

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 <i>SPENDING REVIEW E MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK – CAMINHOS PARA MAIOR ESTABILIDADE?</i>
Autor(es)	Paulo Roberto Simão Bijos
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap6

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SPENDING REVIEW E MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK – CAMINHOS PARA MAIOR ESTABILIDADE?

Paulo Roberto Simão Bijos¹

Diríamos que a discussão tinha sido proveitosa se o confronto de ideias tivesse levado os participantes a produzir argumentos novos e interessantes, ainda que estes fossem inconclusivos.

Karl Popper

1 INTRODUÇÃO

O processo orçamentário federal tem enfrentado desafios críticos. Convive com déficits persistentes, rigidez crescente e falta de orientação estratégica. O orçamento da União para 2021 foi sintomático nesse sentido, tendo sido aprovado com estimativas de déficits² primário (sem juros) e nominal (com juros) de 2,8% e 5,9% do produto interno bruto (PIB), respectivamente, com 90,2% das despesas primárias líquidas³ consumidas por despesas obrigatórias (Brasil, 2021a) e sem que houvesse a priorização de recursos para o combate à pandemia da covid-19.

Esse quadro pode ser explicado por uma série de hipóteses concorrentes e interligadas, entre elas o descontrole na ampliação de despesas obrigatórias e renúncias de receitas⁴ durante a produção legislativa. Tais fenômenos, por seu turno, podem ser interpretados como reflexos de causas ainda mais subjacentes, a exemplo de pressões particularistas⁵ na alocação de recursos e da cultura orçamentária incrementalista e assentada no curto prazo.

Regras fiscais – ou limitadores numéricos de receita, despesa, déficit e dívida – são uma tentativa de “resposta agregada” a essas questões. Cite-se como

1. Consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados; mestre em estudos legislativos pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; e doutorando em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

2. No âmbito do governo central (União menos estatais federais).

3. Excluem transferências constitucionais e legais, a exemplo dos fundos de participação dos estados e dos municípios.

4. A discussão sobre a governança de gastos tributários, por sinal, é bem desenvolvida neste livro tanto no capítulo 13, de autoria de Karen Silverwood-Cope e Marcelo Ling, como no capítulo 12, da lavra de Mauro Silva e Mônica Mora.

5. Animadoras de políticas públicas distributivistas, isto é, de benefícios concentrados a determinados grupos e de custos difusos para a sociedade.

exemplo a regra do “teto de gastos”, que desde 2017 tem buscado ancorar expectativas quanto à trajetória da despesa federal. Polêmico desde sua origem, porém, o teto mostrou-se bastante fragilizado durante a elaboração do orçamento da União para 2021, que ressuscitou a pecha de documento ficcional ao subestimar despesas obrigatórias para acomodar emendas parlamentares (Carranço, 2021).

Em face dessa realidade problematizada, mas sem qualquer pretensão de realizar uma análise exaustiva dos desafios orçamentários brasileiros (muito menos de identificar a “causa-raiz” dos problemas existentes), este texto propõe-se a analisar se boas práticas internacionais poderiam ser tomadas como subsídios⁶ úteis para o aperfeiçoamento do processo orçamentário doméstico. A oportunidade dessa indagação é reforçada pelo fato de que o Brasil se engajou em processo⁷ de acesso (Gomes *et al.*, 2020) à condição de país-membro da OCDE.⁸ Conforme analisado por Rita Santos no capítulo 4 desta obra, a referida organização atua intensivamente na sistematização de princípios de governança orçamentária, entre outros temas transversais e áreas de políticas públicas.

Em particular, este capítulo volta-se à análise de duas abordagens orçamentárias amplamente adotadas no âmbito da OCDE, *spending review* (revisão de gasto – RG) e *medium-term expenditure framework* (quadro de despesas de médio prazo – QDMP), reputadas como boas práticas também por outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O foco direcionado a essas práticas justifica-se pelo potencial que apresentam de servir como macrosoluções para alguns dos problemas orçamentários nacionais, em especial no que toca à capacidade de priorização do gasto público sob contexto fiscal restritivo e à ampliação do horizonte temporal de gestão orçamentária.

A fim de ambientar a análise proposta, o texto inicia-se com uma incursão no debate sobre a aplicabilidade de práticas estrangeiras em diferentes realidades, valendo-se da crítica de Karl Popper ao chamado “mito do contexto”. Como parte dessa reflexão, discute-se de que forma as boas práticas orçamentárias são concebidas pela OCDE e com que tom a referida organização preconiza sua aplicação. De posse dessa ambientação, apresenta-se um diagnóstico da situação fiscal e orçamentária brasileira, a fim de demonstrar como o país caminhou, em sua história recente, para a necessidade de revisão do gasto público. Na sequência, são explorados os conceitos e objetivos da RG e do QDMP, com a identificação de

6. Adota-se, aqui, o método crítico preconizado por Ramos (1996), para quem a produção científica estrangeira deve ser tomada, em princípio, em caráter subsidiário para a compreensão da realidade nacional.

7. Esse processo, contudo, pode vir a ser comprometido ou atrasado em razão de eventos adversos. Cite-se como exemplo a decisão inédita do Grupo de Trabalho contra o Suborno Transnacional, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de criar um subgrupo para monitorar a situação do combate à corrupção no Brasil diante de sinais de retrocesso (Sanchez, 2021).

8. Em relação ao processo de acesso do Brasil à OCDE, recomenda-se também a leitura de Lima e Camino (2020), Schneider (2020) e Thorstensen e Gullo (2018).

benefícios correlacionáveis a problemas orçamentários nacionais. Em desfecho, o texto tece suas considerações finais sublinhando a relevância de inovações orçamentárias para o Brasil atual.

2 PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS ESTRANGEIRAS E O MITO DO CONTEXTO

É salutar, para não dizer necessário, que haja máxima cautela em relação à importação de figurinos orçamentários estrangeiros, na medida em que o êxito de determinada prática pode depender criticamente de seu respectivo contexto. Sem levar em consideração, por exemplo, as peculiaridades políticas e culturais de cada país, pode-se incorrer no equívoco do isomorfismo mimético,⁹ ou seja, na imitação acrítica de instituições alienígenas eventualmente incompatíveis com a paisagem assimiladora.

Isso não deve ser motivo, entretanto, para que se levantem barreiras cognitivas em relação a instituições orçamentárias não nativas, sob pena de o debate nacional tornar-se excessivamente autorreferido e refém do que Karl Popper designaria de mito do contexto, isto é, da ideia de que um diálogo proveitoso só seria possível se os participantes compartilhassem um contexto comum. Sem deixar de reconhecer o caráter dificultoso de discussões travadas por interlocutores pertencentes a contextos diversos,¹⁰ Popper advertia que o mito do contexto representa obstáculo a ser superado com vistas ao avanço do conhecimento, tal como consignado na seguinte passagem.

Em suma, os contextos, tal como as línguas, podem ser barreiras. Podem mesmo ser prisões. Mas um contexto conceptual estranho, como por exemplo uma língua estrangeira, não é uma barreira absoluta: podemos superá-la, tal como podemos sair do nosso próprio contexto, da nossa própria prisão. (...) Um avanço desse tipo para nós é uma descoberta. Levou, muitas vezes, ao progresso da ciência, e pode voltar a fazê-lo (Popper, 2009, p. 113).

Para os propósitos deste texto, o que mais se destaca da perspectiva popperiana é sua contribuição para o cultivo de uma atmosfera de abertura ao diálogo entre contextos dessemelhantes. É com essas lentes que se examinam as práticas orçamentárias preconizadas pela OCDE, identificadas por este capítulo como relevantes para a realidade brasileira.

9. A crítica ao mimetismo há muito é característica central de análises clássicas elaboradas por intérpretes do Brasil (Giannetti, 2016; Ramos, 1996).

10. Para apresentar um exemplo contundente nesse sentido, Popper (2009) resgata a história contada por Heródoto quanto ao confronto de culturas promovido pelo rei persa Dario I, relativamente a práticas fúnebres adotadas pelos gregos e pela tribo indiana dos calatinos: a prática destes era considerada absurda pela cultura grega, e vice-versa.

