

Planejamento Fiscal: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a experiência sueca

Helio Martins Tollini

Fiscal Planning: what can the Brazilian federal government learn from the Swedish experience**ABSTRACT**

This article presents a brief overview of the Brazilian fiscal rules framework and its evolution, pointing to the absences of an explicit long term fiscal policy objective and of medium term fiscal targets. It presents the concept and the stages of implementation of a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), an instrument adopted under different models by most developed countries, that allows the government to extend fiscal policy horizon beyond the annual budget schedule. Describes how Sweden, a world benchmark in public finance management, has a disciplined process for formulating the central government's budget and uses a MTEF to carry out its medium-term fiscal planning, setting mandatory spending ceilings with three years in advance and indicative limits for 27 thematic areas. Next, suggests the improvement of our incipient Medium-Term Fiscal Framework (MTFF), with the extension of its time horizon and the presentation in the fiscal table of the primary revenues and expenditures main aggregates, as well as the definition of spending ceiling with three years in advance. In the following section, proposes how to align the Brazilian budget process with the best international fiscal planning practices, with and the adoption of a MTEF, in order to incorporate a medium-term perspective in the allocation of public resources. By way of conclusion, argues that the benefits of having a MTEF conducting the public accounts would be felt by both the government's technical area and Congressional parliamentarians.

Key Words: fiscal targets; fiscal planning; medium-term expenditure framework.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REGRAS FISCAIS NO BRASIL E NO MUNDO.....	3
3. O QUADRO DAS DESPESAS DE MÉDIO PRAZO	10
4. O TRATAMENTO FISCAL NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO SUECO	14
5. APERFEIÇOAMENTO DO MACRO PROCESSO FISCAL-ORÇAMENTÁRIO.....	23
6. APRIMORAMENTO DO PROCESSO ALOCATIVO NO MÉDIO PRAZO	28
7. CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
ANEXO A — PROPRIEDADES DOS DIFERENTES TIPOS DE REGRAS FISCAIS	39

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão das regras fiscais vigentes no Brasil tem sido objeto de intenso debate entre economistas, especialmente a respeito da eficácia ou não da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apesar das regras ali estabelecidas e de outras que constam de diferentes legislações, esse conjunto de regras não foi suficiente, num momento de profunda recessão econômica, para impedir a forte deterioração observada recentemente nas contas públicas da quase totalidade dos entes da Federação.

Em relação ao governo federal, foco principal deste artigo, a situação fiscal se tornou tão caótica que passamos a conviver nos últimos anos com elevados déficits primários nas contas, mesmo recorrendo a expedientes pouco ortodoxos que geraram receitas extraordinárias e não recorrentes. Regras fiscais antes dormentes, como a chamada “regra de ouro” (na literatura em inglês “*golden rule*”), se tornaram de um momento para o outro de efetivamente restritivas, levando o governo a buscar soluções inovadoras para viabilizar o seu cumprimento.

Por anos, convivemos com o mito na área fiscal de que ao fim o contingenciamento das despesas discricionárias resolveria tudo. Prevalencia o jogo orçamentário do faz de conta, em que o Poder Executivo aceitava silenciosamente montantes bilionários de emendas parlamentares incluídas na lei orçamentária (LOA) sem lastro real na arrecadação das receitas, e de sua parte o Poder Legislativo aceitava que boa parte da programação assim incluída nunca seria executada.

Mas gradativamente o contingenciamento foi se tornando maior, e as metas de resultado fiscal começaram a ser revistas para baixo. Até que em 2014 ficou evidente para todos a dificuldade de se realizar cortes ainda maiores nas despesas discricionárias para compensar pela perda de arrecadação provocada tanto por desonerações fiscais concedidas em abundância quanto pela crise econômica, bem como pelo crescimento desenfreado das despesas obrigatórias (principalmente as previdenciárias). Chegamos a ter em 2015 um contingenciamento de quase R\$ 70 bilhões, ao mesmo tempo em que emenda constitucional criava mais despesa obrigatória, ao determinar que um montante mínimo das emendas individuais dos parlamentares deveria ser obrigatoriamente executado todos os anos (regra

repetida posteriormente para parte das emendas coletivas). Em 2016 passamos a assistir reclamações públicas de diversos órgãos de que as dotações destinadas ao custeio administrativo de suas atividades eram insuficientes, e que serviços essenciais poderiam ser paralisados.

Enfim, com crise econômica profunda, perda de arrecadação, despesas obrigatórias crescentes e despesas discricionárias no limite, ficou óbvio que a retomada de superávits primários nas contas do governo federal levaria anos. A sustentabilidade da dívida se viu ameaçada. Não existiam mais soluções de curto prazo, e a opção do governo acabou sendo por um ajuste gradual pelo lado da despesa, via o estabelecimento de um teto de gastos constitucional para as despesas primárias do governo federal, que permitiria que o ajuste nas contas públicas se desse nos médio e longo prazos.

Neste artigo enumeramos, na próxima seção, os diferentes tipos de regras fiscais existentes em diversos países e apresentamos as vantagens e desvantagens da adoção de cada uma delas. Mostramos também a evolução das regras fiscais em utilização pelo governo federal brasileiro e apontamos deficiências nesse conjunto de regras. Na seção subsequente apresentamos o conceito de Quadro das Despesas de Médio Prazo (QDMP), instrumento adotado com sucesso pela Suécia desde 1997 e por boa parte dos países desenvolvidos ou emergentes a partir da crise econômica internacional de 2008, bem como discutimos algumas diferenças entre os modelos de QDMP existentes nesses países.

Na seção 4 trazemos uma descrição de como a Suécia realiza o seu planejamento fiscal de médio prazo, sistemática que faz do país uma referência mundial na gestão das finanças públicas, inclusive copiado por outros países europeus. Além dessa característica, a comparação entre Brasil e Suécia se justifica pelas semelhanças entre os instrumentos disponíveis e os processos e procedimentos orçamentários dos dois países (em princípio por mera coincidência), mesmo considerando que eles adotam o sistema parlamentarista unicameral.

As duas seções subsequentes são propositivas. Nelas discutimos possíveis soluções para tornar o processo orçamentário brasileiro mais consentâneo com as melhores práticas internacionais de planejamento fiscal de médio prazo. Na Seção 5 sugerimos o aperfeiçoamento de nosso incipiente Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e depois, na Seção 6, defendemos

a implementação no governo federal brasileiro de um QDMP adaptado com base no modelo sueco.

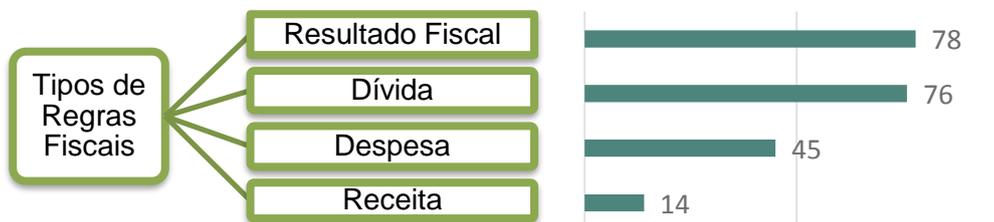
Por fim, na conclusão, argumentamos que desde 1988 existem no Brasil os instrumentos necessários para realizar adequadamente o planejamento fiscal de médio prazo. Portanto, seria facilitada eventual decisão de se implementar um Quadro da Despesa de Médio Prazo, que traria ganhos tanto para a área técnica do governo quanto para a área política no Congresso Nacional.

2. REGRAS FISCAIS NO BRASIL E NO MUNDO

As regras fiscais servem para restringir a política fiscal, de forma duradoura, por meio da imposição de limites quantitativos a agregados orçamentários. Na prática, a limitação evita guinadas significativas na política fiscal, contendo incentivos distorcidos que favorecem o gasto excessivo, particularmente em períodos de crescimento econômico, de modo a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida.

Quase todos os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizam pelo menos uma regra fiscal, sendo que pelo menos desde 2012 a maioria dos países do mundo dispõe de mais de uma regra fiscal (Budina, 2012, p.14). Essa opção mundial pela instituição de regras fiscais, ou pelo reforço das já existentes, que já era crescente, se acentuou desde a crise financeira internacional de 2008¹.

Figura 1 — Tipos de regras e número de países que as adotam



Fonte: Budina *et al.* (2012). Não foram contabilizadas regra de dívida.

¹ Merrifield e Poulson (2016, tradução nossa) acreditam haver uma razão mais forte para a introdução de regras fiscais que melhorem a disciplina fiscal: "... a crescente crença de que a expansão do tamanho do governo é responsável pelo aumento no longo prazo da variação nas taxas de crescimento econômico entre os países europeus e os Estados Unidos ... é a razão mais fundamental para o aumento do interesse em melhorar a disciplina fiscal".

Regras sobre o resultado fiscal ou a dívida são fáceis de comunicar e de monitorar, e apresentam ligação direta com a sustentabilidade da dívida, mas são passíveis de produzir políticas fiscais anticíclicas e podem ser afetadas por acontecimentos fora do controle do governo. A principal desvantagem da utilização do resultado fiscal é a sua volatilidade, que absorve variações nas receitas e nas despesas, o que dificulta o seu emprego como instrumento da política fiscal. Já as regras que limitam a dívida são mais estáveis, mas têm como desvantagem o fato de o impacto no curto prazo da política fiscal sobre a dívida ser limitado e incerto.

Cabe mencionar a regra de ouro, que ao limitar as operações de crédito aos investimentos (no Brasil, às despesas de capital), procura proteger as gerações futuras do endividamento, não as sobrecarregando em benefício das gerações atuais. Apesar de tentar preservar a qualidade do gasto público, é uma regra fiscal fraca, pois por si só não assegura a estabilidade da dívida em relação ao PIB.

Além de ter uma ligação direta com a sustentabilidade da dívida, a regra de resultado estrutural tem a vantagem de reduzir a volatilidade e a ciclicidade da política fiscal, ao permitir sejam descontados efeitos temporários ou que ocorram apenas uma vez (que, entretanto, precisam ser predefinidos). Por outro lado, a correção para o ciclo é complicada, particularmente quando a economia está longe de seu equilíbrio, como é o caso de países que passam por mudanças estruturais, tornando a regra mais difícil de entender e monitorar.

O estabelecimento de um valor máximo às despesas é relativamente fácil de entender e monitorar e operacionalmente claro de implementar, permitindo o controle do tamanho do governo e a estabilização econômica. No entanto, se o teto de gastos for parcial, existe o risco de um deslocamento dos gastos para categorias não cobertas pela regra. Restrições à receita podem melhorar a gestão tributária e ajudar a limitar o tamanho do governo, mas afetam os gastos apenas indiretamente e com defasagem temporal considerável, talvez quando o crescimento da dívida pública já estiver fora de controle².

² No Anexo A apresentamos de forma esquematizada as propriedades dos diferentes tipos de regras fiscais, segundo estudo da OCDE.

