





**O que é um orçamento
verde e quais os
caminhos para adotá-
lo no Brasil?**

**Lucca Henrique G.
Rodrigues & Pedro
Romero Marques**



A presente nota procura introduzir o conceito de orçamento verde no debate econômico brasileiro, considerando o avanço da discussão internacional acerca da necessidade de incorporar critérios de gestão orçamentária comprometidos com resultados socioambientais. Tendo em vista o atual contexto de redesenho do arcabouço fiscal brasileiro, é importante reconhecer que regras orçamentárias podem ir além das metas fiscais tradicionais e serem pensadas de forma a corresponder com projetos mais amplos de desenvolvimento socioeconômico. Ainda que seja o foco desta nota, a questão climática e ambiental não esgota as formas de orientar a gestão orçamentária para obtenção de resultados específicos.



Rodrigues, Lucca Henrique G.; Marques, Pedro Romero. O que é um orçamento verde e quais os caminhos para adotá-lo no Brasil? (Nota n° 041). MADE/ USP.

made.feausp@gmail.com

Os autores agradecem às Open Society Foundations e pelo apoio. Agradecem, ainda, pela edição de Maria Fernanda Sikorski.

O orçamento é uma das peças mais importantes da organização do Estado moderno. A partir dele, os governos são capazes de traduzir suas estratégias e vontades políticas em uma estrutura de gastos e receitas que reflita essas prioridades. Hoje, a transição para economias de baixo carbono se impõe como um horizonte a ser perseguido, trazendo a discussão acerca da forma que os governos, em seus diversos níveis, podem ser capazes de incorporar elementos dessa agenda em suas peças orçamentárias. Surge, assim, a ideia de orçamentos verdes (ou *green budgeting*)¹.

Os orçamentos verdes correspondem ao resultado do emprego das ferramentas de gestão orçamentária para alcançar objetivos ambientais e climáticos (OCDE, 2021a). Nesse sentido, eles são fundamentados pelo resultado social², ou seja, indicam que o desenho do orçamento busque atingir resultados e metas pré-estabelecidas para além do tradicional objetivo fiscal. Nesse sentido, a estrutura de despesas e receitas do Estado é utilizada para atingir metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, de redução de desmatamento, de preservação da fauna e da flora, de transição energética, entre outras. Assim, para minimizar, ou idealmente evitar, o *greenwashing*³, o que é considerado verde deve ser definido em termos do resultado que se deseja alcançar (OECD, 2022). Se reduzir a dependência de combustíveis fósseis é um resultado estratégico desejado nesse contexto, gastos e tributos que auxiliem para esse objetivo podem ser considerados verdes.

A OCDE (2021a) elaborou uma estrutura de implementação de orçamentos verdes baseada em 4 pilares:

- **Visão estratégica:** os governos precisam fazer escolhas políticas e estratégicas prévias acerca de quais são as metas e objetivos a serem alcançados através da elaboração orçamentária;
- **Implementação:** existem novos métodos e ferramentas, como modelagem de risco climático-fiscal, classificação verde (*green tagging*) de despesas e receitas, precificação de externalidades ambientais e avaliação de impacto ambiental que permitem a implementação de orçamentos verdes. Esses instrumentos são apresentados brevemente abaixo;
- **Desenho institucional:** fortalecimento institucional a partir da aprovação de legislações específicas, cooperação do ministério responsável pela elaboração orçamentária com o ministério responsável por questões ambientais, coordenação com entes subnacionais e empresas

estatais e fortalecimento de instituições de supervisão independentes;

- **Comunicação e accountability:** criação de documentos específicos para comunicar a estratégia climático-ambiental e seu modo de implementação através do orçamento, que acompanhe as publicações já existentes, além da elaboração de avaliações periódicas de resultado.

Além disso, o FMI apresenta um guia de Gestão das Finanças Públicas sensível às questões verdes (*Green PFM*) que complementa os pilares descritos acima (Gonguet et al., 2021). Primeiro, a implementação de orçamentos verdes deve se basear no processo de elaboração orçamentária já existente nos países. Desse modo, questões climático-ambientais devem ser inseridas nas etapas de planejamento, execução e auditoria vigentes, complementando ao invés de alterando o processo. Segundo, uma gestão fiscal verde precisa ser holística no sentido de englobar todos os agentes e processos estatais, sem se restringir aos ministérios ligados ao orçamento e ao meio ambiente e atividades tradicionalmente pensadas como verdes. Por fim, o PNUD (2021) destaca a importância de construção de planos e estratégias orçamentárias de médio-prazo, a fim de dar conta do efeito perene das mudanças climáticas nas economias.

