

012

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Governança orçamentária: uma relevante
agenda em ascensão**

Paulo Roberto Simão Bijos

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão

Paulo Roberto Simão Bijos*

2014

Resumo

Este texto tem por objetivo contribuir para a discussão nacional sobre a agenda da governança orçamentária, com ênfase nos seus aspectos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público. Com esse propósito, é apresentada, inicialmente, uma breve contextualização sobre desafios quantitativos e qualitativos que cercam as finanças públicas nacionais. Na sequência, são exploradas as bases conceituais da governança, em sentido amplo, bem como as da governança fiscal e orçamentária. De modo central, são apresentados e comentados o modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia e o conjunto de Princípios de Governança Orçamentária formulados pela OCDE. Em desfecho, é ressaltada a importância de plataformas estruturadas de diálogo como ponto fulcral para o acompanhamento da agenda da governança orçamentária em nível nacional.

Palavras-chave: Governança fiscal; governança orçamentária; princípios de governança orçamentária; consolidação fiscal; qualidade do gasto; regras fiscais; Instituições Fiscais Independentes; Estruturas de Gasto de Médio Prazo; sustentabilidade fiscal; espaço fiscal; planejamento de longo prazo; Indicadores-Chave Nacionais; “foresight”; centro de governo.

Sumário

1. Introdução.....	6
2. Base Conceitual da Governança.....	10
3. Governança Orçamentária.....	10
4. Modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia.....	12
a. Regras Fiscais Numéricas.....	14
b. Instituições Fiscais Independentes.....	18
c. Estruturas de Gasto de Médio Prazo.....	20
5. Modelo de Governança Orçamentária da OCDE: Novos Princípios Orçamentários.....	22
6. Conclusão: Relevância do Tema e a Importância de Plataformas Estruturadas de Diálogo.....	39
Referências bibliográficas.....	43

Governança Orçamentária: uma relevante agenda em ascensão

Paulo Roberto Simão Bijos

1. Introdução

A agenda da governança orçamentária tem se mostrado substantivamente consentânea com atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto aos propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público.

Essa agenda pode ser representada, atualmente, pelos princípios de governança orçamentária recém aprovados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em tese destinados ao aprimoramento do processo orçamentário de diferentes contextos e regiões.

No plano nacional, resgate-se, a título de contextualização, que a história recente das finanças públicas brasileiras pode ser caracterizada por uma sequência resumida de três grandes movimentos: (1) combate à inflação; (2) consolidação fiscal; e (3) busca pela qualidade do gasto público.

Quanto ao combate à inflação, ainda que essa seja uma responsabilidade perene das autoridades monetárias, tendo em vista que o preço da estabilidade é a eterna vigilância, fato é que a reforma monetária de 1994, materializada pelo Plano Real, equacionou o problema inflacionário crônico brasileiro e cumpriu seu papel histórico de consolidar uma moeda estável no país.

Em relação à consolidação fiscal, voltada ao controle sustentável de déficit e da dívida pública (OCDE, 2011), os maiores avanços são observados a partir da substituição da âncora cambial para âncora fiscal, enquanto estratégia de estabilização monetária. A partir de 1999, com efeito, quando o câmbio passa a flutuar, dá-se início à geração de sucessivos superávits primários no âmbito do governo federal. Complementarmente, com a

aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, reformula-se o arcabouço jurídico nacional de tal sorte que a busca pelo equilíbrio das contas públicas passa ser institucionalizada como código de conduta fiscal aplicável a todos os entes da Federação.

A efetiva consolidação fiscal, contudo, ainda depende de novos avanços orientados ao fortalecimento do ambiente institucional que deve zelar pela gestão fiscal responsável no Brasil. Mencione-se, por ilustração, que, até o presente: (i) não foi instituído o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da LRF; (ii) não foi aprovado o limite para o montante da dívida mobiliária federal¹, exigido pelo art. 48, inciso XIV, da Constituição de 1988; (iii) não há política robusta de metas de longo prazo para a dívida pública; e (iv) não há uma sistemática formal para a gestão do espaço fiscal de longo prazo.

No que tange à busca pela qualidade do gasto público, verifica-se que os desafios são ainda mais complexos. Como lista não exaustiva, podem ser mencionados: (i) os persistentes déficits normativos do sistema de planejamento e orçamento públicos, associados à ausência de regulamentação dos arts. 174, § 1º, e 165, §9º², da Constituição de 1988; (ii) a precária sistemática de formulação e instituição de planos, políticas e programas governamentais, com a participação ainda tímida do Poder Legislativo³; (iii) a debilidade, senão ausência, de planejamento de longo prazo para a gestão dos objetivos estratégicos do país; e (iv) a ausência de uma cesta estruturada e sustentável de indicadores destinados à mensuração do desenvolvimento nacional no longo prazo.

¹ Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (iniciado na Câmara) nº 54/2009, o qual prevê a imposição de um teto de 650% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a dívida bruta mobiliária federal. Também se encontra em tramitação o Projeto de Resolução do Senado Federal nº 84/2007, que propõe a fixação do limite de 350% da RCL para a dívida consolidada líquida federal. Quanto aos demais entes da Federação, já foram fixados, na Resolução do Senado Federal nº 40/2001, os limites de 200% da RCL e 120% da RCL, respectivamente, para as dívidas consolidadas líquidas dos estados e municípios.

² Trata-se de ausência de regulamentação pós-constitucional, já que a Lei nº 4.320, de 1964, foi devidamente recepcionada com base no art. 165, §9º, da Constituição de 1988. Referida norma, vale esclarecer, também comporta relevantes déficits normativos à luz da Constituição atual, na medida em que nada dispõe, por exemplo, sobre leis de planos plurianuais ou leis de diretrizes orçamentárias – inovações trazidas pela Lei Fundamental de 1988.

³ Vale registrar que a maior parte dos planos, políticas e programas governamentais tem sido instituída por intermédio de decretos autônomos do Poder Executivo, previstos pelo art. 84, inciso VI, “a”, da Constituição.

Relativamente a esses desafios qualitativos, pode-se afirmar que não têm sido verificados quaisquer avanços de magnitude similar àqueles verificados no plano da responsabilidade fiscal. Não há, em síntese, um ano ou momento histórico mais marcante⁴ que represente um esforço reformista efetivo e duradouro no que concerne ao acréscimo de qualidade do gasto. No Brasil, de fato, esta talvez seja a área mais carente por reformas estruturantes na órbita da gestão pública contemporânea.

A ausência de avanços mais expressivos no tocante à qualidade do gasto pode ser explicada, em boa medida, tanto pelo efeito de acomodação decorrente do êxito da estabilização monetária como pela concentração dominante de esforços no aspecto fiscal da política orçamentária. Esse comportamento, por seu turno, geralmente está associado à percepção de melhoria do bem-estar social no curto prazo, verificada, por exemplo, em período pós-inflacionário, bem como à ilusão de que, em conjunto, estabilidade monetária e solidez fiscal são suficientes para a promoção do desenvolvimento nacional.

Com o passar do tempo, entretanto, vê-se que o baixo desempenho da ação governamental acaba alimentando a insatisfação social quanto à capacidade de entrega do Estado em áreas como educação, saúde e segurança. Em função disso, a crescente demanda da sociedade por mais e melhores serviços públicos, tão evidente no atual cenário político nacional, tende a erigir a agenda da qualidade do gasto ao topo das prioridades políticas.

E se a essa demanda atual for somada a percepção geral, também concreta, de que a credibilidade fiscal do país está conjunturalmente em xeque, chega-se à conclusão de que há, no Brasil, uma atmosfera política receptiva a iniciativas reformistas voltadas tanto à consolidação fiscal como à busca de maior qualidade do gasto público.

⁴ Não se deve perder de vista, porém, o histórico evolutivo do sistema orçamentário brasileiro. Quanto às suas etapas relativamente recentes, deve ser valorizado o mérito da reforma gerencial orçamentária (CORE, 2001) consubstanciada na edição do Decreto nº 2.829/1998 e da Portaria nº 42/1999 – do, à época, Ministério do Orçamento e Gestão (MOG). Essa reforma trouxe relevantes avanços, em que pesem temporários, no tocante à integração entre plano e orçamento, bem como à sistematização do orçamento-programa no nível federal, juntamente com o aperfeiçoamento das classificações orçamentárias por funções e programas, em nível nacional.

Nesse contexto potencialmente reformista, a agenda da governança orçamentária, além de oportuna e pertinente, representa uma abordagem consistente para a superação dos desafios supracitados, na medida em que lida com questões estruturantes e essenciais para o êxito da disciplina fiscal e o aumento da qualidade do gasto.

Essa abordagem, felizmente, passou a receber crescente atenção entre órgãos centrais do Estado brasileiro, os quais têm estruturado consistentes plataformas de diálogo com vistas à discussão mais aprofundada do tema, também à luz de boas práticas internacionais. Uma das iniciativas de maior destaque, nesse sentido, refere-se ao estudo internacional sobre governança pública, decorrente de acordo de cooperação entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵.

Essas iniciativas são relevantes e promissoras pela capacidade que têm de reunir atores-chave do Estado em torno de discussões estruturantes que, ao final, podem induzir importantes reformas voltadas à criação de um ambiente institucional mais seguro e favorável para a gestão fiscal responsável e para o aprimoramento dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Essa é, afinal, a filosofia subjacente à abordagem de governança, a qual se refere justamente à estruturação de “condições de desempenho”, mediante a modelagem de arranjos institucionais que salvaguardem o alcance dos objetivos de determinado processo social.

Dada a complexidade do termo governança, contudo, torna-se pertinente explorar, ainda que brevemente, alguns elementos mínimos de sua base conceitual mais ampla, de modo que o conceito de governança orçamentária possa ser apresentado de modo particular, porém contextualizado.

⁵ No âmbito da União, participam desse estudo, além do TCU, representantes da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Também participam do estudo membros do setor público da África do Sul, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, França, Holanda, Índia, México, Polônia, Portugal e União Europeia.

