

REGIME DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

Pontos-chave:

- » O atual regime de governança orçamentária no Brasil tem sido marcado por grande instabilidade. Novas regras, inclusive com força constitucional, têm sido forjadas a cada ciclo orçamentário.
- » Além de regras, novos atores surgem ou adquirem nova roupagem no atual regime de governança orçamentária no Brasil, revelando uma modificação do equilíbrio de força entre os atores que participam da disputa do orçamento, entre os executores de políticas públicas, os guardiões da disciplina fiscal, os controladores e os definidores de prioridades
- » Marca fundamental do atual regime de governança orçamentária é a força do legislativo como definidor de prioridades por conta não apenas de emendas impositivas, mas, também, da premência que adquirem as emendas de relator – no que ficou conhecido como orçamento secreto. Isso nos traz um quadro de “semi-presidencialismo orçamentário”.
- » Nesse cenário, os atores executores das políticas públicas, nas diferentes áreas de atuação ou setores, buscam implementar estratégias que lhes garantam maiores benefícios ou diminuam suas perdas. Por exemplo: se por um lado, percebe-se aumento do gasto tributário em determinadas políticas (principalmente ligadas ao agronegócio e à infraestrutura), por outro, é recorrente uma corrida por emendas parlamentares para superar o subfinanciamento (caso das políticas relacionadas aos direitos de grupos minoritários).

INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma peça política na qual são traduzidas as prioridades do país, sendo, portanto, um elemento crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Para conduzir o processo orçamentário, uma estrutura de governança regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões.

Entende-se governança orçamentária como o conjunto de instituições que definem o modo pelo qual os diferentes atores discutem, acordam, interpretam, implementam, monitoram, fiscalizam e cumprem ou fazem cumprir as decisões referentes às regras, à apropriação e à alocação dos recursos públicos. Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras (formais e informais) que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias.

Este *Policy brief* traz alguns dos principais achados da pesquisa que resultaram no livro *Governança Orçamentária no Brasil*. A obra busca entender o porquê de as regras terem se alterado com muita frequência nos últimos anos, os efeitos disso no processo orçamentário e no comportamento dos atores.

EVIDÊNCIAS

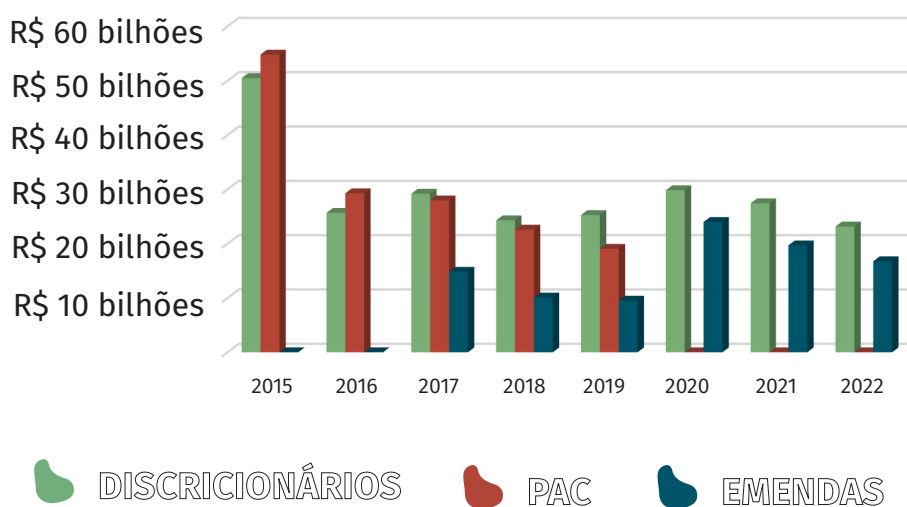
Dados obtidos a partir de estudos com base em evidências mobilizadas em documentos públicos, base de dados e revisão da literatura.



