

# Além do imediatismo

Como romper a miopia orçamentária no Brasil?

22 de abril de 2024

Daniel Couri



1.

## O que caracterizaria um orçamento míope?

- Orçamento míope é aquele em que se verifica um foco excessivo nos custos e benefícios de curto prazo, em detrimento de uma visão intertemporal das escolhas orçamentárias.
- Existe um processo decisório na elaboração do orçamento e ele é incapaz de lidar adequadamente com os efeitos de médio e longo prazos das escolhas feitas no presente.

2.

## Por que isso é relevante?

- Porque coloca em risco a sustentabilidade fiscal e leva a uma alocação ineficiente dos recursos
- Dilema intergeracional intrínseco ao orçamento: a preocupação excessiva no presente pode impor a quem não se beneficia da ação estatal o ônus de financiá-la adiante. Esse ônus irá se manifestar, por exemplo, através do aumento futuro da carga tributária ou da necessidade de alocar cada vez mais recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida.

# Objetivos da apresentação



- Longe de exaurir o tema, a apresentação se propõe a:
  1. Examinar a questão da miopia orçamentária no Brasil a partir de três instrumentos amplamente utilizados como forma de romper o viés de curto prazo da política fiscal; e
  2. Explorar alguns avanços normativos recentes e dois frutos baixos que poderiam ser colhidos no processo de aperfeiçoamento desses instrumentos no país.
- Essa é uma agenda em aberto, apesar de amplamente discutida sob diferentes perspectivas
- Portanto, outro objetivo da apresentação é colher subsídios dos colegas sobre possíveis formas de contribuir com o tema, em especial no Brasil





# Antes: orçamento míope em exemplos



- Política de valorização do salário mínimo
  - Aprovada pelo Congresso em agosto de 2023 a partir de proposta do governo
  - Valor do salário mínimo: INPC de t-1 (para manter o poder de compra) + crescimento real do PIB de t-2 (para garantir aumentos reais)
  - Salário mínimo tem implicações importantes para o mercado de trabalho, mas também impacta diretamente as contas públicas:
    - Piso dos benefícios previdenciários
    - Indexa o valor dos benefícios assistenciais Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Benefício de Prestação Continuada (BPC)
    - Outros dois benefícios da seguridade social, o abono salarial e o seguro-desemprego, também são calculados com base no valor do salário mínimo.
  - Somadas, as despesas desses programas equivaleram a R\$ 1,1 trilhão em 2023, metade da despesa primária total da União
  - Cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo eleva em R\$ 391,8 milhões o gasto federal
  - No total, a nova política instituída em 2023 deve ter um impacto fiscal de R\$ 18,2 bilhões para 2024, R\$ 25,2 bilhões para 2025 e R\$ 39,1 bilhões para 2026.



# Antes: orçamento míope em exemplos



- Programa Bolsa Família
  - Programa foi recriado em junho de 2023 prevendo piso para as famílias beneficiárias no valor de R\$ 600,00
  - A rigor, o piso de R\$ 600,00 havia sido introduzido de forma temporária ainda na administração anterior, em pleno período eleitoral, por meio da proposta que ficou conhecida como PEC Kamikaze.
  - O programa, que em 2019 representava 0,4% do PIB (R\$ 33,0 bilhões), passou a custar 1,5% do PIB em 2023 (R\$ 166,3 bilhões).





# Antes: orçamento míope em exemplos



- Essas medidas têm algo em comum: aumentam de forma relevante e permanentes as despesas obrigatórias da União
- Curiosamente, o mesmo Congresso que aprovou essas medidas também:
  - Chancelou, em 2023, a ousada meta proposta pelo Poder Executivo de zerar o déficit primário em 2024 e de alcançar resultados crescentes nos dois anos seguintes; e
  - Aprovou a lei complementar do Regime Fiscal Sustentável prevendo (i) a fixação de metas de resultado primário compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública e (ii) a manutenção de um teto para as despesas primárias (que passa a permitir o crescimento dos limites acima da inflação)
- Ou seja, os mesmos atores que, de um lado, autorizam o aumento de despesas obrigatórias, de outro lado, advogam por uma consolidação fiscal cada vez mais improvável.





