

Título do capítulo	PREFÁCIO
Autor(es)	Luiz de Mello
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431pref

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.

PREFÁCIO

Luiz de Mello¹

A pandemia que assolou o mundo a partir do começo de 2020 pôs em evidência a importância da política fiscal como instrumento macroeconômico de gestão de crise. Tanto o Brasil como as economias avançadas da OCDE puseram em prática programas ambiciosos de apoio às famílias e às empresas de modo a preservar tanto o poder de compra da população – principalmente dos grupos sociais mais desfavorecidos – como a capacidade produtiva do setor privado em um momento de brutal retração da atividade econômica em decorrência dos esforços de contenção da expansão do vírus.

O impacto fiscal da pandemia foi substancial. No que tange aos países da OCDE, os programas de apoio representaram em média cerca de 6,4% do produto interno bruto (PIB) durante o período 2020-2021, com medidas de vulto que incluem redução de impostos, expansão dos programas de proteção social e de seguro-desemprego, entre outras.²

Em muitos países, os programas de apoio também incluíram medidas de caráter contingencial, como garantias de crédito e redução e/ou extensão de prazos para o pagamento de impostos e contribuições sociais. Parte desse impacto fiscal foi revertida com a retomada da atividade econômica, o que permitiu a remoção gradual das medidas emergenciais de apoio e a recuperação das receitas tributárias. Essa reversibilidade é importante, já que mesmo antes da pandemia a maioria das economias avançadas já enfrentava o desafio de fortalecer e garantir a sustentabilidade das finanças públicas ao longo do tempo, dado o crescimento gradual da dívida pública nas últimas décadas.

Além dos efeitos de curto e médio prazo da pandemia, é importante considerar as tendências de natureza estrutural que vão continuar a exercer pressão sobre as finanças públicas no longo prazo. Mais uma vez, a experiência dos países da OCDE é instrutiva. O envelhecimento da população requer um aumento das despesas relacionadas, notadamente, com a saúde pública e a seguridade social, além de reduzir o crescimento potencial da economia e das receitas tributárias. Estimativas recentes mostram que, na ausência de esforços no sentido de conter a

1. Diretor do departamento econômico da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2. O impacto fiscal nos países da OCDE é medido em termos da variação média do déficit estrutural (ajustado ao ciclo) entre 2021 (projetado) e 2019. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO109_LTB>.

expansão das despesas, as pressões fiscais associadas ao envelhecimento da população serão de ordem de 8% do PIB nas próximas décadas na mediana dos países da OCDE.³ Dito de outra forma, o crescimento projetado das despesas, uma vez que se verifique de fato, requererá um aumento da carga tributária de igual magnitude, a fim de manter o endividamento público estável em relação ao PIB.

A necessidade de preparar as sociedades para a transformação digital em curso continuará a requerer a atuação do Estado na provisão de serviços básicos, como a educação, a qualificação da mão de obra e a proteção social para os grupos mais vulneráveis, o que terá repercussões de longo prazo sobre as finanças públicas. As mudanças climáticas e os riscos associados a elas no que diz respeito à proteção de ativos e à necessidade de apoio às populações mais vulneráveis, de modo que possam enfrentar os desafios de transição associados à descarbonização das economias, são exemplos adicionais de como as finanças públicas podem ser afetadas nas próximas décadas. Esses desafios não são exclusivos das economias avançadas, e dizem respeito também ao Brasil.

De forma mais abrangente, e tomando como base uma perspectiva histórica, a evolução das finanças públicas, tendo em conta os seus aspectos conjunturais e estruturais, está vinculada à contínua transformação do papel e das funções do Estado nas economias e sociedades modernas. No início do século XX, o Estado desempenhava funções limitadas, voltadas essencialmente à provisão de bens públicos e a lidar com falhas de mercado. Ao longo do tempo, as funções de estabilização e gestão macroeconômicas de curto prazo ganharam protagonismo, além da atenção aos aspectos distributivos, assistenciais e de seguridade social, com a construção e a consolidação do chamado Estado de Bem-Estar. Essa expansão do papel e das funções do Estado levou a um aumento gradual do seu tamanho na economia, medido em termos da parcela dos gastos e das receitas no produto nacional e também do ônus administrativo e econômico das normas e regulações sobre a atividade produtiva.

A coletânea de artigos que compõem este livro é particularmente importante por dar relevo aos principais elementos que condicionam a qualidade das finanças públicas e a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Trata-se de avaliar os efeitos não somente das políticas de receita e gasto, da administração tributária e da gestão fiscal e financeira das contas públicas, mas também do arcabouço institucional sobre o qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas, com vistas a garantir a eficiência e a eficácia do Estado e sua capacidade de prover os serviços almejados pela sociedade.

O tema é tão relevante que os países da OCDE chegaram a codificar em 2015 um conjunto de princípios-chave da governança orçamentária em uma

3. Guillemette, Y.; Turner, D. *The long game: fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*. Paris: OECD, 2021. (OECD Economics Department Policy Papers, n. 29).

recomendação, que é o termo usado para designar um instrumento jurídico que os países signatários se dispõem a adotar, sendo avaliados periodicamente quanto ao seu desempenho na implementação das provisões recomendadas.

Em linhas gerais, a recomendação sobre a governança orçamentária parte do princípio de que o orçamento é um instrumento, como outros de políticas públicas, que visa transformar objetivos e aspirações em realidade. A recomendação se articula em dez princípios, incluindo muitos dos temas discutidos neste volume, como a relação entre o planejamento, o orçamento e as metas fiscais; as especificidades do investimento público e da sua relação com o orçamento; a transparência e a acessibilidade dos documentos que compõem o orçamento; os mecanismos de avaliação do desempenho das políticas públicas como elemento central do processo orçamentário; a relação entre o Executivo e o parlamento nas questões orçamentárias; e a crescente sofisticação do “ecossistema” orçamentário, com a emergência de instituições paraestatais de monitoramento e controle, além de tantos outros temas relevantes.

