

Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios

*Martin Francisco de Almeida Fortis
Carlos Eduardo Gasparini*

Enap

Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras (Enap). *Revisão:* Lucas Barbosa de Melo. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Robson Lenin Carvalho. *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios

*Martin Francisco de Almeida Fortis
Carlos Eduardo Gasparini*

Brasília
Enap
2017

F743p Fortis, Martin Francisco de Almeida
Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico,
rumos e desafios / Martin Francisco de Almeida Fortis,
Carlos Eduardo Gasparini. -- Brasília: Enap, 2017.
338 p.

ISBN: 978-58-256-0078-3

1. Administração Pública. 2. Planejamento Orçamentário.
3. Orçamento Público. 4. Despesa Pública. I. Título. II.
Gasparini, Carlos Eduardo.

CDU 336.14

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 300 exemplares

SUMÁRIO

Prefácio	13
Agradecimentos	17
Resumo Executivo	19
Parte I – Visão Geral	
Capítulo 1 – Conceitos Básicos de Plurianualidade	25
1.1. Introdução	25
1.2. Plurianualidade e o Princípio da Periodicidade	29
1.2.1. Princípio da Periodicidade	29
1.2.2. Princípio da Anualidade.....	30
1.2.3. Problemas Associados ao Orçamento Anual	31
1.3. Instrumentos de Plurianualidade	33
1.3.1. Periodicidade maior do que um ano.....	34
1.3.2. Carry Over	36
1.3.3. Restos a pagar (RAP)	38
1.3.4. Projeções para mais de um ano	40
1.4. Gestão da Plurianualidade	44
1.4.1. Medium Term Expenditure Framework (MTEF).....	46
1.4.2. O Brasil possui um MTEF?	56
1.5. Plurianualidade orçamentária: complexidade e caminhos a trilhar no Brasil.....	57
Parte II – Instrumentos de Plurianualidade no Brasil	
Capítulo 2 – Cenários do Plano Plurianual (PPA)	61

2.1. Introdução	61
2.2. Os cenários contidos no PPA	62
2.3. Análise dos cenários apresentados no PPA:	
Projetado X Realizado.....	66
2.3.1. PPA 2012-2015: cenário fiscal e parâmetros	67
2.3.2. Análise de cenários de PPAs antigos.....	71
2.4. Rumo à plurianualidade: a importância da integração entre cenários e programação.....	74
2.5. Possibilidades de melhorias do PPA enquanto instrumento de plurianualidade.....	79
Capítulo 3 – A LDO como Instrumento de Plurianualidade	83
3.1. Introdução	83
3.2. Regras Fiscais e Plurianualidade	88
3.3. Os cenários contidos no LDO	90
3.3.1. Fatores condicionantes das projeções fiscais	90
3.3.2. Mapeamento dos principais cenários fiscais traçados na LDO.....	92
3.4. Anexo de Metas Fiscais.....	95
3.4.1. Classificação das metas fiscais da LDO.....	96
3.4.2. Projeções da LDO: comparação entre valores estimados e realizados no Anexo de Metas Fiscais	98
3.5. A importância da construção das linhas de base (baselines)	101
3.6. Pontos de aprimoramento da LDO para fins de plurianualidade	107
Capítulo 4 – Plurianualidade e Execução Orçamentária e Financeira: Restos a Pagar.....	113
4.1. Fundamentação jurídica	113

4.2. Podem os Restos a Pagar ser entendidos como mecanismo de plurianualidade do processo orçamentário e financeiro do governo federal?	115
4.3. Os Restos a Pagar representam disfuncionalidade do sistema orçamentário do governo federal?	117
4.4. Restos a pagar: virtudes e disfuncionalidades para a plurianualidade.....	120

Parte III – Gestão de Plurianualidade no Brasil

Capítulo 5 – Análise de Gestão da Plurianualidade

Etapa Top-Down	125
5.1. Introdução	125
5.2. O papel da plurianualidade na reformulação orçamentária	128
5.3. Perspectiva plurianual (etapa top-down)	130
5.4. Apreciação da gestão da etapa top-down no caso brasileiro	134
5.4.1. <i>Fixação de tetos de gasto</i>	135
5.4.2. <i>Acurácia das projeções e cenários fiscais</i>	137
5.4.3. <i>Contingenciamento: desalinhamento entre as fases top-down e bottom-up</i>	140
5.4.4. <i>Processo decisório: principais limitações</i>	142
5.5. Rumo ao orçamento plurianual: os desafios gêmeos da governança fiscal e da orientação estratégica.....	144
5.6. Aperfeiçoamento da governança fiscal	146
5.6.1. <i>Os avanços produzidos pela LRF</i>	146
5.6.2. <i>“Desgovernança” fiscal e a necessidade de novas reformas</i> ...147	
5.6.3. <i>Contribuição do orçamento plurianual para debelar a crise fiscal</i>	150
5.7. Construção de agenda estratégia de governo	152

5.7.1. Deficiências do modelo brasileiro.....	152
5.7.2. Experiência plurianual do governo francês: o caso da lei de finanças.....	153
5.8. A “Nova Lei de Finanças”: um caminho para eliminar lacunas do processo top down no Brasil?	155
Capítulo 6 – Análise de Gestão da Plurianualidade Etapa bottom-up.....	157
6.1. Introdução	157
6.2. Fase bottom-up: principais características	160
6.3. Desagregando a fase bottom-up: construção de um arcabouço para aferição da qualidade das políticas setoriais	162
6.3.1. As múltiplas dimensões da fase bottom-up: explorando a sua complexidade.....	162
6.3.2. Mecanismos de gestão das agências de gasto	164
6.3.3. O que é um bom sistema de planejamento: lições da literatura internacional	165
6.4. Priorização, estratégia e resultados: uma análise do sistema brasileiro de planejamento governamental	170
6.4.1. Avanço e retrocesso no desenho do planejamento brasileiro: falta de priorização e ausência de caráter estratégico das políticas públicas	171
6.5. A baixa qualidade do gasto público: limitações e desafios de modelo brasileiro	178
6.5.1. Principais deficiências da fase bottom-up	178
6.5.2. Síntese das principais deficiências da fase bottom-up	181
6.6. Alerta para a complexidade do processo bottom-up	183
Capítulo 7 – Considerações Finais	185
Referências Bibliográficas	199

Anexo I – Necessidade de Financiamento do Governo Central	
Comparação entre valores previstos e realizados.....	207
Anexo II – Projeções Fiscais da LDO.....	213
Anexo III – Estudos de Experiências Internacionais	215
A. Estudo de Caso I – Chile.....	215
A.1. Introdução.....	215
A.2. Panorama institucional e organização política	216
A.2.1. <i>Breve panorama histórico-institucional</i>	216
A.2.2. <i>Organização política</i>	217
A.3. Avanços recentes na gestão chilena das finanças públicas	219
A.4. Sistema orçamentário chileno.....	225
A.4.1. <i>Ciclo orçamentário: elaboração</i>	225
A.4.2. <i>Ciclo orçamentário: aprovação</i>	227
A.4.3. <i>Ciclo orçamentário: execução</i>	229
A.4.4. <i>Ciclo orçamentário: avaliação e controle</i>	230
A.5. Sistema de gestão plurianual do Chile	232
A.6. Considerações finais e possíveis recomendações para o caso brasileiro	236
B. Estudo de Caso II – Uruguai	241
B.1. Introdução.....	241
B.2. Organização política e dinâmica decisória	244
B.2.1. <i>Organização política</i>	244
B.2.2. <i>Dinâmica decisória</i>	246
B.3. Reformas recentes na administração pública: avanços e desafios	252
B.4. O processo orçamentário	255
B.4.1. <i>Visão geral do processo orçamentário</i>	255
B.4.2. <i>Elaboração</i>	257
B.4.3. <i>Aprovação</i>	264

B.4.4. Execução.....	265
B.4.5. Avaliação e Controle.....	267
B.5. A Plurianualidade Orçamentária	269
B.5.1. Orçamentação plurianual: elo de integração entre planejamento e orçamento.....	269
B.5.2. Orçamento plurianual uruguaio: a persistência da lógica incremental.....	271
B.6. Considerações finais.....	275
C. Estudo de Caso III – Reino Unido.....	278
C.1. Introdução.....	278
C.2. Organização política e institucionalidade orçamentária	279
C.2.1. Panorama histórico-institucional	279
C.2.2. Dinâmica político-decisória: poder político e capacidade administrativa	281
C.2.3. Administração delegada: a configuração do poder local no Reino Unido.....	283
C.3. O processo orçamentário	284
C.3.1. Legislativo versus Executivo	285
C.3.2. Elaboração	287
C.3.3. Aprovação	290
C.3.4. Execução.....	291
C.3.5. Avaliação e Controle.....	295
C.4. A Plurianualidade Orçamentária	296
C.4.1. Instrumentos de Plurianualidade	298
C.4.2. Gestão da Plurianualidade	308
C.5. Considerações Finais	310
D. Estudo de Caso IV – Estados Unidos.....	313
D.1. Introdução.....	313
D.2. Organização política e institucionalidade orçamentária	313

<i>D.2.1. Organização política</i>	313
<i>D.2.2. Institucionalidade orçamentária</i>	315
D.3. O processo orçamentário	320
<i>D.3.1. O processo orçamentário: aspectos gerais</i>	320
<i>D.3.2. Elaboração</i>	322
<i>D.3.3. Aprovação</i>	325
<i>D.3.4. Execução</i>	329
<i>D.3.5. Avaliação e Controle</i>	331
D.4. A Plurianualidade Orçamentária	332
<i>D.4.1. Instrumentos de plurianualidade</i>	332
D.5. Considerações finais.....	337

PREFÁCIO

Foi com muita satisfação que soube da iniciativa de se escrever no Brasil um livro sobre plurianualidade orçamentária.

Uma deficiência histórica que temos no país é a escassez de bibliografia em português sobre assuntos relacionados à gestão das finanças públicas. A maioria dos especialistas que militam nessa área não domina outro idioma, e ficam sem acesso a publicações no exterior. Assim, a circulação de ideias e de práticas adotadas com sucesso em outros países acaba sendo prejudicada.

A situação inversa também ocorre. Os especialistas estrangeiros têm dificuldade de acessar documentação sobre os processos brasileiros de planejamento, orçamento, tesouraria, contabilidade e controle. Até alguns anos atrás, os websites da maioria dos órgãos envolvidos no processo de gestão das finanças do governo federal não dispunham de textos explicativos em inglês. Hoje, pode-se encontrar alguma coisa traduzida, para o inglês e o espanhol, mas ainda muito aquém do necessário para permitir um entendimento maior por parte de estrangeiros.

Carlos Gasparini e Martin Fortis vêm preencher uma parte importante da mencionada lacuna de bibliografia em português (quem sabe, no futuro, eles publicam um artigo com uma versão resumida em inglês). Além de traçar com correção dos instrumentos hoje disponíveis e de como se dá a gestão da plurianualidade no Brasil, o livro traz ao leitor, a partir de uma bibliografia internacional atualizada, uma descrição de como países desenvolvidos elaboram um quadro das despesas de médio prazo. Os autores distinguem a fase *top-down*, centralizada na área econômica, da fase *bottom-up*, mais descentralizada com o envolvimento dos órgãos setoriais, exemplificando com o que existe de mais moderno nesses procedimentos pelo mundo afora.

Em todo o ciclo de gestão das finanças públicas, talvez o foco excessivo no curto prazo, em detrimento do médio prazo, seja a mais gritante das distinções entre o que se faz no Brasil e as práticas adotadas

nos países desenvolvidos. Nós continuamos privilegiando a definição das despesas nos orçamentos anuais, com contingenciamentos durante a execução que assegurem (ou não...) o cumprimento de metas fiscais anuais, sem muita consideração para aspectos de médio prazo.

Nem mesmo os diversos planos plurianuais aprovados desde 1989, elaborados a partir de diferentes metodologias, conseguiram servir como instrumento indutor da alocação do gasto no médio prazo. Em alguns períodos, criaram-se mecanismos de revisão anual do PPA ao longo de sua vigência, permitindo que ele fosse alterado para incorporar e refletir novas ações incluídas na lei orçamentária. Dessa forma, alterado por revisões anuais, na prática o PPA perdia o caráter de instrumento de médio prazo para subjugar-se às necessidades do curto prazo.

Outra deficiência brasileira refere-se à autorização para a execução de projetos de investimento plurianuais. Um projeto de investimento cuja execução ocorra durante mais de um exercício financeiro precisa ser aprovado repetidamente pelo Poder Legislativo, de acordo com o seu cronograma financeiro anual, até o exercício em que a obra esteja finalizada. Isso gera insegurança jurídica para o gestor público e para o executor da obra, com consequências nefastas como o encarecimento das obras e a geração das chamadas “obras inacabadas”. Seria benéfica a introdução de sistemática semelhante à adotada nos países desenvolvidos, contemplando a autorização plurianual de gastos pelo custo total do projeto, desde que concebida dentro de um cenário fiscal e quadro das despesas de médio prazo.

Tanto Martin quanto Gasparini já acumulam boa experiência na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), estando ambos até recentemente lotados na área de acompanhamento e avaliação de programações estratégicas. Eu conheci o primeiro por volta de 2010, quando discutíamos as primeiras versões do projeto de nova lei complementar de finanças públicas, e ele ainda novato trouxe ideias interessantes para o grupo de trabalho criado na secretaria para acompanhar o projeto então em discussão no Senado Federal. Apenas mais recentemente conheci o segundo, quando representava a SOF nas discussões internas do Poder Executivo federal sobre o mesmo projeto, já aprovado pelo Senado,

sobressaindo-se em nossos encontros pela visão moderna e domínio da temática relacionada ao processo orçamentário.

Enfim, agora dispomos de um livro que aborda todas essas questões, de forma detalhada, percorrendo ainda as melhores práticas internacionais. A partir de sua publicação, haverá uma melhor compreensão por parte dos interessados sobre os ganhos que poderiam advir se mudarmos a forma como elaboramos os nossos orçamentos. Torço para que o livro aprofunde esse debate entre especialistas, tanto no governo federal quanto em estados e municípios, e que os agentes políticos sejam convencidos da necessidade de implementarmos logo as mudanças apontadas por Gasparini e Martin, na busca pela valorização da visão de médio prazo na alocação do gasto público.

Helio Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e ex-secretário do Orçamento Federal.

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de registrar sincero agradecimento a vários dos colegas que nos incentivaram a prosseguir no estudo da plurianualidade. George Alberto de Aguiar Soares, atual Secretário de Orçamento Federal, forneceu indispensável apoio institucional para a elaboração do estudo, motivo pelo qual lhe somos profundamente gratos. Geraldo Julião Júnior, além de persistente proponente da visão plurianual da orçamentação pública, merece destaque especial pela contribuição decisiva que ofereceu em todas as fases de elaboração do texto, desde a concepção até a viabilização do processo editorial. Não seria exagero afirmar que sem a sua orientação e incentivo, esse livro não teria sido escrito.

Muitos dos nossos colegas da SOF se envolveram em algum momento na discussão, ajudando a descobrir literatura sobre o tema, apontando publicação interessante, lendo e comentando trecho do estudo, propondo sugestões de aperfeiçoamento da redação. Para evitar cometer alguma injustiça, consideramos mais prudente não fazer a citação nominal de todos eles.

Agradecimento especial também deve ser feito à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e seu corpo técnico, que viabilizaram a edição desta obra. Pelo espírito colaborativo, não podemos deixar de mencionar Francisco Gaetani, presidente desta instituição, sempre disposto a patrocinar pesquisas que possam ampliar o debate sobre gestão das finanças públicas.

Por fim, alertamos que eventuais inconsistências ou omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

RESUMO EXECUTIVO

Não existe modelo pronto de orçamento plurianual que seja adequado a qualquer país. Existem várias possibilidades, sendo preciso distinguir entre o que são instrumentos associados à plurianualidade e a forma como é feita a gestão da mesma.

Instrumentos de plurianualidade são mecanismos constantes do “repertório” orçamentário típico de cada país, que permitem lidar com questões orçamentárias que extrapolam o ciclo orçamentário anual. Exemplos desses instrumentos são o *carry over* inglês, os restos a pagar não processados do Brasil, o orçamento plurianual de investimentos e de grandes compras dos EUA, assim como as projeções fiscais e orçamentárias australianas para horizontes temporais de vários anos. Cada um desses instrumentos possui características, escopo, potencialidades e limitações próprias.

Dispor de instrumentos de plurianualidade não quer dizer que se faz uso apropriado ou articulado dos mesmos, no sentido de que contribuam para finanças públicas bem fundamentadas e sustentáveis. Para isso, é necessário que se avance no sentido de fazer gestão da plurianualidade, o que significa utilizar-se dos instrumentos de plurianualidade dentro de um desenho institucional que ajude a conduzir as finanças públicas numa direção desejável. É justamente nesse campo que têm surgido inovações relevantes nos últimos anos, em especial o que se convencionou chamar de Marco de Médio Prazo – (MMP) em inglês, *Medium Term Framework* (MTF).

Também não existe uma definição consensual a respeito do que seja o marco de médio prazo (MTF), que pode assumir feições distintas, a partir do aprofundamento que dá às questões plurianuais. Por exemplo, a perspectiva plurianual pode se limitar a variáveis **fiscais**, no que se tem chamado de *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF); pode ir além e avançar também na questão **orçamentária** plurianual, denominando-se então *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF); ou, ainda, embasar um orçamento plurianual na busca por *resultados*, compondo

a modalidade denominada *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF).

Um **MTEF** típico envolve algumas características básicas: a) o uso sistemático de projeções plurianuais rolantes para cenários macroeconômicos e as prioridades governamentais (etapa *top-down*); b) orçamentos orientados para resultados com distinção clara entre programas em andamento e novos programas, com a devida perspectiva plurianual para ambos, elaboradas pelos órgãos setoriais (etapa *bottom-up*); c) mecanismos para conexão entre o marco fiscal, as prioridades do governo e as receitas e despesas orçamentárias detalhadas, todos consistentes no médio prazo, o que supõe processo iterativo e transparente de tomada de decisões, com o objetivo de conciliar as diversas demandas e pactuar a divisão dos recursos com base nas prioridades.

Um MTEF traz possibilidades, mas possui também riscos e limitações, sendo necessário estabelecer algumas pré-condições para que o processo seja bem-sucedido. O Brasil já dispõe de alguns dos instrumentos de plurianualidade utilizados por um MTEF, mas dificilmente, pode-se afirmar que já disponha de um MTEF completo ou plenamente desenvolvido. De toda forma, essa é apenas uma das maneiras possíveis de se fazer gestão plurianual. Avançar nessa perspectiva envolve entender melhor a situação do País, mas também definir os rumos que se quer buscar quanto à gestão das suas finanças públicas.

O presente estudo pretende abordar a questão da plurianualidade no Brasil, buscando traçar, em primeiro lugar, um diagnóstico de como se encontra a questão no País. A partir dessa construção, espera-se poder sinalizar alguns rumos e, principalmente, tentar mapear os desafios que se apresentam para a instituição de um processo orçamentário plurianual mais bem desenhado e que contribua para finanças públicas mais sólidas.

Para atingir este objetivo, o trabalho foi estruturado em sete capítulos, organizados em três partes distintas. Na primeira parte – Visão Geral – o capítulo 1 procura esclarecer alguns conceitos básicos da plurianualidade orçamentária, de modo a homogeneizar o entendimento a este respeito e facilitar a reflexão posterior que se fará a respeito de

como o Brasil lida com as situações que transcendem a anualidade dos orçamentos. O capítulo ainda introduz as questões gerais que tentarão ser respondidas ao longo do estudo, bem como estabelece importante distinção entre os **instrumentos** associados à plurianualidade e a forma como é feita a **gestão** da mesma.

Seguindo esta divisão, a segunda parte do trabalho – Instrumentos de Plurianualidade no Brasil – debruça-se sobre os principais instrumentos de plurianualidade disponíveis em nosso arcabouço fiscal e orçamentário, com foco no nível Federal de governo. O capítulo 2 aborda o Plano Plurianual (PPA), o capítulo 3 estuda o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o capítulo 4 enfoca a questão dos restos a pagar.

Finalmente, a terceira e última parte – Gestão da Plurianualidade no Brasil – procura se debruçar sobre como se dá a articulação desses instrumentos na União, ou seja, estuda como o governo central tem gerido a questão plurianual. O capítulo 5 discorre sobre a fase centralizada de nosso desenho plurianual (fase *top-down*), ao passo que o sexto capítulo aborda a etapa descentralizada (fase *bottom-up*). Por fim, o sétimo e último capítulo traz as considerações finais do estudo.

PARTE I

VISÃO GERAL

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS BÁSICOS DE PLURIANUALIDADE

1.1. Introdução¹

Plurianualidade orçamentária é tema que tem ganhado importância nos últimos anos. Seguindo disseminação conceitual e recomendação de implementação por parte de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, vários países em desenvolvimento, ao redor de todo o mundo, passaram a adotar a sistemática plurianual. Com isso, buscaram acompanhar experiências bem-sucedidas em países com instituições orçamentárias mais consolidadas e que já adotavam tais práticas há algum tempo.

Apesar dessa disseminação, há ainda muita confusão a respeito do que seja, dos pré-requisitos, das limitações, dos ganhos potenciais e a respeito das consequências para a gestão das finanças públicas da adoção de uma perspectiva plurianual para o orçamento. O objetivo do presente texto é esclarecer alguns aspectos básicos da plurianualidade orçamentária como forma de facilitar a reflexão a respeito de como o Brasil já lida com situações que transcendem a anualidade dos orçamentos, bem como avaliar condições para que o País possa avançar nas práticas modernas a esse respeito.

É fundamental destacar que **plurianualidade orçamentária** não é um caminho único ou pré-determinado. Como salientam Allen e Tommasi (2001), “a definição e a metodologia do orçamento plurianual variam de um país para o outro, e em cada país o enfoque variou ao longo do tempo, dependendo dos interesses políticos e das prioridades do momento” (ALLEN; TOMMASI, 2001, p. 178). Dito de outra forma, não existe modelo

¹ Todas as traduções efetuadas ao longo do texto, a partir do original em idioma estrangeiro, são de responsabilidade dos autores.

pré-definido de orçamento plurianual, que seja adequado a qualquer país. Só a experiência própria de cada nação, aliada à institucionalidade ali estabelecida, será capaz de ditar a maneira como o processo será encaminhado, bem como determinar as condições para seu sucesso ou fracasso. Isso não quer dizer que não é possível aprender com a literatura especializada e com a experiência internacional ou mesmo local no que toca à plurianualidade, no sentido de aperfeiçoá-la.

Mas a rápida evolução da literatura técnica a respeito da plurianualidade e a diversidade de países que hoje experimentam alguma perspectiva plurianual acabaram por dotar o tema de muitas possibilidades e de abordagens diversas, o que, apesar da riqueza, contribui muitas vezes para certa confusão conceitual ou imprecisão terminológica. Assim, adequado entendimento e discussão profícua da plurianualidade orçamentária demandam harmonização conceitual e terminológica mínima, o que se propõe fazer no presente trabalho, sem, no entanto, pretender exaurir o assunto.

Para esse nivelamento de entendimento, é importante fazer, de saída, uma clara distinção entre o que são **instrumentos** associados à plurianualidade e a forma como é feita a **gestão** da mesma. Essa linha divisória é importante para que se possa transitar entre as diversas abordagens e acepções do tema sem perda de continuidade.

Entende-se como **instrumentos de plurianualidade** alguns mecanismos, mais ou menos semelhantes, constantes do “repertório” orçamentário típico de cada país, que permitem lidar com questões orçamentárias que extrapolam o ciclo orçamentário anual. Exemplos desses instrumentos são o *carry over* inglês, que no Brasil assume a forma um tanto degenerada dos restos a pagar não processados; o orçamento plurianual de investimentos e de grandes compras dos EUA, cuja contrapartida no Brasil parece lembrar os antigos Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPIs); as projeções fiscais e orçamentárias australianas para horizontes temporais de vários anos, como acontece no caso brasileiro do Plano Plurianual (PPA), quatro anos, e dos cenários fiscais e de endividamento traçados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), três

anos, cenários estes incorporados por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), só para citar alguns exemplos.

Nessa perspectiva, é possível sustentar que a grande maioria dos países já dispõe, bem ou mal, de algum ou alguns instrumentos para operar em situações que envolvam uma perspectiva plurianual. Isso não quer dizer que façam uso apropriado ou consciente dos mesmos, no sentido de que contribuam para finanças públicas bem fundamentadas e sustentáveis. Nesse sentido, entende-se a **gestão da plurianualidade**, por sua vez, como indo além da simples disposição e uso de **instrumentos** plurianuais. A **gestão plurianual** se utiliza não apenas desses mecanismos, mas também considera as organizações formais envolvidas no processo orçamentário além de instituições intangíveis como transparência, *accountability* e mesmo o jogo de poder sempre presente nas ações públicas, levando em conta principalmente o **desenho institucional** e o **direcionamento** que se quer dar às questões plurianuais do orçamento.

É justamente no campo da gestão orçamentária plurianual que têm surgido inovações relevantes nos últimos anos. Em especial, destaca-se o que se convencionou chamar de Marco de Médio Prazo (MMP) ou do inglês, *Medium Term Framework* (MTF), ou ainda, *Marco de Mediano Plazo* (MMP), em espanhol, que representa, segundo o Banco Mundial (2013), “abordagem estratégica “voltada para o futuro” para estabelecer prioridades e alocar recursos”. Mas, assim como são múltiplos os instrumentos de plurianualidade, são inúmeras as possibilidades para a respectiva gestão plurianual. É importante ter em mente que o MTF é apenas uma entre as muitas possibilidades que podem ser adotadas quando se trata de gestão orçamentária para além do horizonte anual.

E mesmo um MTF pode assumir feições distintas, a partir do grau de aprofundamento que dá às questões plurianuais. Por exemplo, a perspectiva plurianual pode se limitar a variáveis **fiscais**, no que se tem chamado de *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF); pode ir além e avançar também na questão **orçamentária** plurianual, denominando-se então, *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF); ou, ainda, embasar um orçamento plurianual na busca por **resultados**, compondo a modalidade denominada *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF).

Mais uma vez, não se deve confundir um MTF, em qualquer das suas variantes, com a mera disposição de um conjunto de instrumentos plurianuais. Um MTF típico supõe certo desenho institucional básico, pensado para gerir as questões plurianuais orçamentárias em determinada direção. Daí a importância de se conhecer não apenas as potencialidades, mas também as características, os pré-requisitos, as limitações e as consequências para a gestão das finanças públicas da adoção de perspectiva plurianual para o orçamento, seja na direção do recentemente difundido MTF, ou em qualquer outra forma possível de gestão orçamentária plurianual.

É importante, finalmente, lembrar que mesmo experiências exitosas, que podem ser tomadas como modelo devem ser avaliadas com muito cuidado e atenção. Apesar de ser difícil, em tese é possível transportar o desenho institucional e os respectivos processos de um país para outro. Mas o mesmo não pode ser feito com as instituições e os agentes. Orçamento envolve necessariamente questões políticas, que refletem autorização que o Poder Legislativo concede ao Poder Executivo para realizar determinado programa de trabalho. Nesse sentido, questões que talvez até possam parecer distantes do contexto orçamentário, como forma de Estado (unitário ou federado), forma de governo (monarquia ou república) e sistema de Governo (parlamentarista ou presidencialista), entre muitas outras características, acabam por impor restrições que precisam ser consideradas no desenho institucional do processo orçamentário plurianual. Essas questões influenciam de forma determinante, por exemplo: a independência de que se dispõe para traçar e impor cenários fiscais realistas; o processo decisório e de negociações sobre a alocação dos recursos; o grau de discricionariedade e de detalhamento da peça orçamentária, entre outros aspectos não menos importantes.

Este capítulo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima parte, é abordado o princípio da periodicidade, que nos alerta sobre como a natureza política inerente ao orçamento tem que ser levada em consideração nas discussões sobre plurianualidade. Na terceira parte, discutem-se os principais instrumentos associados à

plurianualidade, destacando-se o contexto onde podem ser aplicados, seu escopo, virtudes e limitações. Na quarta parte, apresenta-se a questão de como fazer a gestão da plurianualidade, para além do mero uso dos instrumentos descritos. Atenção especial é dedicada ao referencial denominado marco de médio prazo (MTF), discutindo-se inclusive até que ponto o Brasil já caminhou ou não nessa direção. Finalmente, na quinta e última parte são apresentadas algumas conclusões e questões ainda em aberto para discussão.

1.2. Plurianualidade e o Princípio da Periodicidade

A maioria das ações públicas desenvolve-se, quando não continuamente, pelo menos por um período de tempo bem superior a doze meses. Parece ser próprio das atividades do Estado alguma perenidade, ou seja, o seu desenrolar acontece geralmente por vários anos, o que significa que a atuação pública é essencialmente pluriannual.

Diante dessa constatação, parece estranho que a prática mais disseminada seja a do orçamento anual e não a elaboração de um plano de trabalho com a respectiva programação orçamentária para um horizonte mais amplo. Para se entender a importância da anualidade orçamentária é fundamental, antes de tudo, compreender-se o que vem a ser o princípio da periodicidade e como ele relaciona-se com um aspecto subjacente a qualquer orçamento: a sua natureza política.

1.2.1. Princípio da Periodicidade

Não é preciso ir longe a uma pesquisa sobre o que é “orçamento público” para se observar que se trata de um importante instrumento, quando não o mais relevante dos instrumentos para a realização das atividades públicas e que ele possui inexoravelmente uma dimensão política. Baleeiro (2010) define o orçamento público como o “ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas [...] assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Dois aspectos nessa definição merecem ser destacados para os propósitos deste trabalho. O primeiro diz respeito ao fato do orçamento constituir-se em uma espécie de “delegação de competência” do Poder Legislativo ao Poder Executivo, para a realização de determinadas atividades, o que demonstra claramente que se trata de um processo político.

O segundo ponto relevante é que essa concessão de poder é feita necessariamente *por certo período de tempo*, no sentido de que o Poder Legislativo não deseja conceder um “cheque em branco” para todo o sempre ao Executivo. Pelo contrário, o Congresso espera rever periodicamente o programa de trabalho que o Executivo irá realizar. Tal é a relevância dessa autorização recursiva, que a prática está cristalizada como um dos princípios fundamentais do orçamento, o chamado **Princípio da Periodicidade**.

Acontece que as ações públicas em geral apresentam alguma perenidade, não sendo concluídas em curto espaço de tempo. E mesmo as que se dão por período determinado, como os projetos de investimento, demandam intervalos diversos para sua concretização, não necessariamente menores do que o período em que o Congresso está disposto a conceder ao Executivo para executá-las. Assim, existe um **conflito político** entre o controle mais amíúde que o Congresso deseja exercer e o tempo mais longo que o executivo gostaria de dispor para executar adequadamente as políticas públicas.

Além disso, existe também um dilema técnico a respeito do período ideal para a execução do orçamento. Por um lado, é necessário tempo para que o Executivo desenvolva os programas de gasto. Porém, quanto mais longo o período, mais imprecisas tornam-se as projeções de gastos e receitas, dificultando a prática orçamentária.

1.2.2. Princípio da Anualidade

Diante dessas dificuldades, o que tem prevalecido na prática é o período anual como o mais conveniente para solução desses dilemas, inclusive no Brasil (Lei nº 4.320/64, art. 2º). Isso não quer dizer, de

forma alguma, que todos os problemas tenham sido resolvidos. Muito pelo contrário, o período anual pode ser entendido como um meio termo, capaz de conciliar alguns dos interesses conflitantes presentes no orçamento. Como salienta Stourm, citado por Silva (1962), “um ano é o máximo de tempo durante o qual podem os parlamentares consentir em delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para por o orçamento em execução”.

1.2.3. Problemas Associados ao Orçamento Anual

Apesar da solução “prática” da anualidade ter se consolidado ao longo do tempo, muitos problemas têm sido associados a ela. O primeiro deles é o distanciamento entre o orçamento e o planejamento. Como já se destacou, as ações públicas em geral costumam ocorrer ao longo de vários anos e, como tal, devem ser alvo de um planejamento mais longo do que 12 meses. Ao limitar a autorização de ação do Executivo a período inferior ao planejado, acontece naturalmente um distanciamento entre ambos, que tende a aumentar à medida que o planejamento não é revisto na mesma velocidade do orçamento.

Além disso, alega-se que o orçamento anual (curto prazo) foca mais as necessidades imediatas, passando a gerar certa negligência com as restrições fiscais e econômicas, tipicamente intertemporais. Essa visão imediatista do orçamento contribuiria também para o excesso de barganha no processo alocativo do governo. Dada a complexidade da atuação pública, cada agente ou órgão executor passa a focar apenas em pequena parcela do gasto, que naturalmente tende a ver como a mais importante e merecedora dos recursos, tipicamente escassos.

O comportamento predatório que se instala nesse ambiente de disputa por recursos acabaria por gerar uma situação conhecida como “tragédia dos comuns”, onde a busca desenfreada pelo uso de algum bem comum leva à super-utilização e à exaustão dos recursos. No caso do orçamento, pode conduzir a uma programação inchada e pouco factível, o que pode gerar novo problema: estratégias de sobre-avaliação de receitas

e/ou dissimulação de gastos. No mínimo, instala-se grande dificuldade para a priorização dos gastos, com uso pouco estratégico do orçamento.

Ao lado desses problemas, não se pode esquecer que há gastos com tempo de execução necessariamente maior do que um ano. Nesses casos, gera-se um processo de aprovação repetitiva do mesmo projeto ou atividade, que pode resultar em instabilidades diante dos riscos de revisão ou mesmo de interrupção a cada negociação orçamentária. No caso das atividades que perduram por períodos indefinidos, a exemplo das ações de saúde e educação, esse processo recursivo de aprovação tende a levar, como estratégia defensiva, às vinculações de receitas. Apesar do propósito nobre de resguardar ações, na maioria das vezes essenciais ao Estado, a vinculação de receitas impõe rigidez ao orçamento, congelando prioridades e causando desarticulação estratégica da ação pública ao longo do tempo.

Mesmo quando determinada ação pública pode ser realizada dentro do período de um ano, muitas vezes processos administrativos podem consumir a maior parte do período, devido a exigências relacionadas à elaboração de projetos, realização de licitações, confecção de contratos, obtenção de licenças ambientais e de operação e assim por diante.

A consequência de todos esses entraves se manifestaria ainda no acúmulo de gastos realizados às pressas ao final de cada ano fiscal. Esse tipo de gasto é visto como causador de ineficiência no setor público, uma vez que seriam executados apenas para evitar a “perda” daquela dotação já aprovada, uma vez que não se tem garantias de que ela será mantida no orçamento do ano seguinte. Sem contar que eventual “sobra” de dotação ao final de um período pode sinalizar “excesso” de recursos naquela unidade, abrindo a possibilidade de cortes, o que naturalmente levará cada gestor de gastos a se empenhar ao máximo para evitar, pressionando a realização de uma despesa mal planejada ou até mesmo desnecessária.

Diante desse cenário, alguns questionamentos impõem-se. Será que realmente faz sentido manter-se o período anual como o mais indicado para o ciclo orçamentário? Será que todo tipo de gasto deveria ser autorizado pelo mesmo período de um ano, ou faria sentido, por

exemplo, estabelecer prazos diferentes para gastos de custeio e os de investimentos, já que os primeiros se realizam mais rapidamente, enquanto os últimos necessitam de mais tempo e têm de superar maiores entraves burocráticos para serem concluídos? Por outro lado, faz sentido que o Congresso passe a aprovar gastos por períodos distintos?

Naturalmente, muitas soluções para essas dificuldades foram testadas e hoje já se encontra desenvolvido todo um arsenal de instrumentos que permitem lidar com ações públicas plurianuais que integram um orçamento elaborado anualmente. Como qualquer instrumento de correção, essas medidas possuem escopo limitado, sendo de suma importância conhecer suas características, suas virtudes e limitações, para que se evite o risco de aplicá-las de forma equivocada, tornando-as um problema maior do que aquele que se pretendia resolver. A próxima parte deste trabalho dedica-se exatamente à apresentação e discussão das características, vantagens e riscos das principais alternativas a esse respeito. Uma vez discutidos os instrumentos associados à plurianualidade, entra-se na parte subsequente na discussão de como gerir a plurianualidade e quais os possíveis desdobramentos do desenho institucional adotado sobre a condução das finanças públicas.

Esta seção não poderia ser encerrada, entretanto, sem relembrar que adentrar a questão da anualidade ou da plurianualidade orçamentária significa enveredar necessariamente na questão do relacionamento entre Poder Legislativo e Executivo. Nesse sentido, não adianta imaginar que é possível fazer alterações nesse campo sem que seja considerada a divisão de poderes, sua estruturação, formas de relacionamento e assim por diante. Muito menos se iludir sobre a possibilidade de simplesmente transplantar procedimentos adotados em outros locais sem adaptá-los à situação própria de cada País.

1.3. Instrumentos de Plurianualidade

Para lidar com as ações públicas que exijam mais de um ano para realização, dentro do marco do orçamento anual, surgiu uma diversidade de instrumentos destinados a superar as dificuldades apontadas, sem

afastar o controle natural que o Congresso deva realizar sobre as ações do Poder Executivo. O rol de instrumentos hoje disponível no arsenal dos orçamentos públicos é amplo e variado, de tal forma que é virtualmente impossível apresentá-lo sem incorrer em alguma simplificação. Não apenas são muitos os instrumentos disponíveis, como também em cada país, eles assumem características próprias.

O que se pretende fazer nessa parte do trabalho é uma caracterização geral dos principais “tipos” de instrumentos associados à plurianualidade, apresentando seu propósito, suas características marcantes e principais virtudes e limitações. Dificilmente algum país disporá de todos os instrumentos apresentados e certamente a prática real terá nuances que não serão discutidas. Mas a ideia aqui é construir alguns tipos “padronizados” que permitam conduzir a discussão com certo grau de generalidade.

De uma forma ampla, foi possível separar os instrumentos em quatro tipos básicos: periodicidade maior que um ano; *carry over*; restos a pagar (que podem ser visto como uma modalidade de *carry over*, mas optou-se por evidenciá-los por serem o principal instrumento observado no caso brasileiro) e projeções para mais de um ano. Apesar da simplificação, a diferenciação interna dessas modalidades é capaz de gerar grande multiplicidade de opções, cobrindo a maior parte dos diversos instrumentos de plurianualidade hoje disponíveis, como se verá adiante.

1.3.1. Periodicidade maior do que um ano

Como grande parte das críticas associadas ao orçamento anual parece derivar do fato de que doze meses é um prazo muito exíguo para a realização das atividades públicas, parecem natural as tentativas de alargar esse horizonte. Isso é exatamente o que se faz quando se adota **periodicidade maior do que um ano** para o orçamento, ou seja, o Executivo obtém autorização para realização de um plano de trabalho baseado em receitas e despesas que envolvem período maior do que 12 meses. Um exemplo importante do uso desse instrumento de plurianualidade é o

caso do Uruguai, que adota período quinquenal para o orçamento como um todo.

Vale destacar que esse instrumento, apesar de subverter o princípio da anualidade, não o faz com o princípio da periodicidade, uma vez que o Congresso continua a avaliar o programa do Executivo periodicamente, só que o faz em intervalos mais amplos. O grande problema com essa alternativa é que nem sempre o Congresso está disposto a alargar tal prazo. No caso Uruguai, por exemplo, mesmo a autorização sendo de cinco anos, existe a faculdade da revisão anual do orçamento, apesar do processo ser bem mais simples e focado do que o da elaboração completa da peça orçamentária.

Além disso, outra limitação é que quanto mais largo for o período envolvido, mais difícil se torna a adequada estimativa das despesas e, especialmente, das receitas públicas. Essa dificuldade fica evidente quando se lembra de que os ingressos públicos em geral acompanham a atividade econômica, a qual possui variações cíclicas que, apesar de serem típicas, são bastante difíceis de serem previstas com exatidão temporal. Nesse sentido, quanto mais instável for o ambiente econômico, mais difícil se torna a boa projeção de receitas e despesas, dificultando sobremaneira a prática orçamentária e a condução das políticas públicas em horizontes mais largos.

Observação importante a respeito desse instrumento é que não necessariamente a concessão de prazo mais amplo precisa dizer respeito ao conjunto completo das receitas e despesas orçamentárias. Muito pelo contrário, o uso desse instrumento é até mais comum quando envolve apenas parte específica das despesas, em especial as de investimentos. Exemplo clássico desse tipo de utilização é o caso dos EUA, que adota períodos diversos, conforme a duração necessária para sua conclusão, no caso dos investimentos e das grandes compras governamentais. Outro exemplo nessa direção é encontrado no Brasil pré-Constituição de 1988, quando existia o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que concedia para essa categoria de despesa dotações com prazo de três anos.

1.3.2. Carry Over

O segundo dos instrumentos de plurianualidade é o *carry over*, que significa a possibilidade de usar, para além do período para o qual foi autorizada, uma dotação não gasta, ou seja, uma economia orçamentária. Como o próprio nome indica, este instrumento permite “carregar” uma dotação não gasta de um período para outro. Exemplo pioneiro da utilização desse instrumento é o caso da Inglaterra.

É importante frisar que **economia orçamentária** corresponde a um saldo não utilizado de uma rubrica constante do orçamento corrente, ou seja, seria o correspondente, no caso brasileiro, à diferença entre o valor da dotação (lei mais créditos) e o montante efetivamente empenhado (economia orçamentária = dotação menos empenhos).

Observação importante é que este instrumento subverte o princípio da periodicidade e, conseqüentemente, o da anualidade: uma vez aprovada a dotação, ela poderia ser executada não apenas no período inicialmente imaginado, mas também em um ou mais períodos subsequentes, sem a necessidade de nova avaliação pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, deve ser visto especialmente do ponto de vista do Congresso, como uma exceção, usada por razões práticas, as quais serão abordadas a seguir.

Entre os principais argumentos favoráveis à existência do *carry over* está o fato de evitar a concentração dos gastos ineficientes no fim do ano ou do ciclo orçamentário anual, quando este não coincide com o ano civil. Uma vez que o responsável pelos recursos sabe que poderá aplicar em ano fiscal posterior saldo eventualmente não utilizado no período corrente, não haveria porque se apressar para fazer um gasto desnecessário ou sem o devido planejamento.

Outra virtude relacionada à existência do *carry over* seria o fato de promover uso mais eficiente dos recursos. Além de evitar os gastos desnecessários como apontado no parágrafo anterior, o instrumento incentivaria ainda o gestor a economizar recursos, fazendo uso mais eficiente dos mesmos, uma vez que poderia, em ano subsequente, beneficiar sua unidade com mais verbas, derivadas da economia realizada.

Esse estímulo, no entanto, só aconteceria se o próprio gestor puder dispor da quantia por ele economizada, pois dificilmente empreenderia energia adicional nessa direção para ver suas economias serem gastas por quem não fez seu próprio esforço de gestão.

Além disso, o *carry over* permitiria “flexibilizar” a execução orçamentária anual, especialmente nos casos em que procedimentos administrativos, como licitações, contratos, legislação ambiental etc, consomem grande parte do período disponível para execução do gasto. Finalmente, o recurso ao “carregamento” dos saldos não utilizados facilitaria a gestão de investimentos e outros gastos com natureza plurianual, haja vista que permitiria janela de tempo mais larga que um ano para sua conclusão, sem risco de revisão dos montantes já autorizados.

Alguns cuidados, entretanto, precisam ser tomados quando se adota o *carry over* como mecanismo para atenuar a anualidade dos gastos. Em primeiro lugar, orçamentos mal dimensionados podem fazer o instrumento virar um grande problema. Por exemplo, dotações orçamentárias superestimadas acabam virando *carry over*, sem qualquer benefício sobre a eficiência ou em relação à melhoria da qualidade dos gastos de natureza plurianual. Pelo contrário, se isso acontecer, gestores passam simplesmente a ter mais incentivos para tentar inflar desnecessariamente suas dotações do que para economizar efetivamente os recursos.

Em segundo lugar, dotações de exercícios anteriores, ao espelharem realidade possivelmente já superada, causam dificuldades para o uso estratégico do orçamento e diminuição do controle, por parte do órgão central de planejamento e/ou orçamento, na definição de prioridades. Além disso, seu acúmulo, quando em excesso, pode comprometer o equilíbrio fiscal, já que a realização desses gastos concorre com as demais ações correntes quando da sua execução.

Em função dessas limitações, países que adotam o *carry over* em geral o revestem de um ou mais mecanismos de controle. Um desses expedientes restritivos, como acontece no Japão e na Alemanha, é a análise caso a caso, o que implica que a possibilidade de carregamento

não é automática. Pelo contrário, o carregamento fica restrito apenas aos casos julgados relevantes.

Outro mecanismo comum de limitação do *carry over* é restringi-lo apenas para certos tipos de gastos, como por exemplo, os de capital. Associado a esse limitador, geralmente se adota também um limite máximo por rubricas, como no caso da Suíça, onde o carregamento não pode ultrapassar 3% da dotação.

Além do limite por dotação, é comum também ser estabelecido um limite máximo por ano para o conjunto dos carregamentos, ao lado de um limite global máximo acumulado, que não poderiam ser superados. Há ainda a possibilidade de restrição discricionária tanto da “inscrição” de *carry over* como da utilização dos saldos já acumulados, o que devolveria à autoridade fiscal certo controle sobre o equilíbrio orçamentário.

1.3.3. Restos a pagar (RAP)

O Brasil não permite o *carry over*, uma vez que dotação não utilizada (despesa não empenhada ou economia orçamentária) é automaticamente cancelada em 31 de dezembro². Entretanto, o País dispõe de um dispositivo próprio, os restos a pagar não processados, cujo uso um pouco desvirtuado pode ser considerado um tipo “disfarçado” de *carry over*, no sentido de que permite o carregamento de “saldo orçamentário” de um período para outro.

Segundo define a Lei nº 4.320/64, em seu art. 36, Restos a Pagar (RAP) são “despesas empenhadas, mas, não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”³. Os restos a pagar processados são despesas que cumpriram os dois primeiros estágios de despesa, mas não o terceiro, ou seja, foram empenhadas e liquidadas – o que significa que o serviço foi prestado ou produto foi entregue – mas ainda não foram pagas. Nesse caso, representam um

² A Lei nº 4.320/64 estabelece (art. 2º) que o Orçamento obedecerá ao princípio da anualidade, coincidindo o exercício financeiro com o ano civil (art. 34).

³ Segundo o mesmo diploma legal, o processo de execução de despesa no Brasil supõe a realização de três etapas: empenho, liquidação e pagamento.

mero deferimento de pagamento e, portanto, não violam o princípio da anualidade das dotações, uma vez que apenas o pagamento (financeiro) foi transferido de um ano para o outro e a dotação foi “consumida” no respectivo ano corrente.

Os restos a pagar não processados, por sua vez, são despesas que cumpriram apenas o primeiro dos estágios da despesa, restando à liquidação e o respectivo pagamento. Isso significa que foram apenas empenhadas, ou seja, tratam-se de despesas ainda pendentes – ou não – de implemento de condição (Lei nº 4.320/64, art. 58). Nesse caso, como o Estado ainda não recebeu o serviço ou o produto, cria-se o que tem sido chamado informalmente de “restos a fazer”.

Como no Brasil não há a possibilidade legal de carregar um saldo orçamentário (não empenhado) para o ano subsequente, o que tem acontecido na prática é uma verdadeira corrida ao final de cada exercício para a realização de todos os empenhos possíveis (para os quais existe limite orçamentário), num caso típico e extremo do acúmulo de despesas ao final do ano fiscal, evidentemente com o propósito de não “perder” a dotação já autorizada ou para evitar sinalizar excesso de recursos e eventuais reduções na orçamentação posterior. A rigor, não se trata, nesses casos, de real “economia orçamentária”, já que a despesa foi “empenhada”, ou seja, “consumida” no próprio exercício. Mas, em geral, tal é a precariedade dessa situação quanto à prestação efetiva dos serviços que esses procedimentos são corriqueiramente chamados de “empenhos capa de processo”, sugerindo que se tratam apenas de um procedimento formal de registro no sistema de controle, existindo de fato apenas a “capa” do processo que deveria gerar tal despesa.

Cumprir destacar que, havendo pendência de condição a ser cumprida pelo prestador, esses “empenhos” não geram, necessariamente, passivos no ano corrente e, portanto, podem violar a anualidade da dotação. Nesse sentido, podem ser vistos como um “tipo” de *carry over*, pois, de fato, resultam na transferência de uma dotação de um ano para outro.

Cumprir destacar que os RAPs não processados no Brasil não seguem os cuidados recomendados pela boa prática orçamentária quanto ao uso

do *carry over* tradicional, praticamente não havendo limites. Com isso, cria-se potencial para o surgimento de todos os problemas resultantes do uso indevido desse instrumento, conforme discutido na seção anterior.

1.3.4. Projeções para mais de um ano

O último dos tipos identificados de instrumentos de plurianualidade é a elaboração de projeções para mais de um ano. Significa prever parâmetros específicos para horizonte, em geral, de três a cinco anos, mas há casos onde essas projeções entendem-se por período bem mais amplo, chegando no caso dos EUA, por exemplo, até 10 anos. As projeções plurianuais podem dizer respeito aos parâmetros fiscais e de endividamento e podem abranger ainda as receitas e as despesas públicas que integram o orçamento.

De todos os instrumentos até aqui discutidos, este é o tipo que permite maior diversidade de opções, de tal forma que a caracterização, ou a classificação das projeções pode definir vários subtipos. As projeções podem variar conforme a cobertura orçamentária (integral ou parcial), quanto à obrigatoriedade (obrigatórias ou indicativas), em relação à recorrência (rolantes ou fixas), quanto à flexibilidade (flexíveis ou rígidas) e quanto à abrangência econômica (fiscais, orçamentárias ou ainda de *performance*). A seguir se discute cada uma dessas opções.

1.3.4.1. Variações quanto à cobertura orçamentária

No tocante à cobertura orçamentária das projeções, elas podem ser **integrais** ou **parciais**. No primeiro caso, as estimativas cobrem todas as receitas e todas as despesas constantes do orçamento. Esse é o caso, por exemplo, do Uruguai.

Mas também é comum que as projeções orçamentárias sejam parciais, restringindo-se a apenas parte das despesas ou das receitas. Por exemplo, é comum que sejam feitas estimativas plurianuais parciais para os gastos com investimentos, com as despesas obrigatórias, com os serviços da dívida e assim por diante.

1.3.4.2. Variações quanto à obrigatoriedade

Em relação à obrigatoriedade, os resultados das projeções podem ser entendidos como **obrigatórios** ou apenas como **indicativos**. No caso de serem obrigatórios, os valores projetados devem ser considerados na execução orçamentária, constituindo-se em dotação ou rubrica do orçamento e, como tal, devidamente executados. Já no caso de estimativas plurianuais indicativas, os valores projetados são vistos apenas como mera indicação de cenário futuro.

1.3.4.3. Variações quanto à recorrência

Quanto à recorrência das estimativas, elas podem ser **rolantes** ou **fixas**. Quando são rolantes, o cenário plurianual para determinado período é revisto a cada ano e em cada rodada o ano encerrado é eliminado e o horizonte é ampliado em mais um ano. Em geral, o primeiro ano é tido como “obrigatório” (usado na lei orçamentária anual) e demais são indicativos.

Quando o cenário plurianual é fixo, fazem-se as projeções para determinado período de tempo, que só serão revistas ao final do processo. Em geral, faz-se um documento com as estimativas, que só será refeito após o término do período coberto.

1.3.4.4. Variações quanto à flexibilidade

As estimativas plurianuais podem ainda ser **flexíveis** ou **rígidas**. No caso flexível, as projeções podem ser revistas e muitas vezes é esperado que isso aconteça periodicamente. Já para estimativas rígidas, o cenário para determinado período não deve ser mudado, a não ser em casos de choques significativos.

1.3.4.5. Variações quanto à abrangência econômica

Finalmente, existe ainda a possibilidade de se avançar nas estimativas considerando sua abrangência econômica, podendo ser divididas em três sub-categorias: **fiscais**, **orçamentárias** e ou **de performance**.

No primeiro caso (fiscal), um conjunto de variáveis macroeconômicas como o PIB, a inflação e os juros são projetados, para que se possa formar um cenário-base para as estimativas das receitas, nesse caso elaboradas apenas em nível agregado, e das despesas, também agregadamente, além de projeções para a evolução da dívida pública.

No segundo caso (orçamentário), além das variáveis previstas no marco fiscal, as projeções referentes às receitas são detalhadas e as despesas são abertas por órgão e função.

Por último, quando estimativas de receitas e despesas são detalhadas por órgão e função, sendo concebidas para integrarem programas com foco em resultados (orçamento-programa), tem-se a variação denominada de orientada para resultados ou para a *performance*.

Dois exemplos podem ajudar a esclarecer essa miríade de opções quanto às projeções plurianuais. No Brasil, existem pelo menos dois dispositivos legais vinculados ao contexto orçamentário, que trazem em seu conteúdo projeções plurianuais em formas variadas: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O PPA constitui planejamento de médio prazo (quatro anos) das ações públicas no País. No tocante à cobertura orçamentária, tem-se que ele é integral, uma vez que contempla a totalidade das receitas e das despesas públicas previstas para o seu período de vigência. Quanto à obrigatoriedade, apenas o primeiro ano, cujas estimativas coincidem com as do orçamento propriamente dito para o ano seguinte, podem ser vistas como obrigatórias. Já para os demais anos, o PPA tem projeções que são meramente indicativas. Já quanto à recorrência, o plano é elaborado uma vez a cada quatro anos, podendo, portanto, ser classificado como fixo.

Quanto à flexibilidade, em princípio o PPA pode ser revisto a cada ano. A prática recente, no entanto, tem sido a de não o revisar regularmente, de tal modo que poderia ser imputado como rígido. No tocante à abrangência econômica do PPA, pode-se observar que o mesmo se volta para resultados ou para a *performance*, já que seu desenho parte da identificação de programas (temáticos, nas edições mais recentes) e traz uma série de indicadores de resultados.

No caso da LDO, a projeção das variáveis orçamentárias de interesse também é integral, já que a totalidade das receitas e das despesas é avaliada. Quanto à obrigatoriedade, da mesma forma que no caso do PPA, apenas no primeiro ano o cenário é obrigatório, em especial quanto à meta de superávit primário. Já para os demais anos, o cenário é meramente indicativo. Quanto à recorrência, as projeções constantes da LDO são rolantes, cobrindo sempre o período de três anos, eliminando-se a cada período o ano transcorrido e acrescentando-se mais um ano à frente.

Quanto à flexibilidade, o cenário da LDO é flexível, havendo exemplos recentes de revisão das metas fiscais (2003, 2007, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015 e 2016), que aconteceram quando a conjuntura econômica assim o exigiu. Finalmente, quanto à abrangência econômica, a LDO traz apenas o cenário fiscal, a partir de variáveis macroeconômicas e da projeção de receitas e despesas agregadas, bem como a evolução do endividamento público. A figura 1, a seguir, resume essa classificação para os dois casos aqui analisados.

Figura 1 – Exemplo: Brasil – PPA e LDO

CLASSIFICAÇÃO	PPA	LDO
a) Cobertura orçamentária (integral; parcial)	integral	integral
b) Obrigatoriedade (obrigatório; indicativo)	ano 1: obrigatório; Demais: indicativo	ano 1: obrigatório; Demais: indicativo
c) Recorrência (rolante; fixo)	fixo	rolante
d) Flexibilidade (flexível; rígido)	rígido (?)	flexível
e) Abrangência Econômica (fiscal; orçamentário; <i>performance</i>)	<i>performance</i>	fiscal

Fonte: os autores

Como se pôde perceber ao longo desta seção, são inúmeros os instrumentos de plurianualidade disponíveis, que podem ser arranjados em uma multiplicidade de formas diferentes, cada uma podendo levar a implicações distintas quanto à realização de ações do Estado e à condução das finanças públicas. Esses instrumentos já estão relativamente disseminados e fazem parte de uma espécie de “cardápio” orçamentário à disposição dos gestores públicos.

A disponibilidade desses instrumentos significa que a maior parte dos países já se encontra, de uma forma ou de outra, equipada para lidar com ações de natureza plurianual num contexto de anualidade orçamentária. Mas isso não quer dizer que façam o melhor uso possível desses instrumentos, no sentido de que sejam usados para melhorar a situação das finanças públicas com um todo. Fazer isso significa dar um passo além e fazer a **gestão de plurianualidade**.

Como se discutirá na próxima seção, isso significa dispor dos instrumentos de plurianualidade, mas também criar um desenho institucional específico que ajude a conduzir as finanças públicas numa direção desejável.

1.4. Gestão da Plurianualidade

Os diversos instrumentos de plurianualidade analisados dão margem para muitas possibilidades de integrá-los e geri-los. Nesta seção, o foco será colocado no que se tem denominado na literatura como *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) ou, em espanhol, o *Marco de Gasto de Mediano Plazo* (MGMP). Enfatiza-se desde já que não se deve perder de vista que essa é apenas uma das maneiras possíveis de se fazer gestão plurianual e, mais ainda, que não existem modelos pré-concebidos que possam ser automaticamente aplicados a qualquer país.

Deve-se destacar também que não há uma definição única a respeito do que seja o marco de médio prazo. A produção de textos técnicos sobre o assunto tem sido ampla e nem sempre os conceitos utilizados são homogêneos. Some-se a isso, a grande variedade de experiências práticas

que podem ser consideradas uma tentativa de adoção dessa sistemática e tem-se um panorama da diversidade de possibilidades a respeito do que pode ser considerada a gestão plurianual.

O entendimento que se adota neste trabalho é o de que, mais do que uma simples “lista” de instrumentos ou de mecanismos de plurianualidade, o MTEF representa, em tese, uma forma específica de **organização** ou **gestão** dos instrumentos de plurianualidade. Na definição dada pelo Banco Mundial (2013), o MTEF representaria uma “abordagem estratégica *‘forward-looking’* para estabelecer prioridades e alocar recursos”. A partir dessa definição, é possível perceber que o que se busca com esse processo é algo mais amplo do que a simples conciliação de gastos plurianuais dentro de orçamentos anuais.

Nesse sentido, cumpre salientar a distinção entre o que sejam, por um lado, os **instrumentos** de plurianualidade, vistos como meros mecanismos para lidar com gastos de natureza plurianual em contexto de elaboração anual dos orçamentos e, por outro, as maneiras como a plurianualidade pode ser gerida. Esta **gestão** plurianual envolve necessariamente o direcionamento que se quer dar às variáveis plurianuais, de forma consciente.

Não se trata então apenas de possibilitar que gastos plurianuais sejam executados dentro do marco anual dos orçamentos. Quando se considera fazer gestão da plurianualidade, espera-se que o desenho orçamentário facilite a obtenção de determinados resultados para a ação pública como um todo. Por exemplo, buscam-se gastos de melhor qualidade, uso mais estratégico do orçamento e capacidade de priorização, maior conexão entre planejamento e orçamento, maior equilíbrio fiscal e assim por diante.

Nessa perspectiva de gestão, é importante lembrar ainda que não se pode desconsiderar como o Estado se estrutura historicamente, as interações entre suas instituições, o fluxo de informações e o jogo de poder que se estabelece em seu interior. Esse alerta é importante uma vez que pode ser muito difícil se modificar esse tipo de estrutura. Dito de outra forma, não se deve imaginar ingenuamente que é possível

obter todos os supostos benefícios de um MTEF apenas “calibrando” alguns dos **instrumentos** de plurianualidade dos quais ele faz uso e que eventualmente um país já disponha.

Uma observação importante quanto ao MTEF é que o processo, apesar de permitir perspectiva plurianual das ações públicas, não viola o princípio da anualidade dos orçamentos. Assim, dentro do marco de referência citado, o orçamento continua sendo elaborado e aprovado anualmente, sem, contudo, abrir mão de visão orçamentária e fiscal plurianual.

Outra observação importante é que um MTEF não deve ser confundido com o que se convencionou chamar de *Planejamento de Médio ou de Longo Prazo*, em geral elaborado na forma de “Planos de Desenvolvimento”. Nesse sentido, o MTEF tem um escopo muito mais limitado, focando apenas nos aspectos orçamentários e fiscais. Ele até pode ser visto como um meio de facilitar a aderência do orçamento ao Planejamento, mas não pretende e não pode ser confundido com o último.

1.4.1. Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

1.4.1.1. Elementos Fundamentais de um MTEF

Apesar da multiplicidade de opções, é possível identificar em um MTEF típico algumas características básicas. Em primeiro lugar, significa a adoção sistemática de projeções plurianuais, de preferência as rolantes, para *i)* os cenários macroeconômicos, *ii)* para as prioridades governamentais e *iii)* para os orçamentos anuais orientados para resultados. Isso significa fazer uso intenso do instrumento de plurianualidade discutido no item 3.4 da seção anterior. Essas projeções são fundamentais para que não se perca o foco plurianual do orçamento e possam manter-se as estimativas de gastos coerentes não só com o cenário fiscal, mas também com as prioridades atualizadas do governo.

Além disso, é preciso se fazer uma distinção clara entre programas em andamento e novos programas. Essa separação é importante para que se possa mapear, por um lado, como o orçamento atual se comportaria se

não for alterado e, por outro, qual o espaço fiscal que a atual perspectiva econômica abre para anos futuros. A ideia é deixar claro até onde se pode avançar, em termos de novos programas, sem comprometer o equilíbrio das contas públicas. Para que esse processo funcione adequadamente, é fundamental que ambas as estimativas (ações já existentes e novas) sejam feitas com a devida perspectiva plurianual, inclusive projetando o impacto de despesas correntes derivadas dos investimentos (passados e futuros).

Essa característica do MTEF demonstra não só uma clara preocupação com o equilíbrio fiscal, mas também com o uso estratégico do orçamento. Isso porque a falta de espaço para novos projetos tem o condão de recolocar em evidência os programas já existentes e em que medida eles contribuem ou não para as conquistas dos objetivos e prioridades mais recentes de governo. Nesse sentido, um MTEF pode direcionar as escolhas e, portanto, ajudar no atendimento das prioridades.

Um MTEF típico supõe ainda mecanismos para conexão entre o marco fiscal, as prioridades do governo e as receitas e despesas orçamentárias detalhadas, todos consistentes entre si no médio prazo. Essa conexão talvez seja o aspecto mais difícil de construir na adoção de um MTEF, pois envolve a criação ou a articulação de instituições que permitam esse alinhamento. Mas é exatamente neste ponto que entram as dificuldades inerentes aos processos políticos do orçamento que, muitas vezes, respondem mais a peculiaridades históricas ou práticas estabelecidas do que à racionalidade econômica.

A articulação e a operação de todos esses elementos requerem ainda a existência de alguns procedimentos fundamentais. Inicialmente, há que existir uma etapa *top-down*, centralizada, onde se traça o cenário macrofiscal de médio prazo. Essa fase envolve em geral o núcleo econômico do governo (Fazenda, Planejamento, Banco Central) e a Casa Civil. Esse arranjo, naturalmente, depende de como se estrutura cada governo. A partir desse cenário, são definidos os marcos globais do orçamento, como o montante total das receitas, as despesas obrigatórias, o espaço fiscal ou a eventuais necessidades de financiamento e o respectivo impulso fiscal desejado. A partir desses elementos e das prioridades governamentais, são estabelecidos então, ainda nessa fase, os tetos setoriais plurianuais.

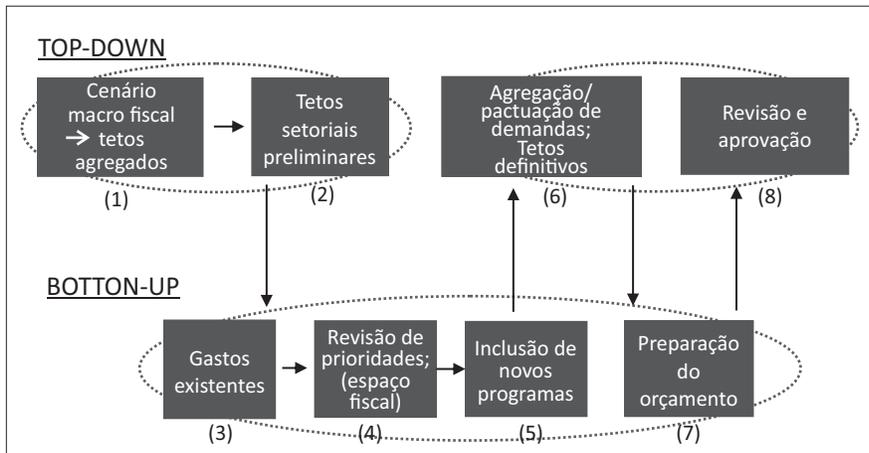
Os limites setoriais são então desdobrados em uma etapa *bottom-up*, onde são desenhados os gastos setoriais, seguindo os respectivos Planos Estratégicos setoriais de médio prazo. Nessa fase, essencialmente descentralizada nos ministérios, órgãos e agências, é fundamental a distinção clara entre as políticas existentes e as novas.

Concluída a fase anterior, inicia-se um processo que se imagina iterativo e transparente de tomada de decisões, com o objetivo de conciliar as diversas demandas e pactuar a divisão dos recursos com base nas prioridades. Essa etapa é fundamental e busca assegurar o consenso e o cumprimento dos limites quanto à divisão dos recursos, considerando-se o cenário macrofiscal e as prioridades de governo. Essa etapa envolve naturalmente um aspecto político, inclusive podendo incluir representantes da sociedade civil, como organizações não governamentais, sindicatos, associações e assim por diante.

A Figura 2 apresenta um processo esquemático simplificado do que seria um MTEF típico. Inicialmente, na fase *top-down*, desenha-se o cenário fiscal e são estabelecidos os tetos agregados do orçamento (1). A seguir, ainda na fase centralizada, são definidos os tetos setoriais, tendo-se em vista as prioridades governamentais (2). Terminada essa fase, inicia-se a etapa descentralizada, que envolve os Órgãos Setoriais (fase *bottom-up*). Nestes, são identificados os gastos já existentes (3), a partir dos quais são reavaliadas as prioridades e a permanência ou não dos programas, definindo-se então o espaço fiscal para novos gastos (4).

A partir desse ponto, cada ministério integra os novos programas aos antigos (5) e, de posse então das diversas demandas setoriais por novos gastos, parte-se para uma rodada de agregação e pactuação de novos limites (tetos setoriais definitivos). Essa fase deve novamente ter a coordenação centralizada, para que se garanta alocação compatível com as prioridades do governo (6). Feita a conciliação e a pactuação dos recursos, parte-se então para a fase de preparação da proposta orçamentária (7), que finalmente deve passar por uma revisão final e pela devida aprovação pelo Congresso (8).

Figura 2 – Processo Simplificado de um MTEF



Fonte: Yaker (2011), com adaptações.

Uma observação importante deve ser feita a respeito desse desenho básico. Não existe uma definição única a respeito do que seja o marco de médio prazo ou *Medium Term Framework* (MTF), que pode assumir feições distintas a partir do grau de aprofundamento que dá às questões plurianuais.

Por exemplo, a perspectiva plurianual pode se limitar a variáveis **fiscais**, no que se tem chamado de *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF). Nesse caso, apenas as variáveis relacionadas ao cenário fiscal são definidas plurianualmente, de forma agregada, ficando as demais restritas a uma visão anual. Naturalmente, esse modelo apresentará mais dificuldades para a articulação entre gastos de médio prazo, as prioridades governamentais e o equilíbrio fiscal, mas pode ser visto como um passo inicial no caminho de um modelo mais completo de gestão plurianual.

Outra alternativa possível é ir além e avançar também na questão **orçamentária** plurianual, denominando-se então *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF). Nesse caso, a projeção de receitas e despesas também são plurianuais e devem ser feitas de forma desagregadas, para permitir plenamente a realização da fase descentralizada (*botton-up*). Essa versão é algumas vezes também denominada de MTEF básico.

Finalmente, pode-se avançar ainda mais e basear o orçamento plurianual na busca por **resultados**, compondo a modalidade denominada *Medium Term **Expenditure** Framework* (MTEF). Nessa variante, é fundamental que os Órgãos Setoriais disponham dos respectivos planejamentos estratégicos, para que sejam estabelecidos objetivos, metas, critérios de avaliação e comparação de projetos e assim por diante. Esse modelo pode ainda ir além dos resultados (produtos) e buscar obter *performance*, enfocando a eficiência, a eficácia, a qualidade e a economicidade com que se executam as ações públicas. Essa versão é também denominada **MTEF expandido** ou ainda *Medium Term Performance Framework* (MTPF).

Figura 3 – MTF enquanto instrumento

TIPO DE MTF (MMP)			PROJEÇÕES
MTEF (MGMP)	MTBF (MPMP)	MTFF (MFMP)	PIB, juros, inflação
			Receitas e despesas agregadas
			Despesas por Órgão e função
			Receitas detalhadas
			Despesas por programas
			Foco em resultados

Fonte: Filc e Scartascini (2010), com adaptações.

A figura 3 resume essas diversas possibilidades. Deve-se ter cuidado, no entanto, com esse tipo de esquematização, uma vez que a partir dela pode-se passar a ideia, sem dúvida presente em algumas abordagens, de que um MTF pode ser visto como um mero conjunto de instrumentos plurianuais e não como uma forma de gestão da plurianualidade. Apesar de possível, essa visão mais restrita pode trazer alguns problemas.

Em primeiro lugar, não parece fazer justiça às possibilidades teóricas e práticas que se procura atribuir ao MTF. Ademais, pode passar a impressão de que sua adoção é mais simples do que de fato é.

A simples justaposição de instrumentos não leva necessariamente a um resultado desejado. Listar a existência de alguns elementos pode induzir observadores menos avisados a julgar países como possuidores de um marco de médio prazo desenvolvido, sem que ele consiga sequer garantir a execução, com qualidade mínima, do que se projetou para o primeiro ano do orçamento, quem dirá para anos adiante. Finalmente, essa visão pode turvar o fato de que instituir um instrumento de plurianualidade pode até parecer simples, mas fazê-lo funcionar adequadamente requer sua inserção e articulação com a institucionalidade estabelecida. Colocá-lo em descompasso com ela é garantia de insucesso.

1.4.1.2. Argumentos favoráveis ao MTEF

A implantação de um MTEF pode trazer uma série de benefícios. Inicialmente, argumenta-se que ele favorece o planejamento fiscal de prazo mais longo. Sem dúvida, ao alargar o horizonte fiscal para além de um ano, antecipa-se uma série de problemas, em geral não enfocados na prática usual, além de permitir a consideração das restrições intertemporais típica das atividades econômicas.

Como não só o cenário fiscal é traçado para vários anos, mas também se colocam nessa perspectiva as prioridades do governo, a adoção de um MTEF permite melhor conexão entre orçamento e planos governamentais, favorecendo o uso mais estratégico dos gastos públicos. Assim, favorece a priorização das despesas e seu alinhamento com os objetivos do governo, ou seja, conduz a uma alocação mais eficiente dos recursos.

Ao traçar um cenário fiscal mais amplo, o MTEF favorece também a estabilidade das finanças públicas. A maior previsibilidade que se confere aos recursos disponíveis contribui ainda para maior credibilidade financeira e conduz a maior disciplina fiscal.

Outra vantagem importante é que a sistemática explicita a relação entre despesas correntes e de capital. Ao exigir a separação clara entre os programas já existentes e as novas atividades, enfatiza-se a conexão entre os investimentos de hoje e os gastos correntes de amanhã, favorecendo melhor planejamento das ações públicas.

Além disso, essa sistemática explicita os *trade offs* existentes nas escolhas públicas, contribuindo não só para o uso mais estratégico dos recursos, mas também para maior transparência. Esse último fator, por sua vez, inibe projeções pouco responsáveis das receitas e das despesas públicas, dificultando manipulações orçamentárias.

Nesse ambiente de maior estabilidade, credibilidade e transparência, melhoram também a gestão financeira e o planejamento estratégico dos órgãos setoriais, que passam a ter que trabalhar com horizonte de planejamento mais largo. Tudo isso contribuiria para maior eficiência do gasto.

Os mecanismos previstos de pactuação acerca da alocação dos recursos favorecem não só a transparência, mas também estimulam a participação na tomada de decisão. Além de considerar os agentes tradicionalmente envolvidos, como o Ministério da Fazenda, o do Planejamento e a Casa Civil, o processo abre a possibilidade de incluir os Ministérios Setoriais e a sociedade civil, o que aumenta o compromisso de cada um deles com os objetivos do governo e com o equilíbrio orçamentário.

Assim, argumenta-se que o MTEF ajudaria a superar algumas limitações dos orçamentos anuais, mesmo sem contrariar o princípio da anualidade. Isso porque o desenho institucional previsto permitiria visão plurianual, sem que o Congresso deixe de analisar e aprovar anualmente o programa de trabalho do Poder Executivo.

1.4.1.3. Riscos de um MTEF

O processo de um MTEF, como qualquer outro, está sujeito a uma série de riscos que podem comprometer seus resultados. Conhecê-los é fundamental para que se possa evitar sua ocorrência, impedindo com que o MTEF se torne um mero exercício retórico, sem conexão com a realidade cotidiana do governo.