- Dois casos recentes ilustram bem os achados da literatura sobre ciclos políticos orçamentários
- PEC Kamikaze: elevou o benefício mínimo do Programa Bolsa Família (então Programa Auxílio Brasil), zerou a fila do programa e transferiu recursos do Orçamento da União para caminhoneiros e taxistas.
  - Ao todo, a medida autorizou gastos extras de R\$ 41,2 bilhões na antessala das eleições de 2022.
- No fim de 2021, a chamada PEC dos Precatórios abriu espaço fiscal de R\$ 113 bilhões no orçamento federal de 2022, ano eleitoral
  - Esse espaço decorria:
    - (i) da alteração na regra de cálculo do teto de gastos e
    - (ii) da imposição de um limite ao pagamento de precatórios bem menor do que o valor do passivo que deveria constar do orçamento de 2022.
  - A alteração constitucional permitiu ao governo expandir gastos sociais, acomodar emendas do relator-geral do Orçamento e destinar mais recursos para o financiamento da campanha eleitoral que ocorreria naquele ano.



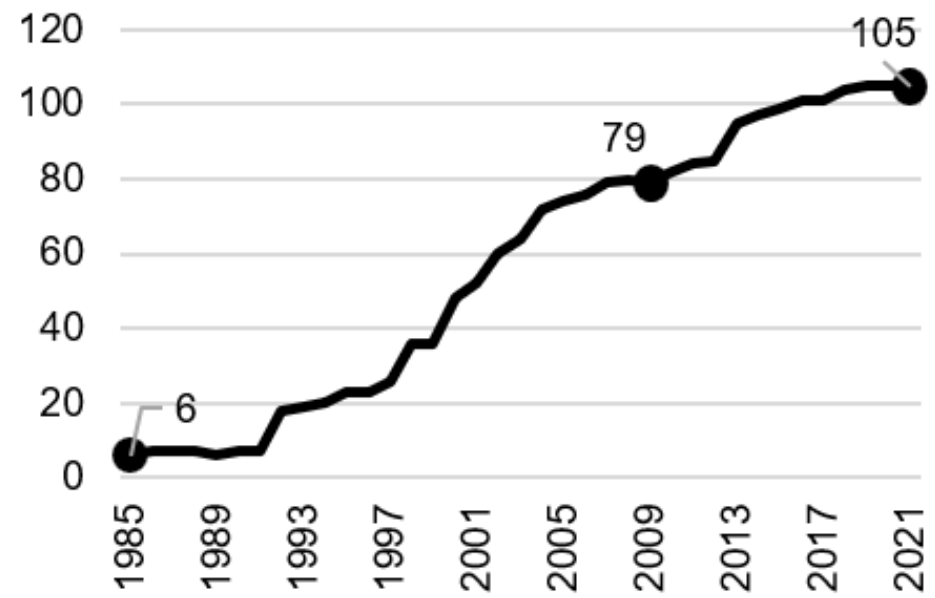
# Instrumento 1: Regras fiscais



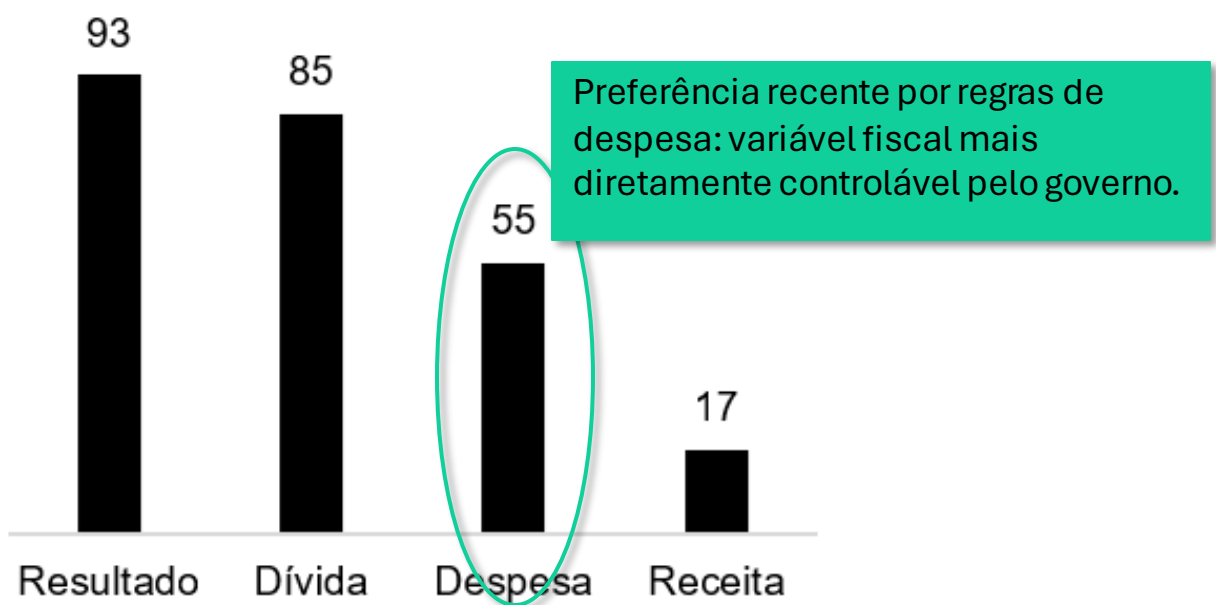
- Viés deficitário da política fiscal: a tendência persistente entre os governos de priorizar ganhos de curto prazo em detrimento da sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, levando a déficits orçamentários crônicos e aumento dos níveis de dívida pública.
- Em resposta, a maioria dos países adotam as chamadas regras fiscais: restrições duradouras sobre a política fiscal através de limites numéricos em agregados orçamentários.
- Existem basicamente 4 tipos de regras fiscais: despesa, receita, resultado e dívida



