



Governança Fiscal e Rigidez Orçamentária: Uma Análise da Tendência Internacional Recente e seus Condicionantes

Fiscal Governance and Budgetary Rigidity: An Analysis of Recent International Trends and Their Determinants

Vitor Hugo Gaspar Pinto

Adriana Oliveira Nogueira

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo principal apresentar uma revisão bibliográfica e analítica sobre os pilares fundamentais da governança fiscal moderna, examinando a literatura internacional recente quanto ao enfrentamento do viés deficitário e aos arranjos institucionais direcionados à sustentabilidade das contas públicas. Analisa-se a arquitetura das estruturas fiscais contemporâneas com base em quatro elementos constitutivos: regras fiscais numéricas, quadros orçamentários de médio prazo (Medium-Term Expenditure Frameworks – MTEFs), instituições fiscais independentes (IFIs) e procedimentos orçamentários centralizados (top-down). Paralelamente, discute-se o fenômeno da rigidez da despesa orçamentária como condicionante estrutural crítico, avaliando como o engessamento de gastos obrigatórios atua como elemento limitador da flexibilidade fiscal, da condução de políticas anticíclicas e da efetividade plena dos mecanismos de governança.

Palavras-chave: governança fiscal; regras fiscais; MTEF; rigidez da despesa; política fiscal.

Abstract: This work aims to present a literature and analytical review of the main concepts related to modern fiscal governance, examining recent international literature on countering deficit bias and institutional arrangements designed to ensure public finance sustainability. It analyzes the architecture of contemporary fiscal frameworks based on four key pillars: numerical fiscal rules, Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEFs), Independent Fiscal Institutions (IFIs), and centralized top-down budgetary procedures. In addition, it addresses the phenomenon of expenditure rigidity as a critical structural constraint, evaluating how mandatory spending limits fiscal flexibility, countercyclical policy management, and the overall effectiveness of fiscal governance mechanisms.

Keywords: fiscal governance; fiscal rules; MTEF; expenditure rigidity; fiscal policy.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os debates acerca do desempenho fiscal e da solvência das finanças públicas passaram a focar crescentemente a dimensão institucional da política fiscal. Diversos países democráticos têm enfrentado a persistência do chamado “viés deficitário”, entendido como a propensão sistemática à geração de déficits orçamentários mesmo diante de conjunturas macroeconômicas favoráveis. Conforme apontam Calmfors e Lewis (2011), Debrun (2011) e Wyplosz (2012), esse viés decorre fundamentalmente de falhas político-institucionais, tais como o

problema dos recursos comuns (common pool problem) — em que os tomadores de decisão não internalizam a totalidade dos custos de suas escolhas de expansão de gastos — e a acentuada assimetria de informação existente entre os governos e o eleitorado.

Nesse cenário, a abordagem da governança fiscal surge como uma solução de engenharia institucional que visa contrapor incentivos adversos e estruturar condições de desempenho para salvaguardar a estabilidade econômica. Segundo Giosi *et al.* (2014), a governança fiscal compreende o conjunto de regras, procedimentos e mecanismos que condicionam a forma como os orçamentos públicos são elaborados, aprovados, executados, monitorados e avaliados. Trata-se de criar incentivos perenes para que os governos mantenham a disciplina fiscal como objetivo intermediário e assegurem a sustentabilidade das finanças públicas como objetivo final.

A literatura empírica e as reformas institucionais conduzidas internacionalmente — com especial destaque para a União Europeia após as crises financeiras — consolidaram a governança fiscal em quatro dimensões basilares: (i) regras fiscais numéricas; (ii) quadros de despesas de médio prazo (Medium-Term Expenditure Frameworks – MTEFs); (iii) instituições fiscais independentes (IFIs); e (iv) procedimentos orçamentários adequados (envolvendo centralização e abordagem top-down).

Contudo, a efetividade prática dessas inovações institucionais não ocorre no vazio. Ela é profundamente afetada pela estrutura orçamentária subjacente, em especial pelo grau de rigidez da despesa orçamentária. A inflexibilidade legal e constitucional de parcelas substanciais do orçamento constrange o espaço fiscal, restringe a discricionariedade alocativa e compromete a capacidade de reação dos governos diante de choques adversos. O presente estudo explora os conceitos teóricos, as características essenciais e as inter-relações entre esses pilares de governança fiscal e as implicações impostas pela rigidez da despesa.