O atual marco regulatório das finanças públicas brasileiras começou a ser construído a partir da edição da Lei nº 4.320, de 1964. Nos anos 80, a crise de escassez de crédito externo exigiu que a confusão de competências entre as autoridades fiscal e monetária fosse superada. Para tanto, foi encerrada a ‘conta movimento no Banco do Brasil e criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que assumiu a gestão da dívida pública, instituiu a conta única do Tesouro e implementou o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Interessante observar que, assim como outros os avanços, a instituição de novas regras fiscais no Brasil costuma acompanhar o ciclo econômico, acontecendo após a ocorrência de crises econômicas agudas:

- A Constituição Federal de 1988 foi redigida logo após o agravamento da crise econômica que se seguiu aos fracassos dos planos econômicos Cruzado (março de 1986), Cruzado II (novembro de 1986) e Bresser (abril de 1987).
- A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de maio de 2000, e as Resoluções nºs 40 e 43 do Senado Federal, ambas de dezembro de 2001, foram aprovadas após a crise asiática de 1997 ter atingido o Brasil em fins de 1998.
- A Emenda Constitucional nº 95, que institui o Novo Regime Fiscal no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi aprovada em dezembro de 2016, após a maior recessão econômica já registrada na história brasileira, entre 2014 e 2016.

As regras atualmente adotadas no país são de três tipos, notadamente para o equilíbrio orçamentário (resultado primário e regra de ouro), a dívida (consolidada e mobiliária) e as despesas (pessoal e teto de gastos)³. Essas regras se utilizam de instrumentos diferentes, como a própria Constituição, lei complementar e resoluções do Senado, conforme a seguir:

Constituição Federal, de 1988

- Compete ao Congresso Nacional estabelecer limite para a dívida mobiliária federal (art. 48, XIV).

³ Apesar de a Lei Complementar nº 101, de 2000, exigir metas para o resultado nominal e as receitas, como veremos a seguir, na prática isso nunca foi efetivado.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

- Compete ao Senado Federal estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, inciso VI).
- Compete ao Senado Federal estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, inciso IX).
- As operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, salvo parcela de crédito adicional aprovado por maioria absoluta (art. 167, inciso III). Ou seja, o ente não pode se endividar para financiar despesas correntes (regra de ouro)⁴.

Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

- Institui Anexo de Metas Fiscais, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em que serão estabelecidas metas para o exercício a que se refere e para os dois subsequentes, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida (art. 4º, § 1º).
- A despesa total com pessoal não poderá exceder, em relação à receita corrente líquida (RCL) do ente, os percentuais de 50%, para a União, e 60% para Estados e Municípios (art. 19), desdobrados por Poder e órgão (art. 20). A despesa com pessoal já era limitada desde a Lei Complementar nº 82, de 1995, e depois pela Lei Complementar nº 96, de 1999 (ambas conhecidas como “Lei Rita Camata”).
- A LRF ainda reitera dispositivos constitucionais para as dívidas consolidada dos entes (art. 30, I) e mobiliária federal (art. 30, II), complementa dispositivo constitucional quanto às operações de crédito (art. 32, § 3º) e disciplina a concessão de garantias (art. 40).

Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001

- Estabelece para os entes subnacionais limites globais para o montante da dívida pública consolidada em relação à RCL do ente: para Estados e Distrito Federal a restrição equivale a duas vezes e para os Municípios equivale a 1,2 vezes (art. 3º).

⁴ Parcialmente regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, e pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001.

Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001

- Estabelece para os entes subnacionais limite de 16% da RCL para a realização de operações de crédito interno e externo (art. 7º, inciso I), de 11,5% da RCL para o comprometimento anual com encargos da dívida consolidada (art. 7º, inciso II), de 22% da RCL para a concessão de garantias (art. 9º), e 7% da RCL para as antecipações de receitas orçamentárias (art. 10).

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – EC nº 95, de 2016

- Institui o “Novo Regime Fiscal”, teto de gastos que limita por 20 anos os gastos anuais dos poderes e órgãos àqueles verificados no final de 2016, atualizados anualmente pela inflação (arts. 106 a 114 do ADCT).

Portanto, percebe-se que no Brasil as regras fiscais constam de nosso arcabouço normativo em diferentes diplomas, começando pela Constituição Federal (em seu corpo permanente e em legislação temporária), passando por uma lei complementar, e incluindo resoluções do Senado⁵. Apesar dessa quantidade de regras e instrumentos utilizados, esse arcabouço de regras fiscais não explicita o objetivo da política fiscal no longo prazo.

Ter-Minassian (2010, p. 27, tradução nossa) afirma que:

A credibilidade internacional da política fiscal brasileira poderia ser reforçada ... com o anúncio pelo governo de seu compromisso com meta de trajetória declinante no médio prazo para ambas as dívidas pública bruta e líquida, e com metas de superávit primário consistentes *ex-ante* com essas trajetórias, com um compromisso simultâneo de rever a cada ano (e ajustar conforme necessário) as metas de superávit primário para garantir o cumprimento das metas da dívida.

No Brasil, não sabemos se alguma trajetória para a relação dívida/PIB foi ou é perseguida pelos sucessivos governos, pois nada nesse sentido é exigido pela legislação vigente. Pior, nem sabemos se existe algum objetivo de longo prazo para a política fiscal, mesmo que

⁵ Tem crescido nos últimos anos o número de países que tem regras fiscais escritas em suas constituições, a exemplo da Alemanha, Polônia, França, Espanha e Suíça.

seja do conhecimento apenas das autoridades da área econômica, pois normalmente não há manifestações públicas quanto a isso.

Uma avaliação da OCDE (julho de 2015) sobre o efeito da dívida na atividade econômica sugere que, acima de um determinado patamar, a dívida do governo pode prejudicar a atividade econômica e a capacidade de se estabilizar a economia (o ponto de inflexão em que surgem os efeitos negativos da dívida). Mais especificamente, a evidência empírica observada entre países sugere que esse patamar é diferente para três grupos de países: para os países ricos, o patamar da dívida seria entre 70 a 90% do PIB; para os países da área do euro, entre 50-70% do PIB, e para as economias emergentes de 30 a 50% do PIB.

A avaliação da OCDE prossegue afirmando que metas prudenciais para a dívida devem ser estabelecidas para evitar que o patamar da dívida seja superado no caso de choques adversos. Apontam que a meta prudencial da dívida deve ser em média 15 pontos percentuais abaixo do patamar da dívida, servindo como ponto de referência para definir regras fiscais numéricas.

Sobre objetivos e regras fiscais para os países membros do G-20, conclui Gupta (2014, p. 8, tradução nossa):

Objetivos fiscais abrangentes, transparentes e estáveis conectam a estratégia fiscal de médio prazo com metas numéricas que orientarão decisões futuras e com base nas quais o desempenho poderá ser monitorado. Alguma flexibilidade, seja pela consideração do ciclo econômico ou pela inclusão explícita de cláusulas de escape, pode aumentar a credibilidade das regras fiscais.

Ao contrário de vários países desenvolvidos, cujas regras normalmente preveem algum tipo de flexibilização por conta de desastres naturais ou mesmo em momentos de crise econômica, no Brasil não há essa possibilidade. A razão para tal pode ser que a meta de resultado fiscal, que costuma ser expressa no conceito primário, é definida anualmente na LDO, com antecedência ao processo orçamentário. Dessa forma, a meta tem rigidez apenas dentro de

um mesmo exercício financeiro, pois acaba sendo revista anualmente, permitindo que o seu valor seja ajustado ao ciclo econômico, se não no curto pelo menos no médio prazo⁶.

Quanto à flexibilização da “regra de ouro”, única regra fiscal que embute preocupação com aspectos qualitativos da despesa, ao permitir que as despesas de capital sejam financiadas por operações de crédito, por si só a definição utilizada no Brasil já é bastante flexibilizada. Nos outros países em que é empregada, a definição é usualmente mais restritiva, pois permite que apenas os investimentos sejam financiados por operações de crédito⁷. Acresce a isso a consideração durante a elaboração da LOA dos investimentos das empresas estatais e, durante a sua execução de eventuais créditos adicionais aprovados no Congresso Nacional por maioria absoluta. Com essas permissividades, até recentemente essa regra nunca foi efetivamente restritiva, de modo que propostas no sentido de suspender sua eficácia somente surgiram após instalada a atual crise fiscal.

A grave crise econômica cujos efeitos se acentuaram a partir de 2014 levou a União a conviver com resultados primários negativos. Em 2016, o novo governo federal recém-empossado enfrentava dificuldades políticas para aprovar reformas econômicas, o que aumentava a preocupação com os resultados fiscais no médio e longo prazos. A resposta do governo veio por intermédio da proposição, e tempestiva aprovação pelo Congresso Nacional, da regra constitucional do teto de gastos, com horizonte de longo prazo, mas de vigência temporária.

Até a introdução do teto de gastos, a partir de 2016, as características de nossas regras fiscais levavam a uma predominância de aspectos relacionados ao curto prazo. Como bem coloca Rezende (2016, pp.55-56):

O foco no superávit primário, que é a medida predominante no Brasil, deixa em segundo plano as outras dimensões do equilíbrio orçamentário. A combinação de receitas extraordinárias com o represamento de gastos ajuda a fechar a conta do ano, mas contribui

⁶ Nem sempre prevalece essa rigidez dentro do exercício, pois mesmo agredindo toda a racionalidade embutida na existência da regra, por mais de uma vez houve a aprovação pelo Congresso Nacional de alteração na LDO durante a execução orçamentária para acomodar mudança na meta fiscal.

⁷ A lógica por detrás dessa definição é que apenas os investimentos geram benefícios econômicos e sociais suficientes ao longo do tempo para compensar pelo endividamento incorrido.

para a acumulação de inúmeros problemas que apenas adiam o enfrentamento dos desequilíbrios estruturais e temporais.

Portanto, permanece uma lacuna em nosso arcabouço econômico fiscal-orçamentário, a ausência de uma regra permanente de planejamento fiscal de médio prazo, compatível com uma trajetória desejada de redução da relação entre a dívida bruta e o PIB. Não somente isso, a elaboração e a execução da lei orçamentária no Brasil incorporam um horizonte temporal excessivamente curto para a tomada de decisões relativas a receitas e despesas.

3. O QUADRO DAS DESPESAS DE MÉDIO PRAZO

A maioria dos países membros da OCDE utiliza em seu planejamento fiscal o QDMP, que exige a existência prévia de um CFMP bem elaborado, e o aprofunda ao passar a tratar também da alocação dos recursos públicos entre as áreas do governo. Por conseguinte, ao avançar de um simples CFMP para um QDMF o país deixa de contar apenas com um instrumento de previsão fiscal e passa a contar com um instrumento de alocação dos recursos públicos no médio prazo, que pode se constituir também num ferramental de avaliação do desempenho do gasto público⁸.

O QDMP pode ser definido como um instrumento que permite ao governo ampliar o horizonte da política fiscal para além do calendário orçamentário anual. Dessa forma, torna possível alocar anualmente os recursos públicos às prioridades estratégicas definidas para o médio prazo, em base rolante, ao mesmo tempo em que se assegura a disciplina fiscal. Portanto, são esses os seus dois maiores objetivos, *i*) impor com antecedência metas fiscais estabelecidas para o médio prazo em consonância com os objetivos de longo prazo da política fiscal e *ii*) alocar os recursos públicos às prioridades estratégicas definidas com antecedência, respeitando limites alocativos compatíveis com a meta fiscal definida.