Definidores de prioridade

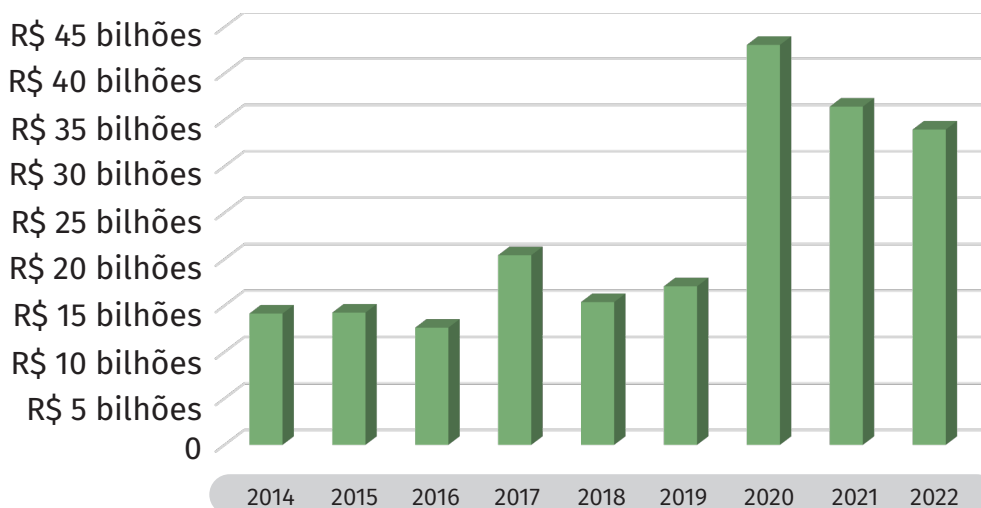
Nos últimos anos, o poder Executivo perdeu força na condução do orçamento, enquanto o Congresso Nacional passou a ser um definidor de prioridades. Presidentes das casas legislativas (Senado Federal e Câmara dos Deputados) e o relator do orçamento ganharam papel central no processo orçamentário. O enfraquecimento do planejamento do Poder Executivo enquanto indutor do investimento tem consequências na função alocativa, com a fragmentação das ações e perda de potência do multiplicador dos gastos.

Evolução dos gastos discricionários com investimentos por resultado primário



Este gráfico mostra que há o equivalente a um PAC nas mãos dos parlamentares, considerando apenas os gastos em investimentos.

Emendas parlamentares (Valores reais IPCA)





Controladores

Enquanto aumentou seu papel como definidor de prioridades, o Poder Legislativo modificou sua função como fiscalizador. **Por um lado**, observa-se as decisões do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) em relação ao bloqueio ou desbloqueio de obras, por ano; **por outro**, há a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI), com o Legislativo se pronunciando com mais frequência sobre a política fiscal e os agregados orçamentários.

Evolução de ocorrências – Comitê de Avaliação das Informações (COI)

	Mantém	Retira fatos supervenientes	Retira	Acrescenta	Total
2002	130	0	0	0	130
2003	132	7	0	4	143
2004	139	4	2	1	146
2005	94	1	2	0	97
2006	90	11	1	0	102
2007	61	5	16	0	82
2008	99	1	0	50	150
2009	103	25	14	9	151
2010	36	10	35	0	81
2011	9	12	40	0	61
2012	4	12	38	0	54
2013	10	3	15	0	28
2014	5	1	12	0	18
2015	5	3	0	0	8
2016	21	6	7	0	34
2017	10	5	6	4	25
2018	18	7	1	2	28
2019	477	2	1	3	483
2020	5	1	1	3	10

Fonte: Ver capítulo 25 do livro indicado na página 9 deste documento: Controle parlamentar por meio de autorizações orçamentárias condicionadas: Pontos de partida para o estudo da experiência brasileira com obras públicas, de Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.