**Gráfico 1. Países que adotam pelo menos uma regra fiscal**



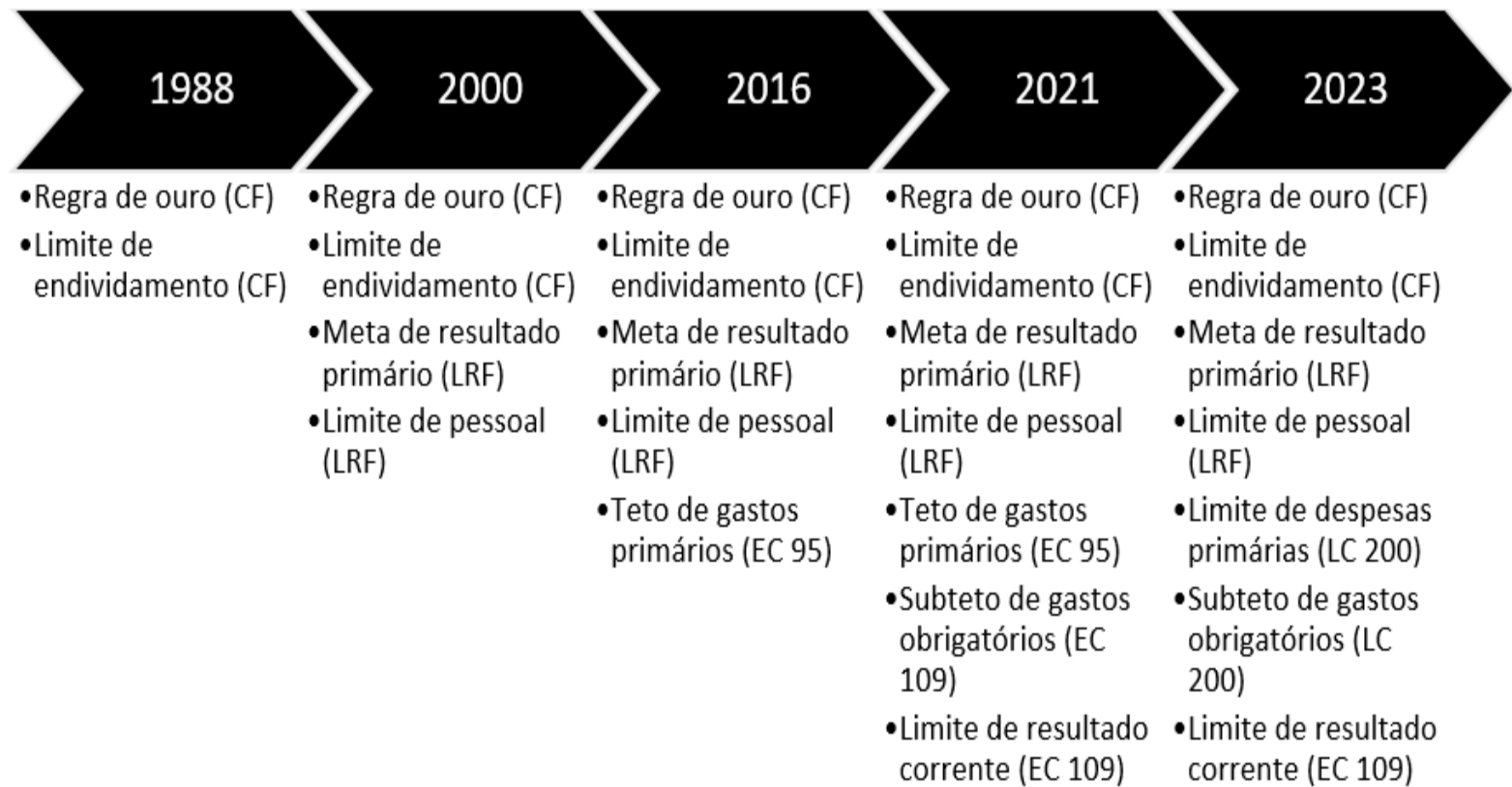
**Gráfico 2. Número de países por tipo de regra (2021)**



