

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

Box. Plurianualidade orçamentária

Marcos de médio prazo, mais conhecidos como *medium term expenditure framework* (MTEF), representam uma forma de fazer gestão orçamentária **plurianual**. Na acepção dada pelo Banco Mundial (2013)¹, o MTEF adota uma abordagem estratégica de planejamento para estabelecer prioridades e alocar recursos².

Quando se considera fazer gestão plurianual do orçamento, espera-se que o desenho orçamentário facilite a obtenção de determinados resultados. Buscam-se gastos de melhor qualidade, uso mais estratégico do orçamento, capacidade de priorização, maior conexão entre planejamento e orçamento, maior equilíbrio fiscal e assim por diante.

Apesar de possibilitar perspectiva plurianual para as ações orçamentárias, um MTEF não viola o princípio da anualidade. Os orçamentos continuam sendo elaborados e aprovados anualmente, sem, contudo, abrir mão de visão fiscal e orçamentária plurianual. Segundo o já citado estudo do Banco Mundial, ao fim de 2008, mais de dois terços de todos os países já adotavam algum tipo de MTEF.

Elementos

Um MTEF típico significa a adoção sistemática de projeções plurianuais, de preferência as rolantes³, para:

- i) cenários macroeconômicos;
- ii) prioridades de governo;
- iii) despesas orçamentárias, com foco em resultados.

Esse conjunto de projeções é importante para que não se perca o foco plurianual, com estimativas de gastos coerentes não só com o cenário fiscal, mas também com as prioridades atualizadas do governo.

Busca-se ainda fazer distinção clara entre programas em andamento e novas propostas. Por um lado, pretende-se saber como o orçamento se comportaria se nada fosse alterado (por meio dos chamados *baselines*) e, por outro, o espaço existente para novos gastos, sem comprometer o equilíbrio das contas públicas. Para que o processo funcione, é fundamental projetar tanto o impacto de despesas com investimentos como com gastos correntes (inclusive aqueles decorrentes dos investimentos).

O arcabouço delineado favorece assim o equilíbrio fiscal e também o uso estratégico do orçamento. A explicitação da restrição de espaço para novos projetos tem o condão de colocar em evidência programas já existentes e em que medida eles contribuem para os objetivos e prioridades de governo. Associado a esta característica, o MTEF supõe mecanismos para articulação de instituições que permitam divulgação, alinhamento e pactuação do marco fiscal com as prioridades do governo e com as demandas dos órgãos envolvidos no orçamento.

A operacionalização de todos esses elementos requer a existência de algumas etapas. Inicialmente, há a fase *top-down*, centralizada, onde é traçado o cenário macrofiscal de médio prazo. Essa fase envolve o núcleo econômico do governo (Fazenda, Planejamento, Banco Central) e o Gabinete ou a Casa Civil da presidência. Esse arranjo, naturalmente, depende de como se estrutura cada governo. A partir do cenário macroeconômico plurianual, são definidos os marcos globais do orçamento, como o montante total das receitas, as despesas obrigatórias, o espaço fiscal ou a eventuais necessidades de financiamento e o impulso fiscal desejado. A partir desses elementos e das

prioridades governamentais, são estabelecidos então os tetos setoriais plurianuais, ou o chamado “envelope setorial de gastos”.

Os limites setoriais são então desdobrados, em uma etapa *bottom-up* – essencialmente descentralizada nos ministérios, órgãos e agências – quando são detalhados os gastos, seguindo os respectivos planos estratégicos setoriais de médio prazo. Nesta fase, a clara distinção entre as políticas existentes e as novas se torna fundamental.

Concluída a fase descentralizada, inicia-se processo iterativo e transparente de tomada de decisões, com o objetivo de conciliar as diversas demandas e pactuar a divisão dos recursos com base nas prioridades. Essa etapa busca assegurar o consenso e o comprometimento dos atores envolvidos quanto à divisão dos recursos, considerando-se o cenário macrofiscal e as prioridades de governo. Essa etapa envolve, naturalmente, forte aspecto político.

A perspectiva plurianual não precisa ser adotada na forma mais completa até aqui descrita. O marco de médio prazo pode se limitar, por exemplo, às variáveis fiscais, no que se tem chamado de *medium term fiscal framework* (MTFF). Nesse caso, apenas as variáveis relacionadas ao cenário fiscal são definidas plurianualmente, de forma agregada. Naturalmente, esse modelo apresentará mais dificuldades para a articulação entre gastos de médio prazo, prioridades governamentais e equilíbrio fiscal, mas pode ser visto como um passo inicial no caminho de um modelo mais completo de gestão plurianual.

Outra alternativa envolve, em adição à anterior, a orçamentação plurianual propriamente dita, denominando-se então *medium term budgetary framework* (MTBF). Nessa sistemática há projeção de receitas e despesas plurianuais desagregadas, para permitir a realização plena da fase descentralizada (*bottom-up*). Essa versão é algumas vezes também denominada de MTEF básico.

Finalmente, pode-se avançar ainda mais e basear o orçamento plurianual na busca por resultados ou na avaliação de *performance*, compondo a modalidade denominada *medium term performance framework* (MTPF). Nessa variante, é fundamental que os órgãos envolvidos disponham de planejamento estratégico, com objetivos, metas, critérios de avaliação e comparação de projetos, com foco em produtos ou resultados e não em insumos.