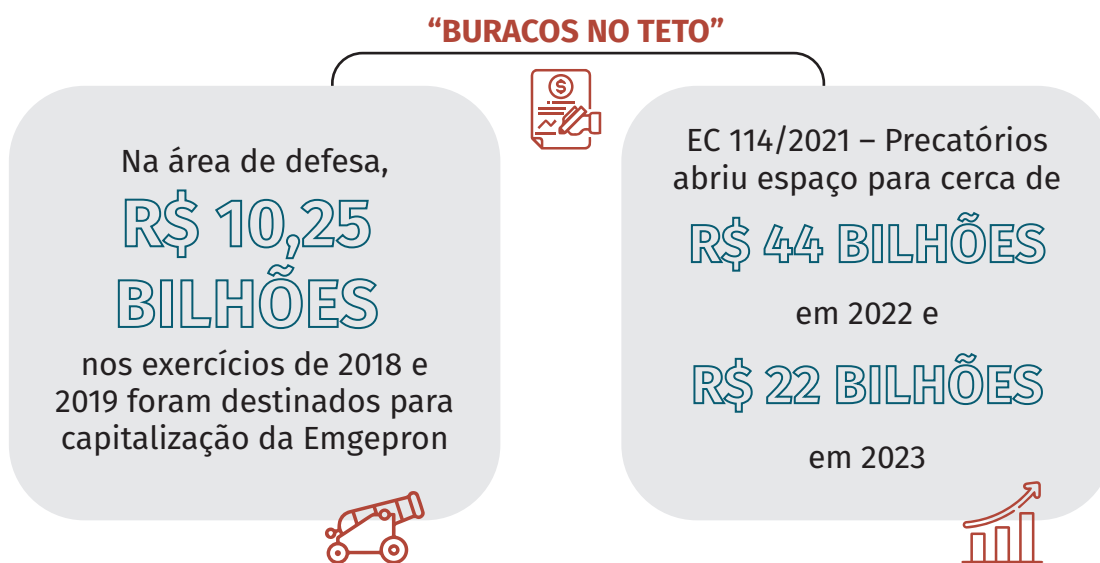


Ainda que conte com técnicos experientes, a vinculação institucional da IFI ainda é um tanto frágil, pois se trata de uma resolução do Senado Federal. Já o papel do TCU se fortaleceu ao longo dos últimos anos, com destaque para o processo de julgamento das contas presidenciais, proposição de legislação na área de governança pública e papel crescente na avaliação de políticas públicas. Vale reforçar que as atas da Junta de Execução Orçamentária - JEO são encaminhadas para o TCU, mas não para o Parlamento e nem são públicas para consulta da sociedade, ao contrário das atas do Copom, por exemplo.