A maioria das decisões relativas a receitas e despesas têm implicações que se prolongam no tempo, normalmente bem além do habitual ciclo anual de uma lei orçamentária. Indiscutível que a lei anual constitui uma etapa fundamental em que a alocação dos recursos

⁸ Em inglês, o CFMP é chamado de Medium-Term Fiscal Framework (MTFF). Já o QDMP é usualmente referido como Medium-Term Budget Framework (MTBF), quando mais básico, ou Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), quando incorpora elementos de programação das despesas.

públicos se consubstancia, mas o horizonte temporal curto não permite um planejamento fiscal consistente, que considere o impacto ao longo dos anos das decisões tomadas no presente. Os países que foram bem-sucedidos em implementar um QDMP tinham como objetivo principal melhorar o processo decisório de alocação dos recursos ao considerar nesse processo o custo das políticas públicas no médio prazo.

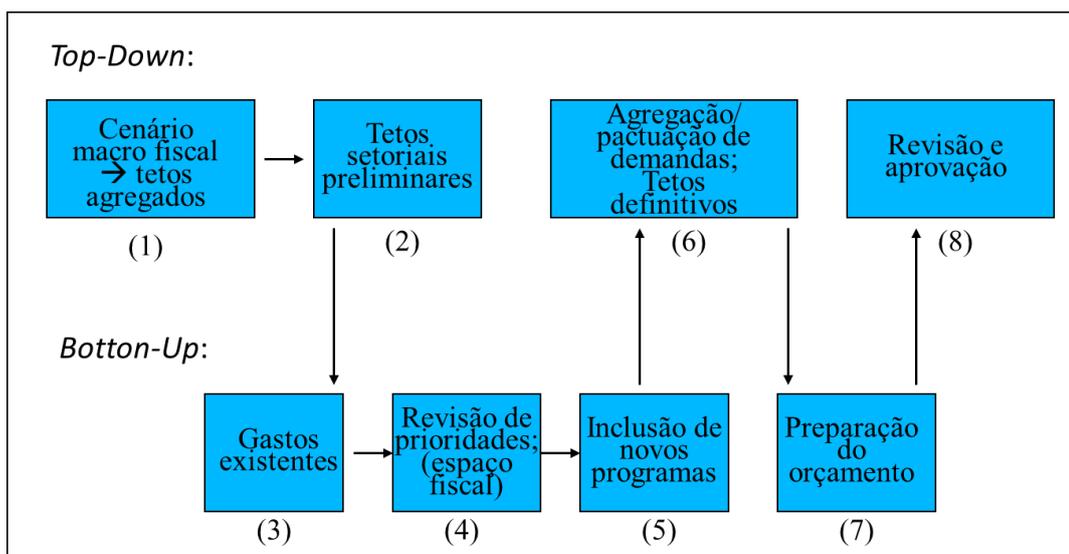
A elaboração de um QDMP se inicia após um CFMP já ter sido estabelecido, no qual as metas fiscais para cada um dos exercícios financeiros considerados foram determinadas e as disponibilidades de receitas no médio prazo estimadas. Por decorrência, torna-se possível estabelecer um limite máximo para as despesas em cada um desses exercício que seja compatível com as metas fiscais e as receitas estimadas. A partir daí a prática entre os diversos países que adotam um QDMP varia bastante, mas em geral num primeiro momento caberia propor a distribuição do limite máximo para as despesas (teto de gastos) apontado no CFMP em limites (subtetos) por área, ministério, setor, função ou programa.

Em paralelo, e de forma interativa, os ministérios e órgãos setoriais devem estimar os custos futuros das atuais políticas públicas (na literatura em inglês conhecido como *baseline*). Dessa forma, se saberia o quanto as políticas públicas existentes comprometem o espaço fiscal disponível para o médio prazo em termos de gastos futuros já contratados. Em seguida, os ministérios e órgãos setoriais preparam listas contendo as novas iniciativas de gastos que consideram importantes sejam iniciadas ou implementadas durante o horizonte temporal de vigência do QDMP. Dentro dos subtetos definidos, os gastos decorrentes das políticas públicas já existentes concorrem com aqueles decorrentes de novas iniciativas.

De forma transparente, deve-se fazer uma distinção clara entre os gastos decorrentes das políticas públicas já existentes e aqueles decorrentes de novas iniciativas. Assim, apoia-se o planejamento estratégico de mais alto nível, permitindo que a limitação “de cima para baixo” oriunda do CFMP interaja com o custeio “de baixo para cima” decorrente do *baseline* e das novas iniciativas de gastos. Nessa coexistência, em que o processo “de cima para baixo” restringe o processo “de baixo para cima”, as áreas competem por recursos limitados, destacando-se as escolhas que precisam ser feitas ao se aceitar ou rejeitar as políticas públicas, reduzindo-se a chance para a tomada de decisões oportunistas. Além de trazer clareza para o processo de priorização da despesa, que concorrem entre áreas e dentro de uma mesma área,

esse processo permite que se identifiquem as medidas e reformas que precisam ser adotadas (inclusive pelo Poder Legislativo) ao longo dos anos seguintes para viabilizar o cumprimento dos limites de gastos.

Figura 2 — Processo simplificado de um MTEF



Fonte: Fortis, M e Gasparini, C. “Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios” ENAP, 2017

Quanto às diferenças nos modelos de QDMP adotados pelos diversos países, pode-se citar resumidamente a sua cobertura (inclui seguridade ou não, somente despesas primárias ou não), o grau de detalhes (despesas agregadas em áreas ou desdobradas em programas/ações), o horizonte temporal (dois, três ou até quatro exercícios além do ano de referência do orçamento), o caráter dos limites impostos aos exercícios futuros (impositivos, indicativos, ou uma combinação de ambos), a forma de se dividir os recursos (por ministério, área, setor, função ou programa), como lidar com a inflação (valores nominais ou constantes), a constituição de reservas (crescentes no tempo, para acomodar contingências como mudanças na conjuntura econômica ou a introdução de novas políticas públicas) e o papel do Parlamento (necessita aprovação, apenas informado ou nenhum papel)⁹.

Além do QDMP, um instrumento que ajuda na priorização das despesas e tem sido cada vez mais utilizado pelos países membros da OCDE é a revisão sistemática das despesas (na literatura em inglês, *Spending Review*). Com ele, se busca identificar medidas de economia,

⁹ Poucos países, entre eles a Suécia, a Austrália e a Áustria, exigem que o QDMP ou parte dele (os limites agregados) seja aprovado pelo Parlamento.

baseadas na avaliação das políticas públicas existentes, de forma a expandir o espaço fiscal disponível para novas despesas prioritárias. Um *Spending Review* pode ser classificado como revisão de eficiência (focado em economia através de maior eficiência) e/ou como revisão estratégica (focado na economia obtida pela redução nos serviços ou transferências)¹⁰. Ele pode ainda ser seletivo¹¹, quando se concentra numa lista específica de tópicos a serem revistos decididos desde o início do processo, ou abrangente, quando não é limitado *ex-ante* por nenhuma lista de tópicos e tem como objetivo rever as despesas em maior profundidade.

Portanto, adotar um QDMP conjuntamente com um processo periódico de *Spending Review* significaria introduzir efetivamente a avaliação de desempenho das despesas públicas, com foco no processo orçamentário de médio prazo. Ademais, essa combinação pode consolidar a prática de priorização estratégica no médio prazo, trazendo o grande benefício de transpor dificuldades insuperáveis quando o foco é de apenas um exercício financeiro (curto prazo), como as advindas da excessiva rigidez das despesas públicas. Como benefícios adicionais, se estaria reforçando aspectos antes relegados a um segundo plano, como o planejamento, a avaliação de desempenho, a responsabilização e a transparência.

Os três principais argumentos que expressam as vantagens de se elaborar um QDMP, em relação à orçamentação anual, podem ser resumidos assim:

- Impõe maior **disciplina fiscal** ao limitar a elaboração e a execução dos orçamentos nos anos seguintes a níveis consistentes com os objetivos fiscais e setoriais de médio prazo do Governo (em benefício do Ministério da Fazenda).
- Melhora a **priorização estratégica** dos gastos mediante a abstração das pressões imediatas e das restrições legais e administrativas que incidem sobre o processo de orçamento anual (em benefício da Presidência e do Ministério do Planejamento).

¹⁰ Em relação aos agentes envolvidos no processo de revisão, pode-se ter: i) revisão “de baixo para cima” (os ministérios setoriais desenvolvem suas próprias opções de economia, com alternativas preparadas pelo ministério da área econômica); ii) revisão conjunta (as opções de economia são desenvolvidas por equipes conjuntas da área econômica e do ministério setorial); e iii) revisão “de cima para baixo” (as opções de economia são desenvolvidas pela área econômica com envolvimento limitado do ministério setorial).

¹¹ Pode-se classificar a revisão seletiva em: i) de programa (busca identificar economias estratégicas e/ou de eficiência em programas específicos); ii) de processos (focada nos procedimentos de realização da despesa); iii) institucional (analisa ministérios e/ou órgãos inteiros); e iv) transversal (práticas adotadas por todo o governo sobre determinado assunto).

- Fomenta maior **eficiência no planejamento intertemporal dos gastos** ao proporcionar maior previsibilidade e transparência aos gestores setoriais quanto aos prováveis recursos de que disporão nos orçamentos futuros (em benefício dos ministérios setoriais).

Enquanto o primeiro e o terceiro pontos acima são decorrências quase naturais da implementação de um QDMP, o segundo ponto poderia ser questionado quanto à existência de evidências empíricas da suposta melhoria na alocação dos recursos públicos. Uma evidência nesse sentido vem de um documento do Fundo Monetário Internacional (2014, p. 22, tradução nossa):

Enquanto a maioria dos países do G-20 reduziu a participação do investimento público no total da despesa nos últimos três anos [...] aqueles com fortes instrumentos de planejamento tiveram menor redução nesta participação. Uma razão para isso pode ser que instrumentos de planejamento como o QDMP ajudam a chamar a atenção para a insustentabilidade das estratégias de ajuste que dependem de adiar ou cortar investimentos ao invés de combater os fatores que elevam os custos das despesas correntes do orçamento.

Interessante notar ainda que o QDMP é plenamente compatível com qualquer modelo de regras fiscais. Na verdade, a existência de regras fiscais auxilia a montagem do CFMP, pois facilita a determinação dos tetos agregados de gastos que serão perseguidos. Isso é mais acentuado especialmente quando as regras fiscais cobrem todo o horizonte de médio prazo.

4. O TRATAMENTO FISCAL NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO SUECO

A Suécia possui um processo orçamentário sólido, avançado e eficaz que atende a todos os princípios de governança orçamentária estabelecidos pela OCDE (OCDE, 2015), alguns em termos exemplares, nomeadamente na clareza nos objetivos fiscais, na qualidade da avaliação independente e na orçamentação de médio prazo.

