

# Segundo Seminário FMI/FGV de Política Fiscal

## Transparência Fiscal

Mario Pessoa  
29 de abril de 2016





# Estrutura da Apresentação

- 1. Marcos Orçamentários de Médio Prazo**
- 2. Regras Fiscais e Leis de Responsabilidade**  
**Fiscal**
- 3. Conselhos Fiscais**

# **1. Marco Orçamentário de Médio Prazo**



# Marcos Orçamentários de Médio Prazo:

## Objetivos

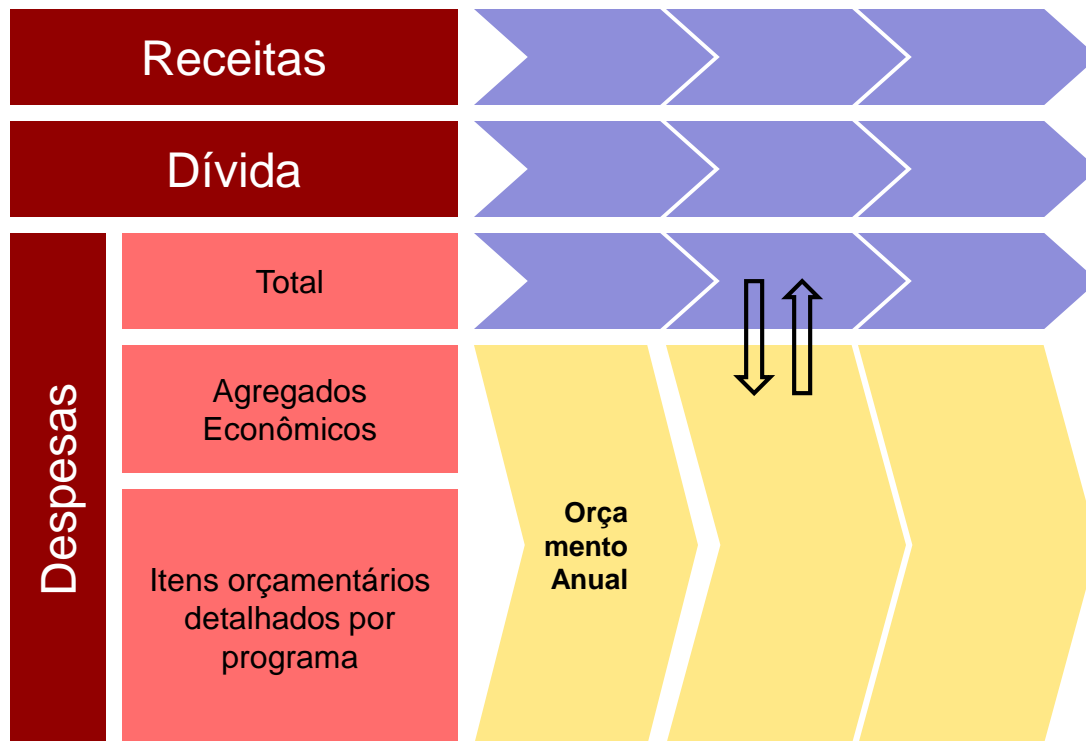
1. **Incutir uma maior DISCIPLINA FISCAL** ao limitar a alocação e execução do orçamento nos próximos anos a níveis compatíveis com os objetivos fiscais e setoriais de médio prazo do Governo (**Ministros de Finanças**)
2. **Facilitar a PRIORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS GASTOS** abstraindo as pressões imediatas e restrições legais que afetam o orçamento anual (**Presidentes, Primeiros Ministros e Ministros de Finanças e Planejamento**)
3. **Encorajar uma MAIOR EFICIÊNCIA no planejamento intertemporal dos gastos** proporcionando uma maior transparência e previsibilidade aos responsáveis pela execução do orçamento (**Ministros de linha**)

# Marcos Orçamentários de Médio Prazo: Abordagem Teórica



- A experiência Internacional mostra que existem vários níveis de sofisticação dos MOMP
- A implementação dos MOMP usualmente segue uma trajetória que inicia como uma ferramenta de projeções fiscais agregadas e avança gradualmente até o nível programático
- MOMP bem sucedidos são ferramentas de tomada de decisão...
- ... assim, a implementação do MOMP transforma gradualmente o processo orçamentário e se integra com a política fiscal
- O nível de desenvolvimento do Marco está fortemente ligado ao grau de integração e detalhe do MOMP