2. Base Conceitual da Governança

A palavra governança talvez seja uma das mais polissêmicas da atualidade, a tal ponto de ter pouco significado prático quando abordada isoladamente. A sua concretização, por certo, depende de adjetivações derivadas da identificação de objetos de análise bem delimitados. Sob essa ótica, HILL e HUPE (2002) sustentam que, com a adição de um adjetivo, diversos autores enfocam tipos específicos de governança. Dá-se origem, assim, a expressões como governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local etc. (GISSELQUIST, 2012), bem como a referenciais teóricos específicos, aplicáveis a diferentes domínios da governança.

Isso não significa, todavia, que a multiplicidade de perspectivas que cercam o estudo da governança impeça um esforço de abstração conceitual desse substantivo. Ao contrário, a própria pluralidade de enfoques possibilita a inferência de que o termo “governança”, enquanto generalização, diz respeito, conforme já sugerido, à regulação de determinado processo social⁶ (EDWARDS, M. *et al.*, 2012). Resulta dessa definição mais genérica a conclusão de que a governança orçamentária, por exemplo, seria aquela responsável, *grosso modo*, pela disciplina do processo orçamentário.

3. Governança Orçamentária

De início, importa tecer um breve comentário a respeito da distinção entre as expressões “governança fiscal” e “governança orçamentária”, utilizadas na língua inglesa como “fiscal governance⁷” e “budgetary governance”, respectivamente.

Embora a literatura especializada não ofereça uma distinção terminológica mais precisa para essas expressões, sustenta-se, neste texto, a pertinência de uma sutil diferenciação entre ambas, a partir da percepção de que há duas

⁶ “Em seu nível mais básico, a governança abrange a gestão do curso dos eventos em um sistema social” [...]. “Em suma, a governança se preocupa com como e por que os sistemas de todos os tipos são constituídas e operados” (EDWARDS, M. *et al.*, 2012).

⁷ A expressão “economic governance” também é utilizada como sinônimo de “fiscal governance”, conforme comentado no tópico seguinte.

grandes dimensões do gasto público: a quantitativa e a qualitativa. Enquanto a primeira se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública, a segunda lida com questões como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

Isso não significa, vale dizer, que as referidas dimensões sejam estanques e não dialoguem entre si. Ao contrário, há uma nítida relação de interdependência entre ambas, as quais, afinal, representam lados de uma mesma moeda. O desequilíbrio das contas públicas, por exemplo, pode impor contingenciamentos orçamentários que comprometam a capacidade de entrega do governo, com prejuízo direto à eficácia da ação governamental. E a má gestão das políticas públicas pode trazer reflexos negativos ao quadro fiscal do Estado, quando, por ilustração, políticas públicas ineficientes e inefetivas implicam redução desnecessária de espaço fiscal.

De modo similar, a bidimensionalidade do gasto público não necessariamente deve conduzir à conclusão, aparentemente coerente, de que a governança fiscal teria por objeto apenas o aspecto quantitativo do gasto, enquanto a governança orçamentária teria por escopo exclusivo a sua dimensão qualitativa.

Não é esta, com efeito, a conclusão que se pretende sustentar neste trabalho, o qual faz a distinção entre as governanças fiscal e orçamentária não apenas por uma questão ontológica ou didática, mas, sobretudo, por sua utilidade prática de explicar a recente evolução de modelos de governança a serem expostos, os quais não operam em formas puras. Isso ocorre especialmente no caso do modelo de governança orçamentária, o qual, em vez de tratar unicamente de um dos lados da moeda, preserva os elementos de governança fiscal, mais centrados no equilíbrio das contas públicas, e a eles adiciona a dimensão qualitativa do gasto público.

Para ilustrar essa evolução, examinam-se adiante dois modelos concretos. O primeiro, adotado pela Comissão Europeia (“European Commission”), é preponderantemente fiscal, enquanto o segundo, em desenvolvimento pela OCDE, combina as duas grandes dimensões do gasto público, a quantitativa e a qualitativa.

4. Modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia

A governança fiscal é elemento central na agenda política da União Europeia (UE), tendo em vista a relevância do tema para a sustentabilidade da moeda comum à maior parte daquela confederação. Na Zona do Euro, com maior proeminência, há o problema de que, enquanto a política monetária opera sob gestão centralizada (Banco Central Comum), a política fiscal é fragmentada (de âmbito nacional)⁸ e oferece constante perigo à estabilidade da moeda.

Sob risco contínuo de descoordenação entre as políticas fiscal e monetária, não seria prudente confiar o futuro da moeda ao sabor das conjunturas políticas, dependentes do perfil de responsabilidade fiscal de cada governante. Impõe-se, assim, com maior premência, a necessidade de regulação da gestão das finanças públicas nacionais em ambiente confederativo. Esse é o pano de fundo que justifica a importância da governança fiscal na região e que está na raiz das soluções como Protocolo de Déficits Excessivos, que integra o Tratado de Maastricht, de 1992, e o do recente Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária Europeia, aprovado em 2012.

Trata-se, de qualquer modo, de tema igualmente relevante para a boa gestão dos recursos públicos, qualquer que seja a região ou país. O descontrole das finanças públicas, afinal, não compromete apenas moedas comuns, mas põe em xeque, entre outros aspectos, a estabilidade de qualquer moeda, cujo preço, conforme já salientado, requer vigilância permanente.

Merece reconhecimento, ainda assim, o fato de que a temática da governança fiscal, por sua relevância regional, tem sido relativamente mais bem desenvolvida na União Europeia, razão pela qual se recorrerá à exposição de referencial teórico utilizado naquela região.

Antes disso, porém, cabe o registro de que, no âmbito da Comunidade Europeia, as expressões “governança econômica” e “governança fiscal” têm sido utilizadas quase que como sinônimos e apresentadas a partir de modelos

⁸ Este vídeo elucida, de modo didático, a dinâmica do risco de descoordenação entre as políticas fiscal e monetária, no contexto da crise da dívida europeia: <http://www.youtube.com/watch?v=C8xAXJx9WJ8&feature=youtu.be>.

com conteúdos bastante similares. Neste texto, todavia, optou-se pela descrição apenas do modelo tradicional de governança fiscal, por ser relativamente mais simples e introdutório. Quanto ao modelo de governança econômica, recentemente reformulado pela Comunidade Europeia, serão tecidos apenas alguns comentários pontuais quando da análise contida no tópico seguinte, atinente a “regras fiscais numéricas”.

Cabe observar, ademais, que, do ponto de vista terminológico, não se considera a opção mais adequada, neste texto, o uso da expressão “governança econômica” como representativa de assuntos fiscais. Isso porque a linha de pesquisa acadêmica⁹ sobre governança econômica tem objetos mais particulares de estudo¹⁰, centrados na análise das instituições que disciplinam, entre outras, questões afetas a custos de transações econômicas e direitos de propriedade.

Aspectos semânticos à parte, será exposto a seguir, reitere-se, o modelo intitulado como de governança fiscal, ainda que alguns elementos do modelo de governança econômica (também da Comissão Europeia) sejam pontualmente abordados.

Nos moldes da Comissão Europeia¹¹, governança fiscal nacional é definida como o conjunto de “normas, regulamentos e procedimentos que influenciam a forma pela qual a política fiscal¹² é planejada, aprovada, implementada e monitorada”. Ainda de acordo com esse referencial, a governança fiscal inclui, particularmente, três grandes componentes: (1) regras fiscais numéricas nacionais; (2) instituições fiscais independentes; e (3) estruturas orçamentárias de médio prazo. Passa-se à análise sumária de cada um desses três componentes, com alguns complementos e comentários não necessariamente adstritos aos termos propostos pela Comissão Europeia.

⁹ A origem dessa linha de pesquisa é geralmente associada ao artigo seminal “A natureza da firma”, de Ronald Coase, publicado em 1937.

¹⁰ Há, ainda, a vertente da “governança econômica global”, voltada ao estudo do papel de instituições como FMI (finanças), Banco Mundial (desenvolvimento), OMC (comércio internacional), etc.

¹¹ Segundo: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm

¹² Conquanto o texto original faça uso da expressão “budgetary policy”, parece mais consistente traduzi-la como “política fiscal”, no lugar de “política orçamentária”, tendo em vista a predominância dos aspectos fiscais desse modelo, o qual, ademais, é intitulado de “fiscal governance”.

a. Regras Fiscais Numéricas

Regras fiscais numéricas estabelecem limites ou metas quantitativas para agregados orçamentários e fiscais, tais como receitas e despesas, resultados primário ou nominal e dívida pública.

No Brasil, destaque-se que, no que concerne a regras fiscais, a LRF representa a principal norma de governança fiscal do país.

Essas regras têm o importante papel de contribuir para a redução da incerteza sobre o futuro da política fiscal, conferindo maior previsibilidade e estabilidade à gestão das finanças públicas, mediante imposição de restrições fiscais de Estado, aplicáveis a diferentes governos, de variadas matizes ideológicas.

Uma das preocupações mais clássicas, nesse sentido, diz respeito ao controle de dívida e déficits excessivos, e já se tornou solução consagrada a instituição das chamadas “regras de teto”, ainda que a sua definição mais precisa seja variável. Em relação ao estoque da dívida, cabe exemplificar, esses valores são fixados, no âmbito da União Europeia, em percentual do PIB; nos EUA, em valores absolutos; no Brasil, como percentual da receita pública¹³.

No caso da União Europeia (UE), foram definidos, já no âmbito do Tratado de Maastricht, de 1992, os valores máximos¹⁴ de 60% do PIB para a dívida bruta e de 3% do PIB para o déficit orçamentário nominal, como critérios de acompanhamento da situação fiscal dos Estados-Membros por parte da Comissão Europeia.