Mas, na prática, qual a cara de um orçamento verde? Alguns elementos importantes são:

- **Modelo macroeconômico ecológico:** a elaboração de um modelo de simulações que integre a economia e o meio ambiente é importante para avaliar *ex ante* os impactos das medidas propostas. A utilização de metodologias realistas, como modelos baseados em agentes (e.g. Lamperti e Roventini, 2022), modelos de insumo-produto (e.g. Groterra et al., 2017) ou modelos consistentes entre fluxos e estoques (e.g. Dafermos & Nikolaidi, 2022), é imprescindível.
- **Gerenciamento de risco fiscal:** as mudanças climáticas impõem riscos fiscais tanto do ponto de vista de transição quanto de adaptação. Mensurar esses impactos fiscais é importante na construção de cenários e trajetórias das variáveis macro fiscais (Cevik & Huang, 2018). Devido sua complexidade, recomenda-se inicialmente utilizar análises históricas de custo de desastres naturais ocorridos (OCDE, 2021a; Gonguet et al., 2021).
- **Green tagging:** a classificação de despesas quanto a sua característica ambiental (verde ou marrom, por exemplo) é uma das principais medidas para

¹ Para uma discussão das experiências europeias, ver Bova (2021).

² Outras formas de orçamentos baseados em resultados são possíveis, como, por exemplo, aqueles preocupados com a redução da desigualdade de gênero (*gender budgeting*). Ver, por exemplo, Chakraborty, Ingrams, & Singh (2019).

³ Diz respeito principalmente ao processo de utilização de elementos enganosos para que uma atividade seja vista mais ambientalmente adequada (Netto et al., 2020).

auxiliar na elaboração do orçamento e priorização de sua execução⁴.

- **Tributação verde:** a introdução de impostos que penalizam atividades geradoras de externalidades ambientais tem ganhado importância no sistemas tributários como forma de tornar arrecadação condizente com objetivos de sustentabilidade (e.g. [Resende & Rodrigues, 2023](#)). O imposto sobre carbono é a principal medida atualmente nesse sentido⁵. Além disso, eliminar renúncias fiscais e subsídios do setor de combustíveis fósseis e direcioná-los a áreas estratégicas tem sido proposta comum de diversos planos de desenvolvimento verdes (e.g. [Marques, 2020](#)).
- **Avaliação de desempenho:** avaliar o impacto *ex post* das políticas sobre uma perspectiva ambiental (e.g. [Climate Policy Initiative](#)) é fundamental para se certificar que as peças orçamentárias estão gerando os efeitos desejados em termos da estratégia e das metas verdes estabelecidas.

Evidentemente, não há como desvincular a discussão de orçamentos verdes do debate mais tradicional acerca da estruturação dos arcabouços fiscais nacionais e supranacionais. Durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, muitos países suspenderam ou modificaram seus arcabouços fiscais para arcar com os custos sociais e sanitários da crise ([Caselli et al., 2022](#)). Isso abriu uma janela de discussão sobre como desenhar um arcabouço fiscal resiliente a um contexto de múltiplas crises⁶. Como se sabe, uma das agendas centrais que emergiu deste contexto foi a urgência de acelerar as mudanças nas estruturas produtivas para fazer frente à crise climática ([Marques, 2020](#)). Para tanto, tornou-se imperativa a reflexão de como os arranjos fiscais e orçamentários podem juntos serem reformulados de forma a ampliar o espaço de atuação disponível às políticas de transição para economias de baixo carbono.

