



# A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o *Spending Review*

**Aya Shimamura**

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP. São Paulo-SP, Brasil.

**Guilherme Tinoco de Lima Horta**

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP. São Paulo-SP, Brasil.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é trazer ao debate público o tema sobre a melhoria na qualidade do gasto público e a ferramenta do *Spending Review*, aplicada ao orçamento público, adotada em diversos países da OCDE e que começa a ser discutida no Brasil. Além das suas virtudes por si só, tal agenda justifica-se pelo atual momento vivido pelo país, de restrições orçamentárias, agravadas pelas despesas extraordinárias decorrentes do enfrentamento da COVID-19. Além disso, os próprios impactos negativos da pandemia para a população no curto e médio prazo, notadamente em saúde e educação, tornam necessário o aumento de efetividade das políticas públicas. Assim, considera-se um momento oportuno para a introdução e reforço dos mecanismos para melhorar a alocação e qualidade dos gastos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gasto público; Qualidade do gasto; Políticas públicas; *Spending Review*.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the quality in public expenditure, focusing in particular on the Spending Review tool. This is a widely applied instrument used in many OECD countries to ensure an efficient expenditure prioritization and improve the public budget process which now begins to be discussed in Brazil. The quality of public expenditure agenda is even more important today, after the shocks related to COVID-19 and the fiscal restrictions the country face since mid-2010s. The consequences of the pandemic for the medium term, especially in health and education, also makes necessary an improvement on efficiency of the public policies. Thus, we consider that this is an appropriate moment to introduce and strengthen the instruments to improve the budget allocation and the quality of public spending.

**KEYWORDS:** Public Expenditure; Quality of Public Expenditures; Public Policy; Spending Review.



## **INTRODUÇÃO**

A melhoria na qualidade do gasto público é uma agenda que vem alcançando cada vez mais relevância no mundo todo. Existem diversas razões para isso: em primeiro lugar, a população tem demandado cada vez maior transparência e efetividade sobre o uso dos recursos públicos. Em segundo lugar, a restrição fiscal enfrentada por diversos governos, juntamente com a demanda por serviços públicos de maior qualidade, fazem com que seja necessário um contínuo processo de acompanhamento, avaliação e revisão do gasto para suprir as exigências da população. Por fim, vale também mencionar o avanço recente de métodos estatísticos, ciência de dados e pacotes computacionais, que facilitam a mensuração e avaliação de programas governamentais.

Nos espaços acadêmicos, por exemplo, a avaliação de políticas públicas já é uma realidade há alguns anos. Em departamentos de economia, a avaliação de impacto de programas em educação, saúde e segurança, para ficar em alguns exemplos, se tornou área de pesquisa bastante importante atualmente, aproveitando-se da evolução da econometria, da tecnologia e da disponibilização de grandes bases de dados. É um dos desdobramentos da “política pública baseada em evidências”, que aos poucos também se fortaleceu cada vez mais em outros órgãos de pesquisa, *think tanks* e, também, em governos.



A motivação de toda política pública é a mudança para melhor, solução de um problema ou promoção de algo desejável à sociedade. Em um ambiente de escassez, os recursos, contudo, devem ser aplicados da maneira mais eficiente possível. A escolha e a definição das políticas, portanto, devem sempre ser feitas de forma bastante criteriosa, para que realmente possam fazer diferença para a população. Embora aparentemente a tarefa possa parecer fácil, na prática ela está longe de ser trivial, dada a complexidade de todo o processo de formulação das políticas e mensuração dos efeitos causais de suas implementações.

Nos últimos anos, governos ao redor do mundo vêm implementando unidades de monitoramento e avaliação (M&A). Exemplos importantes vêm do Chile, do Reino Unido e de vários outros países. No Brasil, o governo federal avançou com essa agenda nos últimos anos com a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP.

Recentemente, em março de 2021, foi incluída na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 109, a orientação para a realização da avaliação das políticas públicas, conforme mostra o trecho abaixo:

“Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.” (§16 do art. 37 da CF)

Tratou-se, portanto, de um importante passo e uma janela de oportunidade para a institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação por todo o país.

Dentro da agenda da melhoria da qualidade do gasto público, um passo adicional é a instituição dos *Spending Reviews* (SR), uma das metodologias de revisão de gastos, que vem sendo difundido internacionalmente sobretudo após a crise financeira de 2007. Os SR utilizam como seu principal insumo para essa revisão justamente os resultados dos trabalhos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Os SR consistem em uma ferramenta já consolidada entre organismos internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI –, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e Comissão Europeia, entre outros <sup>1</sup>.

Finalmente, há que se chamar atenção para o cenário de maior restrição fiscal que é observado atualmente no Brasil. Desde 2014, o governo federal apresenta déficits primários em suas contas públicas. O Brasil tem elevada carga tributária, de 33,1% do PIB, semelhante

<sup>1</sup> Atualmente as experiências internacionais e melhores práticas sobre o tema estão disponíveis, por exemplo, nas edições do *Government at a Glance*, da OCDE.



à média de 17 países centrais da OCDE<sup>2</sup>, de 35,5% do PIB. Entretanto, enfrenta pressão crescente de despesas públicas, seja decorrente de mudanças demográficas, seja pelo crescimento desordenado de despesas, o que tem mantido as contas públicas do Brasil em déficit já há alguns anos. A situação foi agravada em 2020 pelas despesas extraordinárias para enfrentamento da pandemia da COVID-19, pressionando ainda mais a dívida pública.

Nesse contexto, o momento mostra-se oportuno e pertinente para debater o tema, dado que, a despeito do elevado nível das despesas públicas, há uma percepção de ineficácia das políticas públicas<sup>3</sup>. É necessário, portanto, avançar na qualidade do gasto e melhorar o impacto dos programas governamentais. A mensagem é que o gasto público precisa ser mais efetivo.

