ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 **GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS: ESPECIFICIDADES DO CASO BRASILEIRO**
Autor(es)	Lucas Trentin Rech Leandro Freitas Couto
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap1

Título do livro	**Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública**
Organizador	Renato Baumann
Volume	3
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350790
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024
© Nações Unidas 2024
LC/BRS/TS.2024/7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/ e https://www.cepal.org/es/publications

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 do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E FINANÇAS PÚBLICAS: ESPECIFICIDADES DO CASO BRASILEIRO

Lucas Trentin Rech[1]
Leandro Freitas Couto[2]

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2017, o Brasil formalizou pedido de acessão a membro pleno da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em 1961 como sucessora da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), a OCDE se especializou gradualmente como fórum de discussão e elaboração de recomendações sobre políticas públicas.

Entre os diversos temas tratados na área de governança pública está a *governança orçamentária*.[3] Uma das principais referências da OCDE sobre o tema é um conjunto de recomendações sobre boas práticas, lançado pela organização em 2015, no âmbito do Working Party of Senior Budget Officials (SBO). Essas recomendações reúnem lições de mais de uma década de discussões do SBO, do Comitê de Governança Pública da OCDE e de fóruns da comunidade internacional, consolidadas nos dez princípios listados a seguir.

1) Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2) Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3) Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e *cost-effective*.
4) Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.

1. Doutor em economia; e professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA). *E-mail*: lucas.rech@ufba.br.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: leandro.couto@ipea.gov.br.
3. Governança orçamentária refere-se ao conjunto de instituições definidoras do modo de discussões, acordos, decisões e interpretações de diferentes atores acerca do orçamento (Barcelos, 2012).

5) Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.

6) Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.

7) Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.

8) Integrar, ao processo orçamentário, avaliações de desempenho e de efetividade em relação ao custo.

9) Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.

10) Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes (OECD, 2015).

De acordo com a OCDE, a boa governança orçamentária assume importância na medida em que está voltada à maior integridade, transparência e promoção da confiança entre o governo e seus cidadãos. A adesão do Brasil aos dez princípios citados seria, então, não mais do que "um passo na direção de uma governança orçamentária de qualidade" (Santos, 2022, p. 106).

Este capítulo tem como objetivo avaliar a atual situação da governança orçamentária nacional, com especial enfoque às finanças públicas. Utilizamos a estrutura proposta por Bijos (2014), que categoriza os princípios de governança orçamentária da OCDE em quatro dimensões: i) fiscal (princípios 1, 6 e 9); ii) programática (princípios 2, 3 e 8); iii) participativa (princípios 4 e 5); e iv) de *accountability* (princípios 7 e 10).

O capítulo está dividido em oito seções, contando com esta introdução. Nas três próximas seções, apresentamos as dimensões programática (seção 2), participativa (seção 3) e de *accountability* (seção 4). Usamos como referência as bases de dados da OCDE e da Parceria Internacional sobre Orçamento (International Budget Partnership – IBP). Também citaremos, entre outros, os capítulos de Santos (2022), Salto e Bacciotti (2022), Bijos (2022) e Barcelos, Couto e Calmon (2022) no livro *Governança Orçamentária no Brasil*, lançado pelo Ipea em 2022 (Couto e Rodrigues, 2022). Estes são trabalhos com propostas coincidentes às deste capítulo, o qual não apenas apresenta os princípios da OCDE e a atual situação da governança orçamentária brasileira, mas também analisa a situação brasileira a partir dos princípios da OCDE e avalia a aplicabilidade destes ao país, considerando-se a organização *sui generis* do orçamento nacional. Na seção 5, analisamos a dimensão fiscal a partir da definição da OCDE do que são as finanças públicas. Dentro do arcabouço teórico-analítico da OCDE, o campo das finanças públicas tem como escopo os seguintes tópicos: i) tamanho e estrutura do Estado; ii) volume de gastos

do Estado; iii) tipo de gastos do Estado; iv) volume de receitas do Estado; e v) tipos de receitas do Estado. Ressalva-se que os subsídios (gastos tributários) são classificados como gasto público pela OCDE (Fournier e Johansson, 2016; Akgum, Cournede e Fournier, 2017; Johansson, 2016; OECD, 2019b). Na seção 6, fazemos uma breve comparação entre os princípios da OCDE – listados e aplicados ao caso brasileiro ao longo das quatro primeiras seções – e a literatura na área, sobretudo a partir de Ostrom (1990). Na seção 7, apresentamos os desafios à governança orçamentária brasileira, fazendo também um resumo das discussões das seções de 2 a 5. A seção 8 traz recomendações organizadas por temas e subtemas.

2 DIMENSÃO PROGRAMÁTICA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A dimensão programática da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: i) orçamentos alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo (princípio 2); ii) orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, organizado de forma efetiva e coerente (princípio 3); e iii) avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário (princípio 8).

Para o planejamento de médio prazo, o Brasil possui dois instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD). Quanto ao primeiro, a história do PPA "tem sido de fragmentação e confusão informacional, fazendo diluir no oceano de detalhes sobre ações correntes as mensagens relevantes sobre o direcionamento dos recursos para suprir as necessidades de desenvolvimento nacional" (Santos, 2022, p. 115). Esta fragmentação implica uma dificuldade quase intransponível para que o orçamento de capital seja, como determinado pela OCDE, contabilizado como efetivo em relação ao custo. Isso porque

> a possibilidade de se informar custo-efetividade no orçamento de capital passa por associar as alocações financeiras a estratégias orientadas por metas de impacto, a serem realizadas por objetos de atuação governamental com elevada materialidade e, portanto, com mobilização focalizada dos recursos (Santos, 2022, p. 116).

Além disso, a ausência de comunicação entre os PPAs federal, estaduais e municipais, elaborados uns à revelia dos outros, resulta nos "já conhecidos problemas de sobreposição, hiatos, redundâncias e conflitos nas políticas públicas" (Santos, 2022, p. 116).

Em vez de ser um instrumento de efetivo planejamento, o PPA se converteu, com o passar dos anos, em um instrumento orçamentário burocrático (Barcelos, Couto e Calmon, 2022). Couto e Cardoso Junior (2018) e Couto e Rech (2023) apontam as mudanças metodológicas nos PPAs. A primeira modificação atingiu o

PPA 2012-2015, que passou a ter programas temáticos, cada qual com vários objetivos, os quais reuniam metas e iniciativas. O PPA 2012-2015 buscou, portanto, revelar as metas de governo de forma mais próxima às agendas setoriais, convertendo-se, na visão de Paulo (2016), em um painel de políticas. Perderam centralidade as funções de gestão, ganhando espaço a comunicação e a transparência, elementos importantes para a retomada da participação social no PPA, por meio do Fórum Interconselhos, tanto na elaboração como no monitoramento do plano, e com foco especial nas agendas transversais. O PPA 2012-2015 foi ainda marcado por uma confusão conceitual e pela pulverização de elementos, problemas que dificultavam o monitoramento (Garcia, 2015). Na sua aprovação, o PPA contava com 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas.

O PPA seguinte, para o período 2016-2019, seguindo a mesma metodologia, reduziu as metas pela metade: a lei do PPA 2016-2019 era composta por 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. Para o período 2020-2023, o PPA teve uma simplificação metodológica, com setenta programas finalísticos, setenta objetivos e setenta metas. Isso se inscreveu em um processo maior de fragilização do PPA, no qual o governo, ainda durante a sua elaboração, tentou retirar a obrigatoriedade de que os investimentos plurianuais precisassem constar do PPA para serem inscritos no orçamento. Em paralelo às transformações metodológicas do PPA e de sua relação com o orçamento, a própria peça orçamentária também sofreu alterações, com a aglutinação de ações e a criação de planos orçamentários com a intenção de ampliar a flexibilidade da execução do gasto (Couto e Cardoso Junior, 2018).

A ausência de um instrumento efetivo de planejamento tem implicado duas consequências para a gestão orçamentária nacional: i) a direção das ações de governo passou a ser orientada por uma gestão orçamentária de curto prazo; e ii) a baixa efetividade do centro de governo na concepção e na execução de visões de futuro foi sendo gradualmente compensada pelo estabelecimento de prioridades decididas em processos fragmentados de tomada de decisão (Santos, 2022).

Em 2017, um acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) instou o Poder Executivo a editar "proposta legislativa para estabelecimento de 'diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado', em conformidade com o art. 174, § 1º, da Constituição Federal" (Brasil, 2017). Em resposta, o governo federal instituiu processo de trabalho que culminou, três anos depois, na publicação de decreto contendo a EFD. O documento se fundamentou em: i) orientação para resultados; ii) visão transversal da atuação do governo; e iii) horizonte temporal de doze anos, o equivalente a três PPAs. Apesar de ser uma mudança positiva, a reduzida força institucional dos preceitos da EFD, decorrente da falta de discussão e validação legislativa e interfederativa, diminui a probabilidade de execução dos objetivos nele previstos.

Nessa dimensão programática, países-membros da OCDE vêm adotando dois tipos de processos orçamentários, com os objetivos de: i) mitigar os problemas de gênero na sociedade (*gender budgeting*); e ii) estabelecer e atingir objetivos ambientais (*green budgeting*). De acordo com a OCDE, como o orçamento tem um papel fundamental na priorização da ação governamental, ele também tem impacto significativo sobre o progresso dos objetivos definidos (OECD, 2021).

Quanto à orçamentação por gênero (*gender budgeting*), no PPA 2012-2015, havia menções – ainda que fragmentadas – a rubricas referentes aos gastos com a saúde e a segurança das mulheres, que contavam com ações orçamentárias individualizadas. Tal classificação orçamentária, porém, se perdeu ao longo dos dois últimos PPAs e, principalmente, viu-se o desaparecimento das ações orçamentárias específicas: se antes existiam rubricas específicas, agora o gasto com saúde e segurança está concentrado em uma ação orçamentária única para cada área. Houve, portanto, um enfraquecimento da utilização do orçamento enquanto instrumento de combate à disparidade de gênero.

A orçamentação verde (*green budgeting*) adquiriu especial destaque em OECD (2021). Se considerarmos que o PPA é o principal instrumento orçamentário do Brasil, o país carece de ferramentas que avaliem o impacto ambiental do orçamento e da política fiscal. A OCDE considera que a orçamentação verde pode contribuir para as discussões sobre crescimento sustentável e elenca seis ferramentas comumente utilizadas pelos governos dos países que compõem a organização: i) avaliação dos impactos ambientais *ex ante* ou *ex post*; ii) análise de custo-benefício ambiental; iii) avaliação de carbono; iv) instrumentos de precificação do carbono; v) reforma tributária ambiental; e vi) marcação verde do orçamento (OECD, 2021). Na tabela 1, estão elencados alguns países-membros da organização que adotam total ou parcialmente as ferramentas sugeridas pela OCDE.

Na classificação orçamentária, o Brasil está distante de políticas e práticas de alguns países do bloco. Contudo, como demonstra a tabela 1, alguns países-membros da OCDE, como Áustria, Portugal, México e Luxemburgo, se valem de apenas uma ou duas ferramentas de orçamentação verde, entre as seis sugeridas pela OCDE. Acrescente-se que, embora no *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021) a OCDE não tenha trazido dados sobre a orçamentação por gênero, o Brasil já teve ferramentas importantes de marcação orçamentária nesse quesito, mas as abandonou nos últimos dois PPAs. A incorporação de tais práticas orçamentárias poderia devolver ao PPA um papel relevante no planejamento orçamentário, já que, como apontado por Barcelos, Couto e Calmon (2022), Couto e Cardoso Junior (2018) e Couto e Rech (2023), o PPA converteu-se em mero instrumento burocrático.