O principal dos riscos é que o processo gere a imposição de restrições fiscais pouco efetivas. Isso porque de nada adianta traçar um cenário fiscal para vários anos se ele não é crível ou não pode ser atingido. E o principal

problema quanto a isso é a tendência de superestimar o crescimento econômico e os recursos disponíveis para o período projetado. Faz parte do processo político do governo expressar otimismo quanto ao seu programa de trabalho. No entanto, projeções irrealistas podem comprometer todo o esforço, ao traçar um cenário que não poderá ser mantido.

Além disso, outro risco importante é que ambientes de instabilidade comprometem sobremaneira as projeções. E, mais uma vez, a credibilidade do cenário e a firme imposição dos limites pactuados é um dos sustentáculos do modelo. Daí a necessidade de que as projeções sejam realizadas de maneira tecnicamente embasada, de preferência, feitas por mais de uma agência e com escrutínio público de atores independentes.

Outro problema é que, dada a transparência do processo, os ministérios setoriais tendem a ver as projeções plurianuais como um “direito adquirido”. Isso não só dificulta o remanejamento de recursos para atender eventuais mudanças de prioridades ou de conjuntura, como evidentemente as projeções não podem ser tomadas como certas, já que a incerteza não tem como ser completamente neutralizada. Essa visão pode gerar tentativas oportunistas de antecipar ou de postergar projetos com a intenção de alterar a divisão original de recursos.

Sério risco ao processo surge também quando as regras institucionais e legais existentes são inadequadas ao processo plurianual, tal como idealizado. Por exemplo, pouca transparência, ausência de mecanismos de pactuação de prioridades, restrições fiscais pouco efetivas, entre outros problemas, tendem a minar a sistemática como um todo.

Outra questão é que a introdução de um MTEF pode gerar perda de poder tanto por parte do Legislativo, como também do próprio Executivo. No primeiro caso, o Congresso pode ver sua importância diminuída como instância representativa no tocante à alocação dos recursos ou em relação à definição de rumos. No caso do executivo, pode haver redução substancial do controle do processo e da discricionariedade com que o mesmo é conduzido, bem como em relação às decisões sobre a alocação final dos recursos.

1.4.1.4. Pré-condições para o Sucesso do MTEF

Diante desses problemas, algumas pré-condições em geral são associadas ao sucesso de um MTEF. A primeira delas é que os processos e controles orçamentários já estejam plenamente desenvolvidos. O país deve contar com instituições para elaboração, análise, acompanhamento, inclusive controle externo e assim por diante. Em resumo, o processo orçamentário tradicional já deve estar consolidado para que se possa dar o passo adiante no sentido da gestão plurianual.

É importante também que o governo possua suas prioridades e objetivos de médio prazo claramente definidos. Não adianta projetar cenários de médio prazo se não se sabe exatamente em qual direção se pretende ir. Mas também se deve ter consciência de que nem tudo que se pretende realizar pode ser feito imediatamente, ou seja, as prioridades devem ser definidas para que se possa hierarquizar os projetos e selecionar o que vai e o que não vai ser realizado de imediato, diante de receitas públicas (realisticamente) estimadas para o período em análise.

Ao lado dos objetivos gerais do governo, os órgãos setoriais precisam dispor também de seus planos setoriais estratégicos e financeiros plurianuais, com produtos e serviços adequadamente definidos. Isso é importante para que a etapa *botton-up* possa ser realizada de forma bem fundamentada e que demandas por novos gastos possam ser confrontadas entre os diversos solicitantes. Para que se possa estabelecer consenso entre os demandantes a respeito dos projetos que serão encampados ou não, sem comprometer o equilíbrio orçamentário, é preciso que sua contribuição para as prioridades governamentais possa ser avaliada e estejam claras para todos os envolvidos.

A capacidade para a realização de cenários adequados de médio prazo é também fundamental para o sucesso do MTEF. Assim, é necessário que se disponha de métodos realistas e confiáveis de projeção plurianual de receitas e despesas. De preferência, é recomendável que essas projeções sejam realizadas da forma mais transparente possível e

por mais de uma entidade, para que cenários alternativos possam ser confrontados e avaliados de forma independente.

Mecanismos de prestação de contas exaustivos e transparentes são ainda essenciais para o sucesso da empreitada. Em especial, é necessário que se aponte e avalie discrepâncias entre as projeções elaboradas e os valores efetivamente realizados e que as diferenças sejam analisadas e justificadas, mediante processo transparente e disponível ao escrutínio público e de órgãos de controle. Essa verificação é importante para que se evite a tendência natural dos governos de superestimação de possibilidades quanto à arrecadação de receitas, de forma a acomodar mais gastos do que efetivamente pode ser realizado.

Outro ponto importante é que o cenário plurianual deve incluir, de preferência, a totalidade das receitas e despesas, ou seja, é preciso que orçamentos universais sejam realizados. É até possível que o MTEF se aplique a apenas parte do orçamento, mas isso pode ser visto como uma vulnerabilidade do processo, uma vez que dá margem para justificativas muito amplas em relação à frustração de expectativas. A universalidade do orçamento, em geral, diz respeito ao orçamento de cada ente, mas há casos onde ela envolve também as diversas esferas de governo (União, Estados e Municípios). Quando isso ocorre, concede-se ainda mais força ao processo, que passa a contar com cenários integrais a respeito das finanças do País. Naturalmente, essa perspectiva necessita de forte coordenação federativa para a realização do processo.

Como o MTEF supõe a pactuação em torno das ações incluídas no orçamento, devem existir processos desenvolvidos para a divulgação e o monitoramento do gasto público. Esse passo é fundamental para se garantir e manter o consenso em torno da ação pública.

Finalmente, não se pode prescindir do compromisso das autoridades públicas com o processo plurianual e com o cumprimento das metas. Nesse sentido, as projeções devem impor realmente restrições fortes e efetivas para a gestão, fornecendo balizamento claro sobre os rumos das finanças públicas no médio prazo.

1.4.2. O Brasil possui um MTEF?

O Brasil já dispõe de alguns dos instrumentos comumente utilizados em um MTEF. No entanto, dificilmente se poderia afirmar que o País já dispõe de um processo completo e bem desenvolvido de gestão orçamentária de médio prazo, nos termos idealizados para um MTEF.

Exemplos de instrumentos já utilizados no Brasil e que são típicos de um MTEF estão reunidos na Figura 4, onde o Brasil é apresentado ao lado de outros países da América Latina. Esses instrumentos estão presentes, no caso brasileiro, nos cenários fiscais traçados nas LDOs, assim como no detalhamento de receitas e despesas, com foco em resultados, desenhados no PPA para horizonte de 4 anos, tal como se discutiu nos exemplos da seção 3.4.4 deste trabalho.

No entanto, existem diversos elementos de um MTEF típico que estão ausentes no caso brasileiro e que demonstram que a adoção desse processo no País ainda teria que avançar bastante para que possa ser considerado como tal. Entre os principais elementos ausentes pode-se citar:

- Tetos plurianuais setoriais para o médio prazo;
- Orçamentos setoriais de médio prazo que reflitam o planejamento estratégico dos Ministérios;
- Distinção clara entre programas em andamento e novos programas;
- Instâncias decisórias transparentes e com regras claras, que permitam a alocação de recursos de forma pactuada e alinhada com objetivos estratégicos do governo;
- Mecanismos transparentes de prestação de contas das divergências entre realizado e projetado;
- Imposição de restrição fiscal forte na elaboração dos orçamentos anuais.

O distanciamento do caso brasileiro em relação ao MTEF fica ainda mais evidente quanto se entende o marco de médio prazo como forma de **gestão** da plurianualidade. Como se discutiu ao longo deste capítulo, dispor de alguns instrumentos não significa que se faça uso consciente dos mesmos em termos de direcionamento das finanças públicas.

Figura 4 – Uso de instrumentos utilizados em um MTEF – Países Selecionados

COUNTRIES	MTEF									
	MTFF			MTBF		MTEF			Expenditure Projections by Program	Results Projections
	GDP Projections ²	Inflation Projections	Aggregated Expenditure Projections	Aggregated Income Projections	Expenditure Projections by Administrative Unit	Expenditure Projections by Function	Disaggregated Income Projections			
Argentina ¹	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Bolivia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Brazil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Costa Rica	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Chile ²	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Dominican Rep.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Ecuador	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
El Salvador	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Nicaragua ³	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mexico ²	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Honduras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Panama	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Peru ^{3,5}	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Fonte: Filc e Scartascini (2010).

Apesar de dispor de alguns dos instrumentos de plurianualidade, como demonstra a Figura 4, uma análise mais acurada da situação brasileira mostra o risco de se considerar uma simples lista de instrumentos como indicador de uma situação mais definida quanto à gestão plurianual. Detalhamento dessa avaliação, no entanto, será buscada nas partes seguintes deste trabalho.

1.5. Plurianualidade orçamentária: complexidade e caminhos a trilhar no Brasil

O presente capítulo procurou analisar alguns conceitos básicos relacionados à plurianualidade orçamentária, como forma de harmonizar entendimento sobre o assunto e facilitar análise posterior sobre o caso brasileiro. Entre as principais conclusões a que o capítulo permite chegar, destaca-se que a plurianualidade é uma questão complexa, uma vez que envolve tanto questões técnicas como políticas.

Do ponto de vista político, qualquer consideração relativa à anualidade ou à plurianualidade envolve a forma como o Executivo e o Congresso se relacionam. Além disso, diz respeito também à forma como o próprio executivo se estrutura. Do ponto de vista técnico, existem

vários instrumentos de plurianualidade e várias formas de integrar esses instrumentos, que mudam de país para país e mesmo dentro de cada país, ao longo do tempo.

Apesar do Brasil já dispor de uma série de instrumentos de plurianualidade, dificilmente se pode afirmar que o País já dispõe de um MTEF. Avançar nessa direção, entretanto, requer resposta a algumas questões que ainda se encontram em aberto:

- Qual(is) caminho(s) seguir para melhorar a *performance* do orçamento brasileiro, em particular na questão da plurianualidade?
- Como está o desempenho dos instrumentos de plurianualidade disponíveis no País?
- Quais instrumentos precisam ser melhorados e como eles devem ser articulados?
- São necessários novos instrumentos, nova gestão dos já disponíveis, ou uma combinação de ambos?
- De que forma se pretende gerir a plurianualidade no Brasil? Desejamos implantar de fato um MTEF?
- Quais os cuidados necessários em cada uma das alternativas disponíveis e qual a melhor estratégia para sua implementação?

PARTE II

INSTRUMENTOS DE PLURIANUALIDADE NO BRASIL

CAPÍTULO 2 – CENÁRIOS DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

2.1. Introdução

Consoante o ordenamento proposto na Constituição Federal, o PPA é considerado uma das três leis orçamentárias, conjuntamente com a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Seu propósito central é traçar os rumos a serem seguidos pela administração federal por meio de objetivos, diretrizes e metas de governo. O escopo específico do PPA encontra-se delineado no art. 165 § 1º, segundo o qual:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

Em relação à estruturação, forma de organização e conteúdo do PPA, a Constituição determinou que o assunto fosse remetido à legislação posterior, conforme se depreende da leitura do art. 165 § 9º, segundo o qual:

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, ainda não há regulamentação definitiva sobre a forma como o PPA deve ser organizado. Em que pese essa ausência de normatização, os PPAs aprovados desde a promulgação da Constituição Federal têm se pautado por certos critérios, que vêm sendo repetidos de forma recorrente. Dentre os principais critérios adotados pelos PPAs destaca-se a construção de cenários, que integram a “fase estratégica” do plano.

Nos cenários utilizados pelo PPA, merecem destaque aqueles de caráter macroeconômico. Esses cenários fiscais oferecem visão geral da situação corrente da economia brasileira, bem como esboçam alguns prognósticos para o futuro próximo. Além disso, os cenários fiscais

ajudam a aferir o grau de sustentabilidade do plano. Como salienta Luiz Fernando Arantes Paulo, estudioso do planejamento governamental, o PPA preocupa-se não apenas com a proposição de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do país, mas também com a verificação da existência de fontes de financiamento.

Comentando o processo de elaboração do plano, ele explica que para compatibilizar as demandas por políticas com a capacidade de financiamento governamental, “é realizada uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, de forma a dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas” (PAULO, 2010, p. 176).

O objetivo deste texto é apresentar e examinar os cenários constantes do PPA, especialmente os de caráter macroeconômico, com a finalidade de verificar: i) como os cenários são preparados; ii) se há aderência entre o que é projetado e o que é efetivamente realizado; iii) se há integração entre as previsões contidas nos cenários e a programação detalhada no plano.

O argumento central desenvolvido aqui é que não obstante os cenários, especialmente os macroeconômicos, estejam ganhando sofisticação nas sucessivas edições do plano, há espaço para aperfeiçoamento. Em particular, sugere-se que seria desejável fortalecer a integração entre os cenários e a programação detalhada no plano e demais instrumentos orçamentários (que se materializa nos programas e ações de governo).

Esse argumento é construído em quatro etapas. A seção 2 discute o papel dos cenários no PPA. A seção 3 confronta as previsões feitas nos cenários fiscais com os dados efetivamente verificados. A seção 4 discute a importância da integração entre cenários e programação no contexto da plurianualidade. A seção 5 conclui o capítulo e propõe sugestões de aperfeiçoamento para melhor integração do PPA a um novo desenho plurianual do País.

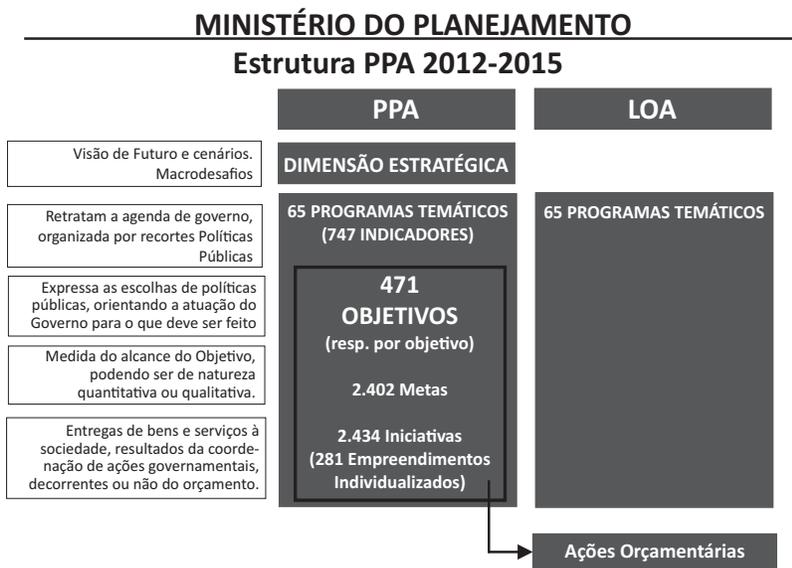
2.2. Os cenários contidos no PPA

A estrutura dos PPAs recentes tem variado a cada edição do plano. Como mencionado anteriormente, a Lei Complementar (também

chamada de nova Lei de Finanças, substitutiva da Lei nº 4.320, de 1964) que deverá regulamentá-la ainda não foi aprovada. Mesmo assim, os PPAs têm sido elaborados contendo textos introdutórios – aqui qualificados como cenários – que apresentam o panorama geral da economia brasileira, destacando aspectos como “trajetória macroeconômica recente”, situação do mercado de trabalho, indicadores de competitividade, análise de gargalos tecnológicos e logísticos etc, além de breves análises do contexto internacional. O objetivo desses textos introdutórios é não apenas retratar o contexto no qual se encontra a economia brasileira, mas também indicar possíveis rumos a serem alcançados.

Os cenários, juntamente com a “visão de futuro” e os “macrodesafios”, compõem a “dimensão estratégica” do PPA. Cabe à dimensão estratégica formular as diretrizes do plano, que estabelecem os objetivos de longo prazo a serem alcançados. Conforme se depreende da Figura 1 abaixo, que exhibe marcos centrais do processo de elaboração do plano que vigorou para o período de 2012 a 2015, a dimensão estratégica antecede – e orienta – a etapa programática:

Figura 1 – Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Os cenários são importantes porque fornecem, em tese, os parâmetros que serão observados na definição das políticas públicas, programas e ações, mesmo que as últimas não estejam explicitamente constando do plano nas versões mais recentes. Mas como eles são preparados? Qual o seu conteúdo? Como se integram com a programação? Um ponto de partida conveniente para esclarecer como são estruturados esses cenários pode ser encontrado no último PPA encerrado (PPA 2012-2015). Para facilitar a visualização, o quadro 1 abaixo resume, por tipos de cenários, a sua estrutura e o seu conteúdo, procurando explorar a aderência com a política fiscal estabelecida pelo governo.

Quadro 1 – Cenários discutidos no PPA 2012-2015

Tipo de Cenário	Estrutura	Aderência/ Repercussão com Política Fiscal?
Macroeconômico	<ul style="list-style-type: none"> • Trajetória recente • Contexto internacional • Desafios a serem enfrentados • Projeções econômicas <ul style="list-style-type: none"> Demanda agregada Oferta agregada • Inflação • Setor Externo • Setor Público (NFGC) 	<p>Alinhamento do plano com metas fiscais estabelecidas pelo governo federal: as despesas devem ser “compatíveis com um <u>cenário de sustentabilidade fiscal</u> ... cujos agregados de receita e despesa foram projetados levando-se em conta os parâmetros macroeconômicos ... estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF)” (SPI, 2011, p. 30)</p>

Tipo de Cenário	Estrutura	Aderência/ Repercussão com Política Fiscal?
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Demografia • Desigualdade e pobreza 	<p>Os desafios a serem enfrentados requerem implementação de políticas públicas específicas com impacto fiscal direto sobre as finanças públicas: “O aprofundamento da inclusão social com redução das desigualdades esperado no período do PPA 2012-2015 requer que o Estado <u>execute políticas públicas</u> para chegar às diferentes facetas da pobreza” (SPI, 2011, p. 37)</p>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase em vários temas <ul style="list-style-type: none"> Energia Alimentos Educação Ambiental Desmatamento Biodiversidade Recursos hídricos Saneamento básico Mudança climática Matriz logística 	<p>Foco desse cenário recai sobre a integração entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, já que o plano “considera a superação de gargalos para o seu pleno desenvolvimento, como a infraestrutura, a redução da pobreza e a inclusão de estratos significativos da população ao mercado de consumo <u>em harmonia com a conservação e proteção de seus recursos naturais</u>” (SPI, 2011, p. 52)</p>

Tipo de Cenário	Estrutura	Aderência/ Repercussão com Política Fiscal?
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura Produtiva <ul style="list-style-type: none"> Expansão investimentos Comércio exterior Avanços tecnológicos Diferenças regionais Inserção competitiva • Educação • Mercado de trabalho • Políticas de Infraestrutura 	<p>Políticas de financiamento, tais como subsídios e subvenções, são importantes para estimular o desenvolvimento regional e têm impacto fiscal sobre as contas públicas. Financiamento público é decisivo “para induzir investimentos privados com potencial de fortalecimento de cadeias produtivas, sobretudo para as regiões menos desenvolvidas, <u>destacando-se o papel que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social vem desempenhando</u>, evidenciado por sua alta participação na formação bruta de capital fixo” (SPI, 2011, p. 61)</p>

Fonte: Elaboração própria baseada em SPI (2011a)

2.3. Análise dos cenários apresentados no PPA: Projetado X Realizado

Como se mencionou anteriormente, as edições sucessivas do PPA têm esboçado cenários com o propósito de fornecer diagnóstico da situação atual do país e apontar para trajetórias desejáveis. Assim, esses

cenários são importantes não apenas porque ajudam a mapear os desafios a serem enfrentados por meio de políticas públicas, mas também porque evidenciam oportunidades que podem ser aproveitadas para fortalecer o desenvolvimento nacional.

A utilização de cenários fiscais e de parâmetros macroeconômicos, discutidos nesta seção do estudo, ao fornecer estimativas sobre os principais agregados da economia, tem a finalidade de assegurar que há condições de financiamento para a implementação de novas políticas. Nesse sentido, eles podem ser considerados mecanismos indispensáveis da gestão fiscal responsável. “Projeções macroeconômicas”, afirma estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, “aumentam a transparência da política fiscal e a previsibilidade dos fluxos financeiros. Essa informação ajuda a estabelecer níveis de gasto compatíveis com o nível de endividamento e de recursos na economia no médio prazo” (FILC; SCARTASCINI, 2010, p. 4).

Procura-se estabelecer o “espaço fiscal”, que determinará o montante de recursos disponível para financiar a alocação de novas programações. Em linguagem orçamentária, é possível afirmar que o objetivo principal da utilização dos cenários fiscais e das projeções macroeconômicas é a construção de “linhas de base” (*baselines*) do gasto público. Naturalmente, os cenários são apenas indicações de rumos futuros, que podem se confirmar ou não. Dessa forma, é conveniente avaliar se os cenários formulados pelos PPA têm conseguido estimar com precisão as variáveis projetadas. Na seção 3.1, explora-se o caso específico do PPA 2012-2015. Na seção 2.3.2, examinam-se as experiências de PPAs mais antigos.

2.3.1. PPA 2012-2015: cenário fiscal e parâmetros

O PPA 2012-2015, por ter oferecido tratamento mais criterioso do que versões anteriores no que tange ao cenário fiscal, fornece bom ponto de partida para a nossa análise. Nesse sentido, cabe investigar como os cenários fiscais e as projeções macroeconômicas têm sido utilizadas. Desempenham papel relevante ou acessório? Os dados são confiáveis e

bem organizados? Os índices escolhidos mantêm uniformidade, repetindo-se em todas as PPAs ou variam a cada edição do plano? As projeções são sofisticadas ou simplórias? São passíveis de aperfeiçoamento?

Um avanço importante a ser notado na versão 2012-2015 do PPA foi a utilização do documento “Necessidade de Financiamento do Governo Central” (NFGC), que é fonte importante de informações fiscais. A NFGC evidencia a expectativa de arrecadação de receitas e de realização de despesas, assim como projeta o resultado a ser atingido pelo governo. Para facilitar a sua visualização, veja-se a Figura 2 abaixo:

Figura 2 – Necessidade de Financiamento do Governo Central constante da Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2008-2011

Tabela 3. Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

Discriminação	2012	2013	2014	2015
I. RECEITA TOTAL	24,18	24,28	24,26	24,20
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	15,60	15,73	15,72	15,69
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	5,87	5,90	5,88	5,86
I.3. Outras Receitas	2,72	2,65	2,65	2,65
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	4,09	4,12	4,12	4,11
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	20,09	20,16	20,14	20,09
IV. DESPESAS	18,51	18,59	18,54	18,49
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	4,13	4,01	3,91	3,80
IV.2. Benefícios da Previdência	6,92	6,85	6,79	6,76
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	2,24	2,29	2,34	2,40
IV.4. Despesas Discricionárias	5,08	5,30	5,35	5,38
IV.4.1. Poder Executivo	4,88	5,10	5,12	5,18
IV.4.2. Legislativo/Judiciário/MPU	0,20	0,20	0,23	0,20
IV.5. Reserva de Contingência	0,14	0,14	0,15	0,15
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III – IV)	1,57	1,58	1,60	1,60
VI. META DE RES. PRIMÁRIO	2,14	2,14	2,15	2,15
VII. Recursos para o PAC - dedução da meta	0,56	0,56	0,56	0,56
VIII. META DE RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	1,57	1,58	1,59	1,59

Fonte: Ministério do Planejamento

Esse documento, produzido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, projeta o resultado fiscal primário do governo para um período de quatro anos, por meio de detalhamento dos principais grupos de receitas e despesas públicas. A NFGC é importante

não apenas porque permite aferir os valores agregados de receitas e despesas do governo, mas também porque possibilita conhecer os montantes de despesas obrigatórias e discricionárias, segregando-as entre Poder Executivo e Demais Poderes, assim como explicita a meta de resultado primário a ser atingida pelo governo.

A incorporação desse valioso conjunto de informações macroeconômicas, que integra a Mensagem Presidencial que encaminha o plano para o Poder Legislativo, possui dois benefícios: i) fortalece a transparência das finanças públicas ao associar a elaboração do plano à necessidade de financiamento do governo; ii) sugere o compromisso do planejamento governamental com a sustentabilidade fiscal. A respeito desse último, inclusive, a própria Mensagem relata que “a manutenção das contas públicas sólidas constitui um dos elementos fundamentais para sustentação do crescimento econômico verificado nos últimos anos”, bem como afirma que “as despesas que financiam os programas que integram o Plano Mais Brasil estão compatíveis com um cenário de sustentabilidade fiscal” (SPI, 2011a, p. 30).

Outro aspecto importante é a confrontação entre valores previstos e realizados, que se encontra detalhada no Anexo I deste estudo. É interessante dividir a análise em dois blocos, que são os dois principais agregados em que se distribuem as contas públicas: receitas e despesas.

- Em relação às receitas totais, cujos dados são apresentados como proporções do PIB, os índices de acerto foram superiores a 90%. Dito de outra forma, a margem de erro foi inferior a 10%. Constatou-se que quanto mais distante do ano inicial da série, maior foi o desvio. O item “Arrecadação Administrada pela RFB, exceto RGPS” afastou-se mais da estimativa (com desvio médio superior a 10%) em comparação com o item “Arrecadação líquida para o RGPS” (cujo desvio médio foi próximo a 4%).
- Por sua vez, em relação às despesas totais, também entendidas como proporção do PIB, o grau de acurácia foi maior. Os índices

de acerto foram superiores a 95%. A aderência da projeção foi maior para os itens “Pessoal e Encargos Sociais” (desvio médio de 1,9%) e “Benefícios da Previdência” (desvio médio de 3,4%) do que para os itens “Outras Despesas Obrigatórias” (desvio médio de 19%) e “Despesas Discricionárias” (desvio médio de 14,5%). Curiosamente, o índice de acerto foi melhor em 2014 do que em 2013.

Espera-se que a prática de incluir a NFGC nos textos que introduzem – e encaminham – o PPA seja mantida, o que permitirá continuar aferindo a relação entre dados projetados e realizados. Além de fornecer visão panorâmica de receitas e despesas, bem como delinear a sua trajetória, a NFGC exprime também a meta de resultado primário almejada pelo governo que é informação indispensável para a gestão fiscal das contas públicas. Dessa forma, possibilita enxergar o plano dentro do contexto fiscal idealizado pelo governo.

Além do cenário fiscal apresentado no PPA, existe um segundo avanço digno de nota: trata-se da utilização de estimativas macroeconômicas “oficiais” explícitas, mediante a utilização da grade de parâmetros produzida pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Como se discutirá adiante, há vantagens em se optar pelo uso de informações geradas pelo próprio governo⁴. Para facilitar a visualização, a figura 3 abaixo reproduz integralmente a tabela que contém a grade de parâmetros adotada no plano (SPI, 2011a, p. 30).

⁴ É bem verdade, entretanto, que a utilização de projeções oficiais apresenta limitações, já que elas podem refletir os cenários desejados pelo governo ao invés de retratar efetivamente o desempenho das variáveis estimadas. Nesse caso, possíveis distorções podem ser corrigidas com a confrontação sistemática de indicadores de mercado, como o Relatório Focus divulgado semanalmente pelo Banco Central, que contribuiriam para assegurar seu caráter “realista”. Dessa forma, ainda que adoção de projeções oficiais explícitas represente avanço, ainda há espaço para aperfeiçoamento.

Figura 3 – Parâmetros Macroeconômicos constante da Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015

PPA 2012-2015							
Tabela 4. Parâmetros Macroeconômicos para a elaboração do PPA 2012-2015*							
Ano	PIB R\$ milhões	PIB (Var % Real)	IPCA Acum (Var %)	IGP-DI Acum (Var %)	Massa salarial (Cresc real)	Taxa Selic over % a.a. (dezembro)	Câmbio R\$/US\$ (Média)
2012	4.537.477	5,00	4,80	5,00	4,71	12,50	1,64
2013	5.008.698	5,50	4,50	5,50	4,58	11,00	1,72
2014	5.521.965	5,50	4,50	5,50	4,44	9,50	1,74
2015	6.087.828	5,50	4,50	5,50	4,33	8,00	1,77

*os parâmetros utilizados no documento foram fornecidos pela SPE/MF

Fonte: Mensagem Presidencial - SPI/MP (SPI, 2011a)

Dessa forma, em síntese, a incorporação de documentos fiscais (como a NFGC) e dos parâmetros macroeconômicos (como a grade da SPE/MF) nos cenários traçados pelo PPA é bem vinda. Entretanto, como se abordará adiante, em que pesem esses avanços, ainda há espaço para aperfeiçoamento. Antes de se discutir como esses cenários podem ser aprimorados, é conveniente examinar o nível de acurácia das projeções macroeconômicas, o que pode ser feito pela análise dos PPAs antigos.

2.3.2. Análise de cenários de PPAs antigos

Em edições anteriores do PPA, os parâmetros macroeconômicos são apresentados de forma diferente (e com menor grau de sofisticação). No caso do PPA 2008-2011, por exemplo, o formato foi aquele exibido na Figura 4 abaixo:

Figura 4 – Parâmetros Macroeconômicos constante da Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2008-2011

PPA 2008-2011							
Tabela 14. Parâmetros e Projeções Utilizadas nas Estimativas do Endividamento do Setor Público*							
Ano	Inflação IPCA acumulada (% ano)	Inflação IGP-DI acumulada (% ano)	Taxa de juros nominal - Over/Selic	Taxas de juros nominal - Over/Selic final do ano	Taxa de juros real - Over/Selic final do ano	Taxa de câmbio R\$/US\$ - final do ano	Taxa de câmbio R\$/US\$ - média
2008	4,00	4,00	10,10	9,75	5,86	1,95	1,91
2009	4,50	4,50	9,51	9,02	4,80	2,07	2,00
2010	4,50	4,50	8,94	8,76	4,25	2,10	2,06
2011	4,50	4,50	8,54	8,50	3,86	2,15	2,10

*origem dos dados não informada

Fonte: Mensagem Presidencial - SPI/MP (SPI, 2007)

Por sua vez, o PPA 2004-2007 também contém uma tabela na qual indica os parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do plano. Veja-se a Figura 5 abaixo:

Figura 5 – Parâmetros Macroeconômicos constante da Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2004-2007

PPA 2004-2007						
Tabela 5. Principais parâmetros e projeções utilizadas nas estimativas de endividamento do setor público em 2004-2007*						
Ano	Inflação IPCA acumulada (% ano)	Inflação IGP-DI acumulada (%ano)	Taxa nominal de juros implícita sobre a dívida líquida do Setor Público (média% ao ano)	Taxa real de juros implícita sobre a dívida líquida do Setor Público (média % ao ano)	Taxa de câmbio R\$/US\$ (valor ao final do ano)	Dívida líquida do setor público (em % do PIB)
2004	5,50	7,50	14,50	8,10	3,51	58,10
2005	4,50	5,00	12,40	7,50	3,64	55,00
2006	4,00	4,50	10,10	5,80	3,75	51,90
2007	4,00	4,00	8,30	4,10	3,86	48,20

*origem dos dados não informada

Fonte: Mensagem Presidencial - SPI/MP (SPI, 2003)

É interessante constatar que, quando se avaliam diversas edições do PPA, a grade de parâmetros utilizados não é constante, já que os indicadores variam a cada edição. Por exemplo, “dívida líquida do setor público” aparece apenas no PPA 2004-2007 e não se repete em planos posteriores. Dados, nominais e reais, do PIB podem ser encontrados apenas no PPA 2012-2015, não tendo sido indicados nas versões anteriores. A ausência de uma grade contendo os mesmos parâmetros não é necessariamente uma deficiência, mas pode dificultar a construção de séries temporais abrangendo vários PPAs. Outro ponto a ser observado é que tanto o PPA 2004-2007 quanto o PPA 2008-2011 apresentam parâmetros cuja fonte não é informada. Em prol da transparência, seria desejável que o órgão emissor dos indicadores fosse mencionado. A inexistência de fonte, entretanto, parece ter sido retificada, como foi demonstrado pela versão do PPA 2012-2015 (que, como se discutiu acima, optou pela grade construída pela SPE/MF).

Outra questão importante diz respeito ao nível de acurácia das previsões formulados no plano. Essa avaliação é essencial porque afeta diretamente a estimativa de recursos futuros disponíveis para financiamento de novas políticas públicas. Dessa forma, é importante saber até que ponto os valores observados realmente correspondem às projeções contidas no PPA. É possível separar a resposta em três grupos.

- Em relação à inflação, os 3 PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015) parecem ter gravitado em torno das metas definidas pelo governo (em vários casos, utilizando a própria meta de 4,50%). Nesse caso, não se trata propriamente de estimativa da inflação, mas de mera reprodução do índice fixado pelo governo. Confrontando-se os valores observados com os previstos, é possível afirmar que houve desvios pronunciados em relação ao IGP-DI, que frequentemente superou os valores projetados.
- Em relação à taxa de juros, o grau de acurácia foi variável. No PPA 2004-2007, houve forte variância em relação aos valores previstos. Por sua vez, para o PPA 2008-2011, houve maior aderência entre valores estimados e valores observados. Por outro lado, a diferença entre o projetado e o realizado não foi negligenciável para o PPA 2012-2015.
- Quanto ao câmbio, as estimativas foram problemáticas para o PPA 2004-2007 (previa-se desvalorização cambial, quando na verdade houve apreciação), havendo expressiva variância entre previsto e realizado. Para o PPA 2008-2011, as estimativas foram relativamente satisfatórias, enquanto para o PPA 2012-2015, as previsões também não foram boas.

É importante alertar que os desvios verificados entre as projeções e os valores realizados não devem ser julgados de forma muito severa. Em primeiro lugar, as estimativas são feitas para o primeiro ano do PPA e não são atualizadas no decorrer do período, de forma que as projeções são estáticas e não são reajustadas para incorporar a trajetória recente dos índices. Nesse caso, é difícil supor que as previsões (feitas no ano anterior

ao início da vigência do plano) possam ser acuradas para os quatro anos seguintes.

Em segundo lugar, a imprecisão das estimativas não parece produzir consequências sérias, porque, como se problematizará na próxima seção, o nível de integração entre os cenários e a programação contida no PPA não está claro. Portanto, mesmo que os níveis de inflação, juros e câmbio destoem das projeções feitas, é possível que seu impacto adverso não seja significativo para o conteúdo propriamente dito do plano: programas, metas, objetivos etc.

Justamente em virtude dessa possível desconexão entre cenários e programação – que é uma hipótese levantada neste estudo – teóricos do planejamento governamental argumentaram que o caráter estratégico do plano tem sido comprometido (Garcia, 2012). De fato, como afirma Paulo (2013), há espaço para aperfeiçoamento em vários aspectos do plano, inclusive em relação à construção de cenários.

A seção seguinte investiga se é possível fortalecer o viés estratégico do PPA por meio da formulação de cenários, que poderiam ser não apenas mais precisos, mas também dotados de maior integração com a programação setorial.

2.4. Rumo à plurianualidade: a importância da integração entre cenários e programação

Cenários são importantes sob diversos prismas. A utilização de cenários confiáveis, por exemplo, pode lastrear a formulação de políticas públicas exequíveis, consistentes com prioridades e limitações orçamentárias e fiscais do governo. Cenários adequados, que traduzam com fidedignidade a situação em que se encontra o país e forneçam prognósticos plausíveis sobre o futuro, constituem-se em instrumentos decisivos de apoio ao processo decisório: eles sinalizam aos gestores as opções alocativas e seus respectivos custos e impactos nas contas públicas.

Além disso, bons cenários são indispensáveis para o planejamento de médio prazo do gasto público, contribuindo para a utilização racional e eficiente de recursos públicos em horizontes temporais mais longos. Em particular, a migração para um modelo orçamentário plurianual, como tem sido sugerido por importantes organizações internacionais que prestam assessoramento em finanças públicas, pressupõe a construção de cenários bem elaborados que possam nortear a visão de longo prazo do governo.

Ressalte-se que, mesmo dentro do governo federal, é possível detectar técnicos defendendo a plurianualização orçamentária, bem como a extensão do período de abrangência do PPA. Em artigo recente, reconhecida autoridade em planejamento governamental pronunciou-se favoravelmente não apenas à introdução do orçamento plurianual, mas à própria extensão do período de abrangência do PPA.

Incorporar o cálculo de médio prazo nas decisões governamentais é imperioso. A maior parte dos problemas complexos demanda anos para serem equacionados. Os grandes projetos de investimento também só são concluídos em vários exercícios. Um projeto nacional de desenvolvimento requer tempo para ser incorporado pelo imaginário coletivo. Para um PPA que cobrisse oito anos de governo, o mais apropriado seria um orçamento também plurianual, mínimo de dois anos – passível de ajuste anual, ou a qualquer tempo em que se fizesse necessário. Têm-se condições para tanto e a realidade está a exigir algo neste sentido (GARCIA, 2012, p. 453-4; grifo nosso).

Pensar a questão da plurianualidade no contexto de planejamento governamental não é tarefa simples. Um passo inicial, entretanto, refere-se justamente à dimensão dos cenários, tema central deste capítulo. Mais especificamente, um aspecto chave reside no nível de “integração” entre os cenários e a programação setorial – programas, metas, iniciativas – detalhada no plano. A questão central que se coloca, então, para reflexão é a seguinte: em que medida os cenários articula-se com os programas de governo?

Em princípio, no tocante ao PPA federal, é possível argumentar que os cenários exercem papel mais “informativo” do que propriamente “orientador”. Assim, eles visam basicamente a esclarecer o contexto

econômico e social, fornecendo dados sobre conjuntura nacional e internacional, contribuindo para formular diagnóstico sobre o estado em que o país se encontra, e apontando caminhos factíveis para se alcançarem os objetivos de longo prazo fixados pelos governantes. Não fica claro, entretanto, até que ponto a programação – sobretudo programas e respectivas ações, apesar destas não constarem explicitamente do plano – está efetivamente ancorada nos parâmetros assumidos pelos cenários (por exemplo, em que medida os objetivos e metas almejados pelo plano estão baseados em indicadores econômicos, como PIB, inflação, juros, câmbio).

Ressalte-se, entretanto, que essa integração entre cenários (que retratam a visão de futuro do plano) e a programação (que expressa a agenda de governo) é desejável, porque permite alinhar os parâmetros econômicos com as políticas públicas que se pretende implementar. Dentre os benefícios dessa integração, é possível destacar:

- **Sustentabilidade fiscal.** A aderência da programação prevista no plano com a política fiscal definida pelo governo assegura que as políticas públicas não sejam simples “listas de desejos”, mas que se consubstanciem como instrumentos efetivos da programação de trabalho do governo. Em outras palavras, para que a ação governamental seja exequível, faz-se necessário prever mecanismos de financiamento factíveis com a capacidade fiscal, obedecendo dessa forma às regras de disciplina fiscal previstas na legislação vigente (particularmente a LRF). Quando a alocação de recursos respeita o “espaço fiscal” efeitos indesejáveis são evitados, especialmente a descontinuidade de investimentos de longa maturação que precisem ser interrompidos por insuficiência de recursos.
- **Integração entre os instrumentos orçamentários.** O alinhamento entre os cenários utilizados no PPA com os cenários adotados pelas demais leis orçamentárias – especialmente a LDO e a LOA – possibilita harmonização de parâmetros entre esses instrumentos de programação. Essa harmonização é

importante, já que evita discrepâncias (ou seja, utilização de índices distintos) entre as projeções feitas pelos diferentes “atores” responsáveis pela gestão das finanças públicas. Nesse sentido, cabe mencionar que o fato de o PPA 2012-2015 adotar os parâmetros da SPE/MF para a construção do cenário macroeconômico sinaliza desejável alinhamento da confecção do plano com a elaboração das diretrizes orçamentárias (LDO) do orçamento (já que esses mesmos índices também são adotados pela SOF/MP) e com a gestão financeira (já que esses índices também são utilizados pela STN/MF).

- **Gestão da plurianualidade.** Quando o horizonte temporal da despesa pública possui caráter anual, a inexistência de cenários tem efeitos menos nocivos. Entretanto, quando se almeja estruturar a gestão governamental em bases plurianuais, torna-se necessário traçar cenários que orientem as projeções de médio prazo. Por exemplo, quando se cogita fixar dotações orçamentárias plurianuais, é imprescindível dispor de cenários que permitam aferir a disponibilidade de recursos para um período de pelo menos dois anos além do exercício financeiro corrente.

A integração entre cenários e programação, ainda que não explicitamente reconhecida, parece ser objeto de atenção dos atores responsáveis pela construção do plano. O Manual “Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015”, produzido pela SPI/MP, ao instruir os órgãos setoriais sobre procedimentos de elaboração de programas temáticos, sugere que os parâmetros (apresentados nos cenários) devem embasar as projeções feitas pelos órgãos na montagem do seu planejamento. O exemplo a seguir, relacionado ao setor energético, evidencia como um programa do PPA pode estar fortemente encadeado com parâmetros macroeconômicos:

Considerando os cenários macroeconômicos de referência (economia nacional e internacional), as projeções demográficas (população e

número de domicílios) e as premissas setoriais (expansão das atividades residenciais e industriais, meio ambiente e eficiência energética), o Plano Decenal de Energia (PDE) 2010-2019 projeta a expansão do consumo total de eletricidade (incluindo a autoprodução), para um crescimento médio do PIB de 5,1%a.a., de 455,2 TWh em 2010 para 561,8 TWh em 2014 e 712,0 TWh em 2019 (SPI, 2011b, p. 36; grifo nosso)

Esse exemplo é oportuno, porque sinaliza que há forte “potencial” de integração entre cenários e programação. É verdade, no entanto, que essa integração talvez seja mais apropriada para programas do setor de infraestrutura, que normalmente são formulados com base em cálculos e parâmetros técnicos. De toda forma, em virtude das razões expostas acima, pode-se argumentar que há espaço para ampliar a integração entre cenários e programação.

Nesse sentido, convém registrar que, a partir da edição do PPA para o período 2012-2015, optou-se por substituir uma construção baseada em “programas”, no sentido mais tradicional encontrado na literatura, por uma abordagem baseada no que se passou a denominar de “programas temáticos”. Apesar da tentativa de colocar as categorias de análise do PPA num nível mais estratégico, o resultado foi um agrupamento de programas, que já não dispunham de muita coerência interna, num grupo ainda menos coeso e de difícil interpretação.

Como consequência da ausência de critérios claros para a formação desses grupos, criou-se grande dificuldade para o estabelecimento de metas e objetivos que façam sentido e contribuam para o monitoramento e a avaliação do plano, em meio a uma profusão de indicadores que pouco agregam em termos da melhoria da gestão pública. Essa mudança parece ter contribuído para distanciamento ainda maior dos cenários e do próprio PPA com a programação de ações públicas. No entanto, a discussão a respeito da programação das ações, por se materializar em fase descentralizada de nosso desenho orçamentário, será abordada com maior profundidade no capítulo 6 deste estudo, onde será tratada a etapa *bottom-up* do nosso processo orçamentário.

Finalmente, retomando a questão dos cenários contidos no PPA, é importante registrar que, com o advento da LRF em 2000, o *locus* da construção de cenários fiscais foi definitivamente transportado para as Leis de Diretrizes Orçamentárias que, desde então passaram a trazer projeções fiscais rolantes para o ano a que se refere e para os dois seguintes, além de especificar as metas a trazer análise dos riscos fiscais envolvidos no processo. Esse assunto será abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

O PPA é um instrumento em constante aperfeiçoamento, e a experiência recente tem evidenciado necessidade de maior “rigor técnico-metodológico” (PAULO, 2013), de forma que a sugestão de maior entrelaçamento entre cenários e programação poderia ser objeto de análise em futuras edições do plano.

Essa discussão é importante não apenas por indicar até que ponto os programas levam em consideração os parâmetros macroeconômicos definidos pelo governo, mas especialmente porque ela aponta para outro fator essencial aos propósitos deste estudo: a gestão da plurianualidade que, como já se antecipou, voltará novamente ao foco de análise no capítulo 6. Antes de encerrar o presente texto, porém, é conveniente, com base na análise até aqui realizada, sugerir possíveis pontos de aprimoramento para as próximas edições do PPA.

2.5. Possibilidades de melhorias do PPA enquanto instrumento de plurianualidade

A análise sobre cenários – centrada em projeções fiscais e parâmetros macroeconômicos – sugere a percepção de que existe baixo nível de integração entre os cenários e a programação contida no plano. A simples ausência de mecanismo explícito de verificação tempestiva dessa integração já revela que esse é um ponto de aperfeiçoamento a ser potencialmente explorado em edições futuras do PPA.

Além desse ponto, este estudo aponta para a dificuldade em produzir boas projeções quando elas não sofrem nenhum tipo de revisão

ao longo dos quatro anos de duração do plano. Daí, uma segunda sugestão relaciona-se à utilização de atualizações periódicas, que contribuiriam para aumentar o poder de predição dessas projeções. Nesse sentido, um possível aprimoramento seria superar a estrutura estática atualmente vigente, que poderia ser substituída por um modelo de PPA “rolante”, que já foi inclusive adotado em PPAs anteriores. Ao possibilitar a revisão periódica dos cenários projetados, o resgate do caráter rolante poderia conferir maior dose de realismo aos cenários fiscais.

É interessante observar que a adoção do caráter rolante aproximaria o PPA do que a literatura contemporânea em política públicas e gestão orçamentária costumam denominar de Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF, na sigla em inglês). Essa também é a visão defendida pelo estudioso de planejamento governamental Luiz Fernando Arantes Paulo em seu artigo recente *“comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas?”*. Ele lamenta a eliminação do caráter rolante do PPA, qualificando-a de “retrocesso”:

“Dentre as decisões relativas ao novo PPA e à sua gestão, alguns retrocessos são marcantes por simplesmente abdicarem conquistas reconhecidamente virtuosas, sem propor nada em substituição. O exemplo mais evidente é o fim da perspectiva plurianual do orçamento, conhecida no modelo anterior como “PPA rolante”, que discriminava orçamentariamente os três anos seguintes ao do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Apesar de não compor uma base de partida para a elaboração do PLOA seguinte, o PPA rolante era prática importante para acompanhar e projetar a continuidade dos projetos plurianuais, sendo inclusive informação exigida pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) para análise de projetos” (PAULO, 2013, p. 23; grifo nosso).

No entanto, como se verá com mais detalhes no próximo capítulo, os cenários fiscais considerados para a gestão orçamentária, por força da LRF, já são feitos nas respectivas LDOs, de tal forma que os cenários contidos no plano restaram mais relacionados à sua própria construção do que à orientação do processo fiscal plurianual. Nesse sentido, o mais adequado seria que o material contido no PPA passasse a ser revisado

à luz de novos cenários fiscais, já atualmente definidos na LDO, com perspectiva rolante. Mais especificamente, parece mais coerente com um bom desenho plurianual de médio prazo que o foco do PPA passe a residir na definição de objetivos, diretrizes e metas e, em especial, a estruturação das despesas de capital, naturalmente menos voláteis e compatíveis com a natureza mais rígida do plano.

Ademais, seria possível formular ainda uma terceira sugestão, que contribuiria para fortalecer a construção do desenho fiscal do País. Adotando o exemplo de países como o Chile, poderia se cogitar da constituição de comissões de especialistas que teriam o papel de elaborar projeções independentes ou, até mesmo, a instituição de uma Autoridade Fiscal Independente. Evidentemente, os cenários são traçados com base em opiniões emitidas por comissões independentes podem ou não coincidir com as expectativas do governo. O seu principal benefício é garantir a imparcialidade das projeções, que tendem a estar mais alinhadas com as percepções de mercado, o que contribui para fortalecer não apenas a credibilidade dos cenários, mas da própria gestão fiscal como um todo.

O quadro 2 abaixo resume, de forma mais esquemática, o objeto do capítulo, indica a hipótese formulada, bem como sumariza as sugestões de aperfeiçoamento e a conclusão deste texto:

Quadro 2 – Resumo do Capítulo

Objeto geral do estudo	Análise do PPA como instrumento de plurianualidade orçamentária
Objeto específico do estudo	Investigação dos cenários do PPA, distinguindo-se os as projeções fiscais dos parâmetros macroeconômicos.
Percepção sugerida	Desconexão entre cenários fiscais e programação contida no plano e nas leis orçamentárias

Sugestões de aperfeiçoamento	Promoção de maior integração entre os cenários e a programação
	Resgate do caráter rolante do PPA, compatível com cenário fiscal plurianual contido na LDO
	Constituição de comissões independentes de especialistas favorecendo maior alinhamento das projeções às percepções de mercado
Conclusão	Cenários robustos e consistentes, revisados periodicamente, podem fortalecer o seu caráter estratégico, contribuindo para convertê-lo em instrumento de gestão plurianual

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 3 – A LDO COMO INSTRUMENTO DE PLURIANUALIDADE

3.1. Introdução

A seção anterior deste estudo concentrou sua análise no Plano Plurianual (PPA). Além do PPA, entretanto, a legislação brasileira prevê ainda duas outras leis orçamentárias: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A fim de compreender a estrutura orçamentária vigente no governo federal, é conveniente esclarecer as diferentes finalidades atribuídas a esses instrumentos. Conforme evidenciado no Quadro 3 abaixo, a LDO serve como etapa integradora entre o plano e a lei orçamentária, cabendo-lhe precipuamente fixar as metas e prioridades do governo federal.

Quadro 3 – Leis orçamentárias do governo federal: atribuições constitucionais

- **Plano Plurianual (PPA).** Tem como objetivo principal traçar os objetivos de longo prazo a serem alcançados pelas políticas públicas implantadas pelo governo federal. Conforme estabelece o art. 165, § 1º da Constituição Federal:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).** Serve de elo entre PPA e LOA. Ao estabelecer as diretrizes da administração federal cumpre o papel de orientar a elaboração do orçamento anual. Seu conteúdo vem estabelecido no art. 165, § 2º da Constituição Federal:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- **Lei Orçamentária Anual (LOA).** Em consonância com os cenários traçados no PPA e as diretrizes fixadas na LDO, o papel central da LOA é prever a receita e fixar a despesa. Dessa forma, a LOA detalha a despesa pública a ser executada no exercício seguinte para os órgãos e entidades da administração pública federal. Consoante o disposto no art. 165, § 2º da Constituição Federal, a LOA divide-se em três orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social.

Fonte: elaboração própria com base na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a LDO exerce função intermediária entre PPA e LOA. Como afirmam Albuquerque *et al.*, (2008), a LDO é posterior às macrodefinições do PPA e anterior à Lei Orçamentária Anual na qual se autorizam os gastos a serem efetuados em programas governamentais, cabendo-lhe “papel de balanceamento entre a estratégia traçada no início de um governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo dos anos de implementação do plano plurianual”.

É interessante notar que o modelo de Lei de Diretrizes Orçamentárias adotado pelo governo federal brasileiro encontra-se alinhado às tendências internacionais. Em estudo publicado pela revista de orçamento da OCDE, Lienert e Jung (2004) discutem os modelos orçamentários adotados pelos países da OCDE sob a perspectiva legal. Examinando as (substanciais) diferenças encontradas, eles sugerem que as leis que normatizam o sistema orçamentário geralmente visam aos seguintes propósitos: i) oferecer regras operacionais claras relativas ao sistema orçamentário para todos os atores envolvidos; ii) assegurar que regras orçamentárias exerçam a autoridade necessária; iii) incorporar os princípios orçamentários ao texto legal (que no caso brasileiro é

realizado pela Lei nº 4.320, de 1964); iv) especificar em maior detalhe as determinações constitucionais para o sistema orçamentário (papel que a nossa Constituição atribui à Lei de Finanças Públicas ainda não elaborada); v) reforma do sistema orçamentário (que, em passado recente foi efetuada por meio de instrumentos infra legais, como decretos expedidos pelo Poder Executivo); vi) especificação dos papéis financeiros dos Poderes Executivo e Legislativo); vii) contribuir para a estabilidade macroeconômica (LIENERT; JUNG, 2004, p. 64).

Como notam os autores do estudo da OCDE, há forte variação em relação à forma jurídica de que se revestem as normas orçamentárias de um país (e resultam de seus arranjos institucionais e políticos, bem como de suas tradições legais). A LDO brasileira, é possível sugerir, enquadra-se naquele conjunto de “poucos países que conferem *status* especial para leis do sistema orçamentário. Nesses casos, as constituições requerem que uma lei ‘orgânica’ seja adotada para guiar os processos orçamentários do Estado” (LIENERT; JUNG, 2004, p. 14). Há, entretanto, uma distinção importante. Diferente da maioria dos países da OCDE, que não possuem legislação abundante sobre orçamento público, consagrando-lhe apenas algumas poucas leis ou estatutos, o Brasil (assim como os EUA) possui vasta legislação orçamentária.

A LDO brasileira exemplifica o caráter minucioso de sua legislação orçamentária. Bastante abrangente e detalhista, ela normatiza um conjunto expressivo de temas orçamentários. Mais ainda, além das competências que lhe foram diretamente atribuídas pela Constituição Federal, o rol de atribuições da LDO foi significativamente ampliado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Novamente, verifica-se alinhamento entre a legislação orçamentária brasileira e as práticas internacionais: especialmente, a partir da década de 1990, os países da OCDE têm adotado a sistemática de inscrever princípios de “transparência fiscal, prestação de contas e estabilidade macroeconômica” em leis (LIENERT; JUNG, 2004, p. 18).

Há outro aspecto importante do estudo feito por Lienert e Jung (2004) que merece ser ressaltado. Trata-se do instrumento jurídico

escolhido para disciplinar as regras fiscais a serem obedecidas pelos governos. Os autores classificam os grupos de países da OCDE, em relação à forma como inserem as regras fiscais na legislação orçamentária (e fiscal), em três categorias:

- Regras fiscais não estão incorporadas em uma lei, mas são parte de declarações governamentais (é o caso da Noruega, Suécia e Reino Unido).
- Regras fiscais qualitativas encontram-se incluídas em lei (é o caso da Nova Zelândia).
- Regras fiscais quantitativas são estabelecidas em leis de curta duração (os Estados Unidos, por exemplo, promulgaram duas leis, nas décadas de 1980 e 1990 para combater o déficit público).
- Regras fiscais quantitativas são estabelecidas em leis de duração permanente (ilustrações podem ser encontradas na Alemanha, Coréia e Espanha).

Aplicando-se essa classificação ao Brasil, é possível argumentar que a LRF (lei de duração permanente) traça os aspectos centrais que regem a gestão fiscal do governo, ao passo que a LDO (lei de curta duração) traduz/adapta essas exigências para o exercício orçamentário específico. Conforme explicitado no quadro 4 abaixo, cabe à LDO disciplinar um amplo rol de temas de caráter fiscal:

Quadro 4 – Atribuições da LDO emanadas da LRF

- **Equilíbrio entre receitas e despesas.**
- **Metas fiscais.** A LDO trará Anexo de Metas Fiscais, no qual estabelecerá metas anuais, para o exercício corrente e os dois seguintes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública.
- **Riscos fiscais.** A LDO conterà também Anexo de Riscos Fiscais, no qual avaliará eventuais passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

- **Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.** A serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária;
- **Crítérios e forma de limitação de empenho.** A serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada;
- **Custos.** Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- **Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.**
- **Reserva de contingência.** Forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a lei orçamentária anual.
- **Operações do Banco Central.** Demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações.
- **Renúncia de receita.** Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Fonte: Giacomoni (2010, p. 224-5) com adaptações

Como é possível depreender desse conjunto de atribuições, a LDO é instrumento orçamentário privilegiado para se refletir sobre cenários e projeções fiscais. Conforme estabelece o art. 4, § 4º da LRF, “a mensagem que encaminhar o projeto [da LDO] apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente” (grifo nosso).

Nesse sentido, investigar os cenários traçados na LDO permite identificar a existência de mecanismos de plurianualidade no processo orçamentário do governo federal, bem como avaliar qual seu potencial de implantação ou aprimoramento. Assim, entender como esses cenários são estruturados (que informações contêm que fontes de dados utilizam que período de abrangência aplicam, que metodologias adotam)

pode contribuir para: i) aferir qual o horizonte temporal que informa a elaboração das políticas públicas; ii) quais parâmetros são fixados para nortear a gestão plurianual do governo; iii) como o processo de alocação de recursos públicos está constrangido – ou não – pelo arcabouço fiscal plurianual estabelecido na LDO.

Para tentar responder a algumas dessas questões e, em particular, elucidar em que medida as regras fiscais têm efetivamente contribuído para a plurianualização do processo orçamentário, essa investigação da LDO divide-se em quatro seções (além dessa introdução). A seção 2 recorre à literatura técnica de orçamento para explorar a relação entre regras fiscais e plurianualidade. A seção 3 discute os principais cenários apresentados na LDO. A seção 4 analisa as projeções fiscais, focando no Anexo de Metas Fiscais. A seção 5 traz considerações finais.

3.2. Regras Fiscais e Plurianualidade

A literatura contemporânea em orçamento público fornece subsídios para entender a conexão entre disciplina fiscal e plurianualidade. Como assinala Allen Schick em seu notável estudo *O Papel das regras fiscais na orçamentação*, que será recorrentemente citado neste texto, o desempenho fiscal do governo é determinado por diversos fatores, dentre os quais se destaca a plurianualidade: “Regras fiscais não farão muita diferença se o horizonte orçamentário está limitado a um único exercício, se monitoramento e controle são fracos, se impactos futuros são ignorados quando as decisões orçamentárias são feitas” (SCHICK, 2003, p. 9)⁵.

⁵ Na visão de Schick, a efetividade das regras fiscais pressupõe conjunto de inovações orçamentárias. Além da expansão do horizonte temporal do orçamento, são componentes indispensáveis para o alcance da excelência na gestão fiscal: i) projeções de linha de base; ii) estimativas do impacto das mudanças nas políticas públicas sobre orçamentos futuros; iii) procedimentos para avaliação de resultados; iv) mecanismos para coibir ação de políticos oportunistas (2003, p. 8-9).

Para Schick (2003), a plurianualidade é importante para assegurar que as regras fiscais desenhadas pelas autoridades orçamentárias serão efetivamente cumpridas. Quando os orçamentos têm caráter plurianual, subterfúgios e artifícios empregados para desrespeitá-las são desestimulados:

“Um dos ajustes mais proeminentes [relativos à emergência do regime de regras fiscais] tem sido a extensão do horizonte temporal da orçamentação de um ano para três ou quatro anos. Um orçamento anual é um convite para a evasão, por que ele encoraja oportunistas a adiar despesas até o próximo exercício ou para acelerar as receitas para esse ano. Não é difícil para “orçamenteiros” (*budget-makers*) criativos maquiarem (*dress-up*) contas de um determinado ano de forma que elas apareçam mais favoráveis do que realmente são ... Essas estratégias são de alguma forma mais difíceis e menos atrativos quando a fidelidade às regras é mensurada no médio prazo ao invés de somente para um ano. O Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF), ou algum arranjo semelhante, tem sido introduzido em vários países para assegurar que a trajetória orçamentária é consistente com as regras” (SCHICK, 2003, p. 25)

Apesar de o Brasil ainda não ter formalmente implantado o Marco de Gastos de Médio Prazo, o governo federal – e os governos de estados e municípios também – possuem um regime orçamentário que segrega a elaboração do orçamento em três etapas: i) o estabelecimento das macro-diretrizes de governo para o médio prazo (PPA); ii) a definição das metas e prioridades anuais (LDO); iii) a fixação da despesa por meio da atribuição de dotações aos programas de governo (LOA).

Essa estrutura tríplice, na qual primeiro se elabora o PPA, para depois se discutirem a LDO e em seguida a LOA, não supre a ausência de um regime plurianual de gastos, mas poderia contribuir, se bem desenhada, para reforçar a disciplina fiscal dos governos. Como observa Schick (2003), “o atendimento às regras fiscais é fortalecido quando o governo separa o processo orçamentário em duas fases distintas – um estágio de arcabouço no qual os agregados (e possivelmente as principais alocações setoriais) são decididos, e o estágio das estimativas no qual orçamentos detalhados são preparados”.

Esse, no entanto, não é exatamente o caso brasileiro. Apesar de “totais” fiscais agregados serem decididos em um arcabouço que foca regras e condições fiscais (LDO), ao invés de nos montantes necessários para cada atividade financiada no orçamento (LOA), os valores previstos na LDO, à exceção da meta de resultado primário são meramente indicativos. Dessa forma, mesmo após agregados fiscais serem definidos na LDO, no contexto de estabelecimento da meta fiscal, novas estimativas são feitas quando da elaboração da LOA, onde são também detalhadas as receitas e despesas. Dessa forma, a LDO configura-se como instrumento importante do processo de elaboração orçamentária à medida que desvincula a fixação das metas fiscais da fase de montagem das propostas de orçamento dos órgãos setoriais, mas, no desenho atual, não é capaz de fornecer um cenário fiscal plurianual que tenha o condão de limitar orçamentos para além do ano t+1 a que se refere.

3.3. Os cenários contidos no LDO

3.3.1. Fatores condicionantes das projeções fiscais

Uma forma conveniente de se aferir como a LDO trata a plurianualidade é mediante o exame dos “cenários fiscais” nela contidos. Em uma acepção ampla, é possível definir os cenários fiscais como o conjunto de quadros e demonstrativos que, baseados em parâmetros ou outros critérios macroeconômicos, realizam projeções do comportamento de determinados agregados de despesas, receitas ou resultados fiscais, assim como de níveis de dívida.

Em décadas recentes, a literatura de finanças públicas tem sido enriquecida com interessantes debates sobre projeções fiscais (ou suas variantes como “planos” e “metas” fiscais). Um importante teórico é Jürgen von Hagen, pesquisador alemão, que tem examinado criticamente o papel das instituições governamentais no fortalecimento da disciplina fiscal. Em seu artigo “Aderindo aos planos fiscais: o papel das instituições”,

Hagen (2010) oferece interessante arcabouço conceitual que merece ser comentado.

Hagen (2010), cujo foco é o cumprimento das metas fiscais por países europeus submetidos às regras próprias da União Europeia, estuda de que forma as instituições governamentais podem favorecer – ou desencorajar – o atingimento das metas fiscais. Ele define regras fiscais como “arcabouço orçamentário que coloca forte ênfase em metas numéricas para múltiplos períodos” (HAGEN, 2010, p. 491). Como se procura mostrar a seguir, não apenas a definição proposta por Hagen, mas seu quadro teórico (em que pese ter sido proposto para a União Europeia) pode ser utilizado para melhor entender o caso brasileiro. Aliás, é válido ressaltar, a leitura do texto de Hagen sugere que algumas das características dos cenários fiscais da LDO apresentam semelhança com a experiência internacional.

Hagen (2010) nota que recentemente vários estudos têm se dedicado a avaliar a qualidade e o nível de precisão das projeções fiscais, ou seja, coincidem com o propósito do presente texto. Com base na literatura, ele sugere que determinados fatores ajudam a explicar a existência de desvios ou vieses nas projeções fiscais dos países. Dentre esses, destacam-se: i) fator político (ou calendário eleitoral), de forma que a proximidade das eleições contribui para “distorcer” as projeções fiscais no sentido de estimar resultados excessivamente otimistas. Governos de esquerda também têm propensão a elaborar projeções mais otimistas (por exemplo, estimando superávits orçamentários demasiadamente robustos); ii) fator econômico (como o nível de erro de projeção do PIB que se “propaga” para os agregados fiscais), de tal modo que discrepâncias entre o PIB esperado e o PIB empiricamente verificado ocasionam erros nas projeções fiscais; iii) desenho do processo orçamentário, ou seja, a forma como as decisões fundamentais do orçamento são tomadas têm impacto sobre a forma como as regras fiscais são desenhadas.

Outro aspecto interessante é examinar em que variáveis o governo tende a errar mais em suas projeções. Na visão do autor, é mais provável

que os desvios se verifiquem do lado da receita pública (como se mostra adiante, a investigação empírica do caso brasileiro mostra resultado diferente, pois se erra mais, em média, nas despesas). Conforme ele argumenta:

“Uma vez que o gasto público pode ser controlado mais diretamente do que as receitas e os estabilizadores automáticos na Europa operam principalmente do lado da receita do orçamento, a tendência é submeter projeções viesadas (na direção do equilíbrio orçamentário) mais fortemente para receitas do que despesas” (HAGEN, 2010, p. 491)

Outro ponto importante discutido por Hagen diz respeito aos motivos que levariam à construção de projeções de qualidade duvidosa. Ele nota, em particular, que projeções oficiais geram a impressão de que o governo é um ator unitário, pressuposição que não se coaduna com a realidade. Via de regra, a depender do sistema político, o governo é composto por integrantes provenientes de diferentes partidos (especialmente quando o governo é formado por coalizões). De todos, o ator central é o Ministro das Finanças que dispõe de “recursos e capacidade administrativa para produzir previsões econômicas e fiscais publicadas pelo governo. O Ministro das Finanças é também tipicamente responsável pela gestão do processo orçamentário anual. Isso confere-lhe considerável vantagem informacional e estratégica ...” (HAGEN, 2010, p. 489). Esse comentário de Hagen evidencia o fato de que qualquer análise sobre a acurácia das projeções deve investigar não apenas *como* elas são elaboradas, mas também *quem* as elabora. Como o próprio Hagen sugere, as projeções fiscais são dependentes do ambiente político no qual elas são produzidas.

3.3.2. Mapeamento dos principais cenários fiscais traçados na LDO

Feita essa contextualização sobre projeções fiscais, é conveniente examinar os principais cenários apresentados na LDO, que se encontram retratados no Quadro 5 na página seguinte:

Quadro 5 – Quadros e Demonstrativos Fiscais Mencionados na LDO

- Remete ao PLOA a elaboração de diversos demonstrativos, dentre os quais o demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central, evidenciando-se receitas e despesas primárias e financeiras (extraído do inc. IX do Anexo I da LDO denominado “Quadros Orçamentários Consolidados”);
- Remete ao PLOA a elaboração de memória de cálculo das estimativas para o ano de referência relativos a diversos agregados de despesas públicas e resultados fiscais:
 - » benefícios do Regime Geral de Previdência Social e outros benefícios sociais (LOAS, RMV, Seguro-Desemprego e Abono Salarial);
 - » do gasto com pessoal e encargos sociais;
 - » subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União;
 - » despesas com juros nominais;
 - » resultados primários das empresas estatais federais;
 - » demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central;
 - » estimativas de despesas com amortização, juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e da dívida pública federal externa (extraído de vários incisos do Anexo II da LDO denominado “Informações Complementares ao PLOA 2015”);
- Remete ao PLOA a descrição do conjunto de parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de referência (extraído do inc. XXI do Anexo II da LDO denominado “Informações Complementares ao PLOA 2015”);
- **Anexo de Metas Fiscais: i) Metas Fiscais Anuais; ii) Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Anexo 4 da LDO)**
- **Anexo de Riscos Fiscais: i) Riscos Orçamentários; ii) Riscos de Dívida; iii) Ativos Contingentes (Anexo 5 da LDO)**
- Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial (Anexo 6 da LDO)

Fonte: LDO (2015). Lista exemplificativa. Negrito nosso.

Com a finalidade de estudar mais detidamente como esses cenários são construídos, que informações contêm e, sobretudo, qual o nível de acurácia de suas projeções, procede-se à análise específica de alguns desses cenários. Os quadros abaixo apresentam descrição sucinta do conteúdo de dois Anexos da LDO que tratam de temas fiscais: o de Metas Fiscais (Quadro 6) e o de Riscos Fiscais (Quadro 7).

Quadro 6 – Resumo do Anexo de Metas Fiscais

Amparo Legal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 4º, § 2º, inciso I)

Conteúdo: Estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de referência e indica as metas para os dois seguintes

Caráter: obrigatório da meta de resultado primário para o exercício seguinte ao da elaboração da LDO e indicativo para os dois próximos.

Outras variáveis projetadas (indicativas):

- Receitas
- Despesas

OBS: Parâmetros macroeconômicos projetados (entre outros):

- ◇ PIB (crescimento real anual)
- ◇ Taxa Selic (média anual)
- ◇ Câmbio (dezembro).

- Trajetória Estimada para a Dívida do Setor Público (em % do PIB)
- Resultado Nominal (em % do PIB)

Fonte: LDO (2015)

Quadro 7 – Resumo do Anexo de Riscos Fiscais

Amparo Legal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 4º, § 3º)

Conteúdo: Avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas e a elaboração do orçamento

Variáveis projetadas:

→ Riscos orçamentários

- Riscos relativos à variação da receita (riscos relacionados aos parâmetros macroeconômicos, haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro)
- Riscos relativos à variação da despesa

→ Riscos de dívida

- Riscos relativos à dívida pública mobiliária federal (risco de refinanciamento, risco de mercado)
- Risco decorrente de passivos contingentes (demandas judiciais contra a União, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, inclusive as de natureza tributária e previdenciária, e outras)

→ Ativos contingentes (dívida ativa da União e outras)

→ Superávit Primário do Setor Público Não-Financeiro

- Previsão para o reconhecimento de passivos
- Dívida Líquida com o reconhecimento de passivos
- Dívida Bruta do Governo Geral

Fonte: LDO (2015)

3.4. Anexo de Metas Fiscais

As regras fiscais fixadas na LDO desempenham múltiplas funções. Elas têm caráter orçamentário, já que estabelecem as metas e prioridades da administração federal. Possuem (obviamente) caráter fiscal, pois contribuem para determinar a necessidade de financiamento do setor público. As projeções também desempenham papel informativo, já que embasam a produção de relatórios (bimestral de avaliação, de gestão fiscal etc.) cuja finalidade é verificar o cumprimento das metas previstas.

Por fim, as projeções da LDO têm natureza econômica, já que sinalizam a orientação adotada pelo governo em relação ao gasto público, sendo suas estimativas observadas pelos atores econômicos (ou no jargão econômico, servem para “ancorar as expectativas de mercado”). Dessa forma, é possível classificar as metas fiscais da LDO de diversas formas, conforme se discute adiante.

3.4.1. Classificação das metas fiscais da LDO

As metas fiscais previstas na LDO podem ser classificadas, utilizando-se as categorias analíticas propostas por Schick (2003) em flexíveis e temporárias. É conveniente reproduzir as distinções proposta pelo autor:

- Regras rígidas X flexíveis. “A restrição é rígida (*hard*) quando não pode ser modificada pelo governo em resposta a condições econômicas mutáveis ou preferências políticas; restrição flexível (*soft*) é aquela em que o governo pode ajustar quando ele prefere alterar o rumo fiscal” (SCHICK, 2003, p. 18);
- Regras permanentes X temporárias. “Restrições rígidas tendem a ser permanentes, (ao passo que) restrições flexíveis são geralmente recalibradas anualmente ou após mudança no governo... regras temporárias são geralmente fixadas por acordos de coalizão, arcabouços de médio prazo, leis de responsabilidade fiscal ou pela lei orçamentária anual” (SCHICK, 2003, p. 18);

No caso brasileiro, portanto, as regras fiscais possuem caráter flexível e temporário. São flexíveis porque variam conforme a conjuntura econômica, e são temporárias porque são fixadas anualmente por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Outro ponto importante é o exame de quais agregados fiscais são “regulados” pela legislação orçamentária. Como afirma Schick (2003), é conveniente evitar que a análise da gestão fiscal se baseie apenas em um único indicador. Quando isso ocorre, é possível que haja distorções que não são captadas por apenas um indicador. A utilização de leque mais amplo de agregados é desejável para fornecer visão mais realista da

situação fiscal do governo. Na verdade, na escolha do rol de indicadores fiscais, esclarece o autor, o importante é verificar a sustentabilidade ou a saúde fiscal das contas públicas.

O governo federal brasileiro adota um conjunto relativamente amplo de indicadores. O Anexo de Metas Fiscais, publicado anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreende cinco agregados: Receitas Primárias, Despesas Primárias, Metas de Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Líquida. Cabe salientar que o indicador central é a meta de resultado primário. Essa meta possui caráter mandatório para o primeiro ano da série e indicativo para os dois anos seguintes.

Outra classificação interessante é aquela proposta por Hagen (2010). Em seu modelo teórico, ele propõe que as regras fiscais podem ser diferenciadas conforme o que ele denomina de “modos de governança fiscal”.

- Abordagem de delegação X abordagem de contrato. Há dois tipos: abordagem de delegação e abordagem de contrato. No primeiro caso, a definição das regras é atribuída ao Ministro das Finanças (que detém importantes vantagens informacionais sobre outros atores); no segundo são fixadas regras numéricas para os principais agregados orçamentários. No Brasil, adota-se o segundo modelo (não obstante o Ministro da Fazenda detém forte influência sobre a definição das metas).

Essa classificação é oportuna porque ela evidencia como o viés das projeções fiscais varia conforme o modelo. Quando se adota a abordagem de delegação, o Ministro das Finanças tem incentivo para fixar projeções menores para desencorajar os “gastadores” a solicitar nível muito elevado de recursos orçamentários. Uma forma de se fazer isso é diminuir o valor do PIB estimado para o exercício. Há, portanto, viés de “baixa” nas projeções fiscais, ou seja, estimar que as receitas, despesas e o resultado primário serão inferiores ao que seria realista prever.