Em sequência ao Tratado de Maastricht, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, ou “Stability and Growth Pact” (SGP), de 1997 (reformado em 2005 e 2011), ratificou os valores do tratado inicial e os estabeleceu como critérios de convergência para a União Econômica e Monetária, ou Eurozona. O controle da responsabilidade fiscal, neste momento, passou a ser ainda mais

¹³ Mais especificamente da “receita corrente líquida”, definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

¹⁴ Esses valores máximos, ou “valores de referência”, foram definidos no Protocolo nº 12 (Sobre o Procedimento Relativo aos Déficits Excessivos), anexo ao Tratado de Maastricht.

relevante, tendo em vista, conforme já realçado, o seu papel decisivo para a sustentabilidade do Euro.

Em termos evolutivos, o SGP buscou conferir maior flexibilidade a essas regras de teto para dívida e déficit, de modo a torná-las mais consentâneas com as políticas fiscais anticíclicas, demandadas como resposta a flutuações econômicas mais intensas.

Por intermédio da reforma de 2005 no SGP, foi previsto, ademais, que os países deveriam planejar suas metas fiscais em um horizonte de médio prazo, com vistas ao equilíbrio de longo prazo. Sob essa perspectiva, foi adotada a estrutura de planejamento denominada “Medium-Term Budgetary Objective” (MTBO)¹⁵, centrada em metas de déficit orçamentário¹⁶ estrutural, isto é, ciclicamente ajustado e líquido de efeitos extraordinários e temporários. Metas dessa natureza, registre-se, têm a relevante função de inibir a utilização de mecanismos heterodoxos de apuração de resultados fiscais, tal como ocorre em relação aos abusos associados à chamada “contabilidade criativa” aplicada ao setor público.

Sob essa composição, uma das funções do MTBO, enquanto pedra angular do braço preventivo do SGP, consiste em evitar que, diante de um inesperado agravamento das condições macroeconômicas, o déficit nominal, por falta de precaução, ultrapasse o limite de 3% do PIB.

Após a crise de 2008 disparada nos EUA, seguida de crise da dívida na Europa, verificou-se, no entanto, a expressiva dificuldade de cumprimento dessas regras fiscais, as quais foram robustecidas por meio do “Six Pack”, de 2011, com a inclusão de procedimentos adicionais de vigilância e monitoramento¹⁷, voltados ao efetivo cumprimento dos valores fiscais de referência definidos para os países integrantes da zona do Euro. Essa reforma,

¹⁵ O MTBO, enquanto veículo de planejamento de metas fiscais, guarda relação com a lógica do Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), sobretudo com a sua espécie denominada Medium-Term Fiscal Framework (MTFF), constante do tópico deste texto intitulado “Estruturas de Gasto de Médio Prazo”.

¹⁶ Foram mantidos, porém, os tetos originais de 60% e 3% do PIB para dívida e déficit, respectivamente.

¹⁷ Monitoramento, mas também alerta e sanção. Quando um país, por exemplo, não adotar as medidas necessárias para eliminar seu déficit excessivo, surge a obrigação de depósito remunerado equivalente a 0,2% do PIB, conversível em multa na hipótese de não supressão do referido excesso. A multa ainda pode ser elevada para 0,5% do PIB se houver detecção de fraude.

em síntese, buscou reforçar o braço corretivo do SGP, não tendo alterado os valores de referência para dívida e déficit.

E como movimento mais recente, foi firmado, em 2012 (20 anos após a edição do Tratado de Maastricht), o já citado Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária Europeia, ou “Treaty On Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union” (TSCG). Em linhas gerais, o TSCG é um tratado intergovernamental que, em sua seção intitulada “Fiscal Compact”, complementa e reforça as disposições essenciais do SGP no âmbito da Eurozona. Nesse quesito, destaca-se o fato de que, desta vez, houve significativa alteração no tocante à disciplina do déficit orçamentário.

No âmbito do “Fiscal Compact”, com efeito, foi estipulado que “a posição orçamentária do governo geral deve ser equilibrada ou superavitária” (art. 3º). Essa regra foi expressamente denominada de “Balanced Budget Rule”, informalmente chamada de nova regra de ouro¹⁸ (“golden rule”) da gestão fiscal da Eurozona. Noutras palavras, foi declarado um princípio segundo o qual as despesas públicas devem passar a ser financiadas por receitas e não mais por dívida! Indo além, o “Fiscal Compact” também passou a exigir que os Estados-Membros consagrem regras de orçamento equilibrado em suas legislações nacionais, de preferência no plano constitucional. Trata-se, em linhas gerais, de um novo arranjo fiscal centrado na ideia de “déficit zero”, neste caso próximo de zero.

Também merece menção, no que tange a regras de teto, o fato de que o “Fiscal Compact” estipulou em 0,5% do PIB o valor máximo para o déficit orçamentário estrutural para os países com dívida pública pouco inferior ao teto de 60% do PIB. Em relação aos demais, menos endividados, o valor limite foi definido em 1% do PIB. Note-se, contudo, que, se por um lado o valor máximo passou a ser mais restritivo, por outro a regra preservou a flexibilidade buscada pelo SGP, uma vez que esse novo valor também pode ser temporariamente

¹⁸ Não se trata da regra de ouro mais tradicional, segundo a qual os déficits orçamentários (cobertos por dívida) só deveriam ser utilizados para o financiamento de despesas de capital, que aumentam o patrimônio do Estado e em tese beneficiam gerações futuras. No Brasil, por exemplo, regra similar a esta foi prevista, de modo não absoluto, no art. 167, III, da Constituição de 1988.

excedido em prol do estímulo econômico anticíclico ou em situações excepcionais de crise.

Do outro lado da moeda, ou seja, do ponto de vista corretivo, foi reforçado o papel dos órgãos independentes incumbidos de verificar o cumprimento das regras orçamentárias nacionais. Sob esse novo arcabouço, o Tribunal de Justiça (TJ) Europeu passou a ter o poder de impor sanção financeira¹⁹ de até 0,1% do PIB caso algum país não implemente corretamente as novas regras orçamentárias em lei nacional e não cumpra uma decisão do TJ que o obrigue a fazê-lo.

Por fim, em face da persistência da crise europeia, o “Two Pack”, de 2013, trouxe vigilância extra às regras fiscais do SGP, com vistas a conter efeitos-contágio de crises locais antes que se tornem sistêmicas. Sob essa nova estrutura de salvaguardas, os Estados-Membros com dificuldades financeiras são postos sob “vigilância reforçada”, de modo que ficam sujeitos a missões regulares de avaliação fiscal por parte da Comissão Europeia. Ademais, decorreu do “Two Pack” a previsão de que os Estados da zona do Euro devem preparar seus orçamentos de acordo com normas e calendários comuns, submetendo suas propostas orçamentárias à Comissão Europeia e a seus pares.

Foi esse *continuum* de reformas, brevemente mencionadas, que resultou na estruturação de um sistema chamado de “governança econômica²⁰” no âmbito da União Europeia, o qual, pelas razões já expostas, neste texto é denominado de governança fiscal.

Deflui desse modelo a conclusão de que a efetividade das regras fiscais depende, em ampla medida, da existência de mecanismos de monitoramento e controle, razão pela qual as instituições fiscais independentes, objeto de análise do tópico seguinte, representam outro pilar do modelo tradicional²¹ de governança fiscal, ora em exame.

¹⁹ Essa sanção, cabe esclarecer, corre em paralelo àquela prevista pelo “Six Pack”, que varia de 0,2% a 0,5% do PIB.

²⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

²¹ De acordo com esse modelo (da Comissão Europeia), o “enforcement” das regras fiscais é medido com base no “Fiscal Rule Strength Index” (FRSI), ou Índice de Força de Regra Fiscal, constituído de cinco fatores: (i) da base legal da regra; (ii) do espaço para a criação ou revisão

Na França, por exemplo, uma das razões pelas quais se instituiu, em 2012, uma Instituição Fiscal Independente, o “High Council on Public Finances” (HCPF), foi a constatação de que, na prática, os limites de déficit orçamentário raramente eram cumpridos.

b. Instituições Fiscais Independentes

Instituições Fiscais Independentes (IFIs) são entidades públicas responsáveis por monitorar o cumprimento de regras fiscais, avaliar e eventualmente refutar as projeções macroeconômicas que fundamentam a peça orçamentária (tradicionalmente feitas pelo próprio governo, pelo Banco Central e pelo Parlamento), bem como aconselhar o governo sobre política fiscal. Essas instituições são financiadas principalmente por recursos públicos e são funcionalmente independentes das autoridades fiscais. Representam, portanto, importante elemento integrante do sistema de freios e contrapesos do processo orçamentário.

No Brasil, a LRF, em seu art. 67, estatuiu que o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, deverão ser realizados por Conselho de Gestão Fiscal (ainda não instituído), constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Cabe notar que os Tribunais de Contas também estão contemplados no conceito de Instituições Fiscais Independentes, embora não haja um padrão internacional nesse sentido. Na França, por exemplo, a Corte de Contas adotou uma solução bastante particular: o já mencionado HCPF foi formatado como uma espécie de anexo relativamente independente da Corte de Contas, embora comandado pelo presidente dessa Casa²².

Peculiaridades à parte, sobressai o fato de que, em vários Estados-membros da União Europeia, essas instituições, também chamadas de

de seus objetivos; (iii) do órgão responsável pela vigilância do respeito e da aplicação da regra; (iv) dos mecanismos de execução relativa à regra; e (v) da visibilidade midiática da regra.

²² O HCPF é composto por 10 membros: 4 membros da própria Corte de Contas; 4 especialistas indicados pelo Parlamento; 1 especialista indicado por órgão consultivo (representativo da sociedade); e o diretor do Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos.

Conselhos Fiscais, têm sido reconhecidas como fundamentais para a solidez da gestão e do desempenho fiscal nacional, com destaque para o papel de refutação do viés otimista contido nas previsões macroeconômicas do governo.

Tomando-se como exemplo, novamente, o caso francês, a tabela adiante ilustra que, à exceção de 2010, prevaleceu o viés otimista nas projeções macroeconômicas que fundamentaram as leis orçamentárias do país de 2005 a 2012, quando comparadas com as previsões do mercado.

Tabela 1 - Taxa de Crescimento Real do PIB francês (2005 a 2012): projeções oficiais da lei de orçamento, previsões de mercado e valores realizados.