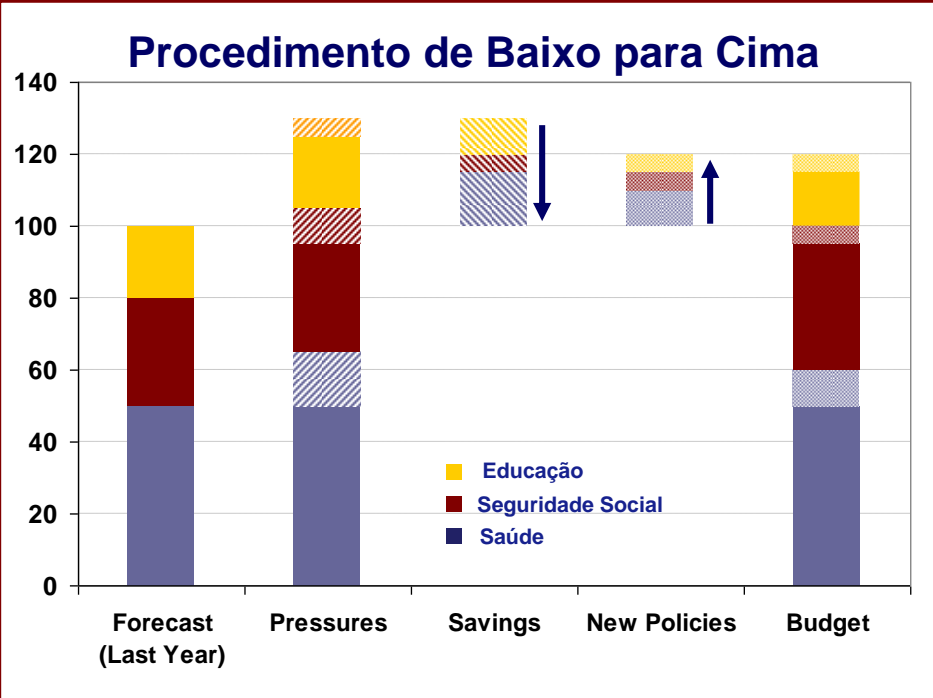
# Marcos Orçamentários de Médio Prazo: Em Direção a um Orçamento Multianual



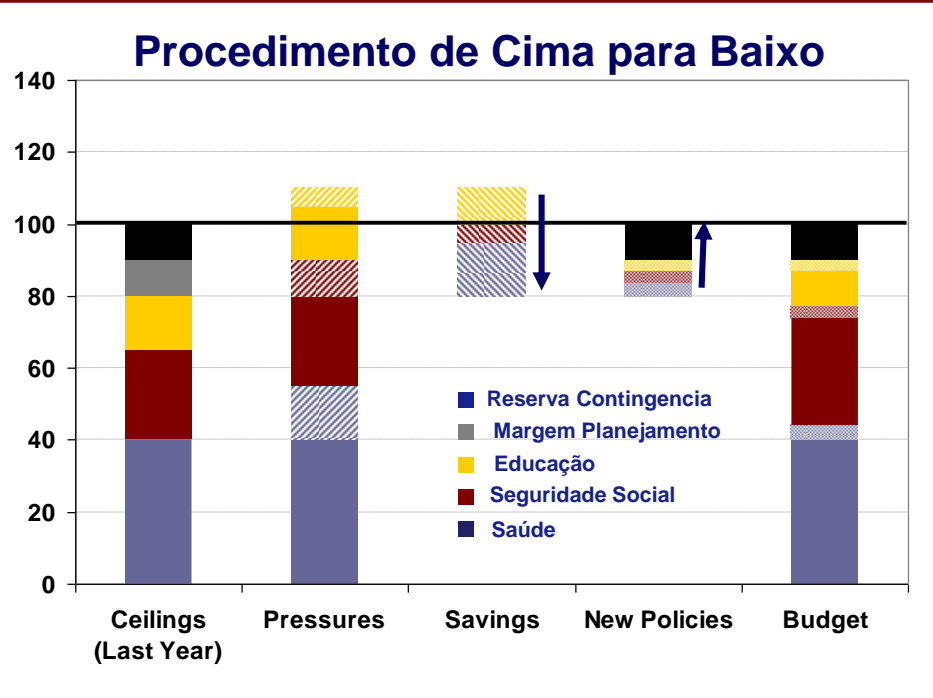
- **Um plano orçamentário de médio prazo**
  - Tão detalhado como o orçamento anual
  - Ano 1 é o próximo orçamento
  - Papel dos anos 2 e 3 varia de país para país
  - O mesmo com relação ao nível de detalhe publicado
  