2.1 Boas práticas orçamentárias internacionais: o consenso entre diferentes

Como ponto de partida para o exame de boas práticas sistematizadas pela OCDE, convém ter em mente que a referida organização não se resume, sobretudo na atualidade, a um bloco de nações homogêneas, haja vista que congrega países tão diversos quanto Alemanha, Grécia, Reino Unido, México, Suécia, Turquia, entre outros. Ao encontro da perspectiva popperiana, essa pluralidade não tem impedido que os 38 países-membros da OCDE alcancem consensos apesar de suas diferenças, sem que isso resulte em padronizações rígidas do tipo *one size fits all*.¹¹

Na realidade, a produção de consensos no âmbito da OCDE pode ser encarada como resultado natural dos seus fóruns especializados,¹² como é o caso da rede de altos funcionários de orçamento (*senior budget officials* – SBOs). Foi com base em discussões promovidas por essa rede que a OCDE consubstanciou, em 2015, seu decálogo de princípios de governança orçamentária,¹³ examinados de forma pormenorizada por Rita Santos no capítulo 4, à luz da realidade brasileira. Conforme assinalado pela OCDE,

o objetivo desta recomendação é *reunir as lições de uma década ou mais* de trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Altos Funcionários do Orçamento (SBO) e suas redes associadas, juntamente com as contribuições e *insights* do Comitê de Governança Pública e de outras áreas da OCDE, bem como aquelas da comunidade orçamentária internacional em geral (OECD, 2015, p. 5, tradução e grifo nossos).

De modo coerente com sua constituição plural, a OCDE enfatiza que suas recomendações não devem descurar das realidades locais, tal como reconhecido nos seguintes excertos, extraídos tanto do documento citado como do referencial da OCDE sobre boas práticas de orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), também ancoradas em princípios de governança orçamentária.

[Reconhecimento de que] *práticas nacionais de orçamentação variam amplamente entre os membros* sob diferentes práticas legais, constitucionais, institucionais e culturais, e que é apropriado para os países determinarem e gerenciarem seus modelos nacionais à luz dessas circunstâncias específicas de cada país (OECD, 2015, p. 9, tradução e grifo nossos).

Os exemplos de boas práticas devem ser interpretados como os melhores exemplos disponíveis, baseados no conhecimento da OCDE sobre práticas atuais, incluindo uma série de exemplos disponibilizados por países da OCDE. *Não necessariamente representam exemplos ideais*, visto que nenhum país possui um sistema ideal e

11. Em tradução literal, “um tamanho serve para todos”. A expressão simboliza soluções de “tamanho único”, aplicáveis a qualquer tipo de situação.

12. Como ponderação, registra-se que não foram examinados, neste capítulo, elementos de governança decisória que levem em consideração eventuais diferenças de poder entre países-membros ou interesses geopolíticos não identificados.

13. Definida como “processos, leis, estruturas e instituições em vigor para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira eficaz, sustentável e duradoura” (OECD, 2015, p. 9, tradução nossa).

que precisam ser entendidos em relação ao contexto específico sob o qual foram desenvolvidos (OECD, 2019b, p. 13, tradução e grifo nossos).

O que se nota, em resumo, é que os consensos alcançados pela OCDE não perdem de vista suas limitações em face das peculiaridades de cada contexto, razão pela qual a própria organização inclui ressalvas expressas nesse sentido em seus documentos de referência. Não há, portanto, qualquer motivo para que as boas práticas recomendadas pela OCDE sejam encaradas como soluções de prateleira, do tipo *prêt-à-porter*. Ao mesmo tempo, ao encontro da lógica popperiana, não devem ser prontamente afastadas como corpos estranhos inassimiláveis pelas idiosincrasias de cada nação.

O entendimento resultante que se obtém, em síntese, é o de que, no lugar de serem automaticamente aceitas ou rejeitadas, tais práticas merecem ser analisadas objetivamente a partir da realidade problematizada de cada país. É por esse prisma que o tópico seguinte passa à análise do panorama orçamentário brasileiro.

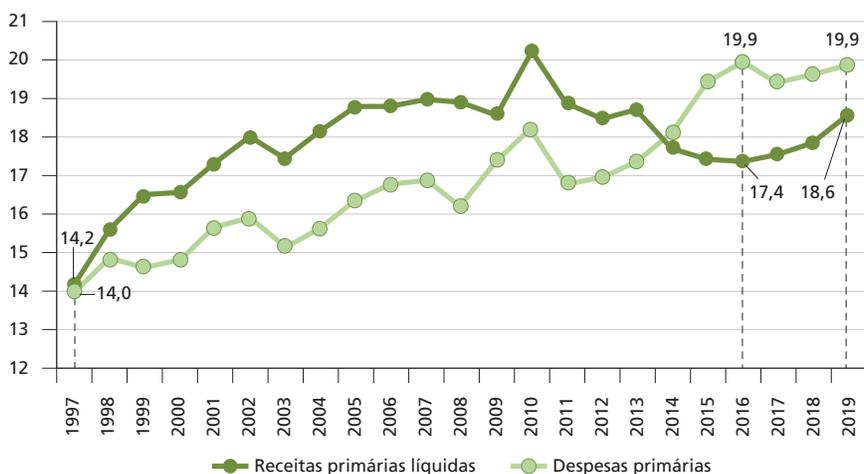
2.2 A necessidade de revisão de gastos no Brasil: despesa pública em três tempos

A temática da revisão do gasto público pode ser interpretada como emergência histórica do Brasil atual, que sucede dois estágios antecedentes: o da aceleração e o da contenção do gasto público federal. O estágio da aceleração, que perdurou de 1997 a 2016, representou elemento desencadeador do ciclo deficitário inaugurado em 2014. Já o estágio da contenção, iniciado em 2017, foi marcado pelo advento do Novo Regime Fiscal (NRF), que buscou limitar o crescimento real da despesa federal a fim de reverter déficits fiscais. O estágio da revisão, por sua vez, representa momento ainda em gestação, impulsionado tanto pelas limitações do NRF quanto pelo objetivo de manter as despesas públicas sob controle e em linha com novas prioridades alocativas. Os tópicos adiante explicam esses estágios em pormenores.

2.2.1 Primeiro estágio: aceleração do gasto público

De 1997 a 2016, a despesa primária do governo central (União menos estatais federais) apresentou crescimento real médio de 6% ao ano (Brasil, 2018b). Como a economia não progrediu à mesma velocidade, houve elevação sistemática da despesa como proporção do PIB até 2016, conforme indicado no gráfico 1, que contrasta receitas e despesas primárias de 1997 a 2019, ou seja, até antes do advento da pandemia da covid-19, que teve seus efeitos manifestos em 2020.

GRÁFICO 1
Receitas e despesas primárias do governo central (1997-2019)
 (Em % do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração do autor.

De 1997 a 2010, como se vê, a persistente elevação da despesa foi recorrentemente compensada por aumentos de receitas. Os superávits primários gerados até então, portanto, não eram obtidos à custa do controle do gasto público. O esgotamento desse modelo,¹⁴ porém, só se tornou mais evidente a partir de 2014, com a deflagração de um ciclo deficitário duradouro. Essa situação se agudiza até 2016, quando a despesa continua a elevar-se e a receita a reduzir-se, em ambos os casos, como proporção do PIB.

É nesse contexto que entra em cena o segundo estágio, o da contenção da despesa, discutido no tópico seguinte. Como parêntese, cabe esclarecer que o ano de 2020, no qual o governo central experimentou déficit primário recorde de 10,1% do PIB (com despesa primária líquida de 26,3% do PIB), não foi incluído no gráfico 1 por tratar-se de ano totalmente atípico, incomparável com os demais exercícios, haja vista as medidas emergenciais e excepcionais adotadas no combate à pandemia da covid-19.

2.2.2 Segundo estágio: contenção do gasto

O diagnóstico de que o crescimento acelerado da despesa havia sido a principal causa dos déficits fiscais da União (Brasil, 2018b) levou à concepção do NRF, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016. A lógica básica

14. Em partes, isso pode estar associado à lógica subjacente à curva de Laffer, segundo a qual alíquotas tributárias podem ser incrementadas até certo ponto, a partir do qual tornam-se contraproducentes.

do NRF consiste em limitar o crescimento de despesas primárias federais à taxa de inflação por meio dos chamados tetos de gastos, em vigor desde 2017. Trata-se de uma regra de “crescimento real zero” da despesa, prevista para ser aplicável pelo período de ao menos dez anos (2017 a 2026), após o qual se abriria a possibilidade de substituição do fator de correção do teto, que é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por outro critério proposto pelo presidente da República, uma vez a cada mandato.