Itens de Análise	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Projeção Oficial*	2,50%	2,25%	2,25%	2,25%	1,25%	0,75%	2,00%	1,75%
2. Consenso de Mercado	2,25%	1,80%	2,00%	2,00%	0,80%	1,20%	1,50%	1,20%
3. Diferença (1-2)	0,25%	0,45%	0,25%	0,25%	0,45%	-0,45%	0,50%	0,55%
4. Crescimento Real	1,80%	2,50%	2,30%	-0,10%	2,70%	1,50%	1,70%	0,00%

Fonte: *Cour des Comptes* (Corte de Contas da França), adaptado.

* Constante de cada Lei Orçamentária Anual.

Projeções superestimadas são bastante frequentes e requerem constante atenção e monitoramento. Na realidade brasileira, cite-se como exemplo o prognóstico do governo que fundamentou o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2015 (PLOA 2015) da União. Conforme consignado na Nota Técnica Conjunta nº 9/2014, elaborada pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a elaboração do referido orçamento está baseada em cenário econômico bem mais esperançoso do que o considerado pelo mercado. Enquanto o Poder Executivo projetou crescimento real do PIB de 3,0% para 2015, as projeções de mercado, constantes do relatório Focus, de 05 de setembro de 2014, divulgado pelo Banco Central, indicaram variação real do PIB de apenas 1,1% para o período, ou seja, praticamente um terço da projeção oficial do governo.

Além de as receitas poderem ser superestimadas, também as despesas podem ser subestimadas, em ambos os casos com prejuízos ao realismo e à fidedignidade da peça orçamentária. Ainda no âmbito do PLOA 2015, consta da

nota técnica supracitada o alerta de que a dotação destinada ao pagamento de abono salarial pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no referido projeto de lei, está subestimada em pelo menos R\$ 5,1 bilhões.

Práticas como essas representam vícios orçamentários antigos. Tal como há muito ressaltado por Agenor de Roure, em sua obra intitulada *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro*, de 1916, “a falta de *sinceridade* na fixação da despesa e na previsão da receita, disse-o Poincaré, é o maior mal dos orçamentos”.

Observações como essas, em resumo, ajudam a compreender por que motivo o processo orçamentário deve ser tutelado por um sistema de freios e contrapesos e qual pode ser o valor agregado, nesse contexto, das Instituições Fiscais Independentes.

Sob esse prisma, e mais especificamente em relação às Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), destaca-se como material de referência o recente quadro analítico²³ elaborado em decorrência do já citado estudo internacional TCU-OCDE²⁴. Trata-se de uma relevante e desafiante análise sobre o rol de competências que as EFS podem ter no campo da governança orçamentária.

c. Estruturas de Gasto de Médio Prazo

Estruturas de Gasto de Médio Prazo, ou Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF), são arranjos fiscais que, *grosso modo*, reforçam a capacidade de o governo ampliar o seu horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, com o objetivo de tornar a programação da despesa mais consistente e mais alinhada à política fiscal e às prioridades políticas de médio prazo.

A dilatação da escala de tempo a que se submetem as decisões orçamentárias, de fato, é um aspecto-chave do MTEF, derivado do

²³ Quadro analítico constante do relatório “Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions” (OCDE, 2014).

²⁴ Quanto à OCDE, vale mencionar, também, que esta organização sistematizou um conjunto de 22 princípios aplicáveis às IFIs, agrupados em 9 grandes tópicos, tal como consta em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False>.

entendimento de que as implicações financeiras das políticas públicas mais substantivas, ou de grandes projetos de investimento, tal como ocorre na área de infraestrutura, raramente se limitam ao calendário clássico de um exercício financeiro.

Essa abordagem, todavia, não implica que os orçamentos devam deixar de ser aprovados em bases anuais, nem que os créditos orçamentários devam ter sua vigência estendida para além de um ano. Apenas se espera que as decisões orçamentárias mais relevantes passem a ser tomadas em bases plurianuais, de tal sorte que se tenha maior clareza sobre as consequências fiscais, no futuro, das escolhas estratégicas do presente, bem como sobre os custos futuros, remanescentes ou permanentes, das políticas públicas em andamento.

Sob essa composição, se por um lado o MTEF não suplanta os orçamentos anuais, por outro não deve coexistir com a lei orçamentária como simples peça solta e autônoma. O que se espera de valor agregado, ao contrário, é justamente a capacidade de o MTEF se compaginar com a peça orçamentária, de tal feita que o planejamento plurianual, fiscal e programático, represente uma base sólida sobre a qual se discutem as alocações anuais de recursos públicos.

A elaboração do MTEF e a sua integração com o processo orçamentário obedece, em linhas gerais, à seguinte dinâmica (OCDE, 2009): i) rígida restrição orçamentária fixada de cima para baixo (“top-down”), fundamentada em sólidas projeções fiscais e macroeconômicas; ii) conjunto de políticas públicas prioritárias estabelecidas de cima para baixo, capaz de, juntamente com as restrições fiscais, dar direcionamento estratégico à linha de frente da elaboração orçamentária; iii) estimativas futuras feitas de baixo para cima (“bottom-up”), sobre os custos de políticas, programas e atividades de médio prazo, apoiadas por avaliações das despesas; iv) um único processo político no centro do governo, capaz de conciliar os componentes de “baixo para cima” e de “cima para baixo”, de modo que as prioridades sejam estabelecidas em conformidade com a restrição fiscal definida.

Essa articulação é relevante na medida em que, na abordagem orçamentária de baixo para cima, as análises setoriais são geralmente

arraigadas à lógica do incrementalismo e não levam em consideração as projeções macroeconômicas, ao passo que a abordagem de cima para baixo se fundamenta nessas projeções e se responsabiliza pela disciplina da política fiscal.

Nota-se, nesse contexto, que a formulação de políticas públicas, sob o MTEF, é expressivamente condicionada pela restrição fiscal existente, de forma que se promove uma ligação bastante forte entre política fiscal, formulação de políticas públicas, planejamento e orçamento públicos.

Em que medida essa ligação se estabelece, ou em que proporção as dimensões fiscal e programática dialogam entre si, é tema que já tem sido objeto de sistematização. Vale mencionar, de passagem, que, segundo o modelo proposto pelo Banco Mundial²⁵, o MTEF, enquanto gênero, comporta três espécies representativas de diferentes níveis de maturidade: (1) “Medium-Term Fiscal Framework” (MTFF); (2) “Medium-Term Budgetary Framework” (MTBF); e (3) “Medium-Term Performance Framework” (MTPF).

De acordo com esse estudo, o Brasil, por exemplo, estaria situado no primeiro nível de maturidade (de MTFF), tendo em vista que a LRF conferiu às Leis de Diretrizes Orçamentárias uma estrutura fiscal de médio prazo (3 anos), centrada no controle da trajetória de dívida e déficit públicos.

Não sendo o objeto deste texto o detalhamento dessa análise gênero-espécie, o que mais importa, neste ponto, é observar que a integração entre as dimensões fiscal e programática do orçamento público têm sido objeto de crescente atenção, e em boa medida estão refletidos nos novos princípios orçamentários, ou de governança orçamentária, abordados no tópico seguinte.

5. Modelo de Governança Orçamentária da OCDE: Novos Princípios Orçamentários

De acordo com o modelo aprovado pela OCDE (2014a), a governança orçamentária se refere aos processos, leis, estruturas e instituições postas em

²⁵ Conforme relatório do Banco Mundial intitulado “Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks”, de 2013.

prática para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus múltiplos objetivos de uma maneira sustentável e duradoura²⁶.

Referida multiplicidade de objetivos decorre do caráter multidimensional do orçamento público: é ao mesmo tempo instrumento de financiamento de políticas públicas, de implementação de política fiscal e espécie de contrato entre o Estado e a sociedade, que mostra como os recursos são obtidos e alocados para a prestação de serviços públicos. Desse modo, é necessário que esse documento seja claro, transparente e tenha credibilidade suficiente para ensejar confiança e para servir como base de prestação de contas.

Em se tratando de *accountability* pública, é fundamental que o sistema orçamentário seja capaz de gerar confiança aos cidadãos, de tal modo que contribua para a percepção de que o governo é sensível aos anseios da sociedade, de que tem um plano para atingir objetivos prioritários e de que utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável.

Segundo esse modelo, portanto, uma boa orçamentação deve assentar-se em pilares comuns à governança pública como um todo, tais como integridade, transparência, participação, responsabilidade.

À luz dessas premissas, e a partir da experiência de uma rede de especialistas seniores em orçamento público²⁷, suportada por estudos de boas práticas em países da OCDE, foram aprovados 10 princípios destinados a orientar e informar os processos e reformas orçamentárias, sem prejuízo de princípios orçamentários mais tradicionais. Eis o rol dos novos princípios formulados pela OCDE (2014a):

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;

²⁶ Também consta do sítio eletrônico da OCDE a seguinte definição alternativa: “governança orçamentária é o processo de elaboração do orçamento anual, fiscalização da sua execução e garantia do seu alinhamento com objetivos públicos” (tradução livre). Fonte: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

²⁷ Trata-se da rede de “Senior Budget Officials” (SBO), da OCDE.

- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente;
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa asseguuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Nota-se, pela simples leitura desses dez novos princípios, que se trata de uma importante reunião do que se tem consolidado, na histórica recente, como evolução do corpo de conhecimento e da prática orçamentária, de modo que o valor desses princípios decorre menos de seu ineditismo e mais do reconhecimento da sua atualidade, relevância e validade. Não em substituição aos princípios orçamentários clássicos (tais como os da periodicidade, unidade, universalidade etc.), mas sim como complementos resultantes do enfoque da governança orçamentária, com suas características próprias distintas.