A grave crise macroeconômica que atingiu a Suécia no início da década de 1990 derrubou o PIB por três anos consecutivos, aumentou o desemprego em nove pontos percentuais

e levou os déficits nominais a excederem 10% do PIB. A resposta do país foi aprovar um pacote de reformas fiscais e monetárias, que incluíram a consolidação fiscal¹², uma nova lei orgânica do orçamento, a introdução de metas fiscais, a reforma previdenciária, a reforma tributária, a independência do banco central e metas para a inflação.

A lei orgânica do orçamento, de 1997, estabeleceu um elemento-chave do arcabouço da política fiscal sueca: o processo disciplinado de elaboração do orçamento do governo central (que inclui todas as receitas e despesas, bem como outros pagamentos que afetam as suas necessidades de financiamento). A elaboração orçamentária, tanto do projeto de lei quanto da apreciação pelo Parlamento unicameral sueco (*Riksdag*), passou a basear-se numa perspectiva de “cima para baixo”, na qual diferentes propostas de gastos concorrem entre si, num processo de revisão unificado. Ademais, qualquer proposta de aumento de despesa (mesmo que oriundas de novas iniciativas) passou a ser considerada no contexto do espaço fiscal pré-determinado, definido por um teto de gastos e pela meta de superávit. Desde então, o princípio orientador na elaboração orçamentária é que qualquer aumento de despesa em uma área deve ser coberto por cortes de gastos na mesma área. Esse processo tem ajudado na manutenção da disciplina fiscal, ao garantir que as despesas orçamentárias não somem um valor total superior ao compatível com uma política fiscal sustentável.

Assim afirma Jonung (2014, pp. 1 e 21, tradução nossa), a respeito das reformas nas finanças públicas introduzidas na Suécia após a crise econômica do início dos anos 90:

Até agora, as finanças públicas suecas estão entre as mais fortes na Europa. A Suécia pode servir como modelo já que desde meados da década de 1990 realizou uma bem-sucedida consolidação fiscal, enquanto simultaneamente desenvolvia um QDMP abrangente, passando a exibir desde então um impressionante desempenho macroeconômico [...] Claro, o QDMP sueco não pode ser copiado por outros países sem que prestem atenção às circunstâncias institucionais específicas do país. Ainda assim, várias lições podem ser condensadas

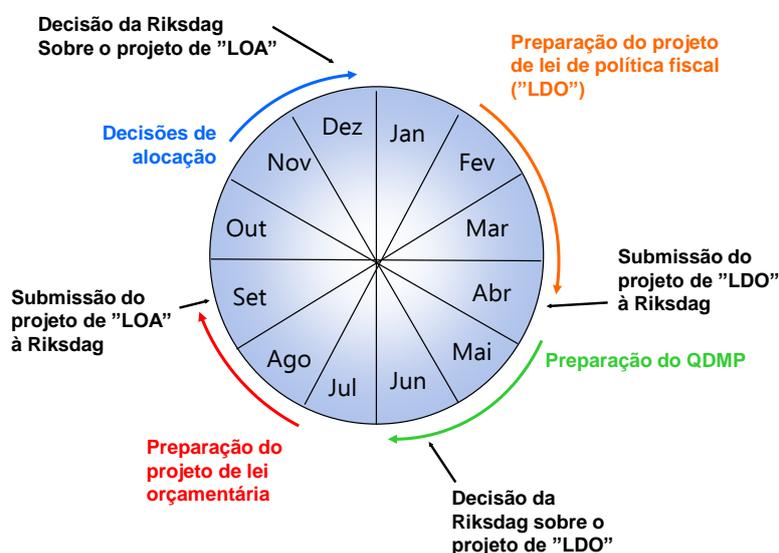
¹² Após a implementação das reformas, as despesas primárias do governo central foram reduzidas de 34% do PIB em 1997 para menos de 28% do PIB em 2010, e a dívida bruta do governo geral em relação ao PIB caiu de 73% em 1996 para menos de 40% em 2008 (depois subiu um pouco por conta da crise econômica internacional de 2009).

a partir da experiência sueca. Uma básica é que o QDMP é um método para manter a memória coletiva dos perigos da excessiva expansão fiscal.

Com efeito, durante e após a crise econômica internacional de 2008 esses e outros aspectos do arcabouço macrofiscal sueco influenciaram nas reformas da governança econômica em vários países da União Europeia, nomeadamente a divisão em semestres dos períodos fiscais e orçamentários anuais e a adoção de regras fiscais e tetos de gasto de médio prazo.

Interessante notar as semelhanças do processo fiscal-orçamentário sueco (em vigor desde 1997) com o processo orçamentário brasileiro (introduzido pela Constituição Federal de 1988 e aperfeiçoado pela LRF no ano 2000). A semelhança mais evidente, e diferentemente do que ocorre em quase todos os demais países, é a estruturação do processo orçamentário em duas etapas distintas. Primeiro, à similaridade de nossa Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), um projeto de Lei de Política Fiscal (em inglês, *Spring Fiscal Policy Bill*), apresentando o cenário macrofiscal e orientando a elaboração de um projeto de lei orçamentária, é submetido ao Parlamento em 15 de abril e aprovado pela *Riksdag* até 20 de junho. Depois, a ser submetido à *Riksdag* até 20 de setembro, o projeto de lei orçamentária especificará as alocações de despesas para o exercício orçamentário a que se refere.

Figura 3 — O Processo Orçamentário Sueco



Fonte: Wilhelmsson (2013) Tradução nossa.

Além dos requisitos básicos de transparência e controle externo, os principais pontos do arcabouço de política macrofiscal-orçamentária da Suécia, podem ser sumarizados da seguinte forma¹³:

a) ***Meta fiscal para o governo geral***

A lei orgânica do orçamento exige que o governo geral obtenha anualmente superávit nominal em suas contas. Introduzida em 2000, desde 2007 a meta de superávit foi fixada em 2% do PIB (na verdade, 1% do PIB após compensar ajuste no sistema previdenciário), em média ao longo do ciclo econômico (a média dos resultados nominais efetivos obtidos no exercício de referência e nos sete exercícios anteriores é utilizada para checar *ex-post* se a meta fiscal foi alcançada). Dessa forma, ao considerar o ciclo econômico, se atenuam eventuais efeitos pró-cíclicos embutidos na regra fiscal. Nos últimos dois anos os superávits nominais ficaram

¹³ Uma comissão interpartidária de inquérito instalada em junho de 2016 propôs a redução na meta fiscal (ver item a) e a introdução de uma âncora da dívida bruta (ver item b). A comissão propôs também que os percentuais da meta fiscal e da âncora da dívida sejam revistos a cada dois períodos eleitorais, sendo eventual mudança implementada no primeiro ano de um novo governo. Após aceitação das propostas pelo Governo, elas foram aprovadas pelo Parlamento este ano.

abaixo de 1% do PIB¹⁴, o que levou o Parlamento a decidir que a partir de 2019 a meta de superávit nominal será reduzida para 0,33% do PIB (de forma a acomodar essa situação e permitir mais investimentos).

b) ***Limite para a dívida***

Uma âncora da dívida bruta consolidada foi introduzida no arcabouço fiscal a partir do ano de 2019, fixada em 35% do PIB. A âncora da dívida é uma referência para o tamanho da dívida bruta consolidada no médio prazo, considerando todo o governo geral (governos central e municipais, e conselhos distritais). A cada ano, o governo deverá reportar no projeto de Lei de Política Fiscal a evolução da dívida bruta consolidada. Se a dívida bruta consolidada se desviar (para cima ou para baixo) mais de cinco pontos percentuais do PIB, o Governo deve apresentar, junto com o projeto de Lei de Política Fiscal, uma comunicação ao Parlamento explicando a causa do desvio e apresentando um plano de como ele pretende retornar a dívida bruta ao patamar determinado.

c) ***Teto de gastos para o governo central de base móvel***

A lei orgânica do orçamento facultou ao governo propor à aprovação da *Riksdag* um teto para os gastos do governo central (incluindo os benefícios previdenciários que estão fora do orçamento, mas excluindo os juros da dívida), fixado em valores nominais para o exercício a que se refere o orçamento (ano “t”) e para os dois exercícios subsequentes (“t+1” e “t+2”). O teto fixado para “t+2” é impositivo, significando que o valor nominal assim definido não pode ser alterado nos novos cenários a serem apresentados nos dois anos subsequentes. Em 2010, após mais de dez anos de experiência positiva, a lei orgânica do orçamento foi alterada para tornar obrigatória a apresentação de um cenário fiscal de médio prazo fixando os tetos de gastos para três anos. Na ocasião, foi adicionado mais um exercício ao

¹⁴ Mesmo não atingindo o superávit nominal de 1% (em parte devido a pressões nos gastos provocadas pelo acentuado fluxo de imigrantes refugiados), a meta fiscal foi formalmente cumprida por conta da forma como é calculada, pela média do ciclo econômico. De qualquer forma, devido à previsão de crescimento econômico, o projeto de Lei de Política Fiscal de 2018 prevê que em 2021 o superávit nominal se situará em 1,5% do PIB.

modelo (“t+3”), de caráter indicativo, que pode ser alterado no ano seguinte quando constará do CFMP como “t+2”.

Interessante notar que a *Riksdag* pode sempre alterar o teto de gastos, já que não há na legislação sueca nada que impeça os tetos definidos com antecedência de serem modificados nos anos subsequentes. Entretanto, com uma única exceção (no primeiro ano de um governo novo), isso nunca foi feito pois o entendimento que permeia toda a administração pública (membros do Parlamento, gestores e servidores) é que os tetos devem ser irretroatáveis¹⁵. A única exigência legal é que o governo adote todas as medidas necessárias para evitar que o teto seja descumprido, inclusive encaminhando proposições legislativas que julgar necessárias ao Parlamento.

d) ***Requerimento de resultado nominal equilibrado para os governos locais***

Desde 1992, os governos locais têm sido obrigados a adotar diretrizes para uma boa gestão financeira no exercício de suas atividades. A partir de 2000, entrou em vigor um requisito de orçamento equilibrado para os governos locais, exigindo que cada município e distrito planejem suas finanças para alcançar um orçamento equilibrado (tanto na elaboração quanto na execução), ou seja, que obtenha pelo menos um resultado nominal nulo em suas contas. Déficits nominais temporários só são aceitos se houver justificadas razões extraordinárias, e devem ser compensados com superávits nominais equivalentes obtidos na soma dos três anos subsequentes.

e) ***Subtetos por áreas temáticas e “margem orçamentária”***

As despesas do governo são classificadas em 27 áreas distintas, agrupadas por afinidade temática, que servem também para definir metas e indicadores de alto nível, bem como relatar os resultados obtidos. Quando da elaboração orçamentária, o teto de gastos é distribuído entre essas 27 áreas temáticas, de tal forma que a soma desses subtetos seja ligeiramente inferior ao teto de gastos. Ao contrário desse, que

¹⁵ Molander e Holmquist (2013, p. 23) argumentam que isso ocorre porque governos e parlamentares de diferentes orientações ideológicas percebem vantagens importantes em se manter o teto de gasto definido anteriormente, e realocar as despesas dentro do teto de gastos quando houver mudança de prioridade devida a novas situações ou orientação política.

tem caráter impositivo, os subtetos de gasto estabelecidos com antecedência num quadro das despesas de médio prazo, são apenas indicativos.