Diferentemente, na abordagem de contratos, adotam-se metas fiscais. Esse modelo implica maior comprometimento do governo com plano fiscal de médio prazo (devido ao elevado custo de renegociar a meta). Além disso, governos que operam sob o regime de metas fiscais têm menor

capacidade de lidar com flutuações econômicas não previstas do que o modelo de delegação (no qual o controle é transferido para o Ministro das Finanças). Assim, há propensão a desvios mais significativos nas projeções fiscais. “Para superar essa fraqueza”, diz Hagen (2010), “alguns governos operando sob o modo contrato implementam regras fiscais prescrevendo a reação a desenvolvimentos não previstos *ex ante*”. Daí porque há tendência, na abordagem de contrato, de assumir postura mais prudente na estimação dos agregados orçamentários. Dito de outra forma: “regras mais fracas oferecem mais margem de manobra aos governos para manejar a política fiscal em tempos nos quais o crescimento é menor do que o projetado” (HAGEN, 2010, p. 501). No caso da abordagem de contrato, em que as regras são fortes, essa margem de flexibilidade é menor.

3.4.2. Projeções da LDO: comparação entre valores estimados e realizados no Anexo de Metas Fiscais

As projeções da LDO são feitas para três anos. Trata-se, portanto, de um instrumento orçamentário-fiscal de caráter plurianual. Esse estudo procurou aferir a qualidade dessas projeções, comparando os valores estimados com os realizados, conforme mostra a Tabela 1 abaixo, que retrata o nível de erro das projeções fiscais:

Tabela 1 – Anexo de Metas Fiscais da LDO – 2001 a 2014 Comparação entre Projetado e Realizado

Item	Erro %			
	1º ano	2º ano	3º ano	Total
Receitas Primárias	5,77%	9,18%	12,04%	8,99%
Despesas Primárias	13,15%	9,79%	7,06%	10,00%
Resultado Primário	23,96%	69,68%	76,90%	56,84%
Resultado Nominal	61,85%	77,63%	85,56%	75,01%
Dívida Líquida	10,85%	14,15%	17,33%	14,11%
Total	23,11%	36,09%	39,78%	32,99%

Fonte: elaboração dos autores.

- O nível de erro das projeções foi definido em termos de “erros absolutos”, como forma de evitar que desvios negativos pudessem anular desvios positivos e comprometer a qualidade da análise. Por hipótese, se um determinado ano t teve -3% de desvio, enquanto o ano $t+1$ teve +3% de desvio, então a média seria nula, ou seja, inexistiria diferença entre valores projetados e estimados. Por meio da utilização de módulos, contorna-se essa dificuldade.
- Esperava-se que o grau de acurácia fosse maior quanto mais recente o ano da série. Exceção feita à categoria “Despesas Primárias”, essa expectativa foi confirmada. Via de regra, o erro vai se ampliando conforme as projeções se distanciam no tempo.
- Cinco foram as categorias examinadas nesse estudo: “Receitas Primárias”, “Despesas Primárias”, “Resultado Primário”, “Resultado Nominal” e “Dívida Líquida”. O erro médio, computado para os três anos e para as cinco categorias, foi 33%.
- A análise evidenciou diversos resultados interessantes. Para a categoria “Receitas Primárias”, o desvio cresce com o distanciamento no tempo, e teve como erro médio 9%. Em relação ao grupo “Despesas Primárias”, o desvio mais expressivo encontra-se no 1º ano e decresce ao longo do tempo. A média foi de 10% de erro nas estimativas. Por sua vez, “Resultado Primário” teve discrepância mais pronunciada, no montante de 56,84%.
- Para “Resultado Nominal”, o desvio médio foi de 75%. Há, portanto, evidente descolamento entre valores projetados e realizados. Um traço interessante é que o governo sempre aposta que os resultados nominais serão melhores no futuro, o que, via de regra, não ocorre. O governo sempre superestimou a trajetória do resultado nominal. As projeções têm sido sistematicamente otimistas em relação aos valores efetivamente realizados. A ausência de “fator de aprendizagem” na elaboração das projeções, que poderia melhorar a qualidade das estimativas, será comentada mais adiante⁶.

⁶ O fato, porém, de o foco principal do governo federal residir no resultado primário sugere que a baixa qualidade das projeções do resultado nominal não seria fator prioritário.

- A categoria “Dívida Líquida” registrou desvio médio de 14,1%. Houve pequena variância ao longo dos anos, além do desvio crescer com o tempo.

É interessante observar que o ano de 2014 foi atípico, sendo o único em que o governo obteve déficit primário (além de expressivo déficit nominal). Essa atipicidade teve forte impacto sobre o nível de erro da categoria “Resultado Primário”. Na Tabela 1, o ano de 2014 foi considerado na série para fins de análise. A título de curiosidade, se o ano de 2014 tivesse sido expurgado, a acurácia das projeções para o “Resultado Primário” teria melhorado consideravelmente, conforme mostra a Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Desvios médios para a categoria “Resultado Primário” – 2001 a 2014. Inclusive/Exclusive o ano de 2014 (fortemente atípico)

Item	Erro %			
	1º ano	2º ano	3º ano	Total
Resultado Primário (inclui 2014)	23,96%	69,68%	76,90%	56,84%
Resultado Primário (exclui 2014)	16,33%	18,42%	21,46%	18,73%
Diferença	7,63%	51,27%	55,44%	38,11%

Fonte: elaboração dos autores.

Portanto, caso os valores referentes ao exercício de 2014 fossem excluídos, o nível médio de erro da categoria “resultado primário” seria 18,73%. A título de esclarecimento, cabe notar que em 2014 foi editada uma nova lei ordinária (Lei nº 13.053, de 2014) que alterou a lei original (Lei nº 12.919, de 2013) modificando a cláusula de abatimento da meta. Na versão original, era possível abater até R\$ 67 bilhões referentes ao PAC. Na nova versão, tornou-se possível abater, além de todos os gastos relativos ao PAC, as desonerações tributárias. Por meio desse dispositivo, o governo pode incorrer déficit primário (da ordem de R\$ 22,5 bilhões).

O que é possível concluir dos dados apurados? De forma geral, a análise dos cenários fiscais projetados pelo governo revela, portanto, que as estimativas contidas na LDO não possuem a qualidade esperada. O nível de erro apurado, dado pela diferença entre valores projetados e estimados, encontra-se, via de regra, superior ao nível de 10% (mesmo quando se retira da série a atipicidade verificada em 2014).

Em visão comparativa, é válido, no entanto, contrastar o resultado encontrado para o governo federal brasileiro com aqueles apurados para outros países ou associações de países. Há indícios de que a acurácia das projeções, não apenas no Brasil, mas em escala internacional, possui forte espaço de aprimoramento.

Como salienta Hagen (2010), a pesquisa acadêmica existente sobre a qualidade e a precisão das projeções fiscais demonstra não apenas forte variabilidade entre países, mas mostra também que, pelo em relação aos países da União Europeia, essas projeções são “frequentemente viesadas e ineficientes”. Segundo o autor germânico, “esses resultados lançam dúvida sobre tanto a capacidade do governo de produzir boas estimativas, ou a sua boa vontade em divulgar as informações que eles possuem”. Nesse sentido, em análise comparativa, o governo brasileiro, ainda que tenha muito a aprimorar, demonstra não estar totalmente dissociado da realidade mundial.

3.5. A importância da construção das linhas de base (*baselines*)

Um conceito frequentemente negligenciado na prática fiscal brasileira é o de margem de expansão. Como adverte Weder de Oliveira em importante obra sobre o tema, e que servirá de referência principal para a nossa reflexão, “o aprofundamento de uma teoria da margem de expansão proverá apoio para um novo processo legislativo cujo objetivo seja diretamente o controle das despesas obrigatórias e das mudanças na legislação tributária e, indiretamente, a manutenção do equilíbrio fiscal de longo prazo”. Não se trata, porém, como se procurará mostrar ao longo dessa seção, de tarefa simples: “A margem de expansão é parte

de um complexo sistema que pode ser implementado para administrar as finanças públicas” (OLIVEIRA, 2013, p. 1035)

É interessante começar a discussão sobre margem de expansão, no caso brasileiro, indicando que a noção de margem de expansão – entendida como a fixação de critérios e limites para a expansão das despesas obrigatórias – era parte integrante do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo, porém, sido vetada⁷. Essa teria sido importante inovação no arcabouço fiscal brasileiro, pois teria exigido o cálculo do custo futuro de proposições legislativas ou ato administrativo dos quais resultassem despesas de caráter obrigatório. Caso esse dispositivo tivesse permanecido, o país presumivelmente disporia de mais um instrumento de plurianualidade.

O que a legislação vigente prevê é diferente. Conforme a LRF (art. 4º, § 2º, inc. V), a LDO deverá conter, no Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. A existência de apresentação desse demonstrativo não significa necessariamente que o surgimento de novas despesas deverá ser compensado com aumento permanente de receita ou redução de outras despesas obrigatórias. Em outras palavras, novas despesas obrigatórias podem ser criadas sem que garanta a sua “neutralidade” fiscal.

Como salienta Oliveira (2013), quando a margem de expansão é invocada pelo governo para justificar aumento de despesas, podem ser utilizados argumentos que não condizem com o espírito da LRF. Seria o caso, por exemplo, de utilizar o acréscimo resultante da variação real do PIB como fonte de compensação para a ampliação da margem de expansão. Esse seria exemplo de uso de “entendimento questionável”, que não é encampando nem mesmo pelo Ministério da Fazenda⁸.

⁷ Consultar Oliveira (2013, p. 997) para discussão sobre as razões de veto. É interessante destacar que, dentre os motivos do veto, considerou-se que “se as despesas já foram legalmente definidas como sendo “obrigatórias”, não há que se estabelecer limites e condições para a sua expansão”.

⁸ Como informa Oliveira (2013, p. 1001), a Secretaria do Tesouro Nacional, que edita manuais de orientações fiscais para estados e municípios, não adotou esse tipo de posicionamento. Aliás, não foi nem feita referência à noção de margem de expansão.

De forma geral, é possível concluir que o conceito de margem de expansão ainda é mal compreendido, e sua apuração (por meio do demonstrativo previsto na LRF) nem sempre é feita regularmente, especialmente nas esferas estadual e municipal. Entretanto, como aponta Weder de Oliveira, em sua obra *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, a noção de margem de expansão se configura como instrumento de gestão fiscal cuja importância não deve ser desmerecida. Como salienta o autor:

Não há, de fato, uma “margem de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado”, visto que a receita estimada como proveniente do aumento real de arrecadação derivado do crescimento real do PIB (que constitui a principal, quando não única fonte de compensação) quase sempre está totalmente alocada a outras despesas. Não há fundos reservados para absorver despesas obrigatórias que serão criadas ou aumentadas por medidas legislativas ainda por serem concretizadas (OLIVEIRA, 2013, p. 1009).

Na dinâmica orçamentária atual, a aprovação de medidas legislativas que impliquem criação ou expansão de despesas obrigatórias geralmente é custeada por meio do desatendimento de alguma despesa discricionária. Assim, diante da inexistência de mecanismos de “planejamento prévio sobre a forma de absorver no Orçamento tal aumento de despesa permanente”, o acréscimo de despesas obrigatórias pode contribuir para desfigurar a programação orçamentária e acarretar prejuízos para a execução das despesas públicas, especialmente os investimentos em obras de infraestrutura.

Além disso, como aponta Weder de Oliveira, não existe órgão técnico responsável por verificar se as medidas legislativas relacionadas a despesas obrigatórias que estejam sendo simultaneamente propostas em determinado momento excedem a efetiva disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros. Faltam também critérios para aferir o impacto da criação ou expansão dessas despesas, pois “não há um sistema metodologicamente estruturado para lidar, política e tecnicamente, com o controle das proposições legislativas que aumentam ou reduzem

despesas obrigatórias ou receitas permanentes, e não existem regras procedimentais para estimar os efeitos orçamentários e financeiros dos projetos de lei e das medidas provisórias relacionados com as despesas obrigatórias e receitas permanentes” (OLIVEIRA, 2013, p. 1010).

A margem de expansão pode ser pensada como uma espécie de “fundo de reserva” destinado a absorver impacto do aumento de despesas ou frustração de receitas. Na hipótese de não existir margem disponível para financiamento, o compromisso com o equilíbrio fiscal pressupõe a identificação de fontes de compensação (como, por exemplo, o cancelamento de despesas discricionárias).

A constituição margem de expansão seria derivada dos recursos provenientes da redução de despesa obrigatória e aumento de receita, resultantes da aprovação de atos legislativos e também atos administrativos. Essencialmente, os aumentos permanentes de receitas adviriam de “aumento de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação ou majoração de tributos”.

O primeiro passo, como explica Weder de Oliveira, seria a construção da linha de base (*baseline*), que ele define como “a projeção de despesas e receitas, déficit ou superávit e o nível para a dívida pública para um determinado período futuro, adotando a premissa de que as leis e políticas públicas em vigor se manterão inalteradas durante o período de projeção” (OLIVEIRA, 2013, p. 1012)⁹.

O cálculo da margem de expansão, feitas essas projeções iniciais, requereria refinamentos sucessivos que cumpririam o papel de expurgar, por exemplo, ingresso de receitas atípicas, aumento de benefícios tributários, aumento de receitas a serem transferidas para estados e municípios (no lado das receitas), assim como considerar na base fatores como crescimento demográfico dos gastos com pessoal, expectativas de variação nas taxas de desemprego, aplicação de montantes mínimos em

⁹ Esse autor ainda faz duas qualificações em relação à forma de construção da linha de base: i) seria desejável excluir receitas/despesas sazonais ou aleatórias; ii) o horizonte temporal seria de três anos, já que períodos mais amplos poderiam comprometer a confiabilidade das projeções.

educação e saúde, aumento no quantitativo de beneficiários de programas sociais (no lado das despesas) (Estágio 1).

Para obter margem de expansão que realmente refletisse o montante de recursos disponíveis para custear novos gastos obrigatórios, seria importante ainda excluir da base de cálculo os recursos destinados ao cumprimento da meta fiscal (Estágio 2), recursos alocados para elevação dos gastos com pessoal (Estágio 3), montantes a serem destinados para financiamento de despesas discricionárias (Estágio 4) e para cobertura de déficit da margem de expansão de exercícios anteriores (Estágio 5) (OLIVEIRA, 2013, p. 1012-3).

Em termos operacionais, a margem de expansão poderia ser constituída na forma de reserva no orçamento por meio de programação específica. Seu valor seria reduzido na medida em que fosse aprovada nova legislação, e ela poderia ser reavaliada periodicamente (por exemplo, por ocasião da emissão dos relatórios de reavaliação da receita e despesas públicas). Nesse caso, a linha de base poderia ser ajustada, passando a incorporar legislações aprovadas que afetassem ingresso permanente de receitas ou criação permanente de despesas. A alteração dos parâmetros macroeconômicos também poderia ensejar revisão da linha de base (OLIVEIRA, 2013, p. 1016).

É válido, entretanto, ponderar que o modelo de planejamento orçamentário-fiscal adotado pelo governo não é completamente indiferente à utilização da margem de expansão como mecanismo de controle de gastos. Há um conjunto de despesas – como aquelas atreladas ao salário mínimo, aquelas relativas a gastos com pessoal, bem como outras despesas obrigatórias – cuja expectativa de crescimento é já antecipadamente considerada na elaboração da proposta orçamentária. Assim, o montante disponível a ser destinado para despesas discricionárias – espaço fiscal – já levaria em consideração a previsão de aumento dessas despesas, de forma a não afetar o cumprimento das metas fiscais.

Como coloca Oliveira (2013), ao calibrar o espaço fiscal destinado às despesas discricionárias para fazer face às projeções de elevação das despesas obrigatórias, está sendo adotada postura fiscalmente

responsável e transparente, equivalente “aos efeitos de uma redução permanente de despesa”. É o caso, por exemplo, da necessidade de previsão de dotação orçamentária específica para custear aumento de remuneração de servidores públicos ou de gastos associados ao salário mínimo (como benefícios previdenciários).

Oliveira preconiza estender essa dinâmica de planejamento fiscal-orçamentário, que já vigora para um subconjunto específico de despesas, para o rol completo das despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC). Se todos os aumentos de despesas obrigatórias fossem associados à margem de expansão, adviriam três benefícios: i) demonstração de que as metas fiscais não serão prejudicadas (evidenciando que o aumento de despesa tem fonte “segura e consistente” de financiamento); ii) maior transparência à gestão fiscal; iii) comprovação de que os efeitos da aprovação de legislação que crie gastos obrigatórios já foram incorporados ao orçamento (OLIVEIRA, 2013, p. 1031).

Dessa forma, despesas obrigatórias posteriores à aprovação da lei orçamentária, cujos efeitos não foram considerados em relação à margem de expansão, “requereria a prévia modificação do Orçamento, por meio de créditos adicionais, e demonstração expressa de não afetação das metas fiscais” (OLIVEIRA, 2013, p. 1032). Caso essa lógica fosse implantada, o orçamento brasileiro assumiria nova configuração, mais aderente à sistemática plurianual que já vigora em outros países:

Em síntese, o sistema a que se quer por fim e deixar no passado é aquele em que despesas obrigatórias de caráter continuado são aprovadas e, posteriormente, o Orçamento é ajustado para compensar seus efeitos. O que se quer por no lugar é um sistema em que, primeiramente, definem-se as possibilidades fiscais e orçamentárias de suportar aumentos de DOCC e de despesas com pessoal, e depois são aprovados os atos normativos que promoverão esses aumentos, em consonância com os recursos reservados para absorvê-los” (OLIVEIRA, 2013, p. 1032).

Oliveira reforça a importância de adequação do processo legislativo para a criação de sistema de controle da geração de despesas obrigatórias.

É indispensável que as propostas legislativas (que criem ou expandam despesas obrigatórias) sejam submetidas a um crivo criterioso para garantir que seus efeitos orçamentários não prejudiquem o alcance das metas fiscais estipuladas pela LDO.

A propósito de ilustração, ele menciona o modelo *paygo* adotado pelos Estados Unidos, que se mostrou instrumento efetivo para controlar o déficit fiscal. Um dos impactos da adoção do *paygo* – ao pressupor que a aprovação de novas propostas exigiria aumento de impostos ou descontinuação de despesas já existentes – foi a construção de cultura na qual os formuladores de política prestam atenção não apenas nos benefícios das políticas públicas, mas também em seus custos. Passou-se a acrescentar a pergunta “como você pagará por isso” ao processo de proposição de nova legislação. Uma postura diferente passou a ser cobrada dos políticos, assinalando a emergência de uma transformação importante na gestão de recursos públicos. Como diz Oliveira (2013), “essa consciência da natureza de “soma zero” das decisões sobre alocação de recursos é talvez a mais importante mudança no orçamento federal moderno”.

Oportuno comentar, ainda, que eventuais avanços no sentido da implementação da margem de expansão ou de uma linha de base têm como pressuposto compromisso político e qualificação técnica, caso contrário poderia se converter em objetivo “utópico e irrealista”. Assim, “somente mediante institucionalização de aparatos técnicos e procedimentos legislativos mais eficazes será possível viabilizar um processo orçamentário que propicie o alcance de seus principais objetivos: manutenção da disciplina fiscal agregada; alocação de recursos de acordo com as prioridades governamentais e eficiência no uso dos recursos orçamentários na execução dos programas de governo” (OLIVEIRA, 2013, p. 1036).

3.6. Pontos de aprimoramento da LDO para fins de plurianualidade

A LDO é, sem dúvida, um componente indispensável da gestão das finanças públicas do Brasil. Há, no entanto, um aspecto pouco

observado pelos estudiosos que merece ser ressaltado e que demonstra a importância da LDO no aperfeiçoamento do processo orçamentário e fiscal do governo brasileiro. Conforme salientam Lienert e Jung (2004), em seu estudo sobre arcabouços legais do sistema orçamentário para países da OCDE, a orçamentação pública contemporânea não atende somente aos princípios clássicos do orçamento: anualidade, universalidade, unidade, especificidade, equilíbrio. A esses, devem ser somados os princípios mais modernos: prestação de contas, transparência, estabilidade e desempenho.

Adaptando-se essa distinção entre princípios clássicos e modernos para o caso brasileiro, verifica-se que os primeiros se encontram insculpidos na Lei nº 4.320, de 1964. Já os princípios mais modernos emergiram, sobretudo, com a edição da LRF e têm sido anualmente validados na LDO, em especial nos seus dispositivos relacionados à gestão fiscal do governo federal. Em que pesem esses avanços, há espaço para melhorar. Pode-se recorrer à literatura internacional, no campo da orçamentação pública, para ilustrar em que consistem esses pontos de aprimoramento.

- Migrar para gestão fiscal comprometida com as metas fiscais. Schick (2003) sugere que a dinâmica de relacionamento entre orçamento e regras fiscais passou por três fases. A primeira, anterior a 1945, caracterizou-se pela adoção da regra não escrita do equilíbrio orçamentário. Em seguida, no período de crescimento pós-1945 que se estendeu até o final da década de 1970, notabilizou-se pela regra flexível, em que os orçamentos se ajustavam “dinamicamente” à flutuação dos ciclos econômicos. A terceira fase, pós-1980, teve como atributo central a emergência das metas fiscais. O propósito central dessas metas foi inicialmente combater os déficits orçamentários e introduzir a disciplina fiscal na condução das finanças públicas.

É interessante pensar em que etapa da cronologia proposta por Schick (2003) enquadra-se o modelo plurianual do governo federal brasileiro, que possui diversos instrumentos como o PPA e as metas

fiscais fixadas pela LDO. Dado o caráter anual de fixação da meta, pode-se sugerir que o modelo vigente se encontra na segunda fase, na qual se procura ajustar o comportamento fiscal à flutuação do ciclo econômico. A predominância do “ajustamento dinâmico” não significa necessariamente, todavia, descompromisso do governo em relação às metas fiscais. Ao contrário, a disciplina fiscal imposta às finanças públicas, no caso brasileiro, é visível em diversas etapas do processo de elaboração do orçamento: na fixação das metas de resultado primário, na publicação do decreto de programação financeira, na divulgação dos relatórios bimestrais de avaliação, a despeito de eventuais desvios que recentemente observados, mas que não passaram nem despercebidos nem incólumes.

- Adotar – além dos instrumentos – práticas efetivas de plurianualidade orçamentária. É possível afirmar a existência de instrumento de plurianualidade no arcabouço orçamentário brasileiro. Isso significa que, apesar de o governo federal não ter adotado formalmente nenhum Marco de Gastos de Médio Prazo, a análise da legislação orçamentária evidencia a existência de instrumentos plurianuais. Como se discutirá adiante, o desafio em relação à plurianualidade é avançar além dos **instrumentos** e instituir mecanismos de **gestão** plurianual. Esse passo adicional, entretanto, não pode ser alcançado apenas com os instrumentos mais verticais, tipo *top-down*, como por exemplo, a imposição de regras fiscais.

É interessante comentar que não obstante as projeções fiscais da LDO exemplifiquem a existência de mecanismos plurianuais mais verticais (ou *top-down*), há espaço para aperfeiçoamento. Basta notar que o governo ainda não adotou critérios como linha de base (*baselines*), que serviriam para quantificar com mais precisão o impacto orçamentário resultante da implementação de novas políticas públicas. Além disso, caso a plurianualidade seja implantada, será necessário estabelecer a definição de metas e prioridades, não mais apenas para um único exercício, mas para um período mais amplo, de três ou cinco anos. O alargamento do horizonte temporal representará desafio de promover a seleção criteriosa dos programas de governo que serão financiados pelos recursos públicos.

- Fortalecer regras, critérios e mecanismos que favoreçam a eficiência alocativa. Como salienta a literatura internacional pertinente, a plurianualização do orçamento público pressupõe a construção de regras alocativas que balizem as negociações entre autoridades orçamentárias centrais e ministérios ou agências de gasto. Essa fase da plurianualidade – descrita no jargão como *bottom-up* – requer uma série de ajustes (ou reformas, nas versões mais arrojadas) ao modelo orçamentário atual.

Caberia, portanto, à LDO exercer mais plenamente papel para a qual é destinada. Como explicam Albuquerque *et al.* (2008), “diante da necessidade de se ajustar a programação prevista no plano plurianual ao cenário político, econômico e institucional que se apresenta nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o poder de antecipar um fato inevitável: a necessidade de se fazer escolhas” (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008, p. 164). Esse é apenas um exemplo de que a LDO pode exercer a função não apenas de **instrumento**, mas também contribuir para uma adequada **gestão** da plurianualidade.

- Aperfeiçoamento do processo decisório. Como salienta a análise de Hagen (2010), as projeções fiscais não são estritamente técnicas, isto é, baseadas apenas em parâmetros macroeconômicos. Elas são construções governamentais que envolvem aspectos políticos (especialmente os eleitorais) e arranjos institucionais (divisão de atribuições entre atores orçamentários).

No caso brasileiro, cumpre notar que as projeções fiscais, assim como as macro-definições orçamentárias (e.g. valores a serem contingenciados, limites de gastos a serem atribuídos aos Ministérios), processam-se por meio de vários atores. Cabe a um comitê informal – conhecido como Junta de Execução Orçamentária (JEO) – constituído pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, fazer as definições mais importantes do processo orçamentário do governo federal.

A condução da política fiscal, portanto, combina variáveis técnicas e políticas, como sugerem algumas práticas da gestão fiscal recente do governo federal que se pretende inibir:

- adoção de projeções fiscais mais otimistas no início do exercício orçamentário, que vão sendo gradativamente ajustadas conforme o ano fiscal vai transcorrendo;
- uso de mecanismos orçamentários e financeiros para transferir para exercícios futuros o impacto de despesas públicas que possam afetar negativamente o cumprimento das metas de superávit primário fixadas.;
- utilização de “cláusulas de abatimento” que funcionam como artifício para flexibilizar o atingimento da meta de resultado primário e, efetivamente, acaba por relaxar o esforço de poupança feito pelo governo.

CAPÍTULO 4 – PLURIANUALIDADE E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA: RESTOS A PAGAR

4.1. Fundamentação jurídica

É interessante iniciar a análise dos Restos a Pagar pelo exame dos seus fundamentos jurídicos, que se encontram resumidos no Quadro 8.

Quadro 8 – Fundamentação jurídica dos Restos a Pagar

Aspecto	Conteúdo	Amparo jurídico
Definição	“Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”	Lei nº 4.320, de 1964 (art. 36)
Regime das despesas (competência)	“Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nêle arrecadadas; II - as despesas nêle legalmente empenhadas. ”	Lei nº 4.320, de 1964 (art. 35)
Contabilização	A dívida flutuante compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, assim entendidos: a) os restos a pagar , excluídos os serviços da dívida; b) os serviços da dívida; c) os depósitos, inclusive consignações em folha; d) as operações de crédito por antecipação de receita; e) o papel-moeda ou moeda fiduciária.	Decreto nº 93.872 de 1986 (art. 115)

Modalidades	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Restos a Pagar processados</u>: são as despesas liquidadas, ou seja, o bem ou o serviço correspondente já foi entregue • <u>Restos a Pagar não processados</u> passaram apenas pelo estágio do empenho, faltando ainda ao credor honrar seus compromissos 	Lei nº 4.320, de 1964 e Decreto nº 93.872, de 1986
Programação Financeira	“Os restos a pagar constituirão item específico da programação financeira, devendo o seu pagamento efetuar-se dentro do limite de saques fixado”	Decreto nº 93.872 de 1986 (art. 15)
Prescrição (RAP processados)	5 anos – “Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar”	Decreto nº 93.872 de 1986 (art. 70)
Prescrição (RAP não processados)	18 meses – “Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição”	Decreto nº 7.654 de 2011 (art. 1º, § 2º)
Cancelamento	“Após o cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores ”	Decreto nº 93.872 de 1986 (art. 69)
Tratamento Fiscal	“Os Restos a Pagar compõem o superávit primário porque, embora vinculados a um gasto estabelecido em dotação, o governo os considera uma <u>poupança não financeira</u> , uma vez que efetivamente os recursos continuam nos cofres e a inscrição pode ser cancelada nos próximos exercícios”	

Fonte: elaboração própria com base na legislação brasileira

4.2. Podem os Restos a Pagar ser entendidos como mecanismo de plurianualidade do processo orçamentário e financeiro do governo federal?

O exame da literatura pertinente mostra que existem diferentes visões sobre o papel dos Restos a Pagar no processo orçamentário e financeiro.

Muniquê Barros de Carvalho, em seu estudo sobre plurianualidade no Brasil sob o título *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*, vencedor do VI Prêmio SOF de Monografias, argumenta que “os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, instituem um modelo de plurianualidade”. Essa tese é respaldada em cinco argumentos principais, que se encontram resumidos no quadro a seguir:

Quadro 9 – Restos a Pagar como instrumento de plurianualidade

1. **Tempo médio de execução do orçamento discricionário do governo federal.** Os resultados indicaram um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução do orçamento das despesas discricionárias.
2. **Restos a pagar ou a fazer?** Além de mostrar que mais de 90% das despesas não estão liquidadas quando inscritas em Restos a Pagar, ou seja, são os Restos a Fazer.
3. **A plurianualidade das despesas de capital.** Mesmo as dotações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que não são contingenciáveis, demoram de quatro a cinco anos para ser executadas.
4. **Potencial de execução orçamentária das instituições da administração pública federal.** A dotação vem sendo fixada acima da capacidade de execução. Muito embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, o estudo mostrou que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização.
5. **A plurianualidade orçamentária no orçamento público federal.** Assim, por meio da inscrição em Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

Fonte: Elaboração própria baseada em Carvalho (2014)

Portanto, na visão de Munique Carvalho, os Restos a Pagar cumprem função importante no processo de administração financeira e orçamentária do governo federal à medida que permitem conciliar a natureza anual do ciclo da despesa pública com a característica plurianual do gasto (cuja execução média é superior a três anos). Esse argumento é bastante plausível, pois fornece explicação convincente para entender como gastos plurianuais podem ser processados em um sistema orçamentário que obedece ao princípio da anualidade.

Os Restos a Pagar convertem-se efetivamente em instrumento de plurianualidade pelo fato dos órgãos federais não terem capacidade de executar o ciclo completo da despesa dentro do exercício. Como se depreende das palavras da própria autora:

O trabalho sugere que os Restos a Pagar dão ao orçamento brasileiro características plurianuais, ao permitir que despesas autorizadas sejam executadas em exercícios posteriores. O fato de 90% dos Restos a Pagar serem não processados no momento da inscrição indica que o volume excessivo de inscrições nos últimos anos é uma consequência da fixação de dotação acima da capacidade de execução, pois o que se transfere para os próximos exercícios não é apenas a pendência financeira, mas a obrigação do credor de entregar o bem ou serviço (CARVALHO, 2014, p. 308; grifo nosso).

Existem diversos motivos que explicam a incapacidade de processamento da despesa dentro do ciclo anual orçamentário. Carvalho (2014) alude aos seguintes fatores: “o contingenciamento, empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas e excessivo controle” (CARVALHO, 2014 p 301). Ribeiro (2010), com base em entrevistas feitas a gestores públicos, acrescenta ainda a “falta de experiência na concepção, gestão e implantação de projetos de investimentos desde a concepção até a implementação”, além de falhas no “processo de definição e seguimento das prioridades, que leva a importantes desperdícios econômicos” (RIBEIRO, 2010, p.25-26).

Portanto, se as dotações orçamentárias atribuídas a órgãos e entidades do governo federal são superiores à sua capacidade de execução, como seriam essas dotações preservadas senão pela utilização dos mecanismos dos Restos a Pagar? Além disso, se não houvesse Restos a Pagar, como seriam realizadas despesas cujo período de execução estende-se além de um exercício financeiro?

Assim, é possível responder afirmativamente à indagação “os Restos a Pagar podem ser concebidos como um mecanismo de plurianualidade?”. Na ausência de instrumentos formais de plurianualidade, os Restos a Pagar permitem a transferência de recursos entre diferentes exercícios financeiros. “Assim, os Restos a Pagar, ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, flexibilizam o princípio da anualidade orçamentária” (CARVALHO, 2014, p. 279).

Daí ser correto afirmar que não obstante o governo federal não disponha formalmente de orçamento plurianual, existem instrumentos que permitem a transferência de recursos entre exercícios, como os Restos a Pagar.

Cabe alertar, entretanto, que o fato de os Restos a Pagar cumprirem importante papel no processo orçamentário não significa que esse instrumento seja isento de problemas. A seção seguinte, com base na literatura pertinente, procura discutir algumas de suas principais disfunções.

4.3. Os Restos a Pagar representam disfuncionalidade do sistema orçamentário do governo federal?

Vários autores têm apontado deficiências intrínsecas aos Restos a Pagar que merecem ser delineadas. Algumas delas encontram-se relacionadas no Quadro 10 na página seguinte.

Quadro 10 – Tipos de deficiências associadas aos Restos a Pagar

Natureza do problema	Argumento	Solução proposta	Referência
Descompasso entre execução orçamentária e financeira	Os Restos a Pagar tendem a “fomentar o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte. Essas disfunções são potencializadas negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública brasileira, de concentrar as liberações financeiras no final do exercício e de produzir grande número de empenhos, visando ao aproveitamento dos créditos”.	Legislação sobre finanças públicas pode propor soluções que minimizem essas distorções	Giacomoni (2010)
Ineficiência operacional	“A precipitação para comprometer recursos antes do final do exercício financeiro pode resultar em carência de competição, em rotinas mal definidas, em contratos negociados inadequadamente e na aquisição de itens e serviços de baixa prioridade”.	Flexibilização do princípio da anualidade mediante utilização instrumentos como o <i>carry over</i> .	Ribeiro (2010)
Distorção na apuração do resultado fiscal	“O governo utiliza vários artifícios contábeis para alcançar os resultados fiscais, tais como receitas fiscais esporádicas ou atípicas e a postergação de despesas por meio dos Restos a Pagar, o que suscita dúvidas quanto ao real esforço fiscal que o governo está realizando para pagar o serviço da dívida pública”.	Revisão normas do direito financeiro; extinção dos Restos a Pagar.	Gerardo (2010)

Natureza do problema	Argumento	Solução proposta	Referência
Controle do voto dos parlamentares	“Aqueles que votaram de acordo com o governo e conseguiram o empenho e liquidação das despesas de seu interesse, agora terão que negociar com o Executivo mais uma vez, para que os restos a pagar sejam efetivamente pagos”.	<p>Aperfeiçoamento do sistema orçamentário: “Somente quando se conseguir organizar a disputa na alocação da receita anual é que será possível planejar a despesa por mais de um exercício”, de forma que “a partir daí seria possível caminhar gradualmente para um orçamento em que fosse efetivamente executada a despesa ali programada, com a liberação dos recursos de forma homogênea ao longo do ano”.</p>	Mendes (2008)
Elevação dos preços dos bens e serviços contratados pela administração	“Os fornecedores de bens e serviços ao governo enfrentam elevada incerteza quanto ao momento em que serão pagos, dado o risco de seus pagamentos serem colocados em “restos a pagar”. Esse risco tende a ser transferido para os preços dos produtos”.		
Aumento dos custos de transação (inclusive incentivando corrupção)	“Há também um elevado custo de transação no processo. Um exército de lobistas de empresas, assessores parlamentares e beneficiários de programas públicos fazem permanentes romarias a ministérios para pressionar, primeiro, pelo empenho e liquidação da despesa e, depois, pelo pagamento dos restos a pagar. As oportunidades de corrupção são grandes nas duas etapas”.		
Qualidade do gasto público	“Torna-se bastante difícil administrar programas públicos com eficácia se não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos”.		

Fonte: elaboração própria.

Ainda que a literatura não reconheça explicitamente, existem disfunções adicionais que merecem ser observadas. É o caso, por exemplo, da ausência de prioridades claras na programação orçamentária, de forma que gastos não necessariamente meritórios (do ponto de vista do benefício da coletividade) podem ser contemplados em detrimento de dotações mais nobres que deveriam ter preferência na alocação de recursos. Essa distorção provoca consequências alocativas adversas, que prejudicam a qualidade do gasto público.

Outra dimensão importante, de certa forma relacionada à observação anterior, é a convivência em um mesmo orçamento de despesas referentes a múltiplos exercícios, gerando desconfiguração do orçamento em curso, que passa a destoar daquele aprovado pelo Legislativo. Nesse caso, é comum se utilizar a expressão “orçamento paralelo” para designar a flexibilidade atribuída ao gestor para definir quais gastos serão financiados com os limites financeiros disponibilizados pelo Poder Executivo.

Antes de proceder às considerações finais, é interessante notar que, na visão dos autores examinados, é possível detectar duas leituras distintas. Há aqueles – como Fernandes (2004) e Ribeiro (2010) – que esposam a tese de que é necessário encontrar mecanismos de flexibilização do princípio da anualidade sem realizar mudanças mais drásticas na sistemática orçamentária atual. Por outro lado, estudiosos como Mendes (2008), Gerardo (2010) e Carvalho (2014), para os quais as disfunções produzidas pelos Restos a Pagar são de tal forma expressivas que se faz necessária revisão profunda do modelo orçamentário vigente.

4.4. Restos a pagar: virtudes e disfuncionalidades para a plurianualidade

A primeira conclusão deste capítulo reside na constatação de que os Restos a Pagar se constituem efetivamente em um instrumento de plurianualidade do gasto público. Dado que as dotações orçamentárias podem ser fixadas em montantes superiores à capacidade de execução

dos órgãos, os recursos não utilizados são transferidos para exercícios seguintes uma vez que exista disponibilidade financeira. Além disso, o fato de que o tempo médio de execução das despesas públicas é superior a um ano indica que o ciclo orçamentário não pode ser concluído dentro do princípio da anualidade. Por esses dois motivos, a despesa pública possui forte conotação plurianual, cujo instrumento de processamento no ordenamento brasileiro é os Restos a Pagar.

Esse estudo aponta, ainda, para uma segunda conclusão. Em que pesem os Restos a Pagar serem mecanismos efetivos de plurianualidade, é importante considerar que sua utilização produz várias disfuncionalidades. Conforme apontado pela literatura, os Restos a Pagar prejudicam a eficiência alocativa e contribuem para deteriorar a qualidade do gasto público, bem como podem distorcer a métrica de apuração dos resultados fiscais. Para sanar essas deficiências, no entanto, soluções simplistas precisam ser descartadas. Para que essas disfuncionalidades sejam eliminadas, faz-se necessária aperfeiçoar o sistema orçamentário vigente. Trata-se, portanto, de um tema complexo, que exige repensar os próprios fundamentos do modelo de administração orçamentária e financeira adotado pelo governo brasileiro.

Finalmente, é possível afirmar que os Restos a Pagar são, essencialmente, um instrumento **ambivalente**. “Para muitos é um instrumento que prejudica a execução orçamentária”, como bem coloca Carvalho (2014), “para outros é a forma brasileira de flexibilizar o princípio da anualidade orçamentária”. Os críticos dos Restos a Pagar têm razão ao destacar suas deficiências. Seus defensores, contudo, estão igualmente corretos ao enfatizar seu (salutar) papel plurianual no orçamento público. Essa distinção é crucial para evitar mal-entendidos ou julgamentos apressados.

A título mais propositivo, é válido sugerir que a utilização ótima dos Restos a Pagar, como instrumento de plurianualidade, pressupõe a excelência na gestão desse instrumento. Nesse sentido, algumas limitações já foram discutidas quando da discussão do *carry over*: orçamentos mal dimensionados podem fazer o instrumento virar um grande problema, já

que dotações orçamentárias superestimadas podem virar **RAP**, mesmo sem qualquer benefício para a eficiência ou para a melhoria da qualidade dos gastos de natureza plurianual; dotações de exercícios anteriores, ao espelharem realidade possivelmente já superada, causam dificuldades para o uso estratégico do orçamento; seu acúmulo pode comprometer o equilíbrio fiscal, já que a realização desses gastos concorre com as demais ações correntes quando da sua execução.

Em função dessas limitações, é preciso se caminhar no sentido de controlar os restos a pagar no Brasil, revestindo-os de alguns mecanismos de controle. Várias são as possibilidades que se apresentam, como a adoção de limites máximos por rubricas; limite máximo por ano para o conjunto dos restos a pagar; limite global máximo acumulado; análise caso a caso restringindo o mecanismo a casos relevantes; possibilidade de restringi-lo apenas para certos tipos de gastos, como por exemplo, os de capital e assim por diante.

Mais importante de que todas essas medidas, talvez seja a construção de orçamentos mais realistas e bem estruturados a partir de um adequado modelo plurianual. Mecanismos mais eficazes na gestão dos Restos a Pagar serão discutidos em seção futura deste estudo, na qual serão detalhadas formas pelas quais as disfunções podem ser minimizadas.

PARTE III

GESTÃO DE PLURIANUALIDADE NO BRASIL

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DE GESTÃO DA PLURIANUALIDADE ÉTAPA *TOP-DOWN*

5.1. Introdução

Este estudo concentrou-se, até o presente momento, na análise dos instrumentos de plurianualidade existentes no processo orçamentário do governo federal brasileiro. Em particular, o exame do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) permitiu identificar várias ferramentas que podem ser qualificadas como instrumentos de plurianualidade. Dessa forma, concluiu-se que, apesar de o governo ainda não ter formalmente instituído o Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF), largamente recomendado pela literatura, o processo orçamentário vigente já contempla instrumentos de plurianualidade.

Essa constatação encontra respaldo em estudo sobre plurianualidade realizado pelo Banco Mundial (2013), no qual foram examinadas as experiências de diversos países. No âmbito desse projeto, foi elaborado um estudo de caso sobre o Brasil, no qual foram mapeados a existência e o estágio de desenvolvimento dos Marcos de Gasto. As principais conclusões são:

- O Brasil não dispõe formalmente de um *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) , mas os ingredientes necessários à sua implantação já existem.
- Apesar de o PPA possuir a intenção de refletir as prioridades estratégicas de governo e de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, ele não pode ser classificado como um *Medium Term Budget Framework* (MTBF). A LDO consiste em uma projeção ampla e rolante de três anos para os agregados de receitas, despesas e resultados fiscais e pode ser considerada como uma versão de *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF) (WORLD BANK, 2013, p. 191).

Em síntese, conforme essa análise, o Brasil já possuiria MTEF, estaria em fase avançada de implementação do MTEF e careceria de um MTBF. Fica, no entanto, a dúvida de como seria possível se avançar adequadamente em um MTEF sem efetivamente se ter constituído um MTBF.

Esse estudo é, sem dúvida, importante porque fornece um mapeamento acurado da situação atual do Brasil em relação à plurianualidade. Dessa forma, permite avaliar em que estágio o país se encontra e quais os desafios enfrenta. Uma das limitações da análise, entretanto, é a ausência de investigação crítica sobre a forma como esses instrumentos são geridos.

Dito de outra forma, não basta apenas reconhecer a existência ou não dos instrumentos de plurianualidade. É preciso também examinar como eles têm sido utilizados na administração fiscal, orçamentária e financeira do governo. É a ocasião, portanto, de questionar quais são as principais formas de gestão da plurianualidade. Assim, a pergunta central que norteia essa etapa do presente estudo é: como os instrumentos plurianuais são efetivamente manejados para promover os objetivos almejados pelo governo?

A análise da gestão plurianual do gasto público é importante por pelo menos três razões centrais: i) permite avaliar se os mecanismos têm sido usados de forma eficiente, isto é, contribuindo para a excelência na aplicação dos recursos públicos; ii) possibilita identificar eventuais lacunas ou deficiências no ciclo do gasto público; iii) favorece a sugestão de pontos de aperfeiçoamento passíveis de serem futuramente incorporados ao modelo vigente.

Em termos mais concretos, serão levantadas indagações como:

- Em que medida os instrumentos plurianuais existentes – como o planejamento plurianual (PPA) – contribuem para assegurar a sustentabilidade da política fiscal?
- Até que ponto mecanismos de priorização do gasto público – a exemplo do Anexo de Metas e Prioridades previsto na Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) – oferecem realmente incentivos para assegurar a alocação ótima de recursos públicos?

- Em que grau procedimentos orçamentários plurianuais – como os Restos a Pagar (RAP) – favorecem administração financeira eficiente de modo a minimizar desperdícios e ineficiências?

Essas questões têm sua importância redobrada em contextos nos quais os fundamentos macroeconômicos encontram-se pressionados. Nessa situação, reforça-se a necessidade de identificar soluções capazes de fortalecer a disciplina fiscal e melhorar a eficiência alocativa. Trata-se, ainda, de uma ocasião privilegiada para pensar quais poderiam ser as efetivas vantagens de introdução de técnicas e estratégias de plurianualidade.

Como se procura elucidar ao longo das seções seguintes, o orçamento plurianual tem sido crescentemente reconhecido como instrumento importante para dotar as finanças públicas de ferramentas orientadas para o aperfeiçoamento da governança – tanto no aspecto macro quanto no aspecto micro – do setor público. Entretanto, não basta pensar nos instrumentos. É indispensável avaliar a forma como eles são geridos. Destoando ligeiramente da literatura internacional, que foca quase que exclusivamente nos instrumentos, este estudo assume uma hipótese diferente: é na gestão da plurianualidade que podem ser detectados os obstáculos – e, conseqüentemente, os desafios – a serem superadas para a implantação bem-sucedida da plurianualidade.

Esta parte do texto encontra-se dividida em quatro seções. A seção 1 resgata os conceitos centrais de plurianualidade, deslindando o significado dos seus principais componentes. A seção 2 traça um panorama da etapa *top-down* do processo plurianual brasileiro, revendo brevemente os instrumentos existentes, assim como analisando criticamente a forma como eles são efetivamente aplicados. A seção 3 argumenta que a implementação efetiva do orçamento plurianual brasileiro pressupõe a superação de dois desafios importantes, quais sejam, a governança fiscal e a orientação estratégica. A seção 4 tece comentários finais.

5.2. O papel da plurianualidade na reformulação orçamentária

Como se procurou explicar ao longo deste estudo, a plurianualidade tem recebido atenção crescente não apenas no meio acadêmico, que tem oferecido reflexão importante sobre o assunto, mas também nas práticas de governo, que tem progressivamente incorporado mecanismos de plurianualidade em seus processos orçamentários. Até o momento, mais de 120 países já implantaram alguma forma de Marco de Médio Prazo (MTF), revelando que se trata de uma tendência internacional não-negligenciável (VLAICU *et al.*, 2013).

Possivelmente, um dos grandes atrativos dos Marcos de Médio Prazo é sua capacidade em fornecer respostas – na verdade, soluções – para alguns dos principais desafios orçamentários contemporâneos. Como afirmou Allen Schick, em artigo intitulado “*Vinte cinco anos de reforma orçamentária*”, publicado em 2004, a agenda orçamentária do futuro compreende cinco grandes temas: i) adoção de modelos orçamentários capazes de oferecer situação fiscal estável e sustentável dentro de uma perspectiva de médio prazo; ii) adoção de modelos orçamentários capazes de facilitar a transferência de recursos para destinações mais efetivas, dotadas de maior prioridade; iii) incentivo à ação eficiente das unidades gastadoras; iv) fortalecimento da transparência de modo a tornar o orçamento mais acessível aos cidadãos e mais permeável a seus interesses; v) favorecer a prestação de contas (*accountability*) dos gastos governamentais (SCHICK, 2004, p. 94).

É interessante notar que a implementação de uma visão plurianual possui, dentre muitos objetivos, atender a esses cinco requisitos sugeridos por Allen Schick. Como informa estudo do Banco Mundial “Além do orçamento anual”, quando esses marcos são implementados, criam-se incentivos para que o gasto público seja atrelado à efetiva existência de recursos fiscais, o processo alocativo reflita as prioridades governamentais, bem como os programas sejam submetidos a critérios de eficiência do tipo custo-benefício (World Bank, 2013). Por essa razão,

para alcançar esses múltiplos objetivos, os Marcos de Médio Prazo são usualmente retratados como ferramentas destinadas a conjugar disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficácia operacional.

Como salientam Vlaicu *et al.* (2013), em artigo que examina o impacto do orçamento plurianual sobre o desempenho fiscal dos governos, é possível pensar a plurianualidade como um processo decisório no qual um conjunto de instrumentos é gerido de forma a propiciar ao governo uma forma de administrar recursos públicos tendo em vista um horizonte de médio prazo. Como assevera a literatura pertinente, a implementação do orçamento plurianual é geralmente entendida como compreendendo três arcabouços principais:

- Arcabouço de Fiscal de Médio Prazo ou *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF). Por seu intermédio, o governo fornece estimativas rolantes de agregados de receita, despesa e outros. Traços distintivos deste instrumento são a construção de estratégias macro-fiscais, a formulação de indicadores fiscais e macroeconômicos, a produção de análises de sustentabilidade da dívida. Brasil possui os ingredientes, mas formalmente não há MTFF. A LDO brasileira corresponde a uma versão do MTFF.
- Arcabouço Orçamentário de Médio Prazo ou *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF). Ele é composto por relatórios orçamentários nos quais são especificados objetivos e estratégias das unidades de gasto do governo. É comum serem fixados tetos setoriais de gasto, que especificam os limites máximos disponíveis para os ministérios e agências governamentais. O PPA, pela sua característica de especificar a programação plurianual, seria um candidato a MTBF.
- Arcabouço de Gasto de Médio Prazo ou *Medium Term Performance Framework* (MTEF). Esse instrumento é aquele no qual são detalhadas as metas a serem alcançadas por programas e ações, por meio da quantificação dos objetivos setoriais, quer na forma de produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*, quando se adota também a denominação de *Medium Term*

Performance Framework (MTPS). Esse é um estágio mais avançado para o qual o Brasil já possui instrumentos, mas não gestão adequada.

A diferenciação desses três instrumentos – MTFE, MTBF e MTEF – é conveniente porque permite elucidar as duas dimensões centrais da plurianualidade: a fiscal (etapa *top-down*) e a setorial (etapa *bottom-up*). Dada a sua importância, cada etapa merece análise separada. A próxima seção concentra a investigação na etapa *top-down*, buscando identificar até que ponto os instrumentos de médio prazo à disposição do governo federal são geridos de forma adequada, isto é, em que medida os agregados macroeconômicos condicionam – e efetivamente restringem – o processo de alocação de recursos orçamentários.

5.3. Perspectiva plurianual (etapa *top-down*)

Um dos objetivos principais do orçamento plurianual é o fortalecimento da capacidade fiscal do governo. Os Marcos de Fiscais de Médio Prazo (MTFF) conferem especial atenção à confecção de agregados fiscais, que são percebidos como indispensáveis para adequar as despesas governamentais à efetiva disponibilidade de recursos orçamentários. Nas palavras de Vlaicu *et al.* (2013) “o problema chave de finanças públicas que os orçamentos plurianuais foram desenhados para resolver é a ineficiência da dinâmica fiscal”. Como esclarecem os autores, em seu artigo *Orçamentos Plurianuais e Desempenho Fiscal*, há associação estreita entre a natureza eminentemente anual do processo orçamentário vigente na maioria dos países e baixo desempenho fiscal. Em sua visão, “a ineficiência dinâmica parece inerente em um ciclo anual de planejamento e implementação orçamentária” (VLAICU *et al.*, 2013, p. 2).

Um dos elementos centrais da gestão plurianual reside, portanto, na competente elaboração de projeções de receita e despesa. Essa etapa é, geralmente, exercida de forma centralizada, isto é, opera de forma *top-down*. Como elucidado relatório produzido pelo Banco Mundial, publicado

sob o título *Revisão das práticas internacionais para determinar as necessidades de recursos das agências de gasto*, o propósito central do Marco Fiscal de Médio Prazo (MTFF), que possui caráter *top-down*, reside na construção de agregados macroeconômicos. O MTFF tem por finalidade explicitar as projeções de médio prazo elaboradas pelo Ministério das Finanças relativas aos envelopes de despesas que poderão ser alocados posteriormente pelas agências setoriais, a quem compete gerir esses recursos dentro dos tetos estipulados. Ele contrasta com outras ferramentas de médio prazo – como o MTBF e o MTEF – que também incorporam uma etapa *bottom-up*, e cujo foco reside na programação orçamentária (DI FRANCESCO; BARROSO, 2014, p. 18).

A formulação de projeções macroeconômicas tende a compreender um conjunto de três a cinco anos e, portanto, agrega uma nova temporalidade à prática dominante, de perspectiva anual. Diversas razões têm sido evocadas para justificar a superação do modelo anual. Citado de forma recorrente na literatura, Wildavsky (1986) aponta para a desconsideração dos impactos futuros das políticas atuais, cujos custos não são confrontados com as receitas esperadas¹⁰.

Além disso, como esclarecem de Vlaicu *et al.* (2013), não obstante o período de execução da maioria dos programas governamentais – sobretudo aqueles na área de infraestrutura – apresente tempo de execução superior a um ano, eles continuam a serem orçados segundo o calendário anual. Esse formato, argumentam os autores, é problemático, pois não está preparado para captar os custos e benefícios decorrentes da implementação desses programas, que são praticamente ignorados.

¹⁰ Wildavsky (1986) afirma que orçamentos plurianuais têm sido vislumbrados como ferramentas capazes de facilitar a racionalidade da escolha alocativa por meio da introdução de uma ótica de médio prazo. Ele nota que, dentre outras deficiências, o orçamento anual tem sido acusado de promover gastos excessivos (já que custos futuros ficam escondidos), viés incremental (pois não se confrontam possibilidades alternativas de gasto) e paroquialismo (uma vez que programas são vistos de forma isolada e não comparativa). Citação completa encontra-se em de Vlaicu *et al.* (2013, p. 2).

Outra fonte de disfunção provocada pelo orçamento anual é seu caráter incremental. Os recursos públicos não são alocados conforme um cronograma de médio prazo, que deveria refletir os custos dos programas a serem implementados. As dotações das agências públicas (órgãos e ministérios) vão sendo simplesmente ajustados anualmente – prática conhecida como incrementalismo – conforme algum critério estabelecido pelas autoridades orçamentárias, como a reposição da inflação do período. Essa sistemática desencoraja a re-priorização de despesas ou políticas¹¹.

Promover uma lógica alocativa que reflita os reais custos dos programas governamentais e romper com o viés incrementalista e inercial do orçamento público são algumas das pretensões do orçamento plurianual: dotar a gestão orçamentária de visão estratégica por meio da qual recursos sejam distribuídos em consonância com as prioridades do governo e em observância à capacidade fiscal do governo.

Dessa forma, os Marcos Fiscais de Médio Prazo agem de cima para baixo, já que se busca criar mecanismos para refrear o apetite gastador das agências e órgãos que possuem uma agenda particular, cujos desejos por recursos não necessariamente coincidem com o interesse público. Como suposto “guardião” do bem-estar geral do país, os Marcos de Médio Prazo, nesta fase *top-down*, possuiriam um viés centralizador, que procura harmonizar e integrar a perspectiva setorial aos objetivos centrais da nação¹².

Mas de que forma – por meio de quais mecanismos – espera-se que o orçamento plurianual amplie a disciplina fiscal e a racionalidade alocativa? Esse é um ponto importante, que merece, apesar de ser

¹¹ Assim, “quando o governo está comprometido com a disciplina fiscal, novas necessidades de gasto serão mais provavelmente acomodadas pela realocação de despesas do que pelo provimento de financiamento adicional” (WORLD BANK, 2012, p. 8).

¹² Por essa razão, os Marcos de Médio Prazo “olham através de setores, programas e projetos para ver como o gasto pode ser reestruturado para melhor atender objetivos nacionais, o que contrasta com o auto-interesse restrito das agências de gastos e seus beneficiários que domina a alocação de recursos no orçamento anual” (VLAICU et al, 2013, p. 7).

essencialmente teórico, ser explorado porque ajuda a compreender a importância do orçamento plurianual.

Em primeiro lugar, os Marcos de Médio Prazo são concebidos como instrumentos capazes de combater o viés de déficit (*déficit bias*), que parece se constituir em um traço praticamente universal dos orçamentos anuais (VLAICU *et al.*, 2013). À medida em que se estabelece um componente *top-down*, no qual são especificados limites de gasto a serem observados no processo orçamentário, tenta-se conter os desejos dos grupos políticos de obterem recursos além daquilo que é fiscalmente possível.

Em jargão econômico, almeja-se encontrar uma solução para o “problema dos comuns”: se inexistisse autoridade central, cada ator estaria propenso a extrair o máximo de recursos do orçamento público (que é o “comum”), ignorando o impacto das decisões individuais sobre o nível agregado.

Haveria, ainda, um segundo benefício proporcionado pelo orçamento plurianual. Discorrendo sobre os benefícios da introdução de um Marco Fiscal de Médio Prazo, Vlaicu *et al.*, (2013) argumentam que “ao oferecer uma perspectiva de médio prazo à orçamentação e levar em consideração os custos fiscais futuros das políticas e programas governamentais”, o orçamento plurianual permitiria preencher “brechas de informação” (*information gaps*) que podem desestimular os grupos políticos a almejar políticas fiscalmente insustentáveis e preferir compromissos factíveis com as condições das finanças públicas. O orçamento plurianual, portanto, cumpriria o papel de esclarecer aos diversos grupos de interesse quais são as despesas que podem ser financiadas dentro das disponibilidades efetivas dos governos. Caso fosse alcançado, esse avanço não seria desprezível.

A incorporação da disciplina fiscal no processo orçamentário proporcionaria ainda o benefício de permitir aos governos atuarem de forma anticíclica, visando à estabilização dos fundamentos macroeconômicos, ao invés de agir de forma expansionista, que conduz a déficits crescentes e maior endividamento público.

Outra vantagem, que merece explicitação, adviria da economia de recursos resultante da hierarquização das políticas públicas¹³. A importância da priorização setorial – e a sua capacidade de fomentar a eficiência técnica e operacional do governo – será discutida em maior profundidade na etapa seguinte deste texto dedicada à etapa *bottom-up*.

Esses potenciais benefícios proporcionados pelo orçamento plurianual sugerem que a sua implementação é um avanço importante a ser galgado pelos governos, especialmente em situações nas quais os déficits fiscais crescentes se conjugam a demandas sociais progressivas. Feita essa exploração de caráter mais teórico, a seção seguinte examina a forma como os instrumentos da fase *top-down* têm sido geridos no caso brasileiro.

5.4. Apreciação da gestão da etapa *top-down* no caso brasileiro

Um ponto particularmente importante – e, de certa forma, pouco estudado na literatura pertinente – diz respeito à gestão da plurianualidade. Contribuindo para preencher essa lacuna, o presente estudo procura investigar em que medida os instrumentos plurianuais do orçamento brasileiro (que como vimos não permitem afirmar que o Brasil possui formalmente um MTEF, mas que dispõe dos seus ingredientes) satisfazem os requisitos prescritos pela literatura internacional.

Como se mostrou em seções anteriores, a LDO prevê a estimativa de diversos agregados macroeconômicos – receita total, despesa total, resultado primário, resultado nominal, dívida pública – que, no caso do resultado primário, é obrigatório para o exercício a que se refere a LDO e indicativo para os dois anos subsequentes.

¹³ À medida em que as agências de gastos estabelecem estratégias, “identificam suas necessidades de recursos, e alocam seus orçamentos de acordo com prioridades estratégicas”, diminuir-se-ia o dispêndio com programas governamentais caros de baixa rentabilidade social. Como afirma estudo do Banco Mundial, “gasto público eficiente torna mais fácil manter a disciplina fiscal, pois tanto a eficiência alocativa quanto a [eficiência] técnica reduzem desperdício e, portanto, aliviam as restrições gerais de recursos” (WORLD BANK, 2012, p. 9).

As perguntas que se colocam, a fim de aferir a qualidade da gestão desses instrumentos, podem ser formuladas da seguinte forma:

- São esses indicadores adequados e suficientes para orientar a política econômica e garantir que o desempenho fiscal do governo respeitará os limites previstos na lei?
- Essas regras fiscais têm o poder de desestimular a tendência intrínseca de expansão do gasto (viés de déficit)?
- Elas são capazes de refrear o ímpeto gastador dos atores políticos, cujo apetite por recursos é infinito (*fiscal common pool*)?

Há alguns pontos importantes que merecem atenção. Eles foram objeto de análise mais pormenorizada em seção anterior deste trabalho, de forma que é suficiente mencioná-los em linhas gerais. Eles se referem: i) à fixação de tetos de gasto; ii) à acurácia das projeções e cenários fiscais; iii) ao contingenciamento; iv) ao processo decisório.

5.4.1. Fixação de tetos de gasto

Pela sistemática atualmente adotada pelo governo federal, o processo de alocação de recursos públicos para os órgãos setoriais é precedido pela elaboração de um instrumento macrofiscal conhecido como Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC).

Dessa forma, a arquitetura fiscal, montada especialmente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, dispõe de mecanismos que favorecem a prática do orçamento equilibrado. A utilização da NFGC – um mecanismo de caráter *top-down* – é um bom exemplo de que o Brasil já possui os ingredientes para a implementação do Marco Fiscal de Médio Prazo. Ao contrastar as expectativas de receita com as projeções de despesa, a NFGC permite conhecer a estimada capacidade de gasto público fiscalmente sustentável¹⁴. É, inclusive, por meio desse

¹⁴ Não obstante ela seja entendida como um instrumento de caráter essencialmente anual, a NFGC contempla projeções para os dois exercícios subsequentes, quando é elaborada por ocasião da elaboração da LDO.

instrumento que se estabelece o montante de recursos a serem alocados aos programas de governo.

Ocorre, porém, que essa dinâmica fiscal orienta apenas um ciclo orçamentário. Ainda que haja previsões para exercícios futuros, elas são meramente indicativas e não tem nenhuma repercussão sobre o processo alocativo. Como salienta relatório produzido pelo Banco Mundial, os Marcos de Gastos de Médio Prazo (MTEF) que possuem caráter meramente indicativo, como é o caso brasileiro, não possuem cumprimento obrigatório (como no caso do MTEF impositivo), tendo por objetivo apenas formular projeções voltadas para a estimação de custos. Dessa forma, o MTEF indicativo oferece “pouca certeza para os ministérios de gasto” e, portanto, não tem o papel de influenciar decisões futuras (DI FRANCESCO; BARROSO, 2014, p. 19).

Essa reflexão comprova que o governo brasileiro não carece de instrumentos de plurianualidade, mas de formas de gestão plurianuais que aproveitem esses instrumentos. Ela evidencia, ainda, dois pontos possíveis de aperfeiçoamento. Caso se opte por implementar um Marco Fiscal de Médio Prazo, seria desejável construir um processo de institucionalização, no qual os atores orçamentários passassem a levar em consideração a perspectiva plurianual em suas análises. Dessa forma, os instrumentos atualmente existentes – que são dispersos e carecem de maior articulação – poderiam ser melhor coordenados, podendo contribuir efetivamente para uma gestão plurianual do gasto público. Essa e outras sugestões serão discutidas de forma mais pormenorizada em seções futuras deste texto.

Antes de seguir adiante na análise e explorar o segundo aspecto *top-down* da arquitetura fiscal brasileira, é interessante comentar que o modelo vigente, ainda que não possua caráter plurianual, possui algumas qualidades que merecem destaque:

- O que se chama aqui de “arquitetura fiscal”, é válido esclarecer, consiste não apenas na elaboração de projeções macroeconômicas, mas se refere a um amplo conjunto de instrumentos e práticas, que compreendem, por exemplo, apuração regular de informações financeiras e orçamentárias,

publicação de boletins e relatórios, divulgação de grades de parâmetros econômicos. Há um conjunto bastante amplo de dados, informações, estudos e indicadores de caráter fiscal que refletem a sua importância – e também seu grau de institucionalidade – na gestão governamental.

- Em que pesem questionamentos formulados recentemente por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), a arquitetura fiscal brasileira não tem sofrido de solução de continuidade.
- A publicação regular de relatórios detalhados do gasto público – como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas e o Relatório Quadrimestral – contribui para o fortalecimento da transparência do gasto público, que é um dos princípios contemporâneos da orçamentação pública. Dentre seus diversos impactos, o elevado nível de transparência fiscal se configura em importante sinalizador para os agentes de mercado, que podem basear suas decisões em informações sobre o desempenho das contas públicas. A maior parte das informações fiscais do governo está disponível de forma regular e com pouca defasagem na *web*.

5.4.2. Acurácia das projeções e cenários fiscais

O segundo ponto importante é a discussão sobre o nível de acurácia das estimativas das projeções macroeconômicas produzidas pelo governo federal. Conforme se observou, a qualidade das projeções macroeconômicas pode até ser considerada relativamente alta, quando comparada com outros governos (VON HAGEN, 2010).

De forma geral, em virtude da interferência de “variáveis políticas” (e.g. desejo do governante de exibir forte crescimento econômico) nem sempre os melhores critérios técnicos predominam. No caso brasileiro, as projeções – cujo nível de erro tende a ser inferior a 20% – tendem a

ser mais fidedignas quanto mais próximas no tempo¹⁵. Isso leva a crer que se forem introduzidos Marcos de Médio Prazo será necessário não só aperfeiçoar metodologias aplicadas, mas também investir no desenho institucional em que essas estimativas são elaboradas e incorporadas ao ciclo orçamentário anual e plurianual.

Um critério interessante para aferir a qualidade das projeções e dos cenários fiscais preparados pelo governo federal é explorar em que medidas eles atendem alguns “indicadores” propostos em estudo do Banco Mundial. Nesse estudo, sugere-se que há três principais desafios técnicos que precisam ser enfrentados para viabilizar a construção dos agregados de gastos. São eles:

- **Modelagem Macro-fiscal.** Busca determinar o nível de endividamento que deve ser contraído pelo governo para manter a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade da dívida pública.
- **Projeção de Receitas.** Avalia o nível de receita que deve ser gerada pelo sistema corrente de tributação e fontes de arrecadação não tributária, considerando-se a capacidade administrativa existente e possíveis mudanças de políticas públicas (*policy change*).
- **Análise de Custos.** Identifica indutores de custo (*cost drivers*) para os programas atualmente executados, bem como para aqueles esperados no futuro (WORLD BANK, 2013, p. 65).

Como se comporta o governo brasileiro em relação a esses “indicadores”? No estágio atual de desenvolvimento do aparato fiscal brasileiro, que tem se pautado pelo alinhamento crescente com as práticas internacionais¹⁶, é possível notar um certo grau de sucesso

¹⁵ Essa conclusão é aderente ao resultado do estudo “Além do orçamento anual” do Banco Mundial, o qual ressalta que a LDO se constitui, na prática, em um MTFF, cujas previsões de curto prazo são bastante precisas, embora as de médio prazo sejam menos acuradas (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 192).

¹⁶ O governo brasileiro, especialmente desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, tem procurado sofisticar a sua arquitetura fiscal. Fatores como fortalecimento da capacidade administrativa, atuação mais intensiva dos órgãos de controle, ampliação da transparência, preocupação com a percepção dos agentes de mercado têm contribuído para o aparelhamento dos órgãos responsáveis pela condução da política fiscal bem como para o aprimoramento contínuo dos modelos e técnicas utilizados.

nos dois primeiros itens dos desafios elencados pelo Banco Mundial: modelagem macro-fiscal e projeção de receitas. Órgãos que integram a equipe econômica, como os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, produzem e disponibilizam elevado volume de informações fiscais e financeiras que têm frequentemente despertado a atenção de observadores internacionais.

Em relação à modelagem macrofiscal, integrantes do sistema de administração financeira e orçamentária do governo como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) são responsáveis pela apuração sistemática de dados e informações que possuam impacto sobre as contas públicas. Esse acompanhamento possui caráter eminentemente gerencial, uma vez que seu propósito é mapear o espaço fiscal disponível, assim como fornecer subsídios para o orientar processo decisório. Sem esse monitoramento sistemático da situação fiscal, que é espelhado, por exemplo, nos Relatórios Bimestrais de Receita e Despesa, seria difícil compatibilizar as decisões de gasto governamental com o comportamento da arrecadação. No entanto, falta ainda atenção quanto aos aspectos plurianuais dessas informações, cujo horizonte, em sua maioria, ainda se restringem a periodicidade anual.

Em relação ao segundo item, projeção de receitas, é válido destacar que o principal ator envolvido é a Receita Federal do Brasil (RFB). Cabe a ela compartilhar com os demais órgãos do governo as estimativas dos principais agregados de receitas. Para exercer essa tarefa, são utilizados critérios e metodologias de projeção, em tese adequados, a cada tipo de receita pública. Esse tema foi abordado anteriormente por ocasião da discussão sobre a qualidade das projeções fiscais.

Quanto ao terceiro desafio – análise de custos – será objeto de seção posterior na qual serão discutidos os aspectos estratégicos dos programas governamentais. É possível adiantar, no entanto, que a gestão de custos é uma das deficiências do processo *bottom-up* brasileiro, não obstante tenha recebido atenção dos órgãos de contabilidade do governo brasileiro, bem como dos órgãos de controle externo, sobretudo do Tribunal de Contas da União (TCU).

5.4.3. Contingenciamento: desalinhamento entre as fases top-down e bottom-up

Não é possível finalizar a apreciação da gestão macrofiscal do governo federal sem aludir a um instrumento que desempenha papel chave no atingimento das metas de resultado fiscal do governo federal. Trata-se do contingenciamento, termo que é usado no jargão orçamentário para designar atos de imposição de limites de empenho e movimentação financeira aos órgãos governamentais, que são os responsáveis pela implementação das políticas públicas. Na prática, os contingenciamentos de recursos significam cortes orçamentários incidentes sobre as dotações de gasto autorizadas para os programas públicos, bem como das respectivas disponibilidades financeiras.

Esse é um instrumento importante que é acionado periodicamente quando o governo identifica necessidade de contenção de despesas para garantir o cumprimento das metas de resultado fiscal fixadas na LDO (em obediência ao comando da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷). Não obstante possua caráter eminentemente fiscal, o contingenciamento possui repercussões sobre todo o ciclo do gasto público, afetando, portanto, a administração orçamentária e financeira. Existe, ainda, um impacto – geralmente de caráter negativo – sobre a implementação das políticas públicas, que podem sofrer solução de continuidade devido ao fluxo irregular de recursos necessários para seu financiamento (o que geralmente se reflete em atrasos em licitações, assinaturas de contratos, aquisições de materiais e serviços etc).

É possível argumentar que a orientação de médio prazo é uma solução potencial para mitigar os efeitos adversos do contingenciamento. De fato, é recorrente na literatura a tese de que o orçamento plurianual tende a

¹⁷ Conforme dispõe a LRF a esse respeito: “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

tornar a liberação de recursos para o custeio de políticas mais previsível. Como há um planejamento fiscal de longo prazo, a sustentabilidade financeira torna-se um dos pilares da gestão orçamentária. Assim, estabelece-se uma relação de confiança, na qual os gestores assumem que os programas públicos sob a sua tutela se constituem efetivamente em um compromisso político do governo.

Em um arcabouço de médio prazo, encoraja-se a redução dos níveis de incerteza e instabilidade gerados pela possibilidade de futuros cortes orçamentários, incentivando, portanto, a promoção de maior eficiência do gasto público. É importante advertir, no entanto, que os ciclos econômicos desempenham papel importante e, por serem de difícil previsão, mas de impacto direto sobre as contas públicas, podem impactar negativamente no volume de receitas arrecadados e, portanto, suscitar a necessidade de imposição de contingenciamentos.

Dessa forma, o orçamento plurianual constitui-se em um mecanismo importante para fortalecer o planejamento fiscal do país. Ao invés de submeter a liberação de recursos a uma dinâmica de curto prazo (no caso brasileiro, os relatórios de avaliação têm periodicidade bimestral), a visão de médio prazo encorajaria o caráter estratégico da programação ao centrar seu foco na sustentabilidade de financiamento.

Dito de outra forma, o orçamento plurianual pode contribuir para tornar mais equilibrada a relação entre disciplina fiscal e qualidade do gasto público. Essa relação, particularmente em contextos de forte restrição econômica, tende a assumir a forma de uma oposição: o atingimento das metas fiscais é alcançado à custa da redução de gastos públicos, particularmente de investimentos em infraestrutura. É o caso clássico em que os instrumentos de gestão fiscal (que são do tipo *top-down*) encontram-se em desarmonia com o planejamento e execução dos programas governamentais (que correspondem à fase *bottom-up*).

Por sua vez, a introdução de uma visão plurianual do gasto público, se bem desenhada, pode ajudar a superar esse desalinhamento. Ao menos em teoria, uma visão de médio prazo, na qual a previsão de gasto está atrelada à efetiva disponibilidade de recursos, pode contribuir para

mitigar a imprevisibilidade de financiamento, substituindo-a por uma perspectiva mais estável e regular de fluxos orçamentários. Nesse caso, as fases *top-down* e *bottom-up* tornam-se não apenas harmônicas, mas complementares.

Como se procura mostrar na próxima seção, entretanto, o caráter estratégico da ação governamental é uma das lacunas do processo orçamentário do governo federal. Assim, a relação de complementariedade entre a etapa de projeções fiscais e a efetiva implementação das políticas públicas fica fortemente comprometida.

5.4.4. Processo decisório: principais limitações

Outro aspecto chave da orçamentação pública diz respeito à forma como a ação estratégica de governo é estabelecida, isto é, como os gastos prioritários são determinados. Ele se traduz no nível de transparência que é conferido a esse processo, de modo a explicitar como as pactuações entre os protagonistas são alcançadas. Trata-se essencialmente do processo decisório por meio do qual os principais atores institucionais definem que objetivos terão precedência sobre os demais, já que as fontes de financiamento (em qualquer país) são insuficientes para cobrir todos as demandas por bens e serviços desejados pela sociedade.