O presente texto tem o objetivo de contribuir com esse debate, com enfoque nos *Spending Reviews*. Está organizado da seguinte forma: após essa breve introdução, apresentamos, na seção 1, um diagnóstico mais detalhado da situação atual, incluindo as vulnerabilidades dos processos orçamentários e de planejamento em vigor. Na seção 2, apresentamos a ferramenta dos *Spending Reviews*, mencionando também a experiência internacional. Na seção 3, abordamos as iniciativas sobre SR existentes no plano federal, bem como apresentamos as iniciativas existentes hoje para implementação da ferramenta no Estado de São Paulo. Por fim, expomos as considerações finais.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/dinheiro-financeiro-notas-reais-1632057/>

2 “O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil”, de Pedro Humberto Bruno de Carvalho, IPEA, 2022.

3 Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Banco Mundial, novembro 2017



## 1. DIAGNÓSTICO

Atualmente, não faltam motivos para justificar um avanço na agenda da melhoria da qualidade dos gastos públicos e a introdução de ferramentas tais como os SR, tanto no governo federal quanto nos entes subnacionais. Nesta seção, descrevem-se alguns: (i) os problemas nos processos orçamentários no país, incluindo a miopia de curto prazo e a inércia de muitos programas no orçamento e (ii) as restrições fiscais atualmente existentes, que limitam o aumento do gasto público.

### 1.1. As deficiências no processo orçamentário no Brasil

Couri e Bijos (2022) afirmam que o Brasil tem experimentado uma crise fiscal e orçamentária preocupante. No segundo caso, a crítica é direcionada especificamente aos instrumentos de planejamento fiscal e orçamentário atualmente em vigor. Dentre os principais problemas apontados, destacam-se o crescimento descoordenado de regras fiscais, a disfuncionalidade de instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fragmentação decisória das emendas parlamentares, a miopia alocativa e a rigidez orçamentária.

Os autores chamam atenção para uma fragilidade na integração das peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA). Conforme concebido originalmente, na Constituição Federal de 1988, o sistema parecia bastante funcional, capaz de impedir, em teoria, a miopia orçamentária, alargando os horizontes para além de um ano e propiciando a conexão entre o orçamento anual com a atividade de planejamento governamental.

A prática, contudo, mostrou que a integração entre o PPA e os orçamentos anuais não funciona. E, sem isso, a elaboração do orçamento anual ficou sem direção estratégica, com forte viés incremental e de curto prazo. O PPA, por não ter poder de autorizar despesas, acabou perdendo importância, de maneira que a atenção política dedicada a ele é inexpressiva. Ainda segundo Couri e Bijos (2022), o PPA é votado, a cada quatro anos, sob rito meramente formalístico, o que os leva a concluir que o PPA não deu certo.

Outro fator de preocupação no atual arcabouço orçamentário é a fragmentação no Legislativo. Este vem se tornando cada vez mais protagonista na alocação de recursos públicos, e isso ocorre em contexto de elevadíssima rigidez orçamentária. Assim, a pequena margem de livre destinação do orçamento (despesas discricionárias) ocorre com significativa influência do Legislativo.

O problema principal em relação a isso é que emendas parlamentares usualmente privilegiam mais as bases eleitorais que os interesses nacionais inseridos nas metas e prioridades previstos na LDO ou PPA daquela esfera. Dessa forma, a integração do planejamento e orçamento fica ainda mais desafiadora.

As restrições orçamentárias, bem como o processo orçamentário que provê maior protagonismo ao Legislativo na destinação de recursos orçamentários, fortalecem a miopia fiscal, priorizando o curto prazo e tornando a execução orçamentária cercada de incertezas, além de deixar a consolidação fiscal no longo prazo fragilizada e vulnerável a eventos extraordinários, como o da pandemia de 2020.

Vale notar que essa tendência vem sendo reforçada a partir das recentes alterações no processo orçamentário, por meio de Emendas à Constituição, que estabeleceram emendas parlamentares impositivas no montante de até 1,2% da Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentária para as emendas individuais<sup>4</sup>, e até 1%, para emendas de bancada<sup>5</sup>. Por fim, a prática das emendas de relator, que abocanham dezenas de bilhões de reais por ano, só veio acentuar o cenário crítico descrito anteriormente.

Todas essas deficiências do arcabouço institucional prejudicam a qualidade do gasto de maneira mais geral e fazem com que novas ferramentas de planejamento fiscal e orçamentário sejam mais do que necessárias atualmente no país.

## 1.2. O cenário das contas públicas

Em relação aos números fiscais, pode-se afirmar que o país vive um momento de restrição fiscal. Talvez a melhor variável para exemplificar o fato seja o resultado primário do governo federal: superavitário em todos os anos do século XXI até o ano de 2013, tornou-se deficitário de 2014 em diante, diversas vezes atingindo um valor negativo da ordem de uma centena de bilhões de reais, como mostra o Gráfico 1.

4 Art. 166 §9º, CF/1988 – EC 86/2015 As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

5 Art. 166 §12º, CF/1988 – EC 100/2019 - A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.



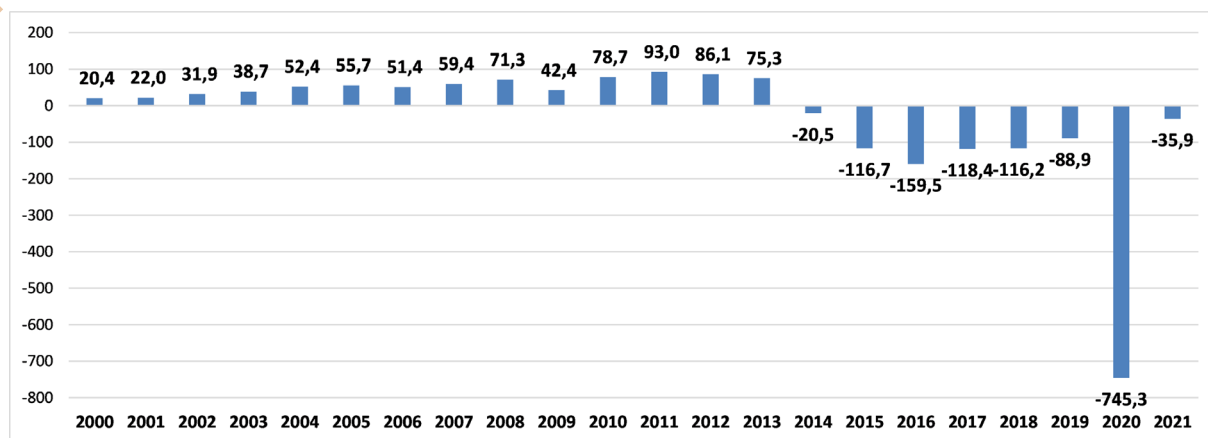


Gráfico 1 – Resultado primário do governo federal (R\$ bilhões correntes)