Fonte: Davoodi et al. (2022). Elaboração própria.

- Segundo o FMI, o Brasil adota 2 regras fiscais:
- Regra de despesa: limite para o gasto com pessoal implementado em 2000 por meio da LRF, posteriormente reforçado pelo teto de gastos (EC 95/2016)
- Regra de resultado: regra de ouro (CF)
- Análise mais ampla deve incluir as metas de resultado primário da LDO e outras regras recentes.
- De 1998 a 2016, as metas de primário foram o principal mecanismo de sinalização de disciplina fiscal no médio prazo no Brasil

Figura 1. Regras fiscais no Brasil a partir de 1988





- LC 200
  - Se apresentou como uma ruptura com o regime anterior
  - Na prática, é possível dizer que a LC 200 manteve um regime fiscal ancorado em 2 principais regras: uma meta de resultado primário e um limite para o crescimento das despesas primárias.
  - Mas também há diferenças relevantes:
    - Meta de primário: agora com “intervalo de tolerância” (0,25% do PIB)
    - Limite de gastos primários: agora com correção acima da inflação.
      - $\text{IPCA} + X$ , em que  $X = 70\%$  do aumento da receita primária, desde que  $0,6 \leq X \leq 2,5\%$

## **Afinal, as regras fiscais têm sido eficazes em mitigar a miopia fiscal e o viés deficitário dos governos?**

- Muitos trabalhos indicam que sim
- Mas a validade das conclusões é dificultada por problemas de endogeneidade: a possibilidade de que regras fiscais sejam adotadas em locais onde já exista uma predisposição à disciplina fiscal, independentemente das regras.
- Estudos recentes têm se esforçado para tratar essa endogeneidade.
  - Heinemann e coautores (2018): uma vez desconsiderada a endogeneidade, impacto positivo das regras se torna muito menos significativo.
  - Caselli e Reynaud (2020): vínculo positivo entre regras fiscais e déficits menores desaparece quando a endogeneidade é corretamente abordada.
- Esse tipo de achado poderia depor contra o uso das regras fiscais
- Blanchard: prender-se aos números rígidos das regras fiscais seria “muito perigoso”
- Mas as conclusões não são de todo negativas:
  - Caselli e Reynaud (2020): regras bem projetadas têm um impacto estatisticamente significativo nos resultados fiscais.
  - Caselli e Wingender (2021): regras melhoram o resultado fiscal nos países que não conseguem cumpri-las (contexto: Pacto Fiscal Europeu)

# Instrumento 2: Marcos de Gasto de Médio Prazo



- Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) é uma tradução pessoal para o termo em inglês *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF)
- MGMP são ferramentas de gestão fiscal que integram objetivos macrofiscais e restrições a estimativas orçamentárias detalhadas e planos de despesas, alinhados a prioridades estratégicas. (Banco Mundial)





Os MGMP geralmente cobrem de 3 a 5 anos e consistem em três componentes chave, muitas vezes vistos como etapas dentro de um processo evolutivo:

- Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP): delinea os objetivos fiscais de médio prazo, incluindo projeções, metas e riscos fiscais
- Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP): converte o cenário fiscal em limites orçamentários setoriais plurianuais, conectando o planejamento orçamentário às diretrizes macrofiscais; e
- Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), que agrega indicadores de desempenho e informações sobre o impacto das políticas públicas, fornecendo uma perspectiva sobre os resultados das ações governamentais.