- **Um processo orçamentário transformado**
  - Abordagem de médio prazo integrada ao processo de preparação do orçamento
  - Linha de base das estimativas para as políticas atuais para cada item orçamentário se torna o primeiro passo do processo orçamentário...

# Orçamento de Cima para Baixo:

## Integrando tetos no processo orçamentário



- Nenhum teto é definido para os ministérios no início do processo orçamentário
- Não há uma de margem de planejamento ou reserva de contingência
- Não há um parâmetro quantitativo de economias requeridas

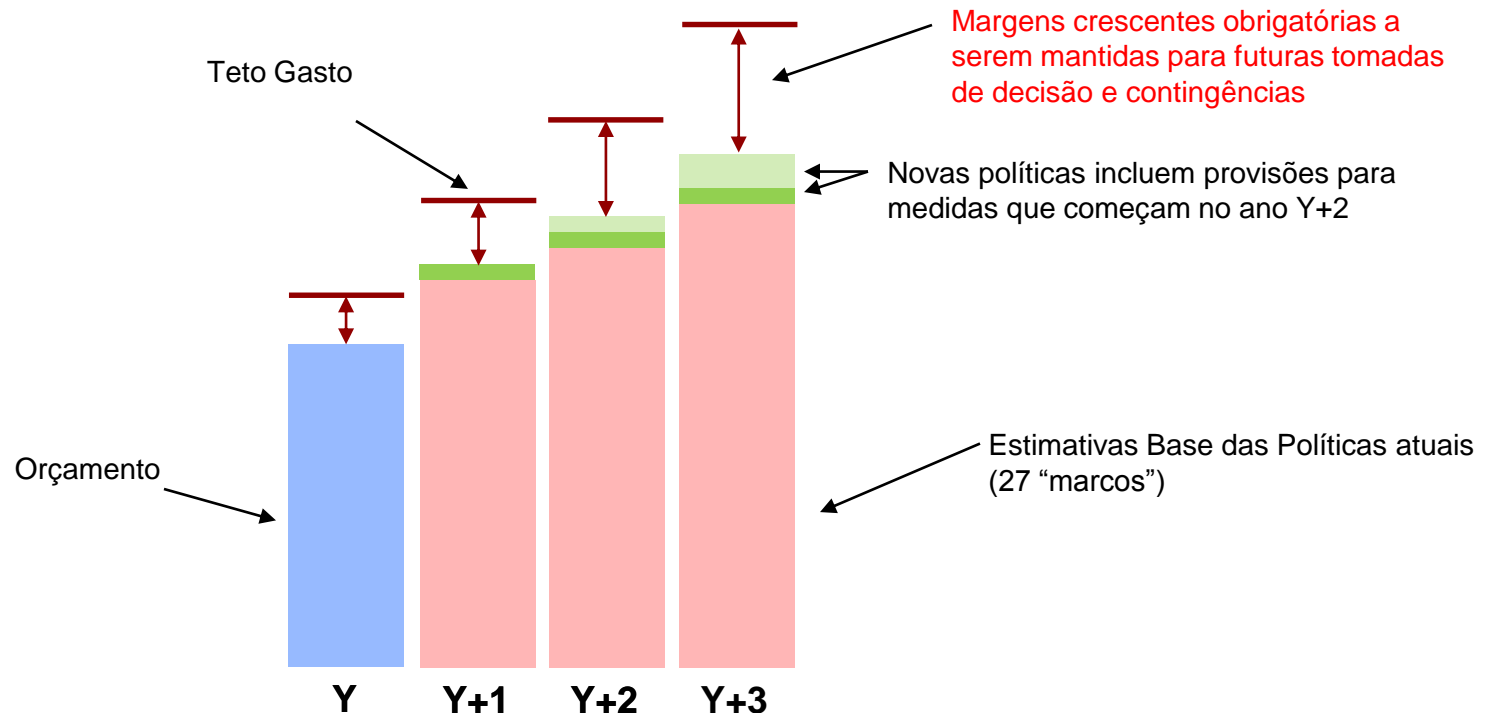


- Tetos de gasto agregado e por ministério fixado no orçamento anterior
- Margem e reserva de contingência contida no teto
- Diretriz clara do montante de economias requerido em relação ao teto

# Suécia: Um Marco Combinado

## Suécia tem adotado um marco sofisticado combinando características de vários modelos de MOMP e regras fiscais

- Regras Fiscais: o teto do gasto total é adotado dois anos a frente baseado numa regra de balanço estrutural de médio prazo superavitário.
- O MOMP cobre 27 políticas e está desenhado para garantir a observância dos tetos aprovados
- Espaço para planejar novas políticas com antecipação dentro dos tetos fiscais definidos para cada ano
