

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DE DESPESAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE REVISÃO DE DESPESAS NO GOVERNO FEDERAL

Raul Greenhalgh Garcia Junior

Servidor Público Federal.

Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Resumo: O presente trabalho trata do tema da institucionalização do processo de Revisão de Despesas no Brasil. O objetivo central é investigar “Quais são os principais obstáculos à implementação do processo de Spending Review no Brasil e de que forma eles poderiam ser contornados?”. Os objetivos específicos do trabalho são: descrever o contexto fiscal brasileiro e a necessidade de adoção de ferramentas para melhoria da qualidade do gasto público; investigar como o processo de Revisão de Despesas ocorreu em outros países, em especial, quais dificuldades foram encontradas e quais soluções foram adotadas; investigar os obstáculos para a implementação desse instrumento no Brasil, levando em conta a experiência de gestores públicos e especialistas no tema; consolidar os obstáculos identificados; e sugerir caminhos para aperfeiçoamento das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Adotou-se como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica sobre o tema e uma pesquisa qualitativa com técnicos especializados em Finanças Públicas no Brasil pertencentes ao quadro dos Poderes Executivo e Legislativo. Conclui-se que a via legislativa é o caminho mais adequado para a implementação da Revisão de Despesas e que os obstáculos podem ser superados, especialmente por uma forte liderança política na condução do processo, uma interlocução transparente com o Congresso Nacional e a sociedade e o enfrentamento da rigidez e da vinculação do orçamento brasileiro.

Palavras-chave: Revisão de Despesas; contexto fiscal, qualidade do gasto público, orçamento.

Abstract: This paper examines the institutionalization of the spending review process in Brazil. The main objective is to investigate “What are the main obstacles to implementing a spending review process in Brazil and how could they be overcome?”. This paper’s specific objectives are: describe the Brazilian fiscal context and the need to adopt tools to improve the quality of public expenditure; investigate how the spending review process took place in other countries, in particular, what difficulties were encountered and which solutions were adopted; investigate the obstacles to the implementation of this process in Brazil, taking into account the experience of public managers and specialists in this discipline; consolidate the identified obstacles; and suggest ways to improve the legislative proposals in the National Congress. The research methodology adopted included a literature review of the topic and qualitative research with technicians specialized in Public Finance in Brazil from the Executive and

Legislative Powers. It is concluded that the legislative path is the most appropriate way to implement Spending Review and that obstacles can be overcome, especially with strong political leadership during the review process, transparent dialogue with the National Congress and the public, and by confronting the rigidity and constraints of the Brazilian budget.

Keywords: Spending Review; fiscal context, quality of public expenditure, budget.

INTRODUÇÃO

O trabalho analisa os principais obstáculos à institucionalização de Revisão de Despesas no Brasil, conhecido na literatura internacional como *Spending Review*, considerando o contexto fiscal grave por que passa o país e as perspectivas de descumprimento do teto de gastos, regra fiscal introduzida no Brasil pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

O objetivo central deste trabalho é investigar quais são os principais obstáculos à implementação do processo de *Spending Review* no Brasil e de que forma eles poderiam ser contornados.

Para proceder à investigação, consideram-se como hipóteses os seguintes obstáculos: (i) a descon sideração dos resultados de avaliações de políticas públicas pelos tomadores de decisão; (ii) a incompletude dos resultados das avaliações, que podem apresentar visão tendenciosa ou resultado equivocado sobre a eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas; (iii) a dificuldade na obtenção de informações junto aos órgãos executores das políticas, uma vez que estes possuem interesse na fração orçamentária disponibilizada para seu órgão; (iv) os obstáculos à coordenação dos órgãos públicos que são comumente envolvidos no processo de revisão de despesa; e (v) a alta rigidez do orçamento brasileiro, que impõe alto custo político para a Revisão de Despesas obrigatórias, que frequentemente demandam alteração legislativa.

A metodologia utilizada contempla uma revisão bibliográfica sobre o tema e entrevistas com servidores públicos especialistas em Finanças Públicas que integram os quadros dos Poderes Executivo e Legislativo e possuem larga experiência na temática abordada neste trabalho.

O objetivo das entrevistas é testar as hipóteses consideradas no trabalho e elencar as ações necessárias para superar os obstáculos impostos à institucionalização

do processo de Revisão de Despesas no âmbito da administração pública federal. Ainda nas entrevistas, é possível discutir algumas sugestões para o aperfeiçoamento do projeto legislativo selecionado para viabilizar tal processo.

A primeira seção faz um breve relato sobre o desafio que se impõe às Finanças Públicas nos Estados Modernos e alguns instrumentos utilizados para restabelecer o equilíbrio das contas públicas. No Brasil, dado o contexto de grave crise fiscal e as perspectivas de descumprimento do limite pela União trazidos pela regra fiscal do teto de gastos, há um cenário favorável para a institucionalização de ferramentas que auxiliem na melhoria da qualidade dos gastos públicos e na eficiência alocativa do orçamento, como o *Spending Review*.

A segunda seção traz os aspectos gerais da metodologia de revisão de despesa adotada pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) e se há, de fato, a utilização da avaliação dos gastos públicos nas recomendações propostas pela ferramenta.

Na terceira seção, considerando as hipóteses do trabalho, analisam-se os obstáculos apresentados na implementação da Revisão de Despesas em alguns países da OCDE e o que foi feito para superá-los. Realiza-se um cenário prospectivo para a implementação da Revisão de Despesas no Brasil, considerando as hipóteses e as recomendações propostas com base nos achados da pesquisa qualitativa.

Na última seção, abordam-se as perspectivas legislativas para a implementação do processo de Revisão de Despesas no Brasil, através do PLS 428/2017, e algumas sugestões para aperfeiçoamento da proposição.

1 FINANÇAS PÚBLICAS NOS ESTADOS MODERNOS

Um dos grandes desafios dos Estados modernos, especialmente após a crise econômica global de 2008, é o equilíbrio das finanças públicas em um contexto de crescentes demandas sociais e recursos cada vez mais limitados.

As Finanças Públicas representam a atividade financeira do Estado, que é o elemento indispensável para o seu funcionamento. Ela não se restringe à mera arrecadação, mas a quatro áreas afins: receita pública (obter), despesa pública

(despender), orçamento público (gerir) e crédito público (criar) (MATIAS-PEREIRA, 2017).

O orçamento público é um instrumento de organização do fenômeno financeiro do Estado, de forma a disciplinar a gestão de receitas e despesas públicas coexistentes em determinado horizonte de tempo (BIJOS, 2010, p.17). Segundo Giacomoni (2012 *apud* MUSGRAVE, 1974), trata-se do principal instrumento de ação estatal na economia e possui três funções: i) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); ii) promover ajustamentos na distribuição de recursos (função distributiva) e iii) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

Para enfrentar os desequilíbrios entre as despesas e receitas públicas verificados em nível mundial, especialmente a partir do século XX – que teve como consequências a geração de *deficits* orçamentários e o aumento considerável no nível de endividamento público –, os Estados passaram a adotar medidas de ajustes fiscais – como as regras fiscais – e de melhoria na qualidade do gasto público visando a consolidação fiscal.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹, 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.

As regras fiscais podem ser classificadas em quatro tipos: resultado fiscal, dívida, despesa e receita; e estão sendo utilizadas em escala cada vez maior entre os países da OCDE, desde 2012, especialmente após a crise de 2008².

Em estudo recente sobre o tema, a Instituição Fiscal Independente (IFI)³ apresentou em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de Janeiro de 2018, um tópico especial sobre as regras fiscais no Brasil, identificando no país regras de resultado fiscal (regra de ouro e meta de resultado primário), de despesa (teto de gastos primários, limites para despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de

¹ Disponível em: <<http://bit.ly/2WJxwg8>>. Acesso em: 10 mai. 19

² Estudo realizado pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) sobre o planejamento fiscal de médio prazo e a experiência sueca, quantificam os países que adotaram, ao menos, uma regra fiscal, com base em Budina et al (2012). Disponível em: <<http://bit.ly/2JHPs7n>>. Acesso em: 13 mai. 19.

³ A IFI foi criada em 2016, por meio da Resolução nº 42/2016 do Senado Federal, e tem como função central o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais em vigência no país.

caráter continuado, geração de despesas da seguridade social), de receita (compensação de renúncias de receitas), bem como as relacionadas à dívida pública (limites para dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e suas garantias)⁴.

Essas regras fiscais constam em diferentes diplomas de nosso arcabouço normativo, como a Constituição, Lei complementares e resoluções do Senado Federal. Para o propósito de nosso trabalho, aborda-se a mais recente regra fiscal implementada no Brasil, qual seja, o Teto dos Gastos, materializado através do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95/2016).

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*.

Se, devidamente integrado ao orçamento público, essa ferramenta pode contribuir, entre outros, para: a implantação de uma cultura de planejamento fiscal de médio e longo prazos; a identificação de opções de economia; o aumento na eficiência alocativa dos recursos públicos; a priorização dos gastos públicos através de avaliação de políticas públicas com base em evidências; e a melhoria da transparência das informações fiscais (*accountability*).

1.1 A situação fiscal no Brasil e o Novo Regime Fiscal

Após reverter uma trajetória de *superavits* primários do Governo Central (composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – iniciada em 1998 e que se estendeu até o ano de 2013, com taxa média de 2,0% (R\$ 135 Bilhões, considerando o PIB de 2018) – o Brasil passou a apresentar, a partir de 2014, *déficits* primários que perduram até o presente momento⁵.

