



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Marcus Fábio Carvalho dos Reis

***SPENDING REVIEW* E SUA IMPLANTAÇÃO NO ÂMBITO DA  
UNIÃO NO BRASIL**

Brasília  
2023



Marcus Fábio Carvalho dos Reis

## ***SPENDING REVIEW* E SUA IMPLANTAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO NO BRASIL**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

**Orientador(a):**

**Prof. MSc. Vinicius Leopoldino do Amaral**

Brasília

2023



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Marcus Fábio Carvalho dos Reis / Titular dos direitos autorais



Marcus Fábio Carvalho dos Reis

## ***SPENDING REVIEW* E SUA IMPLANTAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO NO BRASIL**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em 31 de janeiro de 2023 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. MSc. Vinicius Leopoldino do Amaral  
Senado Federal

---

Prof. Me. Rafael Inácio de Fraia e Souza  
Senado Federal



# **SPENDING REVIEW E SUA IMPLANTAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO NO BRASIL**

Marcus Fábio Carvalho dos Reis

## **RESUMO**

Nesse artigo analisamos alguns pontos importantes a serem levados em consideração sobre o processo de revisão de gastos e sua possível implantação em nosso país. Na primeira parte analisamos as regras fiscais instituídas no Brasil visando limitar o desequilíbrio entre receitas e despesas do setor público. Dentre elas citamos a Regra de Ouro, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Teto de Gastos. Na segunda parte analisamos alguns aspectos da rigidez orçamentária, a qual reduz de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, que são fundamentais para a realização dos projetos essenciais do Governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal. Na terceira parte analisamos a importância da implantação da revisão de gastos, conhecida como *spending reviews*. Observamos que as regras fiscais atuais não são capazes de frear o crescimento da dívida pública e que alguns países mais avançados, utilizaram desse programa de revisão de gastos para melhorar o equilíbrio fiscal de suas economias, contando com um sistema institucional, técnico e político de revisão estratégica e periódica da estrutura de gastos conhecido como *Spending Review*. Na última parte analisamos as propostas em andamento no Congresso Nacional, nos debruçando um pouco mais no Projeto de Lei Complementar PLP nº 428/2017 que prevê a criação do Plano de Revisão Periódica de Gastos de forma contínua e transparente. Esse projeto propõe a inclusão desse dispositivo na Lei de Finanças Públicas, propondo que o Presidente da República inclua a revisão de despesas no seu plano de governo. Como veremos o PLP nº 428/2017 está alinhado à essência da revisão de gastos adotado em alguns países da OCDE, porém faltando uma força política que o faça andar novamente.

## **ABSTRACT**

In this article we analyze some important points to be taken into consideration to understand a little about the process of spending review and its possible implementation in our country. In the first part we analyze the fiscal rules instituted in Brazil to limit the imbalance between revenues and expenditures of the public sector. Among them we mention the Golden Rule, the Fiscal Responsibility Act and the Spending Ceiling. In the second part we analyze some aspects of budgetary rigidity, which significantly reduces the amount of resources available from the budget, which



are fundamental to the realization of the government's essential projects, because it limits the flexibility of allocation of fiscal policy. In the third part we analyzed the importance of implementing the spending review, known as spending reviews. We note that the current fiscal rules are not able to curb the growth of public debt and that some more advanced countries have used this spending review program to improve the fiscal balance of their economies, reoperating with an institutional, technical and political system of strategic and periodic review of the spending structure known as Spending Review. In the last part we analyze the proposals underway in the National Congress, looking at the COMPLEMENTARY BILL No. 428/2017 that provides for the creation of the Periodic Spending Review Plan in a continuous and transparent way. This project proposes the inclusion of this provision in the Public Finance Law, proposing that the President of the Republic include the review of expenses in his government plan. As we will see PLP No. 428/2017, it is aligned with the essence of the spending review adopted in some OECD countries, but lacking a political force that will make it walk again.



## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	8
2. REGRAS FISCAIS .....	9
2.1 – Regra de Ouro .....	11
2.2 – Lei de Responsabilidade Fiscal .....	12
2.3 – Teto de Gastos .....	14
3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA .....	16
4. <i>SPENDING REVIEW</i> e sua implantação no âmbito da União .....	18
5. Avaliação do Projeto de Lei Complementar nº 428/2017 .....	24
5.1 Boas Práticas da OCDE .....	25
6. CONCLUSÃO .....	29
Referências Bibliográficas .....	31



## 1 INTRODUÇÃO

Nesse trabalho iremos analisar a importância da implementação do processo de *Spending Review* no âmbito da União, considerando o cenário fiscal e político do Brasil.

O objetivo central será analisar a proposta de Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 428/2017, proposta pelo Senador José Serra, o qual propõe a inclusão do artigo 114-A à Lei nº 4.320/64.

A fim de ambientar a análise proposta, o artigo inicia-se com uma breve análise das regras fiscais implantadas no Brasil, das barreiras impostas pela rigidez orçamentária ao Executivo e as alternativas para a implantação do *Spending Review* no âmbito da União a exemplo do que já é realidade na grande maioria dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com Tryggvadottir (2022).

Como hipóteses para a implementação do *Spending Review* e seus obstáculos, temos: (i) a falta de avaliação dos resultados das políticas públicas; (ii) a falta de uma liderança política que consiga agregar os interesses em prol de uma política fiscal mais concisa; (iii) a falta de transparência na obtenção das informações sobre os resultados das políticas, como observamos em Junior (2019).

A metodologia utilizada contempla uma revisão bibliográfica sobre o tema.

Sabemos que uma gestão pública voltada para o ajuste das contas públicas deve ser pautada e construída em uma conjugação prática e política, envolvendo tanto o poder Executivo, como o Legislativo.

A questão das regras fiscais vigentes no Brasil são objeto de grande debate, principalmente sobre suas eficácias. Apesar das regras existentes, elas não foram suficientes para impedir a deterioração nas contas públicas, assim passamos a conviver com elevados déficits primários nas contas, segundo Mendes (2021).

Veremos que um grande desafio enfrentado por todas as economias mundiais está no constante crescimento das despesas públicas, segundo Giacomoni (2017), o que de certa monta afetam as regras fiscais.

Com a perda de arrecadação, despesas obrigatórias crescentes e despesas discricionárias próximas do limite mínimo, a retomada de superávits primários nas contas do governo federal levaria anos. Com a sustentabilidade da dívida ameaçada, e sem solução de curto prazo, o governo acabou estabelecendo o teto de gastos constitucional para as despesas primárias do governo federal, que permitiria que o ajuste nas contas públicas se desse nos médio e longo prazos, Mendes (2021).

Outro ponto crucial que nos levou a esse tema foi a demasiada rigidez orçamentária, pela qual mais de 90% do orçamento federal é destinado às despesas obrigatórias, restando uma pequena margem discricionária para gestão das políticas públicas. Essa elevada rigidez orçamentária tem consequências políticas relevantes,



pois o processo orçamentário tende a perder importância como espaço decisório sobre os grandes números da despesa pública, segundo Bijos (2021).

Como alternativa a citada rigidez orçamentária surge a implementação de uma revisão de gastos sistemática, conhecida como *Spending Review*, fornece ao governo uma importante ferramenta para identificar oportunidades de reduzir ou redirecionar gastos ineficientes ou ineficazes.

Esse tema já está sendo discutido no Congresso Nacional (CN) por meio da proposição do PLS 428/2017, o que iremos analisar adiante.

A pesquisa terá uma abordagem predominantemente qualitativa pois visa compreender as alternativas para a implantação da revisão de gastos na União.

A abordagem será qualitativa, pois visa coletar dados descritivos que se preocupam mais com o processo do que com o produto, como mencionam Prodanov e Freitas (2013). A pesquisa qualitativa tem como foco a compreensão aprofundada sobre o assunto, sem focar na representação numérica do assunto.

“Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 32).

## 2. REGRAS FISCAIS

As regras fiscais foram instituídas no âmbito da União visando limitar o desequilíbrio entre receitas e despesas do setor público. Dentre elas podemos citar a Regra de Ouro, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Teto de Gastos.