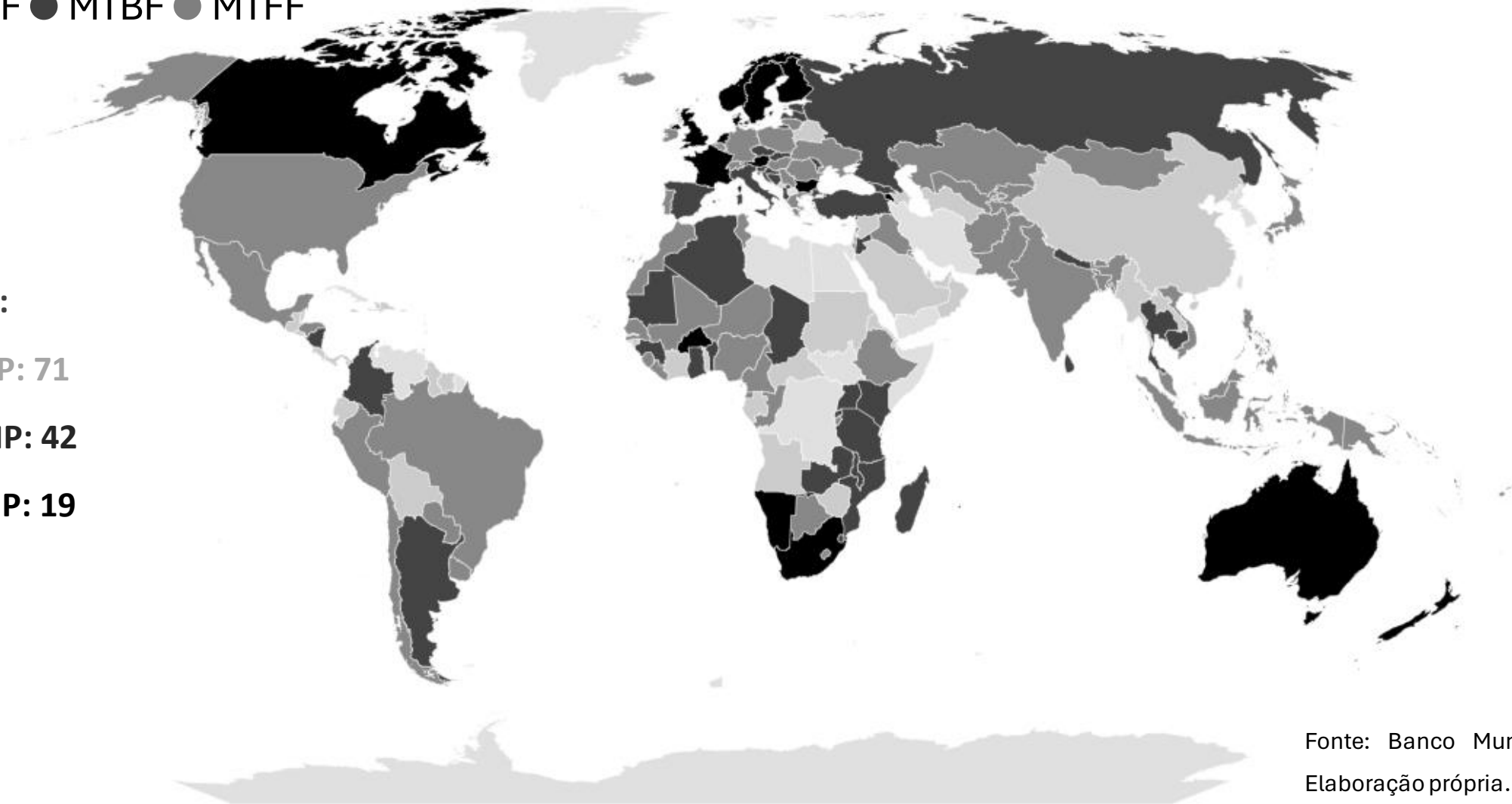
# Instrumento 2: Marcos de Gasto de Médio Prazo



● MTPF ● MTBF ● MTFF

Em 2008:

- MFMP: 71
- MOMP: 42
- MDMP: 19



Fonte: Banco Mundial (2008).  
Elaboração própria.