A "margem orçamentária", que consiste na diferença entre o teto de gastos e o somatório dos subtetos das 27 áreas temáticas, traz alguma flexibilidade a um modelo reconhecidamente rígido. Essa margem funciona como uma reserva, não orçada, que evita a necessidade de se alterar o teto de gastos por conta de incertezas quanto à evolução das despesas provocadas por mudanças na conjuntura econômica ou mesmo erros de estimativas. A margem deveria ser absorvida quando alterações orçamentárias promovidas durante a execução orçamentária assim o exigissem, mas na prática uma parte dela pode acabar sendo utilizada para atender novas prioridades de gastos que surgem quando das negociações políticas que ocorrem ao final do processo de elaboração do projeto de lei orçamentária. Apesar de existir uma diretriz governamental exigindo percentuais mínimos para a margem, ela pode variar cada vez que se aprova um QDMP. Usualmente ela é crescente ao longo do tempo, por exemplo, de 1% a 1,5% do teto para o exercício "t", de 1,5% a 2% para o exercício "t+1", de 2% a 3% para o exercício "t+2" e de 3% para o exercício "t+3"¹⁶.

f) ***Apreciação da lei orçamentária pelo Parlamento***

Em princípio o Parlamento tem poderes para alterar o projeto de lei orçamentária, mas a autolimitação que ele se impôs desde 1997 ao reformar o processo legislativo, que passou a centralizar as decisões macrofiscais na Comissão de Finanças e introduziu a sequência de votação "de cima para baixo", dificulta a aprovação de emendas¹⁷. Além dos pressupostos econômicos e da legislação e estimativas das receitas, a Comissão de Finanças é responsável por avaliar o teto de gastos proposto pelo Governo e a sua distribuição em subtetos para as 27 áreas temáticas (baseado em interlocuções e em relatórios preliminares apresentados pelas comissões

¹⁶ Nos últimos anos, parte dessa margem tem sido absorvida por conta de demandas orçamentárias extraordinárias causadas pela crise dos refugiados.

¹⁷ O esforço para reformar o processo legislativo orçamentário levou vários anos, e foi impulsionado pela grave crise macroeconômica do início dos anos 90. Wehner (2007, p. 324) demonstra que antes da reforma a *Riksdag* aumentou a despesa orçada todos os anos desde 1985 (primeiro ano da série estudada), e que após a reforma (até 2006) o número de emendas caiu drasticamente e em apenas em um ano houve aumento da despesa orçada pelo Parlamento.

setoriais até fins de outubro). Até 15 de novembro, a Comissão pode propor ao Parlamento aumentar um ou mais subtetos, mas para isso precisa propor diminuição de valor equivalente nos demais subtetos. Até fins de novembro, o Parlamento aprova, numa única votação, os subtetos das 27 áreas temáticas. Cabe às quinze comissões setoriais, de acordo com as suas competências (que abrangem de uma a quatro áreas temáticas), discutir e propor ao Parlamento alterações na programação das respectivas 27 áreas temáticas, sempre respeitando os subtetos aprovados. Depois, antes do recesso de Natal, a programação das despesas de cada área temática é aprovada pela *Riksdag*, em votação única para cada uma delas, sem voto em destaque. Dessa forma, como a programação de cada área é votada em bloco, é historicamente raro a oposição conseguir formar maioria para aprovar emenda nas comissões setoriais.

g) ***Riscos Fiscais***

Aperfeiçoadas na sequência da crise financeira de 2009, são salvaguardas sólidas contra riscos fiscais o conjunto de regras obrigatórias para a emissão de garantias, a política de investimento do governo, o mecanismo de equilíbrio automático do sistema de aposentadorias e a já mencionada exigência de equilíbrio orçamentário para os municípios e distritos.

h) ***Instituição Fiscal Independente***

Criado em 2007, o Conselho de Política Fiscal da Suécia (em inglês, *Swedish Fiscal Policy Council*) fornece uma perspectiva crítica independente sobre a política fiscal e avalia o cumprimento das regras fiscais. Ademais, tem uma responsabilidade especial para analisar se a política fiscal é sustentável no longo prazo. Desde então, o Conselho tem fornecido uma contribuição objetiva e uma perspectiva qualitativa sobre a política fiscal, tendo estabelecido uma sólida reputação como autoridade nas questões de política fiscal, o que aumenta a confiança no arcabouço da política fiscal sueca. Os relatórios anuais do Conselho tendem a ter um impacto qualitativo de longo prazo, e suas conclusões específicas não são necessariamente destinadas a serem diretamente relevantes para o orçamento seguinte.

Entretanto, ao contrário da maioria das instituições independentes em outros países, o Conselho não tem mandato para fazer estimativas fiscais, nem para estimar o custo das políticas públicas, nem há previsão na legislação que garanta o seu acesso a informações fiscais. Pior, apesar de na prática gozar de independência administrativa, o Conselho é uma agência sob a responsabilidade do Ministério das Finanças, sendo todos os seus membros designados pelo governo¹⁸.

Até 2000, os tetos de gastos impositivos para três anos eram apresentados no projeto de Lei de Política Fiscal, sendo discutido e votado pelo Parlamento no âmbito dessa lei. Junto eram encaminhados os 27 subtetos setoriais, de caráter indicativo, contendo uma proposta preliminar de programação para cada uma delas, que eram aprovados pelo Parlamento para servir de diretriz para a elaboração do projeto de lei orçamentária. Desde 2001, a Lei de Política Fiscal passou a apresentar apenas um cenário fiscal para possibilitar à *Riksdag* uma primeira visão da situação macrofiscal do país, mas a discussão e aprovação do teto de gastos passou a ocorrer apenas no contexto da apreciação do projeto de lei orçamentária¹⁹.

Os focos principais da Lei de Política Fiscal passaram a ser a definição das prioridades da política fiscal, as projeções dos parâmetros econômicos, os desafios futuros da economia, a sustentabilidade fiscal e discussões iniciais para a elaboração do projeto de lei orçamentária. Os subtetos setoriais e outros detalhes sobre a despesa passaram a ser omitidos, estando desde então reservados para quando da submissão do projeto de lei orçamentária, que oferece ao Parlamento a oportunidade de se envolver em profundidade nas decisões sobre alocações da despesa.

Por consequência desse arcabouço, em que tanto as metas fiscais quanto o nível das despesas primárias são definidos previamente, a política tributária na Suécia pode acabar sendo ajustada para gerar, ao longo do ciclo econômico (o que atenua o seu caráter anticíclico), as receitas necessárias para garantir o cumprimento das metas fiscais ao longo dos anos. Por outro

¹⁸ Downes *et al.* (2017, p. 45) sugerem que um arranjo mais satisfatório seria se o Conselho fosse estabelecido e subordinado ao Parlamento. Assim, os membros do Conselho poderiam ser designados pela Comissão de Finanças, assegurando plenamente a independência do governo.

¹⁹ Tal mudança foi decorrente de recomendação de Comissão Parlamentar de Revisão, constituída em 2000, no sentido de simplificar o processo orçamentário para evitar que o Parlamento precisasse tomar decisões sobre a alocação de gastos duas vezes ao ano. Também foi argumentada a melhoria nas previsões dos indicadores econômicos, dado o ganho temporal de seis meses nas projeções.

lado, se o cenário macroeconômico se mostrar mais favorável do que aquele que baseou a elaboração do teto de gastos, eventuais receitas adicionais costumam ser utilizadas para reduzir mais rapidamente a dívida pública e não para financiar gastos adicionais.

Uma lacuna nesse arcabouço das finanças públicas suecas refere-se à não incorporação ao processo orçamentário dos resultados de avaliações das políticas públicas realizadas por comissões do Parlamento, ou pela auditoria interna ou pelo escritório de auditoria externa. Para reparar isso, o governo sueco lançou em 2016 uma iniciativa piloto de revisão seletiva de alguns poucos programas, com o objetivo de testar a sua capacidade técnica de realizar as avaliações e sua habilidade para integrar os resultados dessas revisões ao processo orçamentário. Se bem-sucedida, a partir de 2019 a sistemática do *Spending Review* será incorporada de forma permanente ao arcabouço fiscal-orçamentário da Suécia.

Outra lacuna do arcabouço sueco refere-se à ausência de sanções pelo descumprimento das metas fiscais ou do teto de gastos. A decisão de não incorporar sanções na lei orgânica do orçamento, nem na versão original aprovada em 1997 nem na revisão feita em 2010, decorreu da crença de que elas poderiam ocorrer na esfera política, com o partido político responsável pelo descumprimento perdendo as eleições parlamentares seguintes. Apesar de o assunto ser causa de polêmica na Suécia e de as metas e limites impostos nunca terem sido descumpridos, a existência de punição administrativa ou criminal prevista em lei por eventual descumprimento da meta fiscal ou do teto de gastos fortaleceria a credibilidade do sistema de planejamento de médio prazo na Suécia.

5. APERFEIÇOAMENTO DO MACRO PROCESSO FISCAL-ORÇAMENTÁRIO

Como vimos, as nossas atuais regras fiscais estão dispersas em várias legislações, mas em nenhuma dessas peças podemos encontrar qualquer indicação sobre o objetivo de longo prazo da política fiscal. Esse objetivo deveria estar inscrito na LRF, lei que requer maioria absoluta para sua alteração, em busca de alguma perenidade, e ser aprovado após intenso debate político, para que o entendimento de sua importância pela sociedade levasse governos de diferentes tendências e ideologias a aceitá-lo e respeitá-lo, como parece ser o caso da Suécia.

Sem um objetivo explicitado, de forma transparente, os cidadãos e demais agentes econômicos ficam sem conhecer quais objetivos foram perseguidos pelos sucessivos governos,

nem se houve coerência entre a política fiscal implementada e esses objetivos. Aliás, idealmente, todas as regras fiscais aplicáveis no país deveriam constar de uma única legislação, no caso a LRF, lei complementar bem-conceituada internacionalmente e que trata justamente da responsabilidade fiscal.

Não há uma âncora para a dívida bruta, como recém-implementado na Suécia, que estabeleça um nível ótimo para a relação entre a dívida bruta e o PIB, de preferência acompanhada de sanções que assegurem o retorno, com a brevidade possível, pelo menos a um nível prudencial de endividamento. Vimos que na Suécia se a relação dívida/PIB superar o percentual de 35%, o Poder Executivo se vê obrigado a dar explicações e propor ao Parlamento um plano de gestão da dívida que reestabeleça, em determinado período de tempo, a relação ao referido percentual.

Esse percentual talvez seja inexecutável no Brasil a curto e médio prazos, mas temos na literatura internacional que trata do assunto, além da mencionada análise da OCDE (julho de 2015), diversos estudos que apontam percentuais da relação dívida/PIB como sendo os níveis ótimo, prudencial e máximo para países em desenvolvimento²⁰. Talvez, no caso do Brasil, pudéssemos definir algum percentual como sendo o limite prudencial da dívida bruta, servindo esse patamar como primeiro gatilho a partir do qual seriam implementadas algumas punições à gestão, de forma a forçar uma trajetória gradual de redução dessa relação. E um outro patamar do PIB seria definido como o limite máximo para a dívida, funcionando como um segundo gatilho a partir do qual sanções mais drásticas restringiriam as ações do governo.