- Obrigação de manter as margens de crescimento compatíveis com o marco: contingências e disciplina fiscal (espaço fiscal não pode ser totalmente alocado muito cedo)





# França: uma combinação de regras gerais e específicas

## A França tem usado uma combinação de diversos modelos de MOMP adaptados a seus objetivos e regras fiscais

- Os procedimentos da gestão das finanças públicas variam muito entre os níveis de governo
- Um MOMP geral, rolante e indicativo, encapsula MOMPs setoriais mais precisos e vinculantes
- Os níveis de detalhe variam entre partes do MOMP
- Um objetivo / regra fiscal específica é vinculado a cada parte com consistência de cobertura
- Sub-regras são estabelecidas em conformidade com o objetivo global da regra fiscal

1. Um **MFMP** abrange todo Governo Geral ancorado por uma regra de déficit agregando informações a partir do gastos do Orçamento do Estado e da Seguridade Social (inclusive saúde), e as previsões para outros níveis de governo



2. Um **MOMP** para o Orçamento do Estado

- Ancorado por uma regra de gasto
- Tetos ministeriais vinculantes para dois anos (+ um ano estimativo)
- Tetos separados para transferências aos governos subnacionais

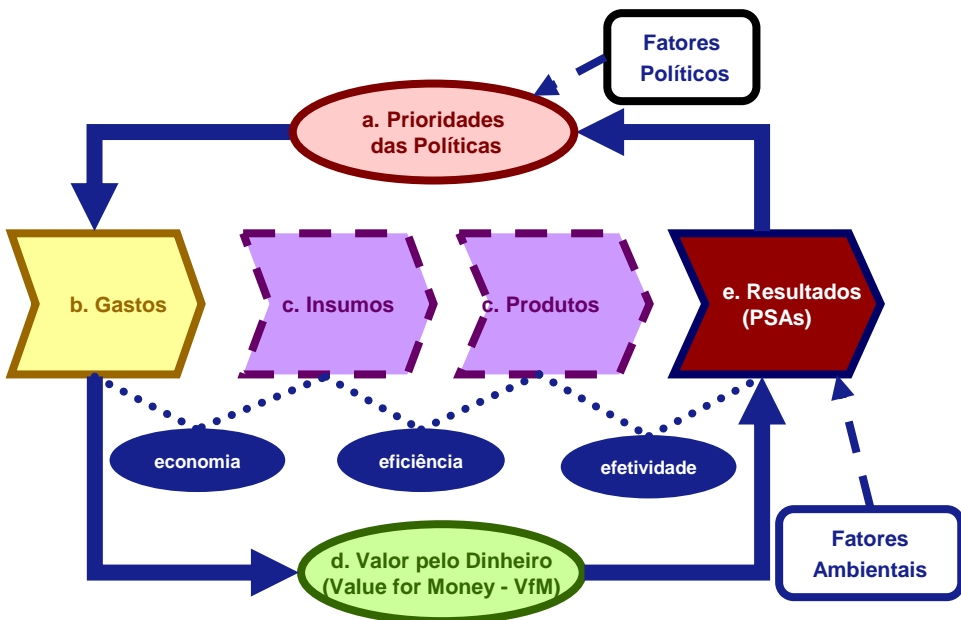
3. Um **MOMP** para os gastos de saúde ancorado por uma regra fiscal de gasto