Fonte: STN

Para entender melhor o quadro fiscal atual, é necessário voltar brevemente a meados da década passada. O ano de 2015, por exemplo, foi paradigmático. O PIB nacional caiu 3,5%<sup>6</sup> e a crise econômica intensificava as preocupações fiscais, que por sua vez ajudavam a piorar as perspectivas econômicas, em uma espiral negativa. Em setembro daquele ano, o país perdeu o grau de investimento, obtido em 2008<sup>7</sup>.

O contexto de grave deterioração fiscal fez com que o novo governo comandado pelo presidente Michel Temer chegasse ao poder com objetivos econômicos muito claros, isto é, interromper a crise econômica e recolocar as contas públicas no caminho da sustentabilidade.

Dessa forma, em 2016 foi implementada uma nova regra fiscal, que ficou conhecida como o teto de gasto. Tal regra foi materializada pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e limitou o crescimento das despesas primárias do governo federal por pelo menos 10 anos. A ideia era que, com a despesa parada em termos reais, o crescimento gradual da receita fosse suficiente para, em alguns anos, transformar déficits em superávits primários.

O principal desafio do teto de gasto estava relacionado ao crescimento real positivo das despesas obrigatórias. A principal delas, a despesa com benefícios previdenciários, já apresentaria um crescimento real positivo, mesmo com uma reforma dura, em razão do envelhecimento populacional e consequente aumento no estoque dos trabalhadores inativos. Assim, era necessário realizar reformas, e o quanto antes, a fim de tornar o teto exequível nos anos seguintes.

A reforma de previdência, contudo, só aconteceu na segunda metade de 2019. Outras reformas pelo lado do gasto também não aconteceram de maneira significativa. Assim, com

6 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>

7 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/fitch-rebaixa-brasil-e-pais-perde-grau-de-investimento>

o limite estabelecido pelo teto de gastos em vigor, observa-se que as despesas obrigatórias, que tiveram crescimento real, causaram (e vêm causando) uma diminuição progressiva das despesas discricionárias, diminuindo o espaço para novas políticas públicas. O investimento público, que, se bem realizado, é importante para impulsionar a economia no médio e longo prazo, também vem sendo reduzido ano a ano. Números do Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV mostram que o investimento público no país se encontra nos menores níveis das últimas 5 décadas<sup>8</sup>.

Na comparação internacional, o quadro também é preocupante. Entre os países membros da OCDE, a média do investimento público era de 3,3% do PIB<sup>9</sup> em 2020, ao passo que no Brasil esse número ficou em apenas 0,6% do PIB no mesmo ano. Trata-se de um volume que não consegue cobrir nem a depreciação do estoque de capital existente<sup>10</sup>.

No presente, a situação atual segue desafiadora. O teto de gasto segue apertando as despesas discricionárias. Em 2020 e 2021, gastos para enfrentamento da COVID-19 puderam ser realizados por fora do teto, via crédito extraordinário, justificados pela própria conjuntura excepcional que o mundo viveu. Em 2022, mudanças realizadas no teto de gasto (EC nº 113 e 114, por exemplo) possibilitaram um aumento no gasto público. As consequências dessas mudanças abruptas na principal regra do país foram de certa maneira amortecidas pela conjuntura de aumento da arrecadação, turbinada pela combinação de crescimento econômico e inflação. Contudo, os desafios se acumulam significativamente para 2023. Diversas promessas eleitorais estão sendo realizadas, sem que haja espaço no teto de gasto. O aumento definitivo do Auxílio Brasil para R\$ 600, por exemplo, consistirá em uma demanda extra de algumas dezenas de bilhões de reais<sup>11</sup>. Se concretizado, significa que outros gastos terão menor espaço para crescimento nos próximos anos.

A título de conclusão, percebe-se que, mesmo com eventuais flexibilizações nas regras fiscais e aumento no limite do gasto público no curto prazo, ainda assim haverá uma grande disputa, entre diversos tipos de despesa, pelos recursos disponíveis. O montante certamente também será insuficiente para atender todas as necessidades e carências do país. Desta forma, independentemente do que ocorra nos próximos anos, a busca pela maior qualidade do gasto e das políticas, com a eficiência e efetividade dos programas, deverá fazer parte de uma agenda construtiva daqui para frente.

8 <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>

9 Government at Glance, edição 2021, página 96.

10 Ver “Investimento público em 2019 não repôs depreciação”, Valor Econômico, em 01/04/2020.

11 [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/600153/RAF68\\_SET2022.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/600153/RAF68_SET2022.pdf) (páginas 23 a 25)





## 2. SPENDING REVIEW

No que concerne à qualidade dos gastos públicos, inicialmente, cabe ressaltar que, em relação às práticas de revisão de despesas, existem duas metodologias que se destacam: o *Spending Review (SR)* e o *Public Expenditure Review (PER)*. A primeira, adotada principalmente pelos países membros da OCDE, a ser descrita a seguir; e este último, mais difundido pelo Banco Mundial, sobretudo em países de baixa e média renda.

As principais diferenças nas metodologias estão nos objetivos, focos e sua relação com o processo orçamentário: a PER<sup>12</sup> tem foco específico em determinados setores, abordagem única e não necessariamente vincula seus resultados ao processo orçamentário; suas análises estão mais voltadas aos formuladores de políticas, numa perspectiva mais abrangente do governo. Por seu turno, o SR é um processo contínuo, com foco amplo ou específico, mas que necessariamente se reflete e se vincula ao processo orçamentário.

