

Revisão Periódica de Gastos: Uma Breve Discussão

CAMILY VIEIRA(*)
FABIANA ROCHA (**)
PEDRO FORQUESATO (***)

1 Introdução

O setor público brasileiro é conhecido por ser um dos mais ineficientes. De fato, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quando o gasto público brasileiro é comparado ao de outros países da América Latina e do Caribe, é observada uma ineficiência equivalente a 3,9% do PIB (US\$ 6,8 bi por ano).¹ Esta ineficiência do setor público significa que o governo brasileiro poderia prover mais bens públicos utilizando menos recursos.

Como resposta a essa falha governamental, uma alternativa possível seria cortar linearmente os gastos públicos. No entanto, é essencial que o governo tenha um papel ativo em prover bens públicos essenciais como educação, saúde e infraestrutura, e em aliviar a pobreza, especialmente em um país em desenvolvimento como o Brasil. Assim, uma resposta mais sensata envolveria um olhar mais cuidadoso para os gastos e a verificação do que está funcionando e do que não está. Dentro dessa segunda opção, surgiu recentemente no debate

público brasileiro a proposta do *spending review*, ou revisão periódica de gastos.

2 O Que é o *Spending Review*

O *spending review* é uma ferramenta utilizada para avaliar, repensar e aperfeiçoar o orçamento público e a sua alocação, a partir da análise regular das despesas governamentais. Essa avaliação abrange gastos discricionários, gastos obrigatórios, renúncias fiscais e transferências intergovernamentais. Nesse processo, os gastos, projetos e programas governamentais são reavaliados e aperfeiçoados periodicamente, subsidiados por informações detalhadas quanto ao desempenho das políticas públicas.

A partir disso, são realizadas recomendações e apresentadas possíveis medidas de ajuste aos tomadores de decisão e, então, é feita a implementação dentro do orçamento. A revisão tem o objetivo de identificar oportunidades de reduzir ou redirecionar gastos de baixa efetividade, ampliar o espaço fiscal e reduzir a pressão sobre a dívida pública.

Em um panorama geral, as principais contribuições do *spending review* são: (i) o gerenciamento ao nível agregado das despesas; (ii) o aumento da eficácia dos programas e políticas governamentais; (iii) o alinhamento dos gastos conforme a ordem de prioridades; (iv) as mudanças nos níveis de financiamento das políticas públicas a partir da análise de seu custo-benefício; (v) a apresentação, de maneira transparente, das opções de economia orçamentária e (vi) a alocação de recursos para programas com maiores benefícios sociais.

3 Experiências Internacionais

Diante de suas vantagens, o *spending review* é amplamente adotado pelos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo sido adotado por 31 países até 2020. A revisão de gastos se fortaleceu após 2008, quando a crise econômica global fez com que vários países da OCDE enfrentassem uma deterioração nas finanças públicas e uma crise de confiança no mercado financeiro. Nesse contexto, a institucionalização

da revisão de despesa objetivava identificar opções de economia que aprimorassem o processo orçamentário.

O Reino Unido, por exemplo, é bastante conhecido pela sua atuação na revisão abrangente de gastos públicos, que estabelece limites de despesa e define o foco de melhorias. Seu processo envolve simultaneamente revisões de eficiência e de estratégia, cobrindo praticamente todos os tipos de gastos. Além do mais, também se responsabiliza pela supervisão da execução e monitoramento dos potenciais riscos fiscais.

O Canadá, igualmente, usa o *spending review* desde a década de 90, visando superar o déficit orçamentário e analisar os resultados da contração fiscal.

Vários outros países possuem um modelo semelhante de avaliação de despesas públicas, que direcionam seus esforços para elevar a eficiência fiscal, alocar adequadamente recursos, identificar prioridades e agilizar o processo orçamentário.²

O Suriname, país da América do Sul, desde 2010 elabora uma série de alterações na gestão de gastos governamentais, de modo a garantir maiores retornos aos investimentos públicos. Essa reforma busca planejar, identificar, selecionar, alocar itens orçamentários, monitorar e avaliar projetos de investimento público, além de garan-

tir maior transparência nos contratos e compras públicas.³ Com o apoio do BID, diversos outros países da América Latina puderam aperfeiçoar seu sistema fiscal e orçamentário, possibilitando seu crescimento econômico e social.

4 Operacionalização

Frente à tendência de adoção dessa ferramenta, é importante ressaltar que há diferentes maneiras de conduzir a prática de revisão de gastos, levando em conta três aspectos: a abrangência, o foco e a cobertura.