# Instrumento 2: Marcos de Gasto de Médio Prazo



## As evidências do impacto positivo dos MGMP sobre a disciplina fiscal não parecem claras

- Schiavo-Campo (2009): MFMP de países em desenvolvimento como Aldeias Potemkin: melhorias superficiais que não endereçam os problemas fundamentais do orçamento
- Capraru e coautores (2022): analisou a implementação dos MGMP em 4 países da União Europeia após a crise financeira global.
  - Em particular, eles queriam saber se os tetos de despesa plurianuais do MGMP vinculam ex-ante os governos
  - Em apenas um dos países (Finlândia) o MGMP era uma restrição efetiva
  - Principal conclusão: fatores como contexto de implementação, volatilidade econômica, cultura política e administrativa, desenho e capacidade institucional influenciam significativamente os resultados.
- Allen Schick: a “orçamentação de médio prazo” seria, ao mesmo tempo, “uma das inovações mais populares e mais mal aplicadas pelos países”.





# Instrumento 3: Instituições Fiscais Independentes



- As IFI são órgãos com o papel de fornecer análises técnicas e não partidárias sobre a política fiscal do governo.
- Ao atuar dessa forma, eles fornecem um contraponto relevante às projeções oficiais, impondo um risco reputacional ao governo.
- O que se espera, como resultado, é uma gestão mais transparente e responsável das contas públicas.
- A eficácia das IFI depende da sua capacidade de operar de forma verdadeiramente independente.
- A OCDE estabeleceu princípios que deveriam nortear a criação dessas instituições, como por exemplo:
  - Mandato fixo dos dirigentes
  - Servidores selecionados por meio de concurso aberto, com base no mérito e na competência técnica, sem levar em consideração a filiação política
  - Competências claramente definidas em legislação de nível superior
  - Orçamento proporcional às suas competências e com mesmo tratamento dos orçamentos de outros órgãos independentes

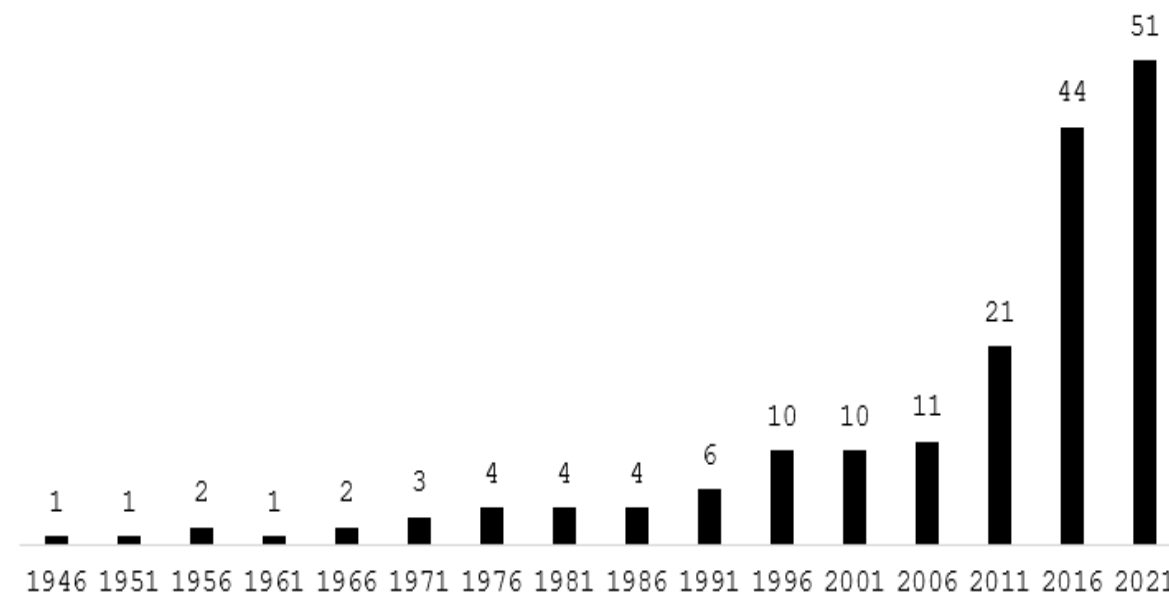


# Instrumento 3: Instituições Fiscais Independentes



- 51 países contam com conselhos fiscais ou IFI
- Crescimento mais expressivo após a crise financeira global de 2008-2009
- Número de países com IFI passou de 11, em 2006, para 44, dez anos depois
- Brasil conta com uma IFI desde 2016, criada dentro do Senado Federal
- Crescimento relativamente recente no número de IFI dificulta a avaliação de seu impacto no desempenho fiscal dos países, mas em geral os estudos encontram efeitos positivos