Não obstante a deterioração dos indicadores fiscais, o país apresentou a pior recessão de sua história entre os anos de 2015 e 2016, com um crescimento negativo do

⁴ Disponível em: <<http://bit.ly/2WAUBS6>>. Acesso em: 10 mai. 19.

⁵ Os dados da série histórica constam do Resultado Fiscal do Governo Central publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://bit.ly/2HgONbp>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

PIB de 6,8%⁶, superando até mesmo o biênio 1930-1931 (-5,3%) – que refletiu a grande depressão econômica mundial deflagrada pela “quebra” da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Nos anos de 2017 e 2018, o crescimento foi de 1,1% e as projeções para 2019, 2020 e 2021 são, respectivamente, 0,87%, 2,00% e 2,50%⁷.

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) – que abrange o Governo Federal, governos estaduais e governos municipais, mas exclui Banco Central e empresas estatais – em relação ao PIB, na metodologia doméstica⁸, começou a apresentar uma trajetória de crescimento mais acentuado a partir de 2014, e que persiste até os dias atuais. Em 2018, a DBGG/PIB atingiu o patamar de 77,2%. Segundo estimativas da IFI⁹, no cenário base (*baseline*) – que levam em consideração as regras que atualmente regem a dinâmica do gasto obrigatório –, se cumprido o teto de gastos, o indicador apresentaria crescimento significativo até 2023, quando atingiria 82,70%.

Já na metodologia adotada pelo FMI, a projeção é de uma trajetória crescente do indicador para o Brasil, iniciada no ano de 2015 e que irá perdurar até o ano de 2024, atingindo neste ano 97,60% do PIB, o que não se verifica nos países e grupos de países selecionados na tabela abaixo.

Tabela 1

DBGG do Brasil em comparação com países da América do Sul e grupos de países - Metodologia do FMI (Em % do PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Argentina	44,7	52,6	53,1	57,1	86,3	75,9	69	65,1	62,8	60,7	59,5
Brasil	62,3	72,6	78,3	84,1	87,9	90,4	92,4	94,1	95,6	96,5	97,6
Chile	15,0	17,3	21,0	23,5	25,6	27,2	28,1	28,7	28,8	28,7	28,3
Venezuela	63,5	31,7	30,3	33,1	175,6	214,4	228,2	247,5	261,6	274,8	272,8
América do Sul	52,1	55,7	59,4	65,1	74,8	75,3	75,2	75,2	75,1	74,7	74,5
Economias Emergentes	40,4	43,8	46,8	48,5	50,6	53	54,5	55,9	57,3	58,5	59,7
Zona do Euro	91,8	89,9	89,1	86,8	85	83,6	81,8	80,3	78,6	77,2	75,7
União Européia	87,8	86,2	85,3	83,3	81,6	80,2	78,6	77,2	75,8	74,4	73,0
América Latina e Caribe	50,8	54,1	57,6	61,2	67,5	68,0	68,0	67,9	67,8	67,5	67,3

Fonte: World Economic Outlook Database (Abril 2019) - FMI. Elaboração própria.

⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://bit.ly/2HgKf4H>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

⁷ Relatório Focus, publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (BCB), resume as estatísticas calculadas considerando as expectativas de mercado coletadas até a sexta-feira anterior à sua divulgação. Disponível em: <<http://bit.ly/2miJBvt>>. Acesso em: 16 set. 2019.

⁸ A DBGG é conceito mais em voga atualmente. A metodologia doméstica, exclui a carteira de títulos livres do BACEN e inclui operações compromissadas da autoridade monetária. Já o conceito do FMI considera o total de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e repassados ao BC.

⁹ Disponível em: <<http://bit.ly/2JhwyEX>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

Conforme a tabela 1, o Brasil apresenta, considerando os dados apurados desde 2014 e as projeções para o período 2019-2024, uma trajetória ascendente da DBGG, bem acima da média dos países emergentes, de países da América do Sul, da América Latina, da Zona do Euro e da União Europeia.

Para não tornar a análise viesada, realçam-se três países do nosso continente: Argentina (envolvida em uma grave crise econômica), Chile (que é a referência de um país ajustado do continente) – ambos classificados como emergentes – e a Venezuela (mergulhada em uma profunda crise política e econômica). O Brasil só possui um indicador inferior a este último.

Diante desse cenário de deterioração das finanças públicas e de forte contração da atividade econômica, o Governo Federal apresentou, em 2016, uma Proposta de Emenda Constitucional, batizada de “PEC do Teto dos Gastos Públicos”.

Tendo como principal diagnóstico do problema fiscal do Governo Federal o crescimento acelerado da despesa pública primária, que crescia acima da inflação e em escala mais do que três vezes superior à receita, a medida objetivava, fundamentalmente: estabilizar o crescimento da despesa primária, e conseqüentemente, a expansão da dívida pública; restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública; retomar a confiança dos agentes econômicos; conter a alta dos juros, que deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia¹⁰.

Após seis meses de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada, em 15/12/2016, A EC 95/2016, que instituiu o NRF.

Convém registrar que o arcabouço legal de finanças públicas existente até a sua instituição, em especial a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), não havia sido suficiente para controlar a expansão da despesa nos níveis insustentáveis observados.

Isso se deve ao fato de que o processo anual de fixação de metas fiscais está centrado nas metas de resultado, de modo que a definição de metas para despesas se tornou apenas um rito protocolar que segue as projeções de receitas, muitas vezes estimadas de forma fantasiosa.

¹⁰ Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG. Disponível em: <<http://bit.ly/2Vxrraf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Ademais, o seu caráter de curto prazo – em que as metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, devem ser estimadas para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes – não possibilitou um planejamento e controle adequado de despesas no longo prazo, sendo um instrumento de freio e contrapeso (*check and balances*) ineficaz frente ao viés de déficit governamental.

O NRF, cujo arcabouço normativo está voltado ao controle mais efetivo e duradouro da despesa pública, não tem, portanto, o condão de substituir a LRF, mas sim de complementá-la. Ele limita o crescimento das despesas primárias do Governo Federal à taxa de inflação e tem como objetivo central conter o endividamento e reequilibrar as contas da União.

Por essa sistemática, o teto da despesa primária, à exceção do ano de 2017 (primeiro ano de vigência do NRF), seria calculado com base no limite do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA apurado nos doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (art. 107 do ADCT). Após o 10º ano de sua vigência, o Poder Executivo poderá propor, através de projeto de lei complementar, a alteração do critério de correção dos limites (art. 108).

O art. 109 do ADCT, introduzido pelo NRF, trata dos gatilhos a serem acionados em caso de descumprimento dos limites individualizados impostos ao Poder Executivo, aos órgãos dos Demais Poderes, Ministério Público da União – MPU e Defensoria Pública da União – DPU (total de quinze limites).

Ele veda ao Poder Executivo ou ao órgão que o descumpriu, até o retorno ao limite: o aumento de despesas com servidores ou empregados públicos e militares; criação de despesas obrigatórias em geral e seu reajuste acima da variação da inflação; realização de concurso, exceto para reposição de vacâncias; admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesas e decorrentes de vacâncias.

Por fim, os artigos 113 e 114 determinam que a proposição legislativa que crie e aumente despesa deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto

orçamentário e financeiro e poderá ter sua tramitação suspensa para análise de compatibilidade ao NRF.

Em razão do cenário fiscal descrito nessa seção; da vinculação e rigidez orçamentária – cujas despesas primárias obrigatórias já representam mais de 92% do total de despesas – e da necessidade de reformas estruturais, especialmente a Reforma da Previdência¹¹, cujos gastos com benefícios já representam 49,2% das despesas primárias obrigatórias¹²; dos *deficits* primários recorrentes desde 2014, é de se concluir que o NRF, isoladamente, não tem a potência suficiente para conter a trajetória explosiva da dívida pública.

Assim, torna-se evidente que a possibilidade de inobservância dos limites impostos à União pelo NRF é real e está próxima de se concretizar, como será visto na análise prospectiva realizada adiante.

1.2 Perspectivas para inobservância de limites pela União

Com base nos estudos da IFI (IFI, 2019), estima-se, no cenário base, que a União irá romper o teto de gastos em 2022. A construção desse cenário tem como base a margem fiscal (IFI, 2017), indicador criado pela instituição para avaliar o espaço fiscal para ajustar as contas públicas (consolidação fiscal) descontadas as despesas obrigatórias e as discricionárias necessárias para o cumprimento dos mínimos constitucionais (quase-obrigatórias).

A metodologia de apuração da margem fiscal leva em conta as despesas que não estão sujeitas ao teto das despesas primárias, isto é, corresponde ao grau de liberdade para promoção de cortes de despesa no curto prazo. O indicador pode ser melhor visualizado através do quadro abaixo:

¹¹ O Governo Federal encaminhou, em 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016. Em 2018, a sua tramitação foi suspensa em razão da insuficiência de votos para a sua aprovação no Plenário da Câmara e, posteriormente, pelo decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288/2018), cujo período de vigência (31 de dezembro de 2018) impedia, por força de lei, que a reforma fosse aprovada. Em 2019, o Governo Federal apresentou uma nova proposta (PEC 6/2019), mais abrangente e cuja potência fiscal estimada foi de R\$ 1,236 trilhões em 10 anos. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados, em dois turnos, e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, faltando a apreciação pelo Plenário.