- Tetos de gastos não são vinculantes, mas incluem reservas de contingência

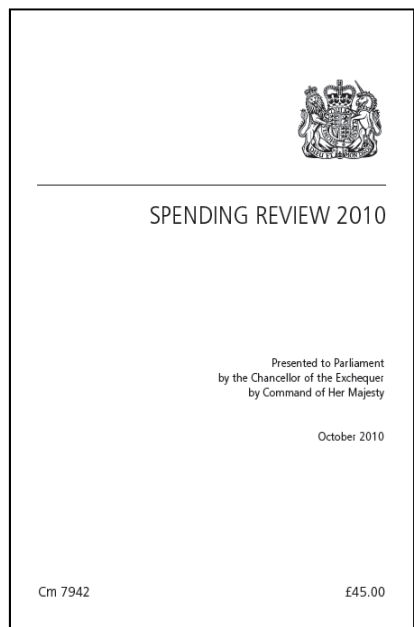
# Reino Unido: incorporando a revisão de gastos no processo do MOMP

- “Revisão de Gastos” delinea o processo do MOMP
  - É realizado a cada 3 anos
  - Define limites de gasto a nível ministerial
  - Combinando avaliação do Value for Money (VfM) com metas de desempenho detalhadas
  - Incorporado aos Acordos de Desempenho dos Serviços (Performance Service Agreements - PSAs) entre Ministério da Fazenda e cada ministério
- Reino Unido tem uma tradição de grande autonomia financeira dos ministérios

**1. Um processo integrado de tomada de decisão:** tetos gastos, VfM, e resultados negociados em conjunto



**2. Um relatório final publicado** vinculando o MOMP com os objetivos e metas de desempenho



**Conteúdo do Relatório**

1. Contexto Macroeconômico
2. Cenário Fiscal de Base
3. Lista de Novas Políticas e Tendências (+/-)
4. Cenário Fiscal Após as Medidas
5. Summário das Reformas principais
6. Limites de Gastos por Ministério
7. Procedimentos de Implementação
8. Capítulos por Ministério