As principais referências internacionais em relação ao SR são as experiências consolidadas pela Comissão Europeia<sup>13</sup> e pela OCDE, sendo esta última compilada por Marc Robinson, consultor internacional especializado em finanças públicas, que carrega a experiência no Fundo Monetário Internacional (FMI) e, atualmente, é membro do conselho do Painel OCDE sobre Orçamento e Gasto Público, principal referência das diversas publicações brasileiras sobre o tema.

### 2.1. Definição

O SR, também conhecido como Revisão Periódica de Gastos (RPG), trata da institucionalização de um processo de reavaliação periódica de programas, ações, vinculações orçamentárias, gastos tributários e subsídios existentes, com o objetivo de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população. A redução de gastos ineficientes abre, portanto, espaço fiscal para incorporação de outros mais eficientes. Um insumo importante para essa revisão, como já citado anteriormente, é o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, que devem ser feitos de maneira institucionalizada e sistemática.

Conforme metodologia descrita por Robinson (2013), principal referência utilizada neste trabalho, as despesas a serem avaliadas estão relacionadas a programas ou projetos existentes (cenário base). A partir delas, podem-se identificar e implementar opções de economia.

12 Informações mais detalhadas sobre diferença entre PER e Spending Review podem ser consultadas em “Avaliação de qualidade dos gastos públicos e mensuração da eficiência”, STN 2015 (páginas 184 e 186).

13 Spending Review: Some Insights from practitioners. Discussion Paper 135 – December 2020

## 2.2. Metodologia

O SR já era adotado antes da crise financeira de 2007, mas, considerando o crescimento da sua utilização no período pós-crise, a metodologia baseia-se nas experiências internacionais e boas práticas consolidadas pela OCDE e outros organismos multilaterais recentemente.

### Escopo do SR

O escopo do SR considera 3 dimensões: foco, cobertura e abrangência. O foco está relacionado ao tipo de opção de economia que o SR busca: economia de eficiência, economia estratégica ou ambos os tipos. A cobertura está relacionada ao tipo de gastos públicos que será objeto de análise: por exemplo, gastos autorizados no orçamento ou gastos obrigatórios. A abrangência, por sua vez, está relacionada ao escopo: seletivo (*selective*), quando há uma lista pré-definida de tópicos, ou abrangente (*comprehensive*), quando não está vinculado a uma lista pré-determinada de tópicos.

Cabe esclarecer que as opções de economia são ações que fundamentam, por meio de avaliação de políticas públicas ou programas do governo, se a despesa examinada continua prioritária, está atingindo os objetivos estabelecidos e se tem custo-efetividade (economia estratégica) ou, ainda, verificam a possibilidade de serem atingidos os mesmos objetivos a menor custo, mantida a qualidade (economia de eficiência). Nesse sentido, a economia estratégica realinha os gastos de forma ampla, conforme a prioridade do governo e com isso atua sobre a inércia de programas, ao passo que a economia de eficiência busca maior benefícios das políticas públicas, verificando se um programa ou item específico de despesa pode entregar os mesmos serviços com mesma qualidade a menor custo. Assim, uma cultura de avaliação de desempenho institucionalizado é fator chave para o sistema.

Em relação à abrangência no escopo do SR, o tópico pode ser do tipo revisão de programa, processo do negócio ou órgãos. A revisão de programa pode ter como foco a economia estratégica ou de eficiência. Nos dois outros tipos, é mais comum a aplicação focada em economia de eficiência. Ainda, a revisão de programa e de processo pode ter abrangência específica de um órgão ou ser horizontal (transversal).



## Papéis dos responsáveis e etapas na implementação do processo do SR

Os atores chaves do SR têm diferentes papéis em cada etapa do processo de revisão da despesa: a liderança política, representada pela autoridade executiva do governo (Presidente ou Primeiro-Ministro, conforme o sistema de governo do país); Ministro de Finanças ou equivalente (MOF); ministros setoriais, unidade responsável pelas despesas; e atores externos, que exercem papel consultivo.

### Etapas

A Metodologia da OCDE (ROBINSON, 2013, p.17) identifica 4 etapas:

**Estágio 0 – Estrutura do SR** – nesta etapa são definidos o escopo (cobertura, abrangência e foco); a governança (estrutura institucional com a indicação clara de papéis e responsabilidades de cada ator envolvido); as possíveis metas quantitativas de economia, entre outros. Por tratar-se de decisões estratégicas, nesta etapa, há participação da liderança política na decisão do escopo compatível com os objetivos perseguidos e, também, do Ministério de Finanças, que é responsável no nível burocrático pelo desenho da estrutura adequada ao SR, além de atuar como instância de aconselhamento técnico à liderança política. Um SR pode ser estruturado em mais de uma rodada.

**Estágio 1 – Parâmetros específicos da rodada do SR** – os parâmetros podem ser diferentes para cada rodada. Essa fase compreende a escolha dos tópicos; a especificação da abrangência; os critérios ou questões a serem endereçados na rodada (por exemplo, relevância, duplicidade, efetividade, eficiência, equidade, falha de mercado, entre outros); a definição de metas de economia, se for o caso; as datas-chave para a rodada, de modo que impacte tempestivamente o processo orçamentário. Assim como na etapa anterior, a liderança política exerce papel imprescindível na definição de metas de economia, e o Ministro de Finanças (MOF), na definição de procedimentos.

**Estágio 2 – Desenvolvimento de opções de economia** – nesta etapa os ministérios setoriais desenvolvem as recomendações e possíveis opções de economia a serem apresentadas para decisão final pela liderança política. Geralmente há a participação do ministério setorial com o Ministério de Finanças (MOF), cujos papéis exercidos dependem do tipo de abordagem adotado: *top-down* (França), *bottom-up* (Irlanda, UK) ou *joint SR* (Holanda e Dinamarca). Robinson (2013) relata que a abordagem *top-down*, na qual as equipes de revisão são compostas pelos representantes do MOF, com participação limitada dos ministérios setoriais, não é recomendada,

pois pode gerar dificuldades na implementação, seja por falta de compreensão do processo, seja pelo baixo grau de envolvimento da área analisada para gerar opções de economia. Os estudos mostraram que as abordagens *bottom-up* ou *joint SR*, cuja equipe de revisão é composta por representantes do MOF e setoriais, que exploram informações das unidades setoriais analisadas, parecem funcionar melhor. Qualquer que seja a abordagem, nesta fase também são importantes o papel da liderança política e a existência de mecanismos de incentivos adequados para que a realização do SR ocorra satisfatoriamente. Destaca-se também o papel do MOF nesta etapa. Por fim, o ator externo exerce papel de conselheiro na equipe de implementação; nas experiências da OCDE, quando utilizados, eram ex-servidores públicos.