¹² Raio X do Orçamento elaborado pela CONOF. Disponível em: <<http://bit.ly/2JhVJas>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

Despesas sujeitas ao teto
(-) Previdência
(-) Pessoal
(-) Abono e Seguro Desemprego
(-) Benefício de Prestação Continuada (BPC)
(-) Bolsa Família
(-) Demais despesas obrigatórias
(-) Legislativo, Judiciário, MPU e DPU
(-) Mínimo da Saúde
(-) Mínimo da Educação
(=) Margem Fiscal

Segundo as projeções da IFI, o risco de descumprimento do teto é alto em 2022. Neste ano, as despesas discricionárias são estimadas em R\$ 82 bilhões; a margem fiscal foi calculada em R\$ 56 bilhões; e o valor mínimo de gastos discricionários para que não haja paralisação da máquina pública (*shutdown*) foi estimado em R\$ 85 bilhões.

Para evitar a inobservância de limites impostos pelo teto de gastos, e os acionamentos dos gatilhos previstos pelo NRF em seu art. 109, torna-se recomendável, além da aprovação de reformas estruturais – de difícil implementação – a institucionalização de medidas que objetivem a melhoria na qualidade dos gastos públicos, possibilitando uma ampliação da margem fiscal sem comprimir as despesas discricionárias. Uma dessas medidas, objeto central deste trabalho, é a Revisão de Despesas (*Spending Review*).

1.3 Melhoria da qualidade dos gastos públicos no Brasil

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. De acordo com JOAQUIM LEVI (*apud* BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015, p.14):

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.

Para atender as demandas por serviços públicos e, em sentido amplo, o bem-estar da população, o Governo utiliza-se das políticas públicas. 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 (BRASIL, 2018, p.14).

Depreende-se do conceito acima que a melhoria da qualidade do gasto público passa, necessariamente, pela institucionalização do processo de avaliação de políticas públicas – visando a eficiência, a eficácia e efetividade das mesmas – e a sua integração com o processo de elaboração e acompanhamento das leis orçamentárias, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹³.

É no processo de avaliação, valendo-se de ferramentas estatísticas apropriadas, que se torna possível saber com elevado grau de confiança o impacto, o retorno e a eficiência de determinada política pública.

Seguindo as experiências internacionais, como as verificadas no Chile, no Reino Unido, no México e na Coreia do Sul¹⁴, o Governo Federal estruturou um sistema de avaliação de políticas públicas composto pelos seguintes atores (BRASIL, 2018, pp.20-23):

1) Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap)

Instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 2016, é o responsável pela coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas financiadas por gastos diretos da União, ou seja, recursos do Orçamento Geral da União (OGU), sem substituir as atividades de monitoramento e avaliação desenvolvidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Os seus objetivos (art. 1º, incisos I e II) são: i) aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; e ii) aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público.

2) Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas)

¹³ As peças orçamentárias constam dos artigos 165 a 169 da Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CF/88). Disponível em: <<http://bit.ly/2wakNr7>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

¹⁴ Cf BRASIL, 2018, pp. 18-19.

Instituído pelo Decreto nº 9.588, de 2018, tem como principal atribuição monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios (benefícios tributários e benefícios financeiros ou creditícios) da União.

As suas atribuições constam do art. 2º do decreto, com destaques para: i) implementar medidas com vistas a conferir publicidade às suas atividades, de modo a assegurar a transparência ativa de seus atos e a adoção de boas práticas de governança e ii) cientificar o Comitê Interministerial de Governança – CIG sobre a lista de políticas públicas financiadas por subsídios da União que serão objeto de avaliação em determinado período e sobre o resultado dessa avaliação

3) Comitê Interministerial de Governança (CIG)

Instituído pelo Decreto nº 9.203, de 2017 e alterado pelo Decreto nº 9.901, de 2019, o comitê tem a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. A governança pública representa o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No que tange às diretrizes da governança pública, destacam-se àquelas relacionadas ao processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, quais sejam: i) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; ii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios e iii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

3) Órgãos setoriais

De acordo com a Lei 10.180, de 2001, os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. Por serem os executores das políticas públicas, eles possuem conhecimentos específicos, dados e informações relevantes que podem auxiliar no processo de avaliação.

4) Escolas de Governo

Exercem atividades de apoio para o desenvolvimento das atividades de avaliação e de pesquisa do CMAP e do CMAS, como, por exemplo, promover programas de treinamentos de capacitação técnica, promover acordos de cooperação com a academia, organizações da sociedade civil, etc. Estão entre elas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a Escola de Administração Fazendária – ESAF.

A integração desses atores, sob a coordenação do CIG – exercida pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República – é primordial para o fortalecimento do sistema de avaliação de políticas públicas do Governo Federal e a disseminação da cultura de avaliação entre os demais entes públicos.

Muitos avanços já foram alcançados em nível federal¹⁵, no que se refere a governança e na melhoria da eficácia e efetividade das políticas públicas, o que representou economias orçamentárias relevantes.

No entanto, o grande desafio que se apresenta é a utilização desse instrumento de maneira perene de forma a orientar a alocação de recursos orçamentários em um contexto de alta vinculação e rigidez orçamentária, da instituição do NRF e do difícil processo de convencimento junto aos atores afetados pelas recomendações, incluídos os parlamentares, que em última instância aprovam as leis orçamentárias.

Uma recomendação no sentido de reduzir despesas de uma política pública, descontinuí-la ou mesmo recomendar a sua priorização, ainda que baseado em evidências robustas (análise de custo-benefício, análise de custo-efetividade, por exemplo), pode afetar a vida de muitos beneficiários.

Apesar das dificuldades citadas, algumas oportunidades se abrem para viabilizar a integração entre a avaliação e o processo orçamentário.

A primeira é que “a maior rigidez impõe uma priorização dos recursos disponíveis e o questionamento do caráter “incremental”¹⁶ que caracteriza o processo orçamentário, abrindo espaço para mudanças mais profundas nas programações que

¹⁵ Sobre os estudos e propostas do Cmap no período de 2016 a 2018, ver IPEA, 2018. Sobre as alterações legais decorrentes das recomendações do Cmap, ver BRASIL, 2018, p.25.

¹⁶ Sobre a teoria do orçamento incremental, ver Wildavsky *apud* Giacomoni, 2019, pp. 23-31.

contemplam o orçamento visando à maior eficiência alocativa. Nesse contexto, a avaliação pode servir de base para alimentar o debate sobre cortes não lineares, priorizando a eficiência e a efetividade das políticas na alocação dos recursos” (BRASIL, 2018, p.44).

Outra grande oportunidade vem da institucionalização do processo de Revisão de Despesas no âmbito da administração pública federal pela via legislativa, utilizando como metodologia o processo de *Spending Review* adotado por países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo objetivo é propor alternativas para redução de gastos ou para dar prioridade a gastos mais importantes.

Logo, a introdução no ordenamento jurídico do processo de Revisão de Despesas no âmbito do governo federal, conferiria legitimidade, perenidade e transparência necessários para que as suas recomendações sejam integradas ao processo orçamentário, valendo-se dos subsídios obtidos através do sistema de avaliação de políticas públicas do Governo Federal.

2 REVISÃO DE DESPESAS

O processo de Revisão de Despesas entrou de maneira mais consistente na agenda fiscal de diversos países após a crise econômica global de 2008 com o propósito de reforçar a consolidação fiscal e a cultura da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Dentre as metodologias adotadas para a Revisão de Despesas, duas se destacam: o “*Spending Review*”¹⁷, utilizado por alguns países membros da OCDE, e o “Public Expenditure Review”, objeto de estudo do Banco Mundial (BM), cujas traduções literais adotadas serão, respectivamente, Revisão de Despesas (RD) e Revisões de Despesas Públicas (RDP).

¹⁷ A metodologia tem como base os estudos e apontamentos de Marc Robinson. Marc Robinson é consultor sênior, lidera o grupo de consultoria PFM Results (www.pfmresults.com), já assessorou mais de 30 países em reformas orçamentárias, é membro do Painel Consultivo da OCDE sobre Orçamento e Despesas Públicas (*OECD's Advisory Panel on Budgeting and Public Expenditures*) e já integrou o Departamento de Assuntos Fiscais do FMI (*Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund*).

2.1 Diferenças entre as principais metodologias internacionais para Revisão de Despesas

As metodologias acima descritas possuem diferenças relevantes, de acordo com LIENERT (2015, pp. 184-186), sendo que duas merecem destaque.

A primeira diferença está relacionada aos objetivos e ao escopo da revisão: enquanto a RD possui um foco no reexame contínuo de despesas existentes (cenário base) para auxiliar os decisores no processo de preparação do orçamento, a RDP, em geral, foca na análise de setores de despesas específicos de maneira única.

A segunda, por sua vez, diz respeito ao vínculo com o orçamento anual: enquanto na RD a análise do cenário base de despesas é aplicada sistematicamente no orçamento anual, na RPD, essa ação não é vinculada necessariamente ao orçamento anual¹⁸.

2.2 Aspectos gerais da revisão de despesa da OCDE

Segundo ROBINSON (2015, p.108), uma RD é um processo institucionalizado de revisão do cenário base de gastos com o principal objetivo de identificar opções de economia que podem ser efetivadas durante o processo orçamentário. Cenário base de gastos (*baseline expenditure*), nesse contexto, significa gasto em projetos ou programas existentes (serviços ou pagamentos de transferências), no nível exigido pelas políticas públicas ou leis vigentes.

