

Seminário Cenários Fiscais e Prioridades Orçamentárias
Instituição Fiscal Independente (IFI do Senado)
19/junho/2018

Aperfeiçoamento das Regra Fiscais: o Médio Prazo

Helio M. Tollini
Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Regras Fiscais

- Regras fiscais impõem restrição duradoura à política fiscal, ao estabelecer limites numéricos a agregados orçamentários, evitando mudanças substantivas.
 - corrigem incentivos distorcidos e contêm pressões para o gasto excessivo, particularmente em tempos favoráveis.
- No Brasil temos regras de resultado fiscal (primário; regra de ouro), dívida (consolidada; mobiliária) e despesas (pessoal; teto de gastos).
- Até o Teto de Gastos de 2016, as regras fiscais tiveram ênfase no curto prazo.
 - “alternativa” à aprovação de reformas econômicas fundamentais.

Cenário Fiscal de Médio Prazo 1

- Os países desenvolvidos dispõem de um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) incorporado a um Quadro das Despesas de Médio Prazo (QDMP).
 - as medidas que afetam receitas e despesas têm implicações que vão além do habitual ciclo anual.
- No Brasil, temos um CFMP precário que não permite uma gestão efetiva da política fiscal no médio prazo.
 - horizonte temporal curto, de apenas um + dois exercícios.
 - receitas e despesas são apresentadas pelo seu total.
 - as projeções de receitas e despesas para os dois exercícios subsequentes são feitas sem fidedignidade.

Cenário Fiscal de Médio Prazo 2

- As metas fiscais para cada um dos quatro anos seguintes devem derivar do objetivo da política fiscal no longo prazo (ou de regra fiscal existente).
 - objetivo fiscal de longo prazo explícito na LRF.
 - limites da dívida: ótimo (40%), prudencial (50%) e máximo (80%).
- Com as metas anuais dadas e estimativas fidedignas das receitas anuais, saberíamos qual o montante máximo previsto para a despesa global em cada exercício, que se constituiriam nos **teto global da despesa** para cada ano.
- O teto global da despesa seria impositivo com dois anos de antecedência; os exercícios subsequentes seriam indicativos.

Quadro da Despesa de Médio Prazo 1

- Um QDMP introduz outra dimensão além da fiscal, pois trata da questão alocativa dos recursos públicos.
- Permite ao governo alocar anualmente, em base rolante, os recursos públicos às prioridades estratégicas definidas para o médio prazo, e ao mesmo tempo assegurar a disciplina fiscal.
- Deve-se empregar um processo interativo e transparente em que a restrição fiscal advinda do CFMP “dialogue” com a estratégia de alocação advinda dos órgãos setoriais.

Quadro da Despesa de Médio Prazo 2

- As áreas competem por recursos limitados, destacando-se as escolhas feitas em termos de políticas públicas.
 - o espaço para decisões discricionárias é reduzido, e se identificam medidas que precisam ser adotadas para viabilizar o teto global.
- Os subtetos por área temática (cuja soma seria igual ou inferior ao teto global) seriam definidos com um ano de antecedência, sendo os subtetos do ano subsequente apenas indicativo.
- Nos países que adotam um QDMP, a alocação dos recursos pode se dar por ministério, área, setor, função ou programa.
 - no caso do Brasil, a melhor alternativa parece ser a alocação por área temática, dado que o Congresso se habituou a organizar a apreciação do projeto de lei orçamentária por área temática.

Quadro da Despesa de Médio Prazo 3

- Flexibilidade: alguns países não distribuem a totalidade do teto global, constituindo reservas (percentuais crescentes do teto ao longo dos anos).
 - as reservas podem atender mudanças na conjuntura econômica ou nova orientação política.
- O QDMP seria compatível e complementar ao Teto de Gastos, que facilita a montagem do CFMP ao pré-definir os tetos globais da despesa que serão perseguidos no médio prazo.
 - o QDMP apresenta a vantagem de ser relativamente rígido no médio prazo mas ao mesmo tempo flexível no longo prazo.
 - o QDMP representa uma alternativa para nortear a política fiscal caso a regra do Teto de Gastos expire ou venha a ser suprimida.

Quadro da Despesa de Médio Prazo 4

- Instituição por legislação superior, principalmente quanto ao caráter impositivo e irreatável dos tetos e subtetos definidos com antecedência.
 - “melhor” opção seria inserir dispositivo na Constituição. Alternativamente, poderia constar da nova LCFP.
- O QDMP pode consolidar uma cultura de priorização estratégica nos ministérios, reforçando o planejamento, a avaliação de desempenho, a responsabilização e a transparência.