Se, de um lado, a regra pode ser interpretada como excessivamente rígida, de outro, há de se considerar que o mencionado prazo de dez anos contribui para suavizar temporalmente o ajuste fiscal propugnado, da magnitude de 5 pontos percentuais (p.p.) do PIB,¹⁵ reconhecido como inexecutável no curto prazo. Diluído em um decênio, o ajuste fiscal implícito ao NRF corresponderia a uma redução anual média de cerca de 0,5 p.p. do PIB na despesa primária da União. Buscou-se, desse modo, instituir uma estratégia gradualista de ajuste das contas públicas pelo lado da despesa (Brasil, 2018b).

Isso não significa, contudo, que o NRF não seja cercado de problemas.¹⁶ Um deles é a dificuldade de conciliá-lo com a dinâmica das despesas obrigatórias, a exemplo das despesas previdenciárias, que crescem em termos reais *vis-à-vis* o processo de envelhecimento da população. Sob essa ótica, o teto de gastos pode ser interpretado como pouco sustentável, a ponto de resumir-se à condição de “freio de arrumação” das contas públicas. O crescimento continuado das despesas obrigatórias, ademais, implica o esvaziamento do espaço discricionário do orçamento público, que já se encontra em níveis bastante reduzidos (Salto, Couri e Souza, 2021).

Essa elevada rigidez orçamentária tem consequências políticas relevantes, pois o processo orçamentário tende a perder importância como espaço decisório sobre os grandes números da despesa pública. Isso é tão verdade quanto mais os orçamentos anuais tornam-se reflexos de despesas legisladas, isto é, definidas em lei. Disso não decorre, todavia, que as despesas obrigatórias sejam intocáveis, pois para alterá-las basta reformar a Constituição Federal (resguardadas as cláusulas pétreas) ou modificar as leis que a sustentam.

Essa necessidade de redimensionamento das despesas obrigatórias – motivada por um ambiente fiscal altamente restritivo e pelo virtual esgotamento da margem orçamentária discricionária – tem desencadeado uma mudança de paradigma (ou “revolução silenciosa”) no modelo brasileiro de gestão orçamentária, tradicionalmente limitado ao controle de despesas discricionárias. É nesse contexto mais amplo que emerge o estágio da revisão do gasto.

15. O que estava em pauta, com efeito, era a meta de reverter déficits primários da ordem de 2,5% do PIB a ponto de gerar superávits de mesma proporção (Brasil, 2018b).

16. Conforme evidenciado no capítulo 11 deste livro por Márcio Gimene e André Modenesi.

2.2.3 Terceiro estágio: revisão do gasto

Argumentou-se no tópico anterior que o controle da despesa federal deixou de restringir-se a despesas discricionárias e passou a envolver a rediscussão das despesas obrigatórias. Evidência disso foi a reforma previdenciária promovida pela EC nº 103, de 2019, cujo impacto fiscal positivo, estimado para os dez primeiros anos de sua vigência, foi de: R\$ 800 bilhões, de acordo com o Executivo; e R\$ 630 bilhões, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal (Brasil, 2019).

Essa reforma, contudo, apenas reduz o ritmo de expansão da despesa previdenciária, que continuará a crescer em termos reais nos próximos anos (Tenoury e Nery, 2021). Além disso, não será suficiente para equacionar o problema da dívida, sobretudo após sua substantiva e justificável elevação em 2020. Vale lembrar que a dívida bruta do governo geral (DBGG), situada em 75,8% do PIB em 2019, já era considerada elevada em comparação à média de países emergentes.¹⁷ Em 2020, a DBGG avançou para 89,6% do PIB.¹⁸ Em termos prospectivos, segundo a IFI, a DBGG tende a 85,5% do PIB em 2030 (cenário-base), podendo chegar a 107,6% do PIB no cenário pessimista (Brasil, 2021b).

Nesse contexto, uma vez que se aceite a premissa de que um ajuste fiscal duradouro não pode viabilizar-se unicamente à custa do aumento da receita¹⁹ (expediente este que, como visto, já revelou suas limitações), conclui-se que, para o médio e longo prazo, a inclusão sustentável de novas despesas no orçamento tenderá a requerer, como contrapartida, a abertura de espaço fiscal por meio da revisão de despesas existentes, sem prejuízo, é claro, da ampliação emergencial de despesas no curto prazo,²⁰ sobretudo em face da persistência da pandemia da covid-19. É justamente disso – gestão de espaço fiscal para acomodar gastos prioritários – que trata a prática conhecida em língua inglesa como *spending review*, examinada na seção 3.

3 SPENDING REVIEW

A RG consiste no escrutínio sistemático dos gastos existentes visando: i) à redução do tamanho do gasto público; ou ii) à criação de espaço fiscal para repriorizar despesas. À semelhança do que ocorreu em relação à criação das IFIs, a RG tornou-se popular no âmbito da OCDE quando diversos países buscavam a consolidação fiscal após a crise econômica irrompida em 2008. Trata-se, diga-se de passagem, de contexto

17. Para efeito de comparações internacionais, considerados os ajustes metodológicos pertinentes, a dívida pública bruta brasileira atingiu 87,7% do PIB em 2019 (critério FMI), enquanto a dívida bruta média de países emergentes foi de 54,7% no mesmo ano (IMF, 2020).

18. Em 2020, segundo critérios do FMI, a dívida pública bruta brasileira alcançou 98,9% do PIB, ao passo que o endividamento bruto médio de países emergentes foi de 64,4% (IMF, 2021).

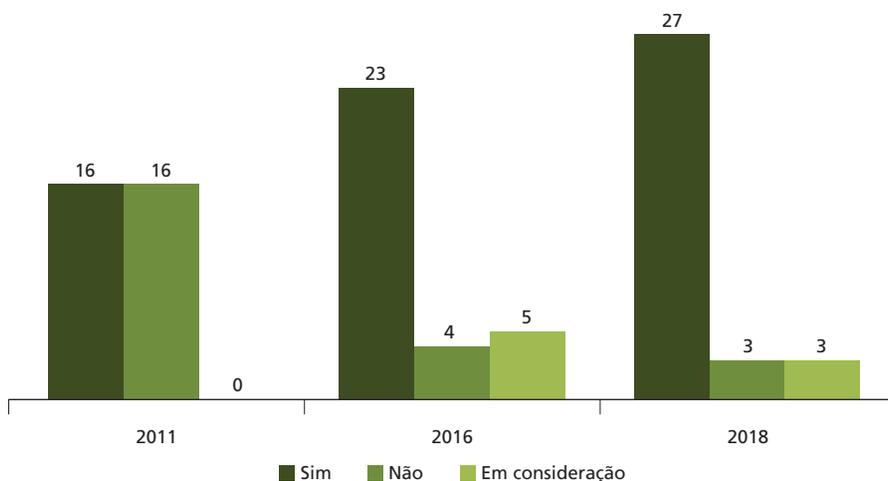
19. Isso não exclui, evidentemente, reformas pelo lado da receita que visem tornar o sistema tributário mais justo, simples ou eficiente.

20. Ou desaceleração da despesa em 2021 (diante de 2020), em oposição a uma queda abrupta no curto prazo.

semelhante ao que o Brasil viria a enfrentar durante a crise econômico-fiscal de 2015 a 2016, que também motivou a criação da IFI do Senado Federal.

A adesão à RG tem crescido de forma acelerada no âmbito da OCDE. De 2011 a 2018, o número de países-membros praticantes da RG aumentou de 16 para 27 (gráfico 2). Quanto aos seis países da OCDE (identificados no levantamento realizado em 2018) que ainda não haviam aderido à RG, três deles – Coreia do Sul, Islândia e Turquia – informaram que a adoção da prática já estava sob consideração. Os únicos três países que ainda não haviam incluído a RG em sua agenda, naquela ocasião, eram Bélgica, Chile e República Checa (OECD, 2019a).

GRÁFICO 2
Adoção da RG no âmbito da OCDE



Fonte: OECD (2019a, p. 112).
Elaboração do autor.