Recentemente, algumas propostas vêm sendo sugeridas. Uma delas é a criação de uma Regra de Ouro verde, isto é, uma cláusula que remove investimentos verdes do cálculo da regra fiscal e permite seu financiamento através de déficits e emissão de dívida ([Darvas & Wolff, 2021](#); [Pekanov & Schratzenstaller, 2020](#)). A União Europeia tem discutido também a possibilidade de criar uma meta de gastos com investimentos verdes em proporção ao gasto total ([Pekanov & Schratzenstaller, 2020](#)). Outra possibilidade é a emissão de títulos públicos verdes (*green public bonds*), principal iniciativa governamental às finanças verdes ([Jones et al., 2020](#)). Os títulos verdes, de natureza pública ou privada, são instrumentos financeiros que servem ao

financiamento de projetos especificamente voltados à promoção da sustentabilidade. No Brasil, por exemplo, a utilização desses títulos têm se expandido nos últimos anos, seja em âmbito privado ([BCB, 2021](#)), seja via atuação, por exemplo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ([BNDES, 2018](#)). Ainda assim, falta uma estratégia sólida de utilização dos títulos verdes no âmbito das finanças governamentais brasileiras. Uma visão holística dos orçamentos verdes implica também uma discussão acerca dos mecanismos acima.

O Brasil pode se beneficiar dessa discussão e incorporar práticas orçamentárias verdes no atual debate sobre o novo regime fiscal. Algumas sugestões para o governo brasileiro seriam:

- Introduzir a transição para uma economia de baixo carbono, metas de redução do desmatamento (principal fonte de emissão de gases do efeito estufa no país), programas de transição e adaptação, entre outros, como pilares estruturantes do Plano Plurianual de União (PPA) - que será elaborado para os anos de 2024-2027.
- Utilizar a ferramenta de *green tagging* na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo a priorizar, tanto quanto possível em face de outras demandas pelos recursos orçamentários, medidas consideradas verdes na alocação de recursos e orientar a execução de projetos sustentáveis. As bases internacionais de classificação de despesas, tributos e subsídios devem ser usadas bem como bases nacionais de emissões de gases de efeitos estufa das atividades econômicas (como o [SIRENE](#) ou o [PNR-GEE](#)).
- Criar um conselho climático-ambiental independente, no espírito da Instituição Fiscal Independente (IFI), para acompanhar o cumprimento das metas pré-estabelecidas e avaliar o impacto das políticas públicas sobre uma perspectiva ambiental. Fortalecer iniciativas como a Revisão de Desempenho Ambiental da OCDE pode ser um primeiro passo ([OECD, 2021c](#)).
- Retomar programas de criação de capacidade subnacional, como a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento no projeto *Strengthening Climate Change Budget Planning and Fiscal Management in Brazil*. Resultados de tais iniciativas englobam desde a disponibilização do curso "[Impactos da Mudança do Clima para a Gestão Municipal](#)" pela ENAP quanto o [Programa Brasileiro](#) para o Fundo Verde do Clima (*Green Climate Fund*). Incluir outras instituições governamentais como empresas estatais, em especial a Petrobras, o Banco Central e demais ministérios no diálogo.

⁴ Para um estudo completo sobre implementação de green tagging, bases existentes de classificação de atividades governamentais e seu uso nos orçamentos verdes, ver [OCDE \(2021b\)](#).

⁵ Vale notar que um imposto sobre carbono é regressivo por construção e medidas de compensação são necessárias para não aumentar a desigualdade ([Marques, Ribas & Carvalho, 2020](#)).

⁶ Para discussões sobre a ideia de múltiplas crises (*polycrisis*), ver [Tooze \(2022\)](#), [Sial \(2023\)](#), [NAEC \(2019\)](#), entre outros.

- No âmbito da discussão sobre a reforma tributária, refletir sobre estratégias possíveis de desincentivo à produção e ao consumo intensivo em carbono, que não sejam descoladas do debate sobre a desigualdade de renda no país.

Dada a avançada discussão acerca do regime fiscal sustentável (PLP 93/2023 aprovado pela câmara dos deputados em 24 de Maio de 2023), é possível indicar possibilidades e limitações para a adoção de critérios associados à transição ecológica no âmbito da gestão orçamentária brasileira. Ao contrário do que ocorre com certas políticas sociais (como é o caso da menção explícita à valorização do salário mínimo) a nova regra fiscal a ser implementada no Brasil não oferece um tratamento especial para tributação e gastos relacionados à transição ecológica, exceto no que se refere às doações para “despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas”, que não estão sujeitas ao limite da regra.