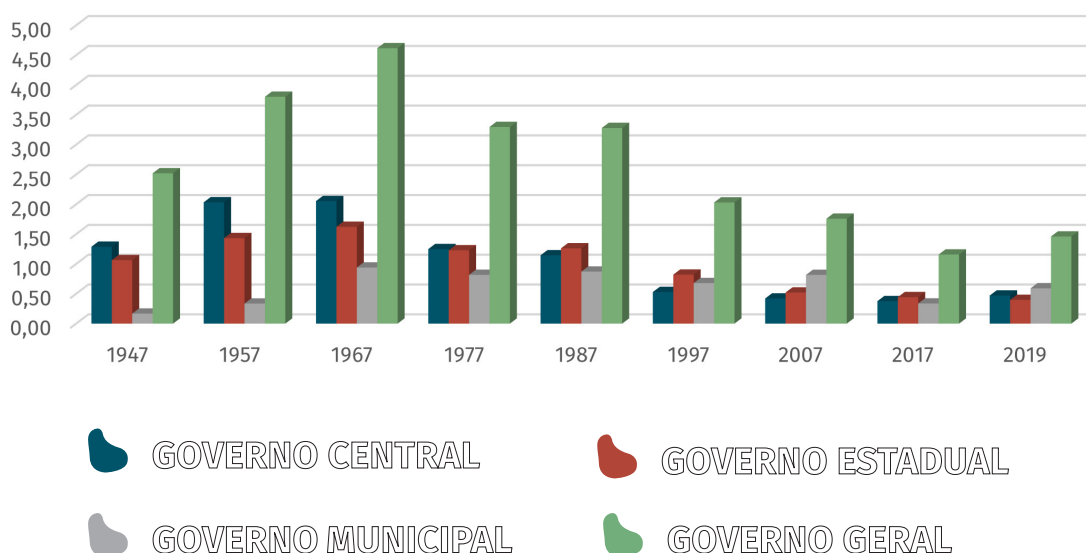
Guardiões

Observa-se que os guardiões fiscais, fortes nos momentos iniciais do atual regime, perdem espaço ao longo do tempo. Há um ponto alto com a EC 95 e a formalização da JEO, mas em função da pandemia e do processo eleitoral de 2020 foram deixados de lado. Verifica-se uma sucessão de alterações legais para permitir a ampliação do gasto. A PEC dos precatórios gerou um grande passivo fiscal.



Ressalta-se que o investimento caiu no Brasil constantemente, e a recuperação tímida ocorrida entre 2004 e 2013 foi impactada pela crise fiscal e interrompida pela EC 95/2016.

Evolução dos investimentos do governo geral no Brasil (em % do PIB)



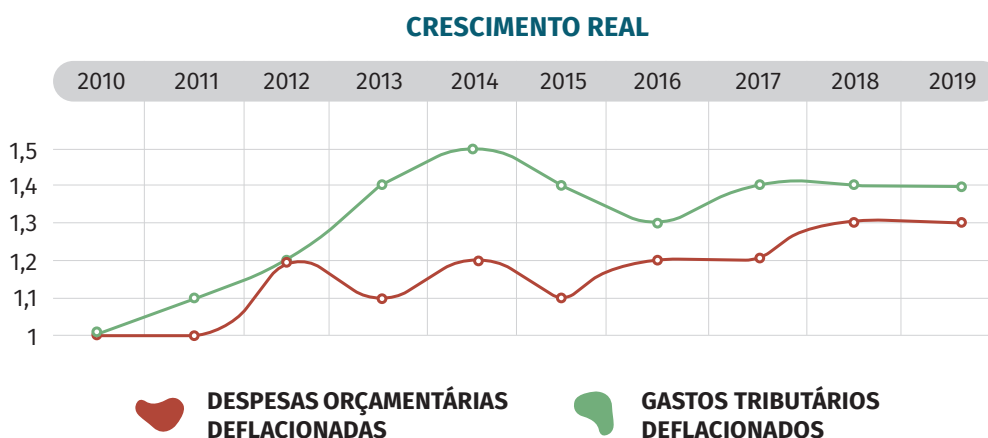
Fonte: Elaboração a partir de dados do Observatório de Política Fiscal. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/observatorio-de-politica-fiscal-actualiza-estatisticas>.