**Gráfico 4. Número de países com conselhos fiscais ou IFI (2021)**



Fonte: Davoodi et al. (2022). Elaboração própria.

- LRF: pela primeira vez, trouxe a perspectiva de médio prazo para o foco do processo orçamentário brasileiro.
  - Exigência de que o projeto de LDO inclua um anexo de metas fiscais, detalhando as expectativas de receitas, despesas, resultados nominal e primário, e o montante da dívida pública.
  - Condições rígidas para propostas que acarretem renúncia de receitas e ou expansão de despesas obrigatórias, fortalecendo o equilíbrio intertemporal das contas públicas.
  - LDO também deve conter Anexo de Riscos Fiscais com avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais com potencial para afetar as contas públicas.



- EC 109/2021: incorporou ao texto constitucional diretrizes importantes no campo das finanças públicas.
  - Obrigação de que União, Estados e Municípios conduzam suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis
  - Necessidade de que a elaboração e a execução de planos e orçamentos reflitam a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.
- LC 200/2023: instituiu o regime fiscal sustentável e promoveu alterações fundamentais na LRF.
  - Fortalecimento do AMF da LDO
  - metas anuais para 4 anos
  - previsão explícita de um MFMP
  - efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG em relação ao PIB;
  - a estimativa do impacto fiscal, quando aplicável, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas.

# Dois frutos baixos para melhorar o orçamento federal



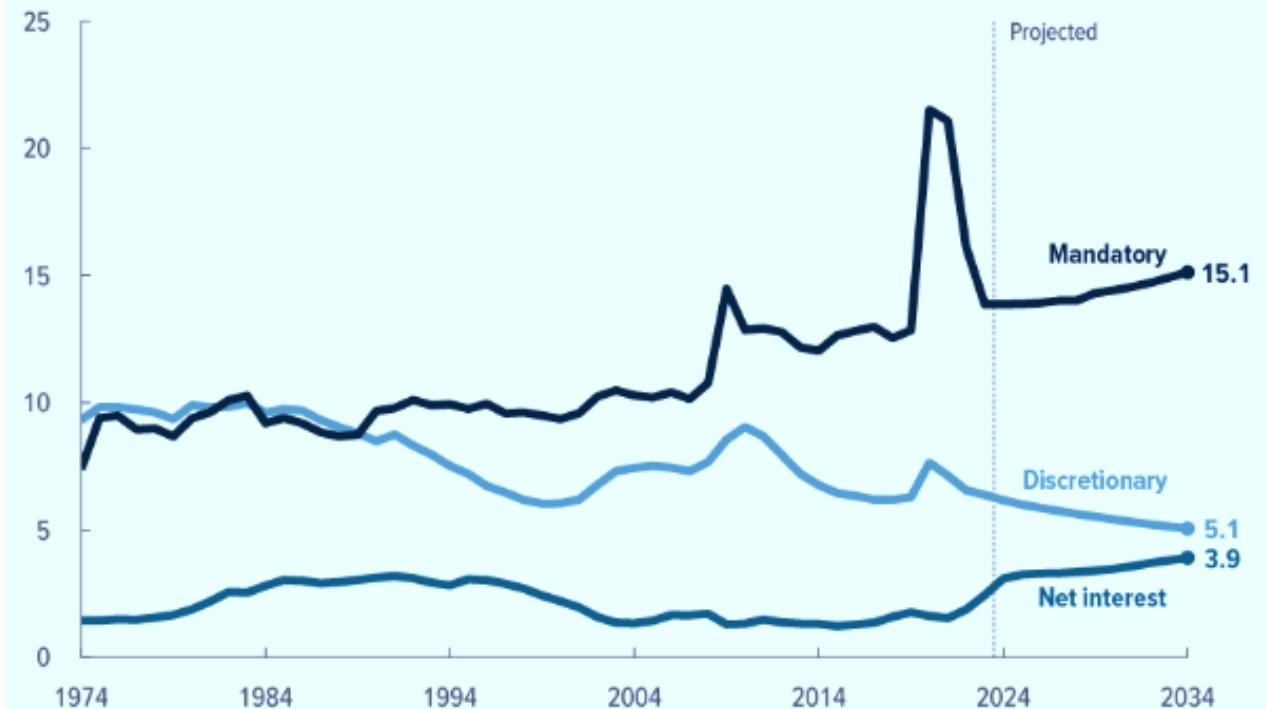
## 1. Baselines (linhas de base)