Por um lado, parece óbvio que não é preciso alocar as despesas advindas de doações sob uma regra de controle de gastos, uma vez que elas não representam custos diretos ao Estado brasileiro. Por outro, é interessante perceber que tal cláusula permite manter importantes mecanismos de financiamento internacional da pauta ecológica brasileira, como é o caso do [Fundo Amazônia](#). Essa possibilidade pode vir a representar um caminho para perseguir uma ampliação dos recursos para projetos ambientais no Brasil, uma vez que a conjuntura mundial é de sensibilização em relação à pauta climática e, portanto, há espaço para envolver os países desenvolvidos no financiamento desses projetos em economias periféricas⁷. Ainda assim, estudos argumentam que mecanismos como o Fundo Amazônia são arena de disputa para atores com perspectivas divergentes acerca da ideia de desenvolvimento sustentável e mercantilização ambiental ([van der Hoff et al., 2015](#); [van der Hoff et al., 2019](#)). Dessa forma, é fundamental garantir que acordos internacionais nessa linha garantam a soberania brasileira na gestão de suas políticas, seus recursos e sua população.

De toda forma, ao olhar para os limites fixados para a despesa primária no PLP 93/2023, destacam-se tantos aspectos promissores quanto limitantes no que se refere à incorporação da agenda ecológica como protagonista na gestão orçamentária. Um dos pontos mais importantes do funcionamento do novo arcabouço fiscal diz respeito ao papel cumprido pelo investimento público. Conforme o texto aprovado na Câmara, será preciso garantir, a partir de 2024, 0,6% do PIB do ano anterior em investimentos públicos, além de se abrir a possibilidade para a provisão extra de até

0,25% do PIB em investimentos oriundos do excedente de resultado primário, caso o governo atinja um superávit acima do limite superior da meta de primário. Em etapas futuras de discussão orçamentária, esse espaço garantido para o investimento público pode ser parcialmente vinculado à mobilização de investimentos verdes, considerando estratégias de transição ecológica de médio prazo. Pode-se, ademais, pensar formas de isentar a despesa com investimentos verdes da nova regra fiscal, seja retirando explicitamente essa rubrica do cálculo da regra ou criando uma regra de ouro verde.

Por outro lado, o novo arcabouço fiscal inclui os recursos utilizados para capitalização de bancos públicos e estatais não financeiras no limite de despesas primárias. Isso implica que atores fundamentais para a condução de uma remodelação da estrutura produtiva brasileira na direção de uma economia de baixo carbono (por exemplo, o BNDES e a Petrobras) estejam sujeitos a uma maior competição por recursos no âmbito do Estado brasileiro. Esse ponto, na verdade, se aplica de forma generalizada sobre os recursos associados à transição ecológica. Se a alocação orçamentária é essencialmente uma disputa entre diferentes áreas, a capacidade de um orçamento verde se afirmar depende das forças político-institucionais que se organizam em torno deste projeto e pressionam para sua realização e priorização.

A implementação de um orçamento verde no Brasil é uma das diversas formas de incorporar a preocupação ambiental na gestão do Estado. Ela, embora importante, não exclui outras iniciativas para promoção de uma economia sustentável e deve servir como alicerce e apoio para execução destas. Todavia, é preciso compreendê-la como parte de um processo mais amplo de gestão dos recursos, garantindo que haja convergência entre os objetivos associados ao crescimento econômico, a redução das desigualdades e a redução das emissões de carbono. Além disso, como destaca a [OCDE \(2022\)](#), a classificação verde e a priorização de projetos deve ser baseada no mérito da questão e não em seu financiamento, ainda que se esteja tratando de questões orçamentárias. No caso, isso implica afirmar que a disciplina orçamentária não deve se sobrepor à proteção ambiental e ao enfrentamento às mudanças climáticas, refletindo uma prioridade necessária à transição para economias de baixo carbono. Logicamente, essa de forma alguma corresponde a uma tarefa fácil: há dificuldades intrínsecas próprias à gestão do Estado que estão posicionadas mais estruturalmente⁸.

⁷ Vale pontuar que o financiamento de políticas verdes através de fundos ainda é insuficiente e pouco abrangente para a maior parte do Sul Global ([Garschagen & Doshi, 2021](#)).

⁸No Brasil, um exemplo clássico é a questão do federalismo fiscal, do pacto federativo e das dinâmicas de transferências entre os entes federados.