Quanto a esse aspecto, SCHICK (2014b) identifica três diferenças fundamentais entre os novos princípios e os princípios orçamentários clássicos. A primeira diz respeito ao fato de que, enquanto os princípios tradicionais são mais autorreferidos e procedimentais, os novos princípios são mais concatenados a dimensões não orçamentárias e consideram a orçamentação como um componente crítico da governança nacional. A segunda diferença,

decorrente da primeira, diz respeito à relevância das questões incorporadas pelos novos princípios, os quais, por não se limitarem a aspectos orçamentários procedimentais, se entrelaçam com temas estruturantes, como o da sustentabilidade das finanças públicas do país. Por fim, enquanto os princípios tradicionais se apresentam mais como declarações específicas e independentes, os princípios de governança orçamentária recebem a chancela de uma organização internacional, a OCDE, e têm o potencial para se tornar uma declaração crível da boa prática orçamentária.

Com vistas à caracterização mais geral desses princípios, ainda na esteira de SCHICK (2014a), mas não exatamente nos mesmos termos do autor, propõe-se, para fins analíticos, o agrupamento desses princípios em quatro grandes dimensões, tal como apresentado a seguir:

I. Dimensão Fiscal

- Princípio 1: Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis.
- Princípio 6: Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
- Princípio 9: A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

II. Dimensão Programática

- Princípio 2: Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- Princípio 3: O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
- Princípio 8: Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.

III. Dimensão Participativa

- Princípio 4: Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.

- Princípio 5: O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.

IV. Dimensão de *Accountability*²⁸

- Princípio 7: A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.

- Princípio 10: A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Essa classificação geral é especialmente útil para elucidar que as dimensões fiscal e programática se integram em um mesmo arcabouço de princípios orçamentários, e que os novos princípios contemplam dimensões típicas da governança pública democrática, como participação e *accountability*.

O primeiro aspecto é particularmente relevante porque corrobora a afirmação inicial deste texto de que a agenda da governança orçamentária tem se mostrado bastante consentânea com os objetivos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público.

Da conjunção dessas ideias, tem-se que a dimensão fiscal dos novos princípios opera em benefício da sustentabilidade fiscal e a dimensão programática em favor da qualidade do gasto. Complementarmente, as dimensões participativa e de *accountability*, mais transversais, perpassam tanto os aspectos quantitativos como qualitativos do gasto público, em benefício de ambos. No globo, verifica-se o caráter exossomático desse novo corpo de princípios, os quais reforçam e promovem uma maior integração do processo orçamentário com seu ambiente externo.

Quanto aos princípios em si, já detalhados em documentos de referência, e em alguns casos já tangenciados neste texto²⁹, ofertam-se adiante, como complemento e contribuição ao debate sobre governança

²⁸ Aqui também caberia a inclusão do princípio nº 8.

²⁹ No tópico sobre "Instituições Fiscais Independentes", por exemplo, foi feita uma crítica à falta de realismo orçamentário, em consonância com o princípio nº 6, o qual declara que os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.

orçamentária, apenas alguns comentários mais específicos em relação aos princípios de nº 2, 8 e 9, extremamente complexos de serem adotados na prática.

Princípio nº 2: os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.

Esse princípio, em grande medida associado ao MTEF³⁰, tem como característica marcante a ênfase dada à dimensão programática do orçamento público. De acordo com seu comando, não basta que os orçamentos anuais sejam elaborados sob o manto da disciplina fiscal; é necessário, também, que traduzam o planejamento estratégico governamental.

Essa orientação ao planejamento (SCHICK, 1966), que nos EUA vem sendo desenvolvida desde a década de 50, sobretudo a partir de experiências do Ministério da Defesa consubstanciadas no modelo de “Planning, Programming and Budgeting System” (PPBS), continua a representar um dos maiores entraves do processo orçamentário contemporâneo, cabendo resgatar que, no Brasil, o esforço de integrar planos e orçamentos até o presente não apresentou resultados consistentes e duradouros.

Diante desse cenário, revela-se oportuna a prescrição (OCDE, 2014b) de que o órgão central de orçamento deve ter uma estreita relação de trabalho com as outras instituições no centro do governo (no Brasil, Casa Civil e Ministério do Planejamento, como exemplos).

Caso esse aspecto seja negligenciado, é bastante provável, e comum, que o orçamento público opere em regime predominantemente insular, marcado mais pela autorreferência e inercialismo do que pela busca de concretização de objetivos estratégicos nacionais.

Em relação ao Brasil, novamente, não é novidade que os órgãos de planejamento e orçamento, ao menos no nível federal, são marcados mais pela fragmentação e desencontros institucionais do que por atuação integrada e sinérgica.

³⁰ Sobretudo em seus níveis mais elevados de maturidade.

Não se avança, portanto, nem mesmo em relação a questões que poderiam ser consideradas como elementares no campo da integração plano-orçamento. Tome-se como exemplo o comando gravado no art. 165, § 2º da Constituição de 1988, o qual estatui que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), entre outras funções, deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal. Após mais de 25 anos de presença desse mandamento constitucional, o que há, atualmente, é apenas meia resposta para meia pergunta, já que só se fixam, precariamente, prioridades³¹, desacompanhadas de metas³².

Aproximar o orçamento público formal da realidade buscada pelo centro de governo, portanto, é medida fundamental, e cabe ao centro zelar por essa integração. De acordo com o já citado quadro de referência produzido pelo estudo TCU-OCDE sobre governança pública, compete ao Centro de Governo, no tocante ao planejamento estratégico, assegurar que os processos de elaboração dos orçamentos e de planos setoriais reflitam as prioridades estratégicas de governo (OCDE, 2014b).

Nesse contexto, merece menção a reforma³³ do processo orçamentário holandês, iniciada em 1999 e orientada a desempenho (“performance-based budgeting”), em que a estrutura do orçamento foi alterada com o objetivo de equacionar e dar transparência, *ex-ante*, a três questões fundamentais: (i) O que queremos alcançar? (ii) O que faremos para alcançar esses objetivos? e (iii) Quais serão os custos de nossas ações? (NISPEN e POSSETH, 2006; SCHOCH e CORINA DEN BROEDER, 2013).

³¹ As prioridades têm sido fixadas de modo demasiadamente genérico. A LDO da União para 2014, por exemplo, definiu como prioridades de governo, no mesmo nível de agregação do PPA para 2012-2015, as ações relativas ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM), além das decorrentes de emendas individuais. Registre-se, em adição, que o anexo de metas e prioridades para 2014, ao final, restou vetado.

³² Não têm sido fixadas metas enquanto quantificação de objetivos programáticos. O que há, tão somente, são metas fiscais, requeridas pela LRF, e não pela Constituição de 1988.

³³ Reforma conhecida pelo acrônimo VBTB (“Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording”), cujo significado é traduzido ao idioma inglês como “Policy Budgets and Policy Accountability”. Necessário esclarecer, todavia, que as lições aprendidas após uma década de experiência com o VBTB ensejaram a adoção, em 2012, de um novo arranjo orçamentário chamado de “Accountable Budgeting” (DE JONG, BEEK e POSTHUMUS, 2013), o qual manteve a filosofia original do VBTB, mas o reformulou com vistas a dotá-lo de níveis mais efetivos de responsabilização, sobretudo em nível ministerial.

Conseqüentemente, relatórios anuais de desempenho foram reorganizados para atender, *ex-post*, a três questões paralelas: (i) Nós alcançamos o que pretendíamos? (ii) Fizemos o que deveria ser feito? e (iii) Nossas ações custaram o que esperávamos? Indagações como essas estão umbilicalmente associadas ao princípio nº 8, adiante comentado.

Princípio nº 8: a avaliação de desempenho deve ser parte integrante do processo orçamentário.

Esse princípio representa, seguramente, uma das idealizações mais ambiciosas e desejadas no que tange ao modo de elaboração do orçamento público. Ao mesmo tempo em que motiva uma esperança de contraposição ao “incrementalismo orçamentário”, ou no mínimo de atenuação dos seus efeitos negativos, a avaliação de desempenho também constitui um dos instrumentos mais importantes na busca pela melhoria da qualidade do gasto público.

Em um nível mais agregado de avaliação, as questões supracitadas, extraídas da experiência holandesa, representam bons direcionadores de avaliações globais do desempenho governamental. Pouco adianta, afinal, que haja uma miríade de avaliações específicas, se não houver um sistema mais robusto de mensuração do progresso dos objetivos estratégicos nacionais.

Sob essa perspectiva, sobressai a proposta de utilização de Indicadores-Chave Nacionais ou “Key National Indicators” (KNI), destinados a avaliações de desempenho sob a abordagem global de governo (“whole-of-government approach”). Trata-se de abordagem consentânea com os novos desafios de governança, marcados pela necessidade de maior coordenação e coerência das políticas públicas, com vistas à superação de problemas cada vez mais complexos e interligados (OCDE, 2014b).

Do ponto de vista de WALKER (2006), tais indicadores podem ajudar a direcionar o planejamento estratégico, facilitar o “foresight” (antevisão), informar a definição de agenda [“agenda setting”³⁴], melhorar o desempenho e a prestação de contas, e incentivar a tomada de decisão mais informada e a supervisão.

³⁴ O “agenda setting” é o processo pelo qual os problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e do poder político. A análise da “agenda-setting” se ocupa de questões do tipo: por que alguns problemas chegam aos políticos e outros não?

Essa promissora abordagem, registre-se, tem sido objeto de crescente interesse por parte das Entidades de Fiscalização Superior (EFS). No âmbito da INTOSAI³⁵, há um grupo de trabalho específico sobre KNI, ou “conjunto de indicadores que medem o progresso econômico, ambiental, social e cultural de um país” (INTOSAI, 2010).

Em adição a essa abordagem mais sistêmica, é fundamental que haja, também, avaliação setorial de políticas públicas em áreas como saúde, educação e segurança. Importa ter em mente, afinal, que o princípio nº 8 se refere à avaliação de desempenho enquanto parte integrante do processo orçamentário, o qual também é estruturado em bases setoriais.