Em função dos seus objetivos, centrados no controle do gasto agregado, a RG é processo coordenado pelo centro de governo,²¹ geralmente representado, nesse caso, pelo Ministério das Finanças. Isso ajuda a explicar por que motivo a RG distingue-se do processo tradicional de avaliação de políticas públicas, de enfoque setorial e dissociado do objetivo de abertura de espaço fiscal. Esse traço distintivo, porém, não implica que as duas práticas não se comuniquem, nem que a avaliação seja assunto alheio ao interesse do centro de governo. Evidência disso

21. O centro de governo é o complexo de órgãos que assistem o chefe do Poder Executivo com vistas a dotar o governo de "coerência interna, direção estratégica e foco em resultados" (Brasil, 2016, p. 26).

foi a criação, em 2019, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), ligado ao Ministério da Economia.²²

A RG, na realidade, tende a ser vetor de demanda para a avaliação de políticas públicas, que é a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão. Ressalte-se que os dois principais desafios identificados com a implementação da RG, no âmbito da OCDE, foram justamente a disponibilidade e a qualidade de informações de desempenho (OECD, 2019a).

Ao mesmo tempo, observa-se que a RG não se limita à avaliação de políticas públicas em sentido estrito. É o que se constata na sistematização formulada por Robinson (2014), para quem os objetos a serem revisados podem ser de três espécies: programas, processos ou órgãos. Também é variável o perfil de análise da RG, que, ainda segundo Robinson (2014), comporta dois tipos básicos não excludentes: revisões de eficiência e revisões estratégicas. As primeiras limitam-se a analisar se políticas públicas existentes poderiam ser mantidas a custos menores, enquanto as segundas questionam a própria razão de ser dos gastos em vigor. Para Schick (2014), as revisões estratégicas podem dar origem a indagações estruturantes quanto: aos propósitos de organizações e programas públicos; às razões que justificam a assunção de determinada função pelo Estado; à possibilidade de certas atividades serem privatizadas; e à existência de arranjos alternativos de financiamento de políticas públicas.

Quanto ao seu alcance, a RG pode abranger tanto despesas discricionárias como obrigatórias, além dos gastos tributários. Na pesquisa de 2012 realizada pela OCDE, por exemplo, onze dos quinze países até então praticantes já haviam incluído despesas obrigatórias em suas revisões. Um exemplo de RG bastante abrangente pode ser encontrado no Reino Unido, em particular na sua experiência com o Comprehensive Spending Review de 2010. Esse processo envolveu simultaneamente revisões de eficiência e de estratégia, cobrindo praticamente todos os tipos de gastos de governo, fossem eles discricionários, obrigatórios ou relativos a renúncias tributárias (Robinson, 2014).

De posse desses elementos, o quadro 1 sintetiza as características básicas da RG até então examinadas.

22. O CMAP é um colegiado consultivo do Poder Executivo, instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019, responsável pela avaliação de políticas públicas financiadas pela União.

QUADRO 1
Tipologias básicas da RG

Tipologias	Especificação
Quanto ao objetivo	Reduzir o nível de gasto agregado
	Repriorizar o gasto público
Quanto ao objeto	Programas
	Processos
	Órgãos
Quanto ao tipo	De eficiência
	Estratégicas
Quanto ao alcance	Seletivas
	Abrangentes

Fonte: Robinson (2014).
Elaboração do autor.

A definição sobre como essas características básicas devem ser colocadas em prática é feita pelo centro de governo durante o desenho da RG, que é o primeiro de quatro estágios básicos de sua operacionalização. O segundo consiste na especificação de parâmetros objetivos, a exemplo da definição de metas quantitativas de economia a serem alcançadas. O terceiro reside na identificação das possíveis medidas a serem adotadas, na forma de “leque de opções” a ser apresentado à instância política decisória. Por fim, o quarto estágio culmina na decisão final sobre quais medidas serão efetivamente implementadas (Robinson, 2014).

É nítida, portanto, a importância do centro de governo na coordenação do processo de RG, cujo modelo de governança pode envolver três abordagens de articulação com órgãos setoriais (aplicáveis, em especial, ao estágio de identificação de opções de economia de despesa):

- revisão ascendente, ou “de baixo para cima” (*bottom-up*), na qual os próprios órgãos executores formulam opções de economia de despesa;
- revisão conjunta, em que equipes mistas de revisão, formadas por participantes do órgão central e de órgãos setoriais, identificam as opções de economia; e
- revisão “de cima para baixo” (*top-down*), quando as opções de economia são apontadas preponderantemente pelo Ministério das Finanças (Robinson, 2014).

Outra questão relevante é o grau de institucionalização e articulação da RG com o processo orçamentário. Esse aspecto tende a traçar uma demarcação importante: a RG tanto pode limitar-se a instrumento *ad hoc*, acionável em momentos de crise fiscal, como pode tornar-se ferramenta habitual de priorização de

despesas públicas. Neste texto, compartilha-se a visão de autores como Robinson (2014) e Vandierendonck (2014), para os quais a RG deveria ser alçada à condição de prática permanente e integrada ao processo orçamentário. Afinal, tanto é preferível prevenir que remediar crises, como é republicanamente desejável que o processo orçamentário – cuja essência reside justamente na alocação de recursos escassos – seja constantemente oxigenado, a cada ciclo, por discussões voltadas à criação de espaço fiscal em prol de prioridades emergentes.

A integração da RG ao processo orçamentário a aproxima da abordagem da orçamentação por desempenho, que se ocupa do uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na realidade, a proximidade entre essas práticas tornou-se tão evidente que, em acréscimo à avaliação de políticas públicas, a RG passou a ser reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas (ou subcomponentes) da orçamentação por desempenho (Hawkesworth e Klepsvik, 2013; OECD, 2019b; Robinson, 2014; Robinson e Last, 2009; Shaw, 2016; Schick, 2014). De acordo com OECD (2019b, p. 47, tradução nossa), as revisões de despesas são usadas “em conjunto com o orçamento por desempenho para revisar a justificativa de gastos e identificar as economias orçamentárias que podem ser redirecionadas em prol de metas prioritárias”. Sob essa perspectiva, um dos valores agregados associados à RG, decorrente do seu foco no questionamento da chamada linha de base²³ (*baseline*), é a mitigação do viés incrementalista do processo orçamentário.

Com muita frequência, a preparação do orçamento se concentra desproporcionalmente na análise de novas propostas de gastos, com pouca revisão dos gastos existentes. Quando isso ocorre, é muito fácil que recursos escassos continuem a ser desperdiçados em programas existentes que são inerentemente inefetivos, de baixa prioridade ou que já perderam sua utilidade – ou em processos de negócios ineficientes. *O foco desproporcional em novos gastos é uma característica central do reconhecido problema do incrementalismo orçamentário*, que tem sido definido como “desatenção à base (orçamentária)” (Robinson, 2014, p. 6, tradução e grifo nossos).

A integração da prática de RG com o processo orçamentário parece ser uma tendência em curso no âmbito da OCDE, com destaque ao fato de que, dos 27 países-membros praticantes da RG, 17 declararam que já a adotam como exercício de periodicidade anual (OECD, 2019a). Nada obstante, deve-se ter em mente que a RG é inovação relativamente nova e heterogênea. Essa ponderação parece ter sido consubstanciada em bom tom no seguinte fragmento de recente publicação da OCDE.

O desenvolvimento de uma estrutura orçamentária bem elaborada e adequada às circunstâncias específicas do país, ao mesmo tempo consonante com boas práticas

23. Tendência de evolução das despesas com base na perpetuação de despesas preexistentes (“base orçamentária”).

internacionais, é aspecto-chave para a boa governança orçamentária. (...) Revisões do gasto foram recentemente implementadas (Áustria, Estônia, Hungria e Noruega), alteradas em escopo e abordagem (Canadá e Irlanda), vinculadas ao orçamento anual (Israel) ou apoiadas por uma autoridade independente (Espanha) (OECD, 2019a, p. 39, tradução nossa).

Tal passagem corrobora a ideia de que boas práticas internacionais não se confundem com soluções padronizadas. São a síntese de elementos comuns identificados a partir de construções locais variadas no tempo e no espaço. Conforme sintetizado por Schick (2003 *apud* OECD, 2019a, p. 19, tradução nossa), “em todo lugar, o orçamento é o mesmo e diferente”.

Também sobressai, no excerto supracitado, a menção ao fato de que a IFI da Espanha, a Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), dá suporte ao processo de RG no país. Na realidade, a citada IFI é apontada por OECD (2019a) como a única envolvida nesse tipo de atividade. Curiosamente, no entanto, a OCDE não faz referência ao substancioso trabalho desenvolvido pelo Congressional Budget Office (CBO), dos Estados Unidos,²⁴ que periodicamente produz relatórios com diversas opções para reduzir o déficit público, tal como se vê no seu relatório intitulado *Options for Reducing the Deficit: 2019 to 2028*, produzido em dezembro de 2018. A falta de menção a esse tipo de trabalho desenvolvido pelo CBO, diga-se de passagem, parece somar-se a uma lacuna da literatura quanto às limitações e potencialidades de atuação do Poder Legislativo no processo de RG.