Executores

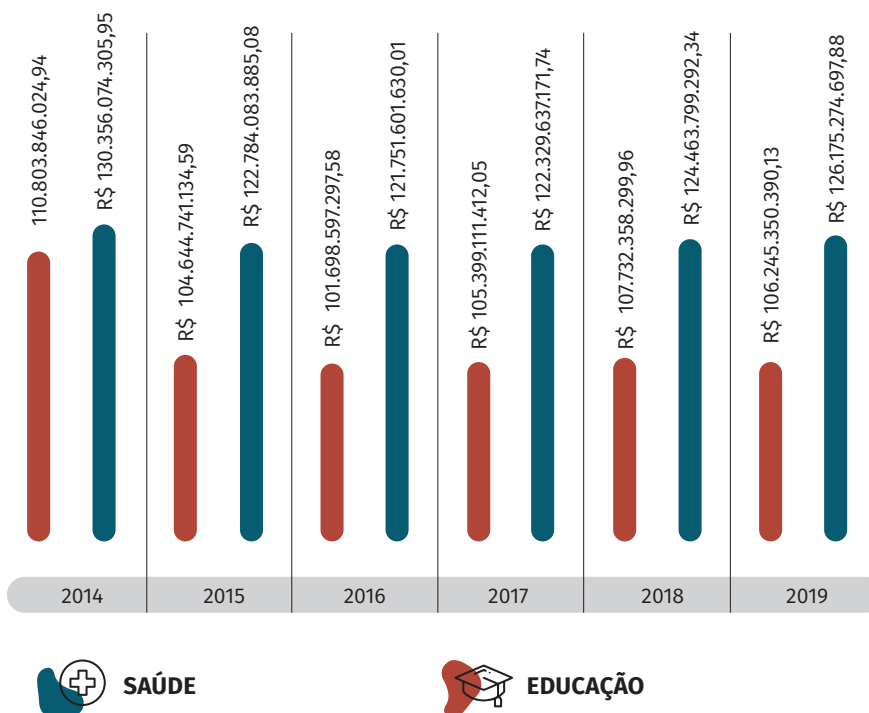
O executores foram asfixiados pelo teto de gastos e pelas emendas crescentes. Buscaram estratégias diversas para a disputa do orçamento: créditos extraordinários, gasto tributário, capitalização de empresas estatais, recursos fora do teto (exemplo das multas da compensação ambiental que não transitam pelo orçamento).

Evolução dos Gastos Tributários e Despesas Orçamentárias (IPCA)



Fonte: Ver capítulo 14 do livro indicado na página 9 deste documento: Gastos tributários no Brasil - Evolução e hipóteses explicativas, de Lucas Trentin Rech.

Evolução dos valores reais liquidados em saúde e educação



Fonte: Ver capítulo 16 do livro indicado na página 9 deste documento: Governança orçamentária em saúde e educação: razões para reduzir as garantias constitucionais?, de Luiz Fernando Arantes Paulo e Júlia Marinho Rodrigues.

Os mínimos constitucionais para Saúde e Educação foram importantes para a ampliação da participação dessas áreas sobre o total dos orçamentos fiscais e da seguridade e a proteção frente ao avanço dos gastos tributários. Porém, não foram suficientes para a manutenção dos valores reais aplicados pela União no período. Áreas que não contam com essa proteção tiveram reduções ainda mais expressivas.

DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

A Emenda Constitucional 95, de 2016 inaugurou uma **nova configuração da governança orçamentária** na qual foram fortalecidos os elementos de controle, reforçado o papel do Poder Legislativo na condução do orçamento e reduzidas a capacidade de adaptabilidade e flexibilidade às condições locais e setoriais.

Enquanto **novos atores institucionais** se firmam e ganham força no atual regime de governança orçamentária, denota-se uma **redução dos mecanismos institucionalizados de participação social** no período democrático mais recente, a partir de 2016. Isso vai contra à trajetória anterior de expansão da disponibilização de dados governamentais a partir de 2004, com o lançamento do Portal da Transparência, os avanços permitidos pela Lei de Acesso à Informação, de 2011, e os recentes ataques às conquistas na agenda de transparência.

A **multiplicidade das regras fiscais**, de um lado, vê seus resultados positivos esperados sobre a evolução dos agregados fiscais serem questionados; de outro lado, tem fortalecido críticas importantes que apontam seus possíveis impactos negativos. Em especial, no caso brasileiro, avalia-se as possíveis dificuldades que a multiplicidade de regras impõe à condução da política fiscal no país, em especial a necessária flexibilidade para enfrentar mudanças relevantes e imprevistas na conjuntura, como no caso da Pandemia causada pela Covid-19. Essas regras ainda afetam a capacidade do governo de conduzir a política econômica e podem ter reflexos sobre a concentração de renda, diante do conflito distributivo típico de qualquer peça orçamentária.