- Projeções de receitas e despesas que pressupõem a continuidade da legislação atual nos próximos anos.
- Na elaboração de cenários prospectivos fiscais e orçamentários, seria interessante diferenciar as linhas de base orçamentárias de novas iniciativas e ações ao longo de todo o horizonte de referência.
- A existência de linhas de base orçamentárias oferece aos gestores uma perspectiva realista do espaço fiscal disponível no futuro, possibilitando ajustes em programas de forma alinhada às regras fiscais — um panorama que nem a LDO nem a LOA fornecem atualmente.
- As linhas de base devem cobrir todo o horizonte de referência para a elaboração dos marcos fiscais e orçamentários, sendo atualizadas a cada novo ciclo para incluir um ano adicional

Figure 1-4.

### Outlays, by Category

Percentage of GDP



## 2. Limites setoriais plurianuais dentro do Poder Executivo

- Desagregar os limites de despesas primárias da LC 200 por setor e estendê-los a um horizonte plurianual
- Atualmente isso não ocorre no Executivo
- Referenciais devem abranger não só as despesas discricionárias, mas também as obrigatórias sob responsabilidade do Ministério : visão mais integrada e agregada do impacto das decisões correntes sobre as despesas futuras de cada órgão.
- Experiência do teto de gastos da EC 95 nos demais Poderes é didática a esse respeito
- Sob o teto de gastos, órgãos menores, como o TCU e a DPU, ganharam referências claras para a elaboração de seus orçamentos, abrangendo todas as despesas primárias, sejam elas obrigatórias ou não.
- Isso propiciou uma compreensão mais nítida das restrições orçamentárias futuras, forçando uma competição interna por recursos
- Não garante uma alocação ótima dos recursos, mas torna os dilemas mais transparentes e suscetíveis a uma gestão mais racional.
- No Executivo, a ausência de limites setoriais específicos faz com que as decisões de um ministério possam não ser plenamente assumidas por ele, ofuscando percepção sobre "perdedores" e "ganhadores" da distribuição orçamentária.
- Ao introduzir disputas claras e transparentes por recursos dentro do Poder Executivo, não apenas se aumenta a transparência, como também se melhora a previsibilidade para os ministérios, permitindo uma melhor planejamento e gestão das despesas a longo prazo.

Obrigado!



# REFERÊNCIAS

- CASELLI, Francesca; WINGENDER, Philippe. Heterogeneous effects of fiscal rules: The Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits. *European Economic Review*, v. 136, p. 103748, 2021.
- CASELLI, Francesca; REYNAUD, Julien. Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. *European Journal of Political Economy*, v. 63, p. 101873, 2020.
- CĂPRARU, Bogdan; GEORGESCU, George; SPRINCEAN, Nicu. Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union?. *Economic Systems*, v. 46, n. 2, p. 100973, 2022.
- COLETTA, Giovanni; GRAZIANO, Carmen; INFANTINO, Giancarlo. Do fiscal councils impact fiscal performance?. Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper, n. 1, 2015.
- DAVOODI, Hamid R. et al. Fiscal rules and fiscal councils. Recent trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. International Monetary Fund, 2022.
- FERREIRA, Débora Costa. Reeleição, Regras Fiscais e Federalismo: Evolução dos Incentivos Eleitorais no Brasil. 2024. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.
- HEINEMANN, Friedrich; MOESSINGER, Marc-Daniel; YETER, Mustafa. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, v. 51, p. 69-92, 2018.
- OECD. Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. 2014.
- ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. *The review of economic studies*, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.
- WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1965.