REGRAS FISCAIS NUMÉRICAS: TIPOLOGIAS, ENFORCEMENT E A NOVA GERAÇÃO

As regras fiscais configuram restrições permanentes à discricionariedade da política fiscal mediante a fixação de limites ou metas numéricas para determinados agregados orçamentários. De acordo com Schick (2003) e Kumar *et al.* (2009), tais mecanismos visam conter o ímpeto expansionista inerente aos orçamentos públicos, conferindo previsibilidade, operacionalidade e credibilidade ao compromisso com a disciplina fiscal. Desde a década de 1990, a adoção de regras fiscais difundiu-se amplamente no cenário internacional, evoluindo de economias avançadas para países emergentes e de baixa renda.

A literatura classifica as regras fiscais de acordo com o agregado fiscal sob restrição, cada qual apresentando trade-offs específicos:

- 1.

1. Regras de Resultado (Déficit/Superávit): Vinculam-se diretamente às variáveis que determinam a dinâmica do endividamento. Contudo, quando desenhadas em termos nominais estritos, tendem a introduzir um viés pró-cíclico (forçando contrações em recessões) e podem deteriorar a qualidade do gasto ao induzir cortes desproporcionais em investimentos públicos e despesas de capital.
2. Regras de Dívida: Estabelecem tetos explícitos para o estoque do endividamento (geralmente como proporção do PIB). São eficazes como âncora final de sustentabilidade, mas fornecem pouca orientação operacional direta de curto prazo quando o estoque está distante do limite.
3. Regras de Despesa: Fixam limites para o crescimento nominal, real ou percentual do PIB das despesas correntes, primárias ou totais. São operacionalmente simples, de fácil comunicação e monitoramento, auxiliando a conter o viés pró-cíclico nos períodos de bonança econômica. Entretanto, não garantem sustentabilidade isoladamente se houver colapso persistente da arrecadação.
4. Regras de Receita: Visam conter a elevação excessiva da carga tributária ou estabelecer pisos de arrecadação, delimitando o destino de receitas extraordinárias. A eficácia dessas regras repousa em suas características institucionais: suporte estatutário elevado (preferencialmente legal ou constitucional), ampla cobertura governamental (abrangendo governos centrais e subnacionais), mecanismos formais de enforcement com sanções claras e processos tempestivos de correção automática.

A Inconsistência Temporal e a “Nova Geração” de Regras Fiscais

Regras fiscais tradicionais puramente rígidas e não contingentes padecem do problema de inconsistência temporal. Conforme adverte Wyplosz (2012), diante de crises agudas ou choques imprevisíveis, o custo econômico e social de cumprir regras inflexíveis torna-se proibitivo, levando ao seu abandono ou desmoralização.

Para superar essa rigidez excessiva, emergiu a chamada “nova geração” de regras fiscais (Schaechter *et al.*, 2012), caracterizada pela incorporação de mecanismos de estabilização e flexibilidade controlada:

- Ajuste ao ciclo econômico: Utilização de metas de superávit estrutural ou ajustadas ciclicamente (*cyclically-adjusted balance*), permitindo a atuação dos estabilizadores automáticos em desacelerações e a acumulação de poupança nos períodos de expansão.
- Cláusulas de escape (*escape clauses*): Definição prévia, transparente e estrita de hipóteses excepcionais (como recessões severas e desastres naturais) sob as quais os limites podem ser temporariamente suspensos, prevendo trajetórias claras de retorno e quitação dos desvios acumulados.

QUADROS ORÇAMENTÁRIOS DE MÉDIO PRAZO (MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORKS – MTEFS)

O processo orçamentário convencional restrito ao horizonte anual padece de miopia: grande parte das políticas públicas e programas de investimento possui maturação plurianual, cujos impactos fiscais futuros não são devidamente explicitados nas decisões de curto prazo. De acordo com Wildavsky (1986) e Vlaicu *et al.* (2014), isso acarreta o comprometimento inadvertido de receitas futuras e a proliferação de gastos fragmentados.