TABELA 1
Ferramentas comumente utilizadas por países que praticam a orçamentação verde (2020)

País	Avaliações de impacto ambiental (medidas individuais) *ex ante* ou *ex post*	Análise custo-benefício ambiental (medidas individuais ou globais)	Avaliações de carbono	Instrumentos de fixação do preço do carbono[1]	Reforma tributária ambiental	*Green budget tagging*, *ex ante* ou *ex post*
Áustria	•	-	•	-	-	-
Canadá	•	•	-	•	-	-
Colômbia	•	•	•	•	•	•
Dinamarca	•	•	•	-	•	-
França	•	•	•	•	-	•
Irlanda	•	•	•	•	•	•
Itália	•	•	•	-	-	•
Luxemburgo	-	-	-	-	-	•
México	-	-	-	-	-	•
Países Baixos	•	•	•	•	•	-
Noruega	•	•	•	•	•	•
Portugal	•	-	-	•	•	-
Suécia	•	•	•	•	•	-
Reino Unido	•	•	•	•	•	-
Total	**12**	**10**	**10**	**9**	**8**	**7**

Fonte: OECD e EC (2020).
Nota: [1] Incluindo a tributação dos combustíveis e do carbono e sistemas de comércio de emissões.
Obs.: O marcador preto indica que o país faz uso da ferramenta; a célula vazia, que não faz. O total se refere à soma do número de países que fazem uso de cada ferramenta.

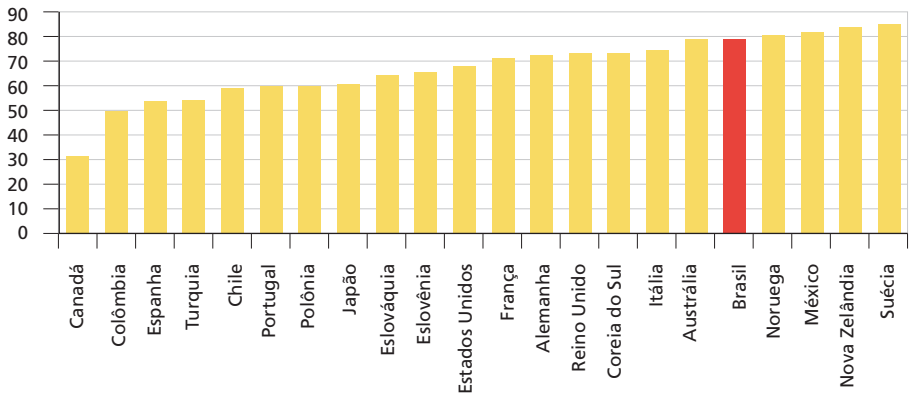
3 DIMENSÃO PARTICIPATIVA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E TRANSPARÊNCIA

A dimensão participativa da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: i) dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (princípio 4); e ii) debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípio 5).

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem investido em sistemas de informação orçamentária, ocupando a sétima posição no *ranking* internacional de transparência orçamentária, atrás de Geórgia, África do Sul, Nova Zelândia, Suécia, México e Noruega. Considerando-se apenas os países que compõem a base de dados da OCDE, o Brasil ocupa a quinta posição (gráfico 1). Isso se deve, principalmente, aos dispositivos legais de transparência, como os da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe), Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)

e leis anuais de diretrizes orçamentárias. Além disso, a proatividade "de equipes de servidores com vínculo permanente com o setor público, oriundos principalmente de carreiras de Estado nos três Poderes, tem deflagrado projetos ousados, que visam internalizar na administração pública princípios do Estado democrático" (Santos, 2022, p. 120). A explicação para essa exitosa trajetória recente do país no quesito transparência orçamentária estaria, portanto, na confluência entre os dispositivos legais, o avanço da tecnologia da informação e a proatividade dos servidores.

GRÁFICO 1
***Ranking* internacional da transparência (2021)**



Fonte: IBP.
Obs.: Os pontos na escala representados no gráfico vão de 1 a 100. Quanto mais próximo de 100, melhor o nível de transparência.

Todavia, a baixa capacidade de o governo influir na metodologia de produção das informações sobre as quais a tecnologia opera fragiliza a transparência e a acessibilidade do orçamento brasileiro. Por um lado, os dados orçamentários federais são amplamente acessíveis e veiculados em plataformas modernas de consultas gerenciais. Por outro, estes dados apresentam insuficiente teor informativo e baixa efetividade "no cumprimento à função essencial da contabilidade pública – a de iluminar fenômenos relevantes para a tomada de decisão em políticas públicas" (Santos, 2022, p. 120).

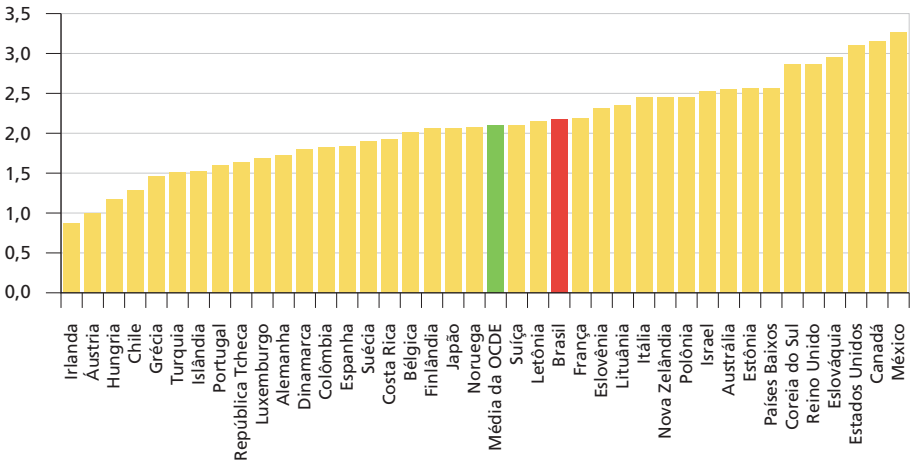
Em OECD (2015), apontou-se como um dos principais desafios de governança orçamentária na atualidade a aproximação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas, mostrando que o problema é parte de um desafio mundial, não apenas do Brasil.

Para além do *ranking* da transparência, a IBP possui um *ranking* de supervisão orçamentária e um *ranking* de participação popular, que buscam, respectivamente, mensurar a checagem do orçamento – como fazem as instituições fiscais independentes (IFIs), abordadas na próxima seção – e a participação da população nas decisões orçamentárias. Quanto à participação popular, a

OCDE possui índice próprio, o *stakeholder engagement*, que visa a mensurar o engajamento das comunidades e grupos afetados pelas políticas públicas na tomada de decisões. O indicador utilizado pela OCDE é o Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG), que se vale de questionários (*surveys*) respondidos pelos governos centrais e membros do Comitê de Política Regulatória da OCDE. Em OECD (2021), não há dados referentes ao Brasil para que possamos compará-lo com os membros da OCDE. Todavia, em 2014, foram levantados dados a respeito do *stakeholder engagement* em processos de regulação subordinada no Brasil.[4] No gráfico 2, observa-se a posição do Brasil em relação aos demais membros. No entanto, deve-se considerar que, enquanto o dado brasileiro vem de um *survey* de 2014, os dados dos demais países provêm de *surveys* de 2017.

Como se percebe, o Brasil possui maior participação das partes interessadas em comparação à média da OCDE. Por sua vez, o Brasil está entre os menos abertos à participação popular, medida pela IBP, quando comparado aos membros da OCDE (gráfico 3).

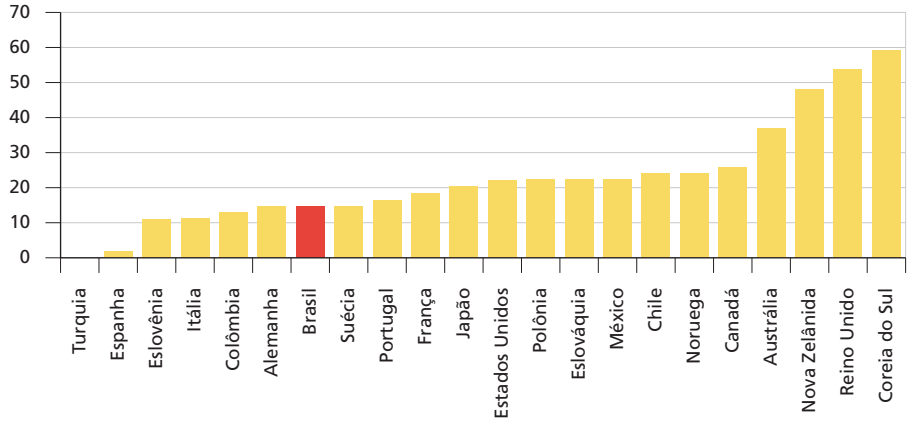
GRÁFICO 2
iREG: envolvimento das partes interessadas em processos de regulação subordinada (2014[1] e 2017[2])



Fonte: OECD.Stat. Disponível em: https://stats.oecd.org/.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Dados do Brasil.
[2] Dados dos demais países.

4. Mede a adoção de boas práticas para se envolver com as partes interessadas ao desenvolver novas regulamentações, incluindo diferentes métodos e abertura de consultas, bem como transparência e resposta aos comentários recebidos. Disponível em: https://web-archive.oecd.org/2020-04-03/422171-composite-indicator-on-stakeholder-engagement-in-developing-subordinate-regulations.htm.

GRÁFICO 3
***Ranking* IBP de participação popular no orçamento (2021)**



Fonte: IBP. Disponível em: https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021_OBS_rankings.pdf.
Elaboração dos autores.

Assim como a OCDE, a IBP constrói o indicador a partir de *surveys* encaminhados a membros dos governos. De acordo com a organização, a participação popular no processo orçamentário é insatisfatória na maioria dos países. Em uma escala de 0 a 100, valores inferiores a 40 são considerados insuficientes; e de 40 a 60, limitados. Apenas Nova Zelândia, Reino Unido e Coreia do Sul ultrapassam os 40 pontos, e nenhum país ultrapassou os 60 pontos, patamar considerado adequado pela IBP.

Podemos concluir esta seção afirmando que, na *dimensão participativa*, que afere transparência e participação, o Brasil se encontra acima da média dos países da OCDE, sobretudo nos indicadores de transparência e envolvimento de *stakeholders*. Todavia, no âmbito da participação popular no orçamento, o Brasil apresenta, segundo os critérios da IBP, insuficiências mais expressivas que as da maioria de seus pares.

4 DIMENSÃO DE *ACCOUNTABILITY*: GESTÃO CONSCIENTE DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

A dimensão de *accountability* da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: i) planejamento e gestão de ativos da execução orçamentária (princípio 7); e ii) integridade e qualidade do orçamento, as quais devem ser fiscalizadas com independência (princípio 10).

Santos (2022) destaca que avanços na transparência orçamentária beneficiam a sociedade civil, principalmente no que tange ao controle social do gasto público. Nessa dimensão, a OCDE privilegia a ideia de promover a

integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Contudo, a conexão entre o orçamento e a política pública não é trivial, pois há uma série de elementos que podem impactar a assertividade do planejamento. A execução orçamentária é fortemente afetada pelo ciclo orçamentário, o qual inclui planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas. Nos estudos de políticas públicas, são problemas corriqueiramente tratados aqueles que dizem respeito a falhas de desenho, focalização, coordenação, capacidade de governo, informação e comunicação (Santos, 2022, p. 129).