Sob essa ótica, avaliações globais de desempenho do governo, somadas a avaliações de políticas públicas setoriais, são relevantes na medida em que se entrelaçam com o processo decisório orçamentário e influenciam as escolhas de alocação de recursos públicos, com vistas ao aumento da qualidade do gasto público (SCHOCH e CORINA DEN BROEDER, 2013). Isso porque, se determinadas políticas públicas forem avaliadas como ineficientes, ineficazes ou inefetivas e, a partir dessa avaliação, forem aprimoradas e mais bem articuladas ao processo orçamentário, então a qualidade do gasto público naturalmente tende a aumentar (DE JONG, BEEK e POSTHUMUS, 2013).

Do contrário, a inobservância do princípio nº 8 pode fomentar o “risco Potemkin”, segundo o qual peças orçamentárias aparentemente sofisticadas escondem realidades bastante precárias no tocante à qualidade das políticas públicas. WILDAVSKY (1969), ao avaliar o célebre PPBS, adotado nos EUA nos anos 1960 e considerado como um dos sistemas orçamentários mais evoluídos da época, ao final o considerou como a “Vila Potemkin”³⁶ da administração pública moderna.

A qualidade das políticas públicas, de fato, talvez represente o fator mais determinante para a qualidade do gasto: por mais que a peça orçamentária

³⁵ “International Organization of Supreme Audit Institutions” (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

³⁶ A expressão Vila Potemkin (“Potemkin Village”) é associada à história de Grigory Potemkin, militar russo que teria erguido assentamentos falsos a fim de impressionar a imperatriz Catarina II durante a sua viagem a Criméia, em 1787. De modo figurado, a expressão é utilizada para descrever qualquer construção criada para passar a impressão de que alguma situação está melhor do que realmente é.

seja aparentemente consistente, se as políticas públicas forem mal formuladas, então a qualidade do gasto também tende a ser diminuta, com elevado grau de perpetuação de políticas de baixo desempenho.

Nos dizeres do ex-presidente norte-americano Ronald Reagan, “a coisa mais próxima para a vida eterna que veremos nesta terra é um programa do governo”. Contra essa máxima, a avaliação pode contribuir para que políticas públicas extemporâneas possam ser desarraigadas, contribuindo para que o orçamento público seja menos inercial e incremental.

Conscientes da importância da avaliação de políticas públicas para o aumento da qualidade do gasto, os órgãos de controle externo têm apresentado relevantes iniciativas inovadoras nessa área. Uma delas diz respeito às auditorias realizadas pelo TCU com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas³⁷, recém-aprovado pela Portaria-TCU nº 230/2014. Em acréscimo às já consolidadas auditorias operacionais de avaliação de programas, a nova abordagem³⁸ se destaca pelo seu enfoque de governança, centrado na avaliação de “condições de desempenho”, como complemento à avaliação de desempenho propriamente dita.

Outra iniciativa de relevo diz respeito à intensificação da função de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal, consubstanciada na Resolução do Senado nº 44/2013, a qual definiu que as comissões permanentes da Casa deverão selecionar, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas. Nos termos do documento elaborado sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (FREITAS, I. *et al*, 2013):

Não basta que as políticas públicas reflitam os anseios sociais. O Congresso tem o dever de averiguar se elas estão efetivamente suprindo essas demandas. É preciso, portanto, que se investigue

³⁷ Esse referencial define governança em políticas públicas como os “arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”.

³⁸ De qualquer modo, do ponto de vista das ações de controle, a abordagem da avaliação de governança em políticas públicas se insere no contexto das Auditorias Operacionais (ou Auditorias de Desempenho).

periodicamente o impacto dos programas governamentais em relação aos objetivos para os quais eles foram criados.

[...]

Aplicam-se recursos orçamentários em inúmeros programas sociais e de infraestrutura todo o tempo, e raros são os gastos públicos imunes a críticas, sejam a respeito do volume despendido, sejam as relativas à “qualidade” do gasto.

O pleno êxito dessas iniciativas, contudo, dependerá, frise-se, da capacidade de as avaliações retroalimentarem e influenciarem os processos de formulação de políticas públicas e de alocação de recursos orçamentários, em consonância com o princípio nº 8, em comento. Em resumo, não basta que sejam produzidas mais e melhores informações sobre avaliação, é preciso que estas sejam efetivamente aproveitadas. Do ponto de vista orçamentário, conforme enfatizado por SCHICK (2014b), “a quantidade crescente e a qualidade da informação orçamentária não são suficientes. A informação tem de ser usada, deve influenciar o trabalho orçamentário”.

Como ênfase e realismo ainda maiores, o renomado autor sublinha que “transformar informação em orçamentos é trabalho de líderes políticos, tanto no Executivo como no Legislativo. A vontade política é uma alquimia que fecha uma lacuna entre princípios e práticas: não há substituto” (SCHICK, 2014b).

Princípio nº 9: a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

A observância ao princípio nº 9 depende, visceralmente, da capacidade de “foresight” (antevisão) no âmbito do processo orçamentário. Esta, por seu turno, depende do grau de maturidade tanto do sistema de planejamento estratégico governamental como do sistema de avaliação de cenários de longo prazo por parte dos órgãos de controle externo.

No âmbito do controle externo estatal, David Walker, à época Controlador-Geral do “General Accountability Office” (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos EUA, projetou-se como um dos maiores proponentes do fortalecimento do “foresight”, e continuou a desenvolver atividades nesse sentido, no plano da sociedade civil organizada, enquanto representante da iniciativa “Comeback America”, com acentuada ênfase no resgate da responsabilidade fiscal nos EUA.

Na qualidade de Controlador-Geral do GAO, WALKER (2006) defendia que o Congresso deveria ampliar seu horizonte e sua visão periférica, de forma a ser capaz de olhar para 30 ou 40 anos à frente, com maior clareza sobre a situação fiscal futura resultante dos efeitos colaterais duradouros de diversas políticas e programas do presente.

Mais recentemente, na liderança da “Comeback America Initiative”, destaca-se o alerta³⁹ feito por Walker de que, se nada fosse feito, isto é, se fossem simplesmente mantidas as políticas e programas existentes, a dívida pública do EUA deveria ultrapassar os 200% do PIB em 2040, segundo projeções feitas à época pela unidade de orçamento do Congresso dos EUA, o “Congressional Budget Office” (CBO).

Em se tratando de dívida pública, por sinal, há casos concretos bastantes surpreendentes associados a exercícios de “foresight”. Tome-se como exemplo a discussão, travada em 2000, nos EUA, e consubstanciada no relatório, inicialmente confidencial, intitulado A Vida Depois da Dívida (“Life After Debt”). Tornando público somente em 2011, por meio da lei de acesso à informação americana, esse relatório foi elaborado quando se projetou – na virada do século – que a dívida pública norte-americana poderia ser integralmente quitada⁴⁰, em 2012, com fundamento em recorrentes superávits orçamentários, gerados a partir de 1998. De tão inusitada a situação, autoridades estadunidenses se viram compelidas, à época, a discutir o assunto de modo reservado. “Como seria a realidade na ausência de dívida pública?”. Para essa indagação nada trivial certamente não havia, e ainda não há, respostas prontas, extraídas de manual⁴¹.

“Dívida zero”, afinal, é tópico infrequente no debate público, até mesmo em círculos mais especializados. No Brasil, em particular, a atenção voltada ao

³⁹ Esse alerta foi feito no vídeo Entendendo o Problema da Dívida Pública (“Understanding the Debt Problem”), disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=hsUdK70Jtmc>.

⁴⁰ A dívida pública dos EUA só foi zerada uma vez em sua história, no dia 8 de Janeiro de 1835, durante o mandato de Andrew Jackson.

⁴¹ A declaração do economista Jason Seligman, autor da maior parte do relatório “Life After Debt” (A Vida Depois da Dívida), divulgado por força da “Freedom Information Act”, é um bom indicativo da atmosfera daquele momento: “Eu provavelmente pensei sobre essa peça cerca de 16 horas por dia, e levou um bom tempo para que eu começasse a escrevê-la” (tradução livre). Disponível em: <https://www.wbur.org/npr/141510617/what-if-we-paid-off-the-debt-the-secret-government-report?ft=3&f=141510617>. Acesso em: 26/10/2014.

tema é praticamente nula: se por um lado muito já se discutiu em relação a “déficit zero⁴²”, quase nada foi debatido quanto a “dívida zero”. Já quanto à literatura internacional, verifica-se que há produções bastante interessantes não sobre a dívida zero em particular, mas sobre nível ótimo da dívida, com conclusões, em alguns casos, ainda mais inauditas. De acordo com VOGEL (2014), por exemplo, o melhor nível de dívida pública, para maximizar o bem-estar, seria negativo, de modo que o governo deveria acumular ativos em vez de assumir dívidas.

Em face desse exemplo atípico, convém esclarecer que não se pretende, neste texto, sustentar qualquer posicionamento contrário ou favorável sobre dívida zero ou sobre nível ótimo da dívida. O que se pretende enfatizar, tão-somente, é que exercícios de “foresight” têm o condão de levantar questões atípicas, fomentar debates inovadores e até mesmo contribuir para a ampliação do corpo de conhecimento de determinada disciplina.

Tome-se como exemplo o caso relativo ao nível ótimo da dívida. O simples olhar para um futuro mais distante naturalmente levanta questões incomuns do ponto de vista do modelo mental de curto prazo. Se forem fixadas metas de longo prazo para a dívida pública, serão fixadas com base em qual critério? E na busca de um critério, qual seria o nível ótimo da dívida?

A busca por essas respostas opera fora de zonas de conforto acadêmicas, culturais e ideológicas. Afinal, impera o panorama estruturante de que, historicamente, desde que o Estado passou a assumir um papel mais ativo no desenvolvimento socioeconômico, sobretudo a partir do século XX, níveis crescentes e elevados de endividamento público caracterizam a regra, de modo que ideias como dívida zero, ou negativa, representam o desconhecido temido. Nos dizeres do filósofo inglês John Locke (1632-1704), considerado o pai do liberalismo político, “as opiniões novas são sempre suspeitas, e em geral combatidas, por nenhum outro motivo além do fato de ainda não serem comuns”.

