

## **Por um novo arcabouço fiscal-orçamentário**

**Fabiana Rocha, Pedro Forquesato e Luís Meloni**

Recentemente, o descontentamento do governo com o teto de gastos tem trazido novamente ao debate público a discussão sobre qual seria o melhor arcabouço fiscal para o Brasil. Várias propostas de regras fiscais têm circulado, mas para um debate informado sobre o assunto, é importante reconhecer a necessidade também de melhorias no processo orçamentário do país.

É sabido que pouco mais de 90% do gasto primário federal é obrigatório, ou seja, determinado por normas constitucionais ou legais. O restante corresponde às chamadas despesas discricionárias, aquelas que podem ser contingenciadas. Por serem as únicas passíveis de alteração discricionária pelo Executivo, historicamente elas foram utilizadas para garantir (ou tentar garantir) o ajuste fiscal. E isso ocorreu sem qualquer avaliação da qualidade do gasto, o que implicou que muitas vezes fossem descontinuados programas com boa relação custo-benefício.

Diante disso, Daniel Couri e Paulo Bijos propõem um novo marco legal para as finanças públicas brasileiras, na forma de um tripé constituído por uma regra fiscal de despesa, um arcabouço fiscal de médio prazo (Medium-term Expenditure Framework, ou MTEF) e a revisão periódica dos gastos. Tendo em vista que o debate público tem focado no primeiro componente, discutiremos neste artigo as outras duas pernas, igualmente importantes, deste tripé.

O MTEF é, de forma resumida, um planejamento orçamentário para vários anos. Como a grande maioria dos programas e políticas públicas precisam ser financiados por muitos períodos, e geram benefícios ao longo do tempo, o processo orçamentário anual não consegue levar em conta os custos e os benefícios de forma adequada.

O MTEF, então, estabelece as prioridades e, consequentemente, a alocação dos recursos, olhando para objetivos num horizonte mais longo, o que permite que necessidades anteriormente não contempladas possam ser incorporadas. Por exemplo, uma política pública que tenha valor presente arrecadatório positivo, isto é, que gere aumento de arrecadação no futuro maior que o seu gasto presente, pode ser no arcabouço atual descontinuada, por falta de uma perspectiva de longo prazo. Já com um planejamento de médio prazo, o custo fiscal do programa seria reconhecido como menor.

Diferentemente, no sistema atual os orçamentos anuais são modificados apenas marginalmente em relação ao ano anterior. Ao se preocupar com a reestruturação do gasto público, por sua vez, o MTEF faz com que os formuladores de políticas públicas avaliem quais setores e projetos devem ser priorizados. Com sorte, isto também reduziria a atuação de grupos de interesse, que marca a formulação do orçamento anual.

Os canais através dos quais o MTEF melhora o desempenho fiscal são o impacto sobre a qualidade e a credibilidade do orçamento. A redução de desequilíbrios fiscais permite que o governo possa centrar esforços em aperfeiçoar a eficiência dos gastos. O gasto público

eficiente, por sua vez, facilita a manutenção da disciplina fiscal, uma vez que reduz o desperdício e alivia a restrição orçamentária.

O processo de implementação, no entanto, é demorado, e várias escolhas precisam ser feitas, como que categorias de gasto devem ser restritas, o nível de desagregação, o período de cobertura, a frequência das revisões, entre outras. O mais importante é conciliar a reforma orçamentária com a realidade política.

Numa situação ideal, o MTEF faz com que os gastos fiquem limitados à disponibilidade de recursos, o orçamento seja alocado de acordo com as prioridades e a partir da avaliação de custos e benefícios. Isto tudo é diametralmente oposto ao que ocorre hoje, quando a principal preocupação é a acomodação política e a última é a qualidade do gasto.

Se parte essencial de uma política orçamentária eficiente é o planejamento de médio prazo, que vimos acima, o segundo elemento vital dessa política seria a revisão periódica de gastos. A revisão periódica de gastos, como o próprio nome diz, implica a revisão de programas e projetos em andamento, mas de forma coordenada. Estão sujeitos a revisão gastos obrigatórios e discricionários, assim como as transferências intergovernamentais voluntárias, ou seja, aquelas repassadas pela União aos estados e/ou municípios sem determinação constitucional.

Ao identificar oportunidades para reduzir os gastos, ela ajuda a promover a consolidação fiscal. Pode ainda criar espaço fiscal, fazendo com que o orçamento do governo possa acomodar novas prioridades. Ela permite também que seja dada nova prioridade aos gastos existentes, melhorando a qualidade das despesas ao reorientar as mesmas para as áreas de alta prioridade. Finalmente, ela representa uma oportunidade de avaliar o desempenho do gasto e sua eficiência, aumentando o valor dos recursos ao identificar as áreas em que produtos e resultados similares podem ser alcançados com menos insumos.

A revisão periódica de gastos é particularmente útil, uma vez que ao avaliar as despesas do governo, ela pode ser um instrumento para complementar o processo orçamentário. Seria, desta forma, importante em especial para revisar despesas em andamento em estruturas de gasto de médio prazo.

O ideal seria que as mudanças ocorressem de forma concomitante e integrada. Ainda que o Brasil não tenha formalmente um MTEF, o país dispõe dos elementos necessários para sua constituição, como afirma o Banco Mundial. O PLP 504/2018 (decorrente do PLS 428/2017) propõe a revisão periódica de gastos. A integração da avaliação de desempenho de programas tornou-se viável com o aumento da importância conferida à avaliação de políticas públicas dentro do governo. Exemplo é a criação em 2019 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) que analisa os gastos diretos e as renúncias tributárias. A recente criação da Secretaria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento de Políticas Públicas também consiste em iniciativa que certamente irá fomentar a conexão entre o orçamento e políticas públicas eficientes.

A priorização de gastos e de políticas públicas de maneira geral, sujeito às restrições de recursos soa como música para os ouvidos de alguns. A atuação de grupos de interesse, no entanto, costuma ser um grande entrave para isso. Para superar esses obstáculos, é

preciso alguém abraçar a causa, mas diante de tantas urgências acho que podemos nos dar por contentes se conseguirmos desenhar pelo menos uma boa regra fiscal.