Em relatório de avaliação sobre a transparência fiscal no governo federal brasileiro, Clements *et al.* (2017, pp. 40 e 46) perceberam a ausência de uma estratégia fiscal que se coadunasse com os objetivos de longo prazo, e fizeram as seguintes observações:

O sistema orçamentário brasileiro não contém um quadro orçamentário de médio prazo móvel [...] os documentos do orçamento no Brasil não oferecem um retrato claro da estratégia fiscal nem de como as medidas

²⁰ Com outra perspectiva, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (2018) propõem patamares e padrões de referência para o peso do valor presente do total da dívida em relação ao PIB (e outros agregados) para países de baixa renda. Nesse arcabouço conjunto sugerem que desse grupo de países aqueles com política fiscal e instituições fortes podem sustentar uma dívida de até 70% do PIB, os medianos 55% e os que tem políticas ou instituições fracas somente 35%.

de política ajudarão a alcançar os objetivos do governo para a política fiscal.

De fato, a LRF instituiu que um Anexo de Metas Fiscais deve constar anualmente tanto ao projeto de LDO quanto à LDO aprovada. Entretanto, os cenários fiscais que constam desses Anexos nunca foram elaborados de forma pertinente pelos diversos governos federais que se sucederam desde 2000. Além do horizonte temporal curto, de apenas dois exercícios financeiros subsequentes ao exercício a que a lei se refere, a tabela fiscal costuma ser apresentada de forma extremamente agregada, impossibilitando a análise da evolução dos principais agregados de receitas e despesas.

Na verdade, em apenas cinco linhas a tabela fiscal apresenta o total das receitas e o total das despesas, os juros e os resultados primário e nominal. Para piorar, os valores que constam para os dois exercícios financeiros subsequentes são, grosso modo, simplesmente uma repetição dos valores constantes para o exercício de referência, com ajustes pontuais. Não há uma estimativa real para esses dois exercícios subsequentes, construída a partir de projeções dos fluxos de receitas e despesas. Ou seja, não há uma preocupação com a transparência na gestão da política fiscal no médio prazo, pois da forma como esse Anexo tem sido elaborado nenhuma informação relevante (para o médio prazo) é de fato apresentada.

Como bem colocam Fortis e Gasparini (2017, pp. 187-188):

Dessa forma, a LDO [...] não é capaz de fornecer um cenário fiscal plurianual que tenha o condão de efetivamente influenciar orçamentos para além do primeiro dos três anos a que se refere, não se constituindo, portanto, em um chamado “envelope” de gastos plurianuais, elemento essencial em qualquer desenho de MTFF.

Dispondo apenas de um cenário fiscal precário, não há uma discussão do impacto no médio prazo das políticas públicas existentes e de como elas consomem o espaço fiscal disponível para os anos subsequentes. Talvez tenha faltado o necessário conhecimento sobre a importância de se preparar um QDMP e como os países industrializados (e alguns da América Latina) passaram a utilizar esse instrumento para implementar uma mudança fundamental na forma como eles alocam os seus recursos públicos.

A implementação de um QDMP no Brasil precisaria iniciar pela transformação do Anexo de Metas Fiscais da LDO num CFMP efetivo. Para tanto, seria preciso alongar o horizonte temporal da tabela fiscal, com a inclusão de mais um ou dois exercícios financeiros, e que ela apresentasse pelo menos os principais agregados das receitas e das despesas primárias. Adicionalmente, seria necessário separar o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), identificando o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos. Mais importante, as estimativas constantes para os exercícios subsequentes ao que se refere o orçamento precisariam ser elaboradas em conformidade com o princípio da fidedignidade, ou seja, elas deveriam representar a melhor estimativa possível de ser obtida com as informações até então disponíveis.

Se construído dessa forma, nesse Anexo já constariam as metas fiscais para cada um dos exercícios financeiros contemplados na tabela fiscal. Idealmente, essas metas deveriam ser coerentes e compatíveis com o objetivo da política fiscal no longo prazo (que, por sua vez, deveria ser explicitado na LRF), perseguindo a trajetória desejada da relação entre a dívida bruta e o PIB (ou outro parâmetro, se assim estabelecido). Com as metas anuais dadas, e com estimativas fidedignas das receitas anuais, saberíamos qual o montante máximo previsto para o total da despesa primária em cada exercício financeiro, e como ele se distribui entre os grandes agregados da despesa.

Nesse ponto, volta a questão das regras fiscais. Se, como no caso do Brasil, um país dispõe de mais de uma regra fiscal e todas devem ser cumpridas, a despesa global será condicionada pela regra que for mais restritiva. Portanto, se o montante da despesa global apurada na tabela fiscal, seguindo a lógica da regra do resultado fiscal, for superior ao que estabelece a regra do teto de gastos, evidentemente que esse montante global teria que ser reduzido em cada exercício ao valor estabelecido pela regra do teto²¹.

Ao preparar um CFMP bem construído como instrumento predecessor de um QDMP, precisaríamos definir que o teto global de gastos, para cada exercício financeiro, seria aquele apurado conforme a regra fiscal mais restritiva em cada exercício. Em outras palavras,

²¹ Provavelmente é o que já acontecerá em 2018, em que se confirmados os indícios iniciais de recuperação na arrecadação tributária, a regra do teto de gastos deverá ser mais restritiva do que a regra da meta de resultado primário fixada na LDO.

o CFMP permite a incorporação em sua estrutura da mais restritiva dentre as regras fiscais vigentes, qualquer que seja o tipo dessa regra. Portanto, percebe-se a compatibilidade plena e a complementariedade existente entre um CFMP e a existência de uma ou mais regras fiscais²².

Adaptado com base na experiência sueca, o teto global de gastos de caráter impositivo deveria ser fixado com três anos de antecedência, com os tetos dos exercícios subsequentes sendo apenas de caráter indicativo. Importante ressaltar que o CFMP contendo os tetos globais impositivos e indicativos para os cinco exercícios financeiros subsequentes deve constar anualmente do projeto de LDO e ser aprovado pelo Congresso Nacional. Portanto, o teto de gastos seria fixado anualmente para o médio prazo, em base móvel, por proposta do Poder Executivo, mas permanecendo o Congresso com a “última palavra” no que concerne os valores envolvidos.

Exemplificando, o projeto de LDO 2019, elaborado em 2018, traria em seu Anexo de Metas Fiscais o teto global da despesa para 2019, que seria o exercício de referência do orçamento, e tetos globais para cada um dos exercícios de 2020 a 2023. O teto global definido para 2021 passaria a ser de caráter impositivo, ou seja, já saberíamos em 2018 (assim que a LDO fosse sancionada) o montante máximo que poderia ser gasto em 2021. Os tetos para 2022 e 2023 seriam de caráter indicativo, servindo apenas como orientadores das expectativas dos agentes envolvidos.

Uma vez aprovada a LDO com o teto global de gastos, o valor daqueles de caráter impositivo não poderia mais ser alterado, nem nas LDO subsequentes, muito menos nas próprias leis orçamentárias. Ainda no exemplo anterior, no ano seguinte a LDO 2020 deixaria inalterados os valores dos tetos globais para o seu exercício de referência e para 2021 (já definidos no ano anterior), fixaria o teto global com caráter impositivo para 2022 (que na LDO 2019 era indicativo), poderia alterar o teto global de caráter indicativo para 2023, e incorporaria 2024 como um novo exercício, com teto de caráter indicativo.

²² Cabe aqui uma pequena digressão sobre a legitimidade jurídica de a LDO estabelecer teto de gastos para exercícios financeiros subsequentes ao que ela se refere. Já houve situação semelhante na década de 1990 quando a LDO começou a estabelecer regras para a execução (e em 2001 metas fiscais), já que o disciplinamento constitucional para a LDO menciona apenas regras para a elaboração dos orçamentos. Mais recentemente, o Autógrafo do projeto de LDO para 2019 foi devolvido para sanção presidencial propondo regras para os gastos tributários a serem cumpridas em exercícios futuros.

Cabe citar aqui Molander e Holmquist (2013, p. 26, tradução nossa), respectivamente principal arquiteto e diretor de orçamento na época das reformas orçamentárias introduzidas pela Suécia:

Em primeiro lugar, o processo de decisão “de cima para baixo” deriva sua legitimidade do fato de que é o parlamento quem decide sobre os limites impostos, embora eles sejam, é claro, propostos pelo governo. [...] Em segundo lugar, e igualmente importante, nenhuma política fiscal está implicitamente incorporada no processo “de cima para baixo”.

Uma questão relevante refere-se a como agir durante a fase de execução caso o teto global de gastos, fixado com três anos de antecedência, se mostre elevado demais em relação à meta fiscal fixada, ou inferior ao que poderia ser gasto para cumprir a meta fiscal. No primeiro caso, a solução poderia ser a adoção de alguma medida que impacte positivamente as receitas (como praticado na Suécia), ou o contingenciamento de dotações, como se faz hoje no Brasil (menos desejado, pois afeta a previsibilidade de recursos, benefício aos gestores que o QDMP busca incorporar)²³. No segundo caso, a obtenção num exercício de um resultado fiscal superior à meta fixada deveria ser compensada no momento de se fixar metas fiscais para os exercícios futuros, ou excepcionalmente utilizado para suprir alguma demanda de gasto reprimida.

6. APRIMORAMENTO DO PROCESSO ALOCATIVO NO MÉDIO PRAZO

Uma outra etapa do avanço em nosso processo orçamentário, mais complexa, seria a complementação do CFMP com a indicação da programação de despesas que seriam executadas no médio prazo. O CFMP se encerra na questão fiscal, ao fixar um teto global de gastos compatível com a sustentabilidade da dívida pública. Já o QDMP aprofunda a análise do médio prazo ao introduzir outra dimensão, a que trata da questão alocativa dos recursos públicos. O QDMP precisa ser adotado formalmente, com previsão em dispositivo de lei complementar e, assim como o CFMP poderia ser implementado sem a necessidade da introdução de novos instrumentos orçamentários. Em similaridade à forma como se fazia até o

²³ Privilegiar eventuais ajustes pelo lado das receitas não significa que passemos a ter um incentivo ao aumento do tamanho do Estado, dado que a despesa global do exercício já estará fixada e, por ser um QDMP de base móvel, ajustes compensatórios poderiam ser introduzidos nos exercícios subsequentes.

ano 2000 na Suécia, poderia ser construído a partir do projeto de LDO, permitindo a manutenção de um horizonte temporal fixo, com base anual rolante.