A razão de existir do Estado é a realização do bem comum. É para isso que o Estado serve e ele não pode bem servir se não funcionar de modo eficiente. O cidadão tem direito fundamental a um Estado bem organizado, conforme Biagioli (2009).

As principais funções fiscais do Estado, segundo Musgrave (1980) são: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. Onde o fornecimento de bens públicos, ou do processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no setor privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos, o que retrata a função alocativa. Já na função distributiva os ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado justo ou adequado. E na função estabilizadora é utilizada a política orçamentária visando a manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos.

Um grande desafio enfrentado por todas as economias mundiais está no constante crescimento das despesas públicas. Segundo Giacomoni (2017), existem diversas correntes doutrinárias no campo da economia que procuram explicar as diversas causas que determinam o crescimento das despesas públicas e, assim, o



próprio aumento da participação do Estado na economia. Segundo ele cita o economista Adolf Wagner a chamada Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, com o seguinte enunciado básico:

*À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (GIACOMONI 2017).*

Podemos entender que com o desenvolvimento da nossa sociedade e de nossa economia, sempre haverá uma demanda crescente por mais serviços públicos, e de qualidade sempre melhor, o que acarreta em um crescente custo público por esses serviços. Esse talvez seja o maior desafio do Estado, dentro de uma economia restritiva. Ainda segundo Giacomoni (2017), faz referência aos estudos de Musgrave & Musgrave sobre o crescimento das funções do Estado, onde apontam alguns tópicos importantes em nossa análise:

- o crescimento da renda *per capita* e o aumento da demanda por bens e serviços públicos, o que ocasionaria um aumento na demanda por bens públicos de consumo, como em programas culturais, de lazer, educação, medicina, entre outros;
- mudanças tecnológicas, onde alguns saltos tecnológicos geram a necessidade de aumento nos investimentos em novas infraestruturas; e
- mudanças populacionais, onde alterações na taxa de crescimento populacional refletem-se no gasto público: se a taxa é alta, o Estado aumentará suas despesas com educação e saúde.

Também corrobora com essa visão Giambiagi (2016) que nos traz pelo menos duas causas que podem explicar o aumento da relação gasto público/PIB:

- o crescimento do PIB *per capita*, onde o efeito da renda *per capita* sobre a demanda por serviços públicos é algo que está em parte ligado à urbanização. A relação entre uma coisa e outra é que, quando as sociedades se beneficiam de uma elevação do seu nível de renda, tendem a ter um maior grau de escolaridade e com isso a aumentar as pressões em favor da oferta de serviços públicos melhores;
- a influência do aumento do preço relativo dos serviços, o que é uma tendência histórica na maioria dos países. O custo dos serviços tende a aumentar principalmente devido ao aumento de produtividade, cuja base é o crescimento dos salários base, ao longo do tempo.

Dessa forma conclui Giambiagi (2016), que é importante ter presente, que é legítimo que o gasto público aumente, mas ao mesmo tempo, do ponto de vista da política anti-inflacionária, é desejável que, se isto ocorrer, ele seja financiado com impostos e/ou com um aumento apenas modesto da dívida pública, preferencialmente, sem que isto implique elevar a relação dívida/PIB, desde que a economia esteja em expansão. Portanto, o esforço das autoridades deve ser acompanhado pela maior compreensão, por parte do público e das lideranças



políticas, trabalhistas e empresariais do país, acerca das limitações que o combate à inflação impõe à política fiscal. É essa maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com maior rigor orçamentário que se espera que seja desenvolvida no Brasil.

De acordo com Junior (2019) a qualidade do gasto público possui um papel fundamental na resolução do dilema entre a demanda crescente da população por serviços públicos e a capacidade limitada de extrair recursos da sociedade para seu financiamento. A chave está na racionalização e priorização do gasto público de forma a se atingir os objetivos dos cidadãos em relação aos serviços públicos com a utilização dos recursos disponíveis, sem que haja necessidade de crescimento desmesurado do gasto. Essa racionalização do gasto é, sem dúvida, o grande desafio que ora se apresenta ao desenvolvimento econômico brasileiro.

Dessa forma, as regras fiscais visam conter o crescimento e as pressões sofridas pelo orçamento para atendimento das demandas sempre crescentes da população e dos grupos que consigam aprovar gastos que os beneficiem. Segundo a literatura econômica já mostrou, as economias de mercado, em países democráticos, tendem a produzir déficits fiscais estruturais, de acordo com Mendes (2021).

Ainda de acordo com Biagiolo (2009), a ideia de responsabilidade fiscal, que demorou tanto tempo até ser assimilada pelos poderes públicos, é conceito basilar da economia doméstica: não se deve gastar mais do que se ganha, sob pena de criar-se um déficit que leva ao endividamento, situação que as pessoas responsáveis procuram evitar. Quando as contas não fecham, reduzem os gastos.

As regras fiscais servem para restringir a política fiscal, de forma duradoura, por meio da imposição de limites quantitativos a agregados orçamentários. Na prática, a limitação evita guinadas significativas na condução da política fiscal, contendo incentivos distorcidos que favorecem o gasto excessivo, particularmente em períodos de crescimento econômico, de modo a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida, segundo Tollini (2018).

Como afirma Mendes (2021), uma regra fiscal clara e simples, fácil de ser monitorada pela imprensa e pelo mercado, permite que os agentes econômicos punam rapidamente os governos que dela se desviem.

Mas afinal, antes de analisarmos as regras fiscais implantadas no Brasil, será que elas funcionam em outros países? Na visão pessimista, se um país tem tradição e cultura suficientes para manter disciplina fiscal, as regras são desnecessárias, haja vista, que o próprio processo político vai se autolimitar, como afirma Mendes (2021). Por outro lado, sociedades propensas ao desequilíbrio sempre encontrarão uma forma de driblar as regras. Mas o problema dessa visão é que ela só observa os extremos e a maioria dos países estão em um estágio intermediário, em que a economia política gera pressão na direção do desequilíbrio fiscal, mas há uma percepção quanto ao equilíbrio de longo prazo.

## **2.1 – Regra de Ouro**

Em nossa breve análise, vamos começar pela Regra de Ouro que foi estabelecida na Constituição Federal e reforçada na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Por essa regra fica vedado ao governo aumentar seu endividamento para custear despesas correntes.

Essa regra está definida no art. 167, III, da Constituição Federal que estabelece, *in verbis*:

*Art. 167. São vedados:*

*(...)*

*III - a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.*

Apesar dessa vedação legal, conforme afirma Paludo (2009) a regra de ouro pode ser “quebrada” se houver lei específica aprovada por maioria absoluta referente a crédito suplementar ou especial. Nesse caso poderão ser contratadas operações de créditos em montantes superiores às despesas de capital, ou seja, poderão ser contratadas operações de créditos para custear despesas correntes.

Cabe mencionar que a regra de ouro, ao limitar as operações de crédito aos investimentos, procura proteger as gerações futuras do endividamento. Apesar de tentar preservar a qualidade do gasto público, é uma regra fiscal fraca, pois por si só não assegura a estabilidade da dívida em relação ao PIB, segundo Tollini (2018).

O problema da Regra de Ouro é que ela se tornou incapaz de conter o crescimento da dívida. Seu principal problema, é que a punição pelo descumprimento se dá de forma defasada no tempo. Como informa Mendes (2021):

*A Regra de Ouro era incapaz de conter o crescimento da dívida. Seu principal problema é que a punição pelo descumprimento se dá de forma defasada no tempo. A geração de déficits fiscais pode ocorrer por muitos anos seguidos sem que a equação “endividamento < investimento público”, que define a Regra de Ouro, seja quebrada. Quando, porém, uma crise fiscal se instaura em um contexto de despesas rígidas e obrigatórias por lei, torna-se muito difícil voltar a respeitar a regra (Mendes, 2021).*

Dessa forma o gestor poderia iniciar o processo que venha a causar o desequilíbrio nas contas do governo, sem que fosse penalizado há tempo, pois o problema só vai estourar no futuro, e aí como ele não está mais no governo, sobra para seu sucessor.