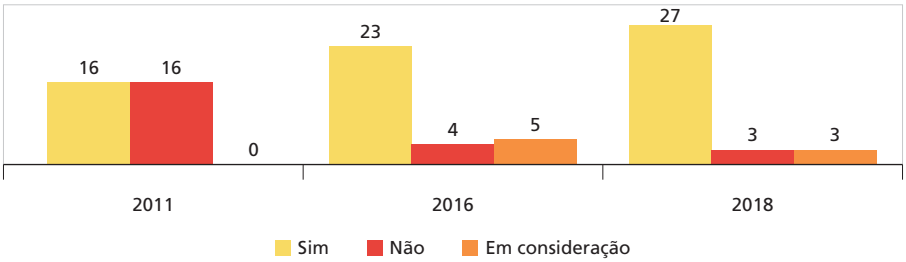
Quanto à conexão entre orçamento e políticas públicas no Brasil, relatórios recentes do TCU demonstraram que a formação de capacidades no setor público para o monitoramento, a avaliação e o controle de políticas públicas é imprescindível à boa gestão orçamentária (Santos, 2022, p. 130). Logo, a solução para as falhas orçamentárias não reside exclusivamente no aperfeiçoamento do planejamento. Com isso, a recomendação da OCDE para que governos desenvolvam a capacidade para definir prioridades não é salutar apenas no que tange à limitação dos recursos financeiros, mas também pelo aprendizado gerado ao longo do processo de intervenção, principalmente se forem considerados os múltiplos centros de decisão que impactam a programação orçamentária.

Duas práticas recomendadas pela OCDE constantes no *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021) dizem respeito à adoção da revisão de gastos (RG) – em inglês, *spending review* – e à implementação ou melhoramento das IFIs. A RG é um processo colaborativo no desenvolvimento e na adoção de políticas públicas, por meio da análise dos gastos em áreas determinadas e da relação desses com o processo orçamentário (OECD, 2021, p. 132). De acordo com Bijos (2022), a RG se tornou popular no âmbito da OCDE quando diversos países buscavam a consolidação fiscal após a crise econômica irrompida em 2008. Aquele foi um contexto semelhante ao que o Brasil viria a enfrentar durante a crise econômico-fiscal de 2015-2016, a qual motivaria a criação, em novembro de 2016, da Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal (IFI/SF).[5]

A adesão à RG tem crescido de forma acelerada no âmbito da OCDE. De 2011 a 2018, o número de países-membros praticantes da RG aumentou de 16 para 27 (gráfico 4). Quanto aos seis países da OCDE que ainda não haviam aderido à RG em 2018, três deles – Coreia do Sul, Islândia e Turquia – informaram que a adoção da prática já estava sob consideração. Os únicos países que ainda não haviam incluído a RG em sua agenda eram Bélgica, Chile e República Tcheca (OECD, 2019a).

5. A esse respeito, consultar Brasil (2016).

GRÁFICO 4
Adoção da RG no âmbito da OCDE (2011-2018)



Fonte: Bijos (2022, p. 167), baseado em OCDE (2019a, p. 112).

A integração da RG ao processo orçamentário, como exercício anual, a aproxima da abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), que se ocupa do uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na realidade, a proximidade entre essas práticas se tornou tão evidente que, em acréscimo à avaliação de políticas públicas, a RG passou a ser reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas (ou subcomponentes) da orçamentação por desempenho (Bijos, 2022, p. 170).

Se, por um lado, o Brasil não dispõe de um processo institucionalizado de RG, por outro, há iniciativas nesse sentido, como a protocolização do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017. Em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018, a proposta prevê que o presidente da República apresente anualmente ao Congresso Nacional um Plano de Revisão Periódica de Gastos (Bijos, 2022, p. 172).

Entretanto, se o Brasil ainda carece de institucionalização dos processos de RG, o país possui uma das IFIs mais completas do mundo, como observado na tabela 2.

TABELA 2
Funções de uma IFI, de acordo com a OCDE

Funções de uma IFI	A IFI do Brasil atende a este critério?	IFIs na base de dados da OCDE que atendem a este critério (%)
Projeções macroeconômicas e fiscais	Sim	73,0
Monitoramento de regras fiscais	Sim	70,3
Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo	Sim	64,9
Apuração do custo de iniciativas do governo[1]	Sim	40,5
Suporte direto a parlamentares com análises sobre orçamento	Não	29,7
Avaliação do custo de plataformas eleitorais	Não	10,8

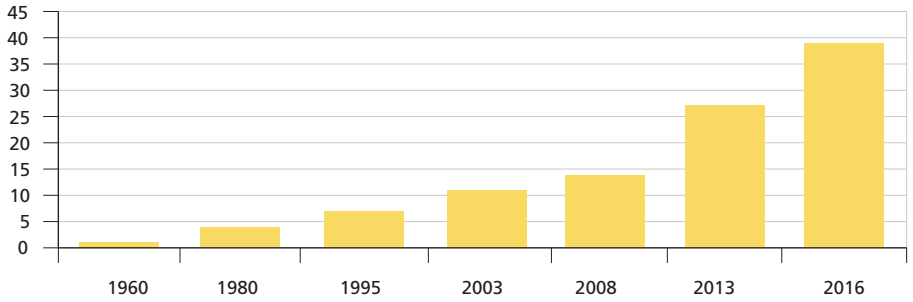
Fonte: OECD IFI Database *apud* Salto e Bacciotti (2022).
Nota: [1] A IFI brasileira estima o custo de eventos fiscalmente relevantes, por exemplo, a Reforma Previdenciária (que teve aprovação definitiva em 2019) e as medidas de combate à crise da covid-19 ao longo de 2020.

As IFIs são órgãos públicos com mandato não eletivo para realizar análises técnicas e apartidárias sobre política fiscal e orçamentária. O objetivo é melhorar a disciplina fiscal, promovendo maior transparência das contas públicas e elevando a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas (Salto e Bacciotti, 2022, p. 653).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) aponta a existência de 39 IFIs operando em 2016,[6] das quais 25 foram criadas depois da crise econômica e financeira de 2008, que, como destacado nesta seção, foi um marco na adoção de práticas de gestão consciente das despesas orçamentárias.

Ao lado das regras fiscais, as IFIs aparecem na literatura como soluções institucionais para atenuar o viés deficitário do orçamento público e a pró-ciclicidade do gasto público, que acentua a volatilidade do ciclo econômico. A avaliação da efetividade das IFIs é complexa, pois elas tendem a ser heterogêneas na sua forma, estrutura, objeto e orçamento. Os estudos econométricos existentes apontam que as IFIs são condição necessária, mas não suficiente, para a melhora do desempenho fiscal (Salto e Bacciotti, 2022, p. 654-655).

GRÁFICO 5
Evolução do número de IFIs (1960-2016)
(Em unidades)



Fonte: Debrun, Zhang e Lledó (2017) e Salto e Bacciotti (2022).

Para além das funções listadas na tabela 2, a OCDE considera importante o grau de independência das IFIs. As variáveis para mensurar essa independência incluem: i) independência técnica; ii) independência legal e financeira; iii) independência operacional; e iv) acesso à informação e transparência. Na tabela 3, fica evidente que a IFI brasileira está relativamente bem colocada quando comparada às outras 38 IFIs.

6. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/fad/council.

TABELA 3
Aspectos relativos à independência das IFIs

Pilares de independência	A IFI brasileira atende a este critério?	IFIs na base de dados da OCDE que atendem a este critério (%)
Independência técnica		
Seleção de pessoas baseada no mérito e na competência técnica	Sim	100
Termo do mandato estabelecido de forma independente do ciclo eleitoral	Sim	97
Critérios para a demissão das lideranças especificados em legislação	Sim	72
Independência legal e financeira		
Instituição estabelecida por legislação primária	Sim	83
Dotação orçamentária própria	Não	47
Compromisso plurianual de financiamento	Não	14
Independência operacional		
Liberdade para definir o programa de trabalho	Sim	94
Liberdade para produzir análises por iniciativa própria	Sim	94
Faz recomendação de política	Não	14
Acesso à informação e transparência		
Acesso à informação requerida é assegurado pela legislação	Sim	25
Acesso à informação apenas por memorando de entendimento	Não	11
Acesso à informação por ambos	Não	42
Plano de trabalho e demais documentos operacionais são publicados	Sim	89
Relatórios e metodologias subjacentes também ficam disponíveis ao público[1]	Sim	69

Fonte: OECD IFI Database, 2019 *apud* Salto e Bacciotti (2022, p. 661).
Nota: [1] No Brasil, a IFI explica e mostra suas hipóteses, e tem como objetivo publicar todas as metodologias e questões técnicas no futuro. Em setembro de 2020, por exemplo, foi publicado *Estudo Especial* sobre a metodologia de previsões das variáveis macroeconômicas (Bacciotti, 2020).

Assim como na seção anterior, observa-se que o Brasil está avançado em relação aos membros da OCDE em um quesito, a saber, a existência autônoma e com estrutura funcional da IFI, mas não está tão bem posicionado em outro, a RG, que ainda carece de institucionalidade no país. Dessa forma, se de um lado a gestão do orçamento pode ser otimizada, de outro, na dimensão de *accountability* como um todo, o Brasil está bem posicionado quando comparado aos membros da OCDE.

5 DIMENSÃO FISCAL

Apesar de não dar exclusividade aos textos publicados como *Working Papers* pela OCDE, este capítulo teve sua estrutura definida a partir das recomendações encontradas neles. Essa escolha metodológica decorre do caráter deste capítulo, o qual visa a fornecer informações aos gestores brasileiros que trabalham em contato direto com a OCDE (como diplomatas) e aos que não possuem contato direto com a OCDE, mas que poderiam utilizar recomendações da organização como instrumento de aperfeiçoamento de políticas públicas no Brasil.

Antes de avançar, cabe destacar algumas dificuldades na análise dos indicadores. Durante a compilação de dados, a base oferecida publicamente pela OCDE, sobretudo em relação ao Brasil (mas não apenas), não se mostrou plenamente robusta. É ilustrativa a diferença entre os dados contidos na base correspondente ao relatório *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (OECD, 2020)[7] e aqueles concernentes ao *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021). Neste último, os dados apresentaram divergências em relação ao primeiro e, no geral, na direção incorreta, como no caso dos dados que mensuram os gastos e as receitas do governo brasileiro, que em OECD (2021) ultrapassaram os 60% do produto interno bruto (PIB). Na verdade, estes são por volta de 35% do PIB se considerada a mensuração da carga tributária, e por volta de 42% se consideradas todas as receitas do governo.

Fosse apenas o problema encontrado no dado mais agregado, este poderia ser facilmente superado. Todavia, nos dados específicos também aparecem divergências. Para os gastos do governo com pessoal, há uma divergência não desprezível: uma redução de 25% de OECD (2021) para o OECD (2020). A depender de qual se adote, o Brasil teria um dos menores gastos com pessoal em relação às despesas totais (20,8% no relatório de 2021) ou um dos maiores (27,6% no relatório de 2020) quando comparado aos demais países da OCDE. Ou seja, a base escolhida muda consideravelmente a posição comparativa do país, o que também pode levar a conclusões opostas ao se medir a eficiência do gasto ou outros indicadores.

Mesmo em indicadores simples, como o que afere a renda *per capita* dos países do bloco, os números são contraintuitivos. Por mais que a instituição se valha do System of National Accounts (SNA) 2008 e, assim, apresente os produtos *per capita* em paridade do poder de compra (PPC),[8] estes parecem superestimados. Há casos como os de Colômbia e Turquia, onde a renda *per capita* em PPC é por volta de três vezes superior (tabela 4).