No caso brasileiro, é possível observar sérias deficiências no processo de identificação e escolha dessas prioridades governamentais. Como bem salienta relatório recente produzido pelo Banco Mundial, “o PPA define de forma geral a estratégia governamental bem como os programas e ações que serão implementados no período. Porém, ele [PPA] perdeu muito do seu conteúdo estratégico e se tornou um [mero] procedimento adicional no processo orçamentário. A ‘estratégia governamental’ parece estar vagamente definida e seus custos não são propriamente quantificados” (WORLD BANK, 2013, p. 194).

Além da ausência de caráter estratégico dos instrumentos de planejamento, outro problema reside na opacidade das definições. O mecanismo de construção das prioridades não é transparente, não sendo claro quem – sobretudo quais atores, vinculados as quais instituições –

definem o conjunto de prioridades. Em segundo lugar, são desconhecidos os critérios que permitem estabelecer quais serão as prioridades do governo. Essas prioridades obedecem a critérios mais técnicos ou políticos? A uma combinação de ambos? Essas decisões seguem alguma lógica em particular (como eficiência ou equidade) ou visam especialmente a satisfazer compromissos políticos? Existem instâncias nas quais ocorra a pactuação entre os atores?

Uma das principais consequências resultantes da inexistência de mecanismos claros de priorização é a desconexão entre o plano de trabalho do governante (pelo qual supostamente ele foi eleito) e a ação da administração pública (expressa por meio dos programas governamentais). Dito de outra forma, os macro-objetivos almejados pelo núcleo político raramente se traduzem em um conjunto concreto de orientações que possam balizar a conduta dos Ministérios, que são os órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas setoriais.

Mais ainda, há Ministérios que possuem seu próprio planejamento, que não está espelhado no PPA, gerando a convivência de múltiplos planos (não necessariamente alinhados) e ensejando desarticulação dos esforços governamentais para a provisão de bens e serviços públicos. Nessa linha, “o PPA não garante que as prioridades estratégicas de governo serão refletidas na preparação das leis orçamentárias anuais”, afirma o estudo do Banco Mundial, além do que “indicadores de *performance* são insuficientemente definidos e não informam as decisões de alocação orçamentária” (WORLD BANK, 2013, p. 195).

Além disso, a ausência de prioridades torna difícil avaliar se, ao final do período, elas foram atingidas e quais as medidas que poderiam ser introduzidas para corrigir as disfunções produzidas (retroalimentação). Assim, geram-se desalinhamentos em todo o ciclo do gasto público, verificando-se distorções que se propagam desde as fases de planejamento, orçamento e administração financeira, até as etapas de avaliação e controle.

O fato de instrumentos como a LDO conterem anexos de prioridades exige que elas sejam divulgadas. De forma recorrente, tem-se

verificado embate entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades governamentais. Como resultado, o Anexo de Prioridades e Metas tem sido sistematicamente vetado. Outro traço desse processo de definição de prioridades, cabe notar, é a utilização de termos vagos ou imprecisos, que dificultam a especificação precisa do seu conteúdo.

O certo é que essa deficiência do processo precisaria ser superada caso se desejasse adotar uma perspectiva orçamentária plurianual. É possível afirmar que sem que as prioridades governamentais sejam estabelecidas, de forma pactuada, coordenada e transparente, o sucesso do orçamento plurianual fica fortemente comprometido. Essa tarefa exige que o processo decisório seja aperfeiçoado, de forma que o papel dos principais atores seja definido com clareza, assim como sejam fixados critérios coerentes para balizar a definição daquilo que será a prioridade do governo para a gestão pública¹⁸. Como se discute adiante, há experiências internacionais – como a francesa – que mostram que essa tarefa é exequível.

5.5. Rumo ao orçamento plurianual: os desafios gêmeos da governança fiscal e da orientação estratégica

Em linhas gerais, é possível afirmar que o governo federal brasileiro, ainda que não disponha de um sistema de gestão plurianual, possui um conjunto de instrumentos plurianuais. Esses instrumentos, entretanto, encontram-se dispersos e carecem de maior alinhamento e integração. O estudo recente do Banco Mundial sugere que “apesar de o Brasil não possuir um MTEF formal, os blocos de construção (*building blocks*) estão no lugar para o seu desenvolvimento” (WORLD BANK, 2013, p. 191).

Uma das principais conclusões desse relatório do Banco Mundial é que o Brasil possui MTEF, mas não MTEF. De fato, como se discutiu anteriormente, os instrumentos orçamentários do governo federal –

¹⁸ Essa pactuação é importante, além das razões mencionadas, por se constituir em fator de coerência e ligação entre as fases *top-down* e *bottom-up*.

sobretudo o PPA e a LDO – contêm mecanismos, critérios e procedimentos que se enquadram em uma perspectiva plurianual.

No caso do PPA, não obstante se trate de um arcabouço institucional de médio prazo, ele não pode ser equiparado ao MTBF, pois “ele não é baseado em uma reconciliação dos envelopes plurianuais de recursos com as estimativas das necessidades das agências de gasto” (WORLD BANK, 2013, p. 191). Ademais, como bem observa o estudo do Banco Mundial, o PPA estabelece alocações orçamentárias cujo caráter meramente indicativo “enfraquece a sua efetividade como um instrumento de alocação estratégica de recursos. (WORLD BANK, 2013, p. 191). Além disso, há pouca ênfase em mensuração de avaliação de gasto e desempenho.

Apesar de não possuir MTEF, o Brasil já disporia de um MTFF. Na visão do Banco Mundial, a LDO pode ser concebida como um Marco Fiscal de Médio Prazo (MTFF), já que ela constituiria um arcabouço fiscal rolante de três anos. A LDO apresenta projeções fiscais e macroeconômicas para vários agregados, especialmente para receitas e despesas primárias. Sua cobertura é bastante abrangente, compreendendo todas as fontes de financiamento do governo Federal, bem como a totalidade das despesas públicas neste nível.

Como bem salienta o estudo, tanto o PPA quanto a LDO foram idealizados para alcançar três objetivos:

- Introdução de restrições fiscais de médio prazo e prioridades estratégicas de governo no processo orçamentário;
- Elevar a transparência e a prestação de contas;
- Aperfeiçoar os controles fiscais (WORLD BANK, 2013, p. 192; grifo nosso).

Mas em que medida esses objetivos foram atingidos? Ainda na avaliação do Banco Mundial, em alguma medida, o segundo e o terceiro objetivos foram satisfeitos. O primeiro objetivo, porém, foi certamente negligenciado. Nas próximas seções, procura-se elucidar as razões pelas quais tanto a governança fiscal quanto a adoção de uma orientação estratégica não se encontram suficientes desenvolvidos. A discussão desses dois aspectos é importante, já que pode vir a constituir uma agenda das

finanças públicas brasileiras a orientar a ação dos próximos governos. Não restam dúvidas de que a superação dessas duas deficiências é condição indispensável para a conversão dos atuais “blocos de construção” em efetivos mecanismos de funcionamento do MTEF¹⁹.

5.6. Aperfeiçoamento da governança fiscal

5.6.1. Os avanços produzidos pela LRF

Um passo inicial importante foi alcançado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que criou um arcabouço normativo orientado para a promoção do equilíbrio das contas públicas. Dentre os desdobramentos da LRF, é possível identificar uma série de procedimentos de caráter plurianual que já indicavam uma preocupação com a introdução de um horizonte de médio prazo na gestão das finanças públicas.

É interessante comentar alguns desses avanços propiciados pela LRF. Eles fariam parte da 1ª geração da reforma fiscal, que assentou os alicerces da gestão fiscal mais responsável. Conforme estudo realizado pelo Banco Mundial em 2009, o governo federal teria conseguido construir uma arquitetura de planejamento fiscal que promoveu o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão orçamentária e financeira. Em relação aos aspectos positivos, o relatório destaca:

- **Disciplina macro-fiscal.** Os aspectos jurídicos, contábeis, financeiros e administrativos podem ser qualificados como “bem desenvolvidos” de forma que se constituem em “ferramentas fortes para gerir as posições fiscais agregadas”.
- **Solidez da gestão fiscal.** O bom desempenho do Brasil está associado a fatores como “a fundação sólida do controle fiscal agregado”, “sistemas de gestão financeira robustos”, “elevado

¹⁹ Uma questão interessante que se coloca aqui é se a existência dos instrumentos necessários para a implementação da plurianualidade é condição suficiente para seu êxito. A linha do presente trabalho sugere que a simples presença dos instrumentos é insuficiente, já que o sucesso da plurianualidade pressupõe também uma adequada forma de gestão.

grau de transparência fiscal”, cujo nível de excelência em muitos casos coloca o Brasil em posição semelhante àquela ocupada por países da OCDE;

- **Sofisticação da gestão financeira.** Especificamente em relação à administração financeira, o relatório do Banco destaca que os instrumentos utilizados pelo Tesouro Nacional para gerir os recursos do país (inclusive a sua dívida pública) são “extremamente bem desenvolvidos com procedimentos claros e consolidados”.
- **Papel do orçamento público na gestão fiscal.** O relatório aponta, ainda, para a centralidade da política orçamentária na condução das finanças públicas ao afirmar que o “orçamento federal se tornou veículo chave para a implementação da política fiscal agregada do governo” (WORLD BANK, 2009, p. 4-9).

Como se nota, esses avanços relacionaram-se, sobretudo, à formação da estrutura institucional e a criação dos instrumentos necessários ao planejamento e ao acompanhamento da gestão fiscal. Trata-se de um processo inconcluso, que exige a introdução de reformas futuras (ocasionalmente referidas como reformas fiscais de 2ª geração), mediante as quais se possam dar continuidade ao fortalecimento da disciplina fiscal.

5.6.2. “Desgovernança” fiscal e a necessidade de novas reformas

É interessante observar que a premência da continuidade da reforma fiscal ganhou impulso com os problemas na gestão fiscal ocorridos, sobretudo, a partir de 2012. A governança fiscal tem despertado a atenção não apenas dos especialistas, mas progressivamente suscitado debates amplos na sociedade brasileira. De forma inédita, a importância da gestão fiscal tem alcançado níveis sem precedentes, bastando conferir o grau de publicidade conferido pela mídia.

Em breve retrospecto, é interessante comentar que diante da desaceleração da atividade econômica e conseqüente diminuição da receita pública, o governo tem buscado mecanismos capazes de recuperar o

equilíbrio das contas. Ocorre, entretanto, que os artifícios de administração financeira e orçamentária encontrados pelo governo, ocasionalmente em dissonância com os princípios e dispositivos da LRF, têm sido condenados pelos órgãos de controle (como evidenciam, por exemplo, acórdãos recentes expedidos pelo TCU), além de ter repercutido negativamente na sociedade (fartamente evidenciados pelo reconhecimento de que o equilíbrio fiscal é fator importante da estabilidade econômica do país). Essas deficiências evidenciam os limites do modelo fiscal já implantado e revelam a necessidade de mudanças.

Esse cenário de “desgovernança” fiscal tem revelado as fragilidades do modelo fiscal implantado no Brasil, sugerindo a importância de reformas que possam coibir a indisciplina fiscal e fortalecer a gestão das finanças. Em parte, o relatório do Banco Mundial mencionado anteriormente já havia antecipado algumas dessas deficiências do modelo de gestão governamental.

De fato, a análise da trajetória fiscal recente tem produzido alerta sobre a gravidade do descontrole das finanças públicas. A analista econômica Monica de Bolle, por exemplo, ilustra com clareza a percepção de que a situação fiscal se encontra em progressivo estágio de deterioração. Embasando-se em projeções e estimativas do déficit estrutural divulgadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), De Bolle (2015) argumenta que um dos traços centrais do problema fiscal brasileiro é a rigidez da estrutura de gastos governamentais. Na sua avaliação, “gastos vinculados e obrigações constitucionais impossibilitam o alcance de um equilíbrio adequado entre cortes de despesas e aumento de impostos”. Além disso, haveria um crescimento sistemático da despesa governamental em relação ao PIB que dificulta o processo de ajuste fiscal pretendido pelo governo. Nessa linha, o desequilíbrio das contas públicas possuiria caráter estrutural e exigiria reformas profundas para evitar a possibilidade de uma severa crise fiscal nos próximos anos.

O economista Marcos Mendes, também em artigo recente, explora as raízes da crise fiscal. Ele observa que, com o processo de redemocratização, acirrou-se a disputa por recursos orçamentários, resultando em forte expansão do gasto público. Ao invés de serem criadas

regras de restrição fiscal, capazes de refrear as demandas sociais, “o que se criou foram regras que obrigavam o setor público a beneficiar todo mundo, ao mesmo tempo, o tempo todo”.

Para reverter o processo de esgotamento fiscal, explica Mendes (2015), reformas foram sendo paulatinamente introduzidas, com destaque para a aprovação da LRF em 2000, que assinalou o início de um percurso de maior responsabilidade fiscal. O problema é a implementação dessas reformas foi insuficiente para conduzir as finanças públicas a um patamar de equilíbrio duradouro: “a aprovação dessas reformas ajudou bastante, mas não alterou o modelo instaurado nos anos 1980: continuava a pressão por aumento dos gastos públicos”. Na sua visão, portanto, a incapacidade de o Estado brasileiro criar instituições fiscais capazes de conter o ímpeto gastador dos diversos grupos sociais resultou em um problema de desequilíbrio fiscal crônico.

Não restam dúvidas de que o panorama fiscal brasileiro é grave. “Se o Brasil fosse um paciente em um hospital”, afirma matéria publicada no jornal britânico *Financial Times*, ecoando a opinião de um político brasileiro, “médicos da sala de emergência o diagnosticariam como estando em estágio terminal”. O fato de que a “economia está uma bagunça [e] ... as finanças públicas em desordem” explicam o recente rebaixamento da nota de crédito do país pela agência de classificação de risco *Standard & Poor's*, que retirou o selo de bom pagador do país (FT, *Brazil's terrible fall from economic grace*, 13.set.2015).

Dentro desse contexto de adversidade fiscal, que tem provocado forte instabilidade na economia brasileira, a reflexão sobre a conveniência de implementação de Marcos de Médio Prazo pode cumprir papel importante. É oportuno investigar em que medida a adoção de uma orientação plurianual no processo orçamentário pode contribuir para reverter alguns dos principais problemas enfrentados pela gestão fiscal brasileira contemporânea, tais como: i) rigidez orçamentária; ii) (ir) realismo das estimativas de receitas e despesas; iii) ausência de priorização na programação governamental; iv) desarticulação entre os processos de planejamento e orçamento; v) dificuldade de restringir a criação de novas despesas; vi) gestão fiscal de curto prazo (na “boca do caixa”); vii) acúmulo

de restos a pagar; viii) contabilidade criativa; ix) baixa qualidade do gasto público; x) incipiente avaliação do gasto e mensuração de desempenho; xi) ausência de quantificação dos custos das políticas públicas.

É certo que o Brasil vive um momento fértil para incorporar a discussão sobre Marco de Médio Prazo em sua agenda de reforma orçamentária. Atualmente, encontram-se em debate a elaboração de uma Nova Lei de Finanças Públicas (que fornecerá o arcabouço jurídico do novo modelo de planejamento, orçamento, contabilidade pública a ser adotado pelo governo), a conveniência de implantação de uma Instituição Fiscal Independente (que poderá exercer papel de supervisão da gestão fiscal do país), a proposta de regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, dentre outras inúmeras proposições que têm repercussão direta no modelo orçamentário vigente.

Não obstante o modelo de Marco de Médio Prazo tenha obtido ascendência na literatura internacional há, pelo menos, mais de uma década, sua presença no debate fiscal brasileiro contemporâneo, entretanto, ainda não foi exaustivamente explorada.

5.6.3. Contribuição do orçamento plurianual para debelar a crise fiscal

Analistas de finanças públicas têm debatido os possíveis contornos de uma futura reforma orçamentária. A proposta de implantação do Marco de Médio Prazo tem sido apresentada como sendo um instrumento capaz de

- Conferir maior realismo ao processo orçamentário à medida que estabelece a previsão plurianual do montante de receitas públicas (e, portanto, eliminaria o incentivo que atores dos Poderes Executivo e Legislativo têm de elevar a previsão de receitas para inserir novos gastos).
- Estipular um horizonte plurianual para o gasto público, bem como atrelar o financiamento de novos projetos à efetiva disponibilidade de recursos. A visão plurianual reforçaria a LDO como instrumento indutor do gasto no médio prazo (por

exemplo, quatro anos). O governo definiria as metas fiscais, estimaria as receitas e todas as obrigações já contratadas para os anos seguintes, indicando o espaço fiscal disponível para novos projetos (não assumir obrigações futuras sem as devidas fontes de recursos).

- Utilização de *baseline* para selecionar as despesas públicas que serão contempladas na Lei Orçamentária, discriminando seus impactos de forma intertemporal. Dessa forma, projetos plurianuais seriam aprovados com o respectivo cronograma de desembolso (fornecendo informação sobre o impacto futuro das decisões aprovadas, inclusive o montante de despesas correntes resultantes do investimento público) (TOLLINI, 2016).

Essas são algumas ideias interessantes sobre potenciais benefícios proporcionados pela implementação do orçamento plurianual. De fato, é factível vislumbrar potenciais ganhos para a gestão fiscal brasileira, sobretudo por que a assunção de novas despesas será precedida de análise técnica da efetiva disponibilidade de recursos orçamentários²⁰. Assim, ao arcabouço institucional proporcionado pela LRF (1ª geração) se somaria um conjunto de instrumentos voltados para o aperfeiçoamento da gestão fiscal (2ª geração) cujo enfoque seria colocado na perspectiva plurianual²¹.

²⁰ Nessa linha, um traço ausente do modelo fiscal brasileiro é a incorporação de possíveis mudanças de políticas nos cenários e projeções fiscais. Como a metodologia de linhas de base (*baseline*) não é utilizada, não é possível saber qual será o impacto se a política X, Y ou Z for incluída. Portanto, todas as projeções assumem que não há mudanças no conjunto de programas em vigor no orçamento público. Esse seria um possível ponto de aprimoramento: a introdução de linhas de base, capazes de capturar os efeitos da inclusão/supressão de programas governamentais, contribuiria para aperfeiçoar as metodologias atualmente em vigor.

²¹ Toda reforma, é importante lembrar, comporta riscos e oportunidades. É conveniente estar atento aos riscos. Nesse sentido, diante do histórico recente de descontrole das finanças públicas brasileiras, cabe indagar: será que a implantação do orçamento plurianual corre o mesmo risco que abalou o êxito da LRF, isto é, a incapacidade de refrear a ação dos grupos de interesse e refrear suas demandas por políticas públicas? Parte dessa resposta parece estar associada ao compromisso governamental com uma agenda estratégica na qual os interesses específicos de determinados grupos são preteridos em favor de um programa de trabalho previamente escolhido e pactuado.

5.7. Construção de agenda estratégia de governo

5.7.1. Deficiências do modelo brasileiro

A tarefa de construir uma agenda estratégica também é parte integrante dos Marcos de Médio Prazo. Além de instituir uma visão plurianual, esses arcabouços buscam oferecer “uma abordagem estratégica orientada para o futuro para estabelecer prioridades e alocar recursos, que permitem ao nível e composição do gasto público ser determinado à luz das necessidades emergentes” (WORLD BANK, 2013, p. 7).

Dessa forma, no âmbito da fase *top-down*, os Marcos de Médio Prazo não se preocupam somente com projeções macroeconômicas ou com a fixação de tetos de gasto, mas adentram também o nível programático. Por essa razão, a sua implantação “requer que os tomadores de decisão [*policy makers*] olhem através de setores, programas, projetos para ver como o gasto pode ser reestruturado para melhor servir os objetivos das políticas públicas” (WORLD BANK, 2013, p. 7).

Aliás, a dimensão programática pertence à própria essência dos Marcos de Médio Prazo, cuja finalidade central – é conveniente frisar – constitui-se em “traduzir objetivos e restrições macrofiscais em grandes agregados orçamentários e planos de gasto detalhados, guiados por prioridades estratégicas de gasto” (WORLD BANK, 2013, p. 8; grifo nosso).

Conforme se afirmou anteriormente, em relação ao caso do orçamento praticado no governo federal brasileiro, o processo de estabelecimento de prioridades ainda é obscuro, desarticulado e ineficiente, padecendo de várias deficiências. Estudos empíricos têm ajudado a mapear os principais problemas no processo de formulação de políticas governamentais, que via de regra possui baixo teor estratégico.

Análise feita pelo Banco Mundial no final da década passada, por exemplo, apontou diversos pontos de aprimoramento do modelo de planejamento e orçamento governamental. Dentre eles, constatou a necessidade de aprimorar o “conteúdo das políticas públicas”, aperfeiçoar a coordenação entre a gestão orçamentária e administrativa dos ministérios setoriais e as políticas públicas pelas quais eles são

responsáveis, além de buscar melhor integração entre as fases de planejamento e operacionalização das políticas (WORLD BANK, 2009, p. 7-11). Alguns desses itens possuem caráter *bottom-up* e serão discutidos no próximo capítulo²².

A pergunta que se coloca, portanto, é em que medida a implantação dos instrumentos plurianuais pode contribuir para superar essas deficiências e favorecer a adoção de uma visão estratégica da agenda governamental, por meio da qual a definição de políticas públicas passe a obedecer a imperativos fiscais, a seguir critérios de eficiência do gasto e resultem de um processo cuidadoso de priorização? Uma forma interessante de abordar a questão é por meio da investigação de iniciativas de outros países que conseguiram, por meio de instrumentos de gestão plurianual, migrar para um modelo de governança estratégica.

5.7.2. Experiência plurianual do governo francês: o caso da lei de finanças

Exemplo recente do potencial dos Marcos de Médio Prazo em fortalecer a capacidade estratégica do governo pode ser encontrada na aprovação da Lei de Finanças da França²³. Além do compromisso em promover o equilíbrio das contas públicas, o orçamento plurianual francês tem como preocupação central melhorar a qualidade da programação. Implantado no âmbito de uma reforma ampla das finanças governamentais, cujo foco central foi a aprovação da Lei de Finanças Públicas, estabeleceu um novo arcabouço para a gestão fiscal, orçamentária, financeira e contábil do país²⁴.

²² Esses desafios do tipo *bottom-up* estão, via de regra, relacionados à melhoria da qualidade do gasto público, sobretudo a necessidade de implementação de reformas que ampliem o desempenho dos programas governamentais, isto é, que promovam a elevação da efetividade das políticas públicas, que precisam oferecer melhor relação custo-benefício. Conforme já mencionado, esse tópico será aprofundado oportunamente em seção posterior deste estudo.

²³ As informações apresentadas nesta seção foram extraídas do sítio de *performance* pública da Diretoria de Orçamento do governo francês, que estão disponíveis em <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>.

²⁴ Segundo o documento “A Governança Orçamentária”, a Lei de Finanças introduziu melhorias significativas no processo orçamentário francês, tendo como um dos objetivos centrais “a maestria, o controle e a visibilidade em relação à despesa e à receita do Estado, dentro da perspectiva de um retorno ao equilíbrio das finanças públicas”.

No âmbito dessa reforma, que teve como um dos pilares a introdução do orçamento plurianual, ficou definido que caberia aos ministérios um envelope global de créditos orçamentários. A fixação de tetos de gastos garante que os programas governamentais escolhidos terão asseguradas fontes de financiamento. Por outro lado, de forma a estimular a eficiência alocativa e o bom desempenho operacional dos ministérios, o novo arcabouço prevê uma série de inovações voltadas para a melhoria da qualidade do gasto público, tais como: i) a construção de cadeias de responsabilidade dos gestores públicos; ii) o fortalecimento do papel de atores institucionais responsáveis pela coordenação da ação governamental, da gestão contábil e financeira, e da execução orçamentária; iii) o reforço do papel do parlamento e dos órgãos de controle; iv) a introdução de mecanismos de transparência e *accountability*; v) criação de comitês interministeriais de auditoria de programas (para aferir a qualidade de seu desempenho).

Um traço a ser observado no modelo francês é a função atribuída ao Diretório de Orçamento, considerado o “piloto da governança orçamentária”. Esse órgão tem as suas competências fortalecidas e passa a ser “encarregado de definir a política das finanças públicas e a política orçamentária do Estado”. Portanto, com a aprovação da nova Lei de Finanças Públicas, consagrou-se mudança importante no rol de atribuições da instituição central de orçamento, especialmente na sua forma de interação com os Ministérios, que assumiu caráter mais estratégico e cooperativo. Assim, o Diretório de Orçamento passou a conferir maior ênfase à gestão governamental, por meio de maior diálogo com ministérios, incentivando a busca de melhor desempenho na implementação das políticas públicas.

Um dos avanços introduzidos pelo novo arcabouço foi a migração para um modelo de programação plurianual. A primeira lei orçamentária plurianual estendeu-se por quatro anos e compreendeu o período 2009-2012. Para cada política pública, a lei de programação plurianual fixou um nível máximo de créditos orçamentários (teto de gastos). O último ano do período tem servido como ponto de partida para a discussão dos valores a serem alocados no período plurianual seguinte.

O caráter estratégico desse modelo parece residir no fato de que a programação é decidida a partir de uma revisão geral das políticas públicas, cujo processo decisório envolve o alto escalão governamental. O compromisso político em torno do orçamento dá origem, no jargão da administração francesa, a uma programação “firme” de despesas públicas. A lógica subjacente a esse esquema é assegurar a sustentabilidade do financiamento das políticas que foram eleitas como prioritárias.

5.8. A “Nova Lei de Finanças”: um caminho para eliminar lacunas do processo *top down* no Brasil?

Em princípio, a experiência plurianual francesa conseguiu melhorar a qualidade da programação orçamentária, por meio da instituição de um processo decisório organizado, transparente e eficaz destinado à eleição de prioridades. Essa é exatamente uma das principais lacunas do modelo vigente no governo federal brasileiro.

Encontram-se em tramitação no Congresso Nacional diversas propostas relativas à nova Lei de Finanças Públicas. Sem sombra de dúvida, trata-se de uma oportunidade privilegiada para discutir a conveniência de se acoplar aos atuais instrumentos de finanças públicas um Marco de Médio Prazo.

Como enfatizado anteriormente, ele poderia fortalecer a disciplina fiscal e favorecer o caráter estratégico da ação governamental. Para que essa tarefa seja exitosa, no entanto, faz-se necessário construir mecanismos capazes de aprimorar não apenas a formulação, mas também a implementação das políticas públicas. Esse assunto será debatido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DE GESTÃO DA PLURIANUALIDADE ÉTAPA *BOTTOM-UP*

6.1. Introdução

O capítulo anterior deste estudo sobre plurianualidade se concentrou na fase *top-down*, na qual foram examinados aspectos como projeção de receitas, definição de agregados de despesa, cuja consecução costuma ocorrer de forma centralizada. Conforme argumentado, a importância da etapa *top-down* está associada ao papel que desempenha em assegurar que o planejamento governamental se revestirá dos meios financeiros necessários à sua implementação.

Além da fase *top-down*, a plurianualidade envolve também uma etapa *bottom-up*, cuja execução se opera de forma mais descentralizada, abrangendo multiplicidade de atores orçamentários. Em essência, a etapa *bottom-up* refere-se ao processo de planejamento e alocação de recursos públicos pelos órgãos e entidades governamentais responsáveis pela execução das políticas públicas. Como explica estudo do Banco Mundial, “as agências de gasto preparam seus planos de gasto baseados em estratégias setoriais e estimativas de custos das atividades atuais e das novas. Eles [planos de gasto] são traduzidos em solicitações orçamentárias plurianuais” (WORLD BANK, 2013, p. 18).

Com o propósito de esclarecer o escopo da fase *bottom-up*, é conveniente iniciar diferenciando-a conceitualmente da fase *top-down*:

- Abordagem *top-down* consiste em: “i) estabelecimento de tetos de gastos setoriais iniciais que refletem as prioridades governamentais (após os agregados de recursos disponíveis para o gasto público terem sido definidos; ii) divulgação desses limites de gasto e diretrizes para a preparação dos orçamentos setoriais dos ministérios de linha” (OECD, 2001, p. 161).

- Abordagem *bottom-up* “consiste em formular e identificar os custos dos programas de gasto setoriais e preparar orçamentos setoriais dentro dos limites de gastos setoriais. Essa etapa do processo orçamentário deve ser compreendida como estando sob a responsabilidade dos ministérios de linha” (OECD, 2001, p. 161).

É interessante notar que, dentro do arcabouço plurianual, as agências de gasto/ministérios são notificados quanto aos tetos de gastos disponíveis para acomodar a sua programação orçamentária. No âmbito da dinâmica do processo orçamentário, o que costuma ocorrer é um processo iterativo em que os limites estabelecidos pelas autoridades centrais são conciliados com as pretensões das agências de gasto. “No processo de negociação orçamentária, as demandas orçamentárias anuais e as projeções plurianuais de gasto são comparadas com objetivos estratégicos fiscais de médio prazo do governo” (BOEX *et al.*, 1999, p. 9). Havendo necessidade de ajustes, cabe geralmente ao Ministro das Finanças definir onde ocorrerão os cortes orçamentários.

Em geral, a conciliação entre as demandas feitas pelas agências/ministérios com as efetivas disponibilidades de recursos, geridas pelo Ministro das Finanças, costumam ocorrer no início do processo orçamentário, isto é, antes que a proposta seja enviada ao Parlamento. A instituição do modelo de plurianualidade tenderia, na visão dos seus defensores, a promover uma mudança de mentalidade importante: suscitaria a passagem de um regime baseado nas necessidades dos órgãos para outro centrado na disponibilidade de recursos.

Esse foco na sustentabilidade fiscal, que procura alinhar o processo de elaboração do orçamento à situação das contas públicas do país, possuiria então dois traços importantes:

Flexibilidade alocativa setorial. Em primeiro lugar, o arcabouço plurianual ao distinguir a fase *top-down* (centralizada nas autoridades orçamentárias) da *bottom-up* (descentralizada, envolvendo as agências de gasto) ajudaria a demarcar a área de atuação do Ministro das Finanças

e a reduzir a sua ingerência na programação setorial²⁵. Como explicam Kim e Park (2006), “o Ministro das Finanças não deve intervir na alocação interna dos ministérios de linha, mas focar no fortalecimento da estratégia de gestão fiscal a partir de uma perspectiva de médio prazo”. Cabe, então, aos ministérios de linha, respeitando os tetos fixados, realizar suas apropriações individuais.

Ênfase na ação estratégica, desempenho e avaliação. Em segundo lugar, o marco plurianual promoveria a busca de escolhas orçamentárias ótimas, consistentes com as prioridades de governo, na medida em que “pode ajudar os ministérios a traduzir suas escolhas e políticas estratégicas em decisões sobre a alocação de recursos no nível dos programas” (OECD, 2001, p. 160). Nesse sentido, o orçamento passaria a ser entendido “não apenas como um meio de promover resultados, mas também como uma forma de usar as alocações orçamentárias para encorajar melhor desempenho (isto é, por meio da ligação entre recursos e resultados)” (WORLD BANK, 2013, p. 19).

Esses são dois pontos fundamentais da etapa *bottom-up*, que serão explorados em maior profundidade ao longo do capítulo. O argumento central do texto é que a implementação da plurianualidade, na sua etapa *bottom-up*, depende da existência de requisitos que foram aqui denominados de “fatores desejáveis”. Basicamente, sustenta-se que são cinco os fatores desejáveis cuja presença é indispensável para a estruturação da gestão plurianual, na dimensão *bottom-up*: i) mecanismos de priorização; ii) (existência de) planejamento estratégico setorial; iii) alocação orçamentária eficiente; iv) indicadores de desempenho; v) sistemas de avaliação do gasto público.

Em termos de estrutura, esse capítulo divide-se em cinco seções (exclusive a presente introdução). A seção 2 aponta, com base na literatura pertinente, as principais características da fase *bottom-up*. A

²⁵ “Moreover, a hard budget constraint procedure of this kind increases the de facto authority and autonomy of the line ministries, weakening the claim of the “ministry of finance” to a role in determining the internal composition of the line ministry’s budget.” (OECD, 2001, p. 160).

seção 3 procura delinear um arcabouço conceitual que permita aferir a existência de mecanismos de plurianualidade *bottom-up* no modelo de gestão governamental brasileiro. A seção 4 aplica o arcabouço para o caso brasileiro por meio do estudo do processo de planejamento governamental praticado no país. A seção 5 discute a qualidade do gasto público e avalia as suas principais limitações e traça alguns desafios importantes. A seção 6 tece considerações finais.

6.2. Fase *bottom-up*: principais características

Na fase *bottom-up*, as agências de gastos elaboram suas propostas orçamentárias, que são estruturadas conforme suas necessidades de recursos. Em princípio, assume-se que as suas decisões estão alinhadas com as suas prioridades estratégicas. Esse processo de alocação setorial costuma envolver tentativas de conciliar as orientações fiscais emanadas de órgãos centrais (Ministério das Finanças) assim como a busca de adequação às orientações estratégicas mais amplas do governo consubstanciadas, por exemplo, em planos nacionais de desenvolvimento²⁶.

Na visão dos seus proponentes, a introdução de uma visão plurianual poderia estabelecer incentivos para o aumento da eficiência alocativa, deslocando dispêndios destinados a financiar investimentos improdutos para outros de maior rentabilidade econômica ou social. Assim, investimentos de baixa qualidade, subsídios que causam fortes distorções, gastos de pessoal desnecessários, por exemplo, tenderiam a ser substituídos por despesas mais produtivas em setores estratégicos de educação, saúde e infraestrutura (WORLD BANK, 2013).

Outro aspecto interessante, decorrente da adoção de uma perspectiva plurianual, seria a busca pela diminuição das incertezas (inerentes aos ciclos econômicos). Os defensores da orçamentação

²⁶ Em termos das categorias de Marcos de Médio Prazo, é possível afirmar que a finalidade principal do MTFF é a disciplina fiscal; a do MTBF é a busca da eficiência alocativa; a do MTEF/MTPS é a mensuração e avaliação do desempenho. Nesse sentido, o presente estudo abrange as duas últimas fases.

plurianual sugerem que “a trajetória do gasto deve refletir o médio prazo ao invés da disponibilidade de recursos de curto prazo, os gastos totais devem se tornar menos voláteis” (WORLD BANK, 2013, p. 36).

Um dos pontos chaves da etapa *top-down* refere-se à capacidade do governo central em estabelecer claramente quais são as suas prioridades (que geralmente refletem as promessas de campanha pelas quais o governo foi eleito). A fixação dessas macro-diretrizes é crucial para balizar as alocações setoriais, bem como para pautar a relação entre as autoridades orçamentárias centrais e as agências de gasto, evidenciando que as etapas *top-down* e *bottom-up* não podem ser desconectadas.

Idealmente, recursos alocados com base em prioridades governamentais e centrados em visão de longo prazo tendem a proporcionar maiores ganhos de eficiência. Dessa forma, dentro do arcabouço plurianual, “os recursos orçamentários são alocados para programas, projetos e atividades nos quais eles têm o maior ganho (*payoff*) econômico e social” (WORLD BANK, 2013, p. 75).

Além da dimensão da eficiência, a construção de uma visão plurianual costuma estar associada a mudanças na forma como os governos operam sua gestão pública. Na medida em que os fundamentos da visão plurianual vão sendo implementados, algumas tendências²⁷ podem ir se materializando: a) expansão dos mecanismos de prestação de contas (*accountability*); b) adoção de critérios de recompensa e premiação para o gasto público eficiente; c) foco maior nos resultados (ao invés dos insumos); d) maior transparência na atuação das agências de gasto; e) desenvolvimento de sistemas de informação confiáveis,

²⁷ Em seu estudo sobre as características comuns da reforma orçamentária recente (pós-década de 1990) entre países da OCDE, Blöndal (2003) identificou a modernização das práticas de gestão financeira. Ele observou que os países avançaram mais fortemente em quatro direções: i) adoção de critérios de competência na fixação e escrituração de despesas (para tornar os custos das políticas mais transparentes); ii) gestão de ativos públicos com a introdução de cobrança de capital pelos recursos públicos “imobilizados” em agências de gasto; iii) *carry-overs*; iv) criação de contas orçamentárias portadoras de juros (as agências recebem juros se gastam em ritmo mais lento do que os duodécimos recebidos e pagam juros se consomem os recursos em ritmo mais rápido).

eficazes e tempestivos; f) sistemas de controle e auditoria orientados para resultados.

Em relação especificamente à transparência, Blöndal (2003) sugere que três são seus componentes essenciais. Primeiro, é necessário que as informações orçamentárias sejam disponibilizadas. Esse fator é pré-requisito, sendo condição necessária, porém não suficiente. Segundo, o Parlamento deve exercer papel ativo, cabendo-lhe examinar os documentos orçamentários e sobre eles emitir parecer independente. Em terceiro lugar, a sociedade civil, especialmente a mídia e organizações não governamentais, possuem função importante em influenciar a política orçamentária e cobrar desempenho do governo.

Assim, constata-se que a fase *bottom-up* possui múltiplas dimensões e desdobramentos. Como se procura mostrar a seguir, é importante estar atento para a complexidade inerente à gestão plurianual na sua dimensão *bottom-up*. Diferentemente da fase *top-down*, cuja execução tende a se restringir às autoridades orçamentárias, a fase *bottom-up* compreende número muito mais expressivo de atores, que possuem estilos de governança, processos de trabalho, características institucionais, tecnologias distintas.

6.3. Desagregando a fase *bottom-up*: construção de um arcabouço para aferição da qualidade das políticas setoriais

6.3.1. As múltiplas dimensões da fase *bottom-up*: explorando a sua complexidade

Ainda que a literatura pertinente faça alusão aos traços desejáveis da fase *bottom-up*, não há um modelo padrão que estabeleça de forma exaustiva e definitiva uma relação de critérios, técnicas e metodologias a serem seguidos pelos países. Mais do que isso, é recorrente a tese de que cada país deve procurar construir um modelo de gestão plurianual que obedeça às suas especificidades, como nível de maturidade da administração pública, cultura organizacional, padrões institucionais, dinâmica política etc.

É interessante examinar um conjunto de fatores que possuem impacto relevante na qualidade da política setorial implementada pelas agências de gasto. Esses fatores evidenciam a complexidade envolvida na construção da gestão plurianual (fase *bottom-up*) em decorrência, sobretudo, da heterogeneidade que caracteriza o desenho governamental brasileiro. Eles condicionam a qualidade das políticas públicas concebidas e executadas pelas agências de gasto.

- Caráter federativo das políticas públicas – setores como saúde, educação, segurança pública, dentre outros, tendem a implementar políticas cujo desenho pode ser centralizado, mas cuja execução envolve os vários níveis da federação. Nesse caso, surgem problemas de coordenação, que podem impactar no sucesso/fracasso da política.
- Maturidade organizacional das agências de gasto – há órgãos que dispõem de recursos (orçamentários, organizacionais, informacionais) que favorecem a formulação e a implementação de políticas de qualidade, enquanto outros possuem carências múltiplas (de pessoal, de influência política, de recursos financeiros, de gestão) que atuam como óbices no desempenho de suas atribuições.
- Complexidade das políticas – existem políticas públicas que possuem natureza altamente complexa, como redução da desigualdade social e construção de hidrelétricas, que se distinguem de outras menos complexas, como vigilância sanitária ou construção de estádios de futebol.
- Natureza centralizada ou descentralizada do processo decisório – políticas cuja formulação se restringe a um segmento limitado de atores (ex. definição da taxa de juros) tendem a seguir um rito mais previsível do que aquelas que envolvem um vasto conjunto de organizações, conselhos, como é o caso, em geral, de políticas da área social, submetidas a um desenho mais participativo (ex. políticas assistenciais).

Esses fatores são ingredientes importantes na determinação da qualidade do planejamento orçamentário. Eles afetam diretamente o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e têm impacto direto sobre a qualidade do processo alocativo das agências de gasto.

Entretanto, caso a complexidade inerente ao processo de gestão das políticas setoriais fosse retratada em sua integralidade, seria virtualmente impossível traçar quaisquer generalizações. Nesse sentido, é necessário procurar simplificar a análise a fim de viabilizar a tarefa proposta para esse capítulo: construir diagnóstico da realidade brasileira no que tange à existência de mecanismos de gestão plurianual.

Dessa forma, convém delinear os seus elementos básicos, ou seja, estabelecer o conjunto de fatores (ou variáveis) percebidos como indispensáveis para viabilizar a construção da plurianualidade no país (fase *bottom-up*). Como se discute a seguir, é possível sugerir que sua análise compreende duas dimensões centrais: a) os mecanismos de gestão próprios das agências de gasto (sobretudo em relação aos processos de formulação e implementação das políticas públicas); b) a estrutura de aferição do desempenho das organizações.

6.3.2. Mecanismos de gestão das agências de gasto

Em relação à forma de atuação dos órgãos setoriais, é interessante notar que o Estado brasileiro, desde o advento da Constituição Federal de 1988, tem se notabilizado pela progressiva intervenção em vários domínios da vida econômica e social. Não surpreende, portanto, que a participação dos gastos governamentais em relação ao total de riqueza gerada na economia brasileira seja bem expressiva (a relação entre gastos do governo em relação ao PIB supera o patamar de 70%) (IMF, 2016, p. 7).

Um fenômeno importante a ser observado é o elevado grau de diferenciação entre as agências de gasto, resultante da diversidade de bens e serviços que são ofertados pelo poder público. Dessa forma, a análise da forma de atuação das agências setoriais não é trivial, e tende a variar conforme a área do gasto público que se pretenda estudar.

Outro aspecto importante a ser considerado em relação às agências de gasto é seu diferente grau de maturidade organizacional. Isso significa que a habilidade com que elas lidam com as dimensões da gestão pública – administração de recursos humanos, materiais, patrimônio, finanças, tecnologia da informação – não é homogênea. Em particular, é conveniente ressaltar que a qualidade do planejamento elaborado pelas diferentes agências não é semelhante. Se, por um lado, há organizações que utilizam técnicas avançadas de planejamento e estruturam sua programação à luz de objetivos estratégicos e metas de desempenhos, por outro lado existem aquelas cujo planejamento se reveste de forte precariedade, caracterizando-se pelo imprevisto, despreparo e imediatismo.

No caso brasileiro, em que pese à diferenciação entre as agências, é possível discernir alguns aspectos comuns, que se relacionam, sobretudo, à existência de um “ciclo da despesa pública”. Com fundamento jurídico na Constituição Federal e na legislação orçamentária e financeira correspondente, as agências de gasto formulam e implementam suas políticas públicas por meio de instrumentos padronizados para todo o governo: tentam traduzir seu plano de trabalho no PPA, indicam suas decisões alocativas na proposta de lei orçamentária, prestam contas de seus dispêndios por meio do envio de relatórios aos órgãos de auditoria etc.

Para a finalidade do presente estudo, que é conhecer os requisitos da fase *bottom-up*, a maior riqueza de informações encontra-se nos processos de planejamento e orçamento da despesa pública. Inicia-se essa discussão por meio da análise do significado do próprio planejamento, que é a esfera onde se constroem as prioridades de governo, são formuladas as estratégias de implementação, definem-se as escolhas alocativas, estruturam-se indicadores de desempenho e são desenhadas as formas de avaliação do gasto.

6.3.3. O que é um bom sistema de planejamento: lições da literatura internacional

Há, de fato, forte associação entre os componentes da etapa *bottom-up* e a fase de planejamento governamental (ao menos em

relação ao caso brasileiro). Em nosso modelo, o “ciclo da despesa pública” estabelece que os órgãos setoriais devem converter as políticas públicas que pretendem implementar na linguagem e no formato do PPA, que é o instrumento de planejamento orçamentário formal do governo, no qual são apresentados as diretrizes, metas e programas de governo. O PPA abrange as despesas públicas, particularmente aquelas de duração continuada e os investimentos públicos, e compreende todos os órgãos da administração direta.

Em certa medida, o PPA poderia até ser considerado – em relação ao aspecto formal – como correspondendo a um Marco Orçamentário de Médio Prazo (MTBF), já que dele devem idealmente constar as programações plurianuais do governo para um período de quatro anos. Essas programações deveriam ser apresentadas e descritas, por meio de objetivos e metas a serem alcançados, evidenciando produtos a serem fornecidos ou resultados a serem alcançados. Como já se procurou discutir no capítulo 2 e se buscará aprofundar a seguir, entretanto, sua configuração atual compromete em larga medida a efetivação desse papel.

A literatura sobre plurianualidade fornece algumas orientações sobre o que constitui um bom sistema de planejamento, isto é, indica critérios que permitem reconhecer métodos de planejamento eficazes. Como se pode constatar, planejar adequadamente pressupõe priorizar, definir estratégias, alocar eficientemente, mensurar desempenho e avaliar o resultado do gasto. Trata-se, portanto, de componentes importantes para a construção da gestão da plurianualidade na etapa *bottom-up*.

Em síntese, é possível indicar três formas complementares de se julgar em que consiste o planejamento governamental adequado.

Prioridades, estratégias e eficiência alocativa. Planejar significa alocar com eficiência, ou seja, realizar escolhas entre diferentes alternativas com a finalidade de alcançar objetivos. Se o planejamento é estruturado em termos de insumos, é necessário especificar como esses insumos contribuirão para alcançar os objetivos estratégicos (por exemplo, é necessária a contratação de X médicos e Y enfermeiras). Por outro lado,

se o planejamento está orientado a produtos, então ele deve indicar qual é o custo de atingimento da meta proposta (por exemplo, é necessário aumentar o orçamento da educação primária em X para conseguir aumentar a taxa de matrícula de crianças em nível primário em Y). Além da eficiência, é imprescindível que os diversos objetivos (setoriais) estejam harmonizados com as prioridades (políticas) do governo. Isso significa que “existe a presunção de que as estratégias setoriais são consistentes com uma estratégia nacional mais ampla e que as decisões sobre alocação de recursos entre os setores são guiadas por essa estratégia” (WORLD BANK, 2013, p. 19).

O planejamento precisa ter caráter estratégico. Um segundo componente ideal do bom planejamento reside na sua dimensão estratégica. Nesse caso, é importante que a alocação de recursos observe quais são as áreas estratégicas, conferindo aos seus programas, projetos ou atividades os arranjos necessários para a formulação da política setorial e as condições técnicas compatíveis necessárias à sua formulação e implementação (OECD, 2001, p. 21). Um governo que priorize o setor de infraestrutura não deve, evidentemente, canalizar a maior parte de seus recursos para a área social.

Alinhamento programático, mensuração de resultados e avaliação do gasto. Um terceiro aspecto desejável do esforço de planejamento está associado ao alinhamento programático, que favorece a coordenação entre as diferentes políticas setoriais. Uma ilustração interessante pode ser encontrada no modelo canadense, no qual cada departamento ou agência de gasto obedece a uma “arquitetura de alinhamento programático” no qual a agência de gasto explica como aloca e gerencia os recursos. Trata-se de uma abordagem transversal, que compreende todas as agências integrantes do governo. Um traço importante é que esse alinhamento facilita a tarefa de identificação dos resultados obtidos e, portanto, favorece a avaliação do gasto público. No caso canadense, procura-se indicar como os programas devem ser especificados de forma a assegurar “consistência na coleta, gestão e produção de relatórios de

informações financeiras e não financeiras” (DI FRANCESCO; BARROSO, 2014, p. 33)²⁸.

Esses três componentes são úteis, pois eles ajudam a entender como o sistema de gestão plurianual deve ser estruturado na fase *bottom-up*. Dessa forma, sugere-se que a implantação dessas cinco dimensões – prioridade, estratégia, alocação, desempenho e avaliação – é indispensável para a formulação e implementação de políticas setoriais adequadas pelas agências de gasto.

Esse arcabouço teórico é útil, pois permite construir parâmetros de análise para avaliar a situação brasileira, possibilitando identificar as principais limitações e mapear os desafios. Além disso, facilita a visualização dos principais entraves (técnicos, metodológicos, organizacionais) enfrentados pelas agências de gasto na sua tarefa de formular e implementar as políticas públicas.

Assim, considerando-se os três componentes discutidos acima, que se desdobram em cinco dimensões de análise, é válido levantar algumas questões para nortear o exame da situação brasileira:

- **Prioridades.** Como são definidas e comunicadas as prioridades estabelecidas pelo núcleo do governo para as agências de gasto? Qual é o grau de alinhamento entre as macro-diretrizes governamentais e os programas e ações setoriais? Os setores e agências que possuem importância estratégica para o país têm sido contemplados com recursos orçamentários, de forma a terem os meios necessários para implementar as políticas consideradas imprescindíveis ao cumprimento do programa de trabalho do governante?

²⁸ Essa arquitetura de alinhamento de programas compreende cinco tarefas principais: i) programas devem relacionar e agrupar as atividades com as quais se relacionam e as conectar, de forma lógica, aos resultados estratégicos que eles promovem; ii) ligação entre os recursos alocados para cada programa em todos os níveis com seus respectivos custos financeiros; iii) ligação entre as medidas de desempenho com os resultados alcançados; iv) deve haver alinhamento entre os planos de gastos setoriais e a prestação de contas ao Parlamento; v) a arquitetura deve servir como parâmetro comum ao Parlamento, Tesouro e Departamentos (Di Francesco; Barroso, 2014, p. 34).

- **Planejamento estratégico.** As agências de gasto possuem ferramentas para construir seu planejamento de forma que sua missão institucional possa ser cumprida? Os programas de governo sob a sua supervisão são estruturados a partir de critérios racionais, lógicos e consistentes? Os objetivos a serem alcançados pela agência são claros, objetivos e transparentes, de forma a poderem ser monitorados de maneira contínua e eventuais desvios serem corrigidos?
- **Alocação eficiente.** Existe vinculação entre o montante de recursos alocados e os resultados almejados pelas políticas públicas? A construção do orçamento das agências é pautada por regras e processos (formais e informais) orientados para a eficiência alocativa? Há aferição de custos para embasar os pedidos de recursos para financiamento dos programas de governo?
- **Mensuração do desempenho.** Há ligação lógica entre recursos alocados para programas, projetos e atividades com seus respectivos custos, metas, resultados? É possível identificar indicadores que mensurem o desempenho desses programas? As agências dispõem de mecanismos de aferição dos níveis de eficiência, eficácia e efetividades dos seus programas?
- **Avaliação do gasto.** Como os resultados dos programas são comunicados? Eles servem para corrigir eventuais desvios em relação ao que foi planejado? Programas ineficientes são objeto de atenção por parte dos gestores por eles responsáveis? Há sanções para desempenho aquém do esperado? Há retroalimentação do processo, de forma que os resultados da avaliação do gasto possam propiciar o aprimoramento de futuros planos ou orçamentos?

Construído esse arcabouço preliminar, é possível então passar à análise mais empírica da realidade brasileira. O objetivo é verificar em que medida essas cinco dimensões estão presentes – e efetivamente orientam – o trabalho desenvolvido pelas agências de gasto na sua tarefa

de formular e implementar as políticas setoriais. Feita essa avaliação, será possível obter indícios sobre a existência e a adequabilidade dos mecanismos plurianuais de gestão (fase *bottom-up*) no modelo adotado no Brasil.

6.4. Priorização, estratégia e resultados: uma análise do sistema brasileiro de planejamento governamental

Como se mencionou anteriormente, examinar a fase *bottom-up* pressupõe compreender como são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas setoriais, cuja execução compete às agências de gasto. Dessa forma, a análise da fase *bottom-up* exige atenção a pelo menos cinco variáveis importantes: i) hierarquização e cumprimento das prioridades; ii) utilização de planejamento estratégico; iii) processo de alocação de recursos públicos; iv) aferição de desempenho (por meio de metas e indicadores); v) mecanismos de avaliação da qualidade do gasto.

Uma das formas de se aferir a existência desses componentes da fase *bottom-up* é por meio da investigação dos atributos do sistema de planejamento governamental. Isso porque é durante a consecução do planejamento que se concebem, estruturam e implementam mecanismos de priorização, estratégia, alocação, desempenho e avaliação do gasto público. Assim, delinear os traços centrais do sistema de planejamento governamental é indispensável para identificar em que medida os fatores conducentes à gestão plurianual – na sua fase *bottom-up* – estão presentes.

O argumento central a ser desenvolvido aqui é de que os cinco componentes da fase *bottom-up* mencionados acima são incipientes no processo de planejamento governamental brasileiro. Mais do que isso, como se depreende do histórico recente do planejamento governamental (ao menos na esfera federal), é possível constatar a existência de um processo de avanço e retrocesso.

Como se procura mostrar a seguir, os ingredientes da gestão plurianual, que integravam o chamado “projeto gerencial”, foram progressivamente “desconstruídos”, de forma que atualmente as agências

de gasto, ao formularem e implementarem suas políticas públicas, não dispõem de “arquitetura plurianual consistente” para nortear as suas atividades e decisões.

6.4.1. Avanço e retrocesso no desenho do planejamento brasileiro: falta de priorização e ausência de caráter estratégico das políticas públicas

O modelo de planejamento adotado no Brasil possui uma longa história, que remonta pelo menos à década de 1940, quando o país procurou fomentar seu crescimento econômico e industrial por meio de planos de desenvolvimento. O formato atual, entretanto, é resultante da configuração traçada pela Constituição de 1988 que, no tocante ao ciclo orçamentário, tornou obrigatória a elaboração do plano de governo (PPA) para os três níveis de governo.

Em que pese a determinação constitucional, que fixou apenas regras muito amplas e gerais, a concepção e o conteúdo do PPA têm sofrido importantes transformações desde então. A definição de normas mais precisas e específicas dependerão da edição da Lei de Finanças a que se refere o art. 165, § 9º, a quem caberá fixar os atributos a serem observadas pelo PPA quanto a estrutura, prazos, formas de elaboração e organização.

Na ausência dessa Lei, a experiência tem mostrado que é comum ocorrerem mudanças metodológicas, revisões de escopo, alterações conceituais a cada nova edição do PPA. Para os fins da análise da gestão plurianual, objeto de pesquisa do presente texto, é necessário destacar dois momentos importantes de sua trajetória: i) a reforma gerencial de 2000 (orientada por uma visão liberal do Estado); ii) a politização do planejamento (baseada na visão desenvolvimentista, que predominou a partir de 2007).

6.4.1.1. Reforma gerencial de 2000: agenda liberal do Estado

A reforma gerencial consistiu em uma tentativa de reestruturação das bases da administração pública brasileira. Capitaneada pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), durante o

governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ela possuía como objetivo central promover a transição de um modelo burocrático para um modelo gerencial. A tese central era que os padrões burocráticos dominantes impediam a gestão governamental de se adaptar às exigências do Estado moderno, que deveria ser eficiente, ágil, transparente e permeável às necessidades dos cidadãos.

Nos campos de planejamento e orçamento governamental, a reforma gerencial procurou romper com a visão clássica (burocrática) de orçamento, que valorizava insumos (em termos do processo alocativo) e conformidade com processos (em relação à ação organizacional) e teve como principais características: i) Integração entre plano e orçamento; ii) organização da ação governamental por meio de programas; iii) adoção de objetivos, público-alvo, metas físicas e indicadores de desempenho, para viabilizar o monitoramento e avaliação dos resultados do programa; iv) ampliação da autonomia dos gerentes de programa com cobrança de resultado; v) descentralização e flexibilização da ação governamental.

Os pilares da reforma gerencial estavam alinhados com o que, à época, se concebia como boas práticas de gestão orçamentária. A ideia era privilegiar a eficiência alocativa, reduzir custos desnecessários, eliminar procedimentos burocráticos, conferir maior autonomia aos gestores, promover maior integração entre planejamento e orçamento, descentralizar a ação governamental. Nota-se, portanto, forte aderência entre as premissas da reforma gerencial e os componentes da gestão plurianual (fase *bottom-up*). Essa reforma, apesar de associada às práticas modernas de gestão pública, sofreu forte resistência e teve curta duração. Os instrumentos criados permaneceram apenas parcialmente²⁹. De forma

²⁹ Para que essa orientação fosse aplicada, torna-se necessário adequar os instrumentos de planejamento e orçamento utilizados no governo, de forma que foram editados vários atos normativos (Decreto 2.289, de 1998, Portaria SOF 42, de 1999, Portaria Interministerial STN/SOF 163 de 2001) com o propósito de adaptar as metodologias e técnicas de gestão pública às diretrizes da reforma gerencial.

geral, sobretudo no campo do planejamento, a reforma gerencial foi abandonada sem que seus objetivos tenham sido alcançados.

6.4.1.2. Ascensão do desenvolvimento e declínio do gerencialismo

Cilair Abreu e Leonor Câmara, em artigo recente sobre o papel do orçamento público como instrumento de ação governamental, ajudam a descrever a transição do modelo gerencial para a etapa desenvolvimentista. Eles procuram também explorar as razões que culminaram no desapareço pela reforma e na sua substituição por um modelo alternativo.

Na visão de Abreu e Câmara (2015), a credibilidade da reforma foi colocada em questão devido à sua associação com a ideologia neoliberal, da qual ela seria parte integrante. Eles observam que o descrédito da orientação liberal decorreu de sua incapacidade em fornecer um “receituário” de política econômica que pudesse conter a inflação e simultaneamente fomentar o crescimento econômico.

No entendimento dos autores, a política econômica de caráter liberal, ainda que bem-sucedida na dimensão da estabilização, não se mostrou apta a promover o crescimento, em parte porque transferia aos agentes privados a responsabilidade pela realização de investimentos em infraestrutura (ABREU; CÂMARA, 2015, p. 87-88).

Na mesma linha de raciocínio, Bruno Moretti, em tese de doutoramento na qual analisa a evolução do planejamento governamental (1930-2003), destaca esse deslocamento dos investimentos para a iniciativa privada:

No lugar do Estado intervencionista, emergiria uma forma estatal moderna, mediante a transferência da provisão de bens e serviços a organizações mais eficientes, privadas ou não-estatais, baseadas em contratos de gestão e em regras impessoais de regulação de setores e mercados. Arranjo institucional compatível com os requisitos da economia de mercado, competitiva e globalizada (MORETTI, 2012, p. 171).

No âmbito da administração pública, conforme Abreu e Câmara, o receituário neoliberal também possuía limitações. Eles argumentam

que a reforma gerencial pecava por desconsiderar a natureza política do planejamento³⁰ e negligenciar a sua “complexidade social e política”. Além de procurar enxugar o Estado, a visão neoliberal (que servia de alicerce “ideológico” à reforma gerencial) não ofereceria uma explicação convincente dos processos de políticas públicas, já que não reconheceria que “os instrumentos de ação pública têm características técnicas e políticas e sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade instrumental dita isenta” (ABREU; CÂMARA, 2015, p. 75).

Nessa linha, seria nesse contexto de esgotamento da visão neoliberal que a reforma gerencial seria descontinuada. Com a transição para uma nova orientação de política econômica, a ênfase em priorização de políticas, adoção de planejamento estratégico, alocação eficiente, mensuração de desempenho e avaliação da gestão perdeu progressivamente importância. As técnicas e metodologias que vinham sendo estruturadas são então descontinuadas. Nesse sentido, alguns dos fatores desejáveis à implementação da gestão plurianual para a fase *bottom-up*, tal como vem sendo discutido ao longo deste texto, restaram prejudicados.

O declínio da visão neoliberal coincide com a ascensão de uma visão alternativa de governo. A partir de 2007, início do segundo mandato do governo do presidente Lula, o núcleo do governo opta pela adoção de um receituário desenvolvimentista que resgate o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico³¹. Como assinalam Abreu e Câmara, reconhece-se a importância do revigoramento dos investimentos em infraestrutura: a ênfase depositada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) assinala a emergência de uma nova ideologia governamental.

Em sua análise econômica do governo Lula, Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza argumentam que o debate em termos de política

³⁰ Como explica Moretti (2012, p. 166; itálico no original): “Mas, nesse quesito, a Reforma do Estado da década de 1990 é peculiar. Pois o conteúdo com o qual preenche o imaginário do interesse coletivo é uma *não-política*, é a ideia da gestão, do desempenho e do resultado, como elementos abstratos, sem que jamais se diga resultado para quem, desempenho visando a quê, medição de desempenho obedecendo a que esquemas conceituais”.

³¹ “A ala desenvolvimentista passou a ter a maior influência na formulação da política econômica” (Abreu e Câmara, 2015, p. 85).

econômica à época se concentrou em duas correntes centrais: a visão neoliberal (dominante no período 2003-7)³² e a visão desenvolvimentista (que prevaleceu após 2007)³³. Eles salientam que na lógica da visão desenvolvimentista, caberia ao Estado retomar um papel mais ativo, especialmente no fortalecimento do investimento público. Daí, portanto, a maior ênfase no papel do planejamento governamental. Como notam os autores,

a visão desenvolvimentista também enfatizava a necessidade de uma postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro [...] Traduzindo esta visão em ações práticas, a aceleração do crescimento econômico do Brasil demandaria maior investimento em infraestrutura, sobretudo nas áreas de energia e transportes. Como alguns dos investimentos em tais áreas se caracterizam por indivisibilidades e longa maturação, o governo brasileiro deveria assumir um **papel mais ativo no planejamento de longo prazo** (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 12; grifo nosso).

Um aspecto importante a explorar é, portanto, quais os novos instrumentos e metodologias de planejamento foram introduzidos pela dinâmica desenvolvimentista. Cabe perguntar também em que medida eles representam um retrocesso ou avanço em relação à visão gerencial.

6.4.1.3. A politização do planejamento

A experiência tem mostrado que o resgate da importância do planejamento governamental não representava necessariamente melhoria na qualidade das políticas públicas formuladas. Em termos do

³² “No campo prático das ações do governo Lula, a visão neoliberal se refletiu em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia em 2003-2005. Sua consequência mais imediata foi recomendar uma estratégia de forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juro” (Barbosa e Souza, 2010, p. 9).

³³ Por sua vez, a visão desenvolvimentista preconizava, em termos de política econômica, três linhas de ação: “a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo” (Barbosa e Souza, 2010, p. 10).

arcabouço da gestão plurianual *bottom-up*, a valorização do planejamento propiciada pelo ressurgimento da “onda” desenvolvimentista não parecer ter implicado em aprimoramento dos fatores desejáveis (priorização, estratégia, alocação, desempenho e avaliação).

A pergunta que se coloca, então, é: em que medida o caráter mais intervencionista da ação estatal contribuiu para aperfeiçoar os instrumentos de planejamento? A mudança de paradigma – do neoliberal para o desenvolvimentista – trouxe impactos importantes para as metodologias, estruturas e técnicas de planejamento? É possível sugerir três consequências do retorno do modelo desenvolvimentista (que dominou boa parte da política econômica do país entre 1945 e 1988). Como se pode notar, nenhuma delas parece apontar na direção da gestão plurianual. Ao contrário, essas consequências tendem a sugerir a perda de importância dos aspectos de prioridade e estratégia, alocação, desempenho e avaliação (que são aqui concebidos como os componentes essenciais da gestão plurianual na fase *bottom-up*).

No novo modelo de gestão pública, o planejamento governamental é visto como ferramenta técnica e política. Na linha desenvolvimentista, rompe-se com a visão de que o planejamento é “técnica apolítica, desapaixonada, que daria às escolhas de Estado maior eficiência alocativa, posto que centrada na categoria de resultados” (MORETTI, 2012, p. 42). Privilegia-se, outrossim, a tese de que ambos são aspectos integrantes do planejamento governamental. A ênfase na dimensão política tende a desvalorizar a visão de que a gestão pública deve se basear em regras e critérios lógico e racionais³⁴.

Ampliação da área de atuação do Estado. O foco passa a ser a elevação do nível do investimento público sem abdicar, entretanto, do conjunto de políticas públicas existentes (sobretudo as ligadas à área social). “O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo do

³⁴ A politização do processo de planejamento, porém, reduz a importância das técnicas de gestão e deslocam o processo decisório para a esfera da negociação e da barganha. Essa nova ênfase é contraditória com os objetivos da gestão plurianual, que buscam promover a eficiência da política setorial com base na racionalidade técnica.

Estado, com a recuperação progressiva da capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser, imprescindível. Isso implicou o Estado assumir responsabilidades que se julgavam, durante a hegemonia neoliberal recente, alheias a suas esferas de atuação” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 31). Uma das consequências desse novo arranjo foi a criação de um estresse fiscal, já que a ampliação dos investimentos e dos gastos sociais não pode ser acompanhada, na fase descendente do ciclo econômico recente, pelo crescimento da arrecadação.

Revisão no papel do orçamento público. Com a emergência do modelo desenvolvimentista, teria ocorrido “mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento”. Como ilustrado pelo PAC³⁵, o orçamento teria se consagrado como ferramenta de execução das prioridades de governo, tornando-se “um instrumento de ação pública para a coordenação política e de gestão da implantação de uma prioridade de governo” (ABREU; CÂMARA, 2015, p. 87). Essa revisão no papel do orçamento, mesmo que tenha ocorrido, não representou evolução em termos de eficiência alocativa, mensuração de desempenho ou ênfase na avaliação do gasto.

Nesse sentido, em avaliação preliminar, não se identificam mudanças no “ciclo da gestão públicas” pós-2007 que sinalizem a valorização dos componentes da gestão plurianual (fase *bottom-up*). Ainda que talvez seja prematuro dizer que os ingredientes da reforma gerencial (apenas parcialmente implementada) foram completamente eliminados, é razoável sugerir que a visão desenvolvimentista promoveu retrocesso na “arquitetura” que orienta as agências setoriais na elaboração e implementação de suas políticas setoriais.

Feitas essas considerações sobre a evolução recente do sistema de planejamento governamental, cabe examinar de forma mais empírica as consequências dessas reformas para a promoção da gestão pública

³⁵ A lógica de condução do PAC evidenciaria a mudança no papel do orçamento: “Com o PAC passou-se para a lógica da gestão do orçamento integrada numa carteira de investimento e com a coordenação do núcleo central do governo (GPAC)” (Abreu e Câmara, 2015, p. 86).

estratégica. Em particular, procura-se verificar se estão presentes no modelo brasileiro aqueles elementos preconizados pela literatura internacional pertinente.

6.5. A baixa qualidade do gasto público: limitações e desafios de modelo brasileiro

6.5.1. Principais deficiências da fase bottom-up

Em linhas gerais, pode-se afirmar que estudos empíricos dedicados a elaborar diagnóstico da qualidade do gasto público têm revelado forte assimetria entre os atributos especificados pela literatura e a realidade observada da gestão pública. Ainda há fortes obstáculos a serem superados de forma a eliminar processos anacrônicos e ineficientes, ausência de prioridades e estratégias, má alocação de recursos, inexistência de indicadores de desempenho e falta de avaliação do gasto. A seguir, são comentadas algumas análises que elucidam as limitações e desafios do modelo brasileiro.

Um interessante estudo sobre as estruturas e processos de planejamento e orçamento do governo federal foi elaborado pelos consultores Antonio Almeida e Luis Carlos Nerosky no âmbito do Projeto Eurobrasil 2000 conduzido pelo Ministério do Planejamento. Almeida e Nerosky (2006) observam que “a arquitetura do processo orçamentário no Brasil está em linha, em muitos aspectos, com as experiências mais modernas existentes em muitos países ocidentais”.

Os autores sintetizam da seguinte forma os traços gerais dos modelos de planejamento e orçamento adotado pelo governo federal (que possuem ressonância com os atributos preconizados pela reforma gerencial de 2000 e que, como vimos, foram abandonados sem terem sido completamente implementados). Em sua visão, a gestão governamental brasileira possuiria, em tese, os seguintes atributos (em relação a vários critérios):

- Caráter estratégico dos instrumentos. Os sistemas de planejamento e orçamento seguem “uma lógica geral de

desenvolvimento, que se inicia com a procura de uma definição estratégica dos grandes objetivos e prioridades nacionais – designados por “megaobjetivos” e “desafios” – que orientam e comandam a ação pública, a definição de programas e a alocação de recursos”;

- Natureza integrativa das etapas da despesa pública. Os sistemas estruturam-se “a partir de uma desejável e correta conexão entre as funções de planejamento, programação, orçamentação e avaliação”;
- Foco nos resultados. Há pretensão de “de avaliar os resultados da ação e dos gastos públicos”, além de atenção aos “conceitos atuais de alocação de recursos e de atribuição de custos por ação e por programa”;
- Transparência. Os sistemas de planejamento e orçamento buscam a facilitar a transparência das despesas públicas e se estruturam de forma a “informar ao Congresso e à opinião pública sobre o modo como os recursos públicos são gastos” (ALMEIDA; NEROSKY, 2006, p. 51)

Em contrapartida, o diagnóstico da forma como efetivamente se desenrolam os sistemas de planejamento e orçamento revela pontos críticos, isto é, passíveis de aperfeiçoamento:

- Ausência de estratégias e prioridades. “O planejamento estratégico é vago e não permite a definição de prioridades entre as cerca de três dezenas de desafios existentes ... esses desafios são enunciados de modo relativamente amplo e vago. Adicionando-se o fato de não serem definidas prioridades entre eles, compreende-se as dificuldades que daí resultam para as fases seguintes de programação e de alocação de recursos”.
- Ausência de alinhamento estratégico. “Torna-se, pois, difícil estabelecer o necessário alinhamento estratégico entre os objetivos e os resultados da ação pública no nível de cada programa ou entidade e os objetivos estratégicos de âmbito nacional”.

- Dificuldade em promover gestão governamental eficiente. “Desse modo, revela-se impossível avaliar a efetividade da ação pública e do orçamento na realização desses objetivos estratégicos. Numa palavra, não é possível avaliar, com rigor, a eficácia do orçamento na resolução dos grandes problemas nacionais” (ALMEIDA; NEROSKY, 2006, p. 53).
- Deficiências nos mecanismos de avaliação. “O sistema de avaliação do desempenho da ação pública enfrenta sérias carências... Indicadores apenas orientados a evidenciar o nível de execução física das ações, não contribuem para que os gestores decidam sobre a melhor escolha dos meios, nem ajudam a compreender o grau de satisfação dos objetivos” (ALMEIDA; NEROSKY, 2006, p. 59).

Há, ainda, interessantes estudos de caráter mais setorial, cujas conclusões apontam em direção semelhante à pesquisa de Almeida e Nerosky (2006). Estudo do Banco Mundial publicado em 2006, aplicando a metodologia Pesquisa de Rastreamento do Gasto Público (PETS) aos gastos públicos na área de saúde, detectou fontes de ineficiência na utilização dos recursos públicos e na prestação dos serviços aos usuários.

Dentre as principais recomendações fornecidas, destinadas ao aprimoramento da eficiência dos serviços prestados pelo sistema único de saúde brasileiro (SUS), destacam-se: a) Sincronizar o planejamento, orçamentação e gestão de informação; b) Orientar o sistema orçamentário para o desempenho; c) Desenvolver dispositivos organizacionais que confirmem às unidades de saúde maior autonomia de gestão; d) Reforçar a responsabilização, por exemplo, mediante a introdução de contratos de gestão que incentivem os administradores a focar metas e resultados específicos; e) Estabelecer sistemas robustos de monitoramento e avaliação; f) Fortalecer e profissionalizar a capacidade administrativa (LIENERT, 2015, p. 181).

Em sentido semelhante, a pesquisadora Tânia Cruz encontrou fatores de qualidade e pontos de aprimoramento nas dimensões estratégica, decisória e alocativa em seu estudo sobre o processo

orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Quanto aos pontos positivos, Cruz (2011) aponta a existência de um planejamento estratégico participativo, no qual se envolve a cúpula dirigente do órgão. Desse processo surgem subsídios para a elaboração das diretrizes setoriais, isto é, para a definição da política de assistência social do governo. Em sua avaliação, as competências são bem distribuídas, os fluxos internos de processos são bem desenhados e encontram-se codificados.

Em relação aos aspectos problemáticos, Cruz (2011) identifica a dificuldade em lidar com indicadores e metas de desempenho, com os quais nem todos os agentes envolvidos estão familiarizados. Há, portanto, espaço para aperfeiçoamento dos processos orçamentários, sobretudo em relação a: a) maior disponibilidade de informação; b) melhor compreensão do processo orçamentário; c) utilização de indicadores; d) mitigação de influências políticas externas.

Tanto o estudo do Banco Mundial quanto a análise de Tânia Cruz sugerem a incipiência dos componentes da gestão plurianual nas agências de gasto. Dessa forma, as políticas públicas formuladas e implementadas pelos ministérios caracterizam-se por falta de priorização, ausência de planejamento estratégico, alocação ineficiente, dificuldades de mensuração do desempenho e carência de avaliação do gasto³⁶.

6.5.2. Síntese das principais deficiências da fase bottom-up

Ainda que ocasionalmente sejam identificados indícios de fatores desejáveis, eles ainda se encontram em estágios iniciais e não se mostram integrados e consolidados nos processos de gestão das agências de gasto. Em resumo, nota-se a existência de sérias limitações na gestão de recursos públicos, que se encontram refletidas nos processos de planejamento das agências de gasto. Essas limitações podem ser agrupadas em cinco conjuntos:

³⁶ É oportuno lembrar que essa generalização, como foi argumentado anteriormente, precisa ser relativizada. A diversidade e a heterogeneidade organizacionais da administração pública brasileira revelam que diferentes órgãos possuem diferentes níveis de maturidade em cada um desses quesitos.