**Estágio 3 – Decisões de economia** – a liderança política decide qual das opções de economia será implementada.

Resumidamente, apenas na fase de desenvolvimento das opções de economia é quando há participação efetiva dos ministérios setoriais. A liderança política tem papel importante praticamente em todas as etapas: na decisão da estrutura adequada do SR; na definição de parâmetros do SR ou nas rodadas do SR; no apoio político na fase de desenvolvimento das opções de economia, para superação das resistências e incentivo à participação efetiva dos ministérios setoriais e, finalmente, na decisão final pela opção de economia a ser implementada.

Por fim, as boas práticas internacionais recomendam a elaboração do chamado Termo de Referência (ToR) do SR, documento que contempla informações como o objetivo, a estrutura de governança, o escopo, a metodologia, as entregas e o cronograma do SR, entre outros, para ser seguido pela equipe de SR e para ajudar a esclarecer o escopo entre todos os *stakeholders* do projeto, além de servir de referência para revisão de qualidade e aprovação do resultado final.

## A avaliação de despesas e o SR - Informações de base

No âmbito do SR, a OCDE considera “Informação de Base” aquelas avaliações que contribuem efetivamente para a identificação e implementação de opções de economia no âmbito do processo de SR. Assim, a avaliação dos gastos é crítica no processo do SR; contudo, aquelas avaliações que contribuem para gestão ou reestruturação do programa (*design*) não necessariamente são úteis para tomada de decisão no âmbito do SR.

No período pós-crise de 2007 houve grande avanço nas avaliações de políticas públicas e uso crescente da ferramenta de SR pelos países; entretanto, na pesquisa da OCDE de 2013,





muitos países relataram a baixa contribuição das avaliações para o SR (ROBINSON, 2013, p. 26), a despeito dos esforços despendidos pelos países para desenvolver melhores indicadores e em maior número.

Neste contexto, muitos países entenderam que, para o SR ser institucionalizado como um processo contínuo a ser integrado ao processo orçamentário, seria uma prioridade fortalecer as informações de base, ressaltando que a qualidade da informação da avaliação é crítica para o processo, o que reforça a pertinência do SR como agenda da qualidade de gastos públicos.

## 2.3 Experiências internacionais

Segundo estudos da OCDE<sup>14</sup>, o SR teve como proposta melhorar o controle do nível agregado de despesas e melhorar a priorização das despesas, além de viabilizar espaço fiscal para novas despesas prioritárias. Destaca que antes da crise fiscal de 2007 eram poucos os países que utilizavam o SR em base contínua (Dinamarca e Holanda). Conforme Gráfico 2, no período de 2000 a 2007, 6 países utilizavam o SR (Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Áustria, Suíça e Irlanda). Em geral, o SR adotado antes de 2007 tinha foco seletivo, estreito.

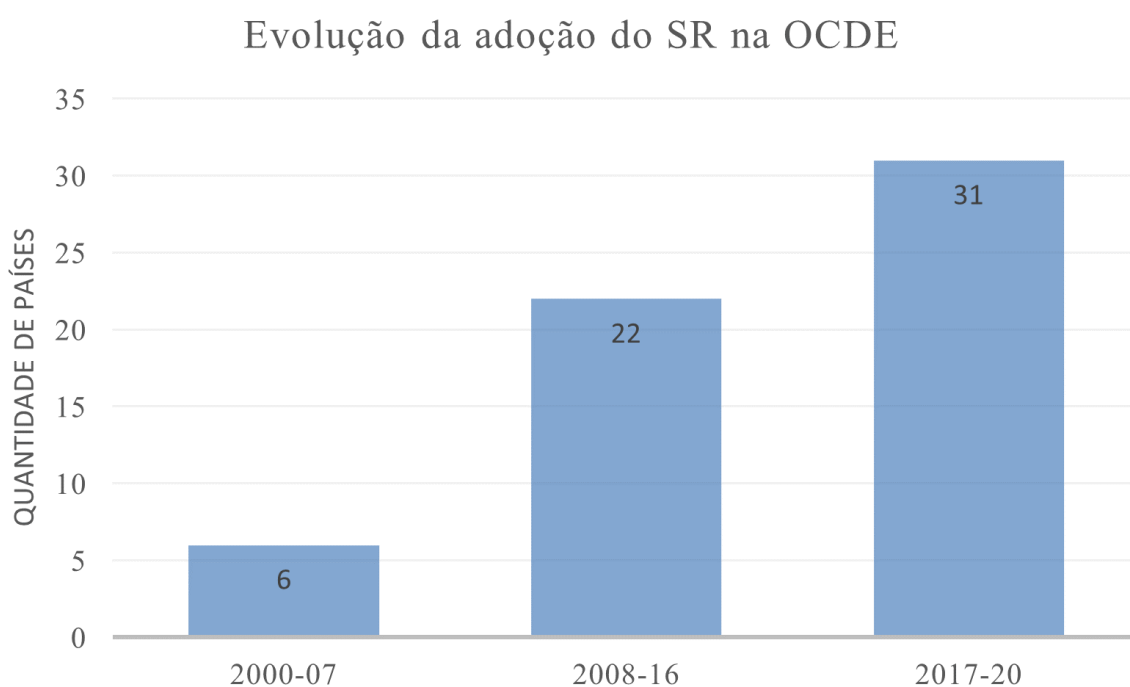


Gráfico 2 – Evolução da adoção de SR nos países da OCDE

Fonte: OCDE

14 Government at Glance (2017)

Considerando a classificação utilizada nessa pesquisa, segundo a qual “*Narrow SR*” abrange até 5% do total de despesa pública; “*Broad SR*” cobre de 5 a 20% e “*Comprehensive SR*”, de 20% a 100% das despesas; verifica-se que somente Suíça (1 SR) e Reino Unido (4 SR) haviam realizado SR no modelo abrangente (*Comprehensive Review*) antes de 2007 (Gráfico 3).