O MTEF constitui um arranjo institucional voltado a ampliar o horizonte temporal do orçamento (tipicamente para três a quatro anos), integrando a formulação orçamentária anual a restrições e prioridades estratégicas de médio prazo. Essa ferramenta opera em mão dupla:

- Fase centralizada (top-down): O centro de governo projeta o cenário macrofiscal e estabelece envelopes globais e tetos setoriais rígidos.
- Fase descentralizada (bottom-up): Os órgãos setoriais detalham e precificam o custo plurianual de seus programas e políticas em conformidade com esses tetos.

A literatura (World Bank, 2013; Fortis e Gasparini, 2017) identifica fases evolutivas de médio prazo de MTEFs, conforme apresentado na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Fases Evolutivas dos Quadros de Médio Prazo (MTEFs).

Estágio / Tipo	Foco Principal	Características Institucionais Centrais PDF
1. MTFF (Medium-Term Fiscal Framework)	Disciplina Macrofiscal	Projeções macroeconômicas e fiscais agregadas plurianuais e rolantes; definição top-down de restrições globais de recursos.
2. MTBF (Medium-Term Budgetary Framework)	Eficiência Alocativa e Priorização	Incorpora a perspectiva bottom-up; alocação de tetos setoriais plurianuais por ministério/órgão; reconciliação entre planos estratégicos e envelopes de recursos.
3. MTPF (Medium-Term Performance Framework)	Eficiência Técnica / Gestão por Resultados	Transição do foco em insumos (inputs) para produtos (outputs) e resultados (outcomes); vinculação entre alocação plurianual e avaliação de indicadores de desempenho.

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2013) e Vlaicu *et al.* (2014).

Estudos econométricos comprovam que a adoção de MTEFs fortalece a disciplina fiscal, reduz a volatilidade dos gastos setoriais e melhora o saldo primário das economias que os implementam de forma robusta.

INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES (IFIS) E PROCEDIMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

Diante da crescente sofisticação das regras de nova geração e dos MTEFs, as Instituições Fiscais Independentes (IFIs), ou Conselhos Fiscais, ganharam relevância global como árbitros apartidários da conduta orçamentária. Inspirando-se no modelo de autonomia dos bancos centrais na política monetária — ressaltando-se que a política fiscal não pode ter sua competência alocativa delegada devido ao seu caráter intrinsecamente distributivo —, as IFIs exercem supervisão independente, vigilância e aconselhamento.

Conforme sintetizado pela Comissão Europeia (2014) e Kopits (2011), as IFIs atuam primordialmente em quatro frentes:

1. Monitoramento e Compliance de Regras: Auditoria e acompanhamento prospectivo das metas fiscais fixadas.
2. Avaliação e Fornecimento de Projeções: Produção ou escrutínio crítico de premissas macroeconômicas e fiscais oficiais para expurgar o viés otimista sistemático nos orçamentos.
3. Estimativa de Custos de Políticas: Mensuração ex ante do impacto fiscal de novas propostas legislativas e atos governamentais.
4. Sustentabilidade de Longo Prazo: Projeções de longo prazo e análises da dinâmica do endividamento.

Para garantir sua efetividade, a literatura exige salvaguardas institucionais rígidas: mandatos fixos não coincidentes com os ciclos eleitorais, autonomia financeira e orçamentária, vedação à atividade político-partidária dos diretores, corpo técnico de excelência e garantias de acesso irrestrito a dados públicos.

Procedimentos Orçamentários Estruturados

Complementando as regras, os MTEFs e as IFIs, a qualidade procedimental na elaboração orçamentária atua como elemento de contenção fiscal. Destacam-se o realismo das premissas econômicas, a ampla transparência e divulgação de passivos contingentes, a centralização decisória na autoridade fazendária durante a formulação e execução orçamentária (com poderes de limitação de empenho) e a adoção obrigatória do ordenamento top-down.

GOVERNANÇA FISCAL E O DESAFIO DA RIGIDEZ DA DESPESA

A rigidez fiscal compreende as limitações institucionais — constitucionais, legais ou contratuais — que subtraem a discricionariedade dos governantes na alocação e no montante das despesas orçamentárias de curto prazo. Segundo Cetrángolo *et al.* (2010), despesas decorrentes de folha salarial de servidores,

benefícios previdenciários e assistenciais vinculados, transferências federativas obrigatórias e encargos do serviço da dívida constituem o núcleo duro do engessamento orçamentário.