Necessidade de introduzir mecanismos de priorização das despesas públicas. A construção de programas governamentais não resulta de um processo decisório racional, lógico, transparente e orientado a resultados. Salvo (raras) exceções, inexistem critérios claros e transparentes de priorização da ação governamental. Assim, um dos fundamentos da perspectiva plurianual – a priorização – é um aspecto a ser instituído (ou aprimorado quando existir e for incipiente).

Falta de planejamento estratégico. Em princípio, é possível afirmar que existe forte variância na qualidade do planejamento interno de cada agência de gasto, existindo órgãos que tradicionalmente dispensam forte atenção à etapa de planejar (como o Ministério da Defesa), contrastando com outros órgãos nos quais o planejamento estratégico ainda é bastante incipiente (como o Ministério do Esporte, em que o orçamento original é bastante “desfigurado” devido ao expressivo acréscimo de emendas parlamentares).

PPA como instrumento formal de gestão. Nota-se que o PPA é comumente percebido como um procedimento meramente formal, isto é, apenas uma rotina de trabalho que precisa ser cumprida. Assim, ao elaborar seu planejamento efetivo, os gestores setoriais prescindem do PPA como instrumento de gestão. Dessa forma, as agências de gasto costumam elaborar seu planejamento utilizando-se de técnicas, metodologias, recursos tecnológicos próprios. O preenchimento das informações do PPA é feito *a posteriori*, não exercendo qualquer influência sobre as decisões dos gestores em relação à alocação de recursos.

Alocação ineficiente, baixa mensuração de desempenho e ausência de avaliação do gasto. Os estudos sugerem que as políticas setoriais não são estruturadas a partir de um processo estratégico de planejamento. Não há também, como no modelo canadense, uma “arquitetura programática de alinhamento” vertical e horizontal que oriente e coordene a ação das várias agências de gasto.

Mecanismos gerenciais foram desmontados. Especialmente em virtude da forte politização resultante da “onda” desenvolvimentista, a ênfase parece ter sido deslocada para negociação e barganha, diminuindo

a importância de ferramentas mais “técnicas” como fixação de objetivos claros e mensuráveis, estabelecimento de metas, quantificação de desempenho e monitoramento e avaliação do gasto público.

A persistência das deficiências apontadas – baixa priorização, ausência de planejamento estratégico, alocação ineficiente, falta de mensuração do desempenho e limitações na avaliação do gasto público – revelam a (longa) distância entre a gestão plurianual idealizada pela literatura e a realidade brasileira.

6.6. Alerta para a complexidade do processo *bottom-up*

Por fim, é conveniente ressaltar que a análise da existência dos componentes essenciais de gestão plurianual *bottom-up* no modelo de gestão pública brasileira não é exaustiva e apresenta limitações. Deve se levar em conta que o processo de avaliação da qualidade do gasto público por meio de indicadores de desempenho não é tarefa simples.

Marc Robinson no capítulo intitulado “Revisão de Despesas na OCDE”, publicado no livro *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração*, faz interessante alusão aos desafios envolvidos na mensuração do desempenho de políticas públicas. Em sua análise da experiência comparativa de seis países da OCDE, Robinson examina as práticas de revisão de despesas (*spending reviews*) e explica que “a disponibilidade de bons indicadores de desempenho é crucial para o desenvolvimento de uma boa análise formal de gastos, a fim de dar suporte ao processo de revisão da despesa”. Ele alerta, no entanto, que:

é necessário ser claro sobre o potencial papel dos indicadores e sobre suas limitações. Os indicadores de desempenho, por si só, raramente fornecem informações claras e conclusivas em termos de eficácia e eficiência. Eles precisam passar principalmente por uma análise formal de gastos, antes de poderem fornecer a base de informações necessárias a uma boa revisão da despesa (ROBINSON, 2015, p. 153)

Como se discutiu, há entraves sérios que dificultam a transição para um horizonte plurianual de orçamentação na fase *bottom-up* no Brasil.

A superação desses obstáculos é condição importante não apenas para viabilizar a introdução dos Marcos de Médio Prazo, mas também para a implantação efetiva de uma gestão pública eficiente que busca entregar aos cidadãos serviços públicos de qualidade.

CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou abordar a questão da plurianualidade, como forma de construir um diagnóstico que permitisse traçar alguns rumos, bem como discutir possíveis desafios na construção de um desenho fiscal plurianual mais consistente para o País. Ao longo do trabalho, buscou-se responder a alguns questionamentos básicos lançados desde o primeiro capítulo:

- Qual(is) caminho(s) seguir para melhorar a performance do orçamento brasileiro, em particular na questão da plurianualidade?
- Como está o desempenho dos instrumentos de plurianualidade disponíveis no País?
- Quais instrumentos precisam ser melhorados e como eles devem ser articulados?
- São necessários novos instrumentos, nova gestão dos já disponíveis, ou uma combinação de ambos?
- De que forma se pretende gerir a plurianualidade no Brasil? Desejamos implantar de fato um MTEF?
- Quais os cuidados necessários em cada uma das alternativas disponíveis e qual a melhor estratégia para sua implementação?

Para dar respostas a esses questionamentos observou-se ser importante homogeneizar alguns conceitos presentes nas discussões de plurianualidade, de forma a facilitar o entendimento e as discussões ao longo do texto, assunto tratado na Parte I do trabalho. De início, fez-se necessário distinguir entre o que sejam instrumentos associados à plurianualidade e a forma como é feita a gestão da mesma. Dispor de instrumentos de plurianualidade não significa que se lida com a plurianualidade de forma adequada, no sentido de que uso apropriado ou articulado dos instrumentos aconteça. Para isso, é necessário que se avance no sentido de fazer gestão da plurianualidade, ou seja, utilizar-se dos instrumentos de plurianualidade dentro de um desenho institucional

que ajude a conduzir as finanças públicas numa direção desejável. Esta distinção marca a forma como todo o trabalho foi estruturado.

Quanto aos instrumentos de plurianualidade, alvo de análise na Parte II, foi possível constatar a presença de vários deles no País, como cenários fiscais plurianuais, programação plurianual, margens de expansão das despesas obrigatórias, restos a pagar etc., bem como se buscou discutir as limitações e sugerir possibilidades de melhoria em cada um deles. Mas, por outro lado, também foi observada a ausência de outros importantes instrumentos típicos da plurianualidade, como as linhas de base e os envelopes setoriais de gasto, por exemplo.

No tocante aos cenários fiscais, eles surgem inicialmente no ciclo orçamentário brasileiro por meio do PPA. Nesse caso, foi possível observar dificuldades em produzir boas projeções quando elas não sofrem nenhum tipo de revisão ao longo dos quatro anos de duração do plano, dada a natureza fixa assumida pelo PPA. Além disso, foi possível perceber que existe baixo nível de integração entre os cenários e a programação contida no plano.

A partir desse diagnóstico surge uma possível linha de aprimoramento do processo fiscal plurianual brasileiro, a partir de atualizações periódicas para o PPA, que contribuiriam para aumentar o poder de predição dessas projeções. Nesse sentido, dois possíveis desdobramentos seriam possíveis. O primeiro seria superar a estrutura estática atualmente vigente, que poderia ser substituída por um modelo de PPA “rolante”, inclusive para os cenários fiscais nele contidos. O segundo seria que o PPA passasse a ser revisado à luz de novos cenários fiscais que atualmente já são definidos na LDO com perspectiva rolante, por determinação da LRF. Nesse caso, o foco do PPA poderia residir na definição de objetivos, diretrizes e metas e, em especial, na estruturação das despesas de capital, itens que naturalmente deveriam ser menos voláteis e, portanto, mais compatíveis com a natureza idealmente estável de um plano.

Por outro lado, foi possível observar ao longo do trabalho que, no atual desenho fiscal brasileiro, os cenários fiscais considerados para a gestão orçamentária, conforme prescreve a LRF, são feitos por meio da

LDO. Com isso, os cenários contidos no PPA restaram mais relacionados à sua própria construção do que à orientação do processo fiscal plurianual.

De fato, este parece ser caminho melhor pavimentado para alicerçar o processo fiscal plurianual no País. A LDO mostrou-se um componente indispensável para a gestão das finanças públicas do Brasil. A orçamentação pública contemporânea não atende somente aos princípios clássicos do orçamento, como anualidade, universalidade, unidade etc. A esses, devem ser somados princípios mais modernos, como prestação de contas, transparência, estabilidade e desempenho. Verifica-se que os primeiros se encontram insculpidos na Lei nº 4.320, de 1964. Já os princípios mais modernos emergiram, sobretudo, com a edição da LRF e têm sido anualmente materializados, em grande medida, na LDO, em especial nos seus dispositivos relacionados à gestão fiscal do governo federal. Nesse sentido, convém ainda destacar o papel assumido pela LDO na definição anual da meta de resultado primário, regra fiscal adotada no País por determinação da LRF.

Em que pesem esses aspectos positivos trazidos na LDO, há muito espaço para avançar. Em primeiro lugar, como observa Schick (2003),

“o atendimento às regras fiscais é fortalecido quando o governo separa o processo orçamentário em duas fases distintas – um estágio de arcabouço no qual os agregados (e possivelmente as principais alocações setoriais) são decididos, e o estágio das estimativas no qual orçamentos detalhados são preparados” (SCHICK, 2003, p. 25).

Como foi possível observar ao longo do texto, esse, no entanto, não é exatamente o caso brasileiro. Apesar dos agregados fiscais serem decididos em um arcabouço que foca regras e condições fiscais (LDO), ao invés de nos montantes necessários para cada atividade financiada no orçamento (LOA), os valores previstos na LDO, à exceção da meta de resultado primário para o ano a que se refere, são meramente indicativos e, além disso, novas estimativas de receitas e despesas são feitas quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), quando são também detalhadas as programações de gastos. Dessa forma, a LDO configura-se como instrumento importante do processo de elaboração

orçamentária à medida que desvincula a fixação das metas fiscais da fase de montagem das propostas de orçamento dos órgãos setoriais mas, no desenho atual, 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.

Mais ainda, em um MTBF ou MTEF típico, espera-se que esse envelope “fiscal” de gastos se desdobre em “tetos” setoriais de gastos, que permitam conectar as prioridades da administração com a necessidade e o horizonte de despesas dos órgãos setoriais. Mais uma vez, esse elemento se mostra ausente na realidade brasileira. Há quem argumente que o PPA desempenhe esse papel. No entanto, como já se discutiu, o distanciamento cada vez maior deste instrumento com a programação de gastos compromete sobremaneira que isso de fato aconteça.

No caso brasileiro, cumpre ainda notar que as projeções fiscais, assim como as macro-definições orçamentárias (valores a serem contingenciados, limites de gastos a serem atribuídos aos Ministérios etc.), materializam-se por meio de vários atores, sem que conduto se dê ao processo a devida transparência, clareza e institucionalidade. Cabe a um comitê informal – conhecido como Junta de Execução Orçamentária (JEO) – constituído pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, fazer as definições mais importantes do processo orçamentário do governo federal.

Nesse sentido, pode-se concluir que a condução da política fiscal combina, naturalmente, variáveis técnicas e políticas, o que demanda a necessidade de agregar maior transparência e institucionalidade ao processo decisório, como forma de inibir práticas perigosas como adoção de projeções fiscais mais otimistas no início do exercício orçamentário, que vão sendo gradativamente ajustadas conforme o ano fiscal vai transcorrendo; uso de mecanismos orçamentários e financeiros para transferir para exercícios futuros o impacto de despesas públicas que possam afetar negativamente o cumprimento das metas de resultado

primário fixadas; utilização excessiva de “cláusulas de abatimento”, que funcionam como artifício para flexibilizar o atingimento da meta de resultado primário e, efetivamente, acabam por relaxar o esforço de poupança feito pelo governo e assim por diante.

Outra linha de melhoria visualizada para a LDO diz respeito ao conceito frequentemente negligenciado na prática fiscal brasileira de “margem de expansão”. Conforme dispõe a LRF (art. 4º, § 2º, inc. V), a LDO deverá conter, no Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. A existência desse demonstrativo, no entanto, não tem significado que o surgimento de novas despesas obrigatórias é compensado com aumento permanente de receita ou redução de outras despesas obrigatórias, nem sequer que o espaço fiscal consumido tenha sido devidamente avaliado. Em outras palavras, novas despesas obrigatórias podem ser criadas sem que se garanta o devido espaço fiscal, em especial para exercícios futuros. Essa prática pode trazer resultados nefastos em termos de contas públicas, como se pode observar pelo exacerbado nível de despesas obrigatórias em nosso orçamento, que o torna excessivamente rígido, sem muitas possibilidades de ajustamento às variações cíclicas da economia.

A discussão a respeito do conceito de margem de expansão, no entanto, traz à tona um elemento essencial a qualquer processo plurianual bem-sucedido, ausente na prática fiscal brasileira, que é a existência das chamadas “linhas de base” (baselines): projeção de despesas e receitas, déficit ou superávit e o nível para a dívida pública para um determinado período futuro, adotando a premissa de que as leis e políticas públicas em vigor se manterão inalteradas durante o período de projeção.

Como já se argumentou anteriormente, o Brasil dispõe de uma série de instrumentos relacionados à plurianualidade. Este, no entanto, é outro elemento fundamental, ao lado dos envelopes setoriais de gastos, que está ausente na realidade fiscal atual, apesar de que o modelo de planejamento orçamentário fiscal adotado pelo governo não é completamente indiferente à utilização da margem de expansão como mecanismo de controle de gastos. Há um conjunto de despesas obrigatórias – como aquelas

atreladas ao salário mínimo, aquelas relativas a gastos com pessoal, bem como outras despesas obrigatórias – cuja expectativa de crescimento já é antecipadamente considerada na elaboração, seja da proposta de LDO, para três anos, seja da proposta orçamentária anual.

Resta, portanto, estender essa dinâmica de planejamento fiscal orçamentária, que já vigora para um subconjunto específico de gastos, para o rol completo das despesas, obrigatórias ou não, constituindo-se assim, de fato, a existência de uma autêntica linha de base. Espera-se que a instituição de mais este instrumento de plurianualidade contribua com pelo menos quatro benefícios: i) evidenciação do espaço fiscal disponível para novos gastos (o que tende a melhorar a qualidade dos gastos inclusive via questionamento da real necessidade dos gastos já existentes); ii) demonstração de que as metas fiscais não serão prejudicadas (evidenciando que o aumento de despesa tem fonte “segura e consistente” de financiamento); iii) maior transparência à gestão fiscal; iv) comprovação de que os efeitos da aprovação de legislação que crie gastos obrigatórios já foram incorporados ao orçamento.

Outro importante instrumento de plurianualidade presente no caso brasileiro são os restos a pagar. Nesse caso, foi possível observar certa ambivalência em relação ao papel exercido por esse instrumento em nosso desenho orçamentário e fiscal. Para alguns analistas, eles são um instrumento que prejudica a execução orçamentária; para outros, são uma forma brasileira de flexibilizar o princípio da anualidade orçamentária. O que se observa, na verdade, é que ambos têm razão nesta discussão. De fato, seus defensores estão corretos ao enfatizar um salutar papel de “flexibilização” plurianual no orçamento público brasileiro.

No entanto, orçamentos mal dimensionados podem fazer o instrumento virar um grande problema, já que dotações orçamentárias superestimadas podem virar RAP, sem qualquer benefício para a eficiência ou para a melhoria dos gastos públicos. Além disso, dotações de exercícios anteriores, ao espelharem realidade possivelmente já superada, causam dificuldades para o uso estratégico do orçamento. Mais ainda, seu

acúmulo, pode comprometer o equilíbrio fiscal, já que a realização desses gastos concorre com as demais ações correntes quando da sua execução.

Em função dessas limitações, observou-se ser preciso controlar de alguma maneira os restos a pagar no Brasil, revestindo-os de alguns mecanismos de controle. Várias foram as possibilidades levantadas, como a adoção de limites máximos por rubricas; limite máximo por ano para o conjunto dos restos a pagar; um limite global máximo para o valor **acumulado** de restos a pagar; análise caso a caso, restringindo o mecanismo a casos relevantes; possibilidade de aplicá-los apenas para certos tipos de gastos, como por exemplo os de capital e assim por diante. A mais importante dessas medidas, no entanto, talvez seja a construção de orçamentos mais realistas e bem estruturados a partir de um adequado modelo plurianual.

Essa última constatação nos remete à Parte III, última etapa do trabalho, onde o foco da análise foi transferido dos instrumentos de plurianualidade para o processo como é feito de gestão desses instrumentos, ou seja, como se dá o desenho institucional onde esses elementos estão inseridos e como eles são articulados. Como se argumentou exaustivamente ao longo de todo o texto, um bom desenho plurianual não se esgota com a mera disposição de um amplo rol de instrumentos plurianuais.

Seguindo os moldes de como em geral se estrutura um MTEF, forma particular de gestão plurianual que tem ganhado cada vez mais relevância nesse debate, a análise foi dividida em duas fases: a primeira correspondendo à análise da etapa centralizada (*top-down*) de nosso processo orçamentário; e a segunda referente à fase descentralizada, que envolve a programação de gastos nos órgãos setoriais (fase *bottom-up*).

No tocante à fase *top-down*, foi possível observar que a nossa atual “arquitetura fiscal” já se encontra bem avançada em relação ao que se espera desta etapa, consistindo não apenas na elaboração de projeções macroeconômicas e fiscais, mas também em um amplo conjunto de instrumentos e práticas, que compreendem, por exemplo, apuração regular de informações financeiras e orçamentárias, publicação de

boletins e relatórios, divulgação de grades de parâmetros econômicos etc. Passo importante nessa direção foi alcançado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que criou um arcabouço normativo orientado para a promoção do equilíbrio das contas públicas. Dentre os desdobramentos da LRF, é possível identificar uma série de procedimentos de caráter plurianual que já indicavam uma preocupação com a introdução de um horizonte de médio prazo na gestão das finanças públicas. Há, portanto, um conjunto bastante amplo de dados, informações, estudos e indicadores de caráter fiscal que refletem a sua importância – e também seu grau de institucionalidade – na gestão governamental.

Apesar desses aspectos positivos, foi possível observar que há ainda grandes limitações no tocante a uma adequada gestão plurianual. A primeira e mais óbvia dessas limitações relaciona-se ao horizonte temporal desse aparato fiscal que, apesar de já enfocar três anos à frente (cenário fiscal rolante trazido pela LDO), apresenta-se “efetivo” apenas para o primeiro exercício fiscal a que se refere, ou seja, acaba por influenciar apenas o orçamento anual subsequente. É importante observar que esta limitação já foi abordada quando se falou na ausência de um envelope setorial de gastos em nosso desenho fiscal. O enfoque nesta parte do estudo, no entanto, residiu menos na necessidade de sua criação – já apontada e sem dúvida essencial para a construção de qualquer MTEF – mas, principalmente, nas condições institucionais para que o instrumento, uma vez presente, passe a desempenhar adequadamente o papel que dele se espera.

Antes de se analisar as possíveis respostas a esse problema, convém destacar pelo menos dois outros aspectos problemáticos identificados em nosso desenho fiscal que estão intimamente ligados à questão anterior. O primeiro deles diz respeito à acurácia das projeções fiscais. Conforme se observou no trabalho, nossas estimativas fiscais possuem suas limitações. Associado a essa questão surge o instituto do contingenciamento, termo usado para designar atos de imposição de limites de empenho e movimentação financeira quando a estimativa de receitas para o ano se mostra insuficiente para o atingimento da meta fiscal anual.

Não obstante possua caráter eminentemente fiscal, o contingenciamento possui repercussões sobre todo o ciclo do gasto público, afetando, portanto, a administração orçamentária e financeira e a implementação das políticas públicas, que podem sofrer solução de continuidade devido ao fluxo irregular de recursos necessários, resultando no atraso em licitações, em assinaturas de contratos, aquisições de materiais e serviços etc. Como se discutiu anteriormente, é possível argumentar que a orientação de médio prazo é uma solução potencial para mitigar os efeitos adversos do contingenciamento, instrumento essencial em nossa gestão fiscal.

Nesse sentido, vale ainda mencionar que, comparativamente, nossas projeções macroeconômicas podem até ser consideradas boas, quando se considera outros países. Mas essa qualidade “relativa” apenas chama atenção para um problema mais universal que precisa ser adequadamente identificado e endereçado: em virtude da natureza também política dos orçamentos, nem sempre os melhores critérios técnicos predominam. No caso brasileiro, as projeções – cujo nível de erro tende a ser inferior a 20% – tendem a ser mais fidedignas quanto mais próximas no tempo. Isso leva a crer que, se forem introduzidos Marcos de Médio Prazo, será necessário não só aperfeiçoar metodologias aplicadas, mas também investir no desenho institucional em que essas estimativas são elaboradas e incorporadas ao ciclo orçamentário anual e plurianual.

Além de uma institucionalidade mais adequada para tratar dessas questões, uma forma de contribuir para fortalecer o desenho fiscal do País poderia ser constituição de comissões de especialistas que teriam o papel de elaborar projeções independentes, ou mesmo ir além, com a implantação de uma Autoridade Fiscal Independente. Estes são caminhos possíveis, que têm sido adotados por alguns países. O seu principal benefício é garantir a imparcialidade das projeções, que tendem a estar mais alinhadas com as percepções de mercado, o que contribui para fortalecer não apenas a credibilidade dos cenários, mas da própria gestão fiscal como um todo.

O outro aspecto chave da orçamentação pública diz respeito à forma como a ação estratégica de governo é estabelecida, isto é, como os gastos prioritários são determinados. Ele se traduz no nível de transparência que é conferido a esse processo, de modo a explicitar como as pactuações entre os protagonistas são alcançadas. No caso brasileiro, é possível observar sérias deficiências no processo de identificação e escolha dessas prioridades governamentais. O mecanismo de construção das prioridades não é transparente, não sendo claro quem – sobretudo quais atores, vinculados as quais instituições – definem o conjunto de prioridades. Também são desconhecidos os critérios que permitem estabelecer quais serão as prioridades do governo.

Uma das principais consequências resultantes da inexistência de mecanismos claros de priorização é a desconexão entre o plano de trabalho do governante e a ação da administração pública, ou seja, os macro-objetivos almejados pelo núcleo político raramente se traduzem em um conjunto concreto de orientações que possam balizar a conduta dos Ministérios, responsáveis pela implementação das políticas públicas. Além disso, a ausência de prioridades torna difícil avaliar se, ao final do período, elas foram atingidas e quais as medidas que poderiam ser introduzidas para corrigir as disfunções produzidas (retroalimentação). Assim, geram-se desalinhamentos em todo o ciclo do gasto público, verificando-se distorções que se propagam desde as fases de planejamento, orçamento e administração financeira, até as etapas de avaliação e controle.

Ilustração desse problema dá-se no caso da LDO, onde prioridades supostamente deveriam divulgadas. De forma recorrente, tem-se verificado embate entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades governamentais. Como resultado, o Anexo de Prioridades e Metas da LDO tem sido sistematicamente vetado. Outro traço desse processo de definição de prioridades é a utilização de termos vagos ou imprecisos, que dificultam a especificação precisa do seu conteúdo.

O certo é que essa deficiência do processo precisaria ser superada caso se desejasse adotar uma perspectiva orçamentária plurianual. É possível afirmar que sem que as prioridades governamentais sejam

estabelecidas, de forma pactuada, coordenada e transparente, o sucesso do orçamento plurianual fica fortemente comprometido. Essa tarefa exige que o processo decisório seja aperfeiçoado, de forma que o papel dos principais atores seja definido com clareza, assim como sejam fixados critérios coerentes para balizar a definição daquilo que será a prioridade do governo para a gestão pública.

A introdução de uma visão plurianual do gasto público, se bem desenhada, pode ajudar a superar esses desalinhamentos. Em teoria, uma visão de médio prazo, na qual a previsão de gasto está atrelada à efetiva disponibilidade de recursos, pode contribuir para mitigar a imprevisibilidade de financiamento, substituindo-a por uma perspectiva mais estável e regular de fluxos orçamentários. Como se mostrou ao longo do trabalho, o caráter estratégico da ação governamental é uma das lacunas do processo orçamentário do governo federal. Assim, a relação de complementariedade entre a etapa de projeções fiscais e a efetiva implementação das políticas públicas fica fortemente comprometida.

Como se argumentou, a tarefa de construir uma agenda estratégica é parte integrante dos Marcos de Médio Prazo. Dessa forma, no âmbito da fase *top-down*, não deve haver preocupação somente com projeções macroeconômicas ou com a fixação de tetos de gasto, mas adentram também o nível programático. A implantação de um MTEF requer, portanto, que os tomadores de decisão levem em consideração setores, programas e projetos, para definir como o gasto deve ser reestruturado para melhor atender aos objetivos das políticas públicas. Observa-se que a dimensão programática pertence à própria essência dos Marcos de Médio Prazo, o que nos conduz naturalmente para a fase final deste estudo, que se debruçou sobre a etapa *bottom-up* de nosso processo orçamentário e fiscal.

Examinar a fase *bottom-up* pressupõe compreender como são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas setoriais, cuja execução compete aos Ministérios de às agências de gasto. Dessa forma, a análise desta fase exigiu atenção a pelo menos cinco variáveis importantes: i) hierarquização e cumprimento das prioridades; ii) utilização de planejamento estratégico; iii) processo de alocação de

recursos públicos; iv) aferição de desempenho (por meio de metas e indicadores); v) mecanismos de avaliação da qualidade do gasto.

Em linhas gerais, pode-se observar forte assimetria entre os atributos especificados pela literatura especializada e a realidade observada da gestão pública federal. Ainda há grandes obstáculos a serem superados, de forma a eliminar processos anacrônicos e ineficientes, ausência de prioridades e estratégias, má alocação de recursos, inexistência de indicadores de desempenho e falta de avaliação do gasto.

Ainda que ocasionalmente sejam identificados fatores desejáveis, eles ainda se encontram em estágios iniciais e não se mostram integrados e consolidados nos processos de gestão das agências de gasto. Em resumo, nota-se a existência de sérias limitações na gestão de recursos públicos, que se encontram refletidas nos processos de planejamento das agências de gasto.

Cabe destacar como limitação a dificuldade em estabelecer priorização das despesas públicas. A construção de programas governamentais não resulta de um processo decisório racional, lógico, transparente e orientado a resultados. Salvo raras exceções, inexistem critérios claros e transparentes de priorização da ação governamental. Assim, um dos fundamentos da perspectiva plurianual – a priorização – é um aspecto a ser instituído ou, na melhor das hipóteses, bastante aprimorado.

Além disso, observa-se, de modo geral, inexistência de planejamento estratégico nos órgãos setoriais. Estudos realizados mostram que há forte variância na qualidade do planejamento interno de cada agência de gasto, existindo órgãos que tradicionalmente dispensam boa atenção à etapa de planejar, contrastando com outros órgãos nos quais o planejamento estratégico ainda é bastante incipiente.

Por sua vez, o processo alocativo de recursos públicos tende a ser visto como instrumento meramente “formal”. Essa é outra limitação importante. Notou-se que, em muitos casos, o PPA é percebido como um procedimento meramente formal, isto é, apenas uma rotina de trabalho que precisa ser cumprida. Assim, ao elaborar seu planejamento efetivo,

os gestores setoriais prescindem do PPA como instrumento de gestão. O preenchimento das informações do PPA é feito de forma desconectada deste processo, não exercendo maior influência sobre as decisões dos gestores em relação à alocação de recursos.

Esses fatores apontam para a necessidade de serem instituídos mecanismos de avaliação da qualidade dos gastos desvalorizados. Recentemente, a ênfase do processo de planejamento parece ter sido deslocada para uma abordagem mais política, diminuindo a importância de ferramentas como fixação de objetivos claros e mensuráveis, estabelecimento de metas, quantificação de desempenho e monitoramento e avaliação do gasto público.

A constatação dessas deficiências revela a (longa) distância entre a gestão plurianual idealizada pela literatura e a realidade brasileira. Se na fase *top-down* já avançamos alguns passos, com necessidade de melhoras mais pontuais, mas ainda assim intensas, na fase *bottom-up* é possível perceber a necessidade de um tremendo esforço para que se atinja uma realidade mais adequada quando à plurianualidade orçamentária. Por ser uma etapa tipicamente descentralizada, pulverizada nos diversos órgãos da administração pública, esses desafios se tornam ainda mais relevantes.

Para finalizar, é importante lembrar que, como se argumentou em todo o estudo, plurianualidade orçamentária é bem mais que um conjunto de instrumentos, que precisam ser vistos dentro da institucionalidade em que estão inseridos e da forma como são articulados. Nesse sentido, não há como se pensar em evoluir no desenho da etapa *bottom-up*, por exemplo, sem que se considere nosso chamado “presidencialismo de coalizão”, onde Ministérios e agências de gastos são, por assim dizer, “repartidos” entre grupos de apoio nem sempre com objetivos claros ou consistentes entre si. O mesmo vale para o desenho da fase *top-down*. Imaginar que a plurianualidade possa ser implantada de maneira desconectada desta realidade seria condenar prematuramente qualquer tentativa de se evoluir nesse sentido. Daí porque é necessário grande esforço de desenho institucional para que se vislumbre o esperado sucesso de uma melhor orçamentação plurianual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Rev. Adm. Pública* [online], 49 (1): 73-90. 2015.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas*. 2ª.ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALLEN, R.; TOMMASI, D. *Managing Public Expenditure: a reference book for transition countries*. Chapter 6 – Multi-year Budgeting and Investment Programming, p. 175 a 198. OECD. 2008.

ALMEIDA, Antonio; NEROSKY, Luis Carlos. Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma. Ministério do Planejamento: Projeto Eurobrasil 2000. 2006.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press. 1963.

ALTMAN, David. *Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results*. *Swiss Political Science Review*, 14 (3): 483–520. 2008.

ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, Luciana (Orgs.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP/SAF. (Vol. I: Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália). 1993.

ASENSIO, M. A. El proceso presupuestario en América de Norte y la Unión Europea. *Ciencias económicas: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Santa Fé*, v. 6, n. 1, p. 89-105. 2008.

ASENSIO, Miguel Ángel. El proceso presupuestario en América del Norte y la Unión Europea. *Revista Ciências Económicas*, 1(8): 89-105. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/CE/article/view/1120/1737>>. Acessado em: 11.02. 2014. 2008.

AZCÁRATE, F.M. *Marco de Gasto de Mediano Plazo: Revisión de Literatura*. 2005.

BALEIRO, A. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 17 ed. Forense. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *El Proceso Presupuestario en Chile. Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización*. 2005.

BANCO MUNDIAL. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. The World Bank. 2013. Disponível em: <<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821396254?mode=window&pageNumber=24>>.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José A. P. A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco A. (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo. p. 57-110. 2010.

BARRETO, Álvaro Augusto. *A criação de municípios no Uruguai (2009-2010). Elementos de um processo de inovação institucional*. Publicações no sítio eletrônico Jus Navigandi. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19575/a-criacao-de-municipios-no-uruguai-2009-2010>. Acessado em 25.11.2014.

BERGARA, Mario; PEREYRA, Andrés; TANSINI, Ruben; GARCE, Adolfo; CHASQUETTI, Daniel;

BUQUET, Daniel; MORAES, Juan Andrés. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay. IDB Working Paper nº 205. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2011.

BERRETTA, Nora. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Informe nacional: Uruguay. Documentos Estudios de Casos del CLAD, nº 3. 2007.

BLÖNDAL, J.R. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, OECD Journal on Budgeting, 2 (4): 7-26. OECD: Paris. 2003.

_____ ; CURRISTINE, Teresa. Budgeting in Chile. OECD Journal of Budgeting, 4 (2): 7-45. 2004.

_____ ; KRAAN; Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. Budgeting in the United States. OECD Journal on Budgeting, 3 (2): 7-53. 2003.

BOEX, Jameson; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MCNAB, Robert. Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies. International Studies Program, Working Paper 98-4. Atlanta: George State University. 1999.

_____ ; VAZQUEZ, Jorge Martinez; MCNAB, Robert. Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies. Public Budgeting and Finance, 20 (2): 91-112. 2000.

BONARI, Damian; GASPARIN, José. La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Documento de trabalho nº 119. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). 2014.

BONNEFOY, Juan Cristobál; MARTNER, Ricardo. Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina In: MARTNER, Ricardo (Ed.) Planificar y presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias nº 51. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. 2008.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2005.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2005.

CAMERON, David; CLEGG, Nick. We'll transform Britain by giving power away. 2010. Disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7884681/David-Cameron-and-Nick-Clegg-Well-transform-Britain-by-giving-power-away.html>>. Acessado em: 12.03.2014.

CARVALHO, Munique Barros. Restos a pagar e a anualidade orçamentária. VI Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/martin/Downloads/tema%202%20-%2010%20Lugar.pdf. Acessado em 30.03.2015.

CORREA, Diego Sanches. Instituições Orçamentárias e Desempenho Fiscal: Um estudo de caso do Brasil, Chile e Argentina nos anos 1990 e 2000. Dissertação de pós-graduação. São Paulo: USP. 2007.

CRUZ, Tânia Maria Eller. Caracterização e análise do processo orçamentário do ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Dissertação de mestrado defendida junto à Universidade de Brasília. 2001.

- DE BOLLE, Monica. Brazil's Fiscal Adjustment: Chronicle of a Death Foretold? Artigo publicado no The Peterson Institute for International Economics em 07.jul.2015.
- DI FRANCESCO, Michael; BARROSO, Rafael. Review of International Practices for Determining Medium Term Resource Needs of Spending Agencies. Washington: World Bank. 2014.
- DUPONT, Jonathan; KWARTENG, Kwasi. Binding the Hands of Government: a credible fiscal rule for the UK. IEA Current Controversies Paper, nº. 36. 2012. Disponível em <[http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Binding the hands of government-1.pdf](http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Binding%20the%20hands%20of%20government-1.pdf)>. Acessado em: 17.02.2014.
- EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64 (5): 748–765. 1999.
- FERNANDES, Ernani. Restos a pagar. Monografia de especialização em Orçamento e Políticas. Brasília: Universidade de Brasília. 2004.
- FILC, G.; SCARTASCINI, C. Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process. IDB Working Series n. 160. BIRD. 2010.
- FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank Working Paper Series. 2010.
- FRANCESCO, Michael. Review of International Practices for Determining Medium Term Resource Needs of Spending Agencies. Output 2 Final Report. Washington, D.C.: World Bank.2014.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 20, p. 431-456. Brasília: Ipea. 2012.
- GERARDO, José Carlos. Receitas atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central. Finanças Públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Editora Atlas. 2010.
- GÓMEZ, Juan Luis; VAZQUEZ, Jorge Martínez. La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a sua práctica en el Reino Unido Y Dinamarca. *Presupuesto y Gasto Público*, Madri, 51: 145-160. 2008. Disponível em <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_Gomez-MartinezVazquez.pdf>. Acessado em: 09.01. 2014.
- GUAJARDO, S. An Elected Official Guide to Multi-Year Budgeting. Government Finance Officers Association of the United States and Canada. 2000.
- HAWKESWORTH, Ian; MELCHOR, Oscar e ROBINSON, Marc. Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility. *OECD Journal of Budgeting*, 12 (3): 1–39.2013.
- HAGEN, Jürgen. Sticking to fiscal plans: the role of institutions. *Public Choice*, 144 (3): 487-503.
- HENIFF, Bill; MEGAN, Lynch; TOLLESTRUP, Jessica. Introduction to the Federal Budget Process. Congressional Research Service .2012.
- H. M. TREASURY. Spending Review 2010. 2010. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf. Acessado em: 28.01.2015.

_____ Supply Estimates: a guidance manual. 2011a. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220744/estimates_manual_july2011.pdf>. Acessado em: 12.03.2015.

_____ Alexander announces new budget flexibility for Devolved Administrations. 2011b. Disponível em <https://www.gov.uk/government/news/alexander-announces-new-budget-flexibility-for-devolved-administrations>. Acessado em: 27.01.2015.

_____ Spending Round 2013. 2013a. Disponível em <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209036/spending-round-2013-complete.pdf>. Acessado em: 12.03.2014.

_____ Consolidated budgeting guidance from 2013-14. 2013b. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207689/consolidated_budgeting_guidance_2013-14.pdf. Acessado em: 27.01.2015.

_____ Reducing the deficit and rebalancing the economy. 2013c. Disponível em <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-deficit-and-rebalancing-the-economy>. Acessado em: 28.01.2015.

_____ Charter for Budget Responsibility: Autumn Statement 2014 update. 2014a. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/386973/charter_for_budget_responsibility_AS2014_web.pdf . Acessado em: 26.01.2015.

_____ Autumn Statement. 2014b.; Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382327/44695_Accessible.pdf. Acessado em: 29.01.2015.

HOLMES, M; EVANS, W. A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: a Synthesis of Eight Country Studies. Overseas Development Institute – ODI. 2003.

HOUEROU, P.; TALIERCIO, R. Medium Term Expenditure Framework: from Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa. Africa Region Working Paper Series n. 28. 2002.

IMF. Fiscal Transparency Evaluation – Preliminary Report. Fiscal Affairs Department. Washington, DC. 2016.

KIM, John M.; PARK, Chung-Keun. Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management, OECD Journal on Budgeting, 6 (a): 87-126. OECD: Paris. 2006.

KRAAN, Dirk-Jan. Programme Budgeting in OECD Countries. OECD Journal on Budgeting, 7 (4): 7-47. (2007). Disponível em <<https://www1.oecd.org/governance/budgeting/43411385.pdf>>. Acessado em: 17.02.2014.

LATINOBARÔMETRO. Informe 2013. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. 2013. Disponível em: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf. Acessado em 27.nov.2014.

LIENERT, Ian; LJUNGMAN, Gösta. PFM Technical Guidance Note: Carry-over of Budget Authority. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. 2009. Disponível em <<http://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>>. Acessado em: 12.03.2014.

_____ Revisão das Despesas Públicas in Boueri, R.; Rocha, F. Rocha e Rodopoulos, F. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2015.

- _____; JUNG, Moo-Kyung. The Legal Framework for Budget Systems: an International Comparison. *Journal on Budgeting, Special Issue*, 4(3). Paris: OECD Publishing. 2004.
- LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.
- LOCAL GOVERNMENT. Local Government Structure. 2014. Disponível em <<http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>>. Acessado em: 20.01. 2014.
- MARTIRENE, Roberto A. Manual de presupuesto plurianual. Manual nº 57. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2007.
- MENDES, Marcos. Por que a economia brasileira foi para o buraco?. 2015. Artigo publicado para o sítio Brasil, Economia e Governo em 25.ago.2015.
- _____. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Textos para discussão nº 39. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2008.
- MINISTÉRIO DE DESAROLLO SOCIAL. História. 2014. Disponível em: <http://www.ministeriodesarrollsocial.gob.cl/conocenos/historia/>. Acessado em 18.11.2014.
- MORAES, Juan Andrés. Transformación Democrática del Estado – Presupuesto, Asignación y Calidad del Gasto. Documento nº 3. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Dirección de Gestión y Evaluación. 2008.
- _____; CHASQUETTI, Daniel; BERGARA, Mario. The Political Economy of the Budgetary Process in Uruguay. Trabalho preparado para o projeto Pesquisa de Rede “Quem decide sobre gastos públicos? Uma análise de política econômica do processo orçamentário”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2005.
- MORETTI, Bruno. O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese de Doutorado. Brasília: UnB. 2012.
- NOMAN, Zafar. Performance Budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 8 (1): 191-208. 2008.
- OBR. Brief guide to the public finances - December 2014. London: Office of Budget Responsibility. 2014. Disponível em <http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/BriefGuide141203-web522.pdf>. Acessado em: 27.01.2015.
- OECD. Managing Public Expenditure. A reference book for transition countries. Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi. 2001.
- _____. The Legal Framework for Budget Systems: an international comparison. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (3): (Special Issue). 2004. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>>. Acessado em: 20.01.2014.
- _____. Modernizing Government: The Way Forward. Paris: OECD Publishing. 2005.
- _____. Multi-dimensional Review of Uruguay. Volume 1: Initial Assessment. OECD Development Pathways. OECD Publishing. 2014.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE URUGUAY. Instructivo Conceptual del Sistema de Planificación y Evaluación 2010. Disponível em http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/instructivo_planificacion_y_evaluacion.pdf. Acessado em 26.11.2014.

OMB. Circular No. A-11. Preparation, Submission, and Execution of the Budget. Washington, D.C.: Executive Office of the President. 2009.

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, 61 (2): 171-187. 2010.

_____. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? Texto apresentado ao VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, 45 (2): 265-301. 2002.

PETERSON-PEW COMMISSION ON BUDGET REFORM. Eyes on the horizon: multi-year budgeting and its role in the Federal Budget Process. Washington. 2011.

PINTO, Víctor Carvalho. Qual é o valor jurídico das metas fiscais? O caso da LDO 2014. 2015. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/02/02/qual-e-o-valor-juridico-das-metas-fiscais-o-caso-da-ldo-2014/>. Acessado em 09.set.2015

RIBEIRO, L.C. Impactos da Anualidade Orçamentária na Alocação dos Recursos Públicos. ISC – TCU. 2010.

_____. Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos. Brasília: Instituto Serzedelo Corrêa. 2010.

ROBINSON, Marc. Revisões de Despesas na OCDE in BOUERI, R.; ROCHA, F. ROCHA; RODOPOULOS, F. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2015.

SCHIAVO-CAMPO, S. Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries: genesis, myths, realities, and a way forward. IMF. 2008.

SCHICK, Allen . Twenty-Five Years of Budgeting Reform. OECD Journal on Budgeting, 4(1): 81-102. 2004.

_____. The role of fiscal rules in budgeting. OECD Journal on Budgeting, 3 (3): 7-34. 2003.

_____. The Federal Budget: Politics, Policy, Process. Washington, DC: Brookings. 2007.

_____. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. OECD Journal on Budgeting, 10 (2): 1-18. 2010.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. Plano Plurianual 2004-2007 – Mensagem Presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento. 2006. Disponível em: https://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2004_2007/PPA2004-2007_MensagemPresidencial.PDF. Acessado em 31.03.2015.

_____. Plano Plurianual 2008-2011 – Mensagem Presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento. 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf. Acessado em 02.04.2015.

_____. Plano Plurianual 2012-2015 – Mensagem Presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento. 2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/>

- upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acessado em 07.04.2015.
- _____.Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ministério do Planejamento. 2011b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf . Acessado em 08.04.2015.
- SILVA, S. S. Os Princípios Orçamentários. FGV. 1962.
- THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES The IFS Green Budget February 2013. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2013/gb2013.pdf>>. Acessado em: 31.03.2014.
- TOLLINI, Hélio. Repensando a Gestão das Finanças Públicas no Brasil. In: Salto, F. e Almeida, M (orgs) Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Editora Record. 2016.
- UMANSKY, Isaac. Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Serie Gestión Pública nº 54. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2006.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process. 2005. Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d05734sp.pdf>. Acessado em 18.12.2014.
- UNITED KINGDOM GOVERNMENT Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland.2014. Disponível em <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>>. Acessado em: 20.01.2014.
- URUGUAI. Constituição (1967). Constituição da República Oriental do Uruguai. Disponível em<http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>. Acessado em 24.11.2014.
- VLAICU, Razvan, et al., Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence. Policy Research Working Papers. Washington: World Bank. 2013.
- VELASCO, André. The common property approach to the political economy of fiscal policy. In: Sturnezegger, F. & Tommasi, M. The political economy of reform. Cambridge: MIT Press, 1998.
- VON HAGEN, J. Sticking to Fiscal Plans: The Role of Fiscal Institutions. Public Choice, 144 (3-4): 487–503. 2010.
- WHITE HOUSE Budget Concepts and Budget Process. 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/concepts.pdf>. Acessado em 18.12.2014.
- WORLD BANK.Federal Public Financial Management Performance Based on the PEFA Methodology. Washington, DC: World Bank Publications. 2009. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_PublicManagement_English.pdf. Acessado em 18.09.2015.
- _____.Beyond the Annual Budget: Review of Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington, DC: World Bank Publications. 2013.
- WILDAVSKY, A.Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes. New Brunswick, NJ: Transaction Books. 1986.
- YAKER, I. F. Presupuestos Plurianuales. Conferencia para Directores de Presupuesto de America Latina y el Caribe. 2011.

YOUNG, Stuart. The British Budget Process: A Case Study. Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar. Briefing Paper nº 32. 2006. Disponível em <http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/BritishBudget_32.pdf>. Acessado em: 18.02.2014.

ZUCCO, César. Legislative Coalitions in Presidential Systems: The Case of Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 55 (1): 96–118. 2013.

ANEXO I – NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL

Comparação entre valores previstos e realizados

Exercício de 2012

Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

Discriminação	Projet. 2012 (a)	Realiz. 2012 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
I. RECEITA TOTAL	24,18	24,08	-0,10
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	15,60	14,71	-0,89
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	5,87	6,26	0,39
I.3. Outras Receitas	2,72	3,11	0,39
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	4,09	3,89	-0,20
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	20,09	20,19	0,10
IV. DESPESAS	18,51	18,47	-0,04
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	4,13	4,28	0,15
IV.2. Benefícios da Previdência	6,92	7,19	0,27
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	2,24	2,53	0,29
IV.4. Despesas Discricionárias	5,08	4,47	-0,61
IV.4.1. Poder Executivo	4,88	4,47	-0,41

Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

Discriminação	Projet. 2012 (a)	Realiz. 2012 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
IV.4.2. Legislativo/Judiciário/ MPU	0,20	0,19	-0,01
IV.5. Reserva de Contingência	0,14	0,00	-0,14
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III – IV)	1,57	1,96	0,39
VI. META DE RES. PRIMÁRIO	2,14	2,20	0,06
VII. Recursos para o PAC - dedução da meta	0,56	0,89	0,33
VIII. META DE RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	1,57	1,31	-0,26

Fonte: Ministério do Planejamento

Exercício de 2013**Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)**

Discriminação	Projet. 2013 (a)	Realiz. 2013 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
I. RECEITA TOTAL	24,28	22,86	-1,42
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	15,73	13,95	-1,78
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	5,90	5,96	0,06
I.3. Outras Receitas	2,65	2,96	0,31

Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)

Discriminação	Projet. 2013 (a)	Realiz. 2013 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	4,12	3,53	-0,59
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	20,16	19,33	-0,83
IV. DESPESAS	18,59	17,84	-0,75
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	4,01	3,98	-0,03
IV.2. Benefícios da Previdência	6,85	6,92	0,07
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	2,29	2,66	0,37
IV.4. Despesas Discricionárias	5,30	4,28	-1,02
IV.4.1. Poder Executivo	5,10	4,28	-0,82
IV.4.2. Legislativo/Judiciário/ MPU	0,20	0,17	-0,03
IV.5. Reserva de Contingência	0,14	0,00	-0,14
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III – IV)	1,58	1,46	-0,12
VI. META DE RES. PRIMÁRIO	2,14	2,10	-0,04
VII. Recursos para o PAC - dedução da meta	0,56	0,68	0,12
VIII. META DE RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	1,58	1,42	-0,16

Fonte: Ministério do Planejamento

Exercício de 2014**Resultado Primário do Governo Central (em % do PIB)**

Discriminação	Projet. 2014 (a)	Realiz. 2014 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
I. RECEITA TOTAL	24,26	22,12	-2,14
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	15,72	13,39	-2,33
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	5,88	6,11	0,23
I.3. Outras Receitas	2,65	2,62	-0,03
II. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	4,12	3,59	-0,53
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	20,14	18,53	-1,61
IV. DESPESAS	18,54	18,84	0,30
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	3,91	4,03	0,12
IV.2. Benefícios da Previdência	6,79	7,14	0,35
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	2,34	2,98	0,64
IV.4. Despesas Discricionárias	5,35	4,69	-0,66
IV.4.1. Poder Executivo	5,12	4,69	-0,43
IV.4.2. Legislativo/Judiciário/MPU	0,23	0,19	-0,04
IV.5. Reserva de Contingência	0,15	0,00	-0,15

Discriminação	Projet. 2014 (a)	Realiz. 2014 (a)	Diferença (c) = (b) - (a)
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III – IV)	1,60	-0,37	-1,97
VI. META DE RES. PRIMÁRIO	2,15	2,10	-0,05
VII. Recursos para o PAC - dedução da meta	0,56	2,93	2,37
VIII. META DE RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	1,59	-0,83	-2,42

Fonte: Ministério do Planejamento

ANEXO II – PROJEÇÕES FISCAIS DA LDO

CONFRONTAÇÃO ENTRE VALORES PROJETADOS

E REALIZADOS³⁷

Tabela 1 – Receitas Primárias

	LDO 2001	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014
2001	1,28%													
2002	9,90%	4,85%												
2003	11,51%	7,90%	9,63%											
2004		17,15%	22,18%	2,18%										
2005			27,90%	7,41%	11,70%									
2006				9,39%	12,91%	5,87%								
2007					16,54%	11,05%	6,79%							
2008						17,12%	11,67%	8,42%						
2009							5,90%	1,72%	2,27%					
2010								12,75%	9,76%	11,33%				
2011									8,02%	9,58%	5,51%			
2012									7,26%	2,62%	0,57%			
2013										2,71%	1,43%	4,83%		
2014												8,15%	11,22%	
2015														5,53%
2016														

Tabela 2 – Despesas Primárias

	LDO 2001	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014
2001	16,09%													
2002	9,12%	16,19%												
2003	11,00%	14,05%	11,44%											
2004		1,79%	5,34%	19,01%										
2005			12,78%	12,10%	7,10%									
2006				7,81%	3,88%	12,13%								
2007					14,60%	4,65%	10,57%							
2008						2,01%	9,72%	14,34%						
2009							5,01%	8,27%	12,80%					
2010								6,11%	9,86%	8,14%				
2011									9,52%	7,85%	12,90%			
2012										4,84%	10,27%	13,44%		
2013											8,90%	13,09%	17,23%	
2014												15,42%	19,09%	12,76%
2015														
2016														

Tabela 3 – Resultado Primário

	LDO 2001	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014
2001	33,60%													
2002	6,73%	14,67%												
2003	31,91%	19,11%	9,38%											
2004		35,87%	34,07%	6,23%										
2005			33,31%	15,01%	7,85%									
2006				0,37%	5,57%	21,31%								
2007					10,86%	2,87%	11,04%							
2008						12,01%	13,58%	5,02%						
2009							5,97%	57,09%	27,38%					
2010								7,11%	4,53%	27,68%				
2011									11,39%	14,36%	12,12%			
2012										1,55%	4,71%	33,01%		
2013											31,99%	43,34%	2,99%	
2014														
2015														
2016														123,08%

³⁷ Valores projetados correspondem aos inscritos nas respectivas LDO's para o ano de referência e os dois seguintes. Valores realizados obtidos nas LDO's do ano seguinte. Cálculos das diferenças realizados pelos autores.

Tabela 4 – Resultado Nominal

	LDO 2001	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014
2001	61,35%													
2002	94,12%	50,53%												
2003	87,30%	36,76%	64,47%											
2004		13,82%	59,55%	22,31%										
2005			92,86%	80,81%	84,05%									
2006				90,20%	101,86%	53,79%								
2007					120,53%	48,96%	11,44%							
2008						6,98%	11,44%	23,58%						
2009							88,46%	76,61%	91,96%					
2010								64,50%	116,73%	78,75%				
2011									133,00%	104,04%	88,35%			
2012										120,64%	100,76%	36,30%		
2013											108,66%	83,06%	71,58%	
2014												99,70%	94,43%	90,60%
2015														
2016														

Tabela 5 – Dívida Líquida

	LDO 2001	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	LDO 2012	LDO 2013	LDO 2014
2001	12,35%													
2002	35,24%	21,21%												
2003	32,04%	12,70%	14,82%											
2004		10,27%	14,11%	10,00%										
2005			19,39%	5,86%	0,81%									
2006				0,05%	6,62%	5,35%								
2007					10,92%	8,51%	9,81%							
2008						3,67%	1,83%	1,58%						
2009							17,50%	20,82%	21,40%					
2010								25,17%	28,45%	23,79%				
2011									32,92%	25,42%	12,43%			
2012										26,54%	11,39%	1,74%		
2013											14,68%	2,58%	2,08%	
2014												15,51%	10,40%	14,46%
2015														
2016														

ANEXO III: ESTUDOS DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS³⁸

A. Estudo de Caso I – Chile

A.1. Introdução

O propósito deste estudo comparativo é analisar criticamente a experiência em plurianualidade de diversos países de forma a identificar quais lições podem ser oferecidas ao aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro. A premissa em que se baseia o presente estudo é que não obstante o Brasil já disponha de instrumentos orçamentários de caráter plurianual, estes se encontram dispersos e não constituem um arcabouço integrado. Desse modo, vislumbra-se a possibilidade de, mediante o estudo da experiência internacional, identificar padrões, critérios, técnicas, modelos que possam contribuir para o aperfeiçoamento dos instrumentos vigentes no Brasil.

O caso chileno, discutido a seguir, ilustra como avanços realizados em outros países podem inspirar a introdução de soluções capazes de sofisticar o processo orçamentário. Em particular, o sucesso do governo chileno na implementação de sistemas de avaliação e monitoramento da despesa pública mostra um exemplo de boa prática internacional que tem o potencial de ser aproveitado – se não replicado – no caso brasileiro.

Em termos de estrutura, este estudo está organizado em cinco partes (excluída essa introdução)³⁹. A seção 2 apresenta o panorama histórico-institucional do Chile e descreve brevemente sua organização política. A seção 3 apresenta e discute alguns dos avanços recentes

³⁸ Participaram das pesquisas para a elaboração deste Anexo os colegas Cláudio Sebastião de Almeida Machado e Andrea Costa Magnavita.

³⁹ Cabe notar que este estudo se utiliza de textos redigidos em outros idiomas, particularmente o inglês e o espanhol. Todas as traduções são de nossa responsabilidade.

alcançados pelo Chile no âmbito das finanças públicas. A seção 4 possui caráter eminentemente descritivo e detalha o ciclo orçamentário adotado pelo governo chileno. A seção 5 comenta o sistema de gestão plurianual chileno. Concluindo o texto, a seção 6 aponta possíveis lições a serem extraídas para o caso brasileiro.

A.2. Panorama institucional e organização política

Antes de se iniciar a discussão propriamente dita sobre o orçamento chileno, é interessante elucidar brevemente seu panorama histórico-institucional e mencionar os principais traços da sua organização política. Além de elucidar o contexto em que está ancorado o processo de orçamentação, essas duas dimensões permitem vislumbrar a existência de semelhanças e diferenças entre os sistemas políticos, brasileiro e chileno. Essa reflexão é importante porque facilita a análise da viabilidade de se transplantar boas práticas entre os respectivos países.

A.2.1. Breve panorama histórico-institucional

A organização política do Chile tem variado ao longo do tempo, desde o primeiro ensaio constitucional do país, intitulado “Regulamento para a composição da autoridade executiva provisória do Chile”, de 1811. Nele se estabelecia um governo Executivo com apenas três ministérios e um Congresso unicameral. Depois de algumas tentativas para se estabelecer no país o regime federativo, promulgou-se a Constituição de 1828, a qual fixava a clara independência dos três poderes do Estado, determinando ainda que a República fosse governada por um Presidente eleito por voto indireto. O Poder Legislativo era composto por Câmara e Senado, os quais tinham a faculdade de nomear, entre outros, os ministros da Suprema Corte de Justiça, elaborar o orçamento, extinguir ou criar cargos públicos, aprovar promoções de chefes superiores e ministros do exterior.

A Constituição de 1925, por sua vez, outorgava ao Executivo amplas atribuições administrativas, aumentando o período presidencial de cinco para seis anos e eleição direta. Determinava também a separação entre

Estado e Igreja, garantia-se a liberdade de culto e de consciência, as liberdades e garantias individuais, ao mesmo tempo em que se assegurava a proteção ao trabalho, à indústria e à previdência social. Uma das mais importantes modificações introduzidas nessa Constituição foi a passagem da iniciativa do orçamento público para o Executivo.

O golpe de Estado durante o governo de Salvador Allende (1970-1973) significou a ruptura institucional do Chile, com o estabelecimento da Junta Militar chefiada pelo general Augusto Pinochet. Depois de governar por Decretos-Leis, nomeou-se uma comissão encarregada do estudo de uma nova Constituição. Em 1980, aprovou-se a nova Constituição do Chile, cujo texto contém 120 artigos permanentes e 29 transitórios.

Em essência, a Constituição de 1980 determina um regime político presidencialista, com uma participação do Estado na economia de forma subsidiária, com forte proteção às garantias individuais no âmbito da atividade econômica e do direito de propriedade.

A.2.2. Organização política

O Chile é uma república democrática presidencialista. O Presidente do Chile é a máxima autoridade política do país e desempenha as funções simultâneas de chefe de Estado e chefe de governo. A Constituição vigente, promulgada em 1980, ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet, proíbe a reeleição no país e estabelece que o mandato será de quatro anos. Em 2005, foi aprovada uma série de reformas constitucionais que aboliram traços autoritários ainda remanescentes, como senadores não eleitos com cargos vitalícios e a vedação de o Presidente da República remover o Comandante em Chefe das Forças Armadas.

O Chile, que é um Estado unitário, encontra-se dividido em 15 regiões. As regiões são territorialmente desconcentradas e administrativamente descentralizadas. Cada região é governada por um Intendente Regional, designado para o cargo por nomeação do Presidente da República. A figura do Intendente Regional foi criada em 1975 no

âmbito do processo de regionalização pelo qual passou o país. No exercício de suas funções o Intendente é auxiliado pelos Secretários Regionais Ministeriais, que representam os respectivos Ministérios em cada região. Cabe ao Intendente ocupar-se da “elaboração, execução e coordenação de políticas, planos, orçamentos, projetos de desenvolvimento e demais matérias que sejam de competência do governo regional”. Os Governos Regionais são também integrados pelos Conselhos Regionais, instituídos em 1991, cuja atribuição central é a fiscalização do Poder Executivo Regional. Desde 2004, os Conselheiros Regionais são eleitos por sufrágio universal, em eleições diretas, pelo período de quatro anos, com a possibilidade de reeleição.

Ainda em termos de divisão administrativa, o país conta com 54 províncias (governadas por Governadores Provinciais, também nomeados pelo Presidente da República) e 346 comunas (equivalentes a municípios, que são administrados por prefeitos e conselhos, ambos eleitos pelo período de quatro anos, com direito a reeleição).

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados, com 120 membros, e pelo Senado, com um total de 48 membros. O Congresso Nacional tem entre seus principais objetivos exercer a representação da cidadania, concorrer para a formação das leis com o Presidente da República e fiscalizar os atos do governo. Diferentemente dos demais poderes do Estado, o Congresso Nacional está sediado na cidade de Valparaíso, Vª Região administrativa do país.

No caso do Poder Judiciário, o órgão máximo é a Suprema Corte, cujo papel preponderante é zelar pela correta aplicação da legislação vigente, além de exercer o controle administrativo e disciplinar os demais tribunais e juízes do país.

Como se depreende da discussão acima, pode-se concluir que a existência de semelhanças entre os arcabouços institucional e político de Brasil e Chile evidencia a possibilidade de compartilhamento de experiências exitosas entre os dois países. Feitas essas considerações

mais gerais sobre o sistema político chileno, é possível iniciar a discussão propriamente de suas finanças públicas.

A.3. Avanços recentes na gestão chilena das finanças públicas

Desde o retorno ao regime democrático em 1990, o Chile vem se notabilizando pelo progressivo fortalecimento da economia conjugado a sólido compromisso com o equilíbrio das contas públicas (Blöndal; Curristine, 2004, p. 19; Correa, 2007, p. 95; Hawkesworth *et al.*, 2013, p. 22)⁴⁰. Desde 2001, o país adota a regra fiscal de alcançar superávit orçamentário estrutural equivalente a 1% do PIB, com o propósito de eliminar os efeitos de flutuações cíclicas da atividade econômica no orçamento. Ademais, a vigência dessa regra fiscal transmite credibilidade e previsibilidade sobretudo aos investidores privados, contribuindo para fortalecer a estabilidade política e econômica do país (BLÖNDAL; CURRISTINE, 2004, p. 12). É válido notar que em resposta à crise econômica de 2008, o Chile vem realizando estudos para implementar uma reforma fiscal de “segunda geração”, cujo desenho foi objeto de discussão e análise por uma comissão independente formada por notáveis economistas e formuladores de política. Constituída em 2010, essa comissão redigiu relatório no qual apresenta uma série de propostas para revisar o modelo fiscal chileno⁴¹.

Nas últimas décadas, o país tem aprimorado seu modelo de finanças públicas, orientando-se principalmente pela utilização de elementos modernos de gestão fiscal, orçamentária e financeira, que se articulam por

⁴⁰ Conforme escrevem Blöndal e Curristine (2004, p. 9), “uma das mais reconhecidas e distintas características do Chile é o sólido tratamento da economia durante as últimas décadas, especialmente a disciplina com que as finanças públicas têm sido geridas. Esse é o caso particularmente após o retorno da democracia em 1990”.

⁴¹ Dentre as propostas da comissão independente, destacam-se: i) mudança do termo “regra do equilíbrio estrutural” para “regra do equilíbrio ciclicamente ajustado”; ii) adoção de meta fiscal baseada na apuração do resultado primário; iii) sugestão de estabelecimento de conselho fiscal independente; iv) conferir *status* oficial ao Comitê Consultivo do Cobre.

meio do Sistema de Controle de Gestão e de Orçamento por Resultados (SIGFE). Em consonância com as boas práticas internacionais, o Chile tem

introduzido aperfeiçoamentos sistemáticos com o objetivo de melhorar metodologias fiscais, técnicas de orçamentação, modelos de avaliação, práticas de transparência⁴². Aparentemente, os resultados têm sido positivos: “O Chile possui uma trajetória excepcional de responsabilidade fiscal e um sofisticado processo de formulação orçamentária” (BLÖNDAL; CURRISTINE, 2004, p. 19).

O país tem seguido padrões e normas de gestão pública recomendadas por organismos internacionais, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI). A título de ilustração, o Chile introduziu o chamado Balanço Estrutural do Setor Público (BESP) que utiliza metodologia e critérios defendidos pelo FMI, tais como a adequação ao regime de competência, a reclassificação de algumas rubricas contábeis que determinam o superávit/déficit fiscal, e inclusão de fluxos financeiros correspondentes a operações extra-orçamentárias. Nos últimos anos, incorporou-se no cálculo as estimativas do preço do cobre de longo prazo e do PIB potencial. Adicionalmente, o país tem procurado adaptar seus balancetes fiscais às normas de contabilidade adotadas pelo Manual de Estatísticas Financeiras Governamentais do Fundo (*Government Financial Statistics Manual - GFSM*) divulgado em 2001.

Em relação à transparência, um traço notável do governo chileno é a constituição de comitês de especialistas para a elaboração de estimativas

⁴² Um aspecto peculiar do orçamento chileno que destoa do princípio da transparência, convém apontar, é o orçamento militar. Como esclarecem Blöndal e Curristine (2004, p. 18), “um dos legados do regime militar no Chile é que os militares recebem 10% da receita bruta da empresa estatal de cobre (CODELCO) para gastos com equipamento. Esse montante corresponde a aproximadamente 0,4% do PIB e é tratado como uma transação extra-orçamentária. De fato, foi somente em 2003 que uma nova lei exigiu pela primeira vez a publicação de como os militares gastam esse dinheiro. Os militares podem também tomar emprestado diretamente para financiar aquisições de equipamento. A Diretoria de Orçamentos limita o montante do endividamento cujo serviço da dívida não deve exceder a 10% do lucro obtido das receitas de cobre. O empréstimo, no entanto, não é divulgado ao público”.

macroeconômicas. Um exemplo é o Comitê Consultivo que estima, de forma independente, o preço de longo prazo do cobre, em função do qual se estabelecem as projeções de receitas do país⁴³. A ideia inicial que respaldou a formação desses comitês independentes foi a percepção de que era necessário “limitar a possibilidade de comportamento fiscal irresponsável por meio do cálculo dos níveis de referência e aumentar a credibilidade do novo marco fiscal (*policy framework*)” (BLÖNDAL; CURRISTINE, 2004, p. 13). A julgar pela visão dos estudiosos da OCDE, “o estabelecimento desses painéis independentes tem sido bem-sucedido em aliviar os medos sobre a imparcialidade dos cálculos subjacentes ao superávit estrutural do orçamento” (BLÖNDAL; CURRISTINE, 2004, p. 14).

Dentre as inovações pretendidas pelo governo chileno, há discussões em andamento sobre a conveniência de implementação do orçamento plurianual. Atualmente, porém, o orçamento público continua sendo estritamente anual. O que existe de plurianualidade é um Marco Fiscal de Médio Prazo, com amparo na Lei Orgânica de Administração Financeira. Introduzido em 2000, esse Marco Fiscal consiste basicamente na elaboração de projeções de receitas e despesas para o período de três anos. O propósito principal dessas projeções é a determinação do espaço fiscal⁴⁴.

Essas projeções são realizadas pela Diretoria de Orçamentos (DIPRES), órgão vinculado ao Ministério das Finanças, e são revisadas duas vezes ao ano (em maio e setembro). Essas informações têm uso apenas

⁴³ Para conferir credibilidade às projeções do preço do cobre e evitar “ingerências políticas”, o Ministério das Finanças constituiu um comitê específico – Comitê Consultivo do Preço de Referência do Cobre – formado por 14 membros, nomeados pelo próprio Ministério, para estimar o preço médio de longo prazo do cobre. Esses membros são empregados de companhias de mineração e analistas de finanças do setor minerador. “Cada membro do painel submete uma estimativa que é publicada anonimamente. Os dois extremos são descartados e uma média simples das 12 médias restantes é utilizada. Nenhum consenso é buscado” (BLÖNDAL e CURRISTINE, 2004, p. 13-4).

⁴⁴ “A mensuração precisa do espaço fiscal”, escrevem Hawkesworth *et al* (2013, p. 22), “está na essência de um bom marco de gastos de médio prazo”. Os dois componentes centrais das projeções fiscais são: i) o nível agregado de gastos permitido pela regra do orçamento equilibrado (ou meta a ser alcançada); ii) o nível de despesa compromissada (conhecida na literatura internacional como *baseline*). A diferença entre ambos é o espaço fiscal.

interno e não são divulgadas para outros órgãos, exceto em termos bastante agregados.

Em virtude da importância dessas projeções para o cálculo do espaço fiscal, a Diretoria de Orçamentos tem procurado aperfeiçoar as metodologias utilizadas para a projeção de estimativas. Em particular, o foco é colocado nas projeções de *despesas*, tradicionalmente mais complexas que as de receita. Dentre os vários obstáculos enfrentados, destaca-se a importância de se encontrar uma definição consensual para “a linha de base”⁴⁵.

O requisito indispensável do orçamento plurianual é a definição da linha de base (*baseline*) da despesa pública, o que permite construir os tetos orçamentários setoriais. Se os cálculos forem imprecisos, haverá dificuldade em compatibilizar o espaço fiscal com o total da despesa, o que poderá acarretar a necessidade de frequentes ajustes nas projeções e comprometer a credibilidade do modelo plurianual de orçamento público.

Estudo recente realizado pela OCDE sugere, no entanto, que a complexidade técnica do orçamento plurianual não deve ofuscar os potenciais benefícios de sua implementação: i) ampliar a capacidade de o Ministério das Finanças incentivar de forma *top-down* o dispêndio público; ii) “reduzir a incerteza para as instituições gastadoras sobre os níveis de dispêndio futuros, suscitando melhor planejamento e gestão de sua parte” (Hawkesworth *et al*, 2013, p. 27). Mesmo quando os tetos plurianuais sejam apenas indicativos, reduz-se a expectativa de cortes de despesas abruptos, elevando o nível geral de estabilidade do orçamento.

Até o presente momento, entretanto, “as estimativas de despesas futuras ainda não desempenham o papel de reduzir a incerteza institucional dos gastos em relação a níveis futuros de financiamento” (HAWKESWORTH *et al.*, 2013, p. 27). A razão disso é que no caso chileno as projeções de despesas setoriais não são divulgadas para os respectivos órgãos,

⁴⁵ Em essência, a “linha de base” (*baseline*) corresponde ao montante de despesa assumindo-se a inexistência de novos gastos. Esse cálculo, no entanto, não é trivial porque exige, por exemplo, excluir despesas temporárias que não se repetirão em exercícios futuros.

permanecendo apenas para uso interno do Ministério das Finanças. A confidencialidade das informações visa a evitar que os ministérios criem expectativas quanto aos níveis futuros de recursos que eles poderão utilizar, como se fossem “direitos adquiridos”. É possível argumentar, no entanto, que o primeiro passo para a introdução do orçamento plurianual seria a introdução de tetos setoriais indicativos que poderiam inclusive balizar a elaboração do orçamento. Daí então o *baseline* de cada órgão poderia orientar a elaboração da proposta orçamentária.

Segundo estudo da OCDE de 2013⁴⁶, para que o Chile passe a dispor de um orçamento plurianual é necessário não apenas operar de forma integrada os instrumentos já existentes (como, por exemplo, vincular informações de desempenho à alocação orçamentária), mas também introduzir algumas inovações no modelo orçamentário vigente. Essa discussão, é possível argumentar, interessa não apenas ao Chile, mas também a outros países que pretendem migrar para uma visão plurianual da orçamentação pública. Por essa razão, vale a pena detalhar brevemente algumas ações que podem facilitar a passagem do orçamento anual para o plurianual. Dentre as inovações que podem conduzir à plurianualização do orçamento, três delas merecem destaque: i) flexibilização orçamentária, ii) garantia de recursos para despesas de capital e iii) ampliar a participação de órgãos setoriais no processo de projeção das despesas.

- Flexibilização orçamentária

Uma dessas medidas, como enfatiza o relatório produzido pela OCDE, é a adoção de mecanismos de flexibilização orçamentária que permitam transferir recursos não utilizados em determinado período para exercícios futuros. Um dos benefícios da flexibilização é assegurar a

⁴⁶ Esse estudo encontra-se consubstanciado em Hawkesworth *et al.* (2013). Ele incorpora, expande e atualiza a análise do orçamento público chileno elaborada por Blöndal e Curristine (2004).

disponibilidade de recursos para determinados tipos de despesas, o que contribui para elevar o nível de eficiência do gasto.

É importante ressaltar, entretanto, que o atual modelo de orçamento do Chile já permite certos níveis de realocação de gasto, em virtude do caráter amplo da programação orçamentária. Apesar disso, segundo o estudo da OCDE, instrumentos de transferências de recursos entre exercícios – como é o caso do *carry over* – para certos tipos de despesas e dentro de determinados níveis pode ampliar a autonomia dos gestores públicos e diminuir a rigidez orçamentária.

- *“Blindagem” das despesas de capital*

Outra recomendação feita pelo estudo da OCDE refere-se ao tratamento diferenciado que pode ser concedido às despesas de capital (que possuem forte impacto multiplicador na economia). A sugestão é de que as despesas de capital deveriam ter garantia integral de recursos para seu financiamento desde o início do projeto. A disponibilização dos recursos pode evitar soluções de continuidade, prevenir atrasos na execução das obras e conseqüentemente melhorar a qualidade da alocação de gastos.

- *Projeções de despesas com maior participação de órgãos setoriais*

Intensificar a articulação com os ministérios setoriais pode contribuir para a construção de estimativas mais acuradas. Daí a sugestão proposta pelo estudo da OCDE de que o Ministério das Finanças, por intermédio da Diretoria de Orçamentos, ao invés de fazer as estimativas centralizadamente, como ocorre atualmente, passe a envolver os ministérios setoriais, que são as organizações que detêm maior conhecimento sobre a despesa pública.

Como mencionado anteriormente, é possível indagar se essas sugestões feitas ao governo chileno poderiam também contribuir para o aprimoramento do orçamento brasileiro. Ainda que o Brasil disponha de

vários instrumentos de plurianualidade, inclusive projeções sistemáticas de receitas e despesas, cabe perguntar se a introdução das três medidas mencionadas acima poderia trazer contribuições positivas para o orçamento brasileiro⁴⁷.

A.4. Sistema orçamentário chileno

Essa seção 3 possui caráter mais descritivo. Ela aborda o ciclo orçamentário do Chile, apresentando seus principais momentos: elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle. Essa visão do processo orçamentário é importante porque permite vislumbrar a existência de várias semelhanças ao rito seguido no Brasil. Além disso, ajuda a compreender certos avanços introduzidos pelo Chile – como os “fundos leiloáveis” e a orientação por resultados – que têm sido qualificados por organismos internacionais de boas práticas como experiências a serem replicadas por outros países.

A.4.1. Ciclo orçamentário: elaboração

O Ministério da Fazenda, por meio da Diretoria de Orçamentos, é o órgão responsável pela elaboração do orçamento, cuja fase inicial acontece, anualmente, no mês de janeiro, quando então são recolhidos dados e informações da execução orçamentária do ano t-1. O Ministério da Fazenda conclui a preparação do orçamento até 30 de setembro, a fim de que o Presidente da República o encaminhe ao Congresso Nacional.