Foi o que aconteceu com a Regra de Ouro, onde passou a vigorar um mecanismo em que, a cada ano, o Congresso vota uma autorização para que o Executivo possa desrespeitar a regra (Mendes, 2021).

Quanto à flexibilização da “regra de ouro”, única regra fiscal que embute preocupação com aspectos qualitativos da despesa, ao permitir que as despesas de capital sejam financiadas por operações de crédito, por si só a definição utilizada no Brasil já é bastante flexibilizada (Tollini, 2018).

## **2.2 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criada por meio da Lei Complementar nº 101/2000, prevê uma série de dispositivos para controle das finanças públicas buscando o equilíbrio financeiro. Seu principal objetivo é, ao menos tentar vedar, os



gastos excessivos da União, dos Estados e Municípios, prevendo sanções, multas e penalidades na esfera administrativa para os gestores públicos.

Dessa forma ela busca regular a gestão fiscal, como podemos retirar do seu art. 1º, §1º:

*“Art. 1º, §1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).”*

Conforme Fonseca (2018), é através das disposições presentes na Lei que se torna possível uma administração de recursos mais eficiente, a passagem de cargos eletivos sem dívidas para o futuro administrador e muito mais, tais quais:

- Conseguir fontes de receita para cobrir gastos excedentes àqueles vinculados no orçamento para o período da gestão pública;
- Direcionar adequadamente os recursos para as esferas de competência, respeitando a legislação e não excedendo gastos de uma área em detrimento a outra;
- Diminuir a corrupção presente nas contas públicas que, anteriormente à LRF, eram maquiadas, alteradas ou não possuíam ferramentas que identificassem a transparência nos gastos;
- Evitar o endividamento dos entes públicos, com a passagem de cargo para futuras gestões sem o acúmulo de dívidas e comprometimento do orçamento pelo gestor anterior;
- Possibilitar a punição de administradores que desviam, roubam, fraudam ou cometem qualquer ato ilícito em relação às contas públicas.

A LRF limita o estoque máximo de dívidas por parte dos entes federativos, a um percentual de suas receitas, em especial quanto às despesas com pessoal. O art. 169 da Constituição Federal estabelece que esses limites não podem ser ultrapassados e a LRF estabelece as medidas a serem adotadas quando eles são ultrapassados.

Podemos citar como seus pilares o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade:

- O planejamento dá suporte técnico a gestão fiscal, nele estão previstos o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA);
- A transparência coloca à disposição dos cidadãos informações sobre as ações realizadas pelos órgãos públicos;



- O controle se refere aos meios de colocar em prática o que foi previsto na referida Lei, possibilitando a fiscalização das atividades relacionadas à gestão fiscal e aos recursos públicos utilizados por cada órgão público;
- A responsabilidade prevê sanções e penalidades aos gestores públicos, caso os preceitos da LRF não sejam atendidos.

O problema da LRF, segundo Mendes (2021), está no fato de seus limites serem pró-cíclicos, o que diminui a efetividade do controle fiscal intertemporal e, em momentos de crise, acaba gerando pressões por flexibilizações. Mostrou-se que o resultado primário, além de pró-cíclico e manipulável via superestimação da receita, tem o problema de não atacar a raiz do problema, que é a expansão permanente da despesa.

Enfim, conforme ressalta Tollini (2018), em crise econômica profunda, com perda de arrecadação, despesas obrigatórias crescentes e despesas discricionárias próximas do limite mínimo, restou óbvio que a retomada de superávits primários nas contas do governo federal levaria anos. A sustentabilidade da dívida se viu ameaçada. Não existiam mais soluções de curto prazo, e a opção do governo acabou sendo por um ajuste gradual pelo lado da despesa, via o estabelecimento de um teto de gastos constitucional para as despesas primárias do governo federal, que permitiria que o ajuste nas contas públicas se desse nos médio e longo prazos.

Em 2016 foi criada a regra chamada de Teto de Gastos, pois naquele momento verificou-se que as regras existentes não eram mais eficazes.

Passaram a vigorar medidas políticas que terminavam por evitar as punições dos maus gestores. Todos os anos o Congresso passou a votar medidas que autorizavam o desrespeito da regra de ouro, ou seja, perdeu sua eficácia, pois passou a causar um efeito contrário ao que era proposto quando de sua criação, causando um aumento nos gastos públicos.

Quanto à LRF suas regras foram sendo flexibilizadas, tornando o controle fiscal menos rígido. Dessa forma, era necessária uma regra que não fosse mais suscetível de manobras políticas para sua flexibilização, principalmente que fosse inscrita na Constituição Federal, o que a tornaria mais difícil de ser alterada em momentos de dificuldades momentâneas.

### **2.3 – Teto de Gastos**

Então o Teto de Gastos foi criado por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, cujo objetivo era evitar o crescimento da relação dívida/PIB por meio do controle das despesas públicas, garantindo a sustentabilidade das contas públicas.

O tema focal do Teto de Gastos é agir sobre o crescimento persistente da despesa pública. Os limites de crescimento das despesas passaram a ser fixados nominalmente e corrigidos pela inflação.

O Teto de Gastos passou a vigorar por vinte exercícios financeiros a partir de 2017, onde as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União devem observar limites individualizados, definidos para o Poder Executivo e



para cada um dos órgãos dos demais Poderes e órgãos autônomos, de acordo com a Nota técnica conjunta nº 5/2022, da PLOA 2023.

Importante ressaltarmos que desde sua promulgação, várias emendas constitucionais promoveram alterações no regramento dos limites e das despesas que devem ser excluídas do Teto de Gastos, como podemos observar na Nota técnica conjunta nº 5/2022, referente ao PLOA 2023 (Amaral, 2022):

- a) EC nº 102/2019 - exclui transferências por conta dos leilões dos volumes excedentes/revisão cessão onerosa (art. 107, § 6º, V, ADCT).
- b) EC nº 108/2020 - ajuste para incluir a remissão ao dispositivo permanente do Fundeb (art. 107, § 6º, I, ADCT).
- c) EC nº 109/2021 - gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória passa a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária versus despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT).
- d) EC nº 113/2021 - altera metodologia de correção dos limites, os quais passam a considerar o IPCA projetado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT) e majora o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021. Foi revogada a possibilidade de alteração no método de correção do Teto dos Gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. 108, ADCT).
- e) EC nº 114/2021 - limita até o final de 2026 as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT)

Uma ferramenta importante do Teto de Gastos foi estabelecer um limite orçamentário ao Executivo e ao Legislativo, onde para se aumentar um determinado gasto, é necessário a redução de outra despesa, ou seja, é necessário informar de onde sairão os recursos para aquela nova despesa.

Outra ferramenta importante, foi a criação de limites de gastos para os órgãos com autonomia orçamentária, quais sejam: Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. Esses órgãos poderiam aumentar suas despesas com pessoal e repassar essa conta para a sociedade, sem nenhum respaldo. Com o teto de gastos, esses órgãos para aprovarem aumentos salariais precisam tirar recursos de outras rubricas das suas próprias despesas.

A lógica de funcionamento do teto, segundo Mendes (2021), é sua atuação em conjunto com a meta de resultado primário, o teto de gastos permite conexão direta com a trajetória da dívida. Ao estabelecer um limite claro e explícito para o montante total da despesa, já na proposição do orçamento ao Congresso e no orçamento aprovado, a regra explícita o conflito entre as diferentes intenções de gastos e obriga o Executivo e o Legislativo a fazer escolhas: para aumentar o gasto com a política pública A, será preciso gastar menos com a política pública B.



Dentre as diversas críticas ao Teto de Gastos está a de ser inflexível e não permitir tratar de situações especiais de forma diferenciada, conforme afirma Mendes (2021), mas com a pandemia da Covid19, mostrou-se que ela pode ser flexibilizada em situações extraordinárias.