Embora muitas vinculações e obrigatoriedades derivem da consagração de direitos sociais fundamentais e de pactos federativos, sua expansão desordenada impõe entraves severos à governança fiscal:

- **Assimetria nos Ajustes e Deterioração do Gasto:** Diante de choques negativos de arrecadação, a impossibilidade de readequar despesas obrigatórias faz com que o ajuste fiscal recaia desproporcionalmente sobre os gastos discricionários e o investimento público, prejudicando o crescimento econômico potencial.
- **Incentivo à Elevação da Carga Tributária:** A rigidez limita a capacidade de reestruturação interna do gasto, compelindo governos a realizarem ajustes pelo aumento de tributos e contribuições, retroalimentando vinculações financeiras e distorções distributivas.
- **Comprometimento de Políticas Anticíclicas:** A ausência de margem orçamentária livre impede a constituição de reservas e a realização de estímulos em fases de retração econômica.
- **Perda de Incentivos à Eficiência:** A garantia prévia e automática de repasse orçamentário a determinados setores desestimula a busca por melhorias de produtividade e eficiência técnica.

Assim, a rigidez da despesa reduz expressivamente o espaço fiscal e pode neutralizar os benefícios esperados de um arcabouço formal de governança. No entanto, a implementação de MTEFs e de tetos fiscais atua no sentido inverso de forçar a evidência desse descompasso no médio prazo, fomentando o debate sobre reformas estruturais na despesa obrigatória.

METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem metodológica qualitativa, fundamentada no método de revisão bibliográfica e documental. Segundo Minayo (2010), a metodologia qualitativa permite aprofundar a compreensão de processos institucionais, relações conceituais e estruturas regulatórias complexas.

A pesquisa estrutura-se a partir de um referencial teórico e comparativo internacional que sistematiza estudos de organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, OCDE e Comissão Europeia) e trabalhos seminais sobre economia do setor público e desenho orçamentário (Alesina e Perotti, 1996; Schick, 2003; Debrun *et al.*, 2008; Wyplosz, 2012; Schaechter *et al.*, 2012; Vlaicu *et al.*, 2014; Giosi *et al.*, 2014). A análise organiza os dados conceituais em matrizes comparativas e quadros sintéticos, delineando o modelo ideal de uma estrutura moderna de governança fiscal e suas interfaces com a rigidez dos gastos públicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da literatura internacional permite sintetizar o desenho arquitetural contemporâneo de uma estrutura de governança fiscal de alta qualidade. O arranjo estrutural ótimo não se apoia em componentes isolados, mas na articulação coordenada de seus quatro pilares, conforme demonstrado na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 – Síntese da Arquitetura Integrada de Governança Fiscal Moderna.

Pilar Institucional	Função Precípua no Sistema PDF	Atributos Críticos de Desenho PDF
Regras Fiscais de Nova Geração	Restrição numérica operacional e ancoragem de expectativas.	Base constitucional/legal; correção automática; ajuste estrutural/cíclico; cláusulas de escape estritas.
MTEFs (MTFF / MTBF / MTPF)	Integração intertemporal do orçamento e planejamento estratégico.	Projeções rolantes plurianuais; tetos setoriais top-down; separação entre gastos existentes e novas políticas.
Instituições Fiscais Independentes (IFIs)	Mitigação da assimetria de informação e fiscalização preventiva.	Autonomia estatutária e funcional; escrutínio de premissas orçamentárias; análise de sustentabilidade de longo prazo.
Procedimentos Orçamentários	Centralização e transparência do processo decisório.	Condução top-down; controle centralizado de empenhos; regras estritas para emendas parlamentares.

Fonte: Elaboração própria com base em Schaechter *et al.* (2012), Giosi *et al.* (2014) e Comissão Europeia (2014).

A literatura demonstra que a presença desses quatro elementos atua de forma interconectada: a IFI confere credibilidade técnica e escrutínio às premissas do MTEF e monitora as regras fiscais; o MTEF provê a ponte intertemporal que impede o colapso das regras no curto prazo; e os procedimentos centralizados garantem a governabilidade na fase de execução orçamentária.