# Marco Orçamentário de Médio Prazo

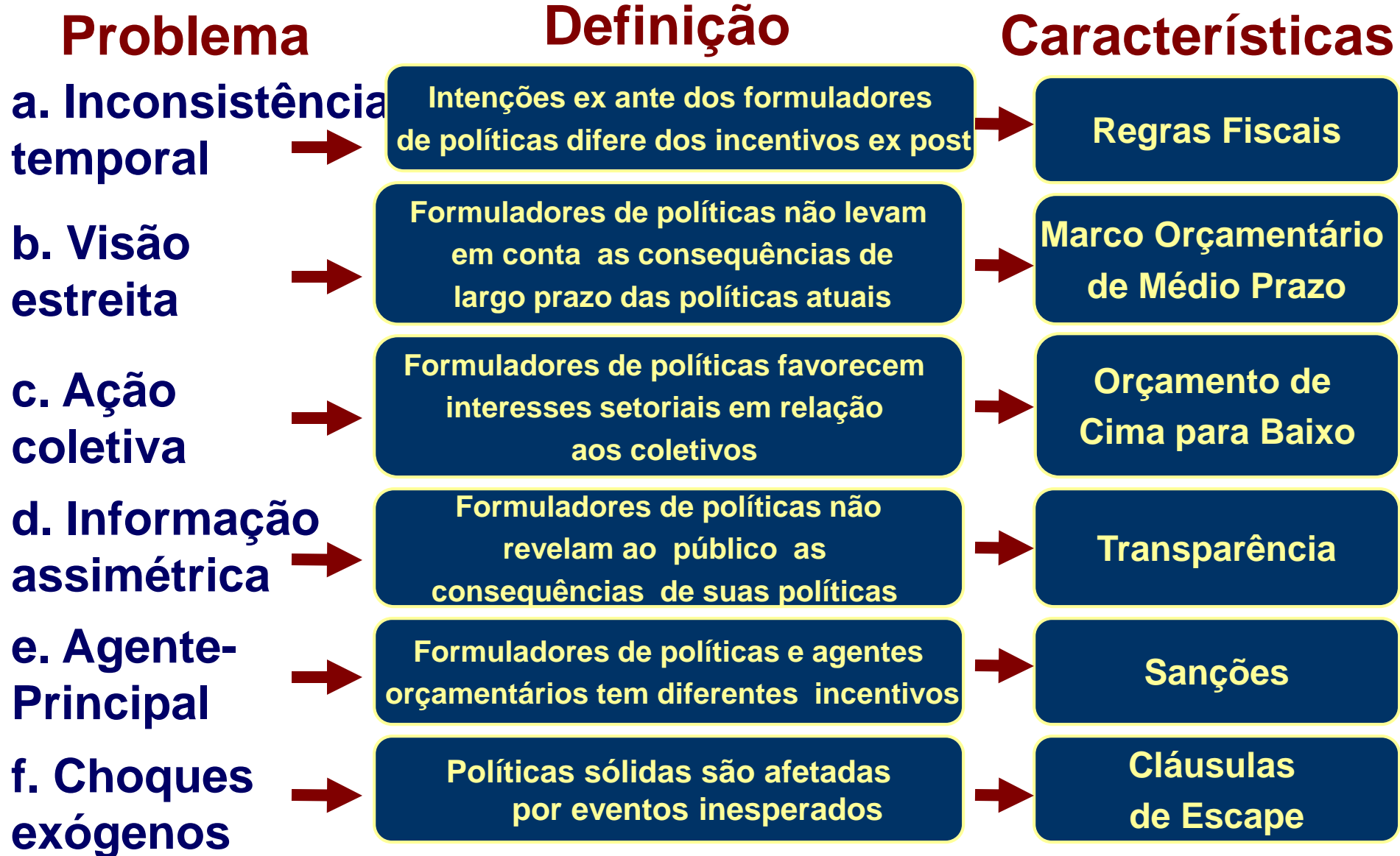
## Abordagem de Países Desenvolvidos

PAÍS	COBERTURA				NÍVEL DE DETALHE	HORIZONTE TEMPORAL	DISCIPLINA	
	Prev. Social	Dívida Juros	Gov. Local	% do Gasto Público			Rolante ou Fixo	Frequência de Revisão
<b>TETO GASTO AGREGADO</b>								
Suécia	Sim	Não	T'fers	64%	Total Gasto	3	2 fixos + 1 rolante	Anual
Finlândia	Parcial	Não	Não	36%	Total Gasto	4	4 fixos	Cada 4 anos
Holanda	Sim	Não	T'fers	80%	4 Setores	4	4 fixos	Cada 4 anos
<b>PLANOS MINISTERIAIS FIXOS</b>								
Reino Unido	Não	Não	T'fers	59%	25 Depts	3	3 fixos	Cada 3 anos
França	Não	Sim	Não	31%	35 Programas	3	2 fixos+ 1 rolante	Cada 2 anos
<b>ESTIMATIVAS DE PROGRAMAS ROLANTES</b>								
Austrália	Sim	Sim	Sim	100%	20 Mins. 267 Progs	3	Rolante	Anual