TABELA 4
PIB *per capita* de países selecionados: base de dados da OCDE *versus* base de dados do Banco Mundial (2020)
(Em US$)

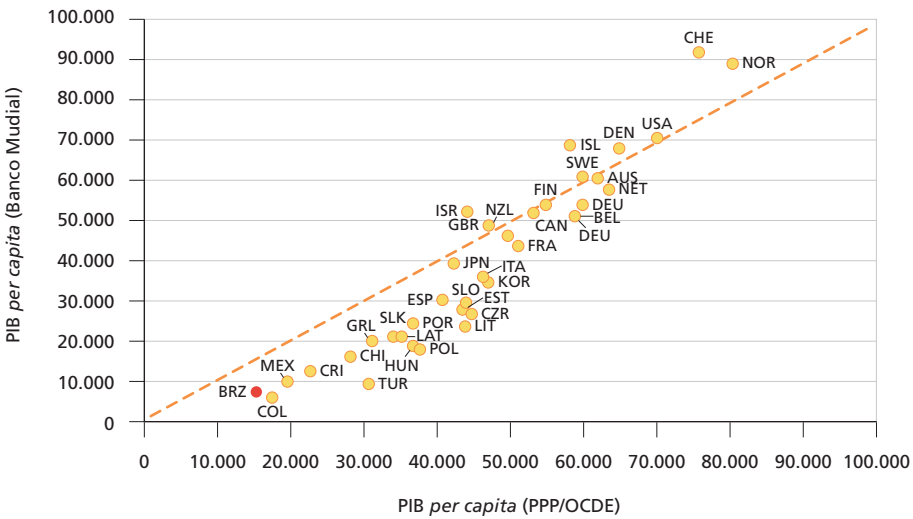
País	Base de dados da OCDE (valores em PPC)	Base de dados do Banco Mundial (valores nominais)
Brasil	15.424	7.507
Colômbia	17.434	6.104
Turquia	31.197	9.661

Fonte: OECD (2021) e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.

7. Construída a partir de dados do FMI.
8. Os indicadores de conversão das moedas nacionais em dólares estão disponíveis em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/aggregate-national-accounts/ppps-and-exchange-rates_data-00004-en.

Quando ordenados em um gráfico de dispersão, nota-se que a utilização da PPC amplia a renda *per capita* de praticamente todos os países do bloco, inclusive daqueles com custos de vida sabidamente elevados, como Reino Unido e França. Apenas Israel, Islândia, Nova Zelândia, Dinamarca, Suíça e Noruega têm seus produtos *per capita* diminuídos. No gráfico 6, a visualização pode ser feita a partir da linha diagonal, com todos aqueles abaixo da linha traçada tendo seus produtos elevados a partir da metodologia – e, quanto mais distantes da linha, maior o aumento. Por sua vez, aqueles acima da linha tiveram seus produtos diminuídos. Por essa razão, este trabalho partirá da mensuração do PIB *per capita* do Banco Mundial, que não leva em conta a PPC. Embora a mensuração nominal também apresente algum grau de distorção, na concepção aqui adotada compreende-se que essa distorção é menor que aquela surgida da utilização da PPC.

GRÁFICO 6
PIB *per capita* de países selecionados: base de dados da OCDE *versus* base de dados do Banco Mundial (2020)
(Em US$)



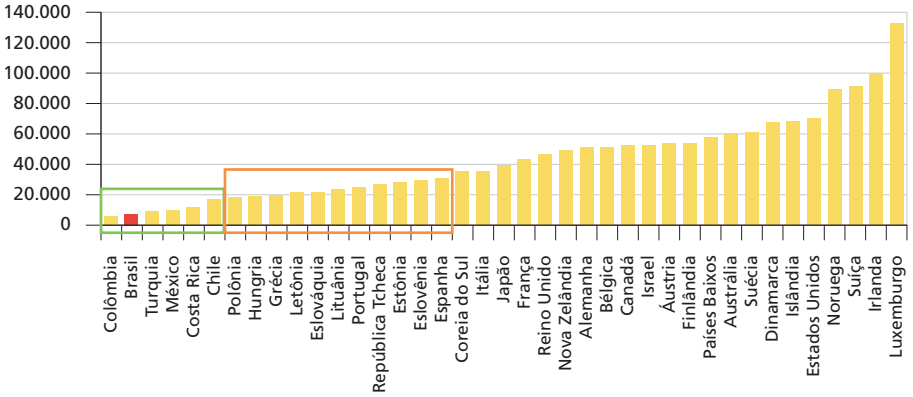
Fonte: OECD (2021) e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: AUS – Austrália; AUT – Áustria; BEL – Bélgica; BRZ – Brasil; CAN – Canadá; CHE – Suíça; CHI – Chile; COL – Colômbia; CRI – Costa Rica; CZR – República Tcheca; DEN – Dinamarca; DEU – Alemanha; ESP – Espanha; EST – Estônia; FRA – França; FIN – Finlândia; GBR – Reino Unido; GRE – Grécia; HUN – Hungria; IRE – Irlanda; ISL – Islândia; ISR – Israel; ITA – Itália; JPN – Japão; KOR – Coreia do Sul; LAT – Letônia; LIT – Lituânia; LUX – Luxemburgo; MEX – México; NET – Países Baixos; NOR – Noruega; NZL – Nova Zelândia; POL – Polônia; POR – Portugal; SLK – Eslováquia; SLO – Eslovênia; SWE – Suécia; TUR – Turquia; e USA – Estados Unidos.

O produto *per capita* é dado fundamental para a comparação entre países. Isto é, não parece suficiente comparar o tamanho dos diferentes governos em países com trajetórias históricas e institucionais diversas. O que uma análise levando

em conta o produto *per capita* revela é que os indicadores de carga tributária, divisões da carga tributária, tipo de gasto público, entre outros, assemelham-se em países localizados na mesma região, com similaridades históricas e *status* econômico semelhante. Os países analisados se dividem em três blocos: i) os assim chamados países emergentes, localizados no Sul global; ii) os países do Leste Europeu, por vezes acompanhados de Portugal, Espanha, Itália ou Grécia; e iii) os países desenvolvidos ou, ao menos, com desenvolvimento superior ao dos emergentes, como Austrália, Nova Zelândia, Islândia, Israel e Coreia do Sul.

A separação em blocos se dá nesse trabalho como um filtro adicional, e não determinista, para a definição da existência ou não de correlações entre o grau de riqueza *per capita* produzida por um país e outros indicadores. Mesmo quando os blocos apresentam heterogeneidade, este filtro auxilia na interpretação dos dados; isto é, evita que se apontem correlações onde estas não existem.

GRÁFICO 7
PIB *per capita* dos países da OCDE e do Brasil
(Em US$ nominais)



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração dos autores.

5.1 Indicadores selecionados

A ênfase da OCDE no campo de finanças públicas está no quanto se arrecada, como se arrecada, quanto se gasta e como se gasta, o que é compatível com a literatura internacional sobre o tema. Apesar de os indicadores de receitas e despesas serem importantes, não há consenso sobre um tamanho ótimo de governo ou mesmo sobre uma formatação ótima (Johansson, 2016, p. 7). Quanto ao tipo de gasto, gastos produtivos do governo ampliam o produto, embora com efeitos decrescentes quando do aumento do endividamento público (Teles e Mussolini, 2014); e a alocação de gastos em infraestrutura e educação amplia o produto no longo prazo (Gemmel, Kneller e Sanz, 2014).

A partir disso, esta seção apresenta os gastos dos diferentes governos em relação ao PIB e também a composição desses gastos, destacando-se gastos com benefícios sociais, investimentos e pessoal. Na média dos países analisados, essas três categorias respondem por 69,7% dos gastos totais e, portanto, são suficientes para compreendermos a posição do Brasil em relação aos países da OCDE no que tange à distribuição do gasto público.

Do lado das receitas, os impostos influenciam na tomada de decisão dos indivíduos e empresas e, portanto, afetam os níveis de emprego, investimentos e poupança (Johansson, 2016, p. 16). Todavia, há uma divergência na literatura quanto à carga tributária ótima e ao escalonamento dessa carga, isto é, se ela deve ser igual em percentual independentemente do nível de renda de cada cidadão, se deve ser progressiva ou se deve ser regressiva (Johansson, 2016). Estudos recentes como os de Piketty, Saez e Stantcheva (2014) e Saez (2001) indicam que a progressividade tributária é recomendada. Em Akgum, Cournede e Fournier (2017), também publicado pela OCDE, e que utiliza como base o estudo de Johansson (2016), argumenta-se que: i) governos maiores diminuem mais a desigualdade; e ii) quando a carga tributária é majoritariamente sobre o consumo e a produção (em vez de sobre a renda), o tamanho do governo tem efeito redistributivo menor ou nulo.

A partir dessas evidências, a próxima subseção se concentra em duas subdivisões da carga tributária total: i) impostos sobre bens e serviços e comércio exterior; e ii) impostos sobre renda das empresas e indivíduos e sobre propriedades. Além disso, essas subdivisões serão consideradas a partir da carga tributária total. Na média da amostra analisada, essas duas subdivisões representam pouco mais de 66% da arrecadação tributária total.[9]

Para melhor compreensão dos dados, a próxima subseção analisará as correlações entre os produtos nacionais e as respectivas cargas tributárias, salientando-se que correlação não necessariamente indica causalidade. Entretanto, como ficará visível, a separação em blocos altera a percepção inicial a respeito dos dados: ao separar países com base em suas rendas *per capita* e nível de desenvolvimento, correlações aparentes se tornam nulas ou insignificantes.

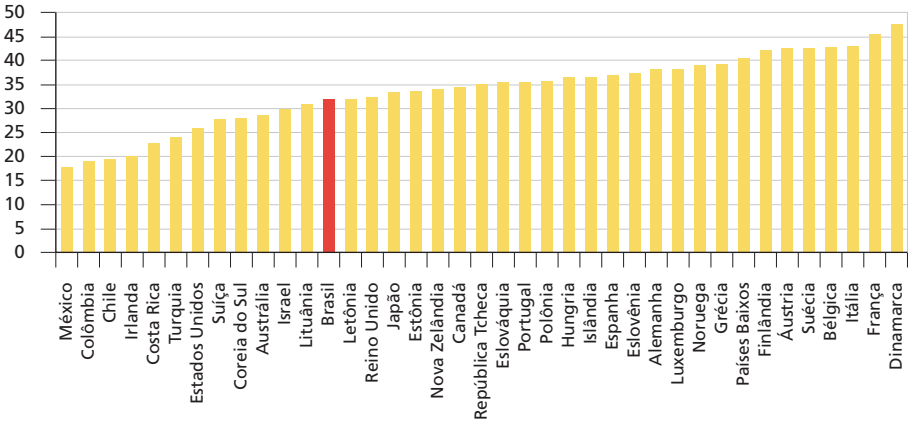
5.2 Comparação

Para iniciar a comparação entre os países da OCDE e o Brasil, este capítulo usa a carga tributária total (gráfico 8) e a carga tributária total comparada ao PIB *per capita* (gráfico 9). No gráfico de dispersão (gráfico 9), estão marcados com um quadrado laranja o bloco dos países emergentes e com um quadrado vermelho os países do Leste Europeu que, neste caso, aparecem acompanhados de Portugal, Espanha e Grécia.

9. O restante representa as contribuições sociais, impostos ao quais não se pode atribuir uma classificação específica, e outras categorias de impostos.