⁴² Um debate mais substantivo sobre “déficit zero” foi realizado, no Brasil, a partir da publicação, em 2005, da Nota Técnica do IPEA “O Brasil precisa de uma agenda de consenso”, de autoria dos economistas Antônio Delfim Netto e Fabio Giambiagi.

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, trata-se de uma situação comum, associada ao modelo da dependência de trajetória (“path dependence”), segundo o qual, de acordo com HOWLETT (2014), uma vez institucionalizadas, determinadas soluções tendem a se perpetuar, impondo bloqueios (“lock-ins”) que limitam a real gama de escolhas que os formuladores de políticas teriam para tomar decisões futuras. E isso ocorre, salienta FREEMAN (2006), tanto no plano material como no campo mental, neste caso com o que se poderia nominar, nos termos do autor, de “dependência de trajetória da mente” (“path dependence of the mind”). Sob mesma angulação, PROCOPIUCK (2013) ressalta que a dependência de trajetória afeta as preferências dos atores ao longo do tempo, o que culmina na construção de “mecanismos psicológicos impeditivos de empreendimentos estratégicos ideais”.

De qualquer modo, não se deve perder de vista que, em condições anormais de temperatura e pressão fiscal, políticas inovadoras tendem a ter maior receptividade. Crises econômicas, por exemplo, ao estilo da situação de “distúrbios sistêmicos” descritos por HOWLETT (2014), têm o condão de provocar mudanças a partir da abertura de janelas de oportunidade para reformas. Estas, por seu turno, demandam a apresentação de ideias novas ou o resgate de ideias antigas, já testadas ou ainda não aplicadas.

Também sobressaem como espécie de distúrbios sistêmicos as condições favoráveis criadas pela presença de novos atores, sobretudo de lideranças políticas mais comprometidas com o equilíbrio das contas públicas. É o que ocorreu, por exemplo, nos EUA, em 1985, quando, segundo LELOUP *et al.* (2008), um grupo de senadores se engajou com a ideia de redução do déficit público, a ponto de torná-la a principal prioridade do Congresso americano naquele ano. Também foi o que se sucedeu no já citado caso “Life After Debt”, no qual a nova coalizão política formada durante a gestão Clinton fora determinante para que a trajetória da dívida pública estadunidense tenha tendido a zero, ainda que por um curto espaço de tempo, ao final do século passado.

Não que isso seja motivo para grande otimismo, tendo em vista que o patrocínio político para temas inovadores dessa natureza, tal como nível ótimo

da dívida, ainda é raro e tende a carecer de sustentabilidade, conforme de certa forma havia profetizado Milton Friedman⁴³, quando da análise dos superávits orçamentários dos EUA. Vale observar, por sinal, que os superávits orçamentários iniciados em 1998 se encerrariam logo em 2001, cedendo espaço a déficits persistentes. De acordo com o CBO (2014), entre 2009 e 2012, o governo federal dos EUA registrou o maior déficit orçamentário federal em percentual do PIB desde 1946 (pós-guerra). Nesse novo cenário, a dívida pública dos EUA que, segundo as projeções feitas em 2000, a esta altura teria sido zerada, já passa de 17 trilhões de dólares⁴⁴, valor este equivalente a cerca de 100% do PIB norte-americano (ou cerca de 75% do PIB, se considerada apenas a dívida federal). No presente, portanto, não mais se ventila qualquer intenção de zerar a dívida pública dos EUA; o objetivo maior, em primeiro lugar, desta vez é “domá-la”.

Esse novo cenário, por certo, não decorre apenas de crises econômicas ou de choques externos, mas também de predomínio da miopia fiscal. Na ausência de uma visão de longo prazo para o endividamento público, o futuro da dívida dos EUA restou refém dos ajustes de curto prazo nos seus temporários “valores de teto”, aprovados pelo Congresso como conta de chegada⁴⁵.

⁴³ De acordo com Milton Friedman, o vulnerável cenário de superávits orçamentários dos EUA, verificados durante a gestão Clinton, podia ser explicado, em larga medida, pelo fato de haver um impasse (*gridlock*) anormal e temporário entre Executivo e Legislativo. Naquele momento, o Executivo estava nas mãos dos democratas e o Legislativo (ambas as Casas) nas dos republicanos. Esse cenário, “para a felicidade dos contribuintes” (nas palavras de Friedman), provocou um impasse sobre como gastar. Na visão do laureado economista, se ambos os Poderes estivessem, por exemplo, sob controle dos democratas, o gasto seria muito mais facilmente viabilizado e não haveria superávits. Além disso, Friedman realça o fato de que a economia estava crescendo, com significativo aumento de arrecadação, já que mais pessoas naturalmente passaram (por terem rendas maiores) a faixas de alíquotas mais altas da tabela do imposto de renda, sem que para isso fosse necessário qualquer aumento formal de tributação. Fonte: <http://www.youtube.com/watch?v=ZiTVachByhM>.

⁴⁴ Para valores mais atuais, consultar esta estimativa: <http://www.usdebtclock.org/>

⁴⁵ Atualmente, esse valor limite corresponde a 17,2 trilhões de dólares, embora tenha sido temporariamente suspenso, até 15 de março de 2015, entre outros motivos pelo receio de ocorrência de mais um “shutdown” (desligamento), tal como ocorrera em outubro de 2011, quando o governo federal ficou 16 dias parcialmente parado, sem orçamento aprovado. Vale observar que o ano fiscal, nos EUA, vige de outubro a setembro do ano posterior. O que ocorreu, em outubro de 2011, foi que, naquele primeiro mês do exercício fiscal de 2011-2012, o orçamento ainda não havia sido aprovado. Em parte, esse atraso se deveu a um desacordo entre republicanos e democratas quanto à aprovação do programa conhecido como “Obamacare”.

No Brasil, cabe notar, a situação não é de todo distinta. Em se tratando de dívida pública, a tendência também é a de operar sem uma estratégia consistente de longo prazo. Não há um compromisso substantivo, tampouco um debate nacional estruturado, sobre qual a trajetória da dívida no longo prazo e qual o seu futuro programado⁴⁶.

Não há, por conseguinte, resposta consistente em relação ao nível planejado da dívida pública do país, por exemplo, para 2050, no momento em que se projeta um pico de déficit previdenciário ocasionado por uma profunda alteração na estrutura etária do Brasil, que deverá envelhecer substancialmente nas próximas décadas, segundo projeções do IBGE.

Nada obstante, é justo reconhecer que, no quesito previdenciário, há algumas projeções fiscais de longo prazo dignas de registro. No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2015 (PLDO 2015), cabe notar, constam do Anexo de Metas Fiscais, por força do Estatuto da Responsabilidade Fiscal, as projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

De acordo com o referido anexo, as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram a deterioração, nos próximos 37 anos, da “razão de dependência” que condiciona o regime previdenciário de repartição. Consta desse documento, com efeito, que, no ano 2015, para cada pessoa com mais de 60 anos, têm-se 5,4 pessoas com idade entre 16 e 59, enquanto no ano 2050 esta relação deverá diminuir para 1,9. Um rápido envelhecimento da população, em resumo, deverá gerar “grandes pressões por mudanças nas políticas públicas de forma geral e especificamente na previdenciária”.

Na esfera da previdência social em particular, o documento assevera que “a combinação do perfil demográfico com uma população relativamente jovem, mas em processo acelerado de envelhecimento com o perfil de mercado de trabalho caracterizado por uma baixa cobertura previdenciária, é

⁴⁶ Registre-se que, conquanto a dívida líquida do setor público tenha sido reduzida nos últimos anos, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) – a qual abrange o total de débitos do setor público não financeiro (governos federal, estaduais e municipais), com inclusão das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central e exclusão das empresas estatais das três esferas de governo – tem se mantido relativamente estável, com flutuação numa banda da ordem de 55% a 65% do PIB.

extremamente preocupante para a presente e para as próximas gerações” (BRASIL, 2013).

A partir desse cenário, quantifica-se, como resultado, que a necessidade de financiamento (ou déficit) do RGPS deve saltar de níveis atuais inferiores a 1% do PIB para valores da ordem de 6% do PIB, em 2050.

Conquanto essas projeções atuariais, requeridas pelo Código de Conduta Fiscal, sejam bastante salutares, ainda faltam estimativas abrangentes que consolidem diferentes naturezas de despesa, de modo que se possa ter uma caracterização mais sistêmica sobre o futuro da situação fiscal do país no longo prazo.

Outro aspecto relevante associado ao princípio nº 9, ora em exame, diz respeito ao fato de que, se não for dada a devida ênfase à visão de longo prazo, os orçamentos anuais podem permanecer fiscalmente precários ainda que elaborados à luz de estruturas de gasto de médio prazo, como o MTEF.

Tomando-se como exemplo, novamente, o déficit do RGPS, a visão restrita ao médio prazo indicaria, tão somente, que a necessidade de financiamento seria elevada de 0,76% do PIB, em 2014, para apenas 0,78% do PIB, em 2017. Já a lente de longo prazo revelaria situação completamente distinta, ao informar que esse déficit na realidade saltaria para valor próximo a 6% do PIB, em 2050.

A perspectiva de longo prazo, portanto, é fundamental para que o “espaço fiscal” seja gerenciado de modo prudente. Como o espaço fiscal representa o volume de recursos disponíveis para o financiamento de novas políticas públicas, o seu correto dimensionamento é determinante para a responsabilidade fiscal de longo prazo. De acordo com SCHICK (2009), um passo essencial nesse sentido consiste em proteger o espaço fiscal de ações que têm impacto aparentemente modesto no curto prazo, mas apresentam um “efeito-balão” em horizontes mais dilatados.

Um dos procedimentos orientados à proteção do espaço fiscal futuro é a utilização de regras centradas no cômputo do valor presente dos gastos derivados de novas políticas públicas. Mas para que esses procedimentos sejam efetivos, salienta SCHICK (2009), é necessário que o horizonte fiscal

seja ampliado para muito além do padrão médio de 3 a 5 anos que caracteriza o MTEF, e que o órgão central de orçamento se comporte como o guardião do espaço fiscal prudentemente dimensionado.