Após a crise financeira global de 2007, a mesma pesquisa indicou um aumento na adoção do SR. No período de 2008 a 2016, 22 países afirmaram ter o processo de SR vigente; além disso, 6 países afirmaram que estavam considerando a utilização (Áustria, Estônia, Israel, Coreia do Sul, Noruega e Turquia).

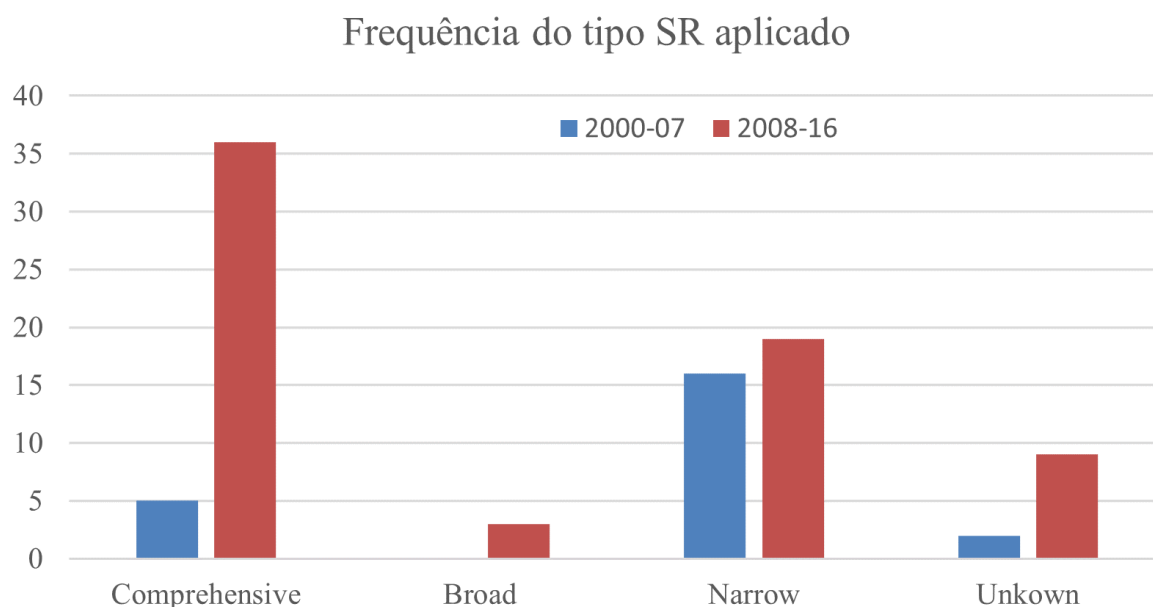


Gráfico 3 – Evolução do Modelo de SR aplicados nos países da OCDE

Fonte: OCDE

Uma das características marcantes deste período foi a adoção do modelo com escopo abrangente e objetivo de economia mais ambicioso, focado em economia de eficiência conjuntamente com a economia estratégica, neste último caso visando identificar programas ineficientes e de baixa prioridade.

Na pesquisa OCDE de 2016, a despeito do crescente uso do SR, 10 países haviam relatado que 90% ou mais dos seus objetivos fiscais da utilização passada do SR haviam sido atingidos (Canadá, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Suécia, Suíça, México e Reino Unido). Na mesma pesquisa, 9 países não haviam apurado nenhum resultado fiscal com uso do SR: Austrália,



Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Japão, Polônia, Portugal e Estados Unidos. Mais desafiador ainda, 13 reportaram que não tinham informações sobre resultado anterior com SR; o que revela que um melhor acompanhamento do SR é uma área potencial a melhorar.

Já na pesquisa OCDE de 2020<sup>15</sup>, dos 37 países, 31 reportaram utilizar o SR (84%), dos quais 20 realizavam revisão anualmente (65%) e 11, periodicamente (35%); 4 estão considerando a utilização (Bélgica, República Tcheca, Suíça e Turquia) e apenas 2 informaram não ter planos para uso ainda (Hungria e Eslovênia). Em relação aos objetivos do SR, 29 dos 31 países da OCDE que o utilizam (94%) indicaram a busca de efetividade dos programas e políticas. Considerando que o SR demanda comprometimento e liderança política, a pesquisa mostrou que o Gabinete, Presidente ou Primeiro-Ministro aprovam os tópicos da SR em 15 países (48%) e realiza decisão final sobre a opção de economia em 12 países (39%). Ademais, em 8 (26%), o Ministro de Finanças (MOF), sozinho ou conjuntamente com o Ministro Setorial, é responsável pelos tópicos e decisão final<sup>16</sup>.

Em outra pesquisa realizada pela Comissão Europeia em 2020<sup>17</sup>, baseada em dados da OCDE, foi mostrado que, dentre os principais objetivos na implementação do SR nos últimos 10 anos, a melhoria na eficiência dos gastos no médio prazo foi a mais citada, seguida por melhorias operacionais que contribuam para o resultado dos programas, realinhamento dos gastos conforme prioridade do governo, em contraposição a corte do orçamento no curto prazo, que foi indicado como objetivo passado.

Por sua vez, os resultados obtidos por estes países, segundo a pesquisa, não ocorreram na mesma ordem em relação aos objetivos estabelecidos. O realinhamento dos gastos com as prioridades do governo foi a resposta de maior ocorrência, seguido de melhora na eficiência de médio prazo e corte de despesa no curto prazo, enquanto a eliminação de programa teve a menor ocorrência. Este desencontro entre os objetivos e os resultados reforça a importância das decisões feitas na etapa 0 e 1, como a definição do desenho do SR e a escolha dos parâmetros.