Feitas essas ponderações, a subseção seguinte analisa as iniciativas que se podem identificar, no Brasil, quanto à utilização da RG no âmbito federal.

3.1 Spending review no Brasil

Embora o Brasil não disponha, ao menos no âmbito federal, de um processo institucionalizado de RG, é possível identificar, nos anos recentes, algumas iniciativas pontuais inclinadas à adoção dessa prática. Em 2017, por exemplo, o governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração de um relatório de revisão de gastos a fim de “identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores” (Banco Mundial, 2017, p. 1). No mesmo ano, com vistas a tornar a RG uma prática institucionalizada no âmbito da União, foi protocolado o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017 (em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018). Esse projeto prevê que o presidente da República deva apresentar anualmente ao Congresso Nacional um Plano de Revisão Periódica de Gastos, na forma de anexo

24. Na realidade, a pesquisa mais recente divulgada pela OCDE, relativa a 2018, menciona os dados dos Estados Unidos como “não disponíveis”, a exemplo do que se verifica na nota que acompanha a figura 7.2 (uso da RG por país) da citada pesquisa (OECD, 2019a, p. 113).

específico ao plano de governo a que se refere o art. 84, inciso XI, da Constituição Federal – instrumento ainda pouco valorizado no Brasil.²⁵ Na visão de Afonso e Ribeiro (2020, p. 22), tal sistemática “representaria uma verdadeira revolução na articulação entre as agendas legislativa e orçamentária, ainda muito pouco sensíveis à avaliação de desempenho das políticas públicas”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para 2019 também se aventurou na disciplina da matéria quando estatuiu, em seu art. 21, § 3º, que o Poder Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas e receitas para o período de 2019 a 2022. Essa previsão normativa, todavia, gerou efeito prático irrelevante, tendo se materializado em um documento lacônico, de sete páginas (Brasil, 2020), enviado ao parlamento apenas em fevereiro de 2020 e sem qualquer repercussão política conhecida. A LDO 2020, por sua vez, limitou-se a dispor, em seu art. 117, que o Executivo deveria encaminhar ao Congresso um plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a 0,5% do PIB até 2022. Depois disso, a LDO para 2021 não veiculou qualquer previsão quanto a planos de revisão, seja em relação à despesa ou à receita. Na esteira dessas experiências, porém, a EC nº 109, de 15 de março de 2021, exigiu em seu art. 4º que o presidente da República deveria encaminhar ao Congresso, em até seis meses após sua promulgação, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, com a meta de que se limitem ao patamar máximo de 2% do PIB no prazo de até oito anos.

Essa última previsão surgiu no bojo da chamada PEC²⁶ Emergencial, que se somou a um conturbado processo de transição entre os orçamentos de 2020 e de 2021. Nesse contexto, sobressaiu o fato de o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para 2021 ter sido enviado ao parlamento sem qualquer previsão de recursos para ações de combate à pandemia da covid-19, a exemplo de transferências de renda na forma de auxílio emergencial. Ao proceder dessa forma, o governo não foi capaz de comunicar, à época, qual era a estratégia para evitar a cessação abrupta desse tipo de gasto.

Ficou claro, naquele episódio, que o governo federal não dispunha de um documento preexistente, ao menos de domínio público, que listasse opções de corte que pudessem contribuir, por exemplo, para o financiamento de um novo programa de renda mínima a partir de 2021. Vale lembrar que, àquela altura, novos gastos com o auxílio emergencial eram vislumbrados como de menor escala provável em relação a 2020, com viés remanescente. Tornou-se evidente, também, que o governo não estava habituado a rediscutir o gasto público em termos

25. Cabe citar que, nos Estados Unidos, o instrumento congênera – o documento *State of the Union* – ostenta maior projeção política.

26. Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

estruturantes, a ponto de rever despesas obrigatórias. Como agravante, quando a área técnica do Ministério da Economia sugeriu que o abono salarial²⁷ fosse absorvido em um processo de consolidação de programas sociais,²⁸ a proposta foi publicamente rechaçada pelo chefe do Executivo (Lindner, 2020).

Pouco depois, para exacerbar ainda mais o impasse fiscal em discussão, surgiu a heterodoxa proposta governamental de reduzir despesas com precatórios, que são ordens de pagamento decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado. Com ampla repercussão negativa, e interpretada como “calote dos precatórios”, a ideia logo restou abandonada²⁹ pelo governo (Barbosa, 2020).

Em raras oportunidades, fatos concretos como esses mostraram-se tão eloquentes para elucidar uma discussão conceitual. No episódio em apreço, o vaivém de propostas malogradas demonstrou que o processo alocativo federal é acentuadamente carente de uma cultura de revisão de gastos e de instrumentos institucionalizados para subsidiá-la. Do contrário, ainda que sob visível descoordenação política, não teriam sido levadas a público formulações tão desafortunadas como a do calote dos precatórios. Sob raciocínio contrafactual, é plausível supor que tal proposta sequer integraria uma lista de opções de corte concebida a partir de um processo institucionalizado, e metodologicamente amparado, de revisão do gasto público. Nesse sentido, a RG pode ser interpretada como um estabilizador do processo decisório, ainda que possa ter o efeito de apenas mitigar, e não afastar, a ocorrência de decisões desacertadas.

Ao final, com muito atraso, o problema orçamentário associado à reedição do auxílio emergencial só recebeu uma primeira resposta concreta em março de 2021, com a aprovação da EC nº 109, que excluiu tais despesas do teto de gastos no montante de até R\$ 44 bilhões.³⁰

O caso em análise também revela que não havia, no Congresso, um *menu* de opções de corte assemelhado ao já citado *Options for Reducing the Deficit: 2019 to 2028*, produzido pelo CBO dos Estados Unidos. Assinale-se que, na ausência

27. Corresponde a uma espécie de 14º salário para trabalhadores formais de baixa renda.

28. Proposta em igual sentido foi apresentada por Botelho *et al.* (2020) por meio do Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP).

29. Surpreendentemente, no entanto, o governo voltou a postular a polêmica postergação do pagamento de precatórios por meio da PEC nº 23, de 10 de agosto de 2021, com vistas a contornar as limitações impostas pelo teto de gastos. Cabe observar que tal solução põe em risco a credibilidade fiscal da União, que é o ente da Federação responsável pela gestão macroeconômica do país.

30. Não se entra no mérito, neste capítulo, sobre a adequação desse valor relativamente às necessidades que se impunham, à época, para novos gastos com o auxílio emergencial. Registra-se, todavia, que, até o momento de conclusão deste texto (31 de julho de 2021), foram editadas duas medidas provisórias (MPs) para a abertura de créditos extraordinários em favor do auxílio emergencial em 2021: a MP nº 1.037, de 18 de março de 2021, no valor de R\$ 42,6 bilhões, e a MP nº 1.056, de 5 de julho de 2021, no valor de R\$ 20,3 bilhões.

desse instrumento,³¹ assim como na falta de uma cultura de avaliação³² do gasto público, o Legislativo brasileiro habituou-se a promover diversos cortes lineares em despesas discricionárias durante a tramitação do PLOA, sem qualquer justificativa qualificada, visando à criação de fontes de recursos para o atendimento de emendas orçamentárias (Bijos, 2021). Não bastasse isso, durante a tramitação do PLOA 2021, foram realizados cortes até mesmo em despesas obrigatórias. Recorde-se que, em 25 de março de 2021 (último dia de tramitação legislativa do PLOA 2021 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO), houve a redução de R\$ 26,5 bilhões em despesas obrigatórias (previdência, abono salarial e seguro-desemprego) como fonte adicional de recursos para emendas parlamentares (sobretudo emendas de relator-geral). Tais emendas, ademais, foram percebidas pela sociedade como desassociadas das reais necessidades impostas pela crise sanitária (Weterman, Pupo e Shalders, 2021). Nesse contexto, noticiou-se um clima de “festa das emendas” (Fernandes, Tomazelli e Weterman, 2021a) à sombra da “contabilidade criativa” (Fernandes, Tomazelli e Weterman, 2021b). Esse episódio revela a força dos chamados gastos paroquialistas (*pork-barrel spendings*) no processo legislativo orçamentário, a tal ponto de o interesse alocativo fragmentado ter se sobreposto até mesmo a gastos direcionados ao combate à pandemia da covid-19 em seu momento mais crítico no Brasil. Afinal, se de fato houvesse uma “sobra” de R\$ 26,5 bilhões no PLOA, por que não alocar esses recursos na forma de uma reserva de contingência em favor da crise sanitária, a fim de atender, por exemplo, a gastos com o auxílio emergencial para além dos R\$ 44 bilhões inicialmente previstos?