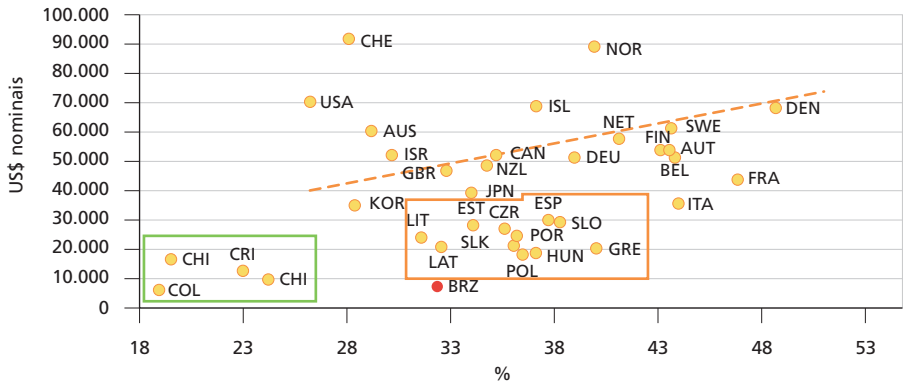
Estes três últimos possuem cargas tributárias entre 34% e 39% do PIB, enquanto os do Leste Europeu possuem cargas entre 32% e 37% do PIB. Percebe-se que, no item carga tributária, o Brasil (31,6%) se afasta de seus pares e se aproxima do bloco de países do Leste Europeu. A carga tributária total utilizada aqui é proveniente da base de dados do FMI. Os gráficos de dispersão presentes nesta subseção, como o gráfico 9, levam em conta a renda *per capita* nominal.

GRÁFICO 8
Carga tributária total como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)



Fonte: FMI.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Carga tributária total como proporção do PIB *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)



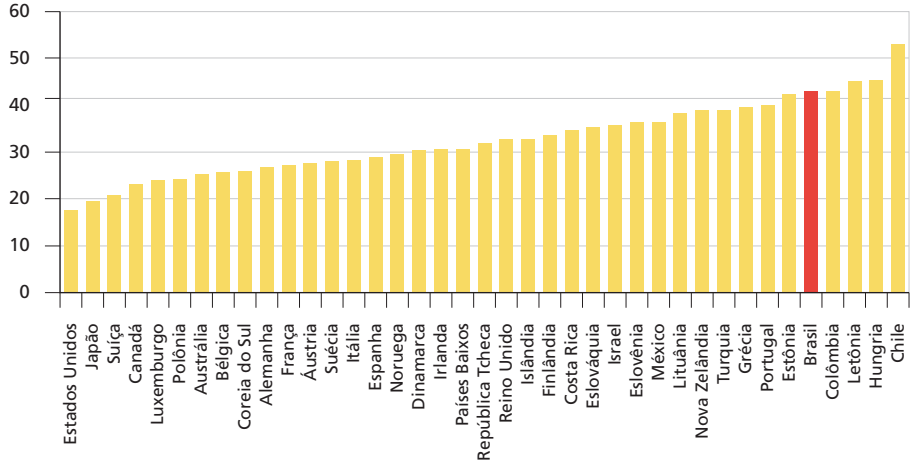
Fonte: FMI e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: Luxemburgo e Irlanda foram retirados dessa amostra por se tratar de *outliers*.

Uma análise do gráfico 9 indica ausência de correlação entre PIB *per capita* e carga tributária para os blocos e uma correlação positiva entre os indicadores para os demais países. Se forem excluídos Suíça e Estados Unidos, que possuem características bastante particulares, a correlação ficaria ainda mais evidente.

Tratando-se especificamente do Brasil, o país possui uma carga tributária condizente com a média da OCDE e em descompasso com seus pares. Quando analisadas as subcategorias, o bloco de países emergentes tende a se aproximar, já que quatro dos cinco países do bloco estão entre os treze países onde 36% ou mais da carga tributária advêm da tributação de bens e serviços (gráfico 10). Além disso, entre os onze países onde menos de 25% das receitas advêm da tributação sobre rendas e propriedades, três pertencem ao bloco dos emergentes (gráfico 12). O Brasil aparece na ponta inferior quando se trata de impostos sobre renda e propriedade e na ponta superior quando se trata de impostos sobre bens e serviços e contribuições sociais. Quando se analisa a parcela da tributação sobre bens e serviços em relação ao PIB *per capita* dos países selecionados (gráfico 10), fica claro que os países mais pobres, tanto do bloco composto pelo Brasil como do bloco composto pelos países do Leste Europeu, possuem nessa fonte mais de 35% de sua receita. Logo, se há uma aparente correlação negativa entre PIB *per capita* e tributação sobre renda e consumo, ela se desfaz quando os países são separados em blocos. Nos países remanescentes da amostra, essa correlação pode mesmo ser positiva.

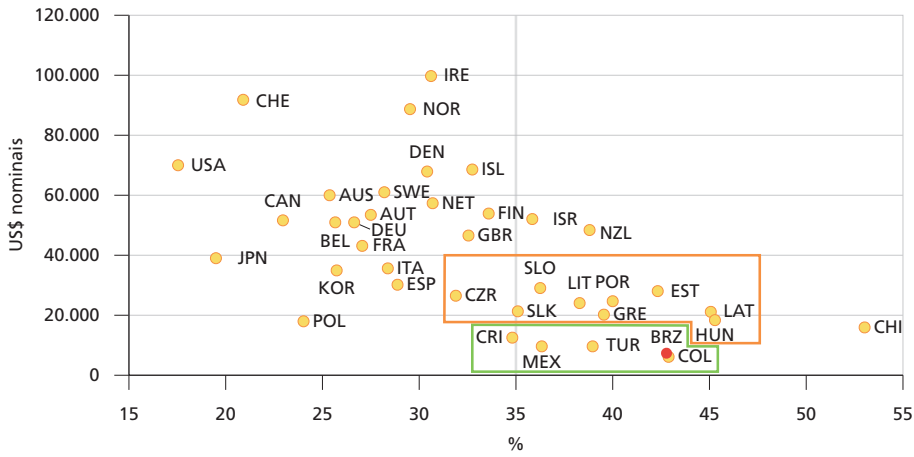
Ao se observarem os gráficos, confirma-se a adequação da metodologia empregada neste capítulo, já que a demarcação dos países em blocos altera as percepções iniciais de existência de determinadas correlações. O gráfico 11, se não separado em blocos, indicaria uma correlação negativa entre impostos sobre bens e consumo, de um lado, e PIB *per capita*, de outro. Quando os *clusters* são analisados, a correlação desaparece e, a depender do tratamento de *outliers*, poderia ser até inversa. Quando se trata dos impostos sobre rendas e propriedades, há uma suposição a ser considerada: é possível que essa modalidade seja menos utilizada nos países de menor renda pela dificuldade de tributar essas fontes. Como exemplo, há um elevado custo administrativo para se controlar a evasão fiscal das altas rendas, além das estratégias de preço de transferência e de erosão da base tributária possibilitadas pelo sistema tributário internacional. Estas são utilizadas por companhias multinacionais, as quais prejudicam a arrecadação do imposto de renda sobre o lucro em países de renda média e renda baixa. Além disso, o setor informal é proporcionalmente maior na economia destes países. Mais que uma escolha, trata-se provavelmente de uma imposição da realidade. Esta colocação não implica que não se deva buscar uma melhor equalização dos pesos tributários, mas sim a necessidade de se reconhecerem as particularidades de cada economia.

GRÁFICO 10
Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)



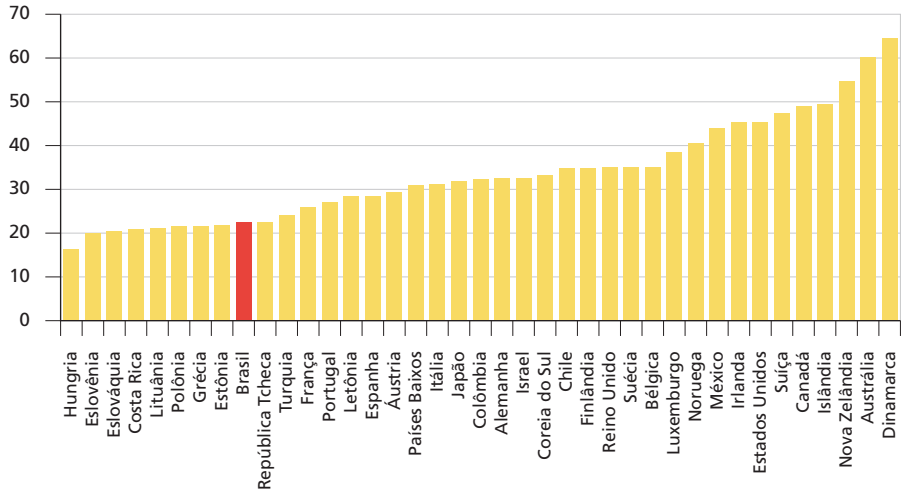
Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

GRÁFICO 11
Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)



Fonte: OCDE e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Luxemburgo foi retirado dessa amostra por se tratar de um *outlier*.
2. Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

GRÁFICO 12
Tributação de rendas e propriedades como proporção da carga tributária: países da OCDE e Brasil (2020)[1]
(Em %)



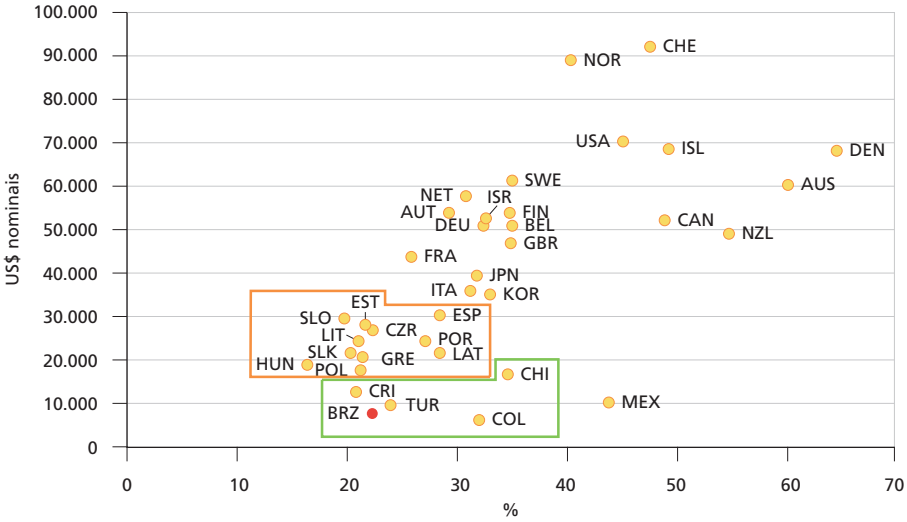
Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Impostos sobre a propriedade também incluem tributos similares ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e à Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), adotados por muitos países latino-americanos.
Obs.: Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

Observa-se no gráfico 13 que, excetuando-se França e Áustria, todos os países com carga tributária total sobre rendas e propriedades inferior a 30% fazem parte dos blocos compostos por países emergentes e do Leste Europeu, acompanhados de Portugal, Espanha e Grécia.[10] Mais uma vez, quando separados em *clusters*, a aparente correlação se desfaz. Destaca-se aqui o México, onde, como exceção entre os emergentes, mais de 40% das receitas provêm da tributação de rendas e propriedades, fração próxima à dos países mais ricos da amostra. Austrália e Dinamarca também chamam atenção ao terem 60% ou mais das receitas oriundas dessa forma de tributação.

A seleção dos *clusters*, mais uma vez, faz com que qualquer percepção inicial da existência de algum tipo de correlação seja desfeita. Todavia, há uma heterogeneidade maior no bloco de países emergentes, com Costa Rica, Brasil e Turquia apresentando fração similar àquela dos países do Leste Europeu, enquanto Chile, Colômbia e México se inserem no bloco de países com produto *per capita* superior a US$ 30 mil.

10. A fonte aqui adotada é da OCDE e, assim como nos bens e serviços, há indícios de alguma subestimação da tributação sobre renda e propriedade na Espanha e na França. Essa subestimação, contudo, não será aqui tratada.