Em diversos países, como mencionado na seção que tratou do QDMP, a alocação dos recursos pode se dar pela introdução de subtetos específicos por ministério, por área, por setor, por função ou por programa (a soma dos subtetos sendo igual ou inferior ao teto global de gastos). A opção por programas teria a vantagem de aproximar a análise de alocação da política pública a ser desenvolvida, mas no caso do Brasil a maior quantidade de programas do que em outros países dificultaria sua adoção. A opção por ministério, se por um lado facilitaria a análise de alocação por se aproximar da estrutura institucional de gestão, enfrentaria a desvantagem da volatilidade, pois essa estrutura costuma variar bastante de um governo para o seguinte.

A alocação por função ou por setor nunca foram praticadas em nosso processo orçamentário. No caso do classificador funcional, estrutura bastante estável ao longo dos anos, teríamos a desvantagem adicional de ter que lidar com um número (28) talvez elevado de funções. Introduzir subtetos por setor (como infraestrutura, econômico, social, etc.) facilitaria a priorização de setores específicos da administração pública, mas representaria um grande desafio, tanto em termos de definição dos setores quanto ao fato de que eles seriam transversais à estrutura institucional de gestão.

Portanto, restaria a alocação por área temática, como se faz na Suécia. Uma vantagem de se estabelecer subtetos por área temática seria a sua relativa estabilidade, já que pode permanecer inalterada diante de modificações na estrutura organizacional do governo. Uma outra vantagem reside no fato de que, desde a implementação em 1989 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o Congresso Nacional se organiza por setor ou área temática quando da apreciação do projeto de LOA. A partir de 2006 a CMO passou a dividir o projeto de LOA, para fins de apreciação, em dez áreas temáticas, número esse elevado para dezesseis pela Resolução nº 03, de 2015, do Congresso Nacional:

“Art. 26. O projeto será dividido nas seguintes áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais:

I - Transporte;

II - Saúde;

- III - Educação e Cultura;
- IV - Integração Nacional;
- V - Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário;
- VI - Desenvolvimento Urbano;
- VII - Turismo;
- VIII - Ciência e Tecnologia e Comunicações;
- IX - Minas e Energia;
- X - Esporte;
- XI - Meio Ambiente;
- XII - Fazenda e Planejamento;
- XIII - Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas;
- XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social;
- XV - Defesa e Justiça; e
- XVI - Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores."

Com a implementação de um QDMP, essa divisão em dezesseis áreas temáticas precisaria ser revista, pois além do grau de interesse parlamentar para fins de apresentação de emendas, outros aspectos como a afinidade e a independência das áreas, deveriam também ser considerados para junção sob um mesmo subteto. Por exemplo, a Área XVI teria que ser dividida, tendo em vista que os poderes Legislativo e Judiciário, bem como o MPU, deveriam cada um constituir um subteto específico. Ademais, a temática Segurança Pública precisaria ser explicitada. Para compensar esses e outros acréscimos de áreas, e evitar que elas sejam excessivas (o que engessaria por demais o QDMP), outras áreas poderiam ser aglutinadas conforme sua afinidade.

De posse da restrição fiscal, do teto de gastos e da estimativa de custos futuros das políticas públicas (advindas tanto do *baseline* quanto das novas iniciativas), os subtetos por área temática poderiam ser definidos com um ano de antecedência, sendo os subtetos dos anos subsequentes apenas de caráter indicativo. Exemplificando, o projeto de LDO 2019 traria em seu Anexo de Metas Fiscais os subtetos de gastos para 2019, seu exercício de referência, e os subtetos para cada um dos exercícios de 2020 a 2023. Os subtetos definidos para 2019 seriam de caráter impositivo, ou seja, já saberíamos em 2018 (assim que a LDO fosse sancionada) o

montante máximo que cada área temática poderia gastar em 2019. Os subtetos para 2020 a 2023 seriam apenas de caráter indicativo, servindo para orientar as expectativas dos agentes setoriais.

Para fins comparativos, vimos que na Suécia os subtetos são sempre apenas de caráter indicativo; ou seja, podem ou não ser seguidos pelo Poder Executivo. Mas a proposta que apresentamos para o Brasil segue a prática da França, onde os subtetos são impositivos e aprovados pelo parlamento. Assim, propomos que os subtetos sejam impositivos apenas entre a LDO aprovada e o respectivo projeto de LOA a ser submetido ao Congresso meses depois. Como consequência, o Poder Executivo não poderia descumprir no projeto de lei orçamentária anual (LOA) os subtetos fixados pelo Congresso Nacional.

A importância da obrigatoriedade nessa etapa da elaboração orçamentária advém da percepção de que as decisões de alocação de gasto, sejam para crescer ou para cortar despesas, devem ser de caráter político, baseadas em proposta técnica. A LDO, ao definir subtetos impositivos, estaria cumprindo a sua função macrofiscal alocativa. Por exemplo, imaginando que os poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público, constituam cada um deles uma área temática específica, o subteto definido na LDO disciplinaria os processos internos de elaboração de seus orçamentos e dispensaria uma relação muitas vezes conflituosa entre esses poderes/órgãos e responsáveis pela elaboração orçamentária dentro do Poder Executivo. Apenas o próprio Poder Legislativo poderia alterar os subtetos assim fixados, por proposta da Comissão Mista de Orçamento, quando da apreciação do projeto de LOA²⁴.

No governo federal, a alocação do gasto público no médio prazo continua a ser feita, pelo menos oficialmente, por intermédio do Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição Federal. Entretanto, mesmo tendo assumido diversos formatos diferentes desde o primeiro projeto apresentado em 1989, o PPA nunca conseguiu ser uma referência real para a alocação dos recursos públicos²⁵. Alguns países que adotam um QDMP utilizam instrumentos similares aos planos de desenvolvimento (nem sempre tão abrangentes e submetidos ao Parlamento como o PPA) para ajudar a nortear a alocação dos recursos públicos.

²⁴ Apesar de necessárias, não cabe propor neste espaço modificações nas funções da CMO e das comissões setoriais das duas Casas do Congresso Nacional durante a apreciação do projeto de LOA.

²⁵ Não cabe analisar aqui as diversas razões pelas quais o PPA nunca conseguiu ser um instrumento indutor do gasto público no médio prazo.

Ademais, o PPA tem limitações sérias para desempenhar essa função, pois considera em sua alocação recursos oriundos do setor privado e, mais grave, por ter base fixa o seu horizonte temporal diminui com o passar dos anos. Ou seja, somente no primeiro ano de vigência o PPA teria um horizonte temporal aceitável para um bom QDMP. Em resumo, até o limite de seu horizonte temporal o PPA pode auxiliar os órgãos setoriais a definirem a proposta de programação que constará dos subtetos indicativos, mas não pode substituir integralmente um instrumento como o QDMP.

Cabe frisar que há mecanismos para evitar uma rigidez absoluta, já que o teto global seria definido com três anos de antecedência e os subtetos por área temática com um ano de antecedência. Uma solução seria a introdução de alguma forma de flexibilidade na alocação de recursos por áreas temáticas. A Suécia e outros países resolvem isso ao não distribuir a totalidade do teto global fixado para cada exercício financeiro entre as diversas áreas temáticas. Para tanto, uma parte do teto global é destinada para a constituição de reservas, que usualmente são calculadas como percentuais do teto, crescentes quanto mais distante for do exercício de referência. Em alguns desses países as reservas são distinguidas em duas partes, para atender mudanças: *i*) na conjuntura econômica, que pode impactar de forma distinta diferentes áreas temáticas e *ii*) decorrentes de nova orientação política, seja por um mesmo governo ou por um governo novo.

Por fim, algumas considerações a respeito de um aspecto relevante, e que afeta demasiadamente a priorização da despesa, o seu grau de rigidez. Já é bastante conhecido de todos que militam com as finanças públicas do governo federal o elevado nível de receitas vinculadas e despesas obrigatórias, que diversos estudos apontam ser superior a 90%. Não existe uma solução plausível para resolver o problema a curto prazo, mas um QDMP pode ajudar ao expor de forma clara a evolução dos gastos com as políticas públicas ao longo do tempo.

Havendo vontade política, não existe despesa que seja obrigatória no médio ou longo prazos. Rezende (2016, pp. 95-97) enxerga assim a questão:

... demanda apreciar a proposta orçamentária de um ângulo diverso daquele que focaliza a distinção entre o obrigatório e o discricionário. [...] rompe-se a linha que divide o que pode e o que não pode ser

cortado. [...] É preciso dar informações claras sobre a finalidade do gasto, e não se limitar a dizer que ele não pode ser cortado porque está protegido por uma norma constitucional ou uma determinada lei.

Já mencionamos a utilização do *Spending Review* para enfrentar a questão da priorização dos gastos, inclusive das despesas obrigatórias (ou legisladas). No caso do Brasil, esse instrumento poderia ser introduzido no ordenamento jurídico que regula o ciclo de gestão das finanças públicas da União. O primordial é que suas conclusões e recomendações sejam encaminhadas ao Congresso Nacional, foro responsável para a apreciação e aprovação de eventuais propostas de alteração na legislação.

Um *Spending Review* abrangente poderia constar do projeto de LDO elaborado no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo (facultado o encaminhamento de revisões seletivas nos demais exercícios²⁶), em que seriam apresentadas as conclusões, recomendações e, quando pertinente, propostas de alteração na legislação a serem apreciadas pelo Congresso Nacional. Essa periodicidade é conveniente pois coincidiria com o início de um novo ciclo eleitoral, permitindo que as proposições sejam debatidas publicamente pelos candidatos a Presidente.

7. CONCLUSÃO

Apesar de os QDMP dos diversos países que o adotam compartilharem uma mesma metodologia, na prática o modelo deles varia bastante, com diversos níveis de sofisticação. Daí a importância de, ao se considerar a possibilidade de introduzir no Brasil instrumento que transformará o nosso atual processo orçamentário, desenhar um QDMP que se molde às tradições e às necessidades de nosso país.

Nesse sentido, apresentamos e propusemos aqui um caminho para o governo federal brasileiro quanto aos aspectos mais importantes de um QDMP, como o horizonte temporal, o caráter impositivo ou indicativo dos tetos e subtetos, a forma como o teto se divide em subtetos e o papel do Congresso. Mas não discutimos em profundidade outros aspectos do modelo que

²⁶ Um *Spending Review* seletivo poderia ser realizado sempre que se julgar conveniente analisar especificamente programas, processos, órgãos e entidades, ou tópico transversal à atuação governamental, devendo os seus objetivos serem especificados.

precisariam ser decididos antes da adoção do QDMP, como a cobertura e o grau de detalhes da programação das despesas, a questão de como lidar com a inflação e a constituição de reservas. Achamos que esses detalhes poderiam ser testados e definidos durante a implementação do QDMP. Alguns países (Austrália e França) se beneficiaram de alguns anos de prática interna ao Poder Executivo antes que o instrumento fosse plenamente efetivado.

Se um QDMP já estivesse em vigor no Brasil há alguns anos, a situação das contas públicas do governo federal estaria tão deteriorada atualmente? Nunca saberemos a resposta exata a essa indagação, mas podemos imaginar que em 2011 um QDMP bem elaborado já demonstraria publicamente, por exemplo, o crescimento acelerado dos benefícios previdenciários nos anos seguintes. Restaria evidente que essa despesa ocuparia boa parte do espaço fiscal a partir de 2014 e 2015, expulsando outras despesas (principalmente discricionárias). Se o necessário debate público seria ou não suscitado pela exposição dos números que demonstravam uma degradação das contas, e se o governo e/ou o Congresso agiriam de forma responsável em resposta a esse debate (ou mesmo antecipadamente), são outras considerações.