Nesse caso da pandemia, foi instituída uma brecha para o caso de calamidade pública. A Constituição permite a concessão de créditos extraordinários para essas situações. Em 2020 foram previstos R\$ 604,7 bilhões em créditos extraordinários, R\$ 150,2 bilhões em 2021 e R\$ 28,6 bilhões em 2022, conforme dados do Tesouro Transparente (2022). No caso de 2021 e 2022 foram aprovadas PEC's específicas para viabilizar essas despesas, evidenciando a rigidez do teto.

O Teto de Gastos nos mostrou que para conter o crescimento desproporcional de certas despesas obrigatórias, se fazia necessário uma reforma, como foi o caso da reforma da previdência. O Teto de Gastos em conjunto com a meta de resultado primário nos ajuda a acompanhar a trajetória futura da dívida pública.

Outra ferramenta que passou a ser usada, de acordo com Mendes (2021) visando burlar essa regra do teto de gastos, foi a figura da contabilidade criativa, a qual permite que o governo crie relações financeiras com as empresas que estão fora do conceito de setor público de modo a expandir suas despesas e sua dívida bruta sem, contudo, afetar o resultado primário e a dívida líquida.

Seja pelo aumento de capital de empresas estatais para financiamento indireto de despesa que deveria ser efetuada dentro do orçamento, seja na privatização de despesas públicas por meio de editais de concessão ou privatização, onde as despesas são transferidas para essas novas empresas, como por exemplo na lei que autorizou a privatização da Eletrobrás, em que algumas despesas foram migradas para nova estatal a ser criada pela fusão de Itaipu e Eletronuclear.

No decorrer dos anos outras tentativas para excluir despesas do teto foram feitas, mas o debate na imprensa segurou algumas dessas medidas de relaxamento fiscal.

Sabemos que regras fiscais sozinhas, não são suficientes para induzir uma melhoria na qualidade do gasto público. Precisa-se investir na transparência das projeções fiscais, no planejamento dos investimentos, na redução da vinculação de receitas e sobre tudo na delimitação dos poderes do Legislativo intervir na alocação das despesas.

### **3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA**

Falar sobre a questão da rigidez orçamentária nos remete à impossibilidade de remanejamento das despesas obrigatórias.

De acordo com Greggianin (2018), no caso brasileiro, segundo glossário da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Despesas discricionárias, por sua vez, são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como



quanto à oportunidade de sua execução. São passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento).

É sabido que a rigidez orçamentária reduz de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, que são fundamentais para a realização dos projetos essenciais do Governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal.

Essa elevada rigidez orçamentária tem consequências políticas relevantes, pois o processo orçamentário tende a perder importância como espaço decisório sobre os grandes números da despesa pública, segundo Bijos (2021).

Foi exatamente esse raciocínio que nos levou ao desenvolvimento desse trabalho, na busca de alternativas para essa flexibilização e um melhor controle da execução orçamentária, garantindo à população o atendimento das políticas públicas.

Em contrapartida as despesas discricionárias são aquelas ligadas a serviços públicos, mas sobre as quais o Governo pode decidir como e quanto gastar. É o caso de determinados programas sociais, obras de infraestrutura, programas de incentivo entre outros.

Com relação aos gastos obrigatórios, cujos seus valores são fixos e fundamentais para o funcionamento da máquina pública. São despesas voltadas para a previdência social, os salários do funcionalismo, a educação e a saúde.

Olhando pelo lado da receita, a excessiva vinculação impede o Estado de suprir, de forma satisfatória o conjunto de atividades de governo. Isso vem sendo atenuado pelos mecanismos constitucionais de Desvinculação de Receitas da União (DRU), bem como pelo contingenciamento de despesas discricionárias.

Mas reside no lado da despesa legislada o maior impasse. A elaboração e a execução do orçamento deparam-se com encargos e compromissos previamente fixados pela legislação permanente que, na maior parte das vezes, crescem em percentual superior ao da receita. Esse aspecto é dominante e crucial quando se avaliam as dificuldades do quadro fiscal brasileiro, segundo Greggianin (2018).

Remetendo-se ao teto de gastos, como ele incide sobre as despesas primárias e as obrigatórias, significa que tende a haver uma redução no volume destinado às despesas discricionárias. Isso significa que o Governo não pode ter mais despesas primárias que o previsto anteriormente, apenas pode corrigi-las de acordo com a inflação.

Como afirma Schwartzman (2019):

“A principal despesa do governo são os benefícios previdenciários, e estou me referindo única e exclusivamente ao regime geral, o INSS, que dá pouco mais de 40%. Soma-se a isso o pagamento do funcionalismo, um pedaço de funcionários ativos e outros inativos, com um teto de 20%. Ou seja, dois terços do gasto federal estão basicamente ligados ao funcionalismo ou à Previdência. Se você somar mais alguns, como Benefício de Prestação Continuada, abono salarial etc, além do conjunto do gasto obrigatório ou discricionário não-contingenciável (despesas que, na prática, o governo não detém controle, como o mínimo com saúde e educação), eles representam mais de 90% do gasto público”

A importância de se discutir a rigidez orçamentária no Brasil, se deve ao ajuste fiscal estrutural do setor público, fator crucial para o crescimento sustentável do país, Pinheiro (2006). Seu principal obstáculo, é o crescimento das despesas obrigatórias,



o que por ser uma opção política em que se priorizam os gastos sociais, refletindo no maior grau de enrijecimento do orçamento.

Já as despesas discricionárias ficam cada vez mais comprimidas pelos gastos obrigatórios e pelo superávit primário.

Ainda segundo Pinheiro (2006), o grande desafio é a elaboração de regras específicas de flexibilização fiscal que contemplem simultaneamente os objetivos das políticas sociais e as metas de estabilização, removendo cortes ou reduções sistemáticas daqueles segmentos de gastos considerados ineficientes. Os mecanismos de flexibilização orçamentária "abririam espaço" para o aumento do superávit primário, caso necessário, ou para o incremento gradual dos investimentos públicos.

Assim, seu principal obstáculo está na dificuldade legal de se alterar o orçamento de determinadas políticas públicas, que se mostram ineficazes em sua execução orçamentária. Embora muitas dessas despesas possam ser desvinculadas por meio de leis específicas ou emendas à Constituição, seu rito pode ser demorado, por envolver o Congresso Nacional.

Segundo Bijos (2021), essa necessidade de redimensionamento das despesas obrigatórias – motivada por um ambiente fiscal altamente restritivo e pelo virtual esgotamento da margem orçamentária discricionária – tem desencadeado uma mudança de paradigma (ou “revolução silenciosa”) no modelo brasileiro de gestão orçamentária, tradicionalmente limitado ao controle de despesas discricionárias. É nesse contexto mais amplo que emerge o estágio da revisão do gasto.

#### **4. SPENDING REVIEW e sua implantação no âmbito da União**

Percebemos no transcorrer desse trabalho, que as regras fiscais atuais não são capazes de frear o crescimento da dívida pública. Os países mais avançados, contam com um sistema institucional, técnico e político de revisão estratégica e periódica da estrutura de gastos conhecido como *Spending Review*.

A discussão sobre esse tema ainda é embrionária no Brasil. Tanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendam a implantação de um programa de revisão de gastos permanente.

Segundo Afonso e Ribeiro (2020) a revisão de gastos consiste no reexame sistemático do gasto público, seja ele obrigatório ou discricionário, com o objetivo de controlar o seu montante ou encontrar espaço fiscal para a repriorização de despesas. Esse apontamento vai ao encontro de nossa visão de flexibilização e melhor controle de despesas obrigatórias que se mostrem ineficientes.

Segundo Doherty (2022) as revisões de gastos são uma importante ferramenta de gestão financeira pública. Elas ajudam a criar espaço fiscal, que pode ser usado para financiar novas prioridades, enfrentar pressões emergentes de gastos ou reduzir a dívida. Elas também podem ajudar a melhorar a qualidade dos gastos e os resultados fiscais.



Ainda segundo Doherty (2022), de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), as revisões de gastos estão sendo cada vez mais adotadas como parte central do quadro de gestão financeira pública, particularmente em economias avançadas. Mais de três quartos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) relatam que realizam revisões de gastos anualmente ou periodicamente.