GRÁFICO 13
Tributação de rendas e propriedades como proporção da carga tributária *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)

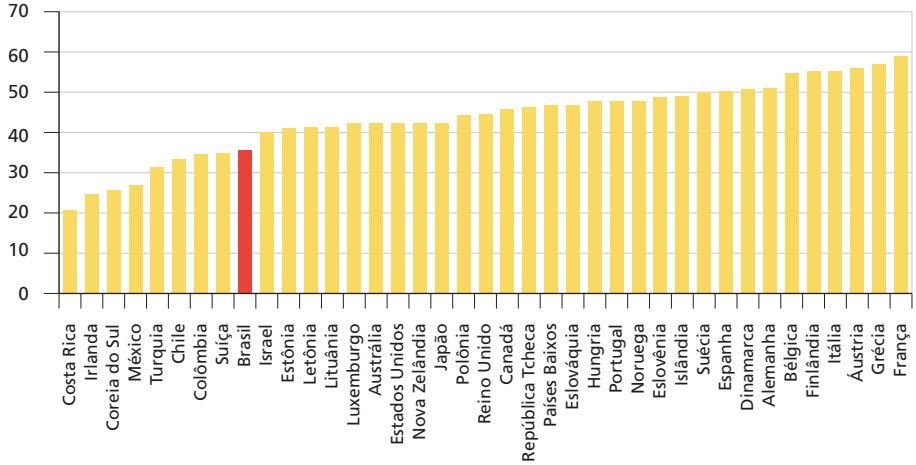


Fonte: OCDE e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Luxemburgo e Irlanda foram retirados dessa amostra por se tratar de *outliers*.
2. Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

Ao fim desta etapa de comparação entre as cargas tributárias e suas fontes principais, conclui-se que o Brasil está alinhado aos seus pares, que são os países emergentes na amostra. Ou seja, tende a ter um percentual maior de sua carga tributária oriunda da produção e da circulação de mercadorias, dos serviços e das contribuições sociais do que das rendas e propriedades. Essa característica é marcante nos países com produto *per capita* de até US$ 30 mil.

Mudando de lado no orçamento público, quando são observados os gastos governamentais como proporção do PIB, percebe-se, por um lado, novamente o Brasil alinhado a seus pares emergentes e, por outro, o bloco de países do Leste Europeu mais próximo aos países de maior desenvolvimento. Os menores Estados, como regra, são aqueles dos países emergentes, acompanhados de Coreia do Sul e Suíça. O maior Estado é o da França, com gastos próximos a 60% do PIB, seguido de perto por Grécia, Áustria, Itália, Finlândia e Bélgica, com gastos ao redor de 55% ou mais do PIB.

GRÁFICO 14
Gastos do governo como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)

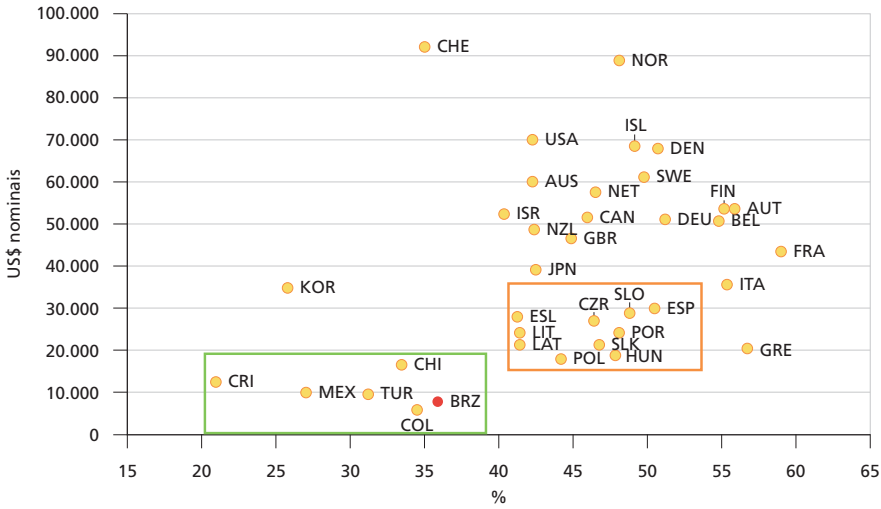


Fonte: FMI.
Elaboração dos autores.

No gráfico 15, fica evidente a ausência de correlação entre o tamanho do Estado e o PIB *per capita*, confirmando o apresentado por Johansson (2016), quando afirma que não há evidências empíricas suficientes para se determinar um tamanho ótimo do Estado. Tal como nos dados de tributação, nos quais o Brasil superava seus pares do Sul global, nos gastos isso também ocorre – ocorrência, destaca-se, quase redundante, já que tributação e gastos tendem a andar em conjunto. Como forma de trazer a relação entre a tributação e os gastos como proporção do PIB, apresentamos o gráfico 16.

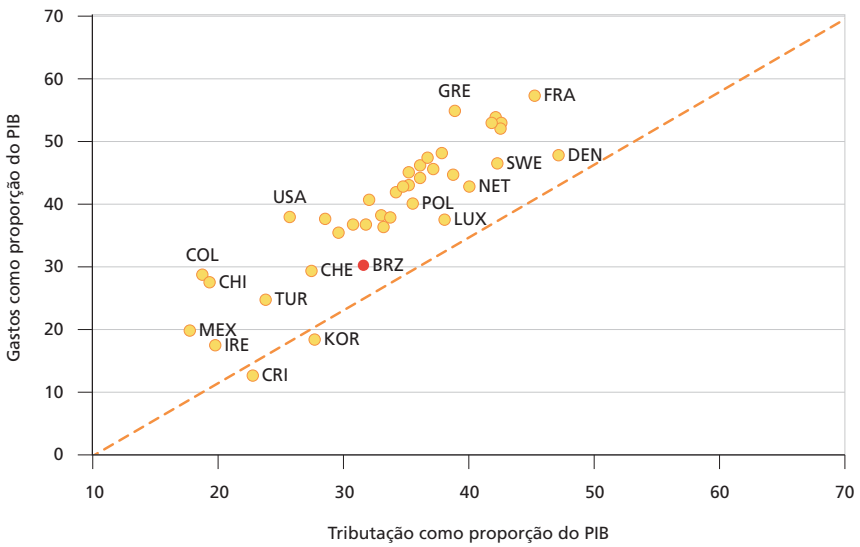
Uma das evidências oferecidas é que, à exceção de Costa Rica e Coreia do Sul, os países tenderam a gastar, no último ano dos dados – que para a maioria é 2021 –, um valor maior que o arrecadado. Não é possível afirmar se isto é uma característica geral, pois 2021 foi um ano pandêmico, quando governos precisaram ampliar gastos para combater a covid-19 e proteger os mais vulneráveis. A linha horizontal do gráfico indica igualdade entre tributação e gastos como proporção do PIB: quanto mais próximos da linha, maior é a aproximação entre os indicadores. O Brasil foi, de acordo com os dados do FMI para o ano da amostra, um dos mais próximos, indicando equilíbrio acima da média da OCDE no balanço entre receitas e despesas. Diferentemente, a Grécia se destaca como o mais desequilibrado do conjunto amostral.

GRÁFICO 15
Gastos do governo como proporção do PIB *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)



Fonte: FMI e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.

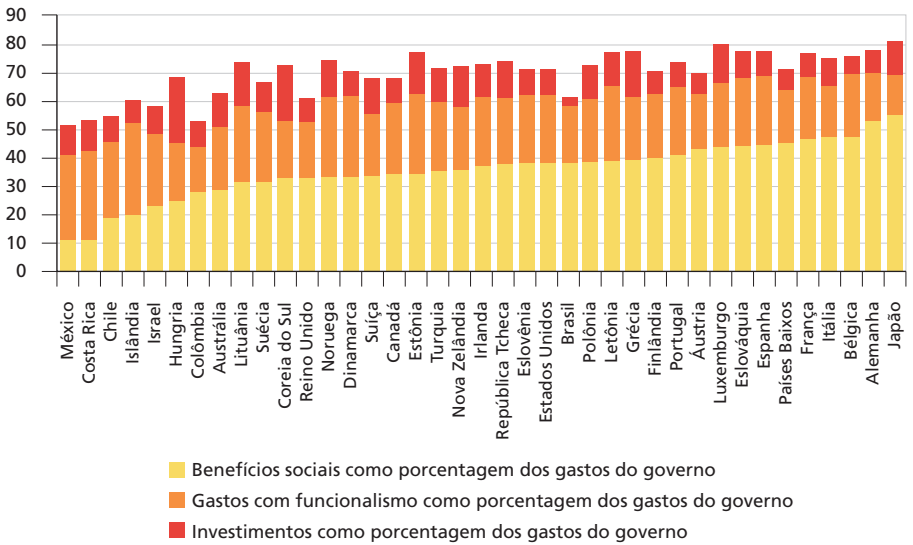
GRÁFICO 16
Gastos do governo como proporção do PIB *versus* tributação total como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)



Fonte: FMI.
Elaboração dos autores.

Decompondo-se os gastos do governo em três categorias – benefícios sociais, funcionalismo público e investimentos –, fica claro que o Brasil é o país onde o governo menos investe como proporção do PIB. Para os gastos com o funcionalismo público, este capítulo se valeu do dado mais recente da OCDE, constante no *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021), que é consideravelmente menor que o do *Government at a Glance: Latin America and Caribbean countries 2020* (OECD, 2020). O Brasil apresenta uma proporção de pouco mais de 20% do gasto total com essa categoria, o que o coloca entre os que menos gastam. Todavia, ao se utilizar a base de dados do FMI, encontraríamos que 27% do gasto público tem sido destinado ao pagamento de salários e contribuições sociais dos próprios governos (União, estados e munícipios), o que é mais próximo aos dados de OECD (2020). Quanto aos gastos com benefícios sociais, o Brasil se encontra no centro da amostra. Há que se destacar que, nas categorias do gasto público, há menor distinção entre os blocos, embora esta ainda se manifeste em alguns casos.

GRÁFICO 17
Gastos do governo por categoria como proporção do gasto total: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)

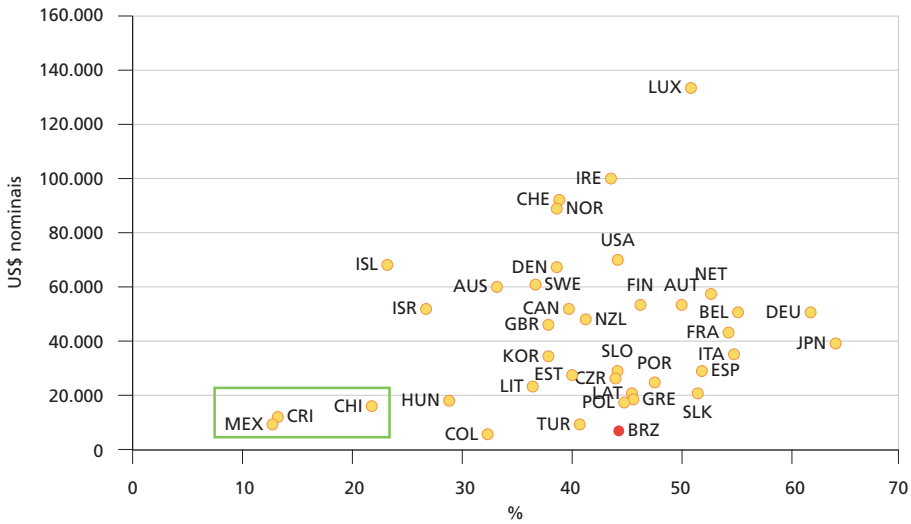


Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

Quando se trata da relação entre gastos com benefícios sociais e PIB *per capita*, há correlação positiva entre os indicadores. Todavia, essa correlação não

se confirma no bloco dos países do Sul global: Brasil e Turquia empenham uma fração aproximadamente quatro vezes maior que a empenhada por Costa Rica e México, embora possuam PIB *per capita* semelhantes a esses. Além disso, nota-se no gráfico 18 que os países que gastam menos como proporção do gasto total com essa rubrica estão entre os mais pobres, enquanto aqueles onde a proporção é mais elevada (superior a 40%) são, com exceção do Japão, países europeus.