As opções de economia, elemento central de um processo de RD, são ações específicas, como encerrar um programa ou agilizar um processo de negócios, que o governo pode adotar para reduzir as despesas agregadas (ROBINSON, 2018). Podem ser classificadas em dois tipos: economias de eficiência (*efficiency savings*) e economias de produto (*output savings*), também denominadas de economias estratégicas (*strategic savings*).

As economias de eficiência são reduções de despesas que visam entregar a mesma quantidade e qualidade de um serviço a um custo menor. Já as economias de produto ou economias estratégicas são reduções de despesas obtidas pela redução dos

¹⁸ As demais diferenças apontadas por Leinert estão descritas, resumidamente, em quadro comparativo elaborado por SILVEIRA (2017, pp. 30-31).

serviços (produtos) entregues à comunidade - em outras palavras, reduzindo ou encerrando programas.

A RD é, portanto, muito mais que uma ferramenta para reduzir as despesas agregadas. Trata-se de um instrumento central para garantir a priorização dos gastos (eficiência alocativa) – mais especificamente, para expandir o espaço fiscal disponível para gastos prioritários em um contexto de restrição fiscal (ROBINSON, 2014, p.1). Nesse sentido, a Revisão de Despesas é uma ferramenta de eficiência técnica e alocativa (ROBINSON, 2015, p.113).

Para se caracterizar um processo de RD, torna-se necessário a análise aprofundada dos gastos – mediante o auxílio dos sistemas de avaliações de políticas públicas e programas governamentais – e a identificação de opções de economias.

Deste modo, ao se utilizar da base de informações existentes sobre a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e programas e integrar as opções de economia na elaboração dos orçamentos, a RD acaba por atacar frontalmente a cultura do incrementalismo orçamentário, que se caracteriza pelos cortes ou acréscimos indiscriminados nas despesas agregadas sem critérios robustos ou de forma linear.

Antes da crise global de 2008, a RD adotada pelos países da OCDE se limitava à identificação de economias de eficiência, com pouco ou nenhum esforço dedicado à busca de economias de economias de produto ou estratégica. As exceções ficaram por conta da Holanda (*Interdepartmental Policy Reviews*), Dinamarca (*Special Studies*) e Finlândia (*The Productivity Programme*) (ROBINSON, 2014, p.7)

Após a crise global de 2008, vários países da OCDE enfrentaram uma deterioração profunda nas finanças públicas e uma crise de confiança do mercado financeiro.

Nesse contexto, a RD passou a ser adotada de maneira sistemática e foi considerada um instrumento-chave para o cumprimento das regras fiscais impostas (especialmente nos países da União Europeia, à exceção de Reino Unido e República Tcheca, que, em 2012, assinaram um pacto de estabilidade e crescimento que limitou o *deficit* em 3% do PIB) e para a consolidação fiscal de médio e longo prazos. O foco

passou, então, a ser a busca de economias de eficiência e de economias de estratégia de forma simultânea.

Alguns países como Irlanda, Canadá, Austrália e França se destacaram dentre aqueles que obtiveram sucesso na institucionalização de um processo de RD. Segundo ROBINSON (2015, p. 141), as economias geradas nas rodadas de RD estão entre 2% e 3% do total de despesas do governo. Apesar de não serem tão expressivas, as economias, são, todavia, bastante úteis para fins de realocação ou controle de gastos.

No Brasil, por exemplo, considerando as despesas primárias líquidas¹⁹ constantes da Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019) isso poderia representar uma economia aproximada de R\$ 29 bilhões a R\$ 43 bilhões.

2.3 Escopo da Revisão de Despesas

Quanto ao escopo de um processo de RD, é importante que se analisem três aspectos: o foco, a cobertura e a abrangência.

Quanto à cobertura, o processo de RD pode considerar os gastos orçamentários (despesas legalmente autorizadas na lei orçamentária) e/ou os gastos obrigatórios (despesas legalmente autorizadas na constituição e leis ordinárias para atender às demandas sociais).

A tendência recente é de uma ampla cobertura da revisão – 11 dos 15 países da OCDE declararam, em levantamento realizado em 2012, que os seus processos de RD abrangiam as despesas orçamentárias e obrigatórias (ROBINSON, 2014, p. 14).

Em relação à abrangência, o processo de RD pode ser abrangente (*Comprehensive Spending Review*) ou seletivo (*Selective Spending Review*).

Uma revisão seletiva de gastos pode ser definida como uma revisão limitada a uma lista específica de tópicos de revisão – programas, processos e/ou órgãos – que é especificada no início de cada rodada de revisão de gastos. Já a revisão abrangente não tem seu escopo limitado por nenhuma lista *ex-ante*, de modo que as equipes são solicitadas a examinar todos os ministérios a fim de identificar as mais importantes opções de economia (ROBINSON, 2014, p. 15).

¹⁹ Despesas primárias líquidas de transferências.

Uma revisão abrangente tem, portanto, um escopo maior – e gera mais economia – do que uma revisão seletiva, sendo utilizada em contextos de grave crise fiscal, diante da necessidade de se obter grandes reduções de gastos em curto espaço de tempo. No entanto, por ser bastante complexa e gerar muitas disputas a nível político e burocrático para a sua implementação, ela deve ser evitada.

A revisão seletiva é, portanto, uma abordagem melhor. Por ter caráter gradual, as suas recomendações são mais passíveis de aceitação e, se integradas adequadamente ao processo orçamentário, favorecem o planejamento fiscal de médio e longo prazos.

Para reforçar a compreensão sobre os tópicos de revisão de um processo de RD, ROBINSON (2015, p.113-114) os classificou em três tipos principais:

- **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.

Vale registrar, ainda, uma questão importante em relação ao escopo do processo de RD. Segundo ROBINSON (2013, p. 16), em geral a RD não inclui o exame de projetos de capital em construção ou aquisição (por exemplo, os projetos de infraestrutura e de TI em andamento).

Os cancelamentos desses projetos envolvem desperdícios de recursos públicos já despendidos, afetam um grande número de beneficiários e podem gerar desgastes junto à classe política e aos órgãos executores dessas despesas.

2.4 Estágios da revisão de despesa e atores envolvidos

Esta seção busca descrever sinteticamente os quatro estágios identificados na RD, bem como os atores envolvidos e os seus papéis. Conforme ROBINSON (2013, pp.16-26), as Revisões de Despesa apresentam as seguintes etapas:

Estágio 0 – Quadro de Revisão de Despesas (*Spending Review Framework*): estágio no qual as decisões acerca das características do processo de RD são tomadas (cobertura, foco, abrangência e se haverá ou não definição de metas quantitativas), podendo permanecer em vigor durante várias rodadas. Tal estágio constitui um momento prévio à RD propriamente dita, sendo recomendável que sua estruturação seja realizada de modo a não haver necessidade de modificações frequentes, a cada rodada. Os atores envolvidos neste estágio são a liderança política (LP)²⁰ e o Ministério das Finanças (MF). Os líderes políticos têm papel decisivo na elaboração do escopo da revisão, que seja capaz de fornecer medidas de poupança compatíveis com os objetivos. O MF é o órgão que comanda e gerencia em nível burocrático todo o processo e, nesse estágio, tem a função de projetar o quadro de RD e aconselhar tecnicamente a LP.

Estágio 1 – Parâmetros da Rodada Específica de Revisão de Despesas (*Parameters of Specific Spending Review Round*): é o início, de fato, do processo de RD. Nesse estágio são determinadas as características básicas para cada rodada de revisão, a saber: escolha dos tópicos de revisão (se a estrutura for uma revisão seletiva); especificação de questões e critérios de revisão para as equipes que as irão conduzir; definição das metas de economia e especificação do calendário de RD. Os atores envolvidos nesse estágio são a LP e o MF. Os líderes políticos têm fundamental importância na seleção de tópicos de revisão, na definição de metas de economia, quando relevantes, e na mobilização dos Ministérios executores das despesas, para que contribuam plenamente para o processo. Já o MF desempenha o papel de definir os procedimentos a serem adotados na RD.

Estágio 2 - Desenvolvimento de Opções de Economia (*Saving Options Development*): estágio em que são realizadas recomendações e apresentadas possíveis medidas de poupança aos tomadores de decisão. Os atores envolvidos neste estágio são

²⁰ Cf ROBINSON (2015, p.18), o termo refere-se a políticos eleitos que exerce poder dominante sobre o orçamento. Pode ser o Presidente, o Primeiro-Ministro ou um Comitê, a depender da estrutura institucional do país do sistema de governo adotado.

o MF, o Ministério de Gastos (MG) – que executam as despesas – e, em alguns poucos casos, os atores externos²¹ que, em geral, desempenham um papel consultivo. Em relação aos papéis do MF e do MG nesse estágio, há diferenças entre os países da OCDE que adotaram a metodologia da RD. Quando a RD é realizada de baixo para cima (*bottom-up Spending Review*), os MGs constituem uma equipe interna de revisão e são obrigados a identificar opções de economia para o MF e a LP, tendo um papel ativo. Canadá, Reino Unido e Irlanda são exemplos dessa abordagem. Se a RD é realizada de cima para baixo (*top-down Spending Review*), as equipes de revisão são compostas por funcionários dos MFs, sendo a participação dos MGs muito restrita. Essa abordagem foi adotada na França durante o *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP). Por fim, se a RD é realizada de forma conjunta (*joint Spending Review*) os MGs e os MFs constituem equipes conjuntas de revisão e ambos podem apresentar medidas de economias que deverão ser decididas pelas lideranças políticas. Países Baixos e Dinamarca, por exemplo, utilizaram essa abordagem.