A identificação das principais etapas da elaboração do orçamento pode ser visualizada no Quadro 1:

⁴⁷ É verdade, no entanto, que o orçamento brasileiro adota, em certa medida, esses três mecanismos: i) em relação à flexibilização plurianual, existe a figura dos Restos a Pagar; ii) quanto à blindagem de investimentos, as dotações do PAC são preservadas, isto é, não são passíveis de contingenciamento de recursos; iii) no que trata de projeções de despesas, as áreas fiscais parecem consultar regularmente órgãos setoriais para checar a acurácia de suas predições, mas estas referem-se exclusivamente ao orçamento anual e não ao plurianual.

Quadro 1 – Calendário de elaboração do orçamento

Janeiro	Coleta de dados sobre a execução orçamentária de t-1
Fevereiro	Apresentação de estatísticas da execução orçamentária de t-1
Março	Preparação da avaliação da execução financeira de t-1
Abril	Avaliação da gestão financeira de t-1
Maiο	Avaliação das despesas obrigatórias (<i>gastos inerciais</i>)
Junho	Envio ao Congresso do relatório de avaliação da gestão financeira de t-1 e atualização da projeção do ano t
Julho	<ul style="list-style-type: none"> - Envio aos ministérios das instruções para preparação do orçamento - Ministérios submetem seus orçamentos, inclusive dos novos programas/projetos, utilizando-se da metodologia do Marco Lógico
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões técnicas entre DIPRES e Ministérios - Encaminhamento de dados macroeconômicos baseados em informações de especialistas independentes - Fixação de recursos disponíveis a respeito do gasto inercial
Setembro	<ul style="list-style-type: none"> - Alocação dos recursos disponíveis (do orçamento incremental), para iniciativas novas ou para ampliação de programas existentes - Reuniões bilaterais com ministérios e acordo de realocação de recursos - Encaminhamento do Orçamento ao Congresso

Fonte: BID (2005)

A Diretoria de Orçamentos tem atuação fundamental ao estabelecer os limites de gastos dos ministérios, ao preparar as instruções e normas para elaboração do orçamento, ao propor os orçamentos para gastos correntes e de capital, bem como ao solicitar informações às diversas

unidades quanto aos objetivos e indicadores de gestão, além de promover estudos para melhor utilização dos recursos.

Um aspecto interessante da etapa de elaboração do orçamento chileno são os chamados “fundos leiloáveis” (*bidding funds*). Eles se aplicam a dispêndios novos e, em exercícios recentes, compreenderam por volta de 2,5% do valor total do orçamento para o ano. Lançado em 2000, o papel dos fundos leiloáveis é percebido como uma forma de incentivar os órgãos setoriais a melhorarem a qualidade das suas propostas de orçamento. Conforme Blöndal e Curristine (2004, p. 17), esses fundos cumprem duas funções centrais: “contrabalançar a natureza incremental do orçamento tradicional de forma a fazer com que os órgãos setoriais priorizassem (ranqueassem) suas demandas para financiar novas iniciativas” e também “ampliar a qualidade técnica dos pedidos de financiamento que variavam muito de ministério para ministério e eram frequentemente deficientes”⁴⁸.

É interessante esclarecer que a Diretoria de Orçamentos decide a destinação de recursos para dispêndios novos com base em dois critérios: i) a qualidade técnica da solicitação; ii) a aderência com a agenda de prioridades do Presidente da República. O Ministro das Finanças e o Diretor de Orçamentos discutem inicialmente as propostas com os ministérios setoriais e, posteriormente, as encaminham para avaliação do próprio Presidente (que geralmente as aprova com ajustes marginais). Como se discute na última seção, a noção de “fundos leiloáveis” é bastante promissora e constitui-se em um possível ponto de aperfeiçoamento para o orçamento brasileiro.

A.4.2. Ciclo orçamentário: aprovação

De acordo com a Constituição chilena, o Projeto de Lei Orçamentária deve ser apresentado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados (casa de origem) com pelo menos três meses de antecedência

⁴⁸ Uma das soluções introduzidas foi delegar ao Ministério do Planejamento a tarefa de auxiliar os órgãos setoriais na elaboração dos pedidos por novos recursos.

à data de execução. Ao longo dos primeiros dias de outubro, o Legislativo constitui a Comissão Mista de Orçamento (CMO), formada por 13 deputados e 13 senadores⁴⁹.

É importante ressaltar que são vedadas propostas para reestimar a receita (para cima ou para baixo) ou para aumento de gastos. Assim, é vedado ao Congresso aumentar ou diminuir a estimativa da receita. Pode apenas reduzir gastos incluídos no PLOA, à exceção das despesas obrigatórias (Art. 67 da Constituição Política do Chile de 1980). Uma eventual proposta de aumento de gastos deve necessariamente indicar a fonte alternativa de recursos. Caso a fonte de recursos seja insuficiente, todos os gastos do orçamento serão cortados em igual proporção. Implica dizer que a influência parlamentar na formulação da política fiscal é muito restrita⁵⁰. Como atesta Correa (2007), ao discorrer sobre o modelo orçamentário chileno: “O Chile também desponta como detentor de um processo orçamentário altamente centralizado. O papel dos legisladores na determinação da política fiscal é insignificante quando comparado ao do Executivo”.

Uma peculiaridade, contudo, impede que o presidente vete leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso: em caso de veto de qualquer artigo do projeto, ele não poderá promulgar parcialmente o orçamento e esperar a apreciação do Congresso para depois ser executado. Eventual modificação implica na não promulgação da lei e o retorno do projeto inteiro para o Legislativo. Isso implicaria começar o ano sem orçamento. O Executivo nunca vetou artigo da lei orçamentária. Depois de aprovada a lei orçamentária, o Ministério da Fazenda tem o mês de dezembro para estabelecer por decreto as normas de execução.

⁴⁹ A CMO subdivide-se em cinco subcomissões, cada uma delas representando um conjunto definido de ministérios. A CMO dispõe de 15 dias para emitir Parecer, o qual é discutido no plenário da Câmara dos Deputados e, posteriormente, no Senado, para em seguida retornar à Câmara. Durante as discussões em plenário são apresentadas e votadas as emendas dos parlamentares.

⁵⁰ O Legislativo tem até 30 de novembro para aprovar a LOA. Caso o Congresso não cumpra esse prazo, entra em vigor a proposta original do Executivo. Uma vez aprovada, o Executivo pode promulgá-la ou vetá-la. Pode, entretanto, propor novo texto para os artigos vetados (Art. 73 da Constituição Política do Chile de 1980), e os vetos somente podem ser derrubados com maioria qualificada de 2/3 em cada uma das Casas.

Quadro 2 – Calendário de aprovação do orçamento

Outubro	<ul style="list-style-type: none"> -Apresentação ao Congresso sobre a política macroeconômica -Apresentação ao Congresso de Relatório de Finanças Públicas -Análise do Orçamento dividido por sub-comissões -Apresentação do Projeto de Protocolo do Acordo
Novembro	<ul style="list-style-type: none"> -Votação da Lei Orçamentária na CMO, na Câmara dos Deputados e no Senado -Assinatura do Protocolo do Acordo
Dezembro	<ul style="list-style-type: none"> -Promulgação da Lei Orçamentária -Encerramento do Ano Fiscal

Fonte: BID (2005)

A.4.3. Ciclo orçamentário: execução

Ao longo do mês de dezembro, a Diretoria de Orçamentos elabora decreto que estabelece as regras de flexibilidade orçamentária para o exercício que se inicia em janeiro (Correa, 2007). A Diretoria de Orçamentos publica as normas, informa o Ministério das Finanças dos atos administrativos que comprometam o crédito público⁵¹, identifica e prepara projetos de investimento do poder público. Portanto, está a cargo da Diretoria de Orçamentos a execução do orçamento, a partir de 1 de janeiro de cada ano.

Importante destacar que o Executivo, por meio do Decreto que fixa as normas para a execução orçamentária, atribui a si próprio bastante liberdade para realizar alterações na lei no processo de execução sem que haja necessidade de obter autorização do Congresso e desde que não

⁵¹ Conforme a Lei de Administração Financeira do Chile, decreto lei 1.263, de 28.nov.1975, a definição de crédito público é “a capacidade que tem o Estado para contrair obrigações internas ou externas através de operações tendentes à obtenção de recursos”.

contrarie outras leis de caráter permanente⁵². Sendo assim, são passíveis de alterações: total de recursos e gastos, mediante reestimativa da receita; criação de novas subcategorias com o respectivo cancelamento em outras e remanejamento de fundos entre categorias. Entretanto, outros tipos de alterações orçamentárias dependem de autorização legislativa, tais como transferência de recursos entre ministérios e aumento do valor global da despesa decorrente de endividamento ou sua diminuição em virtude de resultado fiscal (CORREA, 2007).

A.4.4. Ciclo orçamentário: avaliação e controle

O sistema de avaliação de desempenho desenvolvido pelo Chile tem sido elogiado internacionalmente e disseminado como um exemplo de boa prática a ser adotada. Sem discorrer exaustivamente sobre o assunto, é válido caracterizar sucintamente o modelo chileno de avaliação, que possui três modalidades básicas:

- Avaliação de impacto: mede se os programas estão atingindo os objetivos pretendidos.
- Avaliação de programa governamental: identifica as consequências de longo prazo da ação governamental.
- Avaliação institucional: analisa uma série de assuntos como “consistência de objetivos institucionais e setoriais, estruturas organizacionais, processos de produção e gestão, utilização de recursos, desempenho na entrega do serviço” (HAWKESWORTH *et al.*, 2013, p. 6).

Como se estrutura o processo de avaliação das organizações governamentais? Inicialmente, a seleção das instituições a serem avaliadas é definida por um comitê interministerial do Poder Executivo em consulta com o Congresso. Após a escolha do rol de instituições, cabe à Diretoria de Orçamentos executar a fase operacional da avaliação

⁵² A Constituição chilena, no seu Art. 32, permite ao presidente, com a assinatura de todos os ministros, a autorizar, via decreto, pagamentos não autorizados na lei para atender a necessidades inadiáveis da população como calamidades públicas. Tais valores pagos não podem exceder, anualmente, a 2% dos valores autorizados pela Lei Orçamentária.

(por exemplo, confrontando as metas previstas com os resultados alcançados). Em seguida, o resultado das avaliações é disponibilizado não apenas ao Congresso, mas também, ao público em geral. Por fim, em resposta às recomendações formuladas no processo de avaliação, a Diretoria de Orçamentos e a instituição envolvida discutem ações a serem implementadas por meio de um acordo formado, que será monitorado posteriormente⁵³. Por sua importância, outros aspectos do processo de avaliação chilena serão detalhados na seção seguinte quando se discutir a gestão plurianual do orçamento.

Ainda em relação à etapa de avaliação, há duas práticas adotadas no Chile que merecem destaque: o tratamento diferenciado conferido aos novos gastos e a recompensa salarial para servidores cujas organizações tiveram bom desempenho.

- Avaliação diferenciada para novos gastos

Um aspecto interessante do modelo chileno de avaliação é o rito especial a que se submetem os novos gastos orçamentários. As instituições que pretendem realizar novos gastos – quer sejam expansões significativas de despesas já existentes ou iniciativas inéditas – devem preencher um documento padronizado no qual descrevem a “lógica de intervenção” implícita no gasto. Em 2009, foi formalmente introduzido um sistema de avaliação específica para análise dessas despesas novas. Essa metodologia diferenciada para gastos novos não existe no Brasil, mas talvez a conveniência de sua implementação mereça reflexão mais detida.

⁵³ É válido observar que o Ministério do Desenvolvimento Social, que substituiu o extinto Ministério do Planejamento, criou uma Subsecretaria de Avaliação Social cuja finalidade é “avaliar e controlar os programas sociais já existentes, de maneira a fiscalizar que os fundos públicos se invistam corretamente e chegam a seus beneficiários” de modo a alcançar “a melhora do impacto das políticas sociais” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2014). Conforme argumenta Hawkesworth *et al* (2013, p. 13), a reforma que criou o Ministério do Desenvolvimento Social e aboliu o do Planejamento também visa não apenas a “fortalecer a política social”, mas também “aumentar espaço fiscal pela eliminação de programas não efetivos e de baixa prioridade e auferir ganhos de eficiência”.

- Premiação por desempenho

O conceito de avaliação de desempenho empregado no Chile é bastante abrangente, incluindo dentre outros aspectos desenho de política pública e motivação do corpo funcional. Um dos avanços observados na experiência chilena está relacionado justamente à associação entre desempenho organizacional e incentivo salarial dos servidores. Em 1998, o país desenvolveu um Programa de Melhoria da Gestão de Serviços Públicos, em que atrela o cumprimento dos objetivos de gestão a um incentivo de caráter monetário para os servidores: obtém-se aumento de 3% na remuneração sempre que o órgão alcançasse um grau de cumprimento superior a 90% dos objetivos anuais comprometidos, e de 1,5% caso esse cumprimento estivesse entre 75% e 90%.

A.5. Sistema de gestão plurianual do Chile

Feita a descrição do sistema orçamentário chileno, é conveniente examinar os mecanismos existentes no governo para realizar a gestão plurianual dos gastos. O fator fundamental para se conhecer o sistema de gestão plurianual de um país é a qualidade dos seus processos orçamentários de médio prazo. Vale a pena reproduzir a análise da OCDE sobre o que constitui um bom marco de gastos de médio prazo, assim como o estágio atual das práticas plurianuais chilenas. Como explicam Hawkesworth *et al.*, (2013), “A mensuração adequada do espaço fiscal – e sustentando isso a mensuração precisa da linha de base dos gastos – está na essência de um bom Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF)”. Isso, porque, na visão dos autores,

“boas projeções da linha de base de gastos e do espaço fiscal são precisamente o que torna possível a reconciliação entre política fiscal ‘top-down’ e dispêndios e política de receitas ‘bottom-up’ dentro do MTEF. O Chile, no momento presente, produz estimativas da linha de base de médio prazo e do espaço fiscal. Contudo, o Ministério das Finanças acredita que há espaço para aperfeiçoar a qualidade dessas estimativas de forma a torná-las melhores guias para as decisões orçamentárias” (Hawkesworth *et al.*, 2013. p 22).

Já faz alguns anos que o Chile produz projeções fiscais plurianuais, que acompanham a lei orçamentária, e são encaminhadas ao Congresso. Essas projeções contemplam o nível agregado de despesa permitido pela regra de equilíbrio fiscal e também o nível agregado de gastos comprometidos (que corresponde à linha de base). Conforme explicado anteriormente, a diferença entre os dois agregados é precisamente o espaço fiscal, ou seja, o montante de recursos disponível para financiar novos gastos ou saldar possíveis desequilíbrios orçamentários.

Em que pese a intenção de migrar para um horizonte plurianual, o orçamento chileno é rigorosamente anual⁵⁴. O grande obstáculo para realizar esse avanço, como foi apontado anteriormente nesse estudo, é justamente a qualidade das projeções de despesas. Outro obstáculo é o caráter burocrático da gestão pública chilena⁵⁵, focado em insumos e no cumprimento de formalidades. Daí porque “um dos desafios fundamentais para o Chile para melhorar a eficiência da execução orçamentária e a gestão da força de trabalho do setor público é mover da expectativa de conformidade com regras minuciosamente definidas para um sistema flexível no qual os gerentes têm liberdade para alcançar objetivos mais amplos” (HAWKESWORTH *et al.*, 2013, p. 33).

Convém ressaltar que o Chile faz uso de painéis independentes para estimar os dados macroeconômicos que serão utilizados na elaboração do orçamento. Como mencionado anteriormente, o objetivo é conferir credibilidade à política fiscal e evitar a ingerência de fatores não-técnicos na formulação da lei orçamentária. Esse aspecto é importante porque as projeções macroeconômicas resultantes dos painéis independentes

⁵⁴ É interessante observar que algumas escolas de pensamento dentro do governo chileno defendem a migração para a plataforma plurianual, seguindo por exemplo o modelo do Reino Unido, onde os ministérios têm expectativa firme de seu montante de gastos para vários exercícios. Essa seção mostra que o Chile já desenvolve projeções plurianuais de receita e despesa, mas a qualidade dessas projeções ainda pode ser aperfeiçoada.

⁵⁵ Um exemplo do caráter restritivo da execução orçamentária é a necessidade de emissão de decreto pelo Ministério das Finanças para realizar realocações de gastos públicos. Outro exemplo é a necessidade de aprovação prévia pelo Controlador Geral dos gastos ministeriais. Na prática, porém, os gastos nunca são vetados, evidenciando a condição burocrática dessa medida (Hawkesworth *et al.*, 2013, p. 34-5).

estabelecerão a linha de base (montante total de recursos disponível para utilização pelos órgãos setoriais), ao mesmo tempo em que servirão para constituir o montante que poderá ser utilizado como fundos leiloáveis.

Outro aspecto importante da gestão plurianual diz respeito à pactuação de metas. O sistema de gestão por desempenho do governo do Chile foi desenvolvido – e é atualmente gerido – pela Divisão de Controle da Gestão da Diretoria de Orçamentos (ligada ao Ministério das Finanças). Um dos elementos centrais do sistema de gestão do desempenho é o arcabouço estratégico, no qual os órgãos setoriais informam à Diretoria de Orçamentos qual é seu conjunto de definições estratégicas (ou seja, um documento que especifica, por exemplo, missão do órgão, objetivos e produtos estratégicos, relação de clientes, usuários e beneficiários de suas políticas, além de relatar como seus objetivos se articulam com as prioridades do governo). Indicadores de desempenho são construídos para cada produto estratégico com a correspondente atribuição de metas⁵⁶.

Durante a fase de avaliação, também realizada pela Diretoria de Orçamentos, é verificado se as metas propostas foram atingidas. Esse é um aspecto no qual a gestão chilena se destaca e atinge níveis de excelência internacionais (HAWKESWORTH *et al.*, 2013). A avaliação é realizada por um comitê interministerial que compreende a Diretoria de Orçamentos, a Secretaria Geral da Presidência (que possui *status* de ministério) e o Ministério do Desenvolvimento Social. O Congresso Nacional possui função consultiva. Na fase seguinte, há um tipo de avaliação externa, nas quais as avaliações são conduzidas por consultores ou pesquisadores contratados pela Diretoria de Orçamentos, que “fornece os termos de referência e as linhas metodológicas”. Daí, como já se explicou anteriormente, a Diretoria de Orçamentos e os órgãos respectivos analisam as recomendações e discutem possíveis ações a serem tomadas, que serão consubstanciados em um acordo formal a ser monitorado posteriormente.

⁵⁶ Os prêmios institucionais, conferidos às instituições eficientes, são decididos justamente com base nesses indicadores de desempenho.

Esse é o aspecto mais *bottom-up* do orçamento chileno. Ele é importante porque é componente intrínseco do Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF). Conforme apresentado no quadro a seguir, no estudo recente realizado pela OCDE, Hawkesworth *et al.*, (2013) identificaram três problemas no modelo estratégico adotado pelo Chile e ofereceram um conjunto de propostas para enfrentá-los.

Quadro 3 – Modelo de gestão plurianual chileno: deficiências e sugestões de aperfeiçoamento

O exame do modelo de gestão plurianual chileno apontou a existência de deficiências, dentre as quais merecem destaque:

- as instituições governamentais tendem a formular seu planejamento estratégico em termos de produtos e processos ao invés de objetivos a serem alcançados;
- o planejamento estratégico formulado pelas instituições parece servir mais aos propósitos internos de gestão organizacional e não coincide com as informações que são transmitidas aos órgãos responsáveis pela elaboração do orçamento;
- como corolário do item anterior, há inconsistência entre o planejamento estratégico da instituição e a sua programação orçamentária: os objetivos perseguidos pela instituição são diferentes daqueles constantes da lei de orçamento.

Dentre as sugestões de reforma oferecidas pelo estudo, é conveniente ressaltar particularmente as seguintes:

- reestruturar a classificação orçamentária de forma a facilitar a aferição de desempenho;
- vincular os programas a objetivos estratégicos amplos de governo;
- construir revisão de gastos (*spending review*) com forte poder decisório para decidir quais programas devem ser excluídos e quais incluídos;
- definir as responsabilidades institucionais pelos diferentes tipos de avaliação que são realizados;

- introduzir um mecanismo de poupança da produtividade (dividendos da eficiência), por meio do qual a linha de base dos ministérios é automaticamente reduzida (usualmente entre 1,5% e 2%) todos os anos com o intuito de encorajar os órgãos a regularmente realizar economia de gastos;
- aperfeiçoar a estratégia institucional e dos indicadores;
- fazer uso de fórmulas para avaliar se determinadas despesas merecem ser financiadas, comparando-as por exemplo com outros ministérios ou com o setor privado.

Fonte: Hawkesworth *et al*, (2013, p. 17-21)

Essas sugestões, cabe notar, podem ser válidas não apenas para o Chile, mas possivelmente também para o Brasil. Como se discute na próxima seção, existe um conjunto de práticas adotadas no Chile que pode inspirar iniciativas semelhantes na administração pública brasileira.

A.6. Considerações finais e possíveis recomendações para o caso brasileiro

O presente estudo pretendeu examinar sucintamente as características da orçamentação pública chilena, focando nos instrumentos de plurianualidade. Nesse momento, cabe indagar: de que forma pode o orçamento brasileiro se beneficiar da experiência chilena?

O sistema de gestão das finanças públicas chileno oferece iniciativas interessantes que podem suscitar reflexão sobre a conveniência de introduzi-las no Brasil. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que os dois países possuem características políticas-institucionais que favorecem o intercâmbio de experiências. Em ambos, a gestão das finanças públicas é fortemente concentrada no poder executivo, não obstante o poder legislativo brasileiro pareça ser mais “participativo” no processo orçamentário. De forma análoga, em que pesem situações adversas enfrentadas recentemente, os dois países introduziram regras de

equilíbrio fiscal, inclusive com a adoção de metas de superávit primário, demonstrando sólido compromisso com o controle de gastos públicos.

Distintamente do Chile, no entanto, o Brasil possui características demográficas (população é dez vezes maior), econômicas (produto é dez vezes maior também), políticas (estado federativo) bem diferenciadas. Essas diferenças não significam que as experiências entre os países não sejam intercambiáveis, mas apenas que é importante ter clareza sobre as especificidades de cada um. No caso orçamentário, é cabível sugerir que várias iniciativas adotadas pelo Chile merecem atenção em virtude do seu potencial para reflexão para o caso brasileiro. São elas: a técnica da construção de linhas de base, a constituição de comitês independentes para estabelecimento de projeções macroeconômicas, a noção de “fundos leiloáveis” e o sistema de avaliação com ênfase em resultados.

- Linhas de base

Técnica que merece atenção é a construção de linhas de base (*baselines*) para a elaboração da proposta orçamentária. O orçamento do governo federal brasileiro ainda não dispõe de uma definição conceitual sobre o significado de linhas de base, ou seja, qual é o nível de despesas orçamentárias para determinado exercício excluindo-se despesas atípicas, que possuem caráter temporário e, portanto, não serão repetidas em exercícios futuros. Conforme discutido anteriormente, a identificação das linhas de base pressupõe a realização de projeções de despesas de boa qualidade, nas quais se conhece o efetivo custo⁵⁷ das programações dos órgãos setoriais. Além disso, é importante lembrar que a construção

⁵⁷ Em um estudo recente produzido pelo Banco Mundial sobre marcos de gasto de médio prazo, Francesco (2014) discute “práticas internacionais para determinação de necessidades de recursos pelas agências gastadoras”. Ele apresenta o conceito de “sistema de custos da base para cima” (*bottom-up costing*) para designar a quantificação dos recursos orçamentários requeridos por programas governamentais para financiar a sua implementação. Em consonância com a experiência chilena, o estudo aponta para a necessidade de crescente envolvimento dos órgãos setoriais no processo de apuração de custos. Existe, portanto, “necessidade de esclarecer e fortalecer o papel dos ministérios de gastos na estimação de custos para as despesas da linha de base” (Francesco, 2014, p. 5).

das linhas de base é ingrediente indispensável para a passagem da orçamentação estritamente anual para a plurianual.

É interessante salientar que a literatura contemporânea dedicada ao estudo do orçamento plurianual tem valorizado a utilização de informações produzidas pelos órgãos e agências que formulam e executam as políticas públicas. Enquanto os estudos de primeira geração do MTF (*Medium Term Framework*) focalizam primacialmente princípios e métodos, a literatura de segunda geração confere atenção, sobretudo, às técnicas de implementação (FRANCESCO, 2014, p. 6). Dessa forma, análises mais recentes sobre MTF têm procurado deslocar a ênfase dos mecanismos *top-down* (como é o caso, por exemplo, das análises de projeção de gastos feitas centralizadamente pelo Ministério das Finanças chileno) para uma abordagem que privilegie práticas *bottom-up*, ou seja, reconhece-se que os órgãos setoriais desempenham papel indispensável no desenvolvimento da orçamentação plurianual, especialmente por meio da estimação de custos dos programas governamentais⁵⁸.

- Comitês independentes

A experiência chilena em formar comitês independentes tem sido elogiada como exemplo de transparência da gestão orçamentária. Sinaliza também o compromisso do governo com o equilíbrio das contas públicas. No caso do Comitê Consultivo do Preço de Referência do Cobre, o Ministro das Finanças coordena um grupo de *experts* que estima tecnicamente o preço do cobre, variável chave para a elaboração da proposta orçamentária. As projeções oriundas desse Comitê têm importância central na gestão orçamentário-financeira na medida que balizam as projeções fiscais de receita, o que permite definir a linha de base e, por conseguinte, fixar os

⁵⁸ Em termos práticos, a ênfase nas práticas *bottom-up* significa questionar, por exemplo, a fixação de tetos de gastos determinados pelas autoridades fiscais e considerar a viabilidade de capturar informações de forma descentralizada e individualizada. Futuros estudos poderão esclarecer se o governo chileno está caminhando na direção sugerida pelos estudos da OCDE ou se, ao contrário, a produção de estimativas ainda permanece concentrada no Ministério das Finanças.

tetos de gastos que deverão ser observados pelos ministérios e agências governamentais.

- *“Fundos leiloáveis”*

Como mencionado anteriormente, outra boa prática chilena são os “fundos leiloáveis” que parecem estar cumprindo com sucesso a finalidade para a qual se destinam. Na avaliação da equipe da OCDE que analisou o orçamento chileno: “O processo para decidir as demandas é bem compreendido, e as vinculações explícitas com as prioridades presidenciais são exemplares no seu funcionamento. Nortear as discussões para novas iniciativas nesse contexto dos fundos leiloáveis parece ter aumentado a qualidade das submissões dos ministérios setoriais” (Blöndal e Curristine, 2004, p. 19). Dessa forma, o Brasil poderia pensar se a importação dessa noção poderia beneficiar o orçamento público brasileiro.

- *Sistemas de avaliação e orientação por resultados*

O sistema de avaliação chileno é usualmente apresentado como exemplar, especialmente em seu potencial para encorajar a orientação por resultados na orçamentação pública. Ainda que questionado recentemente⁵⁹, esse sistema de avaliação pode contribuir para elevar a eficiência do gasto governamental. Conforme discutido na seção anterior, não obstante várias deficiências tenham sido apontadas, o modelo de desempenho chileno ainda é considerado referência na comunidade orçamentária internacional.

O quadro a seguir sintetiza os principais pontos para reflexão suscitados pela experiência orçamentária chilena.

⁵⁹ Na visão de Blöndal e Curristine (2004, p. 19), “informação sobre desempenho e resultados é extensivamente utilizada no processo de formulação do orçamento e aparentemente é bem integrado com decisões sobre alocação de recursos”, além de ser apresentada de maneira amigável aos usuários. Mais recentemente, entretanto, um novo estudo da OCDE questionou até que ponto as informações de desempenho realmente são usadas para informar o processo alocativo: “hoje há uma percepção de que a informação de desempenho não está tendo impacto suficiente sobre a alocação de recursos” Hawkesworth *et al* (2013, p. 7).

Quadro 4 – Lições da experiência chilena para o orçamento brasileiro: pontos para reflexão

- Formação de comitês independentes para a elaboração de projeções fiscais macroeconômicas (com potenciais benefícios de credibilidade, previsibilidade e transparência)
- Construção de linhas de base para fixar os tetos de gastos setoriais e identificar o montante de recursos disponível para financiar novas despesas governamentais (que se constitui em passo indispensável para migrar para um marco orçamentário plurianual)
- Utilização da metodologia de “fundos leiloáveis” para aperfeiçoar a alocação de recursos (que pode contribuir para elevar a eficiência microeconômica)
- Implementação de sistemas de avaliação com foco nos resultados (inclusive mediante a introdução de premiação por bom desempenho institucional)

Fonte: os autores

Evidentemente, as experiências exitosas de um país não são automaticamente replicáveis. Elas podem, no entanto, servir de estímulo à reflexão teórica e conceitual. O fato de o Chile ter feitos progressos notáveis em suas finanças públicas é certamente um convite para aprofundar o conhecimento de suas reformas recentes. “O Chile tem uma bem fundada reputação de um ser um país bem gerido e, mais especificamente, de ser a vanguarda (*beacon*) da responsabilidade fiscal na América Latina”, escreveu recentemente Marc Robinson, *expert* em reforma orçamentária⁶⁰. Nessa linha, não há dúvidas de que o Brasil, mesmo já tendo alcançado avanços importantes, pode se beneficiar das técnicas, práticas, metodologias e conceitos desenvolvidos pelo governo chileno.

⁶⁰ Robinson escreveu um curto texto sobre o orçamento chileno em seu blog, que está disponível em <http://blog.pfmresults.com/wordpress/>. Veja-se, em particular, a entrada “Budgeting in Chile” publicado em 10.set.2013.

B. Estudo de Caso II – Uruguai

B.1. Introdução

O Uruguai é o país latino-americano em que a tradição democrática apresenta-se mais fortemente enraizada. O nível de confiança interpessoal é elevado, existe intensa participação cívica e engajamento popular, e os níveis de corrupção estão entre os menores do continente. Em 2013, como resultado da implementação de políticas sociais de cunho progressista, o Uruguai foi eleito pela revista liberal britânica *The Economist* como o país do ano. Alinhado de “Suíça da América do Sul”⁶¹, o Uruguai foi o primeiro país do continente a estabelecer um sistema de bem-estar social, caracterizado por padrões educacionais avançados e robusto esquema de seguridade social.

Pesquisas de opinião revelam que os uruguaios têm alto índice de satisfação com as suas instituições políticas. Dados publicados Instituto Latinobarômetro revelam que o país é o que mais valoriza a democracia na América Latina, e apontam também que sua cultura cívica⁶² é comparável aos padrões europeus. No período entre 1995 e 2013, o nível médio de

⁶¹ A razão dessa associação entre Uruguai e Suíça remonta à tentativa realizada no Uruguai de tomar emprestado o modelo suíço de democracia. Como explica Altman (2008), o Uruguai tentou importar duas instituições suíças de democracia: os colegiados executivos e os mecanismos de participação direta. É interessante notar que não obstante os indiscutíveis avanços alcançados pelo Uruguai, na visão de Altman (2008, p. 485), as suas instituições políticas encontram-se muito aquém daquelas existentes na Suíça: “apesar de a democracia direta no Uruguai ser uma ferramenta poderosa para grupos organizados, e ainda mesmo que o Uruguai seja o mais prodigioso usuário de mecanismos de democracia direta iniciadas por cidadãos, as potencialidades dessas instituições encontram-se muito atrás [daquelas observadas] na atual Suíça”.

⁶² Seguindo o estudo clássico de Almond e Verba (1963), pode-se definir cultura cívica como um padrão de atitude em relação ao sistema político. Quando a cultura cívica é participativa, ela é caracterizada por: i) existência de competências que habilitam os cidadãos a se engajarem politicamente; ii) pelo apreço, confiança e interesse pelas instituições políticas; iii) um conjunto de valores e atitudes que conferem sentido e estabilidade às instituições democráticas; iv) pluralista, inclusiva e tolerante (em relação à diversidade).

apoio à democracia no país foi de 78%, o mais elevado do continente. A título de comparação, o nível de apoio à democracia no Brasil foi de apenas 44% (LATINOBARÔMETRO, 2013, p. 23)⁶³.

O Uruguai apresenta desempenho excepcional para um país latino-americano em outras variáveis além da democracia. Em relação à corrupção, por exemplo, ele se encontra empatado com os Estados Unidos na 19ª posição e à frente de países europeus como a França, Áustria e Portugal⁶⁴. O Brasil ocupa a 72ª colocação. Adicionalmente, o Uruguai tem pontuação elevada também em índices globais de transparência.

No campo das políticas públicas, o Uruguai vem alcançando progressos importantes, obtidos graças à introdução de reformas orientadas para a modernização do aparelho de Estado, sofisticação da gestão fiscal e o aperfeiçoamento das técnicas de orçamento e planejamento (OCDE, 2014). Como será discutido ao longo deste texto, o Uruguai enfrenta desafios semelhantes aos de outros países latino-americanos, inclusive o Brasil, e vem procurando desenvolver iniciativas capazes de melhorar a eficiência de sua administração pública.

Um elemento de destaque das finanças públicas uruguaias é a existência do orçamento plurianual, que é determinado constitucionalmente, e vigora desde a década de 1960. Coincidindo com o mandato presidencial, o orçamento plurianual abrange um período de 5 anos (daí a sua denominação de orçamento quinquenal). Suas características serão exploradas ao longo desse texto e poderão lançar luz sobre os principais benefícios que podem ser auferidos pela sua implementação. Serão examinadas também possíveis desvantagens – sobretudo a rigidez orçamentária – que ele pode acarretar.

⁶³ As informações da pesquisa Latinobarômetro elucidam outras variáveis, além do nível de apoio à democracia. Em relação à “boa situação econômica do país”, que mede o nível de satisfação com a conjuntura econômica, o Uruguai, na média da América Latina para o período 1996-2013, obteve segunda colocação (após o Equador) (Latinobarômetro, 2013, p. 47). O Brasil ficou em 7º lugar com 26%.

⁶⁴ Esses dados são para o ano de 2013 e podem ser verificados no Índice de Corrupção Global da ONG Transparência Internacional, que está disponível em <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

É interessante notar que organismos internacionais – como a CEPAL, o BID, OCDE e o Banco Mundial – têm recomendado a utilização de ferramentas plurianuais. Em diversos documentos, essas instituições têm destacado as vantagens de sua adoção (Martirene, 2007; Filc e Scartascini, 2010; Banco Mundial, 2013; Francesco, 2014). Presume-se que a implementação de instrumentos como o *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF) e *Medium Term Budget Framework* (MTBF), considerados exemplos de boas práticas a serem disseminadas, pode fortalecer a gestão das finanças públicas, conferindo-lhe maior transparência e racionalidade.

Não obstante a inexistência de definição consensual argumenta-se que esses instrumentos de plurianualidade têm o potencial de: i) ampliar a previsibilidade do gasto público; ii) melhorar o processo de tomada de decisões; iii) facilitar a explicitação de prioridades governamentais; iv) aperfeiçoar a articulação entre planejamento, orçamento e administração financeira; v) vincular avaliação de desempenho com o processo de alocação de recursos (BONARI; GASPARIN, 2014).

Em virtude do crescente interesse no tema da plurianualidade, o modelo orçamentário uruguaio tem ganhado destaque na literatura especializada de finanças públicas e gestão orçamentária. Com respaldo em publicações recentes sobre o assunto, esse trabalho propõe-se a analisar o sistema orçamentário do país, apontando seus méritos e fraquezas, de forma que seja possível aferir, de forma realista, a conveniência de se replicar o modelo uruguaio para o Brasil.

O presente estudo está dividido em cinco seções (exclusive esta Introdução). A seção 2 retrata a organização política do Uruguai e discorre sobre a sua dinâmica decisória. A seção 3 discute a situação das finanças públicas uruguaias e reflete sobre os principais avanços alcançados nas últimas décadas. A seção 4 descreve o modelo orçamentário vigente e coloca ênfase em seu caráter plurianual. A seção 5 aprofunda a discussão sobre plurianualidade e analisa os seus principais instrumentos de gestão. Finalmente, a seção 6 apresenta possíveis lições do caso uruguaio para o Brasil.

B.2. Organização política e dinâmica decisória⁶⁵

B.2.1. Organização política

O Uruguai é uma república democrática representativa que adota um sistema presidencialista de governo. A forma de Estado é unitária, de forma que o governo central é responsável pela administração das políticas públicas – saúde, educação, transporte, dentre outras – em todo o território nacional. O Estado está organizado em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – que são independentes entre si.

O Presidente da República é ao mesmo tempo Chefe de Estado e de Governo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado por Ministros ou Conselho de Ministros. O mandato presidencial é de cinco anos. Conforme art. 152 da Constituição⁶⁶, é vedada a reeleição imediata, ou seja, o cargo de presidente não pode ser exercido por dois mandatos consecutivos pelo mesmo indivíduo (mas poderá sê-lo em mandatos alternados). O Vice-Presidente, é válido esclarecer, integra o Poder Legislativo⁶⁷.

O Poder Legislativo, também denominado de Assembleia Geral, é formado pelos seguintes órgãos:

- (i) Senado, com 31 membros eleitos para um mandato de cinco anos com base em representação proporcional. Cabe ao Vice-Presidente da República exercer a presidência do Senado;
- (ii) Câmara dos Deputados, com 99 membros eleitos também com base em representação proporcional nos 19 Departamentos do país;

⁶⁵ As informações apresentadas nesta seção foram extraídas do sítio eletrônico da Wikipédia, e estão disponíveis em várias entradas. As fontes consultadas foram particularmente <http://en.wikipedia.org/wiki/Uruguay> e também http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Uruguay.

⁶⁶ O sistema político vigente está baseado na Constituição de 1967, que foi emendada em quatro ocasiões: 1989, 1994, 1996 e 2004.

⁶⁷ Consulte-se sítio oficial do governo para esclarecimento sobre o funcionamento do poder executivo. Ele pode ser acessado em <http://www.presidencia.gub.uy/portal/preguntas-frecuentes>.

- (iii) Assembleia Geral, formada pelas duas Casas para apreciar normas especificamente previstas na Constituição;
- (iv) Comissão Permanente, integrada por deputados e senadores que exercem o papel do Legislativo durante o recesso parlamentar.

O Poder Judiciário é exercido pela Suprema Corte de Justiça (cujos membros são escolhidos pela Assembleia Geral), Tribunal de Apelações, Juizados Especiais e o Instituto Técnico Forense. Compõe também o Estado, e com a mesma hierarquia constitucional, a Corte Eleitoral, o Tribunal do Contencioso Administrativo e o Tribunal de Contas, cujos membros são também designados pela Assembleia Geral.

Em termos de divisão administrativa, o Uruguai está dividido em 19 Departamentos, cujas autoridades são eleitas democraticamente por meio de votação popular⁶⁸. Cabe ao Superintendente exercer a chefia do poder executivo departamental. O poder legislativo regional está a cargo da Junta Departamental⁶⁹. Os Departamentos responsabilizam-se pela execução de políticas regionais, já que as nacionais – como segurança, justiça, educação, saúde, defesa, economia – são de atribuição do governo nacional.

Com a aprovação da Lei nº 18.567, de 13 de setembro de 2009, chamada de Lei de Descentralização e Participação Cidadã, a estrutura político-administrativo uruguaia que se compunha de apenas duas instâncias – a nacional e a departamental – passou a contar com uma terceira divisão político-administrativa: os municípios⁷⁰. Atualmente, há 89 municípios no país, comandados pelo Alcaide (nível executivo) e pelo

⁶⁸ A Constituição prevê ainda a existência do chamado Congresso de Intendentes, cujos integrantes têm a responsabilidade de coordenar as políticas dos 19 governos departamentais, celebrar acordos e firmar convênios, comunicando-se diretamente com os demais Poderes do governo.

⁶⁹ O Legislativo Departamental dispõe de uma única câmara, chamada de Junta Departamental, com 31 membros (chamados de Edis), independentemente do tamanho da população da circunscrição territorial. Cada Departamento pode reunir, contudo, diversas cidades ou vilas. Informações mais detalhadas sobre as competências departamentais encontram-se resumidas no seguinte sítio eletrônico http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Uruguay.

⁷⁰ Para análise detalhada da criação de municípios no Uruguai, recomenda-se a leitura do texto escrito por Barreto (2011).

Conselho Municipal (nível legislativo), democraticamente eleitos⁷¹. O Alcaide preside o Município e dirige suas atividades administrativas. Por sua vez, os Conselheiros Municipais deliberaram sobre as políticas locais e aprovam as contas do Alcaide⁷².

Um dado interessante, que merece ser sublinhado, é que a reforma administrativa recente que criou os municípios visa a descentralizar a ação governamental com a finalidade de aumentar a eficiência da gestão pública, promover maior transparência dos gastos e incentivar a participação cidadã no processo de formação das políticas públicas⁷³.

B.2.2. Dinâmica decisória

Conforme mencionado anteriormente, e diferentemente de vários países latino-americanos que têm mostrado crescente apreço por sistemas mais autoritários de governo, o Uruguai notabiliza-se pela expressiva afeição aos valores democráticos. Além de possuir a democracia mais duradoura do continente, o país conta também com sistema partidário fortemente institucionalizado. No Uruguai, os partidos políticos são veículos efetivos de representação social, sendo, portanto, os principais mecanismos de articulação entre o governo e a sociedade civil⁷⁴.

⁷¹ Assume o cargo de Alcaide o Conselheiro Municipal mais votado. A esse respeito, veja-se a entrada de “Regime Eleitoral do Uruguai” do sítio eletrônico Wikipedia, que pode ser consultada em http://es.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gimen_electoral_de_Uruguay.

⁷² Informações sobre governo municipal recém instalado no Uruguai podem ser encontradas, de forma didática, no documento “A criação do terceiro nível de governo” elaborada pelo Instituto de Estudos Municipais da Intendência de Montevideo, disponível em http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/articulo/Municipios_talleres_portal_1.pdf.

⁷³ O setor público uruguaio compreende ainda um conjunto de Órgãos Autônomos e Serviços Descentralizados, que são encarregados de realizar atividades comerciais e industriais do Estado. Existem ao todo 14 órgãos descentralizados, com distintos graus de liberdade orçamentária, abrangendo ou não atividades industriais, comerciais, financeiras e de seguridade social.

⁷⁴ Ao longo de sua história, dois partidos dominaram a cena política: os *Colorados* e os *Blancos*. Há quem diga que esses são os partidos políticos mais antigos do mundo (Bergara, 2006, p. 24). Mais recentemente, porém, o bipartidarismo tem sido abandonado em favor de uma composição que inclui pelo menos quatro importantes partidos políticos: Colorado, Aliança Nacional, Independente e Frente Ampla.

Como salientam Bergara *et al.* (2006) o pluralismo partidário predominante no Uruguai conjuga-se a uma democracia altamente participativa. Há forte confiança nos partidos políticos, que têm significativa influência na definição das preferências dos eleitores. “Os partidos políticos uruguaios”, escrevem os autores, “são os principais atores quer no governo quer na oposição, moldando os processos e conteúdo das principais políticas públicas” (BERGARA *et al.*, 2006, p. 7).

Em seu criterioso estudo sobre instituições políticas, processo decisório e resultados de políticas, Bergara *et al.*, (2006) ajudam a compreender a dinâmica política e decisória do Uruguai. Esses autores argumentam que a configuração política dominante no país se caracteriza por crescente fragmentação política, que é produto não apenas do maior número de partidos políticos, mas também da existência de facções dentro dos partidos (isto é, existem “caciques” que exercem forte influência em determinadas regiões).

Essa fragmentação tende a elevar os custos de transação envolvidos no processo de definição de políticas e a dificultar a obtenção do consenso. Ainda que no curto prazo o sistema político seja capaz de viabilizar acordos e processar conflitos, esse processo é mais difícil no longo prazo, onde os ganhos de não cooperação são elevados e as negociações mais complexas⁷⁵.

Ainda na visão desses autores, a característica central da dinâmica política uruguaia é o papel determinante exercido pelo poder executivo. A importância do poder executivo decorre, dentre outros fatores, de prerrogativas e competências legislativas exercidas pelo Presidente da República, como poder de veto, capacidade exclusiva de iniciativa de certas leis (em matérias estratégicas), nomeações para cargos de alto escalão e influência sobre a burocracia.

⁷⁵ O maior número de atores envolvidos cria mais pontos de veto, a cooperação torna-se menos provável e os conflitos tendem a se proliferar. Em consequência, e como corolário da fragmentação política, a construção de políticas públicas tem se tornado mais “custosa”. A solução para os impasses pode exigir mais manobra política nos bastidores e, portanto, diminuir o grau de transparência governamental já que elas são negociadas fora dos canais institucionais.

Existe convergência na literatura sobre a força política exercida pelo presidente não apenas no Uruguai, mas na América Latina de forma mais ampla. Diante dessa assimetria de poder, não surpreende que o presidente consiga se impor sobre os demais poderes, e implementar a sua agenda de governo. O desenho institucional do sistema político permite ao Presidente emascarar a oposição e garantir a governabilidade do país.

Discutindo as relações executivo-legislativo, Zucco (2013) observa que os presidentes de países latino-americanos costumam detêm muito poder e, graças ao volumoso nível de recursos estatais a sua disposição, a tendência é que eles sejam capazes de influenciar o comportamento legislativo. O caso uruguaio não foge à regra: o apoio parlamentar é “comprado” com os recursos de que dispõe o Poder Executivo. A principal moeda de troca são os cargos sobre os quais o poder de nomeação recai sobre o Presidente, como diretorias de empresas estatais e posições ministeriais, dentre outras. Por meio dessas nomeações, o Presidente constrói sua coalização no Congresso e premia os seus aliados.

Um traço importante da dinâmica executivo-legislativo é que o processo de barganha é particularmente intenso por ocasião da aprovação do orçamento – que compreende o período de 5 anos – e suas revisões anuais. Nesses momentos, o “preço” cobrado pelos legisladores tende a ser mais alto, já que nessas situações existe um esforço para maximizar a extração de recursos do Executivo (Zucco, 2013, p. 101). Além disso, a inexistência de emendas individuais dificulta a demanda individual de parlamentares por recursos controlados pelo Presidente.

Se o momento da aprovação do orçamento representa uma oportunidade ímpar para transacionar apoio parlamentar por recursos gerenciados pelo Poder Executivo, o mesmo não pode ser dito da fase de execução orçamentária. É interesse notar que, em decorrência das características específicas das instituições uruguaias, e diferentemente do que costuma ocorrer em outros países, os parlamentares não prestam atenção à execução orçamentária. Não surpreendentemente, predomina

uma visão de que o orçamento: i) é tarefa exclusiva do Executivo; ii) as escolhas alocativas não são determinadas politicamente; iii) os fatores determinantes para a elaboração do orçamento são variáveis econômicas e fiscais (ZUCCO, 2013, p. 101-2).

Outro aspecto interessante é que, diferentemente de outros países latino-americanos, os deputados e senadores uruguaios não estão vinculados a regiões geográficas específicas, de forma que a prática de disputar recursos para atender colégios eleitorais não é comum. O *pork barrel*, no qual os parlamentares trocam seu apoio político pelo acesso a recursos para financiamento de investimentos nas localidades que representam, é prática recorrente em muitas democracias, dentro e fora da América Latina, mas não é importante no Uruguai.

A força política presidencial, no entanto, não permanece constante durante todo o mandato (de cinco anos). Em função das regras eleitorais, que proíbem a reeleição, o Presidente tende a ser muito influente nos primeiros anos de seu mandato. À medida em que sua gestão se aproxima do fim, dada a impossibilidade de sua reeleição, são geradas “forças centrífugas” por meio das quais o poder do Presidente é esvaziado. Esse enfraquecimento significa que os partidos se tornam mais relutantes em cooperar com a agenda governamental (BERGARA *et al.*, 2006, p. 23).

Feitas essas considerações sobre a dinâmica dos poderes executivo-legislativo, é conveniente abordar o papel de outro ator central no processo de formulação de políticas públicas: a burocracia estatal.

Diferentemente de outros países latino-americanos, em que a formação da estrutura burocrática foi mais tardia, o Uruguai notabilizou-se pela construção precoce de um estado de bem-estar social, apoiado em políticas educacionais e em abrangente esquema de seguridade social. Em verdade, desde o início do século XX, foram implementadas ações governamentais de intervenção na economia. Em linha com os princípios da economia dirigista, o papel do Estado era interpretado como essencial à provisão de serviços públicos (OCDE, 2014, p. 21).

Um dos legados dessa fase intervencionista foi um aparelho estatal robusto, porém ineficiente. Outra consequência desse modelo

foi a emergência de padrões paternalistas e clientelistas, nos quais os recursos estatais eram direcionados preferencialmente a grupos políticos específicos. Em particular, coube aos partidos políticos intermediar a distribuição desses benefícios e, como salientam Bergara *et al.*, (2006), “o estado uruguaio introduziu um conjunto impressionante de políticas e regulações econômicas nas quais os partidos políticos eram responsivos às demandas dos cidadãos e dos grupos de interesse”.

Com o crescimento do aparato administrativo, dado o número substancial de servidores públicos e o elevado número de políticas sociais diretamente fornecidas pelo Estado, foram geradas disfunções importantes que inviabilizaram a construção de uma burocracia organizada, racional e eficiente. Dito de outra forma, “ao comportamento da burocracia não foi atribuída uma estrutura weberiana, mas um ambiente de patronagem política e nepotismo. As esferas burocrática e política eram ambas componentes de um complexo vínculo” (BERGARA *et al.*, 2006, p. 31). Uma das consequências diretas da associação entre política e burocracia foi o incipiente quadro técnico do aparelho governamental, um problema organizacional que até o presente momento não foi propriamente solucionado⁷⁶.

Não obstante ter herdado uma burocracia disfuncional, o Uruguai conseguiu implementar reformas administrativas voltadas para a modernização governamental. O progresso, no entanto, tem sido lento. Contudo, graças à introdução de reformas em setores monopolistas (como seguridade social, telecomunicações, eletricidade, saneamento), práticas clientelísticas têm sido gradualmente eliminadas. Dessa forma, é possível afirmar que a influência política na atividade administrativa foi reduzida. Ainda assim, a administração pública uruguaia ainda se distancia substancialmente do modelo burocrático idealizado por Max

⁷⁶ É importante ressaltar que o baixo grau de profissionalismo verificado na administração pública central não se aplica às empresas estatais que, em virtude de seu maior grau de autonomia, conseguiram modernizar seus quadros e contratar profissionais de elevado desempenho técnico. Em decorrência dessa assimetria, a qualidade das políticas públicas implementadas pelas empresas estatais teve tradicionalmente maior qualidade do que as da administração central.

Weber no começo do século XX, apresentando um dos piores índices de “weberianização”⁷⁷ administrativa na América Latina.

Mesmo com o sucesso parcial das reformas implementadas, a máquina administrativa uruguaia ainda é tecnicamente deficiente e desmotivada. Na década de 1990, com o advento da Nova Gestão Pública, baseada em ideais gerencialistas, novas reformas administrativas foram concebidas e implementadas. Durante os mandatos dos presidentes Lacalle (1990-94) e Sanguinetti (1995-99) a questão da modernização burocrática ocupou espaço central na agenda política. Em que pesem as boas intenções dos governantes, avaliam que as reformas não logram alcançar o êxito almejando, de modo que a administração pública do país ainda não conta com quadros técnicos qualificados de elevado desempenho e forte motivação (BERGARA *et al.*, 2006).

Esses aspectos da dinâmica política⁷⁸ contribuem para um entendimento mais completo do processo decisório dominante no Uruguai. Eles evidenciam dois traços importantes da política uruguaia: i) a força política do Poder Executivo, que exerce domínio sobre o Poder Legislativo mediante a concessão de benefícios aos parlamentares em troca de apoio às suas políticas; ii) a ausência de estrutura burocrática treinada, eficiente e qualificada. Como se discute a seguir, essa compreensão é importante porque ajuda a entender também o modo como as finanças públicas são geridas no país.

⁷⁷ Evans e Rauch (1999) desenvolveram uma escala de “weberianização” que mede o grau de aderência da administração pública dos países às características do modelo burocrático idealizadas por Weber (e.g. recrutamento baseado em mérito, existência de carreiras de longo prazo). O objetivo dos autores é examinar a relação entre o nível de “weberianização” das agências governamentais e o grau de desenvolvimento econômico dos países.

⁷⁸ Outro aspecto relevante da dinâmica política do Uruguai é a presença de instrumentos de democracia direta que podem exercer significativo impacto sobre as políticas públicas. Eles são essencialmente os referendos que permitem rechaçar leis aprovadas pelo Parlamento (as leis podem ser revogadas quando o referendo conseguir 25% de apoio popular) e a possibilidade de iniciativa popular para suscitar reforma da própria Constituição. Esses dois mecanismos de democracia direta foram intensivamente utilizados no período político recente.

B.3. Reformas recentes na administração pública: avanços e desafios

Não obstante a administração pública uruguaia ainda careça de modernização, na última década o país tem feito progressos importantes no campo das finanças públicas. Conforme aponta relatório recente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o Uruguai conseguiu debelar com sucesso a crise econômica atravessada pelo país em 2002, e dispõe de “fundações sólidas sobre as quais instituições públicas e políticas podem ampliar os horizontes de políticas públicas (*policy-making*) além de objetivos de curto prazo” (OCDE, 2014, p. 17).

Na década de 1990, em que os princípios da administração gerencial alcançaram notoriedade, o governo uruguaio implementou uma série de reformas em diversos setores do país. Dentre elas, podem ser citadas reformas de liberalização do comércio, no sistema financeiro, na saúde pública, em educação, na seguridade social, na área trabalhista, além de outras. Houve também uma importante reforma no sistema tributário que visou a promover a sua racionalização, de forma a torná-lo mais eficiente e elevar a arrecadação de receitas públicas⁷⁹. Essa reforma, que introduziu o imposto de renda da pessoa física, reduziu a importância dos impostos indiretos, ampliou a progressividade tributária e, aparentemente, ajudou a diminuir a desigualdade social⁸⁰.

No âmbito das finanças públicas, o país tem se esforçado para introduzir iniciativas voltadas para o alcance de maior eficiência na gestão governamental, como a orientação por resultados no sistema

⁷⁹ Aprovada pela lei nº 18.083, de dezembro de 2006, essa reforma introduziu inovações importantes no sistema tributário, especialmente: i) tornar mais equitativa a distribuição da renda disponível; ii) modernizar o sistema tributário; iii) elevar a eficiência da arrecadação; iv) estimular o investimento (privado) (OCDE, 2014, p. 131).

⁸⁰ Essa reforma “aperfeiçoou as competências técnicas da administração tributária, criou incentivos para melhor cobrança (*enforcement*), eliminou importantes conflitos de interesse, e aumentou a transparência da administração”. Dentre seus resultados, nota-se a redução da evasão de tributos e a elevação geral do sistema arrecadador (OCDE, 2014, p. 170).

orçamentário⁸¹. Berretta (2007) destaca a importância da construção de mecanismos de avaliação no âmbito desse processo reformador. O advento do Sistema de Avaliação da Gestão Pública⁸², em 1999, como produto dessas reformas administrativas, trouxe avanços significativos, procurando dotar a administração de mecanismos técnicos de avaliação dos resultados das políticas públicas.

O novo sistema de avaliação trouxe consequências importantes para a gestão das finanças públicas, inclusive a revisão (e ampliação) das competências de atores governamentais. Cabe mencionar, por exemplo, que o papel do órgão responsável pela elaboração do orçamento – a Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP) – foi reformulado, passando a incorporar um novo rol de atribuições, dentre as quais podem ser citadas:

“efetuar a avaliação técnica dos programas e projetos compreendidos no Orçamento Nacional, informando sobre a eficácia, eficiência e impacto deles e assessorar na formulação de metas e indicadores de desempenho, avaliar a execução financeira do orçamento nacional, analisando os custos e os rendimentos dos programas e projetos em relação a sua eficiência, avaliar semestralmente o grau de cumprimento dos objetivos e metas programados com base nos indicadores de desempenho e elaborar os informativos para sua correspondente incorporação nos projetos da Lei de Prestação de Contas” (BERRETTA, 2007, p. 11).

Não obstante as inovações importantes decorrentes desse novo sistema de avaliação, sobretudo a maior transparência conferida às políticas prioritárias do governo, constatou-se a necessidade de aperfeiçoar diversos aspectos do modelo. Reconheceu-se, por exemplo, que a qualidade dos indicadores não era boa, assim como as metas nem sempre eram definidas adequadamente. Observaram-se problemas de integração entre os órgãos que definem os indicadores (Oficina de

⁸¹ Essa reforma compreendeu três fases principais: i) Programa de Reforma do Estado (1995-99); ii) Programa de Modernização do Estado (2000-2004); iii) Programa de implantação de uma gestão por resultados (2005 em diante).

⁸² Esse sistema de avaliação foi desenvolvido e implantado por consultores externos contratados com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Planejamento) e monitoram os resultados (Ministério de Economia e Finanças), cuja articulação encontrava-se deficiente. Ademais, verificou-se também que as informações produzidas não eram fortemente utilizadas pelos usuários. A utilização dessas informações de desempenho pelo Poder Legislativo também poderia trazer ganhos para a qualidade das políticas públicas (BERRETTA, 2007) .

Com o intuito de enfrentar esses desafios, a Lei de Orçamento para o período 2005-2009 procurou aperfeiçoar as metodologias existentes⁸³, ao estabelecer mecanismos de incentivo para motivar os órgãos setoriais a melhorarem a qualidade da avaliação. Ficou estabelecido que aquelas unidades executoras que cumprissem suas metas poderiam se apropriar da poupança alcançada, e consumir os recursos em exercícios futuros.

Por sua vez, a Lei Orçamentária 2010-2015 reforçou a intenção governamental em aperfeiçoar a qualidade da avaliação ao encorajar a utilização de instrumentos de *performance* no processo de formulação e orçamentação das políticas públicas. O orçamento passou a ser concebido essencialmente como uma ferramenta de planejamento de políticas (*policy planning*). Estudo recente da OCDE sobre o caso uruguaio explica as principais inovações trazidas pelo orçamento uruguaio (para o período 2010-2015):

“O orçamento foi estruturado em torno de 17 áreas programáticas com objetivos e metas claros. Ao mesmo tempo, um conjunto de indicadores de desempenho foi subseqüentemente incluído em cada relatório para o parlamento. Além disso, um processo de avaliação de desempenho de diversos programas prioritários foi colocado em prática para facilitar ajustes e melhorias acordados entre a Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP) e as agências correspondentes encarregadas de cada programa. Esses esforços têm sido apoiados por criação de capacidade (*capacity building*) e treinamento” (OCDE, 2014, p. 168).

⁸³ O esquema metodológico do sistema de avaliação para o período 2010-2014 foi objeto de uma publicação feita pela Oficina de Planejamento e Orçamento e esclarece os principais conceitos e procedimentos sobre o assunto. Veja-se OPP (2010).

Apesar de se reconhecer que ainda existem aperfeiçoamentos possíveis, como a utilização de auditoria externa no monitoramento das atividades governamentais, os técnicos da OCDE consideram que as iniciativas recentes representam importante progresso na gestão das finanças públicas do Uruguai. “Essas ações assinalam uma evolução em relação aos principais desafios identificados previamente para uma efetiva implementação do orçamento baseado em desempenho” (OCDE, 2014, p. 168).

Em linhas gerais, o governo uruguaio tem manifestado a intenção de aperfeiçoar sistematicamente seus instrumentos de finanças públicas, em particular, mediante a inovação nos sistemas de avaliação do gasto público. Evidentemente, dado o legado histórico do país, que herdou burocracia disfuncional e ineficiente, há inúmeros obstáculos a superar. Muitos dos obstáculos que ainda precisam ser enfrentados têm semelhança com os desafios com que se deparam outros países latino-americanos, dentre eles o Brasil. Em seções posteriores, este estudo se dedicará a examinar em que medida a experiência uruguaia pode iluminar e inspirar inovações na gestão das finanças públicas brasileiras. Antes disso, porém, é conveniente analisar o processo orçamentário uruguaio que, como se verá em seguida, possui importantes peculiaridades que o distinguem dos modelos adotados em outros países.

B.4. O processo orçamentário

B.4.1. Visão geral do processo orçamentário⁸⁴

O sistema orçamentário vigente no Uruguai surgiu com a aprovação da última Constituição, em 1967. De uma maneira geral, os principais dispositivos constitucionais foram elaborados a partir das ideias mais influentes da década de 60, as quais buscavam destacar o papel do Estado como mola propulsora do planejamento e do desenvolvimento

⁸⁴ As informações apresentadas nesta seção foram extraídas principalmente de Umansky (2006).

econômico, e a valorização das ações do Estado mediante a aplicação de técnicas de programação econômica.

Ao longo da década de 60, contudo, do ponto de vista orçamentário, o país ainda enfrentava a necessidade de realizar uma série de reparos dentro do próprio governo, principalmente por conta da falta de clareza dos objetivos propostos, do ainda reduzido número de alternativas disponíveis, do pouco tempo disponível para análise, da falta de especificidade em relação às metas a serem alcançadas, além da carência de técnicas de planejamento formal e plurianual. Tudo isso contribuía para que a projeção dos gastos orçamentários fosse útil apenas enquanto durasse a vigência do orçamento.

À época, um dos principais problemas residia ainda na forma tradicional de executar o orçamento. A peça orçamentária limitava-se a listar o objeto de gasto, classificando-o por unidade administrativa, porém com mera indicação do montante de recursos necessários. Os ajustes orçamentários eram basicamente realizados de forma incremental, isto é, o montante disponível num determinado ano era calculado tomando por base a dotação concedida no ano anterior, e utilizando-se como método de ajuste algum parâmetro já conhecido do mercado (índice de custo de vida, número de novas ações, entre outros). Essa forma tradicional do orçamento implicava em que o montante de recursos aprovado no ano anterior tivesse um peso considerável nas estimativas financeiras para o ano seguinte.

Os recursos eram concedidos a unidades orçamentárias já existentes, e não visavam objetivos e metas a serem alcançados. O sistema de classificação de contas, cuja importância era fundamental para a execução dos gastos, compreendia basicamente a classificação institucional e por objeto de gasto. O controle da execução orçamentária era mais voltado para o lado da legalidade da despesa e à regularidade dos saldos contábeis. Como resultado, a responsabilidade exigida dos gestores resumia-se ao aspecto legal e financeiro, sem levar em consideração as realizações, a conveniência e a oportunidade para o gasto público. Não existia método ordenado de acompanhamento e avaliação dos resultados que facilitasse a indicação de níveis de eficiência e de efetividade da atividade pública.

Conquanto o Uruguai não fosse o único país latino-americano a não dispor de quadros técnicos especializados em orçamento, ou de

equipamento informatizado capaz de processar as informações da técnica programática, o Legislativo passou a exigir, sobretudo imediatamente depois do período autoritário (1973-1985), que fossem cumpridas as normas constitucionais de preparar o orçamento com base em programas. Durante os primeiros anos de regime democrático, governo e administração em conjunto procuraram fortalecer os instrumentos constitucionais e legais da administração orçamentária, e afiançar o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

No capítulo dedicado às Finanças Públicas, a Constituição consagra o caráter quinquenal do orçamento, com prestações de contas anuais, ocasião em que o Poder Legislativo considera a aprovação das contas do Executivo e pode ainda introduzir modificações julgadas indispensáveis ao orçamento nacional a ser aprovado para o período quinquenal seguinte.

Em relação ao processo orçamentário, a Constituição determina que o orçamento será elaborado com base em programas. Estabelece, ainda, que o orçamento abrangerá os três poderes do Estado e será preparado por “inciso”⁸⁵. Em relação aos orçamentos dos Departamentos, a Constituição normatiza que caberá ao Intendente projetar o orçamento, que será considerado pelas Juntas Departamentais. Consoante o art. 227, os orçamentos departamentais serão comunicados ao Poder Executivo e serão incluídos, a título informativo, na lei orçamentária geral da nação.

B.4.2. Elaboração

Conforme prevê a Constituição⁸⁶, a iniciativa para propor o Projeto de Lei Orçamentária da Nação é prerrogativa do Poder Executivo, devendo

⁸⁵ Segundo Umansky (2006, p. 15), é possível compreender-se por inciso “cada um dos Ministérios, cada um dos Entes Autônomos, cada um dos Serviços Descentralizados, assim como os organismos assinalados pela Constituição como sendo o Tribunal de Contas, o Tribunal do Contencioso Administrativo, a Corte Eleitoral, as Câmaras Parlamentares, a Presidência da República e suas dependências”.

⁸⁶ Artigo 214 da CF: “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

ser submetido ao Legislativo dentro dos primeiros seis meses seguintes ao início do mandato de cada novo governo. Além disso, o orçamento nacional deve conter projeções e ser aprovado com uma estrutura capaz de informar os gastos correntes do Estado, distribuídos por função e programas.

O antepenúltimo orçamento elaborado no país (válido para o quinquênio 2005-2009) constituiu um verdadeiro ponto de inflexão em relação à metodologia orçamentária até então empregada. A partir de 2005, o orçamento no Uruguai passou a obedecer uma sequência de cinco etapas:

- (1) Obrigação de vincular as metas de programação fiscal do governo ao orçamento;
- (2) Estabelecer uma primeira rodada de negociações com os Ministérios, a partir da demanda de gastos de cada órgão;
- (3) Submeter ao Conselho de Ministros as metas de programação fiscal do governo e as prioridades dos gastos;
- (4) Estabelecer uma segunda rodada de negociações informando a oferta de gasto efetiva; e
- (5) Submeter à aprovação do Conselho de Ministros a proposta de orçamento quinquenal para posterior encaminhamento ao Legislativo.

Utilizando-se do assessoramento da *Oficina de Planeamiento y Presupuetos (OPP)*, vinculada à Presidência da República, o Orçamento Nacional contém a projeção dos gastos públicos para o período vigente do governo, que é de cinco anos.

Quando da elaboração do orçamento, a *OPP*, em conjunto com o *Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)*, encaminha os limites orçamentários para cada Ministério, a fim de que cada um proponha seus respectivos projetos orçamentários. Os Ministérios elaboram as propostas orçamentárias quinquenais, reenviando-as em seguida à *OPP* e ao *MEF*, com o propósito de confrontá-las com as metas fiscais de médio prazo incluídas no plano econômico. Tanto a *OPP* quanto o *MEF* podem, no entanto, propor modificações às propostas orçamentárias dos ministérios.

As poucas alternativas oferecidas pelo Executivo, em função da necessidade de alcance das metas fiscais impostas aos diferentes órgãos, implicam numa série de negociações internas, cujo resultado é em última instância decidido pelo Legislativo.

Cada um dos órgãos descentralizados (industriais ou comerciais) prepara e apresenta seu respectivo orçamento à *OPP*, muito embora estejam sujeitos a um mecanismo distinto de aprovação daquele estabelecido na Constituição para o Orçamento Geral da Nação.

Nos Departamentos, cada um deles apresenta o orçamento do respectivo órgão do Executivo (*Intendente*), ou de seu delegado (em se tratando de *Juntas Locales*), ao órgão do Legislativo municipal (*Juntas Departamentales*). Tanto o orçamento dos Intendentes quanto o da Junta Departamental são considerados em conjunto, em reunião promovida pela própria Junta Departamental.

Empresas públicas comerciais e industriais também dispõem de tratamento diferenciado. Seus orçamentos são projetados por cada uma delas e submetidos concomitantemente ao Executivo e ao Tribunal de Contas, cinco meses antes do início de cada exercício, à exceção do ano seguinte ao ano eleitoral, quando podem ser apresentados a qualquer momento. O Tribunal de Contas proferirá sua decisão em até 30 dias do recebimento. A *OPP* analisa os orçamentos, devolvendo-os em seguida aos respectivos órgãos, servindo mais como mediador entre elas e o Tribunal de Contas.

Como a Constituição não especifica outro prazo além dos 30 dias concedido ao Tribunal de Contas para emitir seu parecer, podem coexistir em um mesmo exercício diversas propostas orçamentárias para distintas empresas, que correspondam ainda a diferentes períodos anuais, já que as empresas dependem em última instância da sanção do Executivo. Esta situação tem levado as empresas a iniciarem o exercício financeiro sem contar com um orçamento aprovado. Dispositivo constitucional nesse sentido estabelece, entretanto, que enquanto não sejam aprovados os orçamentos, as empresas devam utilizar o orçamento em vigor.

Quando as empresas públicas (comerciais e industriais) acatam as observações do Executivo e a decisão final do Tribunal de Contas, os orçamentos são então devolvidos ao Executivo para aprovação e inclusão no orçamento quinquenal. Caso não aceitem, a Assembleia Geral, em reunião separada nas duas casas, resolverá eventuais discrepâncias pelo voto de 2/3 de seus membros. Portanto, a intervenção do Legislativo é obrigatória em relação ao Orçamento Geral da Nação, mas facultativa ao tratar dos orçamentos das empresas públicas (comerciais e industriais).

Os órgãos do Poder Judiciário, do Tribunal do Contencioso Administrativo, da Corte Eleitoral, do Tribunal de Contas e dos Entes Autônomos não comerciais ou industriais (como é o caso do ensino superior e médio) fazem parte do Orçamento Geral da Nação, mas possuem regime e formas de aprovação própria. Os 14 Entes Descentralizados dispõem de certa liberdade em matéria orçamentária e processam seus respectivos orçamentos ao Tribunal de Contas e à OPP, ou ao próprio Legislativo, em caso de discordância entre aquele Tribunal de Contas e a OPP.

Os órgãos do Poder Legislativo também têm maior autonomia orçamentária. Cada uma das Casas apresenta, aprova e publica seu respectivo orçamento, encaminhando-o apenas como informação ao Executivo, a fim de incorporá-los ao Orçamento Geral da Nação. De acordo com a norma constitucional, cada uma das Câmaras deve aprovar seu respectivo orçamento por maioria de 3/5 dos votos em cada casa, e dentro dos primeiros 12 meses de cada legislatura.

Existem ainda órgãos denominados Pessoas Públicas Não-Estatais, os quais apesar de serem forçados a submeter os balanços financeiros e a prestação de contas ao Tribunal de Contas, seus estados financeiros não formam parte do Orçamento Geral.

Apesar dessa diversidade do processo orçamentário, existe certo ordenamento financeiro similar para todas as instituições, cujas regras estão estabelecidas no manual intitulado *Texto Ordenado de Control Administración Financiera (TOCAF)*, datado de 1991. Nele, os processos de formulação, gestão, controle e avaliação estão claramente definidos, o que faz do Uruguai um país internacionalmente reconhecido pela

transparência em matéria orçamentária, muito embora as regras orçamentárias constitucionalmente previstas não facilitem a aplicação de um sistema orçamentário gerencial.

O TOCAF dispõe, em geral, do seguinte:

- (i) Avaliação dos órgãos de administração financeira e patrimonial;
- (ii) Avaliação dos recursos, das fontes de financiamento e dos gastos totais do Estado;
- (iii) Apreciação sobre o patrimônio do Estado;
- (iv) Registro e controle das operações;
- (v) Prestação de Contas e o Balancete de Execução Orçamentária;
- (vi) Informação aos órgãos obrigados a prestar contas; e
- (vii) Das responsabilidades.

O Uruguai possui algumas imperfeições na aplicação de boas práticas internacionais em matéria orçamentária, tais como:

- Muito embora o Orçamento Geral da Nação seja submetido ao Legislativo, o orçamento dos órgãos autônomos e serviços descentralizados da esfera comercial e industrial do Estado não são submetidos à consideração do Legislativo, a menos que haja discrepância com a proposta do órgão entre o Executivo e o Tribunal de Contas;
- O orçamento da Seguridade Social não é analisado pelo Congresso, já que pode ser aprovado pelo próprio Executivo. O Executivo também não analisa o orçamento das pessoas públicas não-estatais que desempenham atividades não comerciais;
- De acordo com alguns organismos financeiros internacionais, cerca de 50% das atividades comerciais do governo central não mantêm expostas suas contas no Orçamento Geral da Nação. Além disso, os distintos orçamentos existentes dispõem de diferentes tempos para aprovação e formas de controle diferenciada por parte do Legislativo;
- Quando da apresentação dos dados orçamentários, existe pouca informação sobre agregados fiscais de anos anteriores. Não se incluem projeções detalhadas, nem se estimam as obrigações

contingentes, as atividades quasi-fiscais, nem tampouco sobre o gasto tributário, o que implica em sérias e extensas limitações em matéria de registro da dívida pública;

- Os governos departamentais preparam seus orçamentos para serem considerados e aprovados pela Junta Departamental, porém não são obrigados a prestar informações complementares ao governo, fato este que resulta em consideráveis atrasos e pouca difusão das cifras locais;
- Durante a apresentação do Orçamento Geral da Nação, existem apenas projeções sobre os investimentos. Não há descrição circunstanciada dos objetivos fiscais e suas prioridades com fundamentação macroeconômica utilizada para projetar o orçamento, nem tampouco estimativa sobre a sustentabilidade da proposta de política fiscal. Não é prática comum no país preparar projeções macroeconômicas de médio prazo com a composição dos gastos e o cronograma correspondente que permitam conhecer o risco fiscal em que se incorre.