GRÁFICO 18
Gastos com benefícios sociais como proporção dos gastos totais *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)



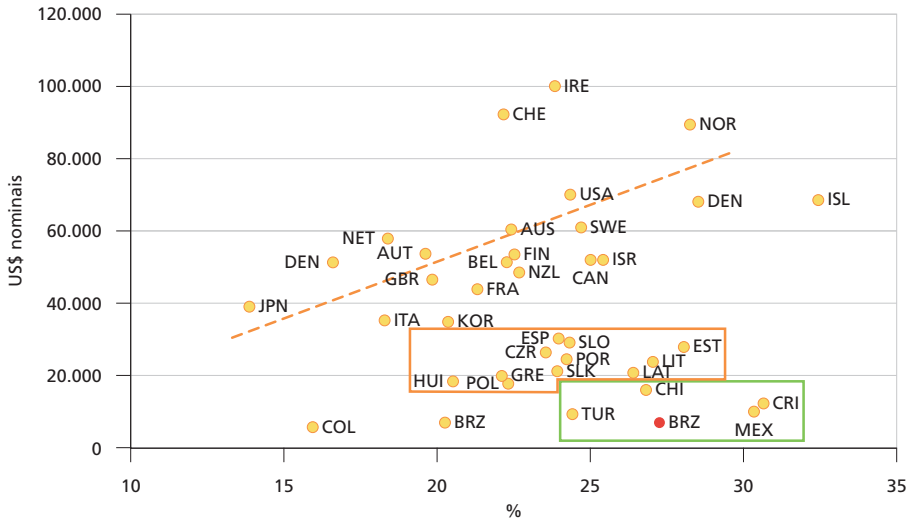
Fonte: OCDE e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

No gráfico 19, que trata da relação entre PIB *per capita* e proporção de gastos com o funcionalismo público, foi adicionado um ponto extra indicando o Brasil (BRZ2). Isso porque, como já destacado, há uma grande diferença na aferição desse indicador em OECD (2020) e OECD (2021). Quando considerado o elemento BRZ2, o Brasil fica próximo dos seus pares. A maioria da amostra tem gastos com o funcionalismo público entre 20% e 30% do gasto total, com países latino-americanos estando presentes nos dois extremos: a Colômbia, bastante distante dos seus pares, é o segundo com menor gasto proporcional, enquanto a Costa Rica e o México têm a alocação de despesas com funcionalismo público superior a 30%. Com a exclusão dos blocos da análise, se observa uma correlação positiva entre gastos com funcionalismo público e PIB *per capita*. Mais uma vez, vale destacar que a correlação não indica causalidade, isto é, gastar

mais com o funcionalismo público não leva, necessariamente, a um maior PIB *per capita* no longo prazo. Aliás, dentro dos blocos, não há correlação alguma.

Há que se destacar que o Japão é o país com maior gasto proporcional em benefícios sociais e menor gasto proporcional com o funcionalismo público, enquanto a Islândia tem o maior gasto proporcional com o funcionalismo e o quarto menor gasto com benefícios sociais.

GRÁFICO 19
Gastos com funcionalismo público como proporção dos gastos totais *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil

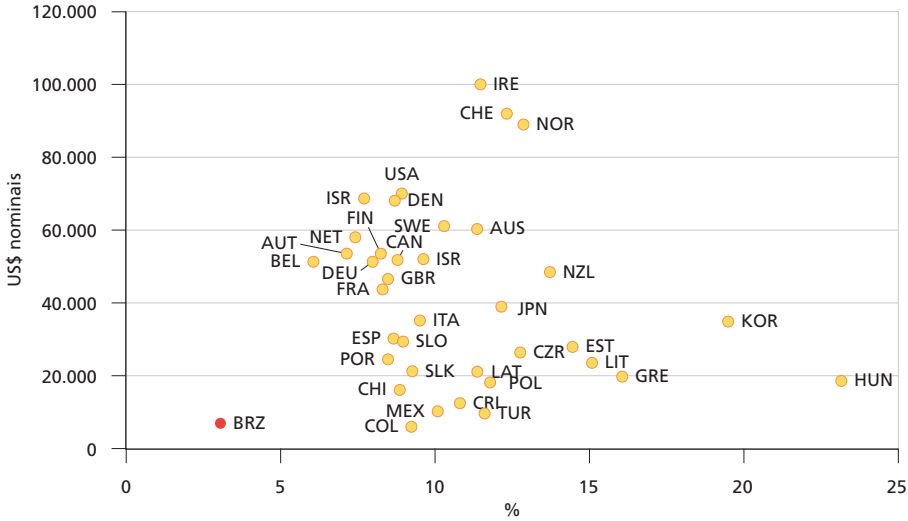


Fonte: OECD (2020; 2021) e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.
2. Os dados do Brasil correspondentes ao marcador BRZ tiveram como fonte OECD (2020); os dados correspondentes ao marcador BRZ2 tiveram como fonte OECD (2021).

Se, nos dois indicadores anteriores, o Brasil aparece próximo aos seus pares e à maioria dos países da amostra, quando se analisa a proporção entre os investimentos e o gasto total (gráfico 20), o Brasil aparece como *outlier*. Entre os 38 países analisados, 26 investem entre 7% e 12% das despesas totais. Destoam da amostra o Brasil, que investe apenas 3,1%, a Coreia do Sul e a Hungria, que investem 19% e 23%, respectivamente.

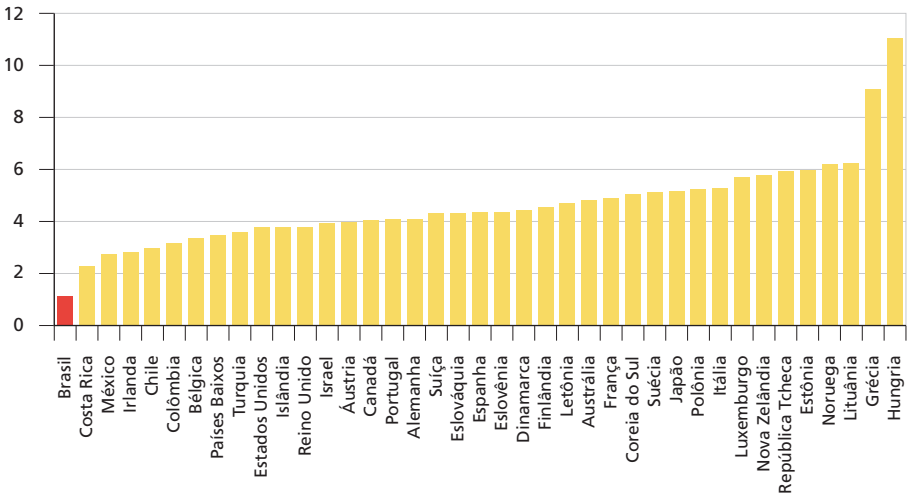
Quando analisado o investimento do governo em relação ao PIB (gráfico 21), obtido por meio da razão entre o gasto sobre o PIB e o investimento sobre as despesas totais, percebe-se que o Brasil investe menos que a metade do que o segundo país que menos investe, a Costa Rica.

GRÁFICO 20
Investimento como proporção dos gastos totais *versus* PIB *per capita*: países da OCDE e Brasil (2020)



Fonte: OCDE e Banco Mundial.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados são majoritariamente de 2020. Entretanto, há alguns países com dados não atualizados pela OCDE e, portanto, são utilizados os dados de 2019 fornecidos pela OCDE. Para consulta sobre os anos dos dados de cada país, consultar: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021.

GRÁFICO 21
Investimentos do governo como proporção do PIB: países da OCDE e Brasil (2020)
(Em %)



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

6 AS CONCEPÇÕES DA OCDE SOBRE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A LITERATURA SOBRE O TEMA

A sustentabilidade de um regime de governança de bens comuns, como pode ser entendido o orçamento, segundo Ostrom (1990), estaria relacionada à intensidade com a qual alguns princípios de governança se manifestariam nesse arranjo. Esses princípios dialogam com a delimitação do papel dos atores, a definição das fronteiras de recursos, o realismo e a congruência com que as normas se aplicam a diferentes realidades setoriais e locais, seus instrumentos de controle, o grau de inclusividade decisória na definição de regras e na alocação de recursos e, por fim, a forma como se consegue gerenciar a complexidade de múltiplos níveis de atores, com suas autonomias circunstanciadas e estímulos à cooperação (Ostrom, 1990). Ao todo, são doze princípios de governança orçamentária definidos por Ostrom, conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Princípios para governança orçamentária, segundo Ostrom (1990)

Blocos	Princípios
Delimitação e especificação	1a. Delimitação de fronteiras de recursos
	1b. Delimitação de fronteiras de usuários
Congruência e realismo	2a. Congruência entre as regras e as condições locais ou setoriais
	2b. Congruência entre usuários e recursos
Inclusividade decisória	3a. Arranjos de decisão coletiva na mobilização e na alocação de recursos
	3b. Arranjos de decisão coletiva para mudança de regras
	3c. Informações para decisão coletiva
Controle	4. Monitoramento de usuários e recursos
	5. Sanções graduais
Coordenação da complexidade	6. Instrumentos para resolução de conflitos
	7. Legitimidade para decidir e se organizar
	8. Governança acoplada

Fonte: Barcelos (2012).
Elaboração dos autores.

Nesses termos, a sustentabilidade do regime de governança orçamentária deve ser compreendida para além dos seus resultados fiscais. O controle da aplicação das normas deve considerar também sua sustentabilidade política, institucional e social. Nessa linha, incluem-se os instrumentos que possibilitam ou estimulam a participação da sociedade civil na definição do orçamento público, para além do controle social e dos mecanismos de transparência.

De fato, a estrutura de governança que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões é essencial para o sucesso das políticas

públicas. Diante da ausência ou da persistente deficiência das estruturas ou regimes de governança, o aproveitamento dos recursos orçamentários tende a produzir resultados socialmente insustentáveis, tais como a sobre-exploração, o congestionamento ou a interdição.

É interessante, então, em primeiro lugar, comparar os princípios da OCDE com a literatura da área a fim de se identificarem semelhanças, complementaridades e eventuais lacunas entre as distintas perspectivas. Assim, será possível observar os diferentes aspectos enfatizados em cada marco e os possíveis vieses ali contidos.

Como primeiro aspecto, salta aos olhos o excessivo peso conferido à dimensão fiscal no quadro principiológico da OCDE por meio dos princípios de: gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal; prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável; e identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais, os quais não têm correspondência no entendimento de Ostrom (1990), que aponta que o desequilíbrio entre as dimensões dos arranjos de governança pode representar riscos à sua sustentabilidade.

O segundo aspecto refere-se à dimensão participativa. Nesse ponto, há mais convergência entre os princípios da OCDE e a literatura de referência na área. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis, assim como propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias – princípios 4 e 5 de OECD (2015) –, tem correspondência com o peso dado à disponibilização de informações para decisões coletivas e com a construção de arranjos de decisão coletiva para a mobilização e a alocação de recursos. No entanto, a OCDE não prevê elementos referentes à construção de arranjos de decisão coletiva para a definição das regras orçamentárias, o que, pelo equilíbrio dos atores na disputa do orçamento público, é importante no arranjo de Ostrom (1990).

A terceira dimensão de análise incorpora os princípios ligados ao controle e à *accountability*. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento é um princípio importante nos dois quadros postos. Enquanto OECD (2015) privilegia a ideia de promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes, Ostrom (1990) aponta a necessidade de se observarem princípios de sanções graduais no processo orçamentário. Pode-se perceber complementaridade entre as linhas, mas, neste caso, a OCDE parece mais comedida.