Estágio 3 – Decisões de Economia (*Saving Decisions*): estágio final do processo de RD, onde são decididas quais opções de poupança serão implementadas. O único ator envolvido é a LP, à qual compete o papel decisório. No entanto, se o foco da economia for apenas de eficiência, e não ensejar metas drásticas de poupança, a decisão pode até ser delegada ao Ministro das Finanças.

2.5 A utilização da avaliação dos gastos públicos na Revisão de Despesas

A avaliação dos gastos públicos é um dos componentes da chamada base de informações do processo, e não se confunde com a própria Revisão de Despesas.

A base de informações da análise de gastos refere-se a informações, como indicadores de desempenho e análise de despesas, disponíveis para aqueles que realizam o processo de Revisão de Despesas e que são potencialmente úteis para aplicar os critérios de revisão para identificar opções de economia. Uma variedade de tipos diferentes de análise de despesas pode fazer parte da base de informações de Revisão de Despesas ROBINSON (2018, p. 309)

²¹ Os atores externos são representados por consultores – muitos deles já foram servidores públicos – acadêmicos, público em geral e Parlamento. Sobre o papel detalhado de cada um deles, ver ROBINSON (2014, pp. 24-26).

As análises de despesas formais são outra parte importante na base de informações do processo de RD, e têm como referência a avaliação da eficiência, eficácia ou relevância do gasto, realizada mediante a utilização de ferramentas analíticas, como a análise de processo de negócio, padrões de referência de custos, avaliações de processos, análise lógica do programa (avaliação baseada em teorias) e avaliações de resultados (ROBINSON, 2015, p. 116).

Para que os sistemas de avaliação dos gastos públicos desenvolvidos tanto pelos MFs quanto pelo MGs sejam relevantes para a Revisão de Despesas, eles devem contribuir não só para a gestão dos programas governamentais, como também para a melhoria da eficiência alocativa no processo orçamentário. Em particular, devem ajudar os avaliadores a aplicar critérios de eficácia e eficiência na busca de opções de economia (ROBINSON, 2018, p. 312).

As experiências apontadas por ROBINSON (2018, p. 313) revelaram que todos os funcionários de orçamento dos países da OCDE entrevistados em 2013 achavam que as avaliações haviam contribuído pouco para o processo de RD, mas entendiam ser importante o fortalecimento de uma base de informação, bem como o desenvolvimento de um sistema de avaliação mais “conectado” às decisões orçamentárias.

Há, portanto, um grande desafio a ser enfrentado nos países que já institucionalizaram o processo de RD, em especial os membros da OCDE, qual seja: fortalecer a base de informações e otimizar a sua integração com o processo orçamentário.

3 OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DA REVISÃO DE DESPESAS NO BRASIL

A implementação da RD de forma contínua e integrada ao orçamento é um processo complexo e exigente, que deve respeitar as particularidades institucionais de cada país. Segundo ROBINSON (2014), o modelo ideal de RD possui, em linhas gerais, as seguintes características:

- 1) Apresenta ampla cobertura de gastos e proporciona economias de eficiência e de produto;

2) É seletiva, em regra, e abrangente somente em situações de grave crise fiscal;

3) Tem como foco a identificação de medidas de poupança, e não a apresentação de novas propostas de gastos ou de reformas no Setor Público;

4) Recebe patrocínio irrestrito da liderança política;

5) Tem sua gestão burocrática conduzida pelo MF, conjuntamente com o MG.

6) Está associada à melhoria da base de informações e à utilização adequada de estudos de avaliação de políticas públicas e programas governamentais.

No entanto, para se chegar ao modelo ideal, ou próximo a ele, torna-se necessário superar importantes barreiras. Nesse sentido, para além de explicitar as vantagens da revisão de despesas, segundo a literatura internacional, bem como avaliar sua conveniência diante do contexto de restrição fiscal, esse trabalho busca também mapear os possíveis obstáculos à implementação da RD e apresentar medidas para contorná-los. Esses obstáculos dialogam diretamente com o ambiente institucional em que a RD estiver inserida, bem como com os incentivos e desincentivos para a participação dos atores em processos de avaliação de despesas.

Desse modo, primeiramente, investigam-se os obstáculos enfrentados por outros países, em especial, membros da OCDE, estudados ROBINSON (2015), como Holanda, Canadá, Austrália, Dinamarca, Reino Unido e França. Adota-se como metodologia o levantamento bibliográfico e a análise comparativa internacional, visando a identificação de experiências e aprendizados institucionais relevantes, que possam ser aproveitados no Brasil.

Em seguida, investigam-se os desafios para a implementação do processo de Revisão de Despesas neste país, tomando como base a experiência dos gestores brasileiros envolvidos na dinâmica de avaliação de políticas públicas e gestão fiscal da União. Ressalta-se que, por decorrerem do ambiente institucional brasileiro, assume-se que parte dos obstáculos à implementação da revisão já se fazem presentes no processo de avaliação de políticas públicas e de gestão fiscal. Por essa razão, para esse segundo objetivo específico, adota-se uma metodologia qualitativa, baseada em entrevistas presenciais semiestruturadas, com gestores públicos envolvidos nos referidos processos.

Tem-se como hipótese que os principais obstáculos para a implementação de um processo de Revisão de Despesas no Brasil são: (i) a desconsideração dos resultados de avaliações de políticas públicas pelos tomadores de decisão; (ii) a incompletude dos resultados das avaliações, que podem apresentar visão tendenciosa ou resultado equivocado sobre a eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas; (iii) a dificuldade na obtenção de informações junto aos órgãos executores das políticas, uma vez que estes possuem interesse na fração orçamentária disponibilizada para seu órgão; (iv) a coordenação dos órgãos públicos comumente envolvidos no processo de revisão de despesa; e (v) a alta rigidez do orçamento brasileiro, que impõe alto custo político para a Revisão de Despesas obrigatórias, e que frequentemente demanda alteração legislativa.

3.1 Obstáculos à implementação da Revisão de Despesas em outros países

Nesta seção, busca-se investigar os obstáculos à implementação de Revisões de Despesa em outros países, tendo como base as hipóteses supramencionadas, bem como identificar as medidas que tenham sido adotadas para superá-las.

Primeiramente, cumpre observar que as hipóteses (i) e (ii) guardam forte correlação entre si, uma vez que avaliações feitas de forma incompleta e/ou com baixa qualidade acabam por não ser úteis ao processo de RD e são, via de regra, desconsideradas pelos tomadores de decisão.

No estudo realizado por Robinson, concluiu-se que, de maneira geral, os países realizaram uma análise informal de gastos, especialmente no que tange ao uso de indicadores de desempenho e de informações obtidas através de sistema de avaliação do governo. Segundo o autor, é comum que o MF e os outros órgãos centrais tenham dificuldades na obtenção de informações sobre a eficácia, a eficiência e a relevância de programas e processos. Além disso, as avaliações são realizadas em grande parte pelos MGs e acabam por não ser consideradas relevantes para a tomada de decisão orçamentária e tampouco fornecer subsídios sobre as opções de economia.

Nesse sentido, cumpre mencionar o caso da Suíça, que foi o primeiro país do mundo a dispor de um artigo sobre avaliação de políticas públicas na Constituição, e desenvolveu um sofisticado sistema de avaliação. Segundo STOLYARENKO (2014), a administração pública federal suíça investe cerca de 15 milhões de francos suíços por

ano no sistema de avaliação, mas os resultados raramente são utilizados no processo de tomada de decisão e, quando o são, constituem, muitas vezes, um meio de legitimação para referendar decisão já tomada pelo Governo sobre determinada política pública. Devido à fragilidade na coordenação do processo, a avaliação é frequentemente vista como uma maneira de ganhar poder e influência dentro da administração.

Ante o exposto, observa-se que os obstáculos (i) e (ii) não foram completamente superados na experiência internacional, e há um grande desafio para a utilização da análise formal de gastos.

A hipótese (iii) está diretamente relacionada à forma de gestão e condução do processo de RD. Na grande maioria dos países estudados, a gestão e a condução do processo são, em nível burocrático, de responsabilidade do MF ou órgão equivalente (ROBINSON, 2015, p. 148). No entanto, recomenda-se uma abordagem coordenada com os MGs, visando não somente superar a assimetria de informações em favor dos órgãos executores das despesas, mas extrair deles as informações relevantes para a obtenção das opções de economia.

Sobre esse aspecto, no estudo realizado por Robinson, havia dois casos extremos: a França e o Canadá; e, também, casos intermediários, mais próximos ao modelo ideal.

As equipes de revisão da despesa da RGPP da França são compostas exclusivamente pelo pessoal do órgão central (MF) e peritos externos, o que dificulta a superação do obstáculo (iii). Na outra extremidade, há o Canadá, que atribui somente aos MGs a tarefa de realização do seu processo de RD, o que poderia comprometer – especialmente em países com pouca maturidade institucional – o resultado da identificação das opções de economia, objeto central da revisão.

Entre os casos intermediários, encontram-se países como Holanda e Dinamarca, que criaram unidades específicas de revisão de despesa no âmbito dos órgãos centrais, como as chamadas “forças-tarefa conjuntas de revisão”, compostas pelos MFs e os respectivos MGs. Essas estruturas são consideradas essenciais para a superação desse obstáculo, pois trazem os MGs para o “jogo” e propiciam um maior conhecimento por parte dos MFs sobre os programas e políticas públicas, cujo “monopólio” da informação naturalmente pertence aos MGs.