A relação entre o planejamento, o orçamento e as metas fiscais é particularmente importante, dada a necessidade de assegurar a coerência entre gastos e receitas ao longo do horizonte orçamentário. A experiência internacional ressalta a importância dos instrumentos de planejamento e gestão de médio e longo prazo que possam refletir as metas e os objetivos estratégicos de Estado nos orçamentos anuais; e da utilidade de uma relação de proximidade entre as instituições orçamentárias e o núcleo de governo, em razão da necessidade de aliar controle e estratégia à liderança política no processo orçamentário.

As regras fiscais têm evoluído gradualmente, passando a dar destaque à contenção do crescimento dos gastos, de modo a preservar a capacidade contracíclica da política fiscal, que tende a ser constrangida no caso de regras que enfoquem limites quantitativos ao déficit orçamentário e à dívida pública sem levar em conta os efeitos de curto prazo do ciclo econômico nas contas públicas.

Outro aspecto interessante nesse contexto é a necessidade de explicitar as tensões e os conflitos inerentes à formulação das políticas públicas. Isso se deve ao reconhecimento de que o aumento do tamanho do Estado tem de ser financiado via aumento das receitas, em grande medida com base em impostos cada vez mais distorcivos, e/ou via aumento da dívida pública, o que tem implicações intertemporais e intergeracionais de relevo. Dito de outra forma, o reconhecimento de que o aumento dos gastos impõe custos à sociedade requer uma análise dos seus benefícios em relação aos objetivos a que se prestam e às demais prioridades estratégicas a serem alcançadas. Para tanto, a experiência internacional dá destaque aos instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas de gasto, incluindo as despesas extraorçamentárias e tributárias. Isso é particularmente importante em

situações em que o processo orçamentário é guiado pela aplicação de regras fiscais baseadas no crescimento da despesa, como é o caso do Brasil. No que tange às funções regulatórias do Estado, o recurso à análise dos impactos das normas e regulações, não somente *ex ante*, que já é prática corrente na maioria das economias avançadas, mas também *ex post*, que é menos frequente, tem merecido atenção especial no debate internacional, assim como no Brasil.

O debate internacional também tem destacado o papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) no fortalecimento das finanças públicas. Ainda que haja ampla variação nas funções que exercem nos diferentes países, essas instituições têm a capacidade de promover um maior realismo nos parâmetros técnicos utilizados na elaboração dos orçamentos anuais e na estimação das receitas, além de avaliar os custos unitários de provisão de serviços e de verificar a sustentabilidade da dívida pública. A capacidade dessas instituições em influenciar e informar a tomada de decisões depende fundamentalmente da sua independência política e robustez analítica.

O investimento público merece atenção especial no debate sobre a qualidade do gasto e a sustentabilidade das finanças públicas. Por um lado, as despesas de capital têm características específicas, como longos prazos de maturação e necessidades de financiamento, que na maioria dos casos transcendem os orçamentos anuais. O investimento público também está no cerne da relação entre as políticas setoriais e de desenvolvimento regional e depende de uma avaliação profunda das necessidades de infraestruturas em áreas tão diversas como o saneamento, a energia e os transportes, nas quais há carências notórias no Brasil. No caso de parcerias entre o governo e o setor privado, além das próprias empresas estatais nos diferentes níveis de governo, a análise técnico-financeira dos projetos muitas vezes requer um conhecimento técnico que pode ir além das capacidades da administração pública. Por outro lado, em períodos de crise fiscal ou de necessidade de ajuste orçamentário, as despesas de capital tendem a ser as primeiras a sofrer cortes ou contingenciamento, dadas a rigidez do gasto corrente e as dificuldades de implementação de reformas estruturais que tenham impacto orçamentário no curto prazo.

A questão do investimento público é tão importante que a OCDE tem um outro instrumento que trata especificamente da governança multinível do investimento público. Trata-se de uma recomendação voltada para os diferentes níveis de governo, que foi elaborada em 2014 e se articula em doze princípios-chave. A importância desse instrumento é considerar explicitamente os aspectos de governança multinível do investimento público, já que quase dois terços das despesas de capital em média nos países da OCDE estão sob a responsabilidade dos entes subnacionais.

Essa particularidade do investimento público destaca os aspectos macro, meso e microinstitucionais, que têm de estar alinhados no que tange à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, principalmente em países

descentralizados, como o Brasil e as Federações em geral, e que têm grandes disparidades socioeconômicas regionais. Esse alinhamento também é muito importante em função das necessidades futuras de investimento em infraestruturas relacionadas com as mudanças climáticas e a transformação digital. Os planos de recuperação e resiliência da União Europeia são um exemplo da ênfase que os países estão colocando no investimento público como motor da recuperação econômica pós-pandemia.

Os temas tratados neste livro são particularmente importantes, na medida em que o Brasil continua a aprofundar suas relações com a OCDE no processo de adesão do país à organização. Trata-se de um período de grandes oportunidades para o país, já que permite um diálogo com os países-membros da OCDE no sentido de partilhar experiências e alinhar políticas públicas às melhores práticas internacionais. Em última instância, melhorar a qualidade das políticas públicas com base em uma governança orçamentária sólida é uma etapa fundamental no processo de recuperação da confiança da população no Estado e nas instituições públicas e na sua capacidade em responder às necessidades e aos anseios da sociedade.