## **2. Regras Fiscais e Leis de Responsabilidade Fiscal**

# Porque os países adotam uma LRF

Responder a problemas sistêmicos na formulação da política fiscal



# Decisões Principais no Desenho da LRF

## Características

## Alternativas de Desenho

**Regras Fiscais**

**Regras de Procedimento**

**Regras Numéricas**

**Marco Orçamentário  
de Médio Prazo**

**Tetos Fixos**

**Estimativas Móveis**

**Orçamento de Cima para Baixo**

**Discussão do Gabinete**

**Aprovação do Congresso**

**Transparência**

**Relatórios Financeiros**

**Conselho Fiscal**

**Sanções**

**Administrativa**

**Financeira**

**Penal**

**Cláusulas de Escape**

**Mecanismo de Disparo**

**Regras Transitórias**

# Desenho das Regras Fiscais

<p><b>1. Simplicidade</b></p>	<p>A regra deve ser facilmente compreendida pelos políticos, tomadores de decisão e público</p>
<p><b>2. Sustentabilidade</b></p>	<p>O cumprimento da regra deve ser suficiente para garantir a sustentabilidade a longo prazo (objetivo principal)</p>
<p><b>3. Estabilização</b></p>	<p>Observar a regra deve contribuir para a estabilidade macroeconômica, ou pelo menos não adicionar volatilidade (outros objetivos)</p>
<p><b>4. Orientação Operacional</b></p>	<p>Deve ser fácil traduzir a regra em uma orientação clara no processo orçamentário anual (simplicidade e transparência)</p>
<p><b>5. Resiliência</b></p>	<p>Para ter credibilidade, a regra deve ser robusta, duradoura e resistente a choques (outros objetivos)</p>
<p><b>6. Verificação</b></p>	<p>Deve ser fácil verificar se o governo cumpriu as regras (simplicidade e transparência)</p>



# Regras Fiscais:

## Tipos de Regras Numéricas

<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de Regras</b>	<b>País</b>
<b>Redução de Dívida</b>	<b>Debt Brake</b>	<b>Suíça</b>
<b>Sustentabilidade Dívida</b>	<b>Teto Dívida Balanço Global</b>	<b>União Europeia</b>
<b>Redução Déficit</b>	<b>Balanço Global</b>	<b>União Europeia</b>
<b>Política Contracíclica</b>	<b>Balanço Estrutural</b>	<b>Chile</b>
<b>Redução Gasto</b>	<b>Teto Gasto</b>	<b>Suécia</b>
<b>Redução Impostos</b>	<b>Teto Ingresso</b>	<b>Dinamarca</b>
<b>Proteção Investimento</b>	<b>Regra de Ouro</b>	<b>Reino Unido</b>





# Transparência: Relatórios Fiscais

## EX ANTE

- **Premissas Macroeconômicas**
- **Planos Orçamentários**
- **Custos das Políticas**
- **Riscos Fiscais**
- **Metodologia de Projeções**

## EX POST

- **Desvios das metas fiscais devido a**
  - Desempenho Macroeconômico
  - Variações nas Receitas
  - Variações nas Despesas
- **Explicação dos desvios por:**
  - Mudança nos Prognósticos
  - Mudança nas Políticas
  - Mudanças Contábeis
- **Cumprimento das regras fiscais**

**Tudo com uma visão Plurianual**



# Gestão de Riscos

## Quatro Abordagens para Lidar com Incertezas

### 1. Exclusão

**Exclusão do teto de itens voláteis/ não discricionários, tais como:**

- Juros da dívida
- Seguro desemprego
- Seguridade social
- Receitas vinculadas
- Governos locais (receitas próprias)

### 2. Ajustes

**Ajuste dos tetos para dar conta dos efeitos na economia real, tais como:**

- Inflação (Finlândia, Holanda)
- Volume de mudanças (Suécia, Austrália)
- Receitas extraordinárias (Holanda, Canadá)

### 3. Reservas & Margens

**Construção de margens de contingência nas projeções ou limites de gastos:**

- Holanda: 0.25%
- Reino Unido: 0.75 – 1%
- Canadá: 1.5 – 2%
- Suécia: 1.5 – 3%
- Austrália: 1.5 – 5%

### 4. Arquitetura Orçamentária

**Desenhar os orçamentos de modo que as pressões possam ser absorvidas dentro do:**

- Máximo de 20-30 categorias orçamentárias
- Cada orçamento é uma mescla de itens discricionários e não discricionários
- Máxima flexibilidade para realocar recursos dentro do orçamento