Em relação à abrangência, ela pode ser, por exemplo, uma medida mais ampla e aplicar seus esforços sobre todas as despesas do governo. Este método tem a vantagem de ser possivelmente mais efetivo na redução do nível dos gastos, mas, por outro lado, o processo tende a ser mais complexo e demandar maiores recursos. Ou a revisão pode ser mais restritiva, isto é, revisar apenas um gasto específico dentro do orçamento, uma área do governo ou até um Ministério. Isto resulta em maior facilidade na articulação, porém, com menor impacto na diminuição de despesas.

Em termos de foco são os dois tipos de revisão: a de eficiência e a estratégica. A primeira se limita à possibilidade de reduzir os custos de políticas públicas mantendo a mesma quantidade e qualidade dos

serviços; já a segunda questiona a razão dos gastos, contendo as despesas a partir da redução ou encerramento de serviços entregues à sociedade.

Pode haver também diferentes atores responsáveis pelo *spending review*. Por exemplo, nos países da OCDE que aplicam a ferramenta, elas são formadas por: (i) comitês de monitoramento, que acompanham e avaliam políticas públicas e subsídios; (ii) comitê interministerial de governança, com a finalidade de assessorar o presidente da República na condução da administração pública; (iii) por órgãos setoriais que auxiliam na avaliação e (iv) pela escola de governo, com o propósito de gerar capacitação técnica.

Em relação à cobertura, o processo pode considerar os gastos orçamentários, autorizados pela lei orçamentária, e/ou os gastos obrigatórios, previstos na Constituição, que visam atender às demandas sociais.

Em suma, o objetivo da revisão de gastos pode envolver reduzir o nível de gastos agregados ou priorizar o gasto público, o seu objeto pode focar em programas, processos e/ou órgãos, o seu tipo pode compreender a revisão estratégica ou de eficiência e, por fim, o seu alcance pode ser seletivo ou abrangente.

Vale ressaltar que o processo de análise de despesa é realizado mediante a utilização de ferramentas analíticas como análise do processo, padrões de referência de custos, avaliação de processos, análise lógica do programa (baseada em teoria), avaliação causal de políticas públicas e a avaliação de resultados.

Seguindo a prática internacional, o modelo de *spending review* segue diferentes etapas. A primeira é iniciada no quadro de revisão de despesa, estágio em que é decidido qual aspecto e característica da revisão serão adotados (foco, cobertura e abrangência), considerando que há uma gama de maneiras para a formalização do processo.

Após isso são definidos os parâmetros da rodada específica de revisão de despesa. Neste momento são determinadas as características e procedimentos básicos da revisão, como definir se a estrutura é seletiva ou abrangente (se for seletiva, deve-se detalhar o objeto da revisão, formada por programas, processos ou órgãos), e também são definidos os critérios de revisão e as metas.

Logo em seguida são desenvolvidas as opções de economia, ou seja, são apresentadas possíveis medidas de aperfeiçoamento das despesas públicas.

Para finalizar, são tomadas as decisões sobre que gastos manter ou

reorientar. Neste estágio final está o papel decisório, a decisão sobre a medida a ser implementada para a melhoria na qualidade do gasto público.

5 *Spending Review* no Brasil

A partir dessa perspectiva de consolidação de revisão de gastos, o Projeto de Lei do Senado Complementar nº 229/2009 estabelece normas gerais sobre o plano, orçamento, controle e contabilidade pública, direcionadas para a responsabilidade na gestão orçamentária, com o objetivo de fortalecer o controle fiscal. O PL proposto pelo senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) foi aprovado pelo Plenário e segue para tramitação para a Câmara dos Deputados. A proposta atualmente está sob identificação de Projeto de Lei Complementar nº 295/2016.

O PL nº 428/2017 tem a finalidade de sancionar na administração pública de forma contínua e transparente o Plano de Revisão Periódica de Gastos, baseado nos modelos adotados pelos países da OCDE. Ademais, o projeto ainda reivindica a apresentação de impactos fiscais das despesas obrigatórias, de medidas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão e de identificação da opção de economia para a redução do déficit fiscal. A proposta de autoria do senador José Serra (PSDB/SP), está em tramitação na Câmara dos Deputados,

depois de ser aprovada no Senado por unanimidade.