Segundo Tryggvadottir (2022) as revisões de gastos analisam o estoque de despesas existentes e têm um papel crucial em ajudar os governos a gerenciar os gastos públicos por meio do remanejamento de recursos fiscais.

As revisões de gastos são uma ferramenta essencial para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e aumentar a eficiência e a qualidade dos gastos públicos. Dessa forma, a revisão de gastos servirá para avaliação do custo benefício das políticas públicas, fazendo com que os programas que não estejam atendendo a contento as necessidades públicas, possam ser revistos, mesmo que estejam como despesas obrigatórias. Seu objetivo final deve ser a de alocar melhor os recursos onde existam maiores benefícios sociais.

Ainda como Afonso e Ribeiro (2020) afirmam, é recomendável que a revisão de gastos seja adotada em conjunto com um plano fiscal de médio prazo. É preciso ter clareza sobre o volume de despesas que se considera sustentável ao longo do tempo, e quais são os ajustes necessários para que esse montante possa ser fiscalmente viável a longo prazo.

De acordo com Doherty (2022) as revisões de gastos são uma ferramenta flexível que pode ser projetada para atender a múltiplos objetivos, incluindo:

- Consolidação fiscal identificando medidas de poupança que reduzam a taxa de crescimento ou o nível de despesa pública;
- Criação de espaço fiscal para acomodar novas prioridades políticas ou para atender às pressões fiscais emergentes;
- Repriorização dos gastos existentes desde áreas de baixa prioridade, áreas ineficazes até maiores prioridades;
- Conquista de melhor valor para o dinheiro, identificando áreas de gastos ineficientes, onde as saídas e resultados similares podem ser alcançados com menos insumos e liberar recursos para ajudar a cumprir os objetivos acima.

Dessa forma, a via correta para implantação do *Spending Review* é a via legislativa, mas com uma condução forte e uma interlocução clara com a sociedade, enfrentando a rigidez e a vinculação orçamentária.

O primeiro grande desafio pode ser representado pela dificuldade em se conseguir atingir o equilíbrio das finanças públicas. Esse desafio abrange o aumento da receita pública, a redução das despesas públicas, a melhora na gestão do orçamento público e a criação de créditos públicos.

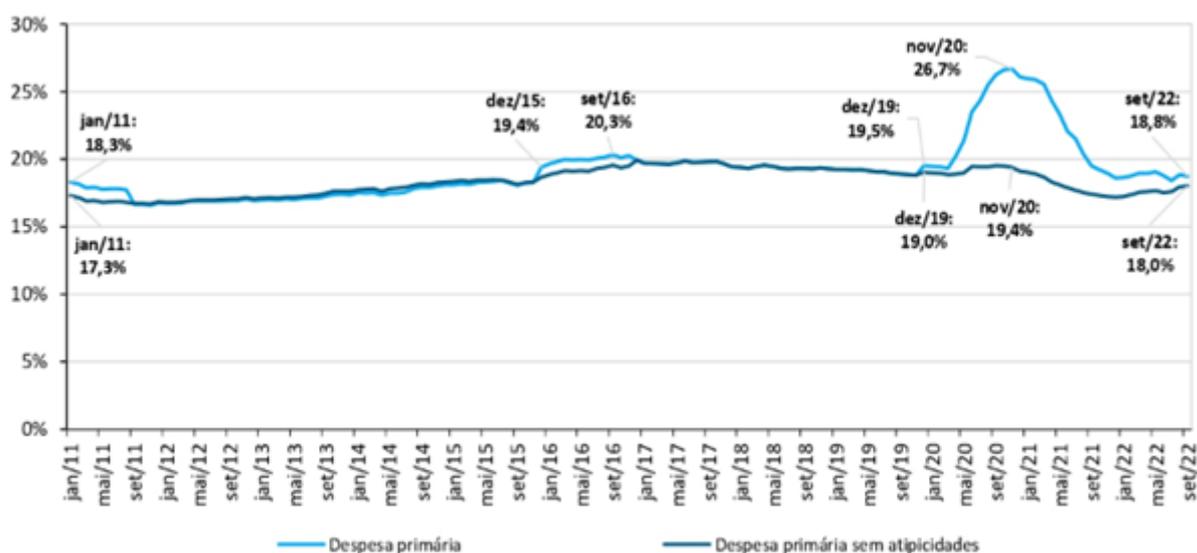


Como vimos, o orçamento por meio de suas funções e das regras fiscais visa corrigir políticas públicas falhas, conter gastos excessivos, garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida. Daí a importância de se elaborar uma regra que permita a adoção de medidas estruturais, visando a racionalização do gasto público, como o *Spending Review*.

O que temos observado nos últimos anos é um crescente endividamento público e uma falta de planejamento à longo prazo que possibilite um controle adequado das despesas.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento Fiscal de outubro de 2022, elaborado pela Instituição Fiscal Independente (IFI), a despesa primária do governo central deve aumentar 12,3% em 2022, ou seja R\$ 198,4 bilhões. Em setembro, a IFI projetava incremento de R\$ 208,4 bilhões na despesa primária total entre 2021 e 2022. Em percentual do PIB, no entanto, a despesa ficaria mantida em 18,6%, tanto em 2021 quanto em 2022. A expansão nominal ocorre tanto nos gastos obrigatórios quanto nos gastos discricionários.

Figura 1 – Evolução da despesa primária total convencional e recorrente - % do PIB:

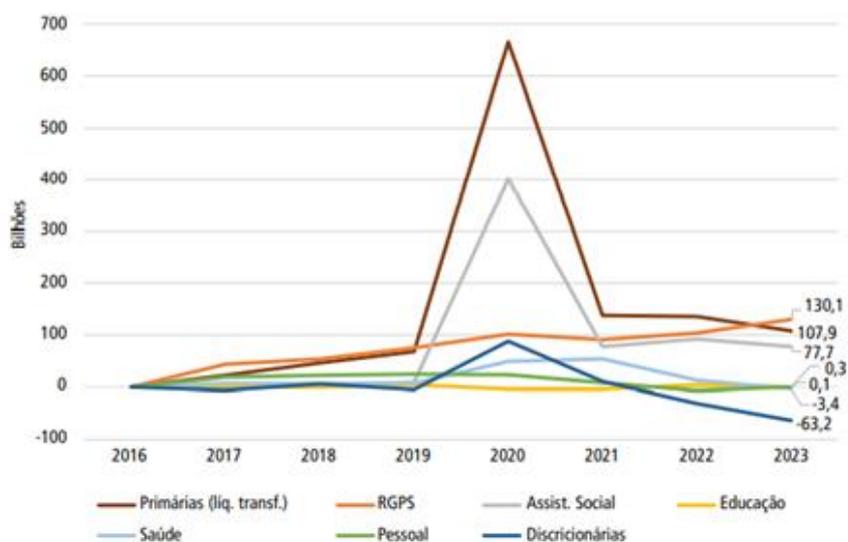


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Na figura abaixo, elaborado na Nota técnica conjunta nº 5/2022, do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, podemos ver a evolução real das despesas agregadas desde o exercício 2016 até 2023. Nele fica evidente a redução drástica das despesas discricionárias.

Figura 2 – Evolução real das despesas primárias do poder executivo por agregado selecionados – 2016 a 2023:





As despesas discricionárias, agregado no qual se encontram tanto as despesas correntes (como as de funcionamento dos órgãos e as de execução de políticas públicas) quanto os investimentos. Como se pode verificar do gráfico, essas despesas se mostraram relativamente estáveis em termos reais até 2019, e elevaram-se acentuadamente em 2020, uma vez que o enfrentamento da pandemia requereu esse tipo de gasto. A partir de 2021, tais despesas reduzem-se significativamente, e em 2022 já estavam R\$ 30,9 bilhões abaixo do nível de 2016. No PLOA 2023, tais despesas encontram-se R\$ 63,2 bilhões abaixo do patamar de 2016, o que representa uma queda real de 35,4% em relação ao início do período.