Para que se alcance esse novo perfil de alocação de recursos públicos, contudo, deve-se estimular a criação de um ambiente orçamentário mais favorável a debates alocativos estratégicos e fundamentos em cenários fiscais de médio prazo (CFMPs). Tal postura prospectiva vai ao encontro da prática de que trata a seção seguinte.

31. Pondere-se, porém, que, em 2018, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados produziu o estudo designado *Projeções Orçamentárias: cenários para 2019-2023 no contexto de tetos de gastos* (Brasil, 2018a), com a indicação de medidas que poderiam resultar em economia potencial estimada de R\$ 497,2 bilhões no quinquênio 2019-2023. Ainda que esse estudo não pertencesse a uma rotina institucionalizada, nem voltasse a ser produzido nos anos seguintes, há de se ressaltar seu valor potencial para um debate que se tornaria urgente a partir de 2020.

32. Assinale-se que a EC nº 109, de 2021, pode estimular a cultura de avaliação do país, inclusive em conexão com a orçamentação pública, por ter inserido os seguintes comandos na Lei Magna: i) a determinação, no art. 37, § 16, de que os órgãos e entidades da administração pública avaliem políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados; e ii) a previsão, no art. 165, § 16, de que esses resultados sejam observados, no que couber, pelas leis orçamentárias (Brasil, 1988).

4 QDMP

À semelhança da RG, o QDMP é uma prática amplamente difundida no âmbito da OCDE, não sendo adotada apenas por Bélgica, México e Noruega (OECD, 2019a). Ele é definido como “abordagem estruturada para integrar a política fiscal e o orçamento em um horizonte plurianual” (OECD, 2019a, p. 53, tradução nossa). Não se trata, contudo, da extensão da vigência do orçamento para além de um ano. Sob a égide do QDMP, em regra, o orçamento permanece anual, mas o exercício alocativo dilata-se no tempo à luz de CFMPs solidamente construídos.

Com isso, busca-se inculcar maior realismo fiscal ao processo orçamentário, o que também tende a beneficiar a qualidade do gasto público. Isso porque a deliberação antecipada sobre o uso do espaço fiscal futuro pode contribuir, por exemplo, para o aprimoramento do processo de definição de prioridades e para o aumento da previsibilidade de recursos disponíveis para projetos de duração plurianual.

Quando o governo se compromete com a disciplina fiscal, torna-se mais provável que as novas necessidades de gastos sejam atendidas por meio da *realocação de gastos* do que pelo fornecimento de financiamento adicional. Finalmente, tanto a disciplina fiscal quanto a eficiência do gasto criam *espaço fiscal* que pode suportar gastos produtivos em infraestrutura econômica e social, bem como em outras *áreas de alta prioridade* (World Bank, 2013, p. 8, tradução e grifo nossos).

Os QDMPs podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às *prioridades nacionais*. (...) Por fim, os QDMPs podem facilitar o planejamento e o financiamento de políticas públicas plurianuais que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes investimentos, novos programas e reestruturações organizacionais (OECD, 2019a, p. 28, tradução e grifo nossos).

Com base nesses parâmetros conceituais, verifica-se que o QDMP e a RG compartilham como características nucleares a gestão de espaço fiscal em conjunto com a definição de prioridades, com a diferença básica de que, no caso do QDMP, tais elementos orientam-se para o futuro sob lógica plurianual. A importância da plurianualidade no processo orçamentário é enfatizada por World Bank (2013) quando este organismo pontua que a busca antecipada por espaço fiscal, sob o enfoque do QDMP, pode ser fator importante não apenas para a melhoria da qualidade do gasto (por exemplo, na forma de realocação de despesas), mas também para o desenvolvimento da antevisão estratégica do Estado em face de desafios de desenvolvimento sustentável, tais como o envelhecimento da população e a mudança climática (World Bank, 2013).

Em razão de suas características básicas já salientadas (gestão de espaço fiscal e definição de prioridades), o QDMP e a RG também se identificam por demandarem – como elemento comum de governança – a função de coordenação do centro de governo. Tal coordenação pode ser compreendida quando se analisa o

processo básico de operacionalização do QDMP, ora sumariado no seguinte fragmento extraído de Fortis e Gasparini (2020, p. 133-134):

a etapa *top-down* é geralmente associada à fase fiscal, que é preparada de forma centralizada pelas autoridades orçamentárias. Costuma ser conduzida pelo Ministério das Finanças (em consonância com outras instâncias decisórias do governo, como Gabinete Presidencial). Com base nas projeções fiscais de médio prazo, são estabelecidos tetos de gastos plurianuais que deverão ser respeitados pelos órgãos setoriais. (...) Além das projeções fiscais, há usualmente aferição da linha de base (*baseline*) dos gastos públicos, ou seja, o montante de recursos necessários para financiar as políticas em andamento. Esse cálculo permite identificar também se há espaço fiscal excedente capaz de viabilizar o financiamento de políticas novas. Essa distinção é crucial para o êxito da plurianualidade orçamentária.

Assim como ocorre em relação à RG, e possivelmente de forma ainda mais variada, o QDMP materializa-se de diferentes maneiras entre os países praticantes. No âmbito da OCDE, o horizonte temporal do QDMP varia de três a cinco anos, e na maior parte das vezes é reprojetoado a cada ano – o que se convencionou chamar de base rolante (*rolling basis*). Em alguns casos, contudo, como na França e no Reino Unido, a possibilidade de revisão é permitida apenas a cada dois ou três anos. A aprovação do QDMP, ademais, nem sempre requer a aprovação do Poder Legislativo,³³ ainda que frequentemente inclua tanto despesas discricionárias quanto obrigatórias (OECD, 2019a).

O alcance e a variabilidade do QDMP puderam ser compreendidos com maior clareza quando o Banco Mundial publicou, em 2013, o documento intitulado *Beyond the Annual Budget: global experience with medium-term expenditure frameworks*, que apresentou um mapeamento praticamente global sobre o tema. Nesse documento, o referido organismo identificou que havia 132 países praticantes do QDMP já em 2008, com uma grande diversidade de abordagens, a ponto de considerar que o gênero QDMP contempla três espécies, com características básicas sumariadas no quadro 2: i) quadro fiscal de médio prazo (*medium-term fiscal framework* – MTFF); ii) quadro orçamentário de médio prazo (*medium-term budget framework* – MTBF); e iii) quadro de desempenho de médio prazo (*medium-term performance framework* – MTPF).

33. No âmbito da OCDE, o QDMP é debatido e aprovado pelo parlamento em treze países (OECD, 2019a).

QUADRO 2
Tipologia do QDMP

Categorias	Características básicas	Modelo de governança
MTFF	Define tetos plurianuais de despesas para órgãos setoriais (“envelopes setoriais”) como base para a elaboração dos seus orçamentos	Predominantemente <i>top-down</i>
MTBF	Além das características do MTFF, inclui a determinação ascendente das necessidades de recursos dos órgãos setoriais e a reconciliação dessas com seus tetos plurianuais	<i>Top-down e bottom-up</i>
MTPF	Complementa o MTBF com a mudança de foco de insumos para produtos, com ênfase na medição e avaliação de desempenho	<i>Top-down e bottom-up</i>

Fonte: World Bank (2013).
Elaboração do autor.

Essa tipologia é útil para sublinhar que o QDMP não se limita a instrumento de disciplina fiscal. Isso se torna ainda mais claro na variante MTPF (categoria mais avançada), em que o planejamento fiscal é integrado ao processo orçamentário sob a abordagem típica da orçamentação por desempenho. É o que ocorre, por exemplo, na Austrália e na Coreia do Sul (World Bank, 2013).

Quanto ao Brasil, o citado levantamento situou o país como praticante do MTFF (categoria mais básica) desde 2001, como consequência do fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, ter atribuído à LDO a função de fixar metas fiscais plurianuais em articulação com o processo orçamentário. Esse enquadramento, todavia, é questionável, conforme será discutido na subseção seguinte.