Ademais, é fundamental que as Instituições Fiscais Independentes se façam presentes na proteção do espaço fiscal futuro, de modo que as projeções do Executivo possam ser avaliadas, e eventualmente refutadas, de modo objetivo e independente.

Sob essa ótica, vale reiterar, em desfecho, que o recente quadro analítico⁴⁷ elaborado em decorrência do estudo internacional TCU-OCDE aborda, de maneira bastante oportuna e inovadora, qual pode ser o papel das Entidades de Fiscalização Superiores à luz dos princípios de governança orçamentária da OCDE.

Em adição, esse estudo, em seu capítulo sobre governança orçamentária, faz importante menção à análise de sensibilidade e de riscos fiscais, pertinente ao princípio nº 9. Segundo o referido quadro analítico, a análise de sensibilidade representa uma maneira de considerar as incertezas associadas à previsão de variáveis macroeconômicas, sendo especialmente relevante em situações nas quais pequenas mudanças de parâmetros podem implicar alterações substantivas nos resultados projetados por modelos quantitativos (OCDE, 2014b).

6. Conclusão: Relevância do Tema e a Importância de Plataformas Estruturadas de Diálogo

Nos termos inicialmente sustentados, a agenda da governança orçamentária tem se mostrado substantivamente consentânea com atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto aos propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público.

A superação desses desafios, contudo, bem como a observância de princípios de governança orçamentária, não são tarefas que se possam cumprir no curto prazo.

⁴⁷ Esse quadro analítico (“analytical framework”) representa o produto da fase 1 do estudo “Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions” (OCDE, 2014).

Em face dessa complexidade, uma medida fundamental consiste na criação de plataformas sustentáveis de diálogo que se mostrem capazes de viabilizar discussões estruturadas e aprofundadas sobre governança orçamentária, com a presença de atores capazes de dar encaminhamento concreto às conclusões delas advindas.

No presente, consoante já destacado, uma das plataformas mais alinhadas a esse perfil consiste no fórum de discussão criado a partir do estudo internacional sobre governança pública, decorrente de acordo de cooperação entre TCU e OCDE. Esse estudo, desde a sua fase mais embrionária, já havia se pautado pelo diagnóstico da persistência de problemas estruturantes, tais como: (a) planejamento estratégico nacional debilitado, com baixa capacidade de gestão de objetivos estratégicos nacionais; (b) ação governamental fragmentada, com carência de coordenação por órgãos centrais de governo; (c) gestão de riscos e controles internos precários; (d) orçamentos instáveis, com imprevisibilidade de fontes de recursos para os gestores; (e) baixa “capacidade de entrega” de compromissos de governo, com políticas e serviços públicos precários; (f) diminuta capacidade de avaliação, aprendizado e aperfeiçoamento de políticas públicas; e (g) baixa *accountability* de desempenho.

A partir desse diagnóstico, o estudo TCU-OCDE foi formatado em torno de quatro grandes áreas temáticas: governança orçamentária, política regulatória, controle interno e centro de governo. A sessão relativa à governança orçamentária, por certo, é a mais diretamente relacionada com o objeto particular deste texto, embora o tema concernente a “centro de governo” também seja pertinente, já que nele são abordados temas como planejamento estratégico nacional e avaliação do desempenho global de governo.

Com horizonte plurianual, de 2013 a 2016, esse projeto foi estruturado em três fases. A primeira, já concluída, apresentou como produto um quadro analítico sobre governança pública, boas práticas e papel das Entidades de Fiscalização Superior (EFS), centrada nas quatro áreas temáticas supracitadas. A segunda fase do estudo, em andamento, destina-se ao levantamento de boas práticas internacionais com base na estrutura analítica produto da fase anterior. Por fim, a terceira fase, com início previsto para

agosto de 2015, se voltará a um estudo de caso para o Brasil, no qual serão examinadas, mediante diálogo interinstitucional, quais práticas internacionais mapeadas se aplicam ou não à realidade brasileira, em que medida e com qual abordagem.

Com base nessa dinâmica, foi constituída, desde já, uma relevante rede de pontos focais para acompanhar o desenvolvimento do estudo desde as suas etapas mais iniciais, com a participação de representantes da Casa Civil, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As potencialidades práticas para o Brasil, afinal, são enormes. Na órbita da governança orçamentária, tal como inicialmente sustentado, a agenda de discussões é substantivamente alinhada com atuais desafios quantitativos e qualitativos que cercam o gasto público.

Quanto à dimensão quantitativa do gasto, podem ser fomentadas discussões à altura de desafios como: estruturação das Instituições Fiscais Independentes, bem como instituição do Conselho de Gestão Fiscal requerido pela LRF; aprovação de limites máximos para dívida pública; aperfeiçoamento da sistemática de apuração e controle do déficit e dívida pública; e aprimoramento dos processos de gestão do espaço fiscal e de fixação de metas fiscais em horizonte de longo prazo.

Em relação à dimensão mais qualitativa, há um enorme potencial de estímulo, como visto, a discussões voltadas: à sistematização de uma estrutura de gasto de médio prazo, juntamente com o desenvolvimento da capacidade de planejamento de longo prazo do país; ao aperfeiçoamento dos processos de formulação e instituição de planos, políticas e programas governamentais; e à formatação de uma cesta de indicadores orientada à mensuração do desenvolvimento nacional.

Em linha com esses desafios, o estudo TCU-OCDE colherá boas práticas internacionais pertinentes a ambos os aspectos, tais como: Instituições Fiscais Independentes (IFIs); Estruturas Orçamentárias de Médio Prazo, ou

“Medium-Term Expenditure Frameworks” (MTEF); e Indicadores-Chave Nacionais, ou “Key National Indicators” (KNI).

Trata-se, em síntese, de uma discussão que certamente contribuirá para a formatação de uma agenda de reformas capaz de erigir o sistema orçamentário brasileiro à altura das expectativas atinentes à busca de consolidação fiscal e aumento da qualidade do gasto público. Essa agenda, ademais, é técnica e politicamente oportuna, tendo em mira que em 2015 será elaborado o novo Plano Plurianual (PPA) da União, para vigorar de 2016 a 2019. Poderia ser discutido, por exemplo, em que medida as futuras LDOs e o novo PPA poderiam ser reformulados e repensados à luz de boas práticas internacionais como o MTEF.

A congregação de massa crítica especializada, portanto, é medida que se impõe. Se de um lado a agenda da governança orçamentária está posta no cenário internacional, mais recentemente na forma de princípios aprovados no âmbito da OCDE, de outro há de haver a articulação em nível nacional para que esses princípios possam ser particularmente processados e traduzidos como práticas locais.

Referências bibliográficas

Banco Mundial (2013). **Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**. Washington: 2013.

BRASIL (2013). **Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013: dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências**. Anexo IV (Metas Fiscais). IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

_____ (2014). Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 9**, 2014.

CBO (2014). Congressional Budget Office. **The 2014 Long-Term Budget Outlook**. Congress of the United States, 2014.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Texto para discussão. Brasília: ENAP, 2001.

EDWARDS, Meredith; HALLIGAN, John; HERRIGAN, Bryan; NICOLL, Geoffrey (2012). **Public sector governance in Australia**. The Australian National University (ANU), 2012.

DE JONG, Maarten; BEEK, Iris van; POSTHUMUS, Rense. **Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands**. OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/3, 2013.

FREEMAN, Richard (2006). **Learning in Public Policy**. In: The Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press, Chapter 17, 2006.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. (2013). **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem**. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013.

GISSELQUIST, Rachel (2012) **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy**. United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2012.

HILL, M; HUPE, P. (2002) **Implementing public policy**. London: Sage, 2002.

HOWLETT, M.; REAMESH, M; PERL, A. (2014). **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

INTOSAI (2010). **Draft White Paper on Key National Indicators**. INTOSAI Working Group on Key National Indicators: Copenhagen, 2010.

LELOUP, L.; GRAHAM, B. L.; BARWICK; S. (2008). **Deficit Politics and Constitutional Government: The Impact of Gramm-Rudman-Hollings**. In: Public Budgeting: Policy, Process, and Politics. Armonk, London: M. E. Sharp, 2008.

NISPEN, Frans K. M. van; POSSETH, Johan J. A. Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. OECD Journal on Budgeting, Vol. 6, 2006.

OCDE (2009). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF)**. Briefing Note. Paris, 2009.

_____ (2011). **Fiscal consolidation: targets, plans and measures**. OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/2, 2011.

_____ (2014a). **Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance**. OECD Senior Budget Officials: 2014a.

_____ (2014b). **Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. Phase One: Analytical Framework**. Paris, 2014b.

PROCOPIUCK, Mario (2013). **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação da Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROURE, Agenor (1916). **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916.

SCHICK, Allen (1966). **The Road to PPB: The Stages of Budget Reform**. Public Administration Review, Vol. 26, nº. 4 (Dec., 1966), pp. 243-258.

_____ (2009). **Budgeting for Fiscal Space**. OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/2, 2009.

_____ (2014a). **Budgetary Principles and Practices**. OECD: Jerusalem, Israel, 2014a.

_____ (2014b). **Reflections on OECD's Draft Principles of Budgetary Governance**. OECD: Berlin, 2014b.

SCHOCH, Mickie; CORINA DEN BROEDER (2013). **Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands**. OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/3, 2013.

VOGEL, Edgar (2014). **Optimal Level of Government Debt: Matching Wealth Inequality and the Fiscal Sector**. Banco Central Europeu. *Working Paper Series*, nº 1665, Abril de 2014.

WALKER, David (2006). **Focusing on Foresight**. Canada, GAO, 2006.

WHITE HOUSE (2011). **Life After Debt (draft, 2000)**. Planet Money, 2011. Disponível em: <http://www.npr.org/blogs/money/2011/10/21/141510617/what-if-we-paid-off-the-debt-the-secret-government-report>

WILDAVSKY, Aaron (1969). **Rescuing Policy Analysis from PPBS**. Public Administration Review, Vol. 29, nº. 2 (Mar. - Apr., 1969), pp. 189-202.