15 Government at glance (2021)

16 Conforme “Online Table G.28” da pesquisa, no link: <https://doi.org/10.1787/888934260586>

17 EC (2020), “Spending reviews: Some insights from practitioners”, Discussion Paper No. 135, European Commission, Brussels (p. 38-39)

## 2.4 Lições aprendidas

As experiências internacionais consolidadas pela OCDE e Comissão Europeia indicam que não há um caminho único para implementar o SR, nem um modelo de estratégia mais exitoso que outro: países que afirmaram a importância do SR na alocação de recursos são de economias centrais e periféricas, com planejamento centralizado (nacional) ou operando em estruturas federadas. Em países em que há plano nacional de desenvolvimento, verificou-se maior vinculação entre estratégias de médio prazo e orçamento.

A experiência internacional é uma valiosa oportunidade de avaliar as opções estratégicas para melhorar os gastos públicos, ainda que o desenvolvimento e os resultados estejam associados a um contexto particular. Assim, os resultados exitosos não devem ser adotados sem avaliar o seu contexto, além de verificar eventual existência de lacunas nos pressupostos e a viabilidade para o país ou estado, considerando-se seu arcabouço legal e institucional.

A despeito dos desafios na implementação do SR identificados nas pesquisas realizadas nos países da OCDE, verifica-se a crescente importância do SR no processo orçamentário<sup>18</sup>: das 5 fontes de informações de desempenho utilizadas no processo orçamentário (relatório de desempenho, SR, avaliação de programas, informações estatísticas e informação de desempenho de fonte independente), o SR constava da 4ª classificação em 2016, ao passo que em 2018 foi citado como a segunda fonte mais utilizada.

Entretanto, a mesma pesquisa indicou a disponibilidade de informações de desempenho e a qualidade da informação como um dos principais desafios na implementação do SR, seguido de falha na implementação (escolha dos indicadores, desenho) e restrição no prazo de implementação.

Finalmente, verifica-se que cada vez mais países vêm utilizando o SR, cada um no seu contexto político, econômico e institucional. Recentemente, nota-se uma tendência de mudança de SR, passando-se do corte de despesas de curto prazo para uma visão de eficiência, efetividade e alinhamento dos gastos com as prioridades do governo. Para isso, os desafios mais importantes estão relacionados a assegurar a qualidade e disponibilidade de informações de avaliação e a estruturação do SR de forma que disponibilize resultados relevantes e tempestivos para decisão orçamentária. Assim, o alinhamento com calendário orçamentário é crítico.

As experiências internacionais demonstram que, dentre as boas práticas do SR, verificam-se a integração com o Quadro de Despesas de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure*

18 Spending Review: some insights from practitioners – European Commission - Discussion paper 135 – December 2020.





*Framework - MTEF*<sup>19</sup>) e o orçamento anual; o estabelecimento de orientação clara no SR sobre objetivos das políticas públicas e programas do governo; além de buscar por consenso entre os atores e apoio político para assegurar a implementação das recomendações do SR.

Considerando a estreita relação do SR com o processo orçamentário, vale mencionar que a OCDE publicou em 2015<sup>20</sup> os 10 princípios orçamentários. Ressalta-se que três desses princípios alinham-se com o SR: 1) gerir o orçamento dentro de limite claro, crível e previsível da política fiscal; 2) alinhar o orçamento com prioridades estratégicas de médio prazo do governo; 3) assegurar que desempenho, avaliação e benefícios sociais sejam integrados ao orçamento, retomando novamente a importância da avaliação dos gastos públicos.

### **3. SR NO BRASIL E PROPOSTA PARA SÃO PAULO**

Conforme nos ensina a experiência internacional, a existência de um arcabouço de avaliação de políticas públicas é uma condição chave para sucesso na implementação de um SR.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas ainda não está sistematizada e institucionalizada de forma a impactar o processo orçamentário na Administração Pública. Mas já existem iniciativas, isoladas, a exemplo dos Relatórios de Políticas e Programas de Governo encaminhados pelo Tribunal de Contas da União – TCU – ao Congresso Nacional desde 2018. Há, também, aquelas produzidas no âmbito do controle interno pela Controladoria Geral da União – CGU –, além das produzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>21</sup>. Ou seja, já existe uma cultura de avaliação de políticas públicas tomando corpo no país, ainda que essas não sejam concebidas com a finalidade específica e formal de subsidiar as decisões alocativas de natureza orçamentária.

Outro avanço no sentido de institucionalização da avaliação de políticas públicas vem da instituição do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do governo federal. Criado em 2019, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP – tem por objetivo avaliar as políticas públicas e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas resultantes da avaliação. É composto por um comitê de políticas de subsídios (CMAS) e outro de gastos diretos (CMAG), apoiados, dentro de suas competências, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Escola Nacional de Administração

19 Abordagem considerada boa prática orçamentária por organismos internacionais como OCDE e Banco Mundial, para integrar a política fiscal ao orçamento em horizonte plurianual.

20 Principles of Budgetary Governance - OECD 18 February 2015

21 Na IPEA, os relatórios podem ser consultados em <https://repositorio.ipea.gov.br/browse?type=subject>; a exemplo de “CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais”. Na CGU > <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>

Pública – Enap – e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Destaca-se que a norma que regulamenta o funcionamento do CMAP estabelece que as avaliações “... sempre que possível, serão integradas ao ciclo de gestão de finanças públicas, em particular, aos processos de planejamento e orçamento do Governo federal<sup>22</sup>”.

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu os seguintes comandos na Constituição Federal: (i) a determinação, no art. 37, § 16, de que os órgãos e entidades da administração pública avaliem políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados; e (ii) a previsão, no art. 165, § 16, de que esses resultados sejam observados, no que couber, pelas leis orçamentárias. Desta forma, a avaliação de políticas públicas conquistou estatura constitucional, o que contribui para a institucionalização de um SR.