4.1 QDMP no Brasil

O processo orçamentário federal, no Brasil, ainda não é dotado de uma estrutura típica de QDMP (Spilimbergo e Srinivasan, 2018; IMF, 2020; Fortis e Gasparini, 2020; Maciel e Araújo, 2021; Tollini, 2020), ainda que o arcabouço orçamentário nacional contenha importantes vetores de plurianualidade, alguns dos quais instituídos em anos recentes.

O primeiro vetor de plurianualidade foi traçado pela Constituição Federal de 1988, que criou a figura do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de médio prazo responsável pela definição de diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e para programas de duração continuada (Brasil, 1988, art. 165, § 1^o). À primeira vista, portanto, o PPA poderia ser hospedeiro natural do QDMP no país (Bittencourt, 2018), embora na prática isso nunca tenha se concretizado, e tampouco tenha se criado uma cultura fiscal em torno do plano.

A análise cresce em complexidade, todavia, quando se considera a inovação trazida pela LRF, que agregou elementos fiscais de plurianualidade à LDO.

Em decorrência disso, passou a haver mais de um veículo potencialmente vocacionado para albergar o QDMP: o PPA e a LDO.

Esse segundo vetor de plurianualidade foi inicialmente ditado pelo art. 4º, § 1º, da LRF, o qual estatui que o projeto de LDO deve ser acompanhado de um Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Em complemento, o art. 5º do Estatuto da Responsabilidade Fiscal prevê, em seu inciso I, que o PLOA deve demonstrar, em anexo específico, sua compatibilidade com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Ao menos de ponto de vista fiscal, portanto, a integração normativa mais direta entre o planejamento fiscal de médio prazo e o processo orçamentário dá-se entre a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Mesmo nesse caso, porém, a integração ocorre de forma apenas superficial, tal como assinalado por Tollini (2020, p. 7-14).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituiu que um Anexo de Metas Fiscais deve constar anualmente tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto na LDO aprovada. Entretanto, os diversos governos federais que se sucederam desde 2000 nunca se preocuparam em elaborar de forma pertinente os cenários fiscais que constam desse anexo. Além do horizonte temporal curto, de apenas dois exercícios financeiros subsequentes ao exercício a que a lei se refere, a tabela fiscal costumava ser apresentada em apenas cinco linhas (totais das receitas e das despesas, juros e resultados primário e nominal). (...) Dispondo-se apenas de um cenário fiscal precário, não há no Brasil uma discussão do impacto no médio prazo das políticas públicas existentes, nem de como elas consomem espaço fiscal disponível para os anos subsequentes.

Para que a estrutura plurianual da LDO fosse de fato materializada nos moldes do QDMP, o referido autor pondera que

antes que se implemente um QDMP no Brasil seria preciso transformar o Anexo de Metas Fiscais da LDO em um CFMP efetivo. Para tanto, o horizonte temporal da tabela fiscal teria de ser alongado, com a inclusão de mais um ou dois exercícios financeiros. Adicionalmente, teria que ser apresentada a fundamentação subjacente ao cenário fiscal, assegurando a consistência macroeconômica das projeções de médio prazo (...). Ademais, as estimativas de evolução dos principais agregados das receitas e das despesas primárias devem ser fidedignas e capazes de distinguir o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), de forma a identificar o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos (Tollini, 2020, p. 7-8).

Os contornos iniciais para o acolhimento dessa estratégia foram recentemente traçados com a promulgação da EC nº 102, de 2019, que, ao incluir o § 12 no art. 165 da Constituição Federal, criou um novo anexo da LDO, com delineamentos assemelhados aos do QDMP.

§ 12. Integrará a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual para a continuidade daqueles em andamento (Brasil, 1988).

Em adição, a mesma emenda incluiu o § 14 ao art. 165 da Lei Magna, *in verbis*: “A Lei Orçamentária Anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento” (Brasil, 1988).

Ressalte-se que as previsões plurianuais de despesas orçamentárias, por si só, não caracterizam o QDMP. Do contrário, tal como advertem Pares e Valle (2006), nesse caso do QDMP, poderia resumir-se a instrumento de projeção do *status quo*, o que é indesejável para países em desenvolvimento, que demandam mudanças mais significativas no seu estado de coisas com vistas à melhoria de condições socioeconômicas. Esse risco pode ser mitigado, porém, por meio da conexão do QDMP à atividade mais abrangente de planejamento governamental. Quanto a esse quesito, registra-se que, no âmbito da OCDE, 28 países praticantes reconhecem seus órgãos centrais de orçamento como agentes promotores de alinhamento do QDMP ao planejamento estratégico. Adicionalmente, 14 países da OCDE informam que seus modelos de QDMP preveem vínculos explícitos entre alocações orçamentárias e planos e prioridades de médio prazo (OECD, 2019a). Por fim, não se deve perder de vista que, em seu estágio mais avançado (MTPF), o desempenho do gasto público é dimensão integrante do QDMP. Essas observações são especialmente úteis quando se considera a multiplicidade de motivações que podem justificar a adoção do QDMP. Segundo Fortis e Gasparini (2020, p. 120, grifo nosso),

[a] decisão de implementar orientação de médio prazo na gestão das finanças públicas parece ser decorrente de vários fatores. Dentre eles, merecem destaque: a) combate ao viés inercialista do orçamento público, cujo foco é o curto prazo; b) necessidade de priorizar recursos em contextos de acentuada restrição fiscal; c) *busca de maior sintonia e alinhamento entre os processos de planejamento e orçamento*; d) desejo de conferir maior ênfase à eficiência e efetividade das políticas públicas.

Também merece atenção o fato de que o FMI tem recomendado a adoção do QDMP pelo Brasil de forma articulada com o planejamento governamental e com o processo de RG. Por sinal, ao monitorar o *status* de implementação de suas recomendações, o FMI registra a ausência de “passos concretos” na implementação do QDMP pelo Brasil (IMF, 2020, p. 46).

Quanto à conjugação das práticas internacionais em estudo, intérpretes locais como Afonso e Ribeiro (2020), Almeida e Bijos (2020), Fortis e Gasparini (2020) e Tollini (2020) também entendem que seria recomendável a adoção conjunta do QDMP e da RG pelo Brasil. Ambas as práticas, afinal, têm em comum

a ênfase na gestão de espaço fiscal e na alocação de prioridades, que são questões críticas para a realidade nacional contemporânea. Quanto a experiências internacionais, cabe citar que, no Reino Unido, o QDMP é plenamente integrado ao processo de RG (Spilimbergo e Srinivasan, 2018).

Em se tratando da realidade brasileira, a adoção do QDMP também merece ser pensada em articulação com sua recente experiência de convívio com uma regra fiscal de despesa, no caso, a do teto de gastos, seja para complementá-la, reformulá-la ou substituí-la. Com enfoque prospectivo, Tollini (2020), assim como Maciel e Araújo (2021), defendem a adoção do QDMP com metas fiscais plurianuais fixadas na LDO de forma harmonizada com a lógica do teto e com a trajetória esperada para a dívida bruta do setor público. Em termos operacionais, Tollini (2020) sugere, ainda, que a adoção do QDMP pelo Brasil poderia ser acompanhada do desdobramento de limites de despesa por área temática, tal como se faz na Suécia, opção esta que iria ao encontro da forma de apreciação do PLOA pelo Congresso Nacional.

Por fim, como aspecto institucional favorável à eventual adoção do QDMP pelo Brasil, ressalta-se que o país passou a contar, desde 2016, com a presença da IFI do Senado Federal, examinada no capítulo 22 deste livro. O valor agregado das IFIs para o QDMP reside na sua capacidade de subsidiar, por meio de projeções fiscais não enviesadas, a construção de CFMPs, que são elementos centrais para os QDMPs (European Independent Fiscal Institutions, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentar um diagnóstico da situação fiscal e orçamentária brasileira, este capítulo descreveu como o país caminhou, em sua história recente, para a necessidade de revisão do gasto público, identificada como terceiro estágio subsequente a dois anteriores: o da aceleração e o da contenção da despesa. Em adição, retratou-se como essa necessidade de revisão dos gastos tornou-se premente no contexto histórico recente, marcado pela dificuldade publicamente exposta de repriorizar despesas durante a persistência da pandemia da covid-19.