### **3. Conselhos Fiscais**

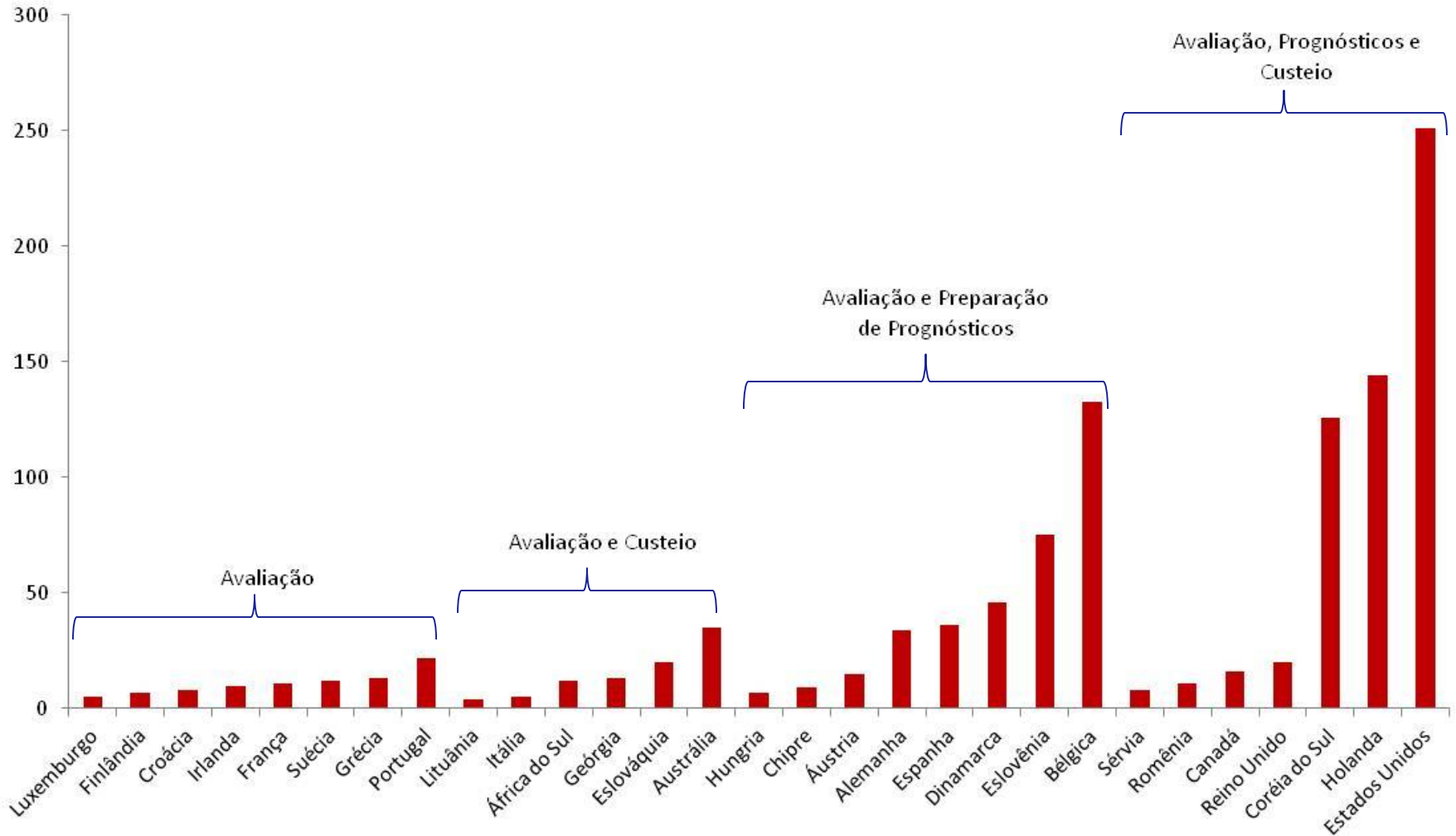


# Conselhos Fiscais

## Características

- **Servem para dar credibilidade às premissas fiscais usadas no orçamento**
- **Para ser independente um Conselho Fiscal deve:**
  - **Membros com mandato e credibilidade técnica**
  - **Remuneração compatível com as responsabilidades**
  - **Capacidade de definir a agenda de trabalho**
  - **Capacidade de publicar relatórios e estudos**
  - **Ter acesso amplo a informações**

# Tamanho e Funções dos Conselhos Fiscais



## 4. Conclusões



## **Conclusões**

- **Os três instrumentos ajudam a tornar mais efetiva a política fiscal porque aumentam a Credibilidade, Controle e Transparência**
- **Importante desenvolver regras fiscais contracíclicas**
- **Visão de médio prazo aumenta previsibilidade do orçamento**