Em relação a proposições existentes, pode ser citado o Projeto de Lei do Senado Federal nº 428/2017, de autoria do Senador José Serra, que visa institucionalizar o Plano de Revisão Periódica de Gastos e que, segundo consulta efetuada em 8/8/2022, se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados sob código PLP 504/2018<sup>23</sup>. Este projeto estabelece que o Plano de Revisão Periódica de Gastos deverá conter:

- I – quadro plurianual de despesas públicas, distribuídas de acordo com as funções de governo;
- II – avaliação da economicidade e da sustentabilidade fiscal das políticas públicas e dos programas governamentais, conjuntamente, e das políticas públicas e dos programas governamentais mais relevantes, isoladamente, incluindo renúncias e incentivos fiscais;
- III – impacto fiscal das despesas obrigatórias;
- IV – medidas necessárias ao aprimoramento da gestão fiscal e das políticas públicas, notadamente aquelas dedicadas à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, incluindo agenda legislativa prioritária;
- V – identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou para criar espaço fiscal para programas com mais prioridade, especialmente aqueles voltados ao desenvolvimento econômico e social.”

O projeto contempla, ainda, projeção fiscal para receitas e despesas, para os períodos de 3 (três), 10 (dez) e 20 (vinte) anos. A integração com o processo orçamentário também foi prevista: “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.” A normatização proporciona *enforcement* para o cumprimento pela Administração Pública.

22 Decreto nº 9.834/2019 – art. 5º, § 6º

23 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173860>



As iniciativas citadas até então são do governo federal. Entretanto, considerando que os entes subnacionais (estados e municípios) têm autonomia para elaboração de políticas públicas e padecem também de situações fiscais de restrição e baixa institucionalização da cultura de avaliação das políticas públicas, iniciativas que fomentem a avaliação de políticas públicas poderão ser o primeiro passo para evoluir em um modelo de SR. Além disso, ao melhorar as contas por meio de melhores práticas reconhecidas internacionalmente, pode-se facilitar o acesso a fonte de financiamento a custos menores.

Em São Paulo, o tema de SR vem sendo debatido desde meados de 2022. Exemplo concreto se dá pelo seminário realizado nos dias 27 e 28 de junho de 2022, na sede da Secretaria da Fazenda e Planejamento do estado, ocorrido em parceria com o BID e que trouxe diversos especialistas para debater a qualidade do gasto público e a ferramenta de *Spending Review*. Na ocasião, a ferramenta do Quadro Fiscal de Médio Prazo, ou *Medium Term Expenditure Review (MTEF)* em inglês, também foi amplamente debatida. Normalmente, as duas ferramentas têm grande complementaridade e podem ser adotadas conjuntamente, como é proposto por vários autores, como Couri e Bijos (2022).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil enfrenta uma situação de restrição fiscal, seja pelo alto endividamento, seja pela rigidez orçamentária. Há pressão das despesas obrigatórias, que crescem progressivamente e ocupam o espaço de gastos discricionários, incluindo o investimento público. Institucionalmente, pode-se dizer que os processos de planejamento fiscal e orçamentário do país têm apresentado diversas ineficiências, gerando problemas como a miopia de curto prazo e a inércia de muitos programas no orçamento, além do aumento das emendas parlamentares, que tem como importante implicação a fragmentação do gasto. Destaca-se ainda a fragilidade na integração das peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA). Todo esse cenário cria uma janela de oportunidade para trazer ao debate a adoção de novas ferramentas. Neste texto, focou-se a melhoria da qualidade de gastos públicos por meio da metodologia do *Spending Review*.

A experiência internacional com o SR é grande e crescente. E os resultados têm sido significativos. Há farta documentação de diferentes cases e já há a disseminação de lições aprendidas e melhores práticas. É, portanto, um caminho já trilhado e que, se adaptado às condições locais, pode ser tomado com potencial de gerar resultados significativos.

O governo federal, assim como alguns poucos estados, já apresenta algum avanço na agenda de avaliação de políticas públicas, insumo importante para o SR. Contudo, ainda há um grande caminho a percorrer, sobretudo na conexão entre as atividades de monitoramento

e avaliação e o processo orçamentário, o que contribui para melhorar o planejamento fiscal de médio e longo prazo. Esperamos que, nos próximos anos, essa agenda seja implementada de maneira mais disseminada em todo o país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. v. 1, 2017. Disponível em <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%0c3%adntese> Acesso em: 8 ago. 2022.

BIJOS, Paulo. *Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade?* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2021. (Capítulo do Livro: Governança Orçamentária no Brasil).

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Parte I e Parte II – p. 107-208. Editora: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2015. Brasília, DF: Ministério da Fazenda.

BOYA, Elba.; ERCOLI, Ricardo.; BOSCH, Xavier Vanden. *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*. 2020. DISCUSSION PAPER 135 EUROPEAN COMMISSION. ISSN 2443-8022 (online). Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135_en.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. PLS 428/2016 e PLP 504/2018. Dispõe sobre Plano de Revisão Periódica de Gastos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131419> Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. PLS 229/2009 e PLP 295/2016. Estabelece normas sobre Finanças Públicas. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990>. Acesso em: 8 ago. 2022.

COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVARDE, João; KARPUSKA, Laura. *Reconstrução: O Brasil nos anos 20*. Editora Saraiva, 2022.





GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. A institucionalização do processo de revisão de despesas no Brasil: Perspectivas legislativas para implementação de um modelo de revisão de despesas no governo federal. Revista Caderno Virtual. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Spending reviews. ROBINSON, M. 3<sup>th</sup> ANNUAL MEETING OF OECD SENIOR BUDGET OFFICIALS. Conference Centre, Paris, 2013. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en). Acesso em: 8 ago. 2022

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Government at a Glance. Spending Review, p. 132-133. Biannual. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Government at a Glance. Spending Review, p. 132-133. Biannual. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the council on budgetary governance. 2015. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> Acesso em: 8 ago. 2022

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Best Practices for Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting, vol. 2022 issue1. 2022. OECD Best Practices for Spending Reviews | READ online (oecd-ilibrary.org) Acesso em: 8 ago. 2022

ROBINSON, M. Budget reform before and after the global financial crisis. 36th annual OECD Senior Budget Officials Meeting. 2015.

ROBINSON, M. The Role of Evaluation in Spending Review. 2018. <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjpe/article/view/43177>. Acesso em: 8 ago. 2022

VANDIERENDONCK, Caroline. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. Economic Papers 525. 2014. EUROPEAN COMMISSION.