Tal lei propõe que anualmente o presidente da República apresente ao Congresso Nacional um plano de revisão periódica de gastos, em forma de anexo específico ao “plano de governo”, informando as medidas necessárias para otimização das despesas. Dessa forma, a articulação e comunicação entre o poder Executivo e Legislativo adequaria o orçamento público às demandas prioritárias do país, criando, assim, um espaço propício para a elaboração de estratégias orçamentárias anuais que potencializam a qualidade dos gastos públicos.

6 Dificuldades e Conclusão

É preciso chamar atenção para o fato de que a realização da revisão de despesa é um processo complexo e exigente, que deve se adequar e respeitar as particularidades de cada país. Em uma análise voltada para o reconhecimento dos obstáculos encarados no processo de implementação desse sistema, deve-se considerar a experiência dos países que executam esse processo há mais tempo, como os membros da OCDE. Diante de uma avaliação informal de gastos, é comum encontrar dificuldades na obtenção de informações necessárias para o processo de revisão. Além disso, muitas conclusões não são consideradas relevantes pelos tomadores

de decisão. Para isso, necessita-se de um sofisticado sistema de avaliação, como é o caso da Suíça.

Outra questão é a má gestão e condução do processo, uma vez que a realização dos procedimentos é executada de maneira isolada das demais unidades responsáveis. Dessa forma, esse desalinhamento dos órgãos comprometidos promove uma assimetria de informação e compromete o resultado da identificação das opções de economia. Holanda e Dinamarca são exemplos de superação desse impasse, por intermédio de uma gestão coordenada entre as partes envolvidas.

As dificuldades e soluções experimentadas nesses países podem servir de inspiração e reflexão para o caso brasileiro. O orçamento nacional é caracterizado pelo foco de curto prazo e por não buscar opções de economia de recursos. Uma perspectiva de superação dos obstáculos impostos pelo frágil sistema fiscal e orçamentário está na institucionalização da revisão de gastos, que possibilita a reestruturação do modelo vigente, com enfoque na internalização da cultura de avaliação de médio e longo prazo, na capacitação da equipe técnica dos órgãos responsáveis e no engajamento da liderança política em prol da formalização e acompanhamento do programa.

Adicionalmente, a criação de mecanismos e sanções que viabilizem a fluidez das informações e quali-

fiem discussões acerca do tema é uma ferramenta que auxilia na otimização e eficiência dos gastos públicos. Sem contar que ajudam a contornar o mais complexo dos problemas enfrentados pela realidade brasileira – a alta rigidez orçamentária.⁴

Finalmente, além dos possíveis obstáculos já citados, a questão política dificulta a prática de revisão de despesa, isto porque o modelo deverá ser compatível com o Orçamento anual e, assim, continuar passando por processos de negociação no Congresso.⁵

De forma resumida, e para deixar claro quão árdua é a tarefa, os principais problemas encontrados são: (i) a desconsideração dos resultados das avaliações de políticas públicas pelos tomadores de decisão; (ii) o resultado incompleto, indeterminado, tendencioso ou equivocado da análise, podendo, por engano, classificar um gasto como eficiente e efetivo incorretamente; (iii) a dificuldade de obtenção de informações verídicas e precisas junto aos órgãos responsáveis pelas políticas, já que esses possuem interesse na manutenção de sua parcela do orçamento; (iv) a dificuldade de alinhamento e coordenação dos órgãos envolvidos no processo de revisão de gastos; (v) a alta rigidez no processo orçamentário brasileiro, que demanda alto custo político e alterações na lei para vários tipos de mudanças no orçamento.

1 <https://www.iadb.org/pt/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>

2 Revisões de despesas - OCDE (oecd.org/)

3 <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2013-04-01/surinam-mejora-lagestion-del-gasto-publico%2C10340.html>

4 A institucionalização do processo de revisão de despesa no Brasil: Perspectiva legislativa para implementação de um modelo de revisão de despesa no governo federal - Raul Greenhalgh Garcia Junior <https://drive.google.com/file/d/1O1q0SZ1id6JArTZTiBHMbDVJUOLUpWM1/view?usp=share_link>

5 <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2023/01/05/0-que-%C3%A9-a-revis%C3%A3o-de-gastos-p%C3%BAblicos-adotada-por-governos>

(*) Graduanda FEA-USP e estagiária do Laboratório de Economia do Setor Público (LabPub). (E-mail: camilyvieira05@usp.br).

(**) Professora titular do Departamento de Economia da FEA/USP e pesquisadora do Laboratório de Economia do Setor Público. (E-mail: frocha@usp.br).

(***) Professor da FEA-USP e pesquisador do Laboratório de Economia do Setor Público (LabPub). (E-mail: pedro.forquesato@usp.br).