Se olharmos as despesas obrigatórias como previdenciárias, educação, saúde, assistência social e pessoal, verificamos que tiveram uma elevação moderada até 2019, com um aumento de R\$ 70 bilhões. Entre 2020 e 2022, o montante real de despesas primárias cresceram mais de R\$ 135 bilhões anuais. Para 2023, o PLOA indica uma redução real, que estaria apenas R\$ 107,9 bilhões acima das despesas de 2016.

Podemos observar uma tendência de queda das despesas discricionárias, o que significa que o espaço de atuação do governo no orçamento está cada vez menor, reforçando a necessidade de um programa de revisão de gastos, haja vista que um dos grandes desafios do governo, é conseguir equilibrar o crescimento da demanda da população por serviços públicos e a sua capacidade de gerar recursos para o seu financiamento. Aí temos a importância crucial na elaboração de políticas públicas que supram essa lacuna, priorizando recursos para o que é prioritário.

Segundo Brasil (2018) o termo políticas públicas é entendido como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira.

Dessa forma, podemos verificar que para melhorarmos a qualidade dos gastos públicos, necessitamos de um processo que avalie a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, frente às leis orçamentárias, para que haja uma integração. Nesse processo, tem-se que ter como horizonte também, quais serão os grupos da população atingidos pelo eventual corte de uma política pública.



O processo de revisão de despesa deve funcionar como um processo institucional, com o objetivo de identificar pontos dentro do orçamento que podem ser reduzidos, por meio de ações específicas, podendo encerrar um determinado programa dentro do orçamento, ou propor melhorias ou priorização de determinada política pública, sempre focado na redução de despesas e na melhor organização dos recursos públicos. Dessa forma, a revisão de gastos funcionará como instrumento para expandir o espaço fiscal disponível prioritário dentro do cenário restritivo atual.

De acordo com Robison (2014) 11 dos 15 países da OCDE declararam, em levantamento realizado em 2012, que os seus processos de revisão de despesas abrangiam as despesas orçamentárias e obrigatórias.

Analisando os países que já possuem um programa de revisão de gastos, os seus objetivos e as abordagens variam amplamente, desde revisões periódicas de gastos abrangentes, até revisões de gastos direcionadas a setores ou programas específicos como parte de um processo anual de revisão de gastos. Definir o escopo das revisões é uma decisão estratégica e pode depender de considerações políticas e institucionais, incluindo os objetivos da revisão e capacidade de recursos dentro de um país.

O processo de revisão dos gastos pode ser elaborado com base em três tipos, conforme Junior (2019):

- **Revisão de programas:** examina os programas específicos e pode fornecer ganhos de eficiência e/ou economias de produtos. Pode ser verificada em um órgão (singular) ou grupos de órgãos (conhecidos como revisão horizontal);
- **Revisão dos processos:** examina detalhadamente processos de negócios específicos usados na produção de serviços públicos (por exemplo, processos de aquisições, sistemas de tecnologia da informação (TI), sistema de gestão de recursos humanos), visando a obtenção de ganhos de eficiência, somente. Pode ser verificada de forma singular ou horizontal, como as revisões de programas;
- **Revisão de órgãos:** examinam um órgão inteiro (ministério ou outro órgão) e podem abranger todos os programas e processos do órgão.

A implantação da revisão de Gastos no Brasil é um processo complexo, visto que depende de vontade política por parte do Executivo e do Legislativo, principalmente. Alguns obstáculos a sua implantação, como observa Junior (2019), envolvem a falta de informações mais abrangentes sobre as políticas públicas, pois envolvem interesses dos órgãos contemplados com os recursos orçamentários, que por medo de perder aquela determinada verba, pode tentar camuflar os dados de sua execução. Ou seja, a falta de transparência das informações afeta sua implantação de forma mais eficaz.

Além disso, a alta rigidez do orçamento brasileiro, demanda que para revisão de despesas obrigatórias, será necessária sua revisão legislativa, o que torna sua revisão mais complexa e lenta. Uma medida necessária no sistema de avaliação do governo federal, deve centrar-se no planejamento fiscal de longo prazo, haja vista, que hoje o sistema enfatiza a efetividade e eficiência das políticas no curto prazo,



onde a gestão é centrada na realização de contingenciamentos e na revisão de políticas públicas de cima para baixo, ou seja, superficial, analisando apenas a política do topo, não se aprofundando em sua análise.

Para que haja essa mudança, para uma revisão à longo prazo, é fundamental que haja uma coordenação eficiente, composta por uma liderança política forte, que exerça um papel ativo e insira o processo de revisão de gastos como parte do plano de governo, sob o comando do Poder Executivo, com uma comunicação eficiente para com a sociedade e aliado a um programa de capacitação, conforme Junior (2019).

Não se pode focar apenas no corte de gastos, deve-se analisar o custo-benefício de cada política pública, onde se poderá definir limites para um eventual corte, e um melhor aproveitamento dessa parte do orçamento em outra política ou despesa discricionária, fundamental para aquele determinado momento ou para o financiamento de um novo programa orçamentário.

Dessa forma o foco passa do corte de despesa indiscriminadamente, para a análise do desempenho daquela política pública. Assim, a Revisão de Gastos deve estar inserida no plano de governo, de forma transparente, com um processo de comunicação eficiente sobre suas atribuições, metodologia e resultados.

Conforme o processo de Revisão de Gastos evolua, poderá enfrentar o seu maior obstáculo, que é a excessiva rigidez do orçamento, atacando de frente a sua eficiência alocativa, provocando o Congresso para realizar as modificações necessárias.

Analisando a experiência de outros países bem-sucedidos no processo de revisão de gastos, podemos observar que eles tiveram um forte compromisso político, uma forte liderança por parte do Ministério da Fazenda na coordenação do processo e equipes técnicas bem envolvidas, além é claro, combinado com o *benchmarking* externo.

Os resultados da revisão de gastos devem ser idealmente implementados através do processo orçamentário regular, que pode ser auxiliado alinhando o cronograma de revisões de gastos com o ciclo orçamentário regular. “Um processo de acompanhamento da implementação das decisões de revisão de gastos garantirá que as medidas identificadas sejam implementadas e avaliará se os resultados esperados são alcançados” Doherty (2022)

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), uma regra fiscal é uma restrição duradoura à política fiscal através de limites numéricos sobre agregados orçamentários que visam corrigir incentivos distorcidos e conter pressões para gastos excessivos, de modo a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida (Junior, 2019).

Ainda de acordo com Junior (2019), em razão da grande possibilidade do descumprimento de seus limites – em especial, se não forem complementadas por reformas conjunturais e, sobretudo, estruturais na economia – torna-se de suma importância a adoção de medidas que visem a racionalização do gasto público, como o Spending Review.



## 5. Avaliação do Projeto de Lei Complementar nº 428/2017

Diante de tudo que analisamos, percebemos que a institucionalização da Revisão de Gastos deve se dar por meio de uma Lei específica, uma vez que a implantação de uma emenda constitucional é mais lenta e dependerá de um processo de regulamentação também demorado.

Atualmente temos dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (CN) sobre o tema:

I - O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 229/2009 de autoria do Senador Tasso Jereissati, que estabelecia a Nova Lei de Finanças Públicas, que foi aprovada no Senado e tramitada para a Câmara dos Deputados, onde foi convertida na PLP 295/2016 e continua aguardando a criação de Comissão temporária para sua análise e tramitação.

II - O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 428/2017, de autoria do Senador José Serra, aprovado no Senado e tramitado para Câmara dos Deputados, onde foi convertida na PLP 504/2018. Esse projeto altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre o Plano de Revisão Periódica de Gastos. Essa proposta encontra-se parada na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP).

Como ambos se encontram parados no Congresso, reforça a ideia de que falta no Brasil para a aprovação de um Revisão de Gastos, é uma liderança política que conduza esse processo.

Analisando esses projetos, vemos que o PLP 295/2016 é bastante complexo uma vez que estabelece normas gerais sobre finanças públicas, além de alterar dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de revogar a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64). Nele está prevista a criação de uma revisão periódica de gastos pela União, para localizar despesas ineficientes que afetem o equilíbrio fiscal, sem a necessidade de se depender de um contingenciamento linear.