Quadro 5 – Calendário de elaboração do orçamento

Março	Programação Fiscal
Mai	1ª Rodada de Negociações entre MEF-OPP / Órgãos ou Unidades Orçamentárias
Junho	Aprovação do Espaço Fiscal e Prioridades do Gasto no Conselho de Ministros
Julho	2ª Rodada de Negociações entre MEF-OPP / Órgãos ou Unidades Orçamentárias
Agosto	Aprovação no Conselho de Ministros
Até 30 de Junho	Apresentação ao Legislativo do Projeto de Orçamento Geral da Nação

Fonte: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

A proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Legislativo dispõe de duas principais partes: (i) uma primeira parte, intitulada

“Articulado”, diz respeito ao conjunto de dispositivos legais submetidos ao Legislativo; e (ii) uma segunda parte, intitulada “Planilhado”, onde o Executivo detalha extensivamente os créditos orçamentários divididos por unidades orçamentárias, programas, unidades executoras, e principais rubricas.

Ainda que facultativo, podem acompanhar a Mensagem Original Orçamentária duas outras Mensagens Complementares: (i) a primeira, relatório macroeconômico genérico, onde são descritos os fundamentos que serviram de base para elaborar a peça orçamentária; e (ii) a segunda, contendo relatório com projeções e estimativas para o período quinquenal.

Os montantes que constam do planilhado refletem os créditos concedidos no passado ajustados por variações (salariais, preço dos combustíveis, água, energia elétrica etc.), que ocorrem entre a divulgação de dois relatórios, isto é, entre o último planilhado divulgado e o que se apresenta de mais atual. O planilhado contém ainda informações sobre a concessão de créditos adicionais⁸⁷, para os quais o Ministério de Economia e a OPP tenham aprovado, em virtude de defasagens ocorridas durante a execução do orçamento.

Todas estas variações ocorridas ao longo de cinco anos que transcorre entre um orçamento e outro (mais os ajustes que se realizam anualmente em função de mudança no índice de preços) contribuem para formar o que se conhece como “crédito permanente”. O crédito permanente é a dotação orçamentária inicial que cada unidade orçamentária dispõe e que tem a certeza de poder contar para desenvolver suas atividades, e que estão dispostas no planilhado para apreciação do legislativo em cada nova lei orçamentária.

No articulado também constam propostas de mudanças no ordenamento jurídico, as quais ou implicam créditos novos àqueles previamente estabelecidos, ou passam a estabelecer forma de distribuição de recursos distinta daquela originalmente aprovada.

⁸⁷ No início de cada quinquênio, as UO's são dotadas de um crédito global para atender situações não previstas, cujo montante é um percentual do orçamento total.

Este tipo de apresentação do orçamento exige que para se conhecer a verdadeira proposta orçamentária do Executivo e seus custos totais envolvidos, é necessária a aprovação conjunta do articulado e do planilhado, já que no articulado estimam-se os custos envolvidos pela introdução de novas propostas normativas, e em caso de aprovação estas serão mais tarde adicionadas como novos artigos da lei orçamentária a serem incorporadas ao total de créditos permanentes dispostos no planilhado.

B.4.3. Aprovação

Uma vez submetido o projeto de Orçamento Geral da Nação ao Legislativo, Comissão Conjunta de Fazenda e Orçamento decide em qual das duas casas (Senado ou Câmara) terá início o processo legislativo. Uma vez recepcionado o projeto de orçamento, ambas as Casas dispõem de até 45 dias para pronunciar-se a respeito sob pena de ser rejeitado. Quando o projeto é aprovado numa das casas e modificado em outra, a casa que o aprovou originalmente dispõe de mais 15 dias para novo pronunciamento. Por decurso de prazo ou em caso de rejeição das propostas de modificação pela casa que o aprovou originalmente, o projeto de lei orçamentária é então submetido para apreciação final daquela Comissão Conjunta, contando com mais 15 dias. Caso a Assembleia Geral não se pronuncie a respeito, o orçamento é declarado rejeitado.

Durante os debates da proposta orçamentária na Comissão Conjunta de Fazenda e Orçamento, a análise recai precipuamente sobre os artigos da lei orçamentária, e não propriamente sobre os montantes ou nos anexos apresentados pelo Executivo. À exceção do primeiro ano, pouca atenção é dada pela Comissão aos demais quatro anos de mandato. Salvo por ocasião da apresentação da Prestação de Contas, a referida Comissão raramente se reúne ao longo do mandato presidencial.

Quando da apresentação do projeto de orçamento, a Comissão de Fazenda e Orçamento de cada casa ouve as propostas dos diferentes Ministérios, contando ainda com assessoria dos técnicos do Executivo,

já que o Legislativo não dispõe de assessores próprios. De fato, existe uma notória debilidade do Legislativo ao longo das diferentes etapas da despesa pública, já que não contam com técnicos próprios e especializados nas complexas questões envolvidas no sistema orçamentário.

O Poder Legislativo deve pronunciar-se exclusivamente sobre os montantes globais por unidade orçamentária, programas, objetivos, níveis, quantitativo de funcionários requeridos, bem como sobre os recursos necessários. Não pode, contudo, efetuar modificações que impliquem maiores gastos do que os propostos originalmente pelo Executivo.

Quadro 6 – Calendário de aprovação do orçamento

<i>Até 30 de Junho</i>	Recebimento do Projeto de Orçamento Geral da Nação.
<i>Até 15 de Julho</i>	Pronunciamentos da Câmara e do Senado sobre o Projeto de Orçamento Geral da Nação.
<i>Até 30 de Julho</i>	Pronunciamento da Câmara ou do Senado em caso de modificações ao texto do projeto de orçamento.
<i>Até 15 de Agosto</i>	Decisão da Assembleia Geral

Fonte: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

B.4.4. Execução

A estrutura do Orçamento Geral da Nação (exceção para empresas públicas, governos locais, e pessoas públicas não-estatais) compreende, basicamente, o seguinte: (i) de um lado, os Órgãos; e (ii) de outro, os recursos financeiros e a destinação de tais recursos.

Em 1996, depois da implantação do *Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)*, ligado à Controladoria-Geral da Nação (CGN), o Uruguai buscou elaborar, modificar e avaliar a execução do Orçamento Nacional, concebendo-o como um plano financeiro de natureza legal, contendo a estimativa de todos os recursos e aplicações de fundos previstas nos

programas de governo. Juntamente com o Sistema *SIFF*, o Uruguai iniciou também a instrumentalização de indicadores de desempenho.

Dentro do *Sistema de Información de Tesorería*, encontra-se o *Sistema de Información de Recurso (SIR)*, onde são processados todos os dados da execução, e o *Sistema de Ejecución de Gastos (SEG)*, que reúne dados de todas as etapas da despesa. O módulo *SEG* utiliza o *Programa Anual de Caja (PAC)*, mediante o qual se busca adaptar o pagamento à disponibilidade efetiva de caixa. Para tanto, o Tesouro estabelece montantes máximos de gasto por unidade executora e por rubrica. O Tesouro impõe ainda que as áreas administrativas e financeiras dos Órgãos e suas Unidades Executoras sejam capazes de preparar seus próprios PACs, a fim de que posteriormente sejam inseridos na conta única do Tesouro Nacional.

Com o propósito de gerenciar eficientemente o sistema, é imprescindível utilizar-se o método de unidade de caixa, cujo objetivo último é lograr uma gestão gerencial dos recursos públicos, por meio do estabelecimento da conta única do Tesouro, comumente conhecida por *CUN*. O propósito é concentrar nela todos os recursos, de tal forma a poder realizar os pagamentos de acordo com as prioridades definidas pelos próprios serviços.

Em síntese, cada Ministério ou instituição determina seu próprio procedimento de gasto. O registro das transações realiza-se dentro de cada unidade executora, e essas operações devem ser validadas pelo Controle Interno nomeado em cada unidade, cargo este que depende tecnicamente da Controladoria-Geral da Nação.

Em geral, é impossível o registro no sistema de compromissos ou obrigações sem o correspondente crédito orçamentário devidamente validado pelo órgão central. O Tesouro efetua o pagamento por meio de um sistema orçamentário no qual cada instituição mantém uma conta individual.

O Balanço de Execução Orçamentária dos recursos e dos gastos é também submetido anualmente ao Legislativo. Uma vez aprovado,

a informação fica disponível ao público em geral, sem nenhum tipo de restrição.

B.4.5. Avaliação e Controle

O Uruguai dispõe de um complexo sistema normativo orçamentário, tendo sofrido inúmeros ajustes e modificações, tanto do *TOCAF* quanto nas leis orçamentárias quinquenais e nas Prestações de Contas Anuais. De qualquer forma, desde a lei orçamentária válida para o quinquênio 1995-2000, o país iniciou um novo regime de controle financeiro e de reforma do Estado, ocasião na qual passou a vigorar no Poder Executivo o Comitê Executivo de Reforma do Estado – CEPRE. Dentro desse novo sistema, as unidades orçamentárias vinculadas a cada Ministério são responsáveis pela execução de todas as fases da despesa pública: crédito autorizado, créditos especiais, empenho, liquidação, pagamento.

Depois de promulgada a lei orçamentária do país, permanece ainda latente o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, sobretudo ao longo do processo de execução do Orçamento Quinquenal. A partir deste momento é possível verificar a existência de dois diferentes mecanismos de controle da atividade orçamentária: (i) a instância de coordenação da execução orçamentária; e (ii) a instância de execução orçamentária propriamente dita.

Durante a primeira etapa, que compreende basicamente os órgãos do governo central, do Poder Judiciário, do Tribunal do Contencioso Administrativo, da Corte Eleitoral, e do Tribunal de Contas, a coordenação está a cargo do MEF, tanto por intermédio da Controladoria-Geral da Nação quanto da OPP. No entanto, para os Entes Autônomos e Serviços Descentralizados, a coordenação é realizada entre cada instituição e a OPP. Assim, à exceção do papel descentralizado do Legislativo, o processo orçamentário no Uruguai marca um forte predomínio do Executivo em relação aos órgãos centrais, ao Poder Judiciário e aos demais Tribunais constitucionais, em detrimento daquele exercido nos órgãos descentralizados.

O orçamento do Legislativo é o único caso em que sua coordenação durante a execução independe de qualquer órgão externo, muito embora esteja ainda sujeito às alternativas de financiamento e da programação de arrecadação do Executivo.

Ao longo da execução orçamentária uma série de controles passam a fazer parte do processo. Existe uma primeira fase, a de controle interno, na qual novamente os principais atores do processo são a OPP e o MEF, contando ainda com um pouco de intervenção do Tribunal de Contas, principalmente para a Administração Central e organismos do Artigo 220 da CF⁸⁸. Uma segunda fase diz respeito ao controle externo, no qual o Tribunal de Contas adquire posição de destaque no controle compartilhado entre este Tribunal e a OPP, sobretudo para os entes descentralizados.

De uma maneira geral, a avaliação do orçamento Geral da Nação encontra-se a cargo das mesmas instituições que tradicionalmente se ocupam da elaboração orçamentária, isto é, o MEF e a OPP. De fato, tais instituições são obrigadas a emitir suas conclusões ao Legislativo, ao qual cabe o verdadeiro papel de avaliador em última instância. No que diz respeito às empresas comerciais e industriais, as instituições avaliadoras do orçamento são tanto a OPP quanto o Tribunal de Contas.

Do anterior podemos inferir que o Legislativo não se utiliza de um órgão constitucionalmente independente, com poderes quase estatais, cujas autoridades sejam designadas por maiorias especiais pela Assembleia Geral, tal como é o Tribunal de Contas.

Devido ao pouco uso que o Legislativo faz dos relatórios do Tribunal de Contas, o Parlamento uruguaio depende na maioria das vezes da informação fornecida pelo próprio Executivo, o que faz com que sua capacidade para tomada de decisão seja seriamente limitada.

⁸⁸ "Artículo 220.- El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo".

B.5. A Plurianualidade Orçamentária

Como mencionado anteriormente, a temática da plurianualidade orçamentária vem ganhando forte repercussão na literatura internacional. Diversos autores latino-americanos, inclusive, têm escrito sobre o assunto. No Brasil, o tema tem recebido crescente atenção, não obstante a produção acadêmica sobre o assunto ainda não seja expressiva.

B.5.1. Orçamentação plurianual: elo de integração entre planejamento e orçamento

Diversos estudiosos têm abordado a questão da plurianualidade sob a ótica do seu potencial integrador entre as etapas do planejamento e do orçamento. Em texto recente, Bonari e Gasparin (2014) distinguem entre o orçamento anual, concebido como instrumento de “administração cotidiana” e o orçamento plurianual⁸⁹, que se constitui em “ferramenta de condução estratégica do Estado”⁹⁰. De modo semelhante, Bonnefoy e Martner (2008) refletem sobre as tensões inevitáveis entre as esferas do planejamento e orçamento. Em estudo preparado para a CEPAL, no qual discutem modelos de integração e coordenação entre as atividades de planejamento e orçamento, eles argumentam que, via de regra, os países orçam sem planejar ou planejam sem orçar.

A dificuldade em integrar ambos os instrumentos têm levado diversos países a abandonar a noção de planejamento, já que o plano

⁸⁹ Em sua visão, o orçamento plurianual cumpre três funções básicas: i) preventiva (antecipação de possíveis dificuldades futuras); ii) alocativa (atribuição de recursos financeiros para novos programas ou aos já existentes); iii) coordenativa (sincronização entre os objetivos fiscais e macroeconômicos por meio de correção das trajetórias do gasto público).

⁹⁰ Eles diferenciam, ainda, entre Marco de Gastos de Médio Prazo (MTEF) e orçamento plurianual. A diferença básica relaciona-se ao nível de detalhamento dos instrumentos: o MTEF é menos detalhado do que o orçamento plurianual no tocante às receitas estimadas e despesas previstas.

muitas vezes se reduz a “exercício formal de apresentação dos programas e planos de governo”. Eles notam, entretanto, que há situações em que os países optam pela introdução dos orçamentos plurianuais como forma de remediar o problema da articulação plano-orçamento.

No caso específico da América Latina, o Uruguai e o Chile podem ser citados como exemplos extremos da preferência ou repúdio à ideia do planejamento. No caso uruguaio, os orçamentos plurianuais vigoram desde a década de 1960, enquanto no Chile não “há instâncias formais de planejamento ao nível do Governo Central, nem de orçamento plurianual” (BONNEFOY; MARTNER, 2008, p. 1)⁹¹.

Atualmente, reconhece-se a importância da atividade de planejar, ao mesmo tempo em que os instrumentos tradicionais de planejamento encontram-se desacreditados. Por isso, ressaltam os autores, impõe-se adotar uma “perspectiva renovada” que seja capaz de idealizar mecanismos inovadores de articulação entre planejar e orçar. Há argumentos favoráveis e contrários à implementação dos orçamentos plurianuais.

Por um lado, os seus defensores sugerem que a plurianualidade orçamentária: i) aumenta a previsibilidade da trajetória do déficit e da dívida públicos e, portanto, ampliam a sustentabilidade intertemporal do gasto; ii) permite introduzir políticas anticíclicas, na medida que torna a despesa mais independente da oscilação da receita pública; iii) confere maior estabilidade aos programas governamentais; iv) facilita a avaliação do gasto público (BONNEFOY; MARTNER, 2008, p. 2).

Por sua vez, existem razões que em princípio podem desaconselhar a opção pela plurianualidade. Dentre as mais recorrentes na literatura, podem ser destacadas: i) viés de otimismo nas projeções (decorrente do excesso de confiança no desempenho das receitas públicas)⁹²; ii)

⁹¹ Sobre a ausência de tradição de planejamento no Chile, veja-se o estudo de Bonari e Gasparin (2014), no qual os autores ressaltam a ênfase do modelo chileno na orçamentação em detrimento do planejamento.

⁹² O viés de otimismo, entretanto, pode ser corrigido com a adoção de mecanismos de prudência na elaboração das projeções macroeconômicas. Por exemplo, podem ser construídos vários cenários e ser escolhido aquele mais pessimista. Alternativamente, como fazem Chile e Holanda, as projeções podem ser “terceirizadas” de forma a favorecer sua imparcialidade.

aumento da rigidez orçamentária; iii) estímulo ao dispêndio, já que “os tetos orçamentários são percebidos como pisos pelos órgãos gastadores”; iv) dificuldade em articular as políticas estratégicas do governo com os gastos setoriais (BONNEFOY; MARTNER, 2008, p. 3).

Outro aspecto essencial da discussão sobre plurianualidade relaciona-se à questão da operacionalização. Ainda na visão de Bonnefoy e Martner (2008), o processo orçamentário de caráter mais tradicional caracteriza-se pela imposição de normas e padrões que devem ser cumpridos pelos órgãos setoriais. Este estilo “de cima para baixo” é incompatível com a orçamentação plurianual, que pressupõe a adoção de um modelo de gestão “de baixo para cima”. A persistência de padrões mais verticais, nos quais os órgãos setoriais têm pouca liberdade para gerenciar suas despesas, pode comprometer a qualidade da orçamentação plurianual e, eventualmente, anular seus benefícios.

O orçamento plurianual combina dois ingredientes fundamentais: a fase centralizada (*top-down*) na qual se desenha o cenário fiscal e se estabelecem os tetos setoriais; e a fase descentralizada (*bottom-up*) na qual são reavaliadas as prioridades e a permanência ou não dos programas, definindo-se então o espaço fiscal para novos gastos. Nesse sentido, cabe perguntar em que medida o orçamento plurianual existente no Uruguai atende ao duplo requisito de incluir não apenas projeções macroeconômicas confiáveis, mas também estratégias eficazes do gerenciamento setorial do gasto público.

B.5.2. Orçamento plurianual uruguaio: a persistência da lógica incremental

A seção anterior discutiu aspectos mais gerais da plurianualidade orçamentária, enfocando, sobretudo, a sua capacidade de integrar as fases de planejamento e orçamentação, que são cruciais no ciclo da gestão das finanças públicas. Agora, procura-se contextualizar o orçamento plurianual adotado no Uruguai, examinando brevemente sua emergência, bem como discernindo suas principais características. Essa análise

permitirá identificar tanto as suas virtudes como as suas deficiências e, eventualmente, apontar a conveniência de exportá-lo para outros países, especialmente o Brasil.

Em relação às origens históricas, o orçamento plurianual uruguaio tem suas raízes no espírito de planejamento centralizado da década de 1960 cujo objetivo central era a promoção do desenvolvimento econômico. Desde então, o foco central do orçamento plurianual incidiu sobre as organizações. Não obstante tentativas, inclusive constitucionais, de reorientá-lo para o atingimento de resultados, a natureza do orçamento plurianual uruguaio permaneceu incremental⁹³.

Além do caráter tradicional do orçamento público uruguaio, outro traço importante é seu caráter estático. Muito embora o país disponha de um orçamento quinquenal, a realidade indica que ele ainda trabalha com o mero somatório dos cinco orçamentos anuais. De fato, uma vez fixados os recursos para o primeiro ano, os demais são meros ajustes dos montantes originais, sem passar por uma análise mais criteriosa. Além disso, conforme salienta Umansky (2006), as projeções dos créditos para os próximos cinco são realizadas de forma mecânica e basicamente incremental, sem expor as hipóteses e os fundamentos das políticas em que estão baseados, e os possíveis impactos ao longo do período apresentado.

Na prática, como os orçamentos são estáticos – e não deslizantes – cabe à tomada de contas e ao balanço de execução orçamentária fazer os ajustes necessários. Esses procedimentos geram disfunções no orçamento na medida em que “as tomadas de contas se convertem em

⁹³ Como notam Bonnefoy e Martner (2008, p. 5-6), apesar de a reforma constitucional de 1966 ter almejado deslocar o foco para o alcance de resultados (ao invés da ênfase nas instituições), não foi possível reverter o caráter incrementalista do orçamento plurianual. “A introdução com status constitucional da técnica orçamentária por programas”, eles escrevem, “teve impacto limitado, dado que gerou inércia das unidades institucionais preexistentes aos programas orçamentários” e acabou por assegurar a persistência dos “mecanismos operativos do orçamento tradicional baseado em tarefas orientadas pela mecânica da execução de gastos” (2008, p. 6). Em síntese: a implementação de um horizonte plurianual de orçamentação não foi capaz de subverter os fundamentos incrementais da orçamentação.

verdadeiros orçamentos anuais”. Como as tomadas de contas incorporam as alterações incorridas pelo orçamento ao longo do exercício, não surpreende que elas se mostrem frequentemente significativamente distintas do orçamento inicial⁹⁴. As prestações de contas anuais, conforme salienta Umansky (2006), se por um lado, “permitiram manter de forma fluida a operatividade do sistema”, por outro, indicam uma certa disfunção do processo orçamentário.

Mais recentemente, o governo uruguaio introduziu inovações orientadas para o rompimento dessa lógica, buscando subverter a natureza incremental e o caráter estático do orçamento. Durante a proposta orçamentária 2005-2009, o governo central orientou os órgãos setoriais a examinarem a execução do período anterior e verificar a possibilidade de transferir recursos de programas existentes para as metas definidas como prioritárias pelo governo⁹⁵. Coube aos ministérios definir seu planejamento estratégico em função das prioridades governamentais. Em que pese certas dificuldades⁹⁶, ainda não está claro se a lógica tradicional que por tantas décadas dominou o orçamento plurianual do Uruguai poderá ser rompida.

Ainda parece ser cedo para exprimir julgamento definitivo. Não restam dúvidas de que o governo uruguaio tem manifestado compromisso com a construção de sistemas de gestão mais ágeis e eficientes, capazes de integrar prioridades governamentais com programas setoriais. Os instrumentos orçamentários têm crescentemente incorporada visão

⁹⁴ Essas distorções levam Bonnefoy e Martner (2008, p. 6) a indagar se a orçamentação plurianual praticada no Uruguai não seria mera “liturgia incrementalista”.

⁹⁵ O desenho da metodologia orçamentária para 2005-2009 esteve associado à reforma administrativa orientada para resultados implantada no país, que estabeleceu: i) Planos Estratégicos de Gestão (para o médio prazo) para ministérios, entes autônomos e serviços descentralizados atrelados a objetivos estratégicos e indicadores de impacto; ii) Planos Anuais de Gestão (para o curto prazo) para as unidades executoras com objetivos, metas e indicadores.

⁹⁶ A adequação da programação setorial aos objetivos estratégicos do governo sofreu limitações importantes, como necessidade de corte de custos em gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos. Ademais, as restrições com recursos humanos inviabilizaram a implementação de mudanças estruturais.

estratégica, foco no desempenho, sistemas de avaliação, mecanismos de incentivo à gestão eficiente.

Um exemplo interessante encontra-se na tentativa de utilizar o orçamento plurianual como ferramenta fiscal de médio prazo (e.g. MTEF). “Em 2012 o governo começou a publicar estimativas de orçamento estrutural e a estender sua análise econômica para o relatório orçamentário anual” (OCDE, 2014, p. 167). Um dos benefícios decorrentes da publicação dessas estimativas salienta o relatório, reside na possibilidade de reduzir as pressões de gasto em circunstâncias excepcionais nas quais a receita cresce abruptamente. De outra forma, o uso de projeções fiscais permite conter excessos de despesa e transformar ganhos inesperados de arrecadação em poupança do setor público.

Há outras iniciativas dignas de menção. Atualmente, o Uruguai, seguindo o modelo chileno, está em fase de implantação de um sistema de projeção de receitas para o setor minerador (que tem grande peso nas receitas públicas). Na visão da OCDE, o Uruguai poderia também considerar a adoção de uma regra de equilíbrio estrutural OCDE (2014). Idealmente, essa regra poderia ser combinada com uma meta para a dívida pública ou com a utilização de tetos setoriais para o crescimento do dispêndio governamental, a exemplo do que foi feito em diversos países europeus. O estabelecimento de uma regra fiscal que restrinja o crescimento dos gastos, combinado com uma meta de equilíbrio orçamentário, tem o benefício potencial de ampliar o espaço fiscal. Ademais, quando esse processo é feito de forma transparente pode elevar a credibilidade da gestão macroeconômica como um todo: “instituições fiscais mais fortes têm se demonstrado ferramentas úteis para tornar a política fiscal mais transparente, sustentável e menos pró-cíclica” (OCDE, 2014, p. 168).

Essas iniciativas revelam que o governo uruguaio reconhece a necessidade de aperfeiçoar a gestão das finanças públicas – especialmente migrar de um padrão orçamentário tradicional baseado no incrementalismo para um modelo orientado a resultados – e vem procurando construir soluções que possam melhorar a eficiência do gasto público.

B.6. Considerações finais

Quais são as lições que o modelo uruguaio de finanças públicas – especialmente o seu orçamento plurianual – podem ensinar ao Brasil? Quais práticas têm o potencial de serem transplantadas para o nosso país?

A literatura consultada sobre o assunto, que serviu de respaldo para a elaboração do presente texto, sugere algumas conclusões interessantes:

- Os instrumentos de gestão plurianual do Uruguai foram construídos em um contexto no qual o planejamento governamental estava a serviço de uma lógica estatal desenvolvimentista. Ocorre, entretanto, que a maioria dos governos na atualidade não mais opera segundo essa lógica. Com o advento das reformas neoliberais da década de 1990 na América Latina, o papel do Estado tem sido crescentemente caracterizado pela função reguladora. A permanência do orçamento quinquenal uruguaio constitui, de certa forma, um anacronismo.
- Na visão de Umansky (2006), o advento do orçamento quinquenal reflete uma confusão entre os papéis do planejamento e do orçamento⁹⁷. A esse respeito, comenta o autor:

“O período de governo no Uruguai é de cinco anos, semelhante ao plano de longo prazo existente nos planos de desenvolvimento. Isso obriga a formular orçamentos quinquenais, o que leva a infringir o princípio da anualidade orçamentária e é uma notória limitação na gestão a desenvolver-se no marco da administração orçamentária. A exigência de elaborar orçamentos quinquenais provém do equívoco de tomar o período que as técnicas de planificação indicavam como apropriado para o plano de longo prazo e identifica-lo, de forma elementar, com o orçamento geral” (UMANSKY, 2006, p. 26).

- Ironicamente, entretanto, a tendência internacional recente de valorização de instrumentos de gestão plurianual tem

⁹⁷ Para Umansky (2006), o texto constitucional que estabeleceu a regra do orçamento quinquenal apresenta uma “manifesta confusão entre planejamento e orçamento”. Essa confusão está expressa, por exemplo, no mandamento constitucional de que caberá à Presidência da República, com assessoria prestada pela Oficina de Planejamento e Orçamento, “formular planos e programas de desenvolvimento”.

suscitado interesse crescente em orçamentos plurianuais. Por essa razão, não obstante o orçamento quinquenal uruguaio remonte à década de 1960, ele tem sido objeto de investigação por organismos internacionais, como a OCDE.

- A questão central, portanto, que se coloca é a seguinte: até que ponto um instrumento orçamentário, que em certa medida pode ser caracterizado como anacrônico, merece simultaneamente ser entendido como um exemplo de modernidade no âmbito das finanças públicas?
- Com base nos autores estudados para a preparação do presente texto, é plausível sugerir que: apesar de o orçamento ser plurianual, a inexistência de técnicas mais avançadas de gestão impede o país de auferir os benefícios próprios da orçamentação plurianual. Como ressaltado anteriormente, o principal traço da orçamentação uruguaia continua sendo o incrementalismo Bonnefoy e Martner (2008). Como atesta Umansky (2006):

“Ainda que o país tenha um orçamento quinquenal a realidade indica que este opera como a somatória de cinco orçamentos anuais: uma vez estabelecida as cifras do primeiro ano, os anos posteriores se limitam a ajustar os montantes originais sem executar uma verdadeira análise (...) Para alcançar este propósito deveria se apresentar por parte do Executivo um plano estratégico de médio prazo de maneira que previamente à discussão do orçamento se pudesse discutir a política que o sustenta (...) Ainda que o orçamento se exponha com a projeção de créditos por cinco anos, esta projeção é mecânica e incremental e não expõe os pressupostos e os fundamentos das políticas em que se baseiam e o possível impacto no período apresentado”. (UMANSKY, 2006, p. 39).

- O governo uruguaio tem procurado reverter a lógica tradicional da orçamentação mediante a implementação de iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas. Mudanças recentes – a reforma tributária que modernizou o sistema de arrecadação, a criação do sistema de avaliação do gasto público, a adoção de mecanismos de

desempenho no processo alocativo, dentre outras – sinalizam a intenção de romper com a lógica tradicional e aderir a um modelo orientado a resultados.

- A experiência uruguaia evidencia, portanto, que a existência de instrumentos plurianuais *per se* é insuficiente para promover a modernização à gestão pública. Em outras palavras, a excelência na gestão pública pressupõe não somente a utilização de instrumentos apropriados, mas também de um rol de práticas, técnicas e metodologias capazes de garantir a maximização do desempenho governamental⁹⁸.
- Por fim, é possível sugerir que um dos fatores chaves para o êxito na orçamentação plurianual reside na conjugação da etapa “de cima para baixo” (mediante, por exemplo, a utilização de projeções fiscais orientadas para a determinação do espaço fiscal) com a etapa “de baixo para cima” (consubstanciada na gestão eficiente dos órgãos setoriais, de forma que a sua programação se encontre em consonância com as prioridades fixadas pelo governo).

O governo uruguaio, como se notou anteriormente, vem procurando aperfeiçoar gradualmente suas técnicas de orçamentação e gestão financeira. Pesquisas futuras poderão indicar se essas mudanças têm alcançado êxito e efetivamente contribuído para o desenvolvimento das finanças públicas. Nesse sentido, é importante continuar prestando atenção aos desdobramentos das reformas implementadas naquele país.

⁹⁸ Para Umansky (2006, p. 40) seria desejável maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. A inexistência de envolvimento dos parlamentares, bem como a ausência de quadros técnicos (do legislativo) qualificados capazes de lidar com a complexidade do assunto, constituem uma das debilidades da orçamentação vigente no Uruguai.

C. Estudo de Caso III – Reino Unido

C.1. Introdução

A análise da experiência britânica em orçamentação plurianual reveste-se de especial importância por ter sido o Reino Unido, conforme relatam Boex *et al.*, (2000) em seu estudo comparativo sobre orçamento plurianual em diversos países, o pioneiro na sua introdução. Na visão desses autores, o propósito central da plurianualidade britânica focou-se na busca de “disciplina orçamentária, racionalização das políticas públicas, e eficiência alocativa por meio do enquadramento das decisões de gasto em um contexto plurianual” (BOEX *et al.*, 2000, p. 97-98). Além disso, dentre outros benefícios, a aplicação da visão plurianual ao orçamento público proporciona uma série de consequências (desejáveis) para as finanças públicas do país:

- Oferece um arcabouço de médio prazo para as políticas orçamentárias, que evidencia o impacto plurianual de compromissos assumidos pelo governo e explicita as medidas necessárias para atingir os objetivos econômicos do país;
- Confere continuidade e estabilidade ao processo orçamentário, já que as estimativas feitas em um ano serão utilizadas para embasar a construção do orçamento do ano seguinte (incorporando as necessárias atualizações);
- Permite ao governo elaborar seu cenário fiscal contemplando as restrições de financiamento referentes a anos subsequentes (BOEX *et al.*, 2000, p. 98).

O presente estudo tem por finalidade examinar os traços principais do orçamento plurianual implementado no Reino Unido, destacando não apenas seus componentes técnicos (fases do processo orçamentário), mas dando atenção também a aspectos políticos e institucionais, que são importantes para a compreensão da dinâmica decisória do gasto público.

Em termos de estrutura, este estudo está organizado em quatro partes (excluída essa introdução). A seção 2 retrata a organização política do Reino Unido e analisa a sua institucionalidade orçamentária. A seção 3 descreve o modelo orçamentário vigente, enquanto a seção 4 aborda especificamente a dimensão da plurianualidade. Finalmente, a seção 5 apresenta possíveis lições do caso do Reino Unido.

C.2. Organização política e institucionalidade orçamentária

C.2.1. Panorama histórico-institucional⁹⁹

O Reino Unido é formado por Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, que juntos compõem um Estado unitário governado por uma Monarquia Constitucional sob sistema Parlamentarista¹⁰⁰. Suas características predominantes são a presença de um Primeiro-ministro com forte poder e a separação pouco clara entre os poderes, ao contrário, por exemplo, do que predomina nas repúblicas presidencialistas.

O Reino Unido é uma monarquia hereditária constitucional, cujo sistema parlamentar compreende três componentes: (i) a Rainha¹⁰¹; (ii) a Câmara dos Comuns ou Câmara Baixa (*House of Commons* ou *Lower House*), composta por 650 membros eleitos, intitulados Membros do Parlamento (*MPs*); e (iii) a Câmara dos Lordes ou Câmara Alta (*House of Lords* ou *Upper House*), atualmente com 780 membros (por hereditariedade ou indicado pelo Governo).

⁹⁹ Sobre a estrutura e organização do Poder Executivo no caso britânico, veja-se Andrade e Jaccoud (1993).

¹⁰⁰ A formação do Estado "Reino Unido" começa com os Atos de União de 1707, os quais agregaram o parlamento dos reinos da Inglaterra e da Escócia, de modo a criar a Grã-Bretanha. Posteriormente, o Ato de União de 1800 reuniu a Grã-Bretanha e o Reino da Irlanda para estabelecer o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda.

¹⁰¹ A Rainha tem um extenso papel cerimonial. O Poder Executivo ainda é uma atribuição formal da Coroa, mas é efetivamente exercido pelos ministros. Quando o Parlamento é instalado, a Rainha recebe relatórios diários sobre os trabalhos legislativos. Ela também se reúne semanalmente com o Primeiro-ministro, formalmente seu auxiliar no exercício do poder executivo.

Todos os ministros do governo, incluindo o Primeiro-ministro, são membros da Câmara dos Comuns ou da Câmara dos Lordes. E assim também fazem parte do corpo legislativo, o que implica numa certa fusão entre os poderes executivo e legislativo. A Câmara dos Comuns, no entanto, é a casa mais poderosa do Parlamento. Por essa razão, o termo “Parlamento” costuma referir-se quase que exclusivamente à Câmara dos Comuns, de forma que, na visão de Lijphart (2003), esse sistema bicameral extremamente assimétrico configura um “quase-unicameralismo”.

O primeiro-ministro, líder do partido que ganha as eleições, é nomeado pelo monarca, conduz o governo, nomeando os ministros, presidindo o Gabinete, respondendo ao Parlamento e ao povo, atuando, enfim, como o foco natural da autoridade política, especialmente em momento de crise. Ao contrário de um Presidente americano ou francês, a autoridade de um Primeiro-ministro britânico não está limitada por nenhuma norma legal. Ele pode reorganizar ministérios com a mesma facilidade com que pode substituir ministros.

Ainda em contraste com outros países, a grande centralização de autoridade no Gabinete, particularmente nas mãos do Primeiro-ministro, concentra e simplifica bastante a tarefa de governar o Reino Unido. Um Primeiro-ministro não precisa incorrer nos “custos” de gerenciar uma coalizão multipartidária¹⁰² (como é o caso na Itália, na Holanda ou na Bélgica). Nem se defronta com autoridades eleitas por províncias como na Alemanha, no Canadá e nos Estados Unidos. Além disso, como não há um Legislativo realmente independente com a presença de um sistema explícito de *checks and balances* (freios e contrapesos) como ocorre nos EUA, o sistema político britânico praticamente não permite a existência de poderes institucionalmente competitivos aos do Primeiro-ministro.

A característica central do sistema político britânico é o governo partidário, com uma longa experiência de alternância entre os dois partidos que efetivamente disputam o poder: os Conservadores (*Conservative*

¹⁰² Em 2010, entretanto, a coalização entre conservadores e liberal-democratas ganhou as eleições e assumiu o governo no Reino Unido.

Party) e os Trabalhistas (*Labour Party*). O governo¹⁰³ é estritamente partidário porque o sistema eleitoral, distrital majoritário, invariavelmente atribui a maioria da Câmara dos Comuns a um dos partidos. Desta maioria sólida e disciplinada emerge o Gabinete, composto do Primeiro-Ministro e dos ministros que o auxiliam.

Segundo Lijphart (2003), o sistema bipartidário é que garante um executivo forte, como é o caso britânico, e não o parlamentarismo, pois experiências parlamentares com multipartidarismo não têm produzido necessariamente executivos fortes. Os fatores que em geral limitam a autoridade do poder executivo em outros países – uma forte segunda câmara (Senado), uma constituição escrita, um sistema federativo, uma assembleia independente, um judiciário ativo – estão ausentes do sistema britânico.

C.2.2. Dinâmica político-decisória: poder político e capacidade administrativa

Do ponto de vista institucional¹⁰⁴, o Gabinete britânico é um órgão misto que funciona tanto como um coletivo politicamente responsável perante o Parlamento, quanto como um agregado de dirigentes de repartições ministeriais individualmente responsáveis diante do Primeiro-ministro e do Parlamento pela condução político-administrativa das pastas que ocupam.

As funções político-administrativas do Gabinete podem ser agrupadas em quatro segmentos:

¹⁰³Segundo o *Fixed Term Parliament Act* de 2011, ocorrerão eleições gerais a cada cinco anos, sempre na primeira quinta-feira de maio. Eleições gerais podem ser antecipadas se houver uma moção de *no confidence* (voto de não confiança) no governo de Sua Majestade ou se 2/3 dos membros da Câmara dos Comuns apresentar moção concordando com a convocação de eleições gerais.

¹⁰⁴Atualmente, são 121 ministros, sendo 1 Primeiro-ministro, 21 ministros do Gabinete e outros 99 ocupantes de cargos de alto escalão que possuem o *status* de ministro. (Fonte: Disponível em <<https://www.gov.uk/government/how-government-works>>. Acesso em: 17.01.2014).

- (1) **Centro Decisório.** O Gabinete é responsável pela tomada das decisões políticas mais importantes e polêmicas; por ele tem de passar tanto uma declaração de guerra quanto mudanças nas linhas gerais de conduta das políticas públicas, o aumento ou a redução dos gastos públicos, decisões importantes sobre política externa etc.
- (2) **Condução das Atividades Parlamentares.** Cabe ao Gabinete coordenar os trabalhos legislativos e aprovar os detalhes e o cronograma das medidas que devem contar com a aprovação do Parlamento. O Gabinete determina o ritmo e a substância dos trabalhos legislativos, elaborando as leis mais importantes, estabelecendo o cronograma de aprovações, organizando a opinião e o voto dos parlamentares de forma a garantir a aprovação da legislação de interesse do governo¹⁰⁵.
- (3) **Coordenação Ministerial.** Ao Gabinete compete também atuar como árbitro político em questões polêmicas envolvendo os diversos ministérios. Os casos mais típicos são os conflitos entre os ministérios de investimento e de políticas sociais e o Tesouro, que são levados às reuniões do Gabinete sempre que falham as negociações bilaterais.
- (4) **Estabelecimento das macro-diretrizes governamentais.** O Gabinete também exercer a importante função de articular e supervisionar as políticas do governo.

Em relação ao papel desempenhado pelo Parlamento, é importante lembrar que suas funções não decorrem de um ordenamento constitucional. Como a constituição britânica não está escrita, as competências atribuídas ao Poder Legislativo encontram-se dispersas em um conjunto de leis, tradições e convenções. A ausência de Constituição confere-lhe bastante flexibilidade, já que lhe é permitido alterar

¹⁰⁵ Na prática, entretanto, a distinção entre Parlamento e Gabinete é confusa. Os ministros do Gabinete têm assento na Câmara e por meio de sua ascendência política e controle dos cargos políticos de segundo escalão (ministros juniores, secretários parlamentares etc).

qualquer dispositivo legal a qualquer momento e em qualquer direção (diferentemente de outros países, não há exigência de maioria qualificada para alterar leis nem revisão judicial). A soberania do Parlamento significa, portanto, que o Parlamento pode fazer as leis que lhe aprouver.

A legislatura bicameral compõe-se de membros da Câmara dos Comuns, eleitos pelo menos a cada cinco anos, e dos membros não eleitos da Câmara dos Lordes. Em função do seu caráter não eletivo, a Câmara dos Lordes encontra-se estritamente subordinada ao Parlamento. O questionamento semanal ao Primeiro-ministro, o mecanismo do voto de desconfiança e o ampliado sistema de comissões permanentes, entre outros, fazem do Parlamento um importante fórum de debates.

Devido à soberania exercida pelo Parlamento britânico, o Judiciário não pode modificar ou declarar inconstitucional qualquer lei aprovada pela Câmara dos Comuns, pode apenas interpretá-la e aplicá-la. Entretanto, o Judiciário pode declarar ilegais as ações do Executivo que forem além do que foi autorizado pelo Parlamento. Até 2009, quando foi criada a Suprema Corte do Reino Unido, a Câmara dos Lordes tinha função judicial, atuando como suprema corte de apelação¹⁰⁶.

C.2.3. Administração delegada: a configuração do poder local no Reino Unido

Apesar de se constituir em Estado unitário, o Reino Unido possui instâncias de governos subnacionais. Instituído pelo poder central, o governo local britânico adota a forma de um ou dois níveis. A estrutura em um só nível é chamada *Unitary Authority* (Autoridade Unitária). A estrutura em dois níveis está dividida em *County Councils* (Conselhos de Condados) que se subdividem em *District Councils* (Conselhos Distritais).

¹⁰⁶É interessante notar também que, até 2006, a figura do *Lord Chancellor* detinha o poder de indicar os juízes e era o chefe do sistema judiciário. Atualmente, o *Lord Chancellor* continua a ser um membro do Gabinete e pertence a qualquer uma das Câmaras, exerce o cargo de Ministro da Justiça, sendo responsável, entre outras coisas, por aperfeiçoar a justiça criminal e o sistema prisional. Além dele, também o Advogado-Geral (*Attorney-General*) e o Advogado-Geral Adjunto (*Solicitor-General*), assim como os Secretários de Justiça (*Law Officers*) são também membros do governo.

Os governos locais desempenham um importante papel na implementação de políticas públicas mais próximas do cidadão, mas, em geral, não gozam de autonomia financeira plena, dependendo dos recursos do governo central para atender às demandas dos cidadãos. Via de regra, ao governo local compete a provisão de ampla gama de serviços públicos, tais como educação, rodovias, transporte de passageiros, assistência social, bibliotecas, tratamento do lixo e planejamento estratégico.

Em 1998, houve alteração da relação do governo central com as diferentes partes que conformam o Reino Unido. Naquele ano, foram aprovadas leis, intituladas *Devolution Acts* (Leis de Delegação), que descentralizaram poder político e administrativo para a Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, que hoje possuem o *status* de administrações delegadas. Cada um desses entes passou a ter seu poder legislativo e autonomia administrativa.

Contudo, a principal fonte de recursos dessas administrações vem do governo central, por meio de descentralizações chamadas *block grants* (“pacote” de transferências), o que significa que há liberdade de uso dos recursos desde que aplicados segundo as responsabilidades que cada um desses entes legalmente possui. Os valores a serem descentralizados são baseados em fórmulas específicas que levam em consideração a população e outras variáveis. As regras que presidem a relação orçamentária entre governo central e as administrações delegadas estão estabelecidas em um documento denominado “Declaração de Política de Financiamento” (*Statement of Funding Policy*), que está sujeito a revisões periódicas. Os recursos destinados a estas administrações constam do *Spending Review* (Revisão de Despesas). Além das receitas oriundas do orçamento do governo central, essas administrações possuem outras fontes de receita.

C.3. O processo orçamentário

As características apontadas nas seções anteriores contribuem significativamente para moldar o processo orçamentário do Reino Unido, no qual se destacam certas peculiaridades que o distinguem

dos demais países da União Europeia (UE) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2004; KRAAN, 2007; ASENSIO, 2008).

O processo orçamentário¹⁰⁷ é marcado pela existência de poucos atores envolvidos. Este fato proporciona bastante agilidade ao processo ao tempo em que gera um sistema orçamentário altamente concentrado. Neste contexto, são peças fundamentais o *Chancellor of Exchequer*, que seria equivalente ao Ministro da Fazenda, e o *Chief Secretary of the Treasury*, correspondente ao Secretário do Tesouro. Ambos detêm responsabilidades individuais bastante específicas, o que lhes garante protagonismo no processo orçamentário. Além destes, destaca-se uma instituição, o *Office of Budget Responsibility* (Escritório de Responsabilidade Orçamentária), que tem, entre suas obrigações institucionais, a elaboração das projeções usadas no orçamento.

No Parlamento, não há uma comissão específica de orçamento. Contudo, cabe notar que o *Treasury Committee* (Comitê do Tesouro) é a instância que com frequência questiona os relatórios do orçamento anual e o pré-orçamento. Em relação ao acompanhamento *ex-post*, a *Public Accounts Committee* (Comitê de Contas Públicas) tem papel relevante, inclusive com poder para convocar agentes públicos para esclarecer acerca dos resultados alcançados decorrentes da aplicação de recursos públicos.

C.3.1. Legislativo versus Executivo

A repartição das competências orçamentárias entre os Poderes Executivo e Legislativo tem antecedentes históricos importantes. No século XVII, o Parlamento britânico aprovou o *Petition of Rights*, que confirmava o princípio de que tributo, para ser legítimo, precisava do seu consentimento. A aprovação do *Bill of Rights*, em 1689, tornou essa prescrição ainda mais explícita ao afirmar que nenhum cidadão poderia ser compelido a pagar imposto sem prévia autorização da lei.

¹⁰⁷A respeito do processo orçamentário britânico, consulte-se Young (2006).

Contudo, nos dias atuais, o processo legislativo é amplamente dominado pelo executivo e a iniciativa e formulação das leis ocorrem fora do Parlamento e, geralmente, sem a consulta prévia a seus membros. Antes mesmo de assumir, um novo governo já possui uma série de medidas contemplando diversas promessas eleitorais. Embora o estímulo para a iniciativa das leis possa ser originário de vários setores da sociedade e do governo (grupos de pressão, parlamentares, relatórios das Comissões Reais e órgãos especializados), a formulação e o detalhamento da legislação ficam a cargo dos ministérios e do Gabinete.

Uma segunda causa da subordinação do Parlamento ao Executivo foi o controle sobre o processo legislativo que os próprios partidos, no começo do século, outorgaram ao Gabinete para evitar as práticas obstrucionistas de minorias nacionais (irlandesas, no caso). O governo, a partir de então, foi autorizado a impor um limite de tempo aos debates, forçando o início da votação, e a limitar o tempo de tramitação de um projeto em cada um dos estágios do processo legislativo¹⁰⁸.

Outro aspecto importante é o baixo controle do Parlamento sobre o montante e a alocação dos recursos públicos. A estimativa anual de gastos (*Annual Estimates*) é apresentada pelo Gabinete ao Parlamento contendo os gastos em cada área de atividade, desagregados em discricionário e obrigatório, despesas correntes e de capital, de programas e administrativas. Tal estimativa é aprovada quase que automaticamente, sendo que a oposição costumeiramente levanta apenas questões gerais sobre os gastos públicos, nos dias em que lhe é concedida a escolha dos temas para debate.

¹⁰⁸O governo também obteve o controle do calendário legislativo, impondo a ordem e o ritmo das votações, com exceção do direito aos *Opposition Days* (Dias de Oposição), e do direito de acesso à tribuna aos membros individuais. Um dos únicos recursos dos membros do Parlamento é o pedido de adiamento de votação, raramente autorizado pelo *Speaker* (presidente da Câmara dos Comuns). O pedido não pode envolver gastos públicos e tem que contar com pelo menos 40 votos.

C.3.2. Elaboração

No Reino Unido, não há um arcabouço legal que determine como deve ser a elaboração do orçamento. Neste processo, o Tesouro tem um papel crucial. Um esboço do orçamento é preparado pelo Tesouro e encaminhado ao Gabinete para aprovação. Uma vez aprovado, o *Chancellor of Exchequer* (equivalente ao Ministro da Fazenda) apresenta o orçamento perante a Câmara dos Comuns em um discurso formal chamado *Budget Day*. As medidas tributárias anunciadas no orçamento são apresentadas à Câmara na forma de projeto de lei (*Finance Bill*) e publicada como lei (*Finance Act*) poucos dias após o *Budget Day*.

É importante notar que o conteúdo do que compõe os grandes agregados - receita, despesa e equilíbrio fiscal - não são definidos em lei. O *Finance Act* (Lei de Finanças), de 1998, conferiu plenos poderes ao Tesouro para definir os principais agregados orçamentários. Porém, todos os documentos apresentados pelo Tesouro ao Parlamento devem atender ao que prevê o *Code for Fiscal Stability* (CFS). Os agregados orçamentários usados pelo Tesouro constam, entre outros documentos, de relatórios anuais como o *Financial Statement and Budget Report* (FSBR) (Declaração Financeira e Relatório Orçamentário) e o *Economic and Fiscal Strategy Report* (EFSR) (Relatório da Estratégia Econômica e Fiscal). O FSBR e o EFSR são utilizados na preparação do orçamento e no monitoramento da situação fiscal.

A partir de 1992, o país introduziu limite de gastos para despesas discricionárias (*Departmental Expenditure Limits – DEL*), e para despesas obrigatórias (*Annually Managed Expenditure – AME*). A somatória dos gastos com *DEL* e *AME* formam o chamado *Total Managed Expenditure – TME*, mostrando assim o somatório completo de despesas do setor público como um todo (governo central, governos locais e empresas públicas), detalhadas em despesas correntes e de capital. Em geral, *DEL* responde, anualmente, por mais de 50% do *TME*¹⁰⁹.

¹⁰⁹A título de exemplo, no *Spending Round* (Rodada de Gastos) de 2013, o total *DEL* orçado foi de 362,6 bilhões de libras esterlinas e o *AME* foi de 130 bilhões de libras esterlinas para o exercício 2014-2015 (H. M. Treasury, 2013a).

Como mostra o quadro abaixo, as despesas discricionárias (DEL) compreendem um horizonte temporal plurianual, diferentemente das obrigatórias (AME) que não estão sujeitas a períodos plurianuais.

Quadro 7 – DEL X AME

Despesas discricionárias. As despesas do tipo *DEL* contêm a proposta detalhada, anual¹¹⁰, dos gastos plurianuais dos ministérios, que inicialmente foi definido para o período de três anos. Uma vez estabelecidos os limites de gastos dos ministérios, o Executivo revisava os compromissos assumidos no âmbito do DEL para os próximos dois anos e projetava a expectativa de gastos para o terceiro ano.

Despesas obrigatórias. Já as despesas do tipo AME, tais como benefícios da seguridade social, juros da dívida do governo central, pagamentos a instituições da União Europeia não estão sujeitas a limites plurianuais, embora sejam projetadas para vários anos, porque boa parte das despesas que compõem o AME não são controladas pelo governo.

Fonte: elaboração própria

Desde 1997, o processo de elaboração do orçamentário britânico foi dividido em dois momentos distintos.

Annual Budget Statement (Declaração Anual do Orçamento). O primeiro momento ocorre em meados de março (primavera), poucos dias antes do início do ano fiscal, quando o Ministro da Fazenda (*Chancellor of the Exchequer*) apresenta ao Parlamento o *Annual Budget Statement* (Declaração Anual do Orçamento), contendo toda a modificação na legislação tributária e as fontes de receita para o ano corrente, juntamente com o planejamento dos gastos agregados do governo para despesas obrigatórias e discricionárias.

¹¹⁰Os gastos são controlados pelo governo por meio dos chamados *Spending Reviews* (Revisões de Gastos), realizadas pelo menos duas vezes ao ano: a primeira durante a entrega do orçamento, em junho; e a segunda, no *Autumn Statement* (Declaração de Outono), em novembro/dezembro.

- **Spending Review** (Revisão de Gastos). O segundo momento acontece quando o *Chief Secretary of the Treasury* envia o *Spending Review* (anual, bienal ou trienal) ao Parlamento, normalmente em junho, detalhando os limites de gastos entre os Ministérios. Por sua vez, o Parlamento tem até o início de agosto para aprovar o orçamento, uma vez que o Governo já tem autorizado o gasto até 45% do valor do exercício anterior para poder executar as despesas no novo exercício.

É conveniente ressaltar que, no Reino Unido, o calendário de elaboração do orçamento é bastante fluido e pouco institucionalizado, valendo o que for definido pelo Gabinete junto com o Tesouro. Geralmente, a programação do orçamento vigente é detalhada em fins de maio do ano fiscal¹¹¹ em curso, quando os órgãos setoriais submetem ao Ministério da Fazenda suas respectivas propostas orçamentárias, intituladas *Main Supply Estimates* (Estimativas das Provisões Principais). Os dados são então consolidados e convertidos no chamado *Central Government Supply Estimates* (Estimativas das Provisões do Governo Central). Nada impede, contudo, que o governo atualize o Parlamento com novos limites orçamentários (*Supplementary Estimates*), depois de discutidos com cada ministério.

Os *Supplementary Estimates* (Estimativas Suplementares), à semelhança dos créditos adicionais brasileiros, são utilizados tanto para suplementar despesas já existentes como para cobrir novas despesas que o governo tenha obrigatoriamente que realizar. Caso as despesas do exercício excedam o montante autorizado, o Tesouro apresentará relatório perante o Parlamento para obter uma autorização *ex post*. Em geral, esta prática não envolve somas vultosas, pois a execução das despesas de Ministérios e agências é muito próxima do que foi orçado.

No que tange à gestão da dívida pública, o Tesouro possui amplo poder para tomar empréstimo para financiar o governo central. Entretanto, cabe ao *United Kingdom Management Office* (Escritório de Gestão do Reino Unido), agência executiva vinculada ao Tesouro, realizar a gestão

¹¹¹O Ano Fiscal do Reino Unido vai de 1/4 a 31/3.

da dívida. Conforme estabelece o Código de Estabilidade Fiscal (CFS), em cada orçamento anual o governo tem que reafirmar suas diretrizes quanto à dívida e ao endividamento.

C.3.3. Aprovação¹¹²

O Primeiro Ministro toma conhecimento do conteúdo do orçamento poucas horas antes do *Chancellor* apresentá-lo e entregá-lo formalmente ao Parlamento e mais especificamente à Câmara dos Comuns. O Parlamento britânico não debate o orçamento. O processo orçamentário é relativamente rápido, fruto da influência exercida pelo Executivo sobre o Legislativo. Uma possível rejeição da peça orçamentária na forma do *Vote of no Confidence*¹¹³ resultaria na queda do governo.

Uma curiosidade do orçamento britânico é a inexistência do princípio da unidade (que é adotado internacionalmente), que promove um “descasamento” entre a aprovação da receita e da despesa. A parte das receitas é recepcionada pelo Parlamento em meados de março, poucos dias antes do início do exercício fiscal, e é aprovada logo após o início do ano fiscal. Por outro lado, a parte que trata da despesa é apresentada ao Legislativo geralmente em junho e promulgado entre junho e agosto.

Outro traço interessante do modelo orçamentário do Reino Unido é uma espécie de “prática de antevigência”. Com vistas a evitar escassez de recursos até a aprovação da autorização das despesas, o Parlamento aprova o chamado *Vote on Account* (corresponde a cerca de 45% do montante de recursos aprovado para o ano fiscal em curso) 4 a 5 meses antes no início do novo ano fiscal (novembro/dezembro). Com isto, o governo pode começar a executar os recursos já em abril, mesmo a aprovação ocorrendo *a posteriori*.

¹¹²A apreciação das estimativas na Câmara dos Comuns está limitada a três dias durante a sessão legislativa.

¹¹³O *Vote of no confidence* (Voto de não confiança) pode ser levantado para outras matérias não necessariamente de natureza orçamentária. No Reino Unido, o último *vote of no confidence* ocorreu em 1979 e derrubou o governo trabalhista que tinha James Callaghan como primeiro-ministro. O novo governo que se formou alçou Margaret Thatcher ao posto de Primeiro-ministro.

No que tange à contribuição do Legislativo à peça orçamentária, a Câmara dos Comuns não pode propor emendas que aumentem o total das despesas, alterem a estrutura dos gastos ou diminuam receitas. A Câmara dos Lordes não detém prerrogativa alguma em matéria financeira, restando-lhe apenas a possibilidade de retardar o processo legislativo, no caso de matéria orçamentária por um mês. As informações contidas no quadro abaixo resumem os aspectos centrais do processo de aprovação orçamentário em sua dimensão legislativa.

Quadro 8 – Processo orçamentário no parlamento

- O Ministro da Fazenda apresenta o orçamento e traça, em linhas gerais, a estratégia de política fiscal do governo¹¹⁴;
- Cabe ao governo decidir a data em que apresentará o orçamento;
- As medidas tributárias se tornam efetivas na noite em que o orçamento é apresentado. Um projeto de lei é apresentado à Câmara dos Comuns e analisado por um comitê, onde governo e oposição podem propor emendas e nos novos artigos;
- O projeto de lei segue para a Câmara dos Lordes tão-somente para debate. Em seguida, ganha consentimento real;
- As despesas de cada Ministério são analisadas em comissões específicas, mas isto não é obrigatório;
- A Câmara dos Comuns adota uma resolução, aprovando as principais estimativas; e
- O esboço da Lei de Apropriação (*Appropriation Act*) é formalmente aprovada.

Fonte: elaboração própria.

C.3.4. Execução

Já em relação ao estágio da execução orçamentária, o orçamento britânico também apresenta características singulares. Dentre outras, um

¹¹⁴O Código de Estabilidade Fiscal (CFS) exige que o governo apresente e explique os objetivos de sua política fiscal diante do Parlamento. Estes objetivos têm que ser reafirmados no orçamento anual.

aspecto importante que merece ser destacado é a previsão, estabelecida pela Lei de Finanças de 1998, de que o Tesouro, por ocasião do discurso do Ministro da Fazenda perante o Parlamento no *Budget Day*, prepare documentação complementar. Pela sua relevância para compreensão do processo orçamentário britânico, convém explicitá-los:

- **Marco macroeconômico de médio prazo e estratégia fiscal.** A lei exige que o Tesouro apresente o *Autumn Statement*¹¹⁵. Este relatório, de natureza consultiva, é disponibilizado, geralmente, em dezembro e com antecedência mínima de três meses em relação ao orçamento propriamente dito. Seu conteúdo compreende as propostas mais importantes da política fiscal do governo, englobando projeções econômica e fiscal e análise do impacto do ciclo econômico sobre os principais agregados econômicos. As estimativas econômicas são produzidas pelo Escritório de Responsabilidade Orçamentária¹¹⁶.
- **Comparações de novas medidas com políticas de gastos já existentes.** Não há distinção entre antigos e novos programas. Contudo, a criação de novos programas requer a aprovação de fontes de recursos pelo Parlamento, além de explicações, caso isto implique na introdução de alguma medida de política fiscal relevante no orçamento.
- **Informação de *performance*.** No Reino Unido, não há nenhum dispositivo legal que exija que indicadores de *performance* dos programas sigam anexos ao orçamento. Entretanto, desde final dos anos 1990, o governo tem exigido que cada Ministério

¹¹⁵Além do *Annual Budget Statement*, o *Chancellor* apresenta o *Autumn Statement* ao Parlamento. Em 1997, o *Pre Budget Report* foi introduzido para demonstrar os progressos alcançados com a execução do orçamento, e iniciar as discussões com vistas ao próximo ciclo orçamentário. Em 2010, com a substituição do governo trabalhista pelo governo de coalizão o *Pre Budget* voltou a se chamar *Autumn Statement*.

¹¹⁶Outra exigência é o *Debt and Reserves Management Report* (DRMR) (Relatório de Gestão da Dívida e Reservas), que é parte do *Budget Report* (Relatório Orçamentário) e deve expressar os planos de empréstimos do governo em cada exercício financeiro e estabelecer as despesas financeiras decorrentes de pagamento de prêmio dos títulos públicos.

(*Department*) prepare um documento intitulado *Public Service Agreement* (PSA) (Acordo de Serviço Público) demonstrando seus objetivos, bem como respectivos indicadores de *performance* (Noman, 2008).

Conforme indicado anteriormente, o papel do legislativo no processo é bastante limitado¹¹⁷.

Cabe, ainda, mencionar o papel do Tesouro no estágio da execução. Em verdade, o Tesouro possui uma série de prerrogativas com relação à execução orçamentária. Cabe ao Tesouro, a partir da autorização contida no *Appropriation Act* (Lei de Apropriação), distribuir e controlar a alocação das dotações nos Ministérios. Além disso, controla o fluxo financeiro das despesas discricionárias (DEL) e das obrigatórias (AME). Ao Parlamento cabe acompanhar de perto os grandes agregados. Por meio deste controle sobre o financeiro, o Tesouro raramente recorre ao cancelamento de dotação para atingir objetivos fiscais.

O Sistema britânico possui mecanismos para lidar com despesas emergenciais e imprevistas ou que excedam os limites autorizados pelo Parlamento. Para tanto, existem o fundo de contingência, cujo capital é de 2% do orçamento de despesa do ano anterior, e as reservas, que são parte das estimativas anuais e de uso bastante restrito¹¹⁸.

Em termos de realocação de recursos dentro do exercício, o Tesouro pode realizá-la até certo limite, caso contrário, tem que solicitar ao Parlamento, mediante à apresentação de estimativas de suplementação (*Supplementary Estimates*). As transferências de autorizações de despesas correntes entre programas estão sujeitas à deliberação do Parlamento, já as despesas de capital entre programas e custos administrativos intra-programa estão sob o controle do Tesouro.

¹¹⁷No Parlamento, há comissões temáticas que podem examinar as propostas de gasto dos respectivos Ministérios antes que o orçamento seja aprovado, porém este processo não é obrigatório. Tendo em vista que o tempo dedicado ao debate do orçamento é muito restrito no Legislativo britânico, o *Liaison Committee* (Comitê de Ligação) é a instância, no Parlamento, que decide qual Comissão terá o seu relatório debatido em sessão plenária.

¹¹⁸A utilização de reservas é frequentemente compensada pela perda de flexibilidade do final do ano (*End Year Flexibility*) no caso das despesas DEL.

Outro aspecto importante do modelo orçamentário britânico, que pode ser visualizado no quadro abaixo, relaciona-se à implantação de regras fiscais para balizar a execução.

Quadro 9 – Regras fiscais do orçamento

- **Regras instituídas na gestão trabalhista.** Em 1997, o Reino Unido criou duas importantes regras fiscais que balizaram o nível das despesas públicas. Ele instituiu uma regra de ouro segundo a qual o governo somente pode se endividar para financiar investimentos públicos, e não para financiar seus gastos correntes. Estabeleceu-se, ainda, uma regra de investimento sustentável, segundo a qual o governo deve sempre procurar manter a dívida pública em níveis estáveis e prudentes, onde a relação dívida líquida/PIB não deve exceder 40%. Nem sempre, entretanto, essas regras foram sidas rigorosamente cumpridas¹¹⁹.
- **Regras instituídas na gestão do Partido Conservador.** Em 2010, a nova administração estabeleceu duas novas regras fiscais, em substituição às anteriores. As duas novas regras fiscais foram: i) o Mandato Fiscal (*Fiscal mandate*), segundo o qual o orçamento corrente (excluído o de investimento) deve ser ajustado ciclicamente para que esteja em equilíbrio ou seja superavitário dentro de cinco anos; ii) a Meta Suplementar (*Supplementary Target*), que prevê a diminuição da dívida líquida como proporção do PIB (para o período 2015-16).

Fonte: elaboração própria.

Além da criação de novas regras fiscais, o orçamento britânico recente contou com desenvolvimentos importantes em outras dimensões também. Em 1998, outra reforma foi instituída com vistas à modernização do gasto público por meio da introdução dos chamados *Spending Reviews*

¹¹⁹Segundo Dupont e Kwarteng (2012), em 2008 o governo britânico teve que abdicar destas regras fiscais, uma vez que a crise potencializou um histórico de sucessivos déficits fiscais. Para os autores, a mera existência das regras fiscais não garantiu o equilíbrio orçamentário ao longo dos anos em virtude de o governo ter trabalhado, entre outras coisas, com cenários fiscais super otimistas e definido o período dos ciclos econômicos de forma a atender a seus interesses.

(Revisões de Gasto) ou *Multi-Year Spending Reviews* (Revisões Plurianuais de Gasto).

Esses dois novos instrumentos possuem caráter plurianual e podem ser entendidos como relatórios contendo a projeção do limite de gastos dos ministérios para os próximos dois ou três anos. Até 2010, os limites de gastos eram projetados para os próximos três anos e revistos pelo menos a cada dois anos. O terceiro ano de um determinado SR passava a ser o primeiro ano de um novo SR. O SR 2010, por exemplo, detalhou o planejamento de gastos até 2014-2015 e no *Spending Round 2013*, o revisou e acrescentou o exercício 2015-2016.

No Reino Unido, os recursos não gastos ao final do ano fiscal em curso podem ser “carregados” (*carried over*) para o ano seguinte Lienert; Ljungman (2009). Porém, esta regra vale apenas para as despesas que constam do DEL (despesas discricionárias), uma vez que estas possuem natureza plurianual, estando excluídas as despesas do AME (despesas obrigatórias), cujo controle é anual. Os instrumentos de plurianualidade, e a sua forma de gestão, serão aprofundados na seção 4 deste estudo.

C.3.5. Avaliação e Controle

Atualmente, o Governo tem que enviar anualmente ao Parlamento um conjunto de relatórios associados ao orçamento. O *Finance Act* de 1998, por exemplo, estabeleceu a obrigatoriedade do *Pre Budget Report* (atualmente *Autumn Statement*) e *Debt and Reserves Management Report*. Adicionalmente, são enviados também o FSBR e o EFSR, já mencionados.

O *National Audit Office* (NAO), criado em 1983, é o órgão responsável pelo controle externo. Possui independência financeira, de gestão e operacional. Está autorizado a auditar todas as instituições vinculadas ao governo central, ou seja, o governo em geral, os ministérios, agências executivas etc. No sistema britânico, auditorias *ad hoc* podem ser realizadas mediante acordo e não por prescrição legal, inclusive por solicitação do próprio governo.

O Auditor-geral do Reino Unido, chefe da NAO e funcionário da Câmara dos Comuns, tem que emitir certificado atestando que as contas públicas apresentam uma visão fidedigna e justa, os recursos foram aplicados segundo os propósitos aprovados pelo Parlamento, e que as transações financeiras cobertas pelas rubricas estão de acordo com as normas às quais estão subordinadas. Busca-se identificar se a aplicação de recursos públicos atendeu aos princípios da economia, eficiência e efetividade. As administrações da Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte possuem cada uma um auditor-chefe que audita as contas públicas autorizadas pelos seus respectivos corpos legislativos.

Os ministérios têm a obrigação de enviar suas contas para o auditor-geral no prazo de até oito meses após o início do exercício fiscal e ao auditor-geral é dado dois meses para auditá-las. As contas consolidadas do governo são auditadas e, após certificadas, o relatório anual é entregue ao Tesouro, que deve submetê-lo, junto com as contas, ao Parlamento na data de sua escolha.

A atuação do auditor-geral relativa ao escopo do trabalho e às obrigações, bem como a do NAO, é regida por uma série de leis e algumas delas remontam ao século XIX. A despeito da importância do trabalho do NAO, esta instituição não detém poder para fazer cumprir as determinações emanadas do processo de auditoria. Este papel cabe ao Comitê de Contas Públicas (*Public Accounts Committee*), Comissão da Câmara dos Comuns que, baseada nos relatórios do NAO, pode convocar os ministérios para apresentar explicações em audiências públicas. Por convenção, o governo sempre responde a todos os relatórios dessa Comissão.

C.4. A Plurianualidade Orçamentária

O modelo de plurianualidade orçamentária vigente no Reino Unido tem suas origens em reformas nas finanças públicas implementadas pelo governo trabalhista, a partir de 1997, com o propósito de controlar os gastos públicos. À época, o Reino Unido experimentava sucessivos e persistentes déficits fiscais (GÓMEZ;VAZQUEZ, 2008) .

No bojo das reformas implementadas, destacam-se dois importantes documentos: o *Finance Act* (Lei de Finanças) e *Code for Fiscal Stability* (Código de Estabilidade Fiscal), ambos aprovados em 1998. Enquanto a Lei de Finanças estabelece quais documentos o governo deve apresentar ao Parlamento em matéria orçamentária¹²⁰, o segundo traz os princípios que devem reger a política fiscal britânica, quais sejam: transparência, estabilidade, responsabilidade, justiça e eficiência.

Além dos normativos citados, o governo lançou mão de uma série de outros instrumentos para viabilizar sua proposta, tais como o orçamento plurianual, a flexibilidade de final de ano (antigo *End-Year Flexibility* que foi substituído pelo Sistema de Troca Orçamentária), a pactuação de resultados (Acordos de Serviço Público), bem como a instituição das regras fiscais, discutidas anteriormente.

Com a mudança de governo em 2010, foi mantido o orçamento plurianual, porém as regras fiscais foram alteradas para *Fiscal Mandate* (busca de equilíbrio orçamentário ou superávit no prazo de cinco anos) e *Supplementary Target* (redução da dívida líquida como proporção do PIB), o *End-Year Flexibility* foi substituído pelo *Budget Exchange System* (Sistema de Troca Orçamentária)¹²¹ e o PSA foi abolido.¹²²

¹²⁰São eles: *Pre Budget* (Pré-orçamento), *Debt Management Report* (Relatório de Gestão da Dívida), *Financial Statement and Budget Report* (Declaração Financeira e Relatório Orçamentário) e *Economic and Fiscal Strategy Report* (Relatório de Estratégia Econômica e Fiscal).

¹²¹O Budget Exchange trouxe regras mais rígidas. No caso, os departamentos podem transferir até 1% dos gastos correntes do DEL e 2% dos gastos de capital do DEL de um ano para o outro, desde que a não utilização esteja prevista no com antecedência no *Supplementary Estimates* (Estimativas Suplementares), em janeiro ou fevereiro, antes do fim do exercício fiscal (The Institute for Fiscal Studies, 2013).

¹²²Em lugar do PSA, que era um instrumento de gestão *top-down*, o governo solicitou aos ministérios que criassem estruturas que permitissem as próprias pessoas e comunidades gerir e controlar. David Cameron e Nick Clegg comentaram a esse respeito: “No lugar das velhas ferramentas de prestação de contas burocrática – regulações de cima para baixo e metas – são as novas ferramentas de democracia, prestação de contas de cima para baixo – escolha individual, competição, eleições diretas e transparência” (Cameron e Clegg, 2010).

C.4.1. Instrumentos de Plurianualidade

O Reino Unido utiliza vários instrumentos de plurianualidade, que funcionam de forma integrada. Três desses instrumentos serão objeto de análise nessa seção: i) marco regulatório da política fiscal, ii) sistema de flexibilidade de final de ano (Troca Orçamentária); iii) da pactuação de metas ao controle de gastos.

- Marco regulatório da política fiscal

O primeiro aspecto importante do marco regulatório da política fiscal está relacionado à construção de projeções plurianuais que refletem o comportamento previsto para importantes variáveis macroeconômicas. O Escritório de Responsabilidade Orçamentária (OBR), instituição independente, elabora projeções de cinco anos para a economia e as finanças públicas, duas vezes ao ano. As projeções fazem parte do *Budget Statement* (Declaração Orçamentária) apresentado pelo *Chancellor* em março e do *Autumn Statement* (Declaração de Outono), em novembro/dezembro¹²³.

O desempenho do Governo no alcance das metas fiscais também é avaliado, bem como se há probabilidade superior a 50% de atingir a meta à luz da política atual. Além disso, o OBR testa a robustez da sua avaliação levando em conta a incerteza inerente às projeções fiscais. Examina ainda, detidamente, as medidas adotadas em relação às despesas de políticas de bem-estar e alterações tributárias, assim como emite parecer se elas são razoáveis.

¹²³Estas projeções são elaboradas já incorporando o impacto de medidas fiscais e de gastos anunciadas pelo *Chancellor*. Os detalhes das projeções constam do *Economic and Fiscal Outlook* (Perspectiva Econômica e Fiscal). Posteriormente, estas projeções são confrontadas com os dados reais e constam do Relatório de Avaliação Anual (*Forecast Evaluation Report*), publicado no outono (novembro/dezembro).

Quadro 10 – Escritório de Responsabilidade Orçamentária (OBR)**– Quem é?**

O OBR foi criado em 2010 com a finalidade de oferecer análise independente e de alto rigor técnico para as finanças públicas do Reino Unido. Faz parte de um número crescente de entidades de fiscalização fiscal ao redor do mundo.

A OBR é conduzida pelos três membros do Comitê de Responsabilidade Orçamentária (integrante da Câmara dos Comuns). Eles têm responsabilidade por executar as funções principais do OBR, inclusive julgar as conclusões derivadas de suas previsões.

Há um Conselho de Fiscalização (*Oversight Board*) que busca assegurar que arranjos efetivos serão implementados para garantir gestão de risco, governança e controle interno.

Há, ainda, um Painel de Assessoramento que conta com especialistas em assuntos econômicos e fiscais que orientam a OBR em seu programa de trabalho e métodos analíticos. O corpo técnico é composto por 17 servidores públicos.

– O que faz?