De posse desse diagnóstico, e mediante exame das características e dos objetivos das boas práticas intituladas RG e QDMP, foi possível concluir que essas ferramentas têm o potencial de contribuir para a mitigação de problemas orçamentários brasileiros, notadamente no que diz respeito à gestão do espaço fiscal e à repriorização de gastos públicos. Demonstrou-se, ademais, que as referidas práticas são complementares e sinérgicas, com destaque ao fato de que a abordagem orçamentária de médio prazo tende a adicionar antevisão estratégica ao processo alocativo. Também foi possível observar que já há elementos institucionais

favoráveis à recepção de ambas as práticas pelo Brasil, embora ainda reste em aberto o desafio sobre como implementá-las.

A internalização dessas práticas pelo país, todavia, deve levar em consideração que não há uma solução padronizada a ser utilizada. Viu-se que as boas práticas estudadas se materializam de diferentes formas nos países que as adotam. De um do ponto de vista popperiano, portanto, a reflexão trazida à baila indica que o Brasil poderia beneficiar-se de um diálogo com as práticas internacionais estudadas, cabendo-lhe o desafio de conceber sua própria versão³⁴ de RG e QDMP, à luz de suas especificidades.

No contexto histórico estudado, a aproximação do Brasil com a OCDE talvez ajude a catalisar as inovações vislumbradas, que, de toda sorte, mostram-se pertinentes para o país independentemente de sua adesão ao citado organismo internacional. De que maneira essas inovações tomarão forma, e em que medida esse intercâmbio cultural se realizará na prática, entretanto, é algo que transcende a reflexão ofertada neste texto, destinada tão somente a subsidiar e estimular esse debate. O que se pode dizer, por ora, é que não se trata de se decidir pelo “certo ou errado” em matéria orçamentária, no afã de encontrar respostas definitivas sobre os temas estudados. Na busca pela resolução de problemas, afinal, o aprendizado evolui por tentativas e erros (Barros, 2018; Popper, 2017). O fundamental, nessa jornada, é estimular um ambiente favorável à inovação e ao diálogo crítico interinstitucional.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, set. 2020.
- ALMEIDA, D. P. B.; BIJOS, P. R. S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil – revisão das despesas públicas. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017. v. 1.
- BARBOSA, M. Guedes: precatórios não vão bancar Renda Cidadã. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3O0hKHE>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

34. Guardadas as devidas proporções, a busca por essa “solução nacional” encontra paralelo, sob prisma sociológico, com o processo de construção do país, intensamente estudado pelos intérpretes do Brasil. Na esteira desses pensadores, porém de maneira crítica quanto a leituras à disjuntiva, Giannetti (2016, p. 181) sugere, por meio da frase-síntese “tupi and not tupi”, que o Brasil pode ser original sem ignorar referências advindas de paisagens externas.

BARROS, J. C. D. **A construção da teoria nas ciências humanas**. Petrópolis: Vozes, 2018.

BIJOS, P. R. S. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. (Estudo Técnico, n. 8).

BITTENCOURT, F. M. R. PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante. *In*: SILVA, R. S. (Org.). **30 anos da Constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 3.

BOTELHO, V. *et al.* **Programa de responsabilidade social**: diagnóstico e proposta. São Paulo: CDPP, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3viS6W0>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Projeções orçamentárias**: cenários para 2019-2023 no contexto de tetos de gastos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. (Estudo Técnico, n. 25). Disponível em: <<https://bit.ly/3PmZvvg>>.

_____. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos**: o gradual ajuste para o crescimento do país. Brasília: MF, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3yXgVej>>.

_____. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da reforma da previdência**. Brasília: IFI, 24 out. 2019. (Comentários da IFI, n. 3). Disponível em: <<https://bit.ly/3o0DZ5r>>.

_____. Congresso Nacional. Presidência da República. Mensagem nº 2, de 2020. Encaminha, em cumprimento ao § 3º do art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3P25g3B>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Raio X do orçamento para 2021**: autógrafa. Brasília: Conof, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3P03aBc>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de acompanhamento fiscal**. Brasília: IFI, 16 jun. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3IsDXNm>>.

CARRANÇA, T. Teto de gastos na berlinda: por que economistas chamam orçamento para 2021 de “peça de ficção”. **BBC News Brasil**, São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: <<https://bbc.in/3OY08gl>>.

EUROPEAN INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS. **Medium-term budgetary frameworks**: a contribution to definitions and identification of good practices. Brussels: European Independent Fiscal Institutions, 2018. (WG-MTBF Report).

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I.; WETERMAN, D. Relator tira R\$ 26,5 bilhões de previdência e abono do orçamento para bancar obras via emendas. **Estadão**, 25 mar. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3c68PqB>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. Por emendas parlamentares, contabilidade criativa volta com força ao orçamento. **Estadão**, 25 mar. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3ACYZa9>>.

FORTIS, M.; GASPARINI, C. E. Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. In: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

GIANNETTI, E. **Trópicos utópicos**: uma perspectiva brasileira de crise civilizatória. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GOMES, M. B. *et al.* Brasil na OCDE. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, set./dez. 2020.

HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 1, 2013.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil**. Washington: IMF, Dec. 2020. (IMF Country Report, n. 20/311).

_____. **Fiscal monitor**: a fair shot. Washington: IMF, Apr. 2021.

LIMA, P. G. C.; CAMINO, M. E. M. B. **Processo de acesso do Brasil à OCDE**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico).

LINDNER, J. Bolsonaro suspende Renda Brasil e diz que não vai “tirar do pobre para dar ao paupérrimo”. **Estadão**, 26 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31Cc1qj>>.

MACIEL, P. J.; ARAÚJO, R. C. Regras fiscais no Brasil: proposta de harmonização do arcabouço fiscal de médio prazo. In: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015.

_____. **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD, 2019a.

_____. **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019b.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. v. 1. (Coletânea).

POPPER, K. **O mito do contexto**: em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa: Edições 70, 2009.

_____. **A vida é aprendizagem**: epistemologia evolutiva e sociedade aberta. Lisboa: Edições 70, 2017.

RAMOS, G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROBINSON, M. Spending reviews. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, 2014.

ROBINSON, M.; LAST, D. **A basic model of performance-based budgeting**. Washington: IMF, 2009. (Technical Notes and Manuals).

SALTO, F.; COURI, D.; SOUZA, P. H. **A LOA 2021 e o novo cenário fiscal do governo**. Brasília: IFI, 24 abr. 2021. (Nota Técnica, n. 47). Disponível em: <<https://bit.ly/3IwMX3U>>.

SANCHES, M. OCDE reafirma que ação contra Brasil é inédita e contradiz governo Bolsonaro. **BBC News Brasil**, 16 mar. 2021. Disponível em: <<https://bbc.in/3RxqhEL>>.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, 2014.

SCHNEIDER, M. **Acesso do Brasil à OCDE**: aspectos gerais e temas ambientais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico).

SHAW, T. Performance budgeting practices and procedures. **OECD Journal on Budgeting**, v. 15, n. 3, 2016.

SPIILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. **Brazil**: boom, bust, and the road to recovery. Washington: IMF, 2018.

TENOURY, G. N.; NERY, P. F. Reencontro marcado: um balanço da reforma previdenciária do governo Bolsonaro. *In*: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?** São Paulo: FGV, 2018. (Working Paper Series, n. 479; CCGI, n. 8).

TOLLINI, H. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. *In*: GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S. G.; AMBRÓZIO, A. M. H. (Org.). **Reforma do Estado brasileiro: transformando a atuação do governo.** São Paulo: Atlas, 2020.

VANDIERENDONCK, C. **Public spending reviews: design, conduct, implementation.** Brussels: European Union, 2014. (Economic Papers, n. 525).

WETERMAN, D.; PUPO, A.; SHALDERS, A. Emendas parlamentares ignoram a crise sanitária. **Estadão**, 11 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3O78ZLH>>.

WORLD BANK. **Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks.** Washington: International Bank for Reconstruction and Development; World Bank, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATISTA, R. O processo de acessão do Brasil à OCDE e as perspectivas para as discussões de saúde. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018).** Brasília: MS, 2018.

BIJOS, P. R. S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de acompanhamento fiscal.** Brasília: IFI, 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yxjFYc>>.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. *In*: ANNUAL OECD MEETING OF SENIOR BUDGET OFFICIALS, 2013, Paris. **Proceedings...** Paris: OECD, June 2013.

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União.** Rio de Janeiro: Inae, 2006. (Estudos e Pesquisas, n. 159).