No entanto, a discussão teórica e empírica sublinha que a consistência desse arranjo é ameaçada quando a rigidez da despesa atinge patamares elevados. O engessamento orçamentário age como força compressora: sem margem para remanejamentos ou ajustes discricionários, os governos recorrem à alteração recorrente de metas, à moratória de investimentos e ao contínuo aumento da carga tributária. Isso resulta em perda de credibilidade do arranjo institucional e na proliferação de comportamentos pró-cíclicos. Desse modo, a maturidade de uma governança fiscal plena exige, simultaneamente à sofisticação de suas regras e instituições, uma agenda contínua de desvinculação e revisão periódica de gastos obrigatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço na governança fiscal representa uma das mais importantes transformações institucionais da administração pública contemporânea para conter o viés deficitário e garantir a sustentabilidade das finanças do Estado. Conforme evidenciado ao longo deste estudo, o paradigma internacional evoluiu da mera imposição de regras numéricas rígidas para uma estrutura integrada que engloba regras de nova geração dotadas de flexibilidade anticíclica, quadros orçamentários de médio prazo (MTEFs), conselhos fiscais independentes (IFIs) e processos orçamentários top-down transparentes e centralizados.

Conclui-se, contudo, que a eficácia prática desse ecossistema institucional é amplamente condicionada pelo tratamento conferido à rigidez da despesa. Regras fiscais e MTEFs bem estruturados são essenciais para conter a expansão desordenada de novas despesas obrigatórias e explicitar o custo de oportunidade de escolhas políticas de médio prazo. Todavia, se a base orçamentária estiver excessivamente cristalizada em vinculações automáticas e direitos inelásticos, a governança fiscal terá seu alcance atenuado. Torna-se indispensável, portanto, conjugar os modernos instrumentos de controle e transparência orçamentária a reformas institucionais substantivas que restitua a flexibilidade alocativa e preservem a qualidade dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- AYUSO, Joaquim-i-Casals. **National Expenditure Rules: Why, How and When?** Economic Papers n. 473. Brussels: European Commission, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Orçamento em Discussão n. 12. Brasília: Senado Federal, 2014.
- CALMFORS, Lars; LEWIS, Simon Wren. **What should fiscal councils do?** Discussion Paper Series n. 537. Oxford: University of Oxford, 2011.
- CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo; CASTILLO, Ramiro Ruiz Del. **Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study**. Serie Macroeconomía del Desarrollo n. 97. Santiago: CEPAL/Nações Unidas, 2010.
- COMISSÃO EUROPEIA. Public Finance in EMU - 2010. **European Economy Series 04/2010**. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. Report on Public Finance in EMU - 2014. European Economy Series 9/2014. **Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs**, 2014.

DEBRUN, Xavier; KUMAR, Manmohan S. **The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence**. IMF Working Paper n. 07/171. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

DEBRUN, Xavier *et al.* **Tied to the Mast?** National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, v. 23, n. 54, p. 297-362, 2008.

DEBRUN, Xavier. **Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies**. IMF Working Paper n. 11/173. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2011.

ECHEVERRY, Juan Carlos *et al.* **Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget**. Bogotá: Universidad de los Andes / IADB, 2006.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2017.

GIOSI, Alessandro *et al.* The Dimension of Fiscal Governance as The Cornerstone of Public Finance Sustainability: A General Framework. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 26, n. 1, p. 94-139, 2014.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

KOPITS, George. Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. **OECD Journal on Budgeting**, v. 11, n. 3, p. 1-18, 2011.

KUMAR, Manmohan S. *et al.* **Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances**. IMF Staff Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

SCHAECHTER, Andrea *et al.* **Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules**. IMF Working Paper n. 12/187. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.

SCHICK, Allen. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 3, p. 7-34, 2003.

VLAICU, Razvan *et al.* Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence. **Journal of Public Economics**, v. 111, p. 79-95, 2014.

WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes**. New Brunswick: Transaction Books, 1986.

WORLD BANK. **Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks**. Washington, D.C.: World Bank, 2013.

WYPLOSZ, Charles. **Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences**. NBER Working Paper n. 17884. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012.