A OBR desempenha 4 funções centrais:

- Produzir projeções de 5 anos para a economia e as finanças públicas, duas vezes ao ano. Essas projeções são incluídas na Declaração Orçamentária feita pelo Ministro da Fazenda (perante o Parlamento) e incorporam o impacto de medidas tributárias ou de despesas anunciadas pelo Governo;

- As projeções produzidas pelo OBR são utilizadas para avaliar o desempenho do governo em relação às metas fiscais. No momento presente, duas metas de médio prazo são consideradas: i) equilíbrio do orçamento corrente dentro de uma escala temporal de 5 anos (note-se o componente de plurianualidade); ii) obtenção de trajetória descendente da dívida em 2015-6.

- Exame dos custos resultantes de novas medidas anunciados pelo governo tanto pelo lado da arrecadação como do lado da despesa. Após análise criteriosa, a OBR endossa ou não as estimativas feitas pelo Tesouro;
- Avaliação da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. O Relatório Anual de Sustentabilidade divulga projeções de longo prazo para diversas categorias de receita, despesa e transações financeiras, investigando se elas indicam trajetória sustentável para a dívida do setor público. Esse Relatório, ainda, analisa a saúde do balanço do setor público usando tanto os parâmetros das Contas Nacionais, quanto as Contas Integrais do Governo (que faz uso de princípios comerciais contábeis).
- Avaliação do desempenho governamental em relação ao teto de gastos sociais (*welfare cap*). Divulga também relatório sobre as tendências dos gastos sociais.
- Resposta a questões formuladas por parlamentares e produção de evidência a ser apresentada perante comitês parlamentares;

Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio eletrônico do OBR.

Cabe ainda ao OBR, que exerce papel importante no marco regulatório da política fiscal, avaliar a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo. O Relatório Anual de Sustentabilidade Fiscal (*Fiscal Sustainability Report*) estabelece projeções de longo prazo para as diferentes categorias de despesas, receitas e transações financeiras e avalia se elas sugerem uma trajetória sustentável para a dívida do setor público. O FSR também analisa a saúde do balanço do setor público utilizando a metodologia das contas nacionais convencionais, assim como as contas públicas preparadas usando os princípios da contabilidade comercial.

Até 2010, a plurianualidade orçamentária era trienal, com avaliações bienais com o objetivo de promover o ajuste necessário das despesas à política fiscal e aos tetos orçamentários plurianuais dos anos subsequentes. Ao assumir, o novo governo apresentou uma projeção de

despesa para os próximos quatro exercícios (até 2014-2015), focada na redução persistente das despesas com vistas ao alcance do equilíbrio fiscal e à redução da dívida ao final do período.

A título de ilustração, o Documento de Responsabilidade Orçamentária (*Charter for Budget Responsibility*), apresentado pelo *Chancellor* ao Parlamento em dezembro de 2014, discute as ações do governo em relação à formulação e implementação da gestão fiscal. O objetivo desse documento (H. M. Treasury, 2014a) é conferir transparência à política fiscal, bem como evidenciar o compromisso do governo com a sustentabilidade das finanças públicas. O quadro abaixo procura retratar os principais traços, divulgados no documento, do arcabouço fiscal adotado pelo Reino Unido. Ele permite constatar que, em relação à elaboração de projeções macroeconômicas, o marco regulatório opera dentro de um horizonte temporal de cinco anos.

Quadro 11 – Aspectos centrais do marco regulatório da política fiscal

– Objetivos da política fiscal

- Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas que fortalecem a confiança na economia, promovem justiça inter-geracional e garantir a efetividade das principais diretrizes governamentais;
- Apoiar e aperfeiçoar a efetividade da política monetária na estabilização das flutuações econômicas;

– Mandato da política fiscal

- Um objetivo prospectivo de alcançar saldo corrente, ciclicamente ajustado, até o terceiro ano do período (rolante) de previsão de 5 anos;
- Objetivo decrescente para a dívida líquida do setor público com porcentagem do PIB em 2016-7;
- Para garantir a sua sustentabilidade, será fixado teto para gastos com benefícios sociais (*welfare*) condizente com o período de previsões de 5 anos;

– Operação da política fiscal

- O Tesouro preparará o Relatório Orçamentário (*Budget Report*) para cada ano fiscal¹²⁴;

¹²⁴ Interessante notar que “o governo mantém o direito de discordar das previsões formuladas pelo Escritório de Responsabilidade Orçamentária” (H. M. Treasury, 2014a, p. 7).

- **Objetivo da gestão da dívida**
- **Operação para a gestão da dívida**
- **Operação para o teto dos gastos sociais (*welfare*)**

Fonte: elaboração própria com base em H. M. Treasury (2014a).

Conforme atesta outro documento, o Breve Guia das Finanças Públicas, as projeções incluem, além dos gastos de receita e despesa para o ano em curso, estimativas para os próximos 5 anos seguintes. A título de ilustração, é interessante reproduzir o conteúdo da edição disponibilizada em dezembro de 2014, que apresenta as expectativas do governo para o futuro próximo:

Para os próximos 5 anos, nós esperamos crescimento do dispêndio público em 6%, [taxa] bem mais lenta que a da economia de bens e serviços (*cash economy*). Isto está baseado nos planos detalhados do governo e nas suas premissas de gastos para períodos subsequentes. Nós esperamos crescimento dos gastos obrigatórios (AME) em 19% com juros sobre a dívida subindo 67% com a elevação das taxas de juros. Dessa forma, sobraria menos para serviços públicos e administração – nossas previsões sugerem que gastos discricionários (DEL) sofrerão queda de 12% em termos financeiros e aproximadamente um quarto como proporção da renda nacional até 2019-20 (OBR, 2014, p. 5).

Portanto, como informam os documentos consultados, a plurianualidade é prática consagrada na experiência britânica em finanças públicas. No caso do marco regulatório da gestão macroeconômica, o governo tem construído projeções para os próximos 5 exercícios. Como mencionado anteriormente, o principal objetivo desse instrumento é possibilitar o monitoramento do desempenho fiscal do governo (em relação às metas fixadas), assim como aferir o provável impacto de decisões relacionadas às políticas públicas e a flutuações na economia.

- Sistema de Flexibilidade de Final de Ano (*End-Year Flexibility*)

A fim de encorajar os órgãos setoriais a se adaptarem ao planejamento governamental de médio prazo, o governo britânico, por meio Tesouro, autorizou os ministérios a utilizar o sistema de flexibilidade de final de ano (*End-Year Flexibility*), que permitia executar programação

de um exercício no ano fiscal seguinte. Apesar de não mais vigorar, esse sistema merece reflexão rápida, já que pode fornecer um exemplo de boa prática, passível de ser adaptado ao caso brasileiro.

O sistema do *End-Year Flexibility* removiu o incentivo que os órgãos setoriais tinham de gastar todo o recurso antes de terminar o ano e, muitas vezes, de forma pouco eficiente. Esse sistema poderia até valer para mais de um ano, desde que obtivesse o consentimento do Tesouro. No caso britânico, o mecanismo só era aplicável às programações plurianuais.

Cabe destacar que o *End-Year Flexibility*, no formato “completo e ilimitado”, isto é, válido tanto de para despesas correntes como de capital, foi introduzido originalmente em 1994. A justificativa para ampliação desta flexibilidade foi possibilitar aos ministérios gerir o seu dinheiro de forma equilibrada a cada ano, bem como lidar com incompatibilidades no calendário de empenho e de pagamentos. Tal medida visava fornecer incentivos para ganhos de eficiência e planejamento intertemporal nos ministérios setoriais.

Com a troca de governo em 2010, e a respectiva implementação de uma série de mudanças, o mecanismo de flexibilidade de final de ano sofreu alterações na sua concepção, sendo inclusive rebatizado como Troca Orçamentária (*Budget Exchange*). Ele não é mais ilimitado, sendo agora fixados percentuais diferenciados para despesas correntes e de capital. Portanto, o atual governo sinaliza maior rigor na gestão de autorização de gastos transferida para outros exercícios e foco na redução dos gastos¹²⁵.

Em relação ao atual modelo, o Secretário do Tesouro divulgou nota na qual esclarece algumas das características do modelo:

¹²⁵O sistema de flexibilidade anterior (*End-Year Flexibility*) gerou estoques expressivos de endividamento e contribuíram, portanto, para a ampliação do déficit público. O sistema foi abolido no *Spending Review* de 2010 e os saldos existentes (dívidas) foram cancelados (H.M. Treasury, 2011b).

O Sistema de Troca Orçamentária (Budget Exchange System) confere flexibilidade aos departamentos para lidar com “derrapagem” (*slippage*) na despesa ao mesmo tempo que fortalece o controle de gastos. Ele também permite aos departamentos, de forma antecipada, renunciar (*surrender*) a uma despesa [que foi] sub-executada ao final do exercício financeiro em retorno por um correspondente aumento no orçamento do ano seguinte, sujeito a um limite prudencial ... Despesas sub-executadas que estejam além do limite serão desconsideradas e não serão levadas adiante (*carried forward*) (H.M.. TREASURY , 2011b).

A definição do modelo, denominado de Sistema de Troca Orçamentária (*Budget Exchange System*), é esclarecida em outro Documento publicado pelo Tesouro britânico. Em “Orientação Orçamentária Consolidada para 2013-4 (H.M.Treasury, 2013b), é explicado que

Troca Orçamentária é um mecanismo que permite aos departamentos carregar adiante uma despesa discricionária prevista (DEL) sub-executada de um ano para o próximo. É esperado que a Troca Orçamentária oferecerá flexibilidade aos departamentos para gerenciar seus orçamentos, ao mesmo tempo em que fortalece seu controle de gastos e proporciona maior certeza de forma a apoiar o planejamento efetivo (HM TREASURY, 2013b, p. 27).

Existem algumas regras básicas que devem ser observadas para que o recurso possa ser transposto para o exercício seguinte:

- despesa de capital não executada não pode se converter em uma despesa corrente;
- despesa corrente relativa à programação (finalística) não executada não pode se converter em despesa administrativa;
- despesa sub-executada associada a política pública “protegida” (*ring-fenced*) deve necessariamente ser aplicada na mesma política pública (ou seja, não pode se converter em recurso livre) (H. M TREASURY, 2013, p. 27);

Em relação às condições de aprovação, considera-se que aumento de gastos com despesas discricionárias requer consentimento formal do Tesouro. Dentro de certos limites, entretanto, o sistema de Troca Orçamentária admite que os departamentos fiquem dispensados de requerer autorização do Tesouro, podendo carregar adiante as dotações

não utilizadas. O quadro abaixo especifica esses limites para o período 2013-2014, que variam conforme o tamanho (do orçamento) de cada departamento:

Quadro 12 – Limites da troça orçamentária

Tamanho do Departamento	Limite Despesas Correntes*	Limites Despesas Capital*
DEL < £ 2 bi	2%	4%
DEL entre £ 2 e £ 14 bi	1%	2%
DEL > £ 14 bi	0.75%	1,50%

* despesas relativas ao orçamento discricionário (DEL)

Fonte: H. M. Treasury (2013b, p. 28).

Outro aspecto interessante é a vedação de carregar adiante as dotações por mais de 1 exercício. A justificativa para essa proibição tem caráter essencialmente fiscal, ou seja, para “garantir que o custo fiscal da Troca Orçamentária é gerenciável”. O Tesouro prevê, ainda, um mecanismo de operacionalização dessa plurianualidade “válida para 1 ano”, de forma a coibir a transferência de dotações por períodos mais longos. A regra é: o montante carregado de exercício anterior será deduzido do momento a ser carregado para o exercício seguinte. Um exemplo pode facilitar o entendimento.

Se, por exemplo, o departamento teve um montante de gastos não executados de £ 20 dentro de um orçamento total de £ 1000 no período t, então ele terá um orçamento de £ 1020 no período t+1. Se no período t+1, entretanto, ele teve gastos não executados de £ 30, o valor total de seu orçamento será £ 990. Entretanto, ele só poderá carregar £ 10 para o período t+2, de forma que o novo orçamento será £ 1010.

Em relação ao período do ano em que as dotações não executadas podem ser efetivamente aproveitadas, o Tesouro oferece a seguinte orientação: a Troca Orçamentária será realizada de acordo com cronograma de Estimativas Suplementares. É provável, no entanto, que o Tesouro tenha de ser informado (pelos departamentos) a respeito dos

montantes que eles pretendem carregar adiante no final de novembro, início de dezembro.

Essa descrição sobre o funcionamento da Troca Orçamentária fornece informações úteis não apenas para conhecer o modelo adotado no Reino Unido, mas também suscita a reflexão sobre quais desses princípios e regras poderia eventualmente ser transplantadas para o caso brasileiro.

Em particular, dois aspectos merecem ser sublinhados: i) a utilização de critérios de limites de transferência entre exercícios pode contribuir para fortalecer a gestão fiscal do orçamento (na medida em que coíbe o carregamento de dotações por múltiplos exercícios) incentivando os departamentos (ministérios) a exercerem controle de melhor qualidade sobre seus gastos; ii) a fixação de limites de “carregamento adiante” conforme o tamanho do orçamento do departamento sugere um fator de proporcionalidade, ausente no modelo orçamentário brasileiro, que parece bastante razoável.

- Da pactuação de metas ao controle de gastos

Até 2010, a pactuação de metas de desempenho no âmbito do *Public Service Agreement* (PSA) com os Ministérios e suas agências executivas estava incorporada à dinâmica do orçamento plurianual, fazendo parte do detalhamento do *Spending Review* e cobrindo grande parte das despesas governamentais. As metas pactuadas eram revistas a cada novo *Spending Review*, porém os recursos alocados aos ministérios não estavam condicionados à *performance* anterior. O PSA não tinha como objetivo manter a disciplina fiscal, mas melhorar o desempenho do governo na provisão de bens e serviços públicos e dar maior transparência à atividade governamental.

Embora o PSA não estivesse previsto em legislação ou regulamentos, todos os ministérios prestavam contas acerca do desempenho e provisão de serviços ao Tesouro. Por seu lado, o governo prestava contas ao Parlamento duas vezes ao ano. O Escritório Nacional de Auditoria (NAO) era responsável pela validação do sistema de dados usado para apurar o progresso em relação ao PSA.

O PSA foi introduzido no *Spending Review* de 1998 e foi evoluindo ao longo do tempo. Inicialmente, focava-se em metas de insumo e de processo e com um número grande de metas. Em 2004, além de uma redução significativa de metas, estas passaram a focar mais em produto e resultado. Entretanto, foi suprimido pelo governo sob o argumento de que o desempenho do governo na provisão de serviços à sociedade deve ser avaliado e sempre que possível realizado pelos próprios cidadãos. Pronunciamentos feitos por autoridades do Tesouro¹²⁶ sugerem que o foco da gestão governamental aparentemente deslocou-se da criteriosamente avaliação do gasto público (abordagem microeconômica) para um compromisso com a redução do déficit (abordagem macroeconômica).

Informações recentes divulgadas no sítio eletrônico do Tesouro Britânico *H. M. Treasury* ajudam a entender os novos objetivos traçados pelo governo no âmbito das finanças públicas. O documento de política governamental “Reduzindo o déficit e reequilibrando a economia”, publicado em abril de 2013, por exemplo, elenca uma série de prioridades destinadas à recuperação da sustentabilidade fiscal e à retomada do crescimento econômico *H. M. Treasury* (2013c). O objetivo central parece ser a ampliação da eficiência dos gastos públicos com o propósito de economizar recursos e, portanto, reduzir o déficit público.

Assim, por exemplo, a Revisão de Gastos de 2013 visa a obter £11.5 bilhões de economia resultante do dispêndio dos departamentos de dia-a-

¹²⁶ Na Revisão de Gastos de 2010, fica clara a abolição do sistema de desempenho criado pelo governo trabalhista. O cumprimento de metas, consideradas como “peso burocrático”, não será mais informado pelas autoridades locais e elas não mais serão monitoradas pelo governo. Acrescenta-se que será introduzido um novo marco de transparência que reduzirá a quantidade de dados produzidos, que será substituído por um documento único, completo, que será revisado anualmente. Acordos de metas envolvendo políticas setoriais (educação, segurança pública) também serão eliminados de forma a suprimir burocracia desnecessária (*H. M. Treasury*, 2010). Veja-se a justificativa apresentada pelo governo para a suspensão do sistema de metas: “Em linha com os valores da liberdade e responsabilidade, o Governo aboliu o sistema de gestão de desempenho *top-down* dos Acordos de Serviços Públicos (*Public Service Agreements*). O Governo substituirá essas tradicionais alavancas burocráticas por um sistema de responsabilização democrática. O novo Marco de Transparência fornecerá informação sobre desempenho e gasto” (*H. M. Treasury*, 2010, p. 34).

dia (possivelmente equivalente a gastos administrativos) no período entre 2015-16. A Declaração de Outono anunciou cortes adicionais de 1,1% no orçamento dos departamentos no período 2014-2016. Com esses cortes, estima-se que “por volta de 2015-2016, o custo de manutenção dos departamentos terá sido reduzido em aproximadamente em 40% quando comparado com 2010” (H.M TREASURY, 2013c). Em síntese, o foco do governo parece estar concentrado na eliminação de gastos, considerados essenciais para o reequilíbrio das finanças públicas. Essa orientação contrasta com a abordagem baseada em resultados e pactuação de metas implementadas pelo governo anterior.

É interessante notar que a passagem de um modelo focado na qualidade do gasto (pactuação de metas) para um modelo baseado no corte de despesas (reequilíbrio fiscal) não perdeu o caráter plurianual. Ainda que o instrumento tenha mudado, o Tesouro ainda continua agindo com base em horizontes temporais que excedem um exercício. Daí porque a Revisão de Gastos de 2013 estabelece novos parâmetros de dispêndio para o período 2015-2016, evidenciando que o planejamento fiscal, orçamentário e financeiro realizado pelo Tesouro compreende pelo menos três exercícios futuros.

C.4.2. Gestão da Plurianualidade

Em 2010, a coalização entre conservadores e liberais-democratas substituiu o governo trabalhista que esteve no poder por 13 anos. O novo governo empreendeu uma série de mudanças na condução do país, mas preservou importantes instrumentos de plurianualidade, como o orçamento plurianual, e fortaleceu as projeções macroeconômicas, ao criar um órgão independente (Escritório de Responsabilidade Orçamentária – OBR) para elaborá-las e monitorá-las.

No âmbito da gestão plurianual, o Reino Unido opera de forma integrada os seus instrumentos. Na etapa *top-down*, identifica-se a utilização do cenário macroeconômico projetado pelo OBR na definição dos tetos setoriais e da trajetória em busca da redução do endividamento e no equilíbrio fiscal. Há uma explicitação das prioridades governamentais

para o período de cinco anos, que coincide com a legislatura que constitui o governo.

A título de ilustração, cabe reproduzir a tabela de decisões de políticas públicas, que envolve o impacto fiscal plurianual resultante de variações tanto na receita como na despesa, apresentada na Declaração de Outono de 2014 perante o Parlamento.

Quadro 13 – Impacto fiscal plurianual de variações nas receitas e despesas¹²⁷

	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Custo total decisões de política (despesa)	130	-470	240	250	260	565
Custo total decisões de política (receita)	735	-560	-165	160	190	-140
Custo líquido das decisões de política	865	-1030	75	410	450	425

Fonte: Declaração de Outono de 2014 (H. M. Treasury, 2014b, p. 9).

Na etapa *bottom-up*, por sua vez, os tetos setoriais são alocados às programações anual e plurianual. Uma vez definidas as prioridades, os demais ministérios disputam o restante dos recursos, o que é arbitrado por um comitê de alto nível dentro do gabinete. É de responsabilidade dos ministros setoriais a alocação dos recursos aos programas. Assim, uma grande flexibilidade vem associada a um alto grau de responsabilização.

¹²⁷Valores em milhões de libras esterlinas.

A proposição de novo programa pode partir dos ministérios, porém não prospera sem o consentimento do Tesouro, a quem cabe também consolidar as propostas a serem apresentadas perante o Parlamento e monitorar sua execução.

Quanto ao processo decisório relativo a questões econômicas, é altamente centralizado no poder executivo e em especial nas figuras do *Chancellor* (equivalente ao Ministro da Fazenda) e do Secretário do Tesouro. Os atos do governo são aprovados pelo Parlamento, cuja maioria possibilitou a formação do governo e, por conseguinte, não apresenta contestações significativas, embora a oposição tenha direito de se manifestar.

O governo central e os ministérios individualmente são obrigados a apresentar uma série de documentos ao Parlamento explicitando parâmetros, compromissos e execução, assim como são convidados a prestar esclarecimentos ao Parlamento. Há estrutura de auditorias internas e um órgão de auditoria externa, o Escritório Nacional de Auditoria (NAO), que é vinculado ao Legislativo e audita as contas públicas, levando em conta os compromissos assumidos e identificando se foram respeitados os princípios de eficiência, efetividade e economicidade.

C.5. Considerações Finais

O estudo de caso do Reino Unido destaca a importância que tem sido dada ao orçamento plurianual para assegurar maior previsibilidade da ação governamental, evitando as armadilhas mais recorrentes derivadas da anualidade, como a concentração de gastos ao final do exercício. Outro aspecto relevante é a busca do controle da dívida e do endividamento público, bem como do equilíbrio orçamentário, mesmo com a alternância de governo. Ademais, os tetos setoriais plurianuais são vinculantes e exigem dos ministérios definição clara de objetivos, alinhamento com as prioridades governamentais, porém com delegação de poder para alocar os recursos, de modo a atingir os propósitos pactuados no âmbito do Executivo e aprovado pelo Legislativo. Além do compromisso institucional com a prestação de contas.

A grande concentração do Poder Executivo, com destaque para a atuação do Gabinete, do *Chancellor* e do secretário do Tesouro e um Parlamento que se confunde com este, não questionando suas decisões. Este arranjo está arraigado no sistema eleitoral distrital majoritário que predomina no Reino Unido e que é conhecido como modelo de democracia de *Westminster*.

A opção britânica é por um orçamento composto por programações plurianuais e anuais em que instituições, legislação, documentos funcionam de forma articulada para que este modelo se mantenha. Assim, a ausência de uma constituição escrita, a grande flexibilidade para selecionar agregados, alterar formato, conteúdo de documentos e datas de apresentação diante do Parlamento não representa ameaça ao modelo adotado. Isto porque está respaldado não por um governo específico, mas pelo conjunto das instituições do Reino Unido e consolidado ao longo do tempo por meio do respeito a tradições e convenções por vezes seculares.

Para finalizar essa reflexão, talvez seja conveniente sugerir possíveis lições a serem extraídas do caso britânico. Dentre os avanços recentes alcançados pelo Reino Unido, vale a pena chamar a atenção para a criação de um órgão de orçamento independente que exerce papel central na formulação e acompanhamento da gestão fiscal, orçamentária e financeira do país.

É possível argumentar que a criação de instituições fiscais independentes que avaliem – e, caso concordem, referendem – as projeções feitas pelo governo é uma tendência internacional. Na América Latina, o Chile possui instituição com funções semelhantes. Além de atuar como uma fonte revisora das estimativas produzidas pelos órgãos oficiais, instituições fiscais independentes podem contribuir para fortalecer a credibilidade do governo perante não apenas agentes do mercado, mas também sobre a própria sociedade civil. Dessa forma, fortalece a transparência e a *accountability* do governo.

Cabe também uma reflexão sobre a questão da conveniência de manter sistemas de desempenho em contextos de forte restrição fiscal, no qual o objetivo do governo é a redução do déficit. O exemplo do Reino

Unido parece demonstrar a dificuldade em compatibilizar um sistema orçamentário orientado a resultados (cuja essência é a vinculação entre alocação de recursos e avaliação de desempenho) quando o país enfrenta forte desequilíbrio nas contas públicas. A abolição do arcabouço de desempenho¹²⁸ e a adoção de expressivos cortes para reduzir o déficit suscita a reflexão sobre a existência de um possível dilema entre eficiência alocativa (otimização microeconômica) em situações de austeridade fiscal (aperto macroeconômico).

Contudo, em que pesem as novas diretrizes introduzidas após a eleição do governo conservador, a ênfase na plurianualidade não parece ter sido prejudicada. Se por um lado, o governo anterior (trabalhista) privilegiou um tipo de plurianualidade de caráter *bottom-up*, baseado em um sistema de metas de desempenho a serem atingidos pelos departamentos, o governo atual vem adotando um modelo de plurianualidade de natureza *top-down*, cuja essência é a redução do déficit e a estabilização da dívida. Enquanto no primeiro caso o foco era colocado na eficiência alocativa (“qualidade do gasto”), no segundo, o foco foi deslocado para a sustentabilidade das finanças públicas. Independentemente do tipo de plurianualidade, entretanto, fica claro que o modelo orçamentário do Reino Unido superou a fase da anualidade e passou a operar segunda uma lógica plurianual.

¹²⁸ Documentos divulgados pelo Tesouro como o Manual governamental de elaboração de relatório financeiro para 2015-16 sugerem que ainda que preocupação com verificação de desempenho não tenha saído completamente da agenda, elas não mais desempenham papel central. Esse Manual, por exemplo, solicita aos departamentos que forneçam informações bem genéricas sobre desempenho e risco. Manual disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/government-financial-reporting-manual-2015-to-2016>. Acessado em: 28.01.2015.

D. Estudo de Caso IV – Estados Unidos

D.1. Introdução

O caso dos Estados Unidos, discutido a seguir, ilustra como avanços realizados em outros países podem inspirar a introdução de soluções capazes de sofisticar o processo orçamentário.

Em termos de estrutura, este estudo está organizado em quatro partes (excluída essa introdução). A seção 2 retrata a organização política dos Estados Unidos e analisa a sua institucionalidade orçamentária. A seção 3 descreve o modelo orçamentário vigente, enquanto a seção 4 aborda especificamente a dimensão da plurianualidade. Finalmente, a seção 5 apresenta possíveis lições do caso americano para o Brasil.

D.2. Organização política e institucionalidade orçamentária

D.2.1. Organização política

Os Estados Unidos (EUA) constituem-se em uma República Federativa composta por 50 Estados e um Distrito Federal. A estrutura governamental norte-americana foi estabelecida pela Constituição de 1789, que consagrou como princípios fundamentais a separação de poderes e o federalismo. O país adota o regime presidencialista e possui três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

O Congresso norte-americano é do tipo bicameral, isto é, composto por uma Câmara dos Deputados e um Senado, cujos membros são eleitos por voto direto. A Câmara dos Deputados é composta por 435 Representantes, eleitos para um período de dois anos, cada um deles representando um distrito congressional. Cada estado tem direito a um certo número de membros representantes, dependendo do tamanho da população do estado, comparativamente ao tamanho da população do país. O Senado é formado por 100 membros. Cada estado dispõe de dois

senadores, independentemente do tamanho da população, eleitos para um período de seis anos (1/3 deles, entretanto, são eleitos a cada dois anos).

No Senado existem 16 comissões permanentes, além de alguns outros comitês especiais (*ad hoc*). Na Câmara há 19 comitês e alguns outros especiais. Existem ainda comitês conjuntos, a exemplo do Comitê Conjunto de Taxação (*Joint Committee on Taxation*). Cada uma das duas casas dispõe de três importantes comitês que desempenham papel fundamental na área orçamentária: (i) o Comitê de Orçamento (*Budget Committee*); (ii) o Comitê de Apropriação (*Appropriations Committee*)¹²⁹; e (iii) o Comitê Tributário (*Tax Writing Committee*)¹³⁰.

O sistema eleitoral baseia-se na regra *first-pass-the-post* (literalmente: o primeiro a cruzar a linha de chegada), de tal forma que se elege o candidato que obtenha o maior número de votos. Assim, o candidato vencedor fica dispensado de alcançar maioria absoluta de votos, bastando maioria simples. Esse sistema, frequentemente chamado de *winner-takes-all* (literalmente: o vencedor leva tudo), contrasta com o de representação proporcional. Em termos de sistema partidário, o modelo dos Estados Unidos pode ser considerado bipartidário, sendo os dois principais partidos políticos o Republicano (considerado de centro-direita ou de caráter conservador) e o Democrata (tido como de centro-esquerda ou de orientação liberal).

Em relação às finanças públicas, a autorização para o governo gastar, tributar e tomar empréstimos foi conferida pela Constituição ao Congresso, o qual posteriormente delegou ao recém-criado Departamento do Tesouro a responsabilidade por preparar e relatar as estimativas das receitas e despesas públicas. Ainda assim a Câmara de Representantes exercia controle sobre essas iniciativas do Departamento do Tesouro. Até o fim da Primeira Guerra Mundial, os EUA não tinham um orçamento elaborado de forma compacta e sistemática. As tarifas e os impostos sobre o comércio exterior eram até então mais do que suficientes para cobrir os gastos do governo federal.

¹²⁹O Comitê de Apropriação divide-se em subcomitês.

¹³⁰Conhecido, no Senado, por *Finance Committee* e, na Câmara, por *Ways and Means Committee*.

D.2.2. Institucionalidade orçamentária

Para se compreender a evolução histórico-institucional do sistema orçamentário dos Estados Unidos, convém abordar os seus episódios centrais, que serão discutidos a seguir.

Quadro 14 – Evolução do sistema orçamentário dos estados unidos

Ano	Ato Normativo	Conteúdo
1921	Lei de Orçamento e Contabilidade (<i>Budget and Accounting Act</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Estabeleceu o desenho do sistema de orçamento federal - Criação do órgão responsável pela elaboração do orçamento (<i>Office of Management and Budget - OMB</i>)
1974	Lei Parlamentar de Controle do Orçamento e do Contingenciamento (<i>Congressional Budget and Impoundment Control Act</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento do papel do Poder Legislativo - Fixação de competências concorrentes para a elaboração do orçamento - Criação do Escritório Parlamentar do Orçamento (<i>Congressional Budget Office - CBO</i>)
1985	Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit (<i>Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Lei de controle do déficit público mediante a fixação de metas fiscais
1990	Lei de Contenção Orçamentária (<i>Budget Enforcement Act</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução de novos mecanismos de controle dos gastos governamentais

Fonte: elaboração própria baseado em Schick (2007)

É interessante observar, inicialmente, que a evolução do sistema orçamentário dos Estados Unidos reflete a dinâmica de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Um dos grandes teóricos da orçamentação pública contemporânea, o Professor Allen Schick, discorre a esse respeito, mostrando que a definição de regras e procedimentos orçamentários tem sido arena de disputa entre os Poderes¹³¹.

O processo e a política da orçamentação revolvem em torno de duas instituições principais do poder governamental: a presidência e o Congresso. A evolução da orçamentação federal tem sido uma disputa entre os dois ramos políticos pelo controle do erário. Suas armas são as regras e os procedimentos orçamentários; cada um deles procura impor suas políticas e prioridades ao outro ao alavancar recursos para determinar quão grande o governo deve ser e como o dinheiro deve ser gasto. Por mais de duzentos anos, essas instituições têm competido pelo poder político, algumas vezes cooperando e outras vezes confrontando-se mutuamente (SCHICK, 2007, p. 8).

O Poder Legislativo desfrutou de longo período de domínio sobre a orçamentação. Entre 1789 e 1921, o Presidente não teve grande influência em matéria de finanças públicas¹³². O Congresso determinava praticamente de forma exclusiva como proceder em relação às receitas e despesas públicas.

No início do século XX, entretanto, a tendência foi revertida, com o fortalecimento do Poder Executivo que foi ampliando seu rol de atribuições. Essa preponderância foi formalizada com a promulgação da Lei de Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*) em 1921, conferindo ao Presidente a responsabilidade pelo planejamento das despesas orçamentárias. Marco histórico das finanças públicas dos Estados Unidos, a Lei de 1921 foi responsável pela construção do sistema orçamentário do governo federal.

A partir dela, o Presidente encontrava-se obrigado a enviar anualmente ao Congresso uma proposta de orçamento na qual detalhava

¹³¹Todas as traduções feitas no presente texto são de nossa responsabilidade.

¹³²Como explica Schick (2007, p. 10) “na verdade, a prática orçamentária era desconhecida quando a Constituição foi escrita. A orçamentação moderna surgiu na Europa no século dezanove e foi importada para os Estados Unidos no início do século vinte”.

todas as despesas pretendidas pela administração para o ano seguinte. Essa lei foi responsável tanto pela criação dos órgãos responsáveis pela elaboração do orçamento (*Office of Management and Budget – OMB*¹³³) e pela auditoria governamental (*General Accounting Office – GAO*), este último vinculado ao Congresso.

Até a década de 1970, o processo orçamentário em sua etapa legislativa era desarticulado. A ausência de coordenação interna permitia a cada comitê parlamentar aprovar gastos conforme julgasse conveniente. A partir de 1974, no entanto, com a aprovação da Lei Parlamentar de Controle do Orçamento e do Contingenciamento (*Congressional Budget and Impoundment Control Act – CBA*), o papel do Poder Legislativo foi revisto e suas atribuições fortalecidas. Desse momento em diante, o Legislativo recuperou o domínio sobre o orçamento, passou a dispor de um devido processo orçamentário.

A reforma do processo orçamentário consubstanciada nessa Lei Parlamentar de Controle do Orçamento e do Contingenciamento de 1974 ocorreu basicamente depois da traumática experiência do governo Nixon. Conforme explica Schick (2007, p. 19), coube à Lei de 1974 ampliar a participação do Congresso no processo orçamentário. Ainda que formalmente as atribuições do Presidente não tenham sofrido modificações, “agora, entretanto, o Congresso dispunha do seu planejamento orçamentário (*budget blueprint*), pressupostos econômicos, análises de programas, prioridades de gasto, e suas próprias ideias sobre como as receitas e despesas deveriam ser modificadas”.

Como desdobramentos dessa Lei, foram criadas as Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado (*House and Senate Budget Committees*),

¹³³Na realidade, a Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 criou o Escritório de Orçamento (*Bureau of Budget*), que foi integrado à estrutura de assessoramento do Presidente em 1939 e rebatizado de Escritório de Orçamento e Gestão (*Office of Management and Budget – OMB*) em 1970, na administração do Presidente Richard Nixon. Em relação às suas atribuições, o OMB, além de cuidar precipuamente dos assuntos relativos ao orçamento, tem papel fundamental na supervisão e coordenação com todos os ministérios e órgãos setoriais. O OMB serve ainda de ponto focal para o diálogo entre o Executivo e o Legislativo, já que toda legislação e qualquer proposta submetida ao Congresso deve passar pelo crivo do OMB.

para supervisionar a execução do processo orçamentário. Ficou instituído ainda o Escritório Parlamentar do Orçamento (*Congressional Budget Office – CBO*), com o propósito de fornecer ao Legislativo análise detalhada do impacto geral do orçamento (a ser votado) sobre a economia norte-americana.

Dentre as suas atribuições, cabe ao Escritório Parlamentar do Orçamento (CBO) estimar os custos de todas as proposições legislativas aprovadas por uma Comissão, de forma a possibilitar aos parlamentares o exame da adequação e da compatibilidade orçamentária e financeira, fruto das alterações na legislação¹³⁴. Por seu caráter também apartidário, o Escritório Parlamentar do Orçamento não fornece recomendações políticas. Compete, ainda, ao Escritório Parlamentar do Orçamento (CBO), a responsabilidade pela preparação de previsões e projeções econômicas, com destaque para a elaboração de relatório sobre orçamento e cenário econômico, compreendendo um horizonte de planejamento do orçamento, em geral de dez anos¹³⁵.

É possível perceber, portanto, que essas duas leis – de Orçamento e Contabilidade (1921) e de Controle do Orçamento e do Contingenciamento (1974) – contribuíram para desenhar as regras básicas do sistema orçamentário do governo federal. Como afirmado anteriormente, elas refletem a dinâmica de poder entre o Executivo e o Legislativo. Antes de encerrar a descrição dos episódios centrais da formação do modelo orçamentário dos Estados Unidos, é conveniente indicar duas leis mais

¹³⁴O Escritório Parlamentar do Orçamento (CBO) tem sido frequentemente solicitado a produzir avaliações preliminares dos custos orçamentários das proposições legislativas nos estágios iniciais de sua tramitação. Tais avaliações permitem ao Congresso saber se os limites de gastos fixados pela legislação são efetivamente cumpridos. Esta mesma Lei de 1974 obrigou ainda o Congresso a estabelecer um total de gasto máximo para o Orçamento como um todo, e para cada uma das grandes categorias de gasto. Isto permite aos congressistas tomar decisões conscientes dos impactos de cada dotação orçamentária sobre o total de gastos previamente decidido.

¹³⁵Esse relatório oferece condições para estabelecer uma base de despesas (para mensuração do déficit), em atendimento ao disposto na Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act – BBEDCA*), de 1985.

recentes que introduziram regras de controle do gasto público importantes na gestão orçamentária e financeira.

Em virtude do crescente déficit público norte-americano verificado até a metade da década de 1980, o Congresso emendou Lei de Controle Orçamentário do Congresso de 1974 e editou, em 1985, a Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act – BBEDCA*)¹³⁶. Esta lei foi criada com o propósito de estabelecer metas declinantes para o déficit para cada um dos próximos exercícios financeiros. Objetivo era alcançar um déficit equilibrado no ano de 1991. Caso o déficit previsto fosse superior ao teto imposto, a lei autorizava o cancelamento ou a limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias.

Um dos efeitos importantes dessa Lei de 1985 foi introduzir a visão inovadora de que os agentes políticos, quando estiverem deliberando sobre temas orçamentários e financeiros, devem ter suas decisões submetidas a regras fiscais. Conforme indica Allen Schick em seu seminal estudo sobre o processo orçamentário dos Estados Unidos:

Tanto a Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 quanto a Lei Congressual do Orçamento de 1974 autorizavam o Presidente e o Congresso a tomar qualquer decisão orçamentária que eles julgassem apropriado. Em contraste, a premissa da GRH [isto é, a Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit de 1985] era de que aos políticos são necessárias regras prefixadas que os impeça de realizar certas escolhas orçamentárias porque eles não são confiáveis para fazer a coisa certa por si próprios, e eles certamente não podem tomar as decisões difíceis necessárias para disciplinar a arrecadação e dispêndio federais (SCHICK, 2007, p. 22).

Em 1990, essa lei foi emendada, com a introdução da Lei de Contenção Orçamentária (*Budget Enforcement Act – BEA*), por meio da qual o Legislativo e o Executivo acordavam novamente uma redução gradual do déficit para vários anos. Contudo, diferentemente da Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit de 1985, a Lei de Contenção

¹³⁶ Popularmente conhecida como *Gramm-Rudman-Hollings* (GRH) Act, em homenagem a seus principais defensores dentro do Congresso.

Orçamentária não foi desenhada para controlar essencialmente o déficit. O foco deslocou-se do déficit e passou-se a controlar a despesa como forma de limites anuais para as despesas discricionárias e para o alcance do nível básico de arrecadação¹³⁷.

As reformas das décadas de 1980 e 1990, que introduziram importantes restrições fiscais no orçamento, acrescentaram novas camadas ao sistema orçamentário. Elas, entretanto, não alteraram a lógica de seu funcionamento: a alternância de fases de domínio executivo e fases de domínio legislativo.

D.3. O processo orçamentário

D.3.1. O processo orçamentário: aspectos gerais¹³⁸

Nos Estados Unidos, o processo orçamentário é uma atividade cíclica e plurianual, cujas atividades num determinado ano fiscal podem ultrapassar cerca de mais dois anos e meio. De fato, a partir do momento em que o orçamento é aprovado, o Executivo lida com três diferentes anos fiscais: (i) o do ano fiscal em curso, ao executar o orçamento aprovado; (ii) o do ano fiscal seguinte, quando submete ao Legislativo a proposta orçamentária; e (iii) o do terceiro ano fiscal, quando também planeja gastos. Como na maioria dos países, o ciclo orçamentário compreende um conjunto de quatro grandes fases: (i) elaboração e apresentação; (ii) autorização legislativa; (iii) programação e execução; e (iv) avaliação e controle.

¹³⁷Uma inovação interessante foi o processo intitulado PAYGO (ou *Pay-As-You-GO*), que teve vigência entre 1990 e 2002, que foi construído para restringir futuras decisões orçamentárias do Legislativo e do Executivo. O processo aplica-se às legislações cumulativas sobre receitas e despesas obrigatórias. Grosso modo, qualquer ato que provocasse aumento de despesas deveria ser compensado por meio da redução em outras despesas ou aumento de receitas. O PAYGO voltou a ser norma durante o governo do Presidente Barack Obama, conforme a Lei nº 45, de 2010, que pode ser consultada em http://en.wikipedia.org/wiki/Statutory_Pay-As-You-Go_Act_of_2010.

¹³⁸O Ano Fiscal vai de 1/10 a 30/9. Por exemplo, o Ano Fiscal de 2013 (FY2013) vai de 1/10/2012 a 30/9/2013.

É importante ressaltar que a Constituição norte-americana não exige que a iniciativa da proposta orçamentária seja do Executivo. Nem tampouco impõe seja o orçamento preparado de uma determinada forma ou com um determinado conteúdo. Nos Estados Unidos, o Executivo apenas prepara um orçamento contendo recomendações sobre receitas e despesas governamentais, envia-o em seguida ao *Speaker* (Presidente da Câmara dos Deputados ou *House of Representatives*), quem de fato apresenta e inicia o processo legislativo¹³⁹.

Resumidamente, a peça orçamentária é composta por um documento principal, contendo a mensagem presidencial ao Congresso e a análise das justificativas financeiras para os próximos cinco ou seis anos, e de uma prestação de contas para o corrente ano. Além de sugerir as apropriações orçamentárias para o ano seguinte, o Executivo pode propor a abertura (ou o cancelamento) de créditos adicionais para o ano em curso. A peça orçamentária contém, de forma detalhada, informações básicas sobre programas e respectivas dotações orçamentárias, além de um conjunto de projeções (*baseline*) de receita e de despesa, de superávit ou de déficit, e de dívida pública, e de anexos com séries históricas, estudos macroeconômicos e perspectivas analíticas.

De acordo com a Lei Parlamentar de Controle do Orçamento e do Contingenciamento de 1974, o orçamento anual deve ser submetido ao Congresso entre a primeira segunda-feira de janeiro e a primeira segunda-feira de fevereiro. Ele deveria ser aprovado pelo Congresso, até 15 de abril, por meio de Resolução. No entanto, dado que a peça orçamentária é aprovada separadamente pelas duas casas do Congresso (Senado e Câmara), é comum o acordo final do texto ser aprovado muito próximo do fim do ano fiscal (30/9).

¹³⁹ O processo é semelhante ao disposto na Constituição brasileira de 1824, quando o Ministro da Fazenda encaminhava a proposta orçamentária à Comissão de Finanças, a qual, por seu turno, apresentava-a ao Plenário da Câmara para assim dar início ao processo orçamentário.

D.3.2. Elaboração

O órgão responsável pela elaboração do orçamento, conhecido como *Office of Management and Budget (OMB)*, e os órgãos setoriais iniciam a preparação do próximo orçamento imediatamente depois de o Executivo submeter a última peça orçamentária ao Congresso. Na verdade, todo o processo orçamentário pode levar cerca de um ano e meio até ser formalmente submetido ao Congresso.

Em abril, a *OMB* submete aos órgãos setoriais as orientações para preenchimento do planejamento orçamentário (*planning guidance*) para o próximo ano fiscal. Antes, porém, ainda em fevereiro, os órgãos setoriais já trabalham internamente na coleta de dados sobre a prioridade de recursos para cada Ministério.

Entre junho e julho, a *OMB* faz o primeiro exercício de revisão das prioridades programáticas (*Spring Review*). Nesta primeira revisão discute-se a *performance* dos programas propostos e as principais dificuldades para o próximo orçamento.

Em julho, a *OMB* distribui aos órgãos setoriais a Circular A-11, com informações detalhadas e definição de conceitos orçamentários, e instruções sobre como preencher e submeter a proposta orçamentária para posterior revisão da *OMB*. Em anos mais recentes, tomando por base o *Government Performance and Results Act – GPRA*, de 1993, a *OMB* solicita seja também preenchido e informado na Circular A-11 e na proposta orçamentária a missão do órgão e as metas e medidas de *performance* dos programas.

Ao longo do exercício, cada Ministério mantém reuniões departamentais para discutir, em momentos distintos do ano, as previsões orçamentárias para despesas discricionárias e para despesas obrigatórias. Aliás, é importante ressaltar que boa parte do problema dos órgãos setoriais é determinar o montante de recursos necessários para o ano (t+1), já que ainda não sabe qual será o orçamento aprovado pelo Congresso para o ano (t), pois a previsão de aprovação pelo Congresso acontece durante o verão (junho a agosto). Por exemplo, desde 1981, o

Congresso tem em geral aumentado a dotação orçamentária do Ministério da Saúde, contrariamente à proposta encaminhada pelo Executivo. Significa dizer que caso um determinado órgão setorial aceite os números aprovados pela *OMB*, os quais são liberados em abril, corre o risco de ver aprovado um orçamento menor para o ano (t+1) do que aquele a ser aprovado pelo Congresso para o ano (t). Daí porque em determinados momentos do ano os órgãos setoriais colocam mais atenção naquilo que o Congresso pretende aprovar para o ano (t), do que propriamente nas orientações recebidas da *OMB* para o ano (t+1).

O longo prazo para aprovação do orçamento e o fato de ainda não serem conhecidas as apropriações para o ano seguinte demonstram que a peça orçamentária norte-americana é elaborada com alto grau de incerteza sobre as condições econômicas, as políticas presidenciais, ou ainda sobre as próprias ações do Congresso. Como o orçamento é meramente um pedido de autorização ao Legislativo, os órgãos não podem gastar ou iniciar seus programas baseados apenas nas recomendações do Executivo.

Até meados de julho, a *OMB* submete aos órgãos setoriais nova revisão orçamentária (*Mid-Session Review*), com o propósito de informar eventuais mudanças em algumas das premissas macroeconômicas anteriores, ou mudanças oriundas das emendas dos parlamentares.

Entre os meses de outubro e novembro, a *OMB* e a Casa Civil (*Executive Office*) mantêm rodadas específicas de negociação orçamentária, seja para tratar de despesas discricionárias, seja para analisar mudanças na legislação envolvendo despesas obrigatórias. Em seguida, a *OMB* aprova ou não a proposta orçamentária para despesas discricionárias dos órgãos setoriais. Eventuais propostas de mudança na legislação para despesas obrigatórias são informadas na parte do orçamento que trata também do *PAYGO*. Depois de aprovado o orçamento, os órgãos setoriais podem ainda apelar da decisão, momento este intitulado “*Pass Back*”. Os pedidos de revisão são então encaminhados ao *Budget Review Board*, composto pelo Vice-Presidente da República, o Chefe de Gabinete da Casa Branca, o Diretor da *OMB*, e um ou dois assessores de alto nível da Casa Branca.

Finalmente, entre novembro e dezembro, os órgãos setoriais compilam suas propostas finais, com base na decisão da OMB, para posterior encaminhamento da proposta orçamentária, em fevereiro. Depois de a proposta orçamentária ser submetida ao Congresso, o Legislativo conta com pelo menos seis meses para aprovar a Resolução, antes do início do ano fiscal (1/10).

Uma vez submetido o orçamento ao Legislativo, tanto o Presidente da República quanto o Diretor da OMB desempenham papel fundamental. A OMB e a Casa Civil mantêm reuniões com os comitês do Legislativo para discutir detalhes das políticas econômicas, e em geral permitem que discussões formais sobre programas específicos sejam também conduzidas pelos próprios órgãos setoriais. Na verdade, os órgãos setoriais têm a principal responsabilidade de defender e de justificar os programas do Executivo, porém nunca sobre seus próprios programas. Caso haja necessidade, o Executivo firma posição com o Legislativo quanto a eventuais desentendimentos na legislação orçamentária, por meio do encaminhamento ao Congresso do documento intitulado Declaração da Política da Administração (*Statement of Administration Policy – SAP*).

Quadro 15 – Calendário de elaboração do orçamento

<i>Fevereiro</i>	Coleta interna de dados sobre as prioridades dos órgãos setoriais.
<i>Abril</i>	<i>Planning Guidance</i> – OMB distribui limites e encaminha instruções para detalhamento da proposta setorial para o próximo ano fiscal.
<i>Junho/Julho</i>	<i>Spring Review</i> – OMB promove primeiro exercício de revisão da estrutura programática, distribui a Circular A-11 aos órgãos setoriais, e ainda dá mais informações sobre o preenchimento da proposta orçamentária.
<i>Julho/Setembro</i>	<i>Mid-Session Review</i> – Órgãos setoriais detalham e submetem proposta orçamentária à OMB, prevendo nova revisão.

1º de Outubro	Início do Ano Fiscal.
Outubro/Novembro	<i>Fall Review</i> – OMB e Casa Civil discutem despesas discricionárias para programas específicos, propõem eventuais modificações na legislação para algumas das despesas obrigatórias, e aprova a proposta orçamentária como um todo.
Novembro/Dezembro	<i>Pass Back</i> – Órgãos setoriais fazem comentários e/ou pedem revisão da proposta orçamentária aprovada pela OMB. A decisão final é do Presidente.
Dezembro/Janeiro	OMB e órgãos setoriais juntam toda documentação orçamentária.
1ª segunda-feira de Fevereiro	Proposta Orçamentária é encaminhada Congresso.

Fonte: *Office of Budget and Management*

D.3.3. Aprovação

Em geral, o processo orçamentário dentro do Legislativo inicia-se formalmente a partir da primeira terça-feira de fevereiro. Dado que o ano fiscal começa em 1/10, o processo orçamentário abrange praticamente toda a sessão legislativa, que vai de janeiro a novembro. Imediatamente depois de o Executivo submeter a proposta orçamentária, os órgãos setoriais encaminham diretamente ao Legislativo documento detalhado intitulado Justificativas Congressuais – *Congressional Justifications (CJs)*, contendo, entre outras coisas, informações pormenorizadas dos gastos presentes e futuros para cada um dos programas, bem como relatórios exigidos pelo *GPRA*, com indicadores de performance dos programas propostos.

Em seguida, com base nas informações contidas nas *CJs* e de posse de outros pressupostos técnicos e econômicos, a *CBO* submete ao Congresso seu próprio relatório, intitulado *Perspectiva Orçamentária* e

Econômica (*The Budget and Economic Outlook*), contendo reestimativas para a proposta orçamentária do Executivo e válido para um período de cerca de dez anos.

É importante ressaltar que, nos Estados Unidos, o Poder Legislativo não aprova a proposta orçamentária submetida pelo Poder Executivo. O Congresso analisa e revê a proposta orçamentária do Executivo, prepara seu próprio orçamento, aprovando em seguida três diferentes medidas:

- Aprova a Resolução do orçamento (até 15/4), contendo o montante total de receitas e despesas das principais categorias de gasto;
- Uma vez promulgada a Resolução do orçamento, o Legislativo aprova legislação autorizando mudanças nas regras tributárias e/ou em programas cujas despesas são obrigatórias; e
- Aprova leis apropriativas de gasto para despesas discricionárias do ano seguinte.

O propósito da Resolução do orçamento do Legislativo é servir de parâmetro fiscal para todos os comitês do Congresso. A Resolução não tem força de lei, nem tampouco é submetida ao Executivo. Ela fixa o nível agregado para despesas e receitas (e, portanto, o déficit ou o superávit e o nível apropriado para a dívida pública) e determina prioridades. A distribuição de recursos orçamentários para cada um dos comitês serve de guia para a elaboração de outras legislações fiscais inferiores, tais como atos de apropriação e de autorização legislativa e, caso necessário, atos de reconciliação.

As projeções calculadas pelo Executivo correspondem ao cálculo da receita e da despesa, do superávit (ou do déficit), e da dívida pública, relativas ao ano fiscal atual, ao seguinte (proposto), bem como para os próximos nove anos. A Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act – BBEDCA*) de 1985 definem as regras a serem seguidas pelos órgãos setoriais para calcular tais projeções.

Em linhas gerais, trata-se de um conjunto de projeções (*baseline*) anuais que poderiam ocorrer caso nenhuma mudança fosse feita nos

programas existentes ou nas políticas conduzidas sob as leis em vigor durante o período abrangido pelo orçamento. Para receitas e despesas obrigatórias, o *baseline* assume que elas continuarão a ocorrer no futuro segundo as leis em vigor. Quanto às despesas obrigatórias do tipo *entitlement* (de caráter continuado), o *baseline* é ajustado para considerar, entre outros fatores, os efeitos da inflação e alterações demográficas que alterem o número de beneficiados. Para as despesas discricionárias, o *baseline* assume que as alocações serão iguais à alocação mais recente ajustadas pela inflação projetada.

Uma vez aprovado o orçamento, ambos os comitês do Congresso emitem uma exposição de motivos conjunta, acompanhada de relatório com informações endereçadas aos diferentes Comitês de Apropriação (em se tratando de despesas discricionárias chamam-se *BEA caps*), ou para cada Comitê de Autorização (em se tratando de despesas obrigatórias chamam-se *Reconciliation*), em ambas as casas.

A fim de cumprir com as prioridades e com os níveis totais de despesas e de receitas definidos na Resolução, a Lei de Orçamento Parlamentar (*Congressional Budget Act*) criou um processo de reconciliação (*Reconciliation Process*) no qual permite ao Congresso utilizar procedimentos legislativos mais ágeis para promover mudanças nas legislações de receitas e despesas obrigatórias, mediante uma única lei, e fazer com que os montantes das receitas e das despesas obrigatórias realizáveis sob a legislação vigente sejam trazidos aos níveis definidos na *Budget Resolution*. Esse processo tem duas fases distintas: a primeira corresponde à edição de instruções de reconciliação (*Reconciliation Instructions*); e a segunda à aprovação da lei de reconciliação (*Reconciliation Bill*).

Durante o período de consideração do orçamento, o Congresso aprova também outros atos que fazem referência à receita tributária, à despesa, além de diversos outros atos apropriativos da despesa. Atualmente, nos Estados Unidos, menos de 40% das dotações orçamentária referem-se a despesas discricionárias. A maioria (60%) é fruto de legislação autorizativa, isto é, vinculada a despesas obrigatórias.

Toda e qualquer legislação a ser aprovada pelo Congresso que afete receitas ou despesas públicas deve cumprir com as regras dos comitês, além de também cumprir com a Resolução que aprovou o orçamento. As dotações orçamentárias são decididas tanto na Câmara quanto em comitês ou subcomitês do Senado. Cada subcomitê é responsável por uma determinada dotação e por um determinado número de órgãos setoriais e programas. A Constituição norte-americana impõe, contudo, que a iniciativa para propor leis de ordem financeira e tributária é da Câmara dos Deputados.

Para assegurar que o Congresso legisle dentro das restrições orçamentárias impostas, a Lei de Orçamento Parlamentar (*Congressional Budget Act*) prescreveu as chamadas questões de ordem (*point of order*), isto é, instrumentos do processo legislativo mediante os quais qualquer membro do Congresso pode propor a rejeição de uma emenda ou de um projeto de lei sob a alegação de que a proposição não se encontra em conformidade com as normas orçamentárias. Normalmente, uma questão de ordem pode ser rejeitada por maioria simples. No entanto, no Senado, para rejeitar algumas questões de ordem requer-se a maioria de três quintos.

Ao longo do processo legislativo, a Secretaria de Orçamento do Congresso (*CBO*) prepara o custo estimado de qualquer ato legislativo oriundo de um dos comitês do Congresso. Com essas informações, os comitês de orçamento decidem se a legislação cumpre ou não com a distribuição de dotações aos comitês (ou subcomitês), bem como com o montante total proposto no orçamento. O Congresso deve votar as leis de dotação orçamentária (*appropriation bills*) até 1/10 de cada ano. Caso descumpra com essa data (o que em geral acontece), o Congresso aprova a chamada “Resolução de Continuidade”, indicando a rubrica que financiará aquele programa de governo no próximo ano. De igual forma, quando o órgão setorial não recebe nenhuma nova dotação antes de terminar o prazo da atual, deve dar descontinuidade àquele programa, a menos que as dotações anteriores envolvam questões relativas à segurança individual ou coletiva, ou à proteção da propriedade privada.

Quadro 16 – Calendário de aprovação do orçamento

<i>Janeiro</i>	CBO envia relatório pormenorizado aos Comitês de Orçamento do Congresso contendo suas projeções econômicas e orçamentárias
<i>1ª terça-feira de Fevereiro</i>	Recebimento da proposta orçamentária
<i>Fevereiro</i>	CBO refaz estimativas do Executivo, conforme suas próprias projeções técnicas e econômicas
<i>Até seis semanas depois da 1ª terça-feira de Fevereiro</i>	Demais comitês entregam aos Comitês de Orçamento da Câmara e do Senado suas projeções e estimativas. Os Comitês informam suas preferências sobre quais assuntos orçamentários estarão responsáveis.
<i>15 de Abril</i>	Senado e Câmara aprovam o Orçamento.
<i>30 de Setembro</i>	Fim do ano fiscal. Em tese, todos os projetos de lei de apropriação (uma para cada comissão de apropriação) devem ter sido votados. Caso contrário devem emitir “Resolução de Continuidade”.
<i>1º de Outubro</i>	Início do Ano Fiscal. Legislativo pode ainda votar projetos de lei sobre apropriações.

Fonte: *Office of Budget and Management*

D.3.4. Execução

Nos Estados Unidos, a despesa pública obedece a dois tipos de legislação: (i) legislação sobre despesas obrigatórias (*substantive legislation* ou *authorising legislation*), de carácter temporário ou continuado; e (ii) legislação para despesas discricionárias (*appropriations legislation*). As despesas obrigatórias (*mandatory spending*) são gastos

públicos governados por fórmula ou critérios fixados pela legislação permanente, mais do que por leis orçamentárias periódicas. A legislação que trata de despesas obrigatórias informa o programa e o instrumento a que se dedica o gasto, as regras de elegibilidade, o órgão público envolvido na execução, as obrigações de pagamento etc. As despesas obrigatórias, quando autorizadas por lei, podem necessitar ou não de apropriações anuais subsequentes. Leis sobre despesas discricionárias, no entanto, são controladas por leis apropriativas de gasto (dotações orçamentárias) que autorizam o ente público a incorrer em obrigações e a liquidá-las sob a forma de um pagamento.

O conjunto de leis ou atos que aprovam as dotações orçamentárias anuais torna-se a peça orçamentária do governo para aquele determinado ano fiscal. Em geral, a execução orçamentária é o período no qual as dotações aprovadas estão disponíveis para empenho. Ao longo desta fase, o objetivo dos órgãos setoriais é gastar os recursos autorizados pelo Legislativo para os programas propostos, à luz das regras fiscais e dotações aprovadas, e ao mesmo tempo dar início à primeira fase da próxima peça orçamentária.

A chamada Lei da Obediência (*Anti-deficiency Act – ADA*), aprovada em 1982, é uma das normas fiscais levadas em consideração durante a fase de execução do orçamento, sobretudo quanto aos limites das dotações orçamentárias. Esta lei proíbe ao ente público empenhar ou gastar recursos superiores à dotação orçamentária disponível para empenho. Trata-se de um controle financeiro, cujo objetivo é alcançado mediante o uso de um sistema de limites orçamentários (*apportionments*) ou de descentralização de limites (*allotments and suballotments*). Os limites orçamentários são as dotações anuais adicionadas aos saldos de dotação de anos anteriores disponíveis para empenho. No início do ano fiscal, ou em qualquer momento do ano, a OMB distribui limites aos órgãos setoriais informando o montante de recursos com os quais podem contratar pessoal, assinar contratos ou acordos de subvenção etc., de forma a levar adiante seus programas, projetos e atividades.

Quadro 17 – Calendário de execução do orçamento

1º de Outubro	Início do Ano Fiscal.
Até 10 de Setembro	OMB distribui limites aos órgãos setoriais informando o montante de recursos com os quais podem contratar pessoal, assinar contratos ou acordos de subvenção etc., de forma a levar adiante seus programas, projetos e atividades.
Ao longo do Ano Fiscal	Os órgãos setoriais informam ao Tesouro os empenhos havidos ao longo do ano, de acordo com os procedimentos de controle existentes, e encaminham periodicamente seus relatórios financeiros.
30 de Setembro	Fim do Ano Fiscal.

Fonte: *Office of Budget and Management*

D.3.5. Avaliação e Controle

Por meio dos mecanismos de controle, cada órgão setorial é responsável por assegurar que os empenhos e os pagamentos estejam respaldados por leis autorizativas de gasto. A Circular A-11 informa os órgãos setoriais sobre toda a parte relativa à execução orçamentária. Além dela existe uma série leis federais que controlam e balizam a gestão financeira dos órgãos setoriais. De acordo com algumas delas, as inspetorias-gerais dos órgãos públicos devem ser capazes de conduzir, supervisionar e coordenar auditorias e investigações relativas aos programas e atividades dos órgãos setoriais. Técnicos da área fiscal devem ainda ser capazes de controlar toda movimentação financeira e de consolidar e de encaminhar os relatórios de acompanhamento financeiro.

A OMB tem como uma de suas funções a de revisar os programas e relatórios financeiros, e de monitorar os órgãos setoriais em seus objetivos. O Poder Legislativo, por sua vez, fiscaliza os órgãos do Poder

Executivo por meio do habitual processo legislativo, de audiências formais e de investigações.

Regularmente, o Escritório Geral de Contabilidade¹⁴⁰ (*General Accounting Office – GAO*) audita, examina e avalia os programas governamentais, além de aprovar todas as contas do Executivo a cada ano fiscal. As recomendações e determinações visando ações corretivas são informadas periodicamente ao Legislativo, à *OMB*, bem como aos órgãos setoriais.

D.4. A Plurianualidade Orçamentária

O processo orçamentário norte-americano dispõe de inúmeros elementos plurianuais. Preliminarmente, é interessante notar que os instrumentos de plurianualidade diferem entres as esferas da federação. Não é raro encontrar orçamentos plurianuais no nível de Estados e Municípios. A título de exemplo, de um total de 50 Estados, 20 deles utilizam algum tipo de orçamento bianual.

D.4.1. Instrumentos de plurianualidade

Não obstante o orçamento dos Estados Unidos seja, em relação a sua periodicidade, essencialmente anual, existem aspectos plurianuais importantes que merecem ser considerados. Conforme apontam estudiosos do processo orçamentário do país, a orçamentação federal

¹⁴⁰A GAO é uma agência independente e apartidária vinculada ao Congresso. O Diretor (*Comptroller General*) é indicado pelo Presidente e confirmado pelo Senado para um mandato de 15 anos. Sua principal função é supervisionar o controle de contas dos órgãos do Executivo, garantindo assim que os gastos orçamentários tenham a destinação estipulada pelo Congresso. Muito embora no início suas atribuições fossem semelhantes às de um Tribunal de Contas, limitando-se a realizar auditorias contábeis nos órgãos da Administração Pública Federal, a GAO foi ao longo dos anos ampliando gradualmente seu poder fiscalizador. A partir de 1970, por meio do Ato de Reorganização Legislativa, transformou-se também num órgão de avaliação da *performance* das políticas públicas dos órgãos setoriais do Executivo, servindo de subsídio para as decisões do Congresso a respeito do Orçamento.

frequentemente envolve mais de um período fiscal, já que “as atividades relacionadas a um particular ano fiscal se estendem por um período de dois anos e meio (ou mais). Enquanto o orçamento está sendo considerado, as agências federais devem lidar com três diferentes anos fiscais ao mesmo tempo: implementar o orçamento para o ano fiscal corrente; buscar recursos orçamentários para o próximo ano fiscal; e planejar para o ano fiscal após aquele” (HENIFF *et al.*, 2012, p. 9).

A seguir, serão analisados alguns desses instrumentos de plurianualidade presentes no caso dos Estados Unidos. Atenção será concentrada em três instrumentos principais: macrogestão fiscal, autorizações de apropriação plurianuais e *carry over*.

- Macrogestão fiscal para controle do déficit público

A visão plurianual do orçamento dos Estados Unidos ganhou impulso com as reformas da década de 1980 e 1990, que introduziram não apenas limitações no dispêndio federal, mas também impôs limites globais para os gastos públicos, com o propósito de alcançar o equilíbrio orçamentário. Conforme mencionado em seção anterior deste estudo, a Lei de Orçamento Equilibrado e Controle Emergencial do Déficit, de 1985, definiu metas de redução do déficit público e criou mecanismos de contingenciamento da despesa (conhecidos como *sequestration*). Por sua vez, a Lei de Contenção Orçamentária de 1990 estabeleceu tetos sobre o gasto discricionário e outros mecanismos de gestão financeira (como o PAYGO) para fortalecer o controle da despesa pública¹⁴¹.

¹⁴¹É interessante analisar, inicialmente, os mecanismos de ajuste fiscal introduzidos pela Lei de Contenção Orçamentária de 1990, cuja finalidade central foi a redução do déficit público. A Lei de Contenção Orçamentária de 1990 dividiu os gastos federais em duas categorias: (i) despesas discricionárias, controladas ao longo do processo orçamentário anual; e (ii) despesas obrigatórias, controladas por leis permanentes. O controle de gastos, portanto, é realizado essencialmente por meio das despesas discricionárias, já que sobre as obrigatórias, nem o Executivo nem o Legislativo possuem poder imediato de alteração.

De forma a assegurar que as políticas propostas pelo governo estejam contidas nos limites projetados de gastos para os próximos anos, o orçamento contém um cálculo sobre a projeção de gastos para o médio prazo, cuja importância é refletir o custo atual e futuros dos programas de governo¹⁴².

O orçamento do governo dos Estados Unidos inclui estimativas de receitas e despesas para o ano orçamentário corrente e para os quatro próximos seguintes. O propósito das estimativas plurianuais do orçamento contidas no orçamento federal é fornecer um arcabouço plurianual para decisões de política fiscal correntes, de forma a garantir que essas decisões sejam compatíveis com a estratégia fiscal de médio prazo do governo de contenção do déficit. As estimativas de dispêndio de médio prazo também oferecem um ponto de partida informal para a formulação do orçamento anual do ano seguinte (BOEX *et al.*, 1999, p. 16-7).

O mecanismo principal do ajuste fiscal durante a execução orçamentária é o cancelamento (*sequestration*) de despesas discricionárias. Assim, caso as leis de apropriação para despesas discricionárias fixem autorização de gastos superior ao limite fiscal estabelecido, todos os programas que contenham despesas discricionárias serão então automaticamente reduzidos de um percentual único, cujo nível seja capaz de reequilibrar o limite imposto para tais gastos ou o equilíbrio orçamento como um todo. Esses cortes lineares instituídos para ajustar o orçamento às metas fiscais são, portanto, instrumento de plurianualidade, já que visam a adequar os gastos federais à trajetória desejada do déficit público.

¹⁴²Institucionalmente, tanto o Escritório de Orçamento e Gestão – *Office of Management and Budget* (OMB) – quanto o Escritório de Orçamento do Congresso – *Congressional Budget Office* (CBO) – têm a responsabilidade conjunta de fazer com que haja simetria entre a solicitação de gastos e as estimativas de receita, como forma de evitar os efeitos do cancelamento (*sequestration*) de recursos. Cada órgão setorial elabora suas próprias estimativas, e eventuais discrepâncias no conjunto de estimativas devem ser tornadas públicas e explicadas à OMB. As estimativas elaboradas pela OMB formam a base para o pedido de cancelamento de recursos por parte do Executivo e não podem ser modificadas.

- Existência de autorizações de apropriação plurianuais

Outro elemento importante de plurianualidade refere-se às autorizações de apropriação¹⁴³. Segundo Schick (2007), as autorizações podem ser permanentes, anuais ou plurianuais.

Quadro 18 – Tipos de autorização de apropriação orçamentária

- Autorizações permanentes: não se referem a períodos determinados de tempo, permanecendo em funcionamento até que o Congresso efetue alguma mudança. Não há referência a valores específicos.
- Autorizações anuais: correspondem a um exercício financeiro e mencionam a dotação orçamentária a ser atribuída. Precisam ser renovadas anualmente para continuar válidas.
- Autorizações plurianuais: abrangem geralmente períodos de dois a cinco anos. Quando expiram, precisam ser renovados. Referem-se, sobretudo, a despesas de capital.

Fonte: Schick (2007, p. 196)

Autorizações de apropriação plurianuais são mais frequentes em despesas com transportes e infraestrutura. Um exemplo, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo, pode ser elucidativo.

Quadro 19 – Características básicas dos atos de autorização

- Estabelecimento de agência ou programa: o Subsecretário, por meio do Serviço Nacional de Meteorologia e outros programas da Administração Nacional Oceânica e Atmosférica, estabelece o Sistema de Informação Nacional Integrado da Seca.

¹⁴³No orçamento dos Estados Unidos, há diferença entre uma autorização legislativa (*authorization*) e a fixação das dotações orçamentárias (*appropriation*). Autorização legislativa define a política a ser implementada, define limites máximos de financiamento e estabelece os termos e condições que deverão ser respeitados, bem como eventuais restrições. Por sua vez, a apropriação corresponde ao montante atribuído à agência para a implementação efetiva da política, constituindo-se, portanto, nos recursos orçamentários que financiarão determinada política pública. A apropriação permite à agência contrair obrigações e obter os fundos junto ao Tesouro (White House, 2013, p. 136).

- Funções do Sistema: (1) oferecer um efetivo sistema de detecção de seca; (2) coordenar e integrar a pesquisa federal em apoio ao sistema de detecção da seca; (3) fazer uso de programas e parcerias já existentes de previsão e avaliação.

- Autorização de Apropriação:

US\$ 11 milhões – ano fiscal de 2007

US\$ 12 milhões – ano fiscal de 2008

US\$ 13 milhões – ano fiscal de 2009

US\$ 14 milhões – ano fiscal de 2010

US\$ 15 milhões – ano fiscal de 2011

US\$ 16 milhões – ano fiscal de 2012

Fonte: Schick (2007, p. 197) com adaptações

- *Carry Over*

No orçamento, a dotação orçamentária é registrada como um montante global e anual de recursos necessários e disponíveis para o gasto. Em geral, as dotações orçamentárias terminam depois de um ano de aprovadas. Há ocasiões, no entanto, em que o saldo remanescente de certas dotações orçamentárias são transferidas para o orçamento do ano seguinte. Isso acontece, em geral, para vultosos programas de compras do governo ou para projetos de construção, nos quais o Executivo solicita ao Legislativo, de uma só vez, um montante global de recursos capaz de completar tais projetos ou programas, muito embora saiba que o projeto tem duração mais longa do que um ano. Caso o montante aprovado não seja totalmente gasto (economia de dotação orçamentária), o montante remanescente da dotação não necessita ser reapropriado pelo Legislativo no ano seguinte, já que pode ser transferido (*carried over*) para o próximo orçamento.

A prática orçamentária do *carry over* – que é um exemplo interessante de plurianualidade – tem o propósito de assegurar a continuidade dos recursos para projetos e programas plurianuais, os quais não podem ser utilizados até serem totalmente realizados. Para alguns tipos de bens de capital, no entanto, o orçamento anual inclui solicitação do Executivo para

que sejam aprovadas leis apropriativas (dotações orçamentárias) para os anos seguintes capazes de financiar integralmente a compra desses bens de capital. Esta prática é no intuito de evitar no orçamento os chamados *spykes*, isto é, aprovação de dotações orçamentárias de grande monta que não podem ser acomodadas ao levar em consideração os limites de despesas discricionárias impostos pela Lei de Contenção Orçamentária de 1990. Os Estados Unidos dispõem, assim, de um orçamento de capital do tipo plurianual, já que as diferentes apropriações anuais são utilizadas para despesas de capital.

Esses são alguns exemplos de plurianualidade presentes no orçamento dos Estados Unidos. Existem outros como a bianualidade adotada por alguns Estados dentro dos Estados Unidos. Schick (2007, p. 215) nota que a Constituição não obriga a anualidade, mas essa tem sido a prática desde 1789. A resistência, ele nota, parece ser nem tanto de caráter técnico, mas de natureza cultural:

De tempos em tempos, o Congresso tem sido instado a adotar o orçamento bianual (e fazer apropriações ano sim, ano não) como muitas legislaturas estaduais já fazem. Mas os Comitês de Apropriação têm resistido essas propostas, preferindo o controle de curto-prazo da ação anual à perspectiva de longo-prazo que pode ser ganha com as decisões bianuais. Mudança não ocorre facilmente nos Comitês de Apropriação: apropriadores apegam-se a tradições mesmo quando as condições externas mudam. Apesar de forte pressão ter escalado em anos recentes para mudança do ciclo de apropriações de anual para bianual, até esse momento o Congresso não se mostra inclinado a adotar essa mudança (SCHICK, 2007, p. 215).

D.5. Considerações finais

À guisa de conclusão, é possível afirmar que o caso dos Estados Unidos oferece importantes elementos para reflexão que podem ser úteis para o Brasil. É conveniente, todavia, reconhecer que não existe modelo ótimo de orçamentação plurianual. Na visão de alguns estudiosos, a orçamentação plurianual deve respeitar certos preceitos:

Quadro 20 – Características a serem observadas na implementação do orçamento plurianual

1. É valiosa ferramenta de gestão fiscal e instrumento de gestão
2. A abordagem escolhida deve refletir os objetivos específicos do país, bem como suas instituições e tradições orçamentárias e capacidade administrativa
3. É um processo gradual
4. Deve encorajar o envolvimento construtivo dos Ministérios no processo orçamentário
5. Sua utilidade depende diretamente da confiabilidade e acurácia das estimativas fiscais de médio prazo

Fonte: Boex *et al.*, (1999)