Os **diferentes setores** reagem de forma distinta ao atual regime de governança orçamentária, de acordo com as suas especificidades e os instrumentos normativos que dispõem ou conseguem implementar. A definição de gastos mínimos constitucionais se mostra importante para a defesa das agendas de saúde e educação, embora eles próprios sejam insuficientes para evitar perdas reais. Gastos tributários e capitalização de empresas estatais têm sido outras estratégias, bem como a mudança de arena pela possibilidade de transferência de recursos para os demais entes federados, como no caso da Cultura. Por fim, a busca por emendas parlamentares para reforçar o orçamento de políticas públicas subfinanciadas têm sido prática comum a vários setores.

O novo regime fiscal, que marca o atual regime de governança orçamentária no Brasil, representou um novo equilíbrio entre os **grupos de atores que disputam o orçamento**, em especial revela uma aliança entre os guardiões fiscais e os controladores. No entanto, nos últimos anos, os definidores de prioridades ganham espaço, principalmente a partir do Poder Legislativo, mas, também, reforçado pelo próprio equilíbrio de forças observável na Junta de Execução Orçamentária, que fortalece o núcleo político na Casa Civil e dá margem para o crescimento das emendas de relator, conhecidas como orçamento secreto.

Por fim, o fortalecimento do **papel do Poder Legislativo** no orçamento é reforçado pela fragilização dos instrumentos e processos de planejamento. A proposta de extinção do Plano Plurianual (PPA) da Constituição, por meio da PEC 188/2019, e a desobrigação de os investimentos plurianuais constarem no PPA 2020/2023 são faces perceptíveis desse processo. A mudança metodológica do atual PPA também diminui a transparência da vinculação entre os recursos orçamentários e os objetivos e metas das políticas públicas às quais eles se relacionam, comprometendo não só a transparência, mas, também, a avaliação da qualidade do gasto público, ainda que tenha ocorrido uma tentativa de aproximar mais os processos de planejamento e avaliação.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.



A **governança orçamentária** empodera de forma assimétrica os participantes do 'jogo orçamentário', promovendo 'ganhadores', e por efeito, também 'perdedores'. Pensar de forma estruturada o regime de governança orçamentária implica em considerar a posição e os interesses dos atores institucionais, considerando os diferentes poderes, a estrutura federativa e a sociedade civil.



Diante da **multiplicidade de regras fiscais**, é preciso diminuir sobreposições, promovendo harmonização e desconstitucionalização dessas regras, e fortalecer um planejamento ajustável aos ciclos econômicos. O planejamento e a gestão de prioridades no Poder Executivo são condições importantes para promover o diálogo entre os poderes, dada relevância alcançada pelas emendas parlamentares, tendo a indicação do parlamento uma mediação com o planejamento setorial e geral do governo, além de retomar as práticas e ampliar as possibilidades de participação da sociedade no processo orçamentário.



Spending Review e MTEF - a **Revisão do Gasto e o Quadro de Despesas de Médio Prazo** são instrumentos adaptáveis à realidade brasileira e têm potencial de contribuir para a superação de desafios orçamentários do país. Trata-se de técnicas orçamentárias reputadas como boas práticas internacionais e que são amplamente utilizadas por países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).



Importante aprimorar a **gestão dos gastos tributários**, considerando alguns eixos: Definição do sistema tributário de referência; desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações; requerimentos para a instituição ou a ampliação e incentivos para a redução ou a revogação dos subsídios tributários; e processos de revisão e de avaliação *ex-post*. Na mesma linha, é preciso aprimorar, do ponto de vista da governança orçamentária, as relações com o setor paraestatal.

EXPEDIENTE

Governança Orçamentária no Brasil



Organizadores:

Leandro Freitas Couto
Júlia Marinho Rodrigues

EM QUESTÃO – Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia - Diest

Diretor

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor adjunto

Fabio Schiavinatto

Núcleo de Disseminação de Pesquisa

Camila Escudero | edição
Raquel Tavares e Raphael Domingos | conteúdo
Victor Gomes | design e diagramação