Na mesma linha, alguns princípios que deveriam constar de um arranjo de governança orçamentária que se proponha a lidar plenamente com sua complexidade inerente também são deixados de lado no quadro da OCDE. Não apenas os

diferentes órgãos dos diferentes setores no nível federal (tanto na administração direta como na indireta), mas também os entes federativos, disputam o orçamento com diferentes estratégias e instrumentos, pelos quais buscam maximizar sua atuação dentro do quadro vigente em cada regime. Assim, a definição de instrumentos para a resolução de conflitos, a legitimidade para decidir e organizar e o princípio relacionado à governança acoplada das diferentes instâncias decisórias desses múltiplos atores parecem lacunas importantes no quadro da organização.

7 DESAFIOS DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Com relação à dimensão programática, aqui foram analisadas as conexões do orçamento com o planejamento de médio e longo prazo, os instrumentos de planejamento adotados no Brasil e aqueles recomendados pela OCDE. Embora a avaliação tenha adquirido novas institucionalidades nos anos recentes, sua relação com o orçamento ainda é frágil. A capacidade de o PPA e instrumentos de mais longo prazo, como a EFD, influenciarem o orçamento teve variações ao longo dos anos, como demonstram Couto e Cardoso Junior (2018), e ambos vêm enfrentando dificuldades nos últimos anos. A inclusão apenas dos investimentos plurianuais prioritários no PPA 2020-2023 traz limitações com relação à avaliação de um orçamento de capital que seja coerente com as necessidades do desenvolvimento nacional. No que tange às aplicações da OCDE nessa dimensão, apresentamos na seção 2 a orçamentação por gênero, pela qual o processo de orçamento é usado para reduzir desigualdades entre homens e mulheres, e a orçamentação verde. Nesse ponto, como salientamos, embora o Brasil não tenha classificado o orçamento de acordo com as prescrições da OCDE, destaca-se o PPA 2012-2015 do ponto de vista tanto dos programas finalísticos como das ações orçamentárias: nele existia certa exclusividade orçamentária para dispêndios por gênero, destacando-se os das áreas de saúde e segurança. Todavia, com as simplificações tanto dos programas e metas como das ações orçamentárias (Couto e Rech, 2023), esta prática orçamentária, que era comedida, foi extinta. No que tange à orçamentação verde, o Brasil ainda está distante de incorporá-la ao processo orçamentário. Destacamos, contudo, que esta não é uma exclusividade brasileira, pois entre os países da OCDE há os que não adotam a prática e os que o fazem de maneira moderada, como apresentado na tabela 1.

Na dimensão participativa, se levado em conta o iREG da OCDE, o Brasil se encontra em posição melhor que a média da OCDE (gráfico 2). Todavia, no gráfico 3, que aponta a participação popular no orçamento, o Brasil apresenta pontuação insuficiente (como toda a amostra coletada pelo IBP) e encontra-se em posição desfavorável em relação à média dos membros da OCDE listados. Utilizamos o IBP também para apresentar a posição do Brasil no *ranking* internacional da transparência orçamentária, no qual o Brasil se encontra em excelente posição

e supera a média dos países da OCDE listados (gráfico 1). Podemos concluir que o Brasil possui condições de ampliar a participação popular e dar mais transparência ao processo, pois, como demonstrado na seção 3, apesar das boas posições, há ainda um longo caminho para o aperfeiçoamento nessa dimensão. Em relação aos países da OCDE, percebe-se que o Brasil está bem posicionado, o que, portanto, não deve ser entrave caso decida ingressar na OCDE.

Com relação à dimensão de *accountability*, os avanços nas tecnologias de informação permitem o tratamento de dados orçamentários de forma bastante ágil. Contudo, o acesso às informações, para além dos dados, é mais complexo. As vinculações entre as linhas orçamentárias, as políticas públicas e a forma de tratamento das agendas transversais são questões ainda pendentes. Mais ainda, o desempenho orçamentário se relaciona às capacidades estatais instaladas nos ministérios setoriais, executores dos gastos e à própria gestão financeira do governo. Apesar disso, demonstrou-se na seção 4 que o Brasil, a partir da crise fiscal de 2015-2016, criou, como sugerido pela OCDE, sua IFI, que, hoje, é mais independente e tem mais funções que a média das 39 IFIs existentes. Em contrapartida, a RG carece ainda de institucionalidade, como demonstrado por Bijos (2022) e por nós na seção em questão.

Com relação à dimensão fiscal, o atual regime de governança orçamentária brasileiro possui um problema de superposição de regras fiscais. A LRF cumpre um importante papel no estabelecimento e no monitoramento do resultado fiscal pretendido pelo setor público. O Novo Regime Fiscal, instituído a partir de 2016 com a Emenda Constitucional (EC) nº 95, estabeleceu limites para o crescimento das despesas primárias, enquanto a EC nº 109 criou, em 2021, vedações para a realização de determinadas despesas caso as despesas obrigatórias ultrapassem 95% do gasto primário. Além disso, a chamada regra de ouro disposta no inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988 veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Assim, no caso brasileiro, a multiplicidade de regras impõe dificuldades à condução da política fiscal, em especial a necessária flexibilidade para enfrentar mudanças relevantes e imprevistas na conjuntura, dificultando principalmente a realização do princípio 1, com relação à clareza e à previsibilidade da política fiscal, e do princípio 6, no que se refere à prestação de contas das finanças fiscais de maneira confiável – ensejando medidas para contornar as limitações impostas. Do ponto de vista dos indicadores, o Brasil apresenta-se geralmente próximo aos seus pares. Ainda, ficou evidente que determinadas correlações aparentes desaparecem quando separamos os países em blocos. Por mais que exista espaço para o aprimoramento de políticas, os dados não colocam o Brasil em posição inferior à média dos países da OCDE.

8 RECOMENDAÇÕES

8.1 Recomendações para autoridades, diplomatas ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

8.1.1 Dimensão programática

- Destacar a estrutura burocratizada dos processos de planejamento brasileiro.
- Enfatizar a viabilidade de tornar o PPA um instrumento efetivo de planejamento, sem necessidade de se criar um novo instrumento.
- Demonstrar a aderência da estrutura do PPA à incorporação da orçamentação verde ou por gênero.

8.1.2 Dimensão participativa

- Ressaltar a boa posição relativa do Brasil em relação aos países da OCDE.

8.1.3 Dimensão de *accountability*

- Ressaltar a boa posição relativa da IFI/SF em relação às demais.
- Demonstrar o processo, incompleto, de institucionalização da RG.

8.1.4 Dimensão fiscal

- Assinalar a condição do Brasil como país emergente.
- Demonstrar que, apesar de sua condição, o Brasil apresenta estabilidade fiscal, a depender do indicador, inclusive superior à dos países da OCDE.

8.2 Recomendações para autoridades e gestores trabalhando nas áreas de governança orçamentária e finanças públicas no Brasil

8.2.1 Dimensão programática

- Tornar o PPA um instrumento efetivo de planejamento em vez de um mero instrumento *pro forma*.
- Construir uma integração entre os PPAs federal, estaduais e municipais, eliminando a atual desconexão entre eles.
- Restaurar a classificação dos gastos por gênero, tanto nos programas finalísticos como nas ações orçamentárias.
- Avaliar a implementação de aspectos da orçamentação verde propostos pela OCDE.

8.2.2 Dimensão participativa

- Revisar instrumentos adotados no país, como o *orçamento participativo,* de forma a estudar sua reimplementação.
- Estudar formas próprias de ampliar a participação popular no orçamento, já que, entre os países listados, nenhum apresenta pontuação suficiente de acordo com a IBP.

8.2.3 Dimensão de *accountability*

- Institucionalizar a RG.

8.2.4 Dimensão fiscal

- Construir uma regra fiscal crível e mantê-la por um longo período, evitando a instabilidade recente nos regimes de governança orçamentária.

REFERÊNCIAS

AKGUM, O.; COURNEDE, B.; FOURNIER, M. **The effects of the tax mix on inequality and growth economics department**. Paris: OECD, 2017. (Working Papers, n. 1447).

BACCIOTTI, R. **Metodologia de previsão das variáveis macroeconômicas**. Brasília: IFI, 25 set. 2020. (Estudo Especial, n. 13). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2020/setembro/estudo-especial-no-13-metodologia-de-previsao-das-variaveis-macroeconomicas-set-2020-1.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARCELOS, C. L. K.; COUTO, L. F.; CALMON, P. du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC95? *In*: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 77-104.

BIJOS, P. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal, 2014. (Série Orçamento em Discussão, n. 12).

_____. Spending review e medium-term expenditure framework – caminhos para maior estabilidade? *In*: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 159-185.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 42, de 1º de novembro de 2016. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, 3 nov. 2016. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2127/2017**. Acompanhamento. Relatório de Políticas e Programas de Governo – RPP, com vistas a enviar à Comissão Mista do Congresso Nacional o quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer, 27 de setembro de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2127%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

COUTO, L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 75-82, 2018.

COUTO, L.; RECH, L. T. Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. *In*: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 443-475.

COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

DEBRUN, X.; ZHANG, X.; LLEDÓ, V. **IMF Fiscal Council Dataset, 2017**. Washington: FMI, 2017. Disponível em: http://www.imf.org/external/np/fad/council/.

FOURNIER, J.; JOHANSSON, A. **The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality economics department**. Paris: OECD, 2016. (Working Paper, n. 1344).

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GEMMELL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. The growth effects of tax rates in the OECD. **Canadian Journal of Economics**, v. 47, n. 4, p. 1217-1255, 2014.

JOHANSSON, A. **Public finance, economic growth and inequality**: a survey of the evidence. Paris: OECD, 2016. (OECD Economic Department Working Papers, n. 1346).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 18 Feb. 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

_____. **OECD economic surveys**: Brazil. Paris: OECD, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/brazil-economic-snapshot/.

_____. **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD, 2019a. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307957-en.pdf.

_____. **Government at a Glance 2019**. Paris: OECD, 2019b. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf.

_____. **Government at a Glance**: Latin America and Caribbean Countries 2020. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/13130fbb-en.pdf.

_____. **Government at a Glance 2021**. Paris: OECD, 2021. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; EC – EUROPEAN COMISSION. **Joint survey on emerging green budgeting practices**. Paris: OECD; EC, 2020. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_GREENBUD.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institution for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAULO, L. F. A. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Optimal labor income taxation. *In*: AUERBACH, A. *et al*. (Ed.). **Handbook of public economics**. Amsterdam: Elsevier, 2013. cap. 7, p. 391-474.

PIKETTY, T.; SAEZ, E.; STANTCHEVA, S. Optimal taxation of top labor incomes: a tale of three elasticities. **American Economic Journal**: economic policy, v. 6, n. 1, p. 230-271, 2014.

SAEZ, E. Using elasticities to derive optimal income tax rates. **The Review of Economic Studies**, v. 68, n. 1, p. 205-229, 2001.

SALTO, F.; BACCIOTTI, R. O papel das instituições fiscais independentes e o caso do Brasil. *In*: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 653-676.

SANTOS, R. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. *In*: COUTO, L.; RODRIGUES, J. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília; Ipea, 2022. p. 105-132.

TELES, V.; MUSSOLINI, C. C. Public debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth. **European Economic Review**, v. 66, p. 1-15, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on principles for Independent Fiscal Institutions**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf.

_____. **OECD economic surveys**: Brazil. Paris: OECD, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/brazil-economic-snapshot/.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Optimal labor income taxation. *In*: AUERBACH, A. *et al*. (Ed.). **Handbook of public economics**. Amsterdam: Elsevier, 2013. cap. 7, p. 391-474.