Vale registrar ainda que, no Reino Unido, durante os processos de RD realizados em 2007 e 2010, foi criada uma Comissão de Despesa Pública (*Public Expenditure Committee of Cabinet*) que contava com servidores públicos do Tesouro e dos MGs como integrantes. A revisão de 2010 contou também com o apoio de um grupo de especialistas independentes (*Independent Challenge Group*) e de sugestões do público (*Spending Challenge*), ampliando assim a *accountability* do processo de RD (ROBINSON, 2015, pp. 134-135).

A hipótese (iv) é apontada na literatura como um elemento chave à realização de avaliações de políticas públicas, bem como à efetividade do processo de RD. Para que a falta de cooperação entre os órgãos não comprometa a RD, torna-se imperioso o patrocínio incondicional da LP e a adoção de mecanismos de incentivos, que visem a mitigar as distorções que decorrem da relação entre agente e principal, no caso, entre MF e MGs.

Em relação aos mecanismos de incentivos, a experiência internacional aponta que uma medida eficaz para promover a coordenação dos órgãos é a definição de objetivos de poupança para os MGs, com possibilidade de reversão de parte do valor poupado para o órgão em caso de cumprimento do objetivo. Além disso, é possível a autorização de “gastos para economizar” (*spend to save*), ou seja, de despesas, geralmente expressivas, cuja finalidade é obter futuras economias de eficiência (por exemplo, sistemas de TI que economizam mão-de-obra). A Revisão Estratégica do Canadá (*Strategic Review*) de 2007 adotou essa medida.

Por fim, em relação à hipótese (v), os países referidos por Robinson não possuem um grau de vinculação e rigidez orçamentária tão grande quanto o Brasil. No entanto, dada a crise fiscal em que se encontravam, especialmente no pós-crise de 2008, eles não se furtaram à revisão de despesas obrigatórias.

3.2. Obstáculos esperados na implementação do processo periódico de Revisão de Despesas no Brasil

A fim de identificar os obstáculos à utilização de avaliações de políticas públicas nas decisões alocativas da União, assim como àqueles apontados na próxima seção, faz-se uso, fundamentalmente, dos achados da pesquisa qualitativa realizada

através de entrevistas presenciais semiestruturadas com 8 servidores da administração pública federal, dos Poderes Executivo e Legislativo, especialistas em finanças públicas e avaliação de políticas públicas, no período de 13/06/2019 à 31/07/2019.

A seleção dos entrevistados levou em conta sua experiência em processos análogos à revisão de despesa, ou com ele relacionados, tais como: avaliação de políticas públicas, orçamento público, finanças públicas, planejamento governamental, estatísticas fiscais e assessoria legislativa. Para proporcionar maior liberdade na elaboração de seus comentários, e não comprometer os gestores, cujas avaliações e críticas poderiam estar direcionadas aos processos em que estão diretamente envolvidos, resguarda-se sua identidade. As entrevistas foram conduzidas com base no questionário exposto no Apêndice deste trabalho, e tiveram duração média de 45 minutos.

Tal metodologia é adequada ao objetivo deste trabalho, uma vez que ele não demanda a quantificação da importância relativa dos obstáculos, mas possui caráter analítico e meramente preditivo. Assim, importa conhecer a variedade de obstáculos possíveis, sua forma de operação, isto é, os processos e mecanismos que o permeiam, e possíveis medidas de contorno.

Segundo CROUCH & MCKENZIE (2006, pp- 490-491), em pesquisas cujo objetivo seja exploratório, voltado à produção de conceitos e à identificação de processos, como neste trabalho, entrevistas não são apenas uma forma adequada de investigação; elas apresentam vantagens comparativas relevantes em face de outras metodologias de pesquisa, tendo em vista a possibilidade de alinhamento entre os entrevistados e o entrevistador, que permite o desvelamento de impressões e experiências inacessíveis a outras incursões metodológicas.

Passando-se à análise do resultado das entrevistas, verificou-se que todos os entrevistados informaram que as hipóteses elencadas representam, em maior ou menor grau, constituem entraves possíveis à implementação do processo de Revisão de Despesas no Brasil.

As hipóteses (i) e (ii) possuem estreita ligação, uma vez que pressupõem a qualidade e a utilidade dos resultados das avaliações. Sobre esse aspecto, os gestores informaram que o sistema de avaliação de políticas públicas do Governo Federal, tratado na seção 1.3, em que pesem as contribuições de seus estudos e recomendações,

gerando economias importantes, não foi estruturado de forma a subsidiar as decisões alocativas do orçamento da União.

Isso decorre, principalmente, das características de orçamento brasileiro, cujo foco é de curto prazo, e cuja gestão envolve a realização de contingenciamentos e a revisão de políticas públicas no formato *top-down*. Nas palavras do “Entrevistado 4”:

“Ele não foi pensado com essa lógica. O enfoque do sistema de avaliação é na efetividade e na eficiência das políticas e não em se buscar opções de economia. Os seus órgãos, especialmente o CMAP e o CMAS, focam na avaliação de políticas públicas específicas, mas sem uma visão agregada de forma conectada com o orçamento” (Entrevistado 6, Poder Executivo, 2019).

No mesmo sentido, o “Entrevistado 6” argumentou que:

“O sistema de avaliação do Governo está muito embrionário ainda, sem a devida publicização dos seus resultados. Essa cultura do *value for money*²² é difícil de ser implementada e leva tempo” (Entrevistado 6, Poder Executivo, 2019).

Sendo assim, seria necessária uma reestruturação do sistema de avaliação do governo federal, de modo de modo a compatibilizá-lo com o planejamento fiscal de longo prazo. Ações como a institucionalização do processo de RD e a capacitação do quadro técnico dos órgãos que integram o sistema – com foco na internalização da cultura de avaliação e de gestão de políticas públicas baseadas em evidências – poderiam contribuir para viabilizar tal reestruturação e a utilização efetiva do resultado de suas avaliações nas decisões alocativas.

Para tal, seria fundamental que a liderança política – mediante norma infralegal (portaria ou decreto) – formalize tal programa e monitore os seus resultados, contando com toda a *expertise* das escolas de governo.

A gente percebe quando estuda os processos de RD implementados, que há uma preocupação muito grande em relação ao treinamento, a qualificação, ao técnico do governo preparado para fazer uma avaliação. Juntamente com essa capacitação técnica, tem que haver uma forte liderança conduzindo o processo (Entrevistado 2, Poder Legislativo, 2019).

²² Prestação dos serviços públicos, com uso dos recursos disponíveis em uma trajetória sustentável (BRASIL, 2018, p.7). Trata-se de alocar recursos em programas com maiores benefícios à sociedade.

Ainda sobre a questão da qualificação, o Entrevistado 4 mencionou que “a recapacitação seria como uma “reforma invisível”, que não aparece, mas vai qualificando o debate nos quadros dos órgãos da administração pública federal e teria efeito prático relevante. Dado a nossa estrutura atual, isso seria perfeitamente possível” (Entrevistado 4, Poder Executivo).

A hipótese (iii) poderia ser superada com um forte engajamento da liderança política visando a conscientização sobre a necessidade de se melhorar a eficiência alocativa dos recursos públicos.

Para facilitar esse trabalho seria fundamental que o processo de RD não focasse exclusivamente em corte de gastos – o que representa, no limite, perda de orçamento e perda de poder político para os órgãos executores – e que houvesse mecanismos de incentivos e sanções que viabilizasse a fluidez das informações.

Além dos mecanismos de incentivos habituais, como o retorno para o órgão executor de parte das economias apresentadas, pagamento de bonificações aos órgãos ou aos gestores, um dos entrevistados apontou a regulamentação § 8º do artigo 37 da CF/88)²³, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Ela pode contribuir para a formalização dos mecanismos de incentivos no âmbito da União, além de conferir maior transparência ao processo e proporcionar um *enforcement* importante.

O foco, então, passaria da execução de despesa – seguindo a lógica incrementalista – para o desempenho:

Como é que você consegue tornar o gestor (órgão setorial) um aliado para revelar informações sobre ineficiência em setores onde atua? Se você disser que vai cortar recursos dele, ele ficará calado. Agora, criando incentivos através da contratualização é possível trazê-los para o jogo... (Entrevistado 1, Poder Executivo, 2019)

²³ Art. 37.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

O obstáculo trazido pela hipótese (iv) é um dos mais críticos, segundo todos os entrevistados. De fato, para que haja uma coordenação eficiente do processo de RD é fundamental que: (a) a liderança política exerça um papel ativo e insira o processo de RD como parte do plano de governo; (b) seja constituído, como ocorreu nas experiências internacionais, um núcleo, sob o comando do Poder Executivo para conduzir esse processo e reportar os seus resultados à liderança e aos atores políticos, que em última instância deliberam sobre as recomendações apresentadas. Esse núcleo, que poderia ser denominado de Comitê de Revisão de Despesas (CRD), seria composto por atores-chaves, incluídos aí os órgãos representativos do Poder Legislativo, como, por exemplo, a IFI e a CONOF; (c) seja feita uma comunicação eficiente para a sociedade sobre as atribuições, metodologia de trabalho e resultados do CRD, de maneira a se transformar em um indutor do engajamento dos atores envolvidos no processo de RD, além de uma ferramenta de controle social; (d) esteja em estágio avançado o programa de recapacitação apontado como fundamental para a superação dos obstáculos apontados nas hipóteses (i) e (ii).