Referências

Banco Central do Brasil. (2021). Relatório de Economia Bancária. Boxe 4 – Emissões de títulos relacionados à sustentabilidade por empresas brasileiras no mercado internacional e doméstico.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2018). *Green Bond* - Relatório Anual - 2018.

Bova, Elsa (2021). Green Budgeting Practices in the EU: A First Review. European Commission Discussion Paper 140.

Caselli, Francesca; Davoodi, Hamid; Gonçalves, Carlos; Lagerborg, Andresa; Medas, Paulo; Nguyen, Anh & Yoo, Jiae (2022). The Return to Fiscal Rules. IMF Staff Discussion Notes.

Cevik, Serhan; Huang, Guohua (2018). How to Manage the Fiscal Costs of Natural Disasters. IMF How To Notes.

Chakraborty, Lekha; Ingrams, Marian & Singh, Yadawendra (2019). Macroeconomic Policy Effectiveness and Inequality: Efficacy of Gender Budgeting in Asia Pacific. Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 920.

Dafermos, Yannis; Nikolaidi, Maria (2022). Assessing climate policies: an ecological stock–flow consistent perspective. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 19 No. 3, 2022, pp. 338–356.

Darvas, Zsolt; Wolff, Guntram (2020). A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation. *bruegel Policy Contribution Issue n°18/21*.

Garschagen, Matthias; Doshi, Deepal (2021) Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries?. *Global Environmental Change* Vol. 73.

Gonguet, Fabien; Wendling, Claude; Aydin, Ozlem; Battersby, Bryn (2021). Climate-Sensitive Management of Public Finances—”Green PFM”. IMF Staff Climate Note 2021/002.

Grottera, Carolina; Pereira Jr, Amaro & Rovere, Emilio (2017). Impacts of carbon pricing on income inequality in Brazil. *Climate and Development*. Volume 9, 2017 - Issue 1.

Jones, Ryan; Baker, Tom; Huet, Katherine; Murphy, Laurence & Lewis, Nicke (2020). Treating ecological deficit with debt: The practical and political concerns with green bonds. *Geoforum* Volume 114, August 2020, Pages 49-58.

Lamperti, Francesco; Roventini, Andrea (2022). Beyond climate economics orthodoxy: impacts and policies in the agent-based integrated-assessment DSK model. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 19 No. 3, 2022, pp. 357–380.

Marques, Pedro (2020). As propostas internacionais para um Green New Deal: pautando a transição para uma economia verde no Brasil pós pandemia. Nota de política econômica n° 03, Made USP.

Marques, Pedro; Ribas, Theo & Carvalho, Laura (2020). Como neutralizar os efeitos regressivos de uma tributação sobre carbono no Brasil?. Nota de política econômica n° 05, Made USP.

NAEC (2019). Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks. OECD unclassified papers.

Netto, Sebastião; Sobral, Marcos; Ribeiro, Ana & Soares, Gleibson (2020). Concepts and forms of greenwashing: a systematic review. *Environmental Sciences Europe* Volume 32 n 19.

OCDE (2021a). Green Budgeting: Towards Common Principles. OECD report.

_____ (2021b). Green Budget Tagging Introductory Guidance & Principles. OECD report.

_____ (2021c). Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment. OECD report.

_____ (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2022 Issue 2.

Pekanov, Atanas; Schratzenstaller, Margit (2020). The role of fiscal rules in relation with the green economy. Study Requested by the ECON committee.

PNUD (2021). Budgeting for Climate Change: A Guidance Note for Governments to Integrate Climate Change into Budgeting. UNDP Technical Notes Series.

Resende, Amanda; Rodrigues, Lucca (2023). Como nuestros hermanos: reformas tributárias para um novo pacto social. Nota de política econômica n° 31, Made USP.

Sial, Farwa (2023). Whose Polycrisis?. *Developing Economics Blog Post*.

Tooze, Adam (2022). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times Article*.

van der Hoff, Richard; Rajão, Raoni; Leroy, Pieter; Boezeman, Daan (2015). The parallel materialization of REDD + implementation discourses in Brazil. *Forest Policy and Economics* Vol. 55. pp. 37-45.

van der Hoff, Richard; Rajão, Raoni; Leroy, Pieter (2019).
Can REDD+ still become a market? Ruptured
dependencies and market logics for emission
reductions in Brazil. *Ecological Economics* Vol 161. pp.
121-129.