Já o PLP 428/2017, convertido no PLP nº 504/2018 cria o Plano de Revisão Periódica de Gastos de forma contínua e transparente. Esse projeto propõe a inclusão desse dispositivo na Lei de Finanças Públicas, propondo que o Presidente da República inclua a revisão de despesas no seu plano de governo para auxiliá-lo nas decisões sobre financiamento de programas e projetos, partindo da repriorização de gastos e na melhoria da execução das políticas públicas.

Esse projeto de lei prevê que o Plano de Revisão Periódica de Gastos, contenha:

I – quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas por funções de governo;

II – avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais, incluindo renúncias e incentivos fiscais;



III – evidenciação do impacto fiscal das despesas obrigatórias;

IV – medidas necessárias para o aprimoramento das políticas públicas e da gestão fiscal, incluindo a agenda legislativa prioritária; e

V – identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou criar espaço fiscal para programas de maior prioridade

Apesar da sua aparente celeridade por ser menos complexa do que o projeto anterior, ainda sim depende de uma força política que a impulsione. Atualmente, se encontra aguardando a designação de relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

O que é necessário em primeiro lugar, como já dissemos, é vontade política, depois é preciso analisar o projeto em tramitação, propondo se for o caso algumas alterações. O importante é que esteja definido quais órgãos irão atuar na revisão periódica dos gastos, bem como definindo seus papéis.

O principal também, é que com a implantação do programa de *Spending Review* possamos ter ferramentas para acompanhar a evolução e os rumos dos principais gastos do governo e também verificar a qualidade dos programas.

### **5.1 Boas Práticas da OCDE**

Esse projeto de lei está bem alinhado à essência da revisão de gastos adotado em alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dessa forma, haverá uma base mais sólida para as tomadas de decisões sobre a revisão de políticas públicas e seus orçamentos.

As práticas de revisão de gastos diferem entre os países, podendo ser abrangentes por natureza e se concentrar nos gastos totais do governo, ou podem ser mais específicos e focar em despesas específicas. Eles também variam em frequência e duração.

Podemos citar alguns exemplos aplicados em alguns países da OCDE. No Reino Unido as revisões periódicas de gastos têm sido características das finanças públicas desde 1998, sendo base de preparação do orçamento plurianual. Na Irlanda as revisões de gastos do governo visam melhorar a alocação de gastos públicos em todas as áreas do governo. Na Alemanha as primeiras revisões de gastos foram limitadas ao transporte intermodal e um esquema de treinamento profissional, sendo ampliado nas outras revisões.

Como exemplos de boas práticas, citamos algumas como: objetivos claros, escopo claro, papéis e responsabilidades bem definidos e o alinhamento com o processo orçamentário.

Quanto ao objetivo elencado no projeto de lei, o Plano de Revisão Periódica de Gastos tem como objetivo o de servir de base para decisões sobre o nível de financiamento de programas e projetos existentes na administração pública federal a partir de repriorizações de gastos e identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas.



Já com relação ao seu escopo, vemos nos isso claro nos incisos de I ao V do artigo proposto 114-A, o qual elenca o deverá conter no Plano de Revisão Periódica de Gastos, como quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas por funções de governo; a avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais, incluindo denúncias e incentivos fiscais; a evidenciação do impacto fiscal das despesas obrigatórias; as medidas necessárias para o aprimoramento das políticas públicas e da gestão fiscal, incluindo a agenda legislativa prioritária; e a identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou criar espaço fiscal para programas de maior prioridade.

Sobre a definição dos papéis e responsabilidades é correto prever qual órgão governamental ficará responsável pela elaboração do Plano de Revisão Periódica de Gastos, no caso o Ministério da Economia, contando com a participação do Congresso Nacional através da criação da Comissão de Revisão de Gastos, com apoio técnico do Instituto Fiscal Independente do Senado Federal (IFI).

E quanto ao seu alinhamento com o processo orçamentário, está descrito no parágrafo sétimo do projeto de lei: “§7º - As análises, os estudos e os diagnósticos do Plano de Revisão Periódica de Gastos serão considerados na elaboração do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”.

TABELA 1 - COMPARAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS E O PLP 428/2017

<b>Algumas Boas Práticas dos países da OCDE (Tryggvadottir, 2022)</b>	<b>PLP 428/2017</b>
Objetivos Claros	§ 1º do Art. 114-A - O principal objetivo do Plano de Revisão Periódica de Gastos é servir de base para decisões sobre o nível de financiamento de programas e projetos existentes na administração pública federal a partir de repriorizações de gastos e identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas.
Escopo Claro	Incisos de I ao V do Art. 114-A – O Plano de Revisão Periódica de Gastos conterá:  I – quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas por funções de governo;  II – avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais, incluindo denúncias e incentivos fiscais;



<b>Algumas Boas Práticas dos países da OCDE (Tryggvadottir, 2022)</b>	<b>PLP 428/2017</b>
	<p>III – evidenciação do impacto fiscal das despesas obrigatórias;</p> <p>IV – medidas necessárias para o aprimoramento das políticas públicas e da gestão fiscal, incluindo a agenda legislativa prioritária; e</p> <p>V – identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou criar espaço fiscal para programas de maior prioridade.</p>
Liderança Política	É o que falta
Papéis e Responsabilidades Claras	<p>§§ 2º e 3º do Art. 114-A – O Plano de Revisão Periódica de Gastos será elaborado pelo Ministério da Fazenda e pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e contará com a participação de todas as unidades orçamentárias da administração pública federal. O Congresso Nacional deverá manter em permanente funcionamento a Comissão de Revisão de Despesas.</p>
Alinhamento com o processo orçamentário	Deve ser apresentado junto ao Plano Anual do Governo em um quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas por funções de governo.

Esses são alguns exemplos de alinhamento as boas práticas internacionais. Como dito, as revisões de gastos devem ser sistematicamente integradas à elaboração do orçamento do governo. Esse vínculo com o processo orçamentário permite que recomendações de revisões de gastos estejam ligadas ao processo de gestão fiscal e apropriação do governo, Tryggvadottir (2022). A maioria dos países da OCDE vincula o processo de revisão de gastos ao processo orçamentário anual ou ao quadro de despesas de médio prazo.

Ainda segundo Tryggvadottir (2022) as revisões de gastos devem estar alinhadas ao ciclo orçamentário do governo, focando na eficiência e efetividade da prestação de serviços públicos e concluírem com opções que identifiquem como as



despesas existentes podem ser alocadas para alcançar as prioridades do governo. Dessa forma, temos outra boa prática prevista no PLP 428/2017.

Os objetivos de uma revisão de gastos devem ser claros e comunicados desde o início, informando se serão globais ou setoriais. Após determinar os objetivos de uma revisão de gastos, o escopo da revisão informa a melhor forma de alcançar os objetivos. Dessa forma, o projeto está de acordo com essas premissas.

Importante ressaltarmos que o relatório da revisão de gastos deve conter opções para melhores decisões governamentais, conforme cita Doherty (2022) “uma tarefa fundamental das revisões de gastos é desenvolver um cardápio de opções políticas e seus custos, baseando-se nos achados da análise aprofundada das despesas, para que os tomadores de decisão considerem no contexto do processo orçamentário”.

Outro ponto importante para a sustentabilidade desse processo de revisão de gastos, bem como dessa nova lei, é o apoio parlamentar por meio de uma liderança política forte, o que não ocorreu até o presente momento.

Uma estrutura clara de governança em todas as etapas do processo de revisão de gastos é essencial para o seu sucesso. Será necessário regulamentar o papel de cada ente no processo de revisão, previstos nos parágrafos segundo e terceiro.

A previsão da participação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e de todas as unidades orçamentárias da administração pública federal na elaboração do plano de revisão de gastos, se mostra bem coerente, com as boas práticas dos países que já implantaram esse processo. A capacidade analítica de uma revisão de gastos está concentrada no grupo de trabalho. Eles analisam temas de acordo com os objetivos da revisão de gastos, preparam opções baseadas na eficiência, contribuindo com a eficácia da revisão de gastos.