Argumentos favoráveis

O MTEF contribui para planejamento fiscal com prazo mais amplo. Ao alargar o horizonte de análise para além de um ano, antecipa-se uma série de problemas, além de permitir a consideração das restrições intertemporais típicas da atividade econômica.

Cenários fiscais e prioridades plurianuais em conjunto permitem melhor conexão entre orçamento e planos de governo. Isso favorece o uso mais estratégico dos gastos públicos e também a estabilidade das finanças públicas. A maior previsibilidade de recursos disponíveis contribui para maior credibilidade e amplia a disciplina fiscal.

¹ “MTEFs take a strategic forward-looking approach to establishing priorities and allocating resources, which allows the level and composition of public expenditure to be determined in light of emerging needs”. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks. Washington, D.C: The World Bank. 2013. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971>. Acesso em 30/10/2017.

² Não há definição única a esse respeito. A produção de textos técnicos tem sido ampla e os conceitos utilizados nem sempre são homogêneos. A grande variedade de experiências práticas de adoção dessa sistemática aumenta o panorama de possibilidades.

³ Cenários rolantes, para determinado horizonte temporal, caracterizam-se pela atualização periódica, por meio da qual o ciclo mais recentemente encerrado é eliminado, adicionando-se um novo ciclo ao horizonte.

A sistemática explícita também a relação entre despesas correntes e de capital. Ao exigir a separação clara entre os programas já existentes e as novas atividades, ressalta-se também a conexão entre os investimentos de hoje e os gastos correntes de amanhã, favorecendo melhor planejamento das ações públicas.

Com isso, o MTEF ajuda a explicitar os *trade offs* existentes nas escolhas públicas, contribuindo não só para o uso mais estratégico dos recursos, mas também para maior transparência. Isso tende a inibir projeções pouco responsáveis das receitas e das despesas públicas, dificultando manipulações orçamentárias.

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

Os mecanismos previstos para a pactuação da alocação dos recursos favorecem ainda a transparência e estimulam a participação na tomada de decisão. O processo decisório passa a incluir, além dos agentes tradicionalmente envolvidos - como o Ministério da Fazenda, o do Planejamento e a Casa Civil - os ministérios setoriais, ou até mesmo a sociedade civil, o que aumenta o compromisso de cada um deles com os objetivos do governo e com o equilíbrio orçamentário.

Riscos

O principal risco de um MTEF é que ele gere restrições fiscais pouco efetivas. Evitar a superestimação dos recursos disponíveis é um dos maiores desafios, já que faz parte do processo político expressar algum otimismo quanto ao próprio programa de trabalho. No entanto, projeções irrealistas podem comprometer todo o esforço, ao traçar um cenário que não poderá ser mantido. Daí a necessidade de que as projeções sejam realizadas de maneira tecnicamente embasada, de preferência feitas por mais de um órgão e com escrutínio público de atores independentes.

Outro problema a se evitar é a tendência de os ministérios setoriais verem as projeções plurianuais como “direito adquirido” àqueles recursos. Isso dificulta o remanejamento diante de mudanças de prioridades ou de conjuntura. Evidentemente, projeções não podem ser tomadas como certas e o meio como o MTEF lida com as naturais oscilações econômicas é a constituição de reservas de contingência.

Regras institucionais e legais inadequadas ao processo plurianual também podem comprometê-lo seriamente: pouca transparência, ausência de prioridades claras, entre outros problemas, podem minar a sistemática como um todo.

Pré-condições

Os riscos apontados chamam atenção para algumas pré-condições associadas ao sucesso do MTF. É importante que processos e controles orçamentários já estejam plenamente desenvolvidos, com instituições para elaboração, análise, acompanhamento, prestação de contas, controle interno e externo e assim por diante.

É importante também que prioridades e objetivos de médio prazo sejam claramente definidos e que os órgãos setoriais disponham de planos estratégicos, com produtos e serviços adequadamente identificados. Capacidade para a realização de cenários adequados de médio prazo também é fundamental, em especial métodos realistas e confiáveis de projeção plurianual de receitas e despesas.

O MTEF supõe a pactuação em torno das ações incluídas no orçamento, o que demanda a existência de processos para a divulgação e o acompanhamento do gasto público. Isso é fundamental para se garantir e manter o consenso em torno da ação pública.

Finalmente, é necessário compromisso das autoridades públicas com o processo plurianual e com o cumprimento dos objetivos traçados. Nesse sentido, as projeções devem impor balizamento efetivo para a gestão, fornecendo orientação clara sobre os rumos das finanças públicas no médio prazo.

Plurianualidade orçamentária no Brasil

O Brasil já possui alguns dos elementos comumente utilizados em um MTEF. Exemplos são os cenários fiscais rolantes (traçados na LDO, para três anos), o detalhamento de receitas e despesas (apenas para um ano, presentes na LOA), a existência das etapas *top-down* e *botton-up* (apesar do foco meramente anual), entre outros.

No entanto, existem diversos elementos do MTEF que estão ausentes no caso brasileiro e que demonstram que essa sistemática no País ainda precisa avançar. Entre os principais elementos ausentes podem-se citar:

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

Diante dessas limitações, não se pode afirmar que o País já disponha de um processo completo e bem desenvolvido de gestão orçamentária de médio prazo, nos termos idealizados por um MTEF. O advento da Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixou teto para os gastos públicos primários em horizonte de vinte anos, abre espaço para que se caminhe nessa direção, já que explicitará, cada vez mais, os *trade offs* presentes nas escolhas públicas, forçando reflexão sobre o assunto.