Não é objeto deste trabalho apresentar a composição ideal do CRD, mas sim apontar a relevância de tal instituição, desde que cumpridos as recomendações contidas nos itens (a), (c) e (d) supracitados.

A hipótese (v) é considerada o mais importante obstáculo a ser superado. Conforme já citado anteriormente o Brasil possui uma grande rigidez orçamentária, excessiva vinculação de receitas e um teto de gastos instituído pelo NRF. Nesse sentido, a margem para mudanças alocativas torna-se muito restrita.

Porém, apesar das dificuldades citadas, há uma janela de oportunidade para que a RD se torne um instrumento importante para combater tal rigidez, a despeito do alto custo político de se alterar qualquer mandamento legal vigente sobre despesas obrigatórias.

Na medida em que ela ataca frontalmente a eficiência alocativa, qualifica-se a discussão, especialmente junto ao Congresso, que é o *locus* para a realização de tais alterações. Conforme pontuado por um dos entrevistados:

“Vale registrar que a rigidez é de curto prazo. No médio e longo prazos não há rigidez, já que as leis podem ser alteradas e a RD pode

ser uma ferramenta fundamental para subsidiar essa decisão política” (Entrevistado 2, Poder Legislativo, 2019).

O atual cenário fiscal, inclusive, já tem ampliado as discussões sobre a qualidade do gasto no âmbito dos órgãos centrais e, especialmente, os órgãos setoriais da administração pública federal:

Com essa alta rigidez e o teto de gastos, os próprios órgãos, ainda que de uma forma embrionária, começam a qualificar a discussão sobre a qualidade do gasto em razão dos limites individualizados. Percebe-se que a questão da eficiência alocativa, face a restrição imposta pelo teto de gastos, passa a ser incorporada aos debates que cercam o orçamento desses órgãos (Entrevistado 8, Poder Legislativo, 2019).

Torna-se fundamental, no entanto, que a liderança política patrocine fortemente o processo de RD, comunique-o adequadamente à sociedade e, mais do que isso, o transforme em uma política de governo. Desse modo, a RD poderá se tornar um poderoso subsídio para Congresso nas decisões sobre alterações legislativas que invertam a lógica orçamentária vigente.

O exemplo mais cristalino de que o modelo preconizado pelo processo de RD pode ser uma ferramenta útil para qualificar a discussão e superar o obstáculo imposto pela rigidez orçamentária está na Reforma da Previdência, cujos gastos estão enquadrados como despesa obrigatória, sobem de maneira exponencial e demandam profundas alterações legislativas para promover economias relevantes de recursos públicos no futuro.

A Reforma da Previdência é considerada um modelo de RD, porque trouxe para o debate os gastos previdenciários no horizonte de 10 anos e isso qualificou o debate. A discussão subiu um nível. O que se debate não é se tem ou não que ter a Reforma, mas os seus *tradeoffs*. O grande feito do teto de gastos é que ele contribui para explicitar esses *tradeoffs*, qualificar o debate e inverter um pouco a lógica incrementalista de nosso orçamento. Agora, com a lógica do teto de gastos, para alguém ter mais orçamento será preciso sacrificar uma outra parte. A RD é boa para esclarecer ainda mais esse debate e organizar a execução (Entrevistado 7, Poder Executivo, 2019).

4 PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REVISÃO DE DESPESAS NO BRASIL PELA VIA LEGISLATIVA

Os entrevistados compartilham a ideia de que, no Brasil, em que pese a excessiva quantidade de leis de nosso ordenamento jurídico, o processo de RD deve ser institucionalizado através de uma lei, em razão da legitimidade e do maior *enforcement* para o cumprimento de suas diretrizes.

Três possibilidades apresentam-se para viabilizar a RD pela via legislativa: uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)²⁴, um Projeto de Lei Complementar (PLS) e os projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

A tramitação de uma PEC é por demais dificultosa e há uma resistência política natural para a constitucionalização de um tema tão controverso. Conforme o artigo 60 da CF/88, a sua tramitação exige um quórum qualificado para aprovação de, no mínimo, três quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de discussão (1º turno tem cinco sessões e 2ª turno tem três sessões).

Ademais, a RD é um tema relacionado às Finanças Públicas e o artigo 163, inciso I, da CF/88 estabelece que lei complementar²⁵ disporá sobre finanças públicas. Reforça-se que a Lei nº 4.320, de 1964, também conhecida como a Lei de Finanças Públicas (LFP), foi recepcionada pela Constituição com *status* de lei complementar. Portanto, o tipo normativo mais adequado para a institucionalização da RD é um projeto de lei complementar que altere a LFP.

Quanto às leis orçamentárias, em que pese sua iniciativa ser do Chefe do Poder Executivo e não exigir quórum qualificado para sua aprovação, tratam-se de leis não perenes e, portanto, não recomendadas para o propósito da institucionalização da RD.

²⁴ A PEC 438/2018 se apresenta como uma alternativa para a implementação do processo de despesa, durante a vigência do Novo Regime Fiscal, desde que o limite prudencial (95%) do cumprimento da Regra de Ouro seja ultrapassado, o que já ocorreu no ano de 2019.

“Art. 115. Durante o prazo de vigência a que se refere o art. 106 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

I – sempre que apurado que, no exercício financeiro anterior, a relação entre os montantes das operações de crédito realizadas e das despesas de capital ultrapassou o percentual de 95%:

b) o Chefe do Poder Executivo apresentará planos de revisão das despesas, explicitando medidas para sua racionalização, e de melhoria da arrecadação, incluindo medidas de recuperação de créditos, e enviará ao Poder Legislativo as proposições legislativas pertinentes, no prazo de encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

²⁵ Uma lei complementar exigir maioria absoluta para a sua aprovação – primeiro número inteiro superior à metade dos membros das Casas do Congresso Nacional (41 no Senado Federal e 257 na Câmara dos Deputados).

A Lei nº 13.707, de 2018 (LDO 2019), por exemplo, trouxe, de forma inédita, por iniciativa do relator Senador Dalvírio Beber, nos §§ 3º e 4º do artigo 21²⁶, uma tentativa de instituir uma Revisão de Despesas para as renúncias fiscais – que hoje representam 4,1% do PIB – visando a sua redução para 2,0% do PIB em 10 anos. Mas, o plano ainda não foi apresentado conforme preconizado na lei.

Já o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2019 (PLDO 2020), na forma enviada pelo Poder Executivo, tal dispositivo não foi retomado e consta apenas, de forma genérica, em seu artigo 110 *in verbis*:

“Art. 110. O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022”.

4.1 O Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 (PLS 428/2017)

Dois projetos de lei complementar apresentam-se como alternativas para a institucionalização do processo de RD: o Projeto de Lei do Senado Complementar nº 229, de 2009 (PLS 229/2009), também conhecido como a Nova Lei de Finanças Públicas (NLFP), de autoria do Senador Tasso Jereissati, aprovado no Senado Federal, e que aguarda a instalação de Comissão Especial na Câmara dos Deputados desde 2016, sob a identificação de Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016 (PLP 295/2016) ; e o PLS 428/2017, de autoria do Senador José Serra, aprovado no Senado Federal e que atualmente se encontra na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), da Câmara dos Deputados, sob a numeração PLP 504/2018.

²⁶ Art. 21.....

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de Revisão de Despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

III - no que tange às receitas:

a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e
b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1. prazo de vigência para cada benefício; e

2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

Antes de descrever sucintamente o conteúdo de cada um deles, convém registrar que a pesquisa qualitativa mostrou que não há consenso sobre qual projeto seria o mais recomendado para viabilizar o processo de RD.

Um dos entrevistados pontuou que “a dúvida era se o SR deveria ser tratado no PLS 428/2017 ou se deveria constar de um arcabouço mais abrangente de Finanças Públicas. Entendemos que a NLFP seria o *locus* mais adequado para tratar deste tema” (Entrevistado 4, Poder Executivo, 2019).

No entanto, o mesmo entrevistado critica a falta da liderança política na condução do processo, já que há visões antagônicas entre os órgãos centrais. Para ele, “a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) nunca avançou nesta temática, porque o seu foco sempre foi no orçamento anual. Já a STN tem mais essa visão de pensar no médio prazo” (Entrevistado 4, Poder Executivo, 2019).

No sentido oposto, o entrevistado que defende o PLS 428/2017, afirma:

A NLFP é uma imensa caravela, que anda devagar, e que possui vários temas complexos que poderiam ser tratados em projetos de lei específicos, como a RD. A melhor opção é implementá-lo através de uma legislação específica, o PLS 428/2017. O grande equívoco da NLF foi trazer vários temas para um único *locus*. O argumento usado, à época, pelo Poder Executivo de que alguns temas necessariamente deveriam ser incluídos na NLFP, inviabilizaram politicamente o seu avanço no Parlamento (Entrevistado 2, Poder Legislativo, 2019)

O PLP 295/2016 estabelece normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública, além de promover alterações na LRF e revogar a LFP. Trata-se, portanto, de um projeto complexo, cuja tramitação já ultrapassa 10 anos e cujos membros da Comissão Especial ainda nem foram designados.

Ademais, conforme citado na Audiência Pública²⁷ realizada em 04/07/2019 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o texto já necessita de alterações e está sendo discutido no âmbito de um Grupo de Trabalho composto de técnicos dos Poderes Legislativo e Executivo, que o apresentará ao futuro relator da matéria.

Dentre as alterações que estão em discussão, está prevista a inclusão de dispositivo que prevê a instituição do processo de RD, denominado de revisão periódica

²⁷ Vídeo disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56230>>. Acesso em 10 set. 2019.

de gastos da União, cujo objetivo é identificar despesas específicas consideradas ineficientes para garantir o equilíbrio fiscal, sem depender apenas de um contingenciamento orçamentário linear.

Nota-se, portanto, que, apesar da intenção de se incluir a RD no projeto da NLFP, a sua tramitação é por demasiado difícil e, certamente, estender-se-á por mais algum tempo, sendo recomendável o foco na aprovação do PLS 428/2017 (PLP 504/2018).

O PLS 428/2017²⁸ (PLP 504/2018), em resumo, tem como objetivo institucionalizar na administração pública federal de forma contínua e transparente o Plano de Revisão Periódica de Gastos (neste trabalho, denominado de RD), considerando as experiências dos países da OCDE já descritas em seção anterior. Ele é inspirado no *State of Union*, liturgia iniciada em 1790 por George Washington, em que o presidente americano apresenta ao parlamento e à nação o seu plano de governo, juntamente com a agenda legislativa necessária para o seu cumprimento, mediante a cooperação do Congresso.

Nesse sentido, o autor propõe a seguinte alteração na LFP: acresce ao Título IX (Da Contabilidade) um Capítulo V (Do Plano de Revisão Periódica de Gastos) inserindo um dispositivo (art. 106-A) que propõe que o Presidente da República, com base no inciso XI do art. 84 da CF/88²⁹, inclua a RD em anexo específico do plano de governo e o utilize para decisões sobre financiamentos de programas e projetos da administração pública federal a partir de repriorização de gastos e identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas.

O projeto traz ainda, de forma detalhada, o que deverá constar na RD, destacando-se: (i) a apresentação do impacto fiscal das despesas obrigatórias; (ii) medidas necessárias ao aprimoramento da gestão fiscal e das políticas públicas; (iii) a identificação de opções de economia para reduzir o déficit fiscal ou criar espaço fiscal

²⁸ A redação final do projeto, remetida à Câmara dos Deputados, contemplou as emendas aprovadas na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e uma subemenda no Plenário. Na Câmara dos Deputados, o PLP 504/2018, não sofreu alterações até o presente momento.

²⁹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

para programas com mais retorno para a sociedade; (iv) avaliações de programas, vinculações orçamentárias, de subsídios e subvenções e de renúncias de receitas.

Por fim, destaca-se que está previsto na RD (a) a apresentação do cenário fiscal de referência (cenário base) contendo projeções fiscais de receitas e despesas, atualizadas permanentemente, para os períodos de 3 (três), 10 (dez) e 20 (vinte) e (b) a consideração de todas as análises, estudos e diagnósticos na elaboração do PPA, LDO e LOA.

O PLS 428/2017 (PLP 504/2018) está bem alinhado à essência da RD adotado em alguns países da OCDE. Tal alinhamento, aliado ao fato de sua tramitação tender a ser mais célere e politicamente mais viável que a NLFP, o credencia a receber o apoio do Poder Executivo, através da mobilização de sua base parlamentar, para viabilizar a sua aprovação, propondo ao Congresso as alterações que julgar necessárias para o seu aperfeiçoamento³⁰.

4.2 Novos caminhos para a implementação da Revisão de Despesas no Brasil

Nesta última seção, apresentam-se sugestões para dar maior celeridade à tramitação do PLP 504/2018 e para promover aperfeiçoamentos ao texto para tornar o projeto ainda mais aderente à metodologia adotada pela OCDE.

Conforme mencionado na seção anterior, o projeto se encontra na CTASP desde dia 14/05/2018. Em 21/05/2018, foi designado relator o Deputado Índio da Costa, que apresentou relatório favorável ao projeto, na forma enviada pelo Senado Federal.

Apesar de constar da pauta para deliberação em quatro reuniões realizadas após a emissão do parecer pelo relator, houve requerimentos de retirada de pauta e a proposição não foi deliberada até a data de apresentação deste trabalho³¹.

Em razão do final da legislatura, que ocorreu no dia 31/01/2019, e do relator não ser mais membro da Comissão, a proposição está aguardando a designação de relator pelo presidente da Comissão.

³⁰ Em matéria publicada pelo Valor Econômico, em 23/05/2019, foi apresentado pelos técnicos da área econômica do Governo ao Presidente da Câmara dos Deputados, uma relação de 29 projetos prioritários (em tramitação ou a serem apresentados) que o Governo pretende apoiar para viabilizar à pauta de “modernização e digitalização do Governo”. O PLS 428/2017 (PLP 504/2018) é um desses projetos. Disponível em: < <https://glo.bo/2lQqfxF> >. Acesso em 16 set. 2019.

³¹ Trabalho depositado em 01/10/2019.

Convém registrar que tanto a direção dos trabalhos da CTASP, quanto a maioria dos seus 22 membros titulares, são compostos de parlamentares filiados a partidos de oposição ao Governo. Isso traz uma dificuldade adicional para a deliberação e aprovação desta proposição neste colegiado.

Dada a relevância da matéria, já abordada nas seções anteriores, recomenda-se as seguintes ações com o objetivo de avançar na tramitação da proposição:

- 1) Considerando que a matéria se encontra em regime de tramitação de prioridade³² previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o artigo 52, inciso II, do RICD estabelece que as Comissões deverão examinar as proposições e sobre elas decidir no prazo de 10 sessões, já esgotado. Desse modo, com base no artigo 52, § 6º³³, recomenda-se a apresentação de requerimento por parlamentar da base do Governo solicitando o envio da proposição à Comissão seguinte ou ao Plenário.
- 2) Apresentação de requerimento de urgência ao Plenário, conforme disposto do artigo 155³⁴ do RICD, sendo necessárias 257 assinaturas de parlamentares ou de Líderes que o representem.

Nota-se que a primeira ação é a mais recomendada, em razão da sua menor exigência de mobilização da base parlamentar para a apresentação de tal requerimento.

Em relação aos aperfeiçoamentos, julga-se importante efetuar duas alterações ao texto.

³² Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:

.....
II - de tramitação com prioridade:

.....
b) os projetos:

1 - de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações;

³³ Art. 52. Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:

II - dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;

§ 6º Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o Presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II.

³⁴ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

A primeira alteração está relacionada à retomada da 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. No entanto, o dispositivo foi suprimido no relatório que foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, sob a alegação de que a inclusão desta competência nas atribuições da IFI, que é um órgão vinculado ao Senado Federal, deveria ser normatizada por um projeto de resolução do Senado Federal.

Para sanar este problema, evitando-se questionamentos quanto ao vício de iniciativa citado acima e preservando as competências constitucionais do Poder Legislativo³⁵, propomos a retomada do dispositivo estabelecendo que o Poder Executivo criará, mediante regulamento, a Comissão de Revisão de Despesas, que funcionará de forma permanente e poderá contar com o apoio consultivo dos órgãos do Poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

O Poder Executivo, então, mediante decreto, estabelecerá a composição da Comissão, as suas diretrizes, os seus objetivos e a metodologia que deverá ser adotada para subsidiar as suas recomendações.

Sugere-se, dentre os órgãos que irão compor tal Comissão, a Casa Civil, que exercerá a coordenação; o Ministério da Economia (cujos órgãos centrais de orçamento – SOF – e de contabilidade – STN – estão a ele vinculados); a Controladoria Geral da União – CGU (órgão de controle da União); o IPEA; a IFI e CONOF (por ato do Poder Legislativo) e unidades orçamentárias.³⁶

A segunda alteração objetiva estreitar o vínculo do Plano de Revisão Periódica de Gastos com o orçamento, mais especificamente com a LDO.

Apesar de o PLS 428/2018 conter dispositivo que especifica que as análises, os estudos e os diagnósticos do Plano serão considerados na elaboração do PPA, da LDO e LOA, sugere-se que, após a definição das políticas, dos programas ou dos órgãos

³⁵ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

³⁶ Dado o grande volume de unidades orçamentárias, pode-se trabalhar no sentido de limitar o número, por exemplo, em razão do volume de recursos destinados pelo orçamento, evitando-se um número excessivo de órgãos na composição da Comissão.

que deverão ser objetos de revisão seletiva³⁷ de gastos, pela Comissão de Revisão de Despesas, o referido Plano deva constar em anexo específico do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, com a especificação clara dos objetivos da revisão.

CONCLUSÃO

Diante da grave crise fiscal e econômica por que passa o país, agravada após o ano de 2014, instituiu-se o Novo Regime Fiscal, mais conhecido como o “Teto dos Gastos”, instituído pela Emenda Constitucional no 95, de 2016, que estabelece limites individualizados para as despesas primárias da União para os próximos 20 anos e que limita o crescimento das despesas primárias à taxa de inflação.

No entanto, sem reformas estruturais e medidas de melhoria na qualidade dos gastos públicos, há um risco claro de descumprimento do teto dos gastos preconizados por essa regra fiscal já em 2022.

Nesse sentido, o presente trabalho mostrou a importância da institucionalização da Revisão de Despesas no âmbito da União pela via legislativa, seguindo a metodologia adotada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, conhecido como *Spending Review*.

A institucionalização dessa ferramenta, se integrada ao orçamento público, pode contribuir, entre outros, para: a implantação de uma cultura de planejamento fiscal de médio e longo prazos; identificação de opções de economia; aumento na