Analisando o texto do projeto de lei proposto, concordamos com Junior (2019) na realização de pelo duas modificações no texto. A primeira alteração está relacionada à criação da Comissão de Revisão de Despesas. O projeto original previa a criação do órgão no âmbito do Congresso Nacional, com o apoio técnico da IFI – Instituto Fiscal Independente. Esse dispositivo foi suprimido na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, sob alegação de que a inclusão desta competência nas atribuições da IFI, deveria ser normatizada por um projeto de resolução do Senado Federal.

A sugestão é que essa comissão seja criada diretamente pelo Poder Executivo por meio de um decreto, que estabeleça a sua composição, as suas diretrizes, os seus objetivos e a metodologia que deverá ser adotada. Dessa forma, evitam-se questionamentos quanto ao vício de iniciativa.

A segunda alteração visa deixar mais estreito o vínculo do Plano de Revisão Periódica de Gastos com a LDO. Apesar de o PLP nº 428/2017 conter dispositivos em que as análises, os estudos e diagnósticos do Plano sejam considerados na elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sugere-se que o Plano passe a compor a LDO como anexo, após a definição das políticas, dos programas ou dos órgãos que



deverão ser objetos de revisão seletiva de gastos, contendo a especificação clara dos objetivos da revisão.

Diante da análise do PLP nº 428/2017, podemos concluir que ele está alinhado à essência da revisão de gastos adotado em alguns países da OCDE, porém falta uma força política que o faça andar novamente.

Essa força política deve vir além do Poder Executivo, mas do próprio legislativo, uma vez que diante de um orçamento restrito e limitado, o governo deve buscar formas para reduzir suas despesas com políticas públicas ineficazes.

## 6. CONCLUSÃO

Diante de toda análise feita podemos concluir que as ferramentas de revisão de gastos têm o potencial de contribuir para a mitigação de problemas orçamentários brasileiros, notadamente no que diz respeito à gestão do espaço fiscal e à repriorização de gastos públicos.

O Brasil poderá beneficiar-se de um diálogo com as práticas internacionais, cabendo-lhe o desafio de conceber sua própria versão de *Spending Review*, à luz de suas especificidades.

Conforme Doherty (2022) o uso regular do processo de revisão de gastos “pode apoiar os governos no cumprimento de seus objetivos fiscais, melhorar a alocação orçamentária para garantir um melhor alinhamento com as prioridades das políticas governamentais e melhorar a eficiência e eficácia dos gastos ao longo do tempo”.

Ainda segunda Doherty (2022) em suas conclusões, podemos citar as principais lições aprendidas nos países com mais sucesso na revisão de gastos, como aqueles em que:

- Há prioridade do governo e compromisso político com o processo;
- Há objetivos estratégicos claros e metas de poupança definido no início do processo para garantir que a revisão de gastos esteja alinhada com os objetivos fiscais de médio prazo;
- Há uma estrutura bem governada que estabelece responsabilidades fundamentais, entregas e mecanismos para a tomada de decisões e o avanço das decisões de revisão de gastos;
- Uma perspectiva de médio prazo é adotada para garantir que os impactos financeiros completos das opções sejam considerados, evitando custos fiscais mais elevados no longo prazo;
- As revisões são integradas ao processo orçamentário; e
- Há um foco na implementação, compreendendo o desenvolvimento de planos de implementação realistas e o monitoramento dos progressos na implementação de decisões de revisão de gastos.



Para que esse programa seja implantado no Brasil e o PLP 428/2017 avance, precisamos de algumas ações essenciais: liderança política; capacitação dos profissionais envolvidos; participação da academia e de instituições públicas independentes; método sistemático; mecanismos de incentivos e sanções para o gestor; transparência em seus resultados; participação da sociedade, por meio da imprensa.

Dessa forma, ressaltamos a necessidade de um forte apoio político para viabilizar sua implantação, para que possamos melhor gerir nossas políticas públicas e conseqüentemente nosso orçamento público, garantindo uma melhor governança e quem sabe a inserção definitiva do Brasil no rol das grandes e mais poderosas nações do mundo.

De posse do que vimos nesse artigo, e mediante exame das características e objetivos das boas práticas do *Spending Review* foi possível concluir que essa ferramenta tem potencial de contribuir para a melhoria na gestão do orçamento brasileiro, principalmente no que se refere à gestão fiscal e a repriorização de gastos públicos.



## Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. e RIBEIRO, Leonardo 2020. **Revisão dos gastos públicos no Brasil**. Conjuntura Econômica.

AMARAL, Vinicius. **Nota Técnica Conjunta nº 05/2022 – Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2023**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Set, 2022

BIAGIOLI, Federico. **Spending Review: submissão dos estados ao princípio da eficiência em tempos de globalização**. Publicações da Escola da AGU, 2009.

BIJOS, Paulo. **Spending Review e MTEF – caminhos para maior sustentabilidade?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2021.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 69**, 19 out. 2022. Brasília, DF: Instituto Fiscal Independente, 2022. Disponível em: [www12.senado.leg.br/ifi/publicações-1/relatório/2022/outubro](http://www12.senado.leg.br/ifi/publicações-1/relatório/2022/outubro). Acesso em: 26 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **TESOURO TRANSPARENTE**. Disponível em: [tesourotransparente.gov.br/visualização/painel-de-monitoramento-dos-gastos-com-covid-19](http://tesourotransparente.gov.br/visualização/painel-de-monitoramento-dos-gastos-com-covid-19). Acesso em: 26 out. 2022.

DOHERTY, Laura; SAYEGH, Amanda. **How to Design and Institutionalize Spending Reviews**. Internacional Monetary Fund – [www.imf.org](http://www.imf.org) – September 20, 2022. Acesso em: 24 out. 2022.

FONSECA, Ricardo. Artigos, **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Dezembro 14, 2018. Disponível em: [cr2.co/objetivo-da-lei-de-responsabilidade-fiscal](http://cr2.co/objetivo-da-lei-de-responsabilidade-fiscal). Acesso em: 27 out. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público** – 17 ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio e Ana Além. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5ª ed. Revisada e atualizada, Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GREGGIANIN, Eugênio e MENDES, Graciano Rocha e VOLPE, Ricardo Alberto. Estudo técnico nº 13/2018. **Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias**. CONOF – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira.

JUNIOR, Raul Greenhalgh Garcia, 2019 – Revista Caderno Virtual - **A Institucionalização do Processo de Revisão de Despesas no Brasil: perspectivas legislativas para Implementação de um modelo de revisão de despesas no Governo Federal**.

MENDES, Marcos. **Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil**. Setembro de 2021. Insper.

MUSGRAVE, Richard. outra: **Finanças Públicas: Teoria e Prática**, Rio de Janeiro. Campus, São Paulo, Edusp, 1980.



PALUDO, Augustinho V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: CAMPUS, Set/2009.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya, 2006 – IPEA **Rigidez orçamentária e regras de flexibilização fiscal** – Ano 3. Edição 22 5/5/2006.

PODER360. FMI pede regras complementares para teto de gastos. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/fmi-pede-regras-complementares-para-teto-de-gastos/> **PODER360** 23.set.2021. Acesso em: 25 out. 2022.

PRODANOV, Cleber. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. 2. Ed. Rio Grande do Sul: Feevale, 2013

ROBINSON, Marc. **Spending Review**. OECD Journal on Budgeting, v. 13, n. 2, p. 81-122, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2W0HEjB>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SCHWARTSMAN, Alexandre 2019. **A Rigidez Orçamentária Brasileira**. Instituto Millenium, publicado em 18/03/2019 às 13:17. Disponível em: [exame.com/colunistas/blog/a-rigidez-orçamentaria-brasileira](http://exame.com/colunistas/blog/a-rigidez-orçamentaria-brasileira). Acesso em: 13 ago. 2022.

TOLLINI, Hélio Martins – Estudo Técnico nº 24/2018. **Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca**. CONOF – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira.

TRYGGVADOTTIR, Álfrún, Senior Policy Analyst, OECD Journal on Budgeting, Volume 2022 Issue 1. **OECD Best Practices for Spending Reviews**. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org>. Acesso em: 24 out. 2022.