Como vimos, a existência de um QDMP seria plenamente compatível e conviveria perfeitamente com as nossas atuais regras fiscais de teto de gastos, resultado primário e regra de ouro. Em relação à regra do teto de gastos, além da compatibilidade teria também um caráter de complementariedade, pois ter um QDMP em vigor significa dispor de uma alternativa para nortear a política fiscal se essa regra vier eventualmente a ser suprimida ou quando ela expirar.

Se um QDMP vier a substituir a atual regra do teto de gastos, seria mantida uma rigidez fiscal relativa no médio prazo, mas ao mesmo tempo haveria a vantagem de permitir maior flexibilidade no longo prazo, pois possibilita a introdução de ajustes por adotar base móvel e ter horizonte temporal mais curto. Os benefícios de ter um QDMP na condução das contas públicas seriam sentidos tanto pela área técnica do governo quanto pelos parlamentares no Congresso.

Em julho de 2016, o Senado aprovou o projeto de nova Lei Complementar de Finanças Públicas (LCFP), que desde então se encontra em discussão na Câmara dos Deputados, sob o código PLP 295/16. A versão aprovada pelo Senado introduz alguns elementos de plurianualidade em seus dispositivos, mas não contempla formalmente um

QDMP. Essa lacuna, espera-se, pode vir a ser suprida pelo relator da matéria na comissão especial da Câmara constituída para examinar a proposta.

Quem sabe os parlamentares brasileiros não se inspiram nos seus pares suecos quando discutiram décadas atrás a reforma de seu processo orçamentário. Passados mais de 20 anos de sua introdução em 1997, o modelo de orçamentação no médio prazo continua a dispor de ampla aprovação entre eles, conforme relata Molander e Holmquist (2013, p. 38, tradução nossa):

O objetivo da reforma do processo orçamentário era dar aos políticos no parlamento e ao governo melhores possibilidades de, primeiramente, decidir tanto o nível quanto a alocação de gastos públicos e, em segundo lugar, evitar crises financeiras do tipo experimentado durante as duas décadas que precederam a reforma. Políticos de diferentes partidos e de diferentes orientações ideológicas parecem concordar que as possibilidades de exercer o controle político sobre as finanças públicas foram muito melhoradas e que esse é um benefício crucial da reforma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. “Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?” Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OPMMTEFReview.pdf>. 2000.
- BLONDAL, Jon. “Budgeting in Sweden”. OECD Journal on Budgeting. Vol. 2001/2.
- BUDINA, Nina; SCHAECHTER, Andrea; WEBER, Anke e KINDA, Tidiane. “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules”. Fundo Monetário Internacional. Julho de 2012.
- CLEMENTS, Benedict; MEDAS, Paulo; ALVES, Miguel; BORNHORST, Fabian; GONGUET, Fabien; IRWIN, Timothy; JEGER, Ernesto; RAME, Xavier e ROSSI, José Luiz. “Brasil: Avaliação da Transparência Fiscal”. Fundo Monetário Internacional. Janeiro de 2017.
- CURRISTINE, Teresa; BALDRICH, Jorge; CROOKE, Matthew e GONGUET, Fabien. “Reformas da gestão financeira pública em apoio à implementação do Novo Regime Fiscal”. Fundo Monetário Internacional. Setembro de 2017.
- DOWNES, Ronnie; MORETTI, Delphine e SHAW, Trevor. “Budgeting in Sweden”. OECD Journal on Budgeting. Vol. 2016/2. 2017.
- FORTIS, Martin e GASPARINI, Carlos. “Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios”. Brasília: Enap, 2017. 338 p.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. “Budget Institutions in G-20 Countries – An Update”. Disponível em <http://www.imf.org/en/publications/policy-papers/issues/2016/12/31/budget-institutions-in-g-20-countries-an-update-pp4867>. 2014.
- _____ e BANCO MUNDIAL. “The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>. Julho de 2018.
- GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. “The Swedish fiscal policy framework”. Disponível em: <https://www.government.se/49feed/globalassets/government/dokument/finansdepartemente/t/the-swedish-fiscal--policy-framework.pdf>. Abril de 2018.

- GUPTA, Sanjeev e YLAOUTINEN, Sami. “Budget Institutions in Low-Income Countries: Lessons from G-20”. IMF Working Paper 14/164. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Budget-Institutions-in-Low-Income-Countries-Lessons-from-G-20-41906>. Setembro de 2014.
- HARRIS, Jason; HUGHES, Richard; LJUNGMAN, Gösta e SATERIALE, Carla. “Medium-term budget frameworks in advanced economies: objectives, design, and performance”. In: Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: IMF. 2013. p. 137-173.
- JONUNG, Lars. “Reforming the Fiscal Framework. The Case of Sweden 1973-2013”. Working Paper 2014:26. Economic Department of Lund University. Disponível em: <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.373f439f14832abd2cfe9c68/1409928049877/Jonug+%282014%29+WP+2014-26.pdf>. 2014.
- LJUNGMAN, Gösta. “The Medium-term Fiscal Framework in Sweden”. OECD Journal on Budgeting. Vol. 6, nº 3. 2007.
- MERRIFIELD, John e POULSON, Barry. “Swedish and Swiss Fiscal-Rule Outcomes Contain Key Lessons for the United States”. The Independent Review. Vol. 21, nº 2. 2016.
- MOLANDER, Per e HOLMQUIST, Jörgen. “Reforming Sweden’s budgetary institutions – Background, design and experiences”. Rapport till Finanspolitiska rådet. Disponível em: <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.11165b2c13cf48416debd6d/1378975262624/Underlagsrapport+2013-1+Holmquist+%26+Molander.pdf>. 2013.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. “Recommendation of the Council on Budgetary Governance”. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Fevereiro de 2015.
- _____. OECD Economic Policy Paper: Achieving prudent debt targets using fiscal rules. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/prudent-debt-targets-and-fiscal-frameworks_5jrxjtjmmt9f7-en. Julho de 2015.
- REZENDE, Fernando. “Em busca do tempo perdido: é preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novelo fiscal”. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 148 p.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 1 (jan-abr/2018)

TER-MINASSIAN, Teresa. Main Challenges for Brazil's Public Finances. ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München. Munique. Vol. 12, nº 1, pp. 23-31. Disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/166422/1/cesifo-forum-v12-y2011-i1-p23-31.pdf>. 2011.

WEHNER, Joachim. "Budget reform and legislative control in Sweden". Journal of European Public Policy. Vol. 14, nº 2, pp. 313-332. Março de 2007.

WILHELMSSON, Thomas "Fiscal rules and medium term budgeting in Sweden". Disponível em https://www.pempal.org/.../28_Thomas%20Wilhelmsson_eng.ppt. 2013.

ANEXO A — PROPRIEDADES DOS DIFERENTES TIPOS DE REGRAS FISCAIS

Promoção da disciplina fiscal	Impacto nas política de estabilização	Riscos e efeitos colaterais
Regra de dívida		
<p>Nenhuma orientação operacional clara no curto prazo, pois o impacto na dívida é limitado e sem efeito imediato. Mas a médio e longo prazos possui ligação direta com a sustentabilidade da dívida.</p>	<p>Não impacta a estabilização econômica, pois pode ser pró-cíclica.</p>	<p>Regra pode ser burlada através de medidas temporárias (p.e, transações “abaixo da linha”). Dívida pode ser afetada por acontecimentos fora do controle do governo.</p>
Regra de resultado fiscal		
<p>As regras numéricas de resultado fiscal parecem ter um impacto positivo nos resultados orçamentários. Elas dão uma referência concreta para julgar a situação fiscal.</p>	<p>Regras estritas de resultado fiscal não fornecem flexibilidade suficiente para perseguir uma política fiscal anticíclica. Elas tendem a induzir pró-ciclicidade, que pode ser reforçada por uma coordenação fraca entre diferentes níveis de governo.</p>	<p>Elas podem induzir os governos que estejam promovendo consolidação fiscal a cortar excessivamente despesas que beneficiam o crescimento, mas são politicamente menos sensíveis, como o investimento público. Para contornar esses efeitos adversos, frequentemente se exclui os investimentos e foca no resultado corrente (regra de ouro).</p>

Regra de resultado estrutural		
<p>Em princípio, as regras de resultado estrutural sustentam a disciplina fiscal. Como elas definem uma meta para a evolução de uma variável central, que é expurgada de efeitos cíclicos, elas definem o espaço para a política discricionária.</p>	<p>Regras de resultado estrutural ou ciclicamente ajustadas fornecem alguma flexibilidade pois permitem que os estabilizadores automáticos atuem na íntegra. Elas são menos restritivas do que as regras de resultado orçamentário já que contabilizam os efeitos do ciclo econômico.</p>	<p>Essas regras são vulneráveis a incertezas quanto a medição do hiato do produto, o que torna difícil o seu monitoramento em tempo real. Uma regra estrutural pode induzir a erro se o hiato do produto e as estimativas do crescimento potencial forem muito otimistas ou pessimistas.</p>
Regra de despesa		
<p>As regras sobre despesas melhoram o desempenho fiscal disciplina graças a uma melhor responsabilização e maior transparência no processo orçamentário. Elas permitem um melhor controle dos gastos primários do governo. Elas desempenharam um papel importante em quadros orçamentários efetivos na Holanda, Dinamarca, Suécia e Finlândia.</p>	<p>Uma regra de gastos bem concebida não deve impedir o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Além disso, regras de gastos podem limitar o gasto pró-cíclico na presença das receitas adicionais nos momentos de crescimento econômico.</p>	<p>As regras de gastos têm as mesmas desvantagens que as regras de resultado orçamentário em relação à qualidade dos gastos ou cortes, especialmente em tempos difíceis. Elas também podem induzir o recurso aos gastos tributários para atingir objetivos de políticas públicas para as quais o gasto direto seria mais adequado.</p>
Regras de receita		

<p>As regras de receita podem ser úteis para limitar a carga tributária. O impacto no déficit é um subproduto, pois limitações sobre as receitas devem restringir os governos de gastarem excessivamente. Também serve para evitar políticas pró-cíclicas, em particular quando receitas acima das esperadas são incluídas <i>ex ante</i> na lei orçamentária.</p>	<p>As regras de receita não conseguem acomodar a estabilização macroeconômica. No entanto, eles podem ajudar a limitar o gasto de receitas adicionais nos momentos de crescimento econômico.</p>	<p>As regras de receita podem levar a gastos adicionais, pois é difícil estabelecer o componente cíclico das receitas. Por exemplo, prolongados <i>booms</i> nos preços de propriedade e ativos podem levar a despesas públicas adicionais, e portanto aumentar o risco de pró-ciclicidade e de políticas fiscais insustentáveis.</p>
--	--	---

Fonte: Adaptado, com acréscimos, de OCDE (2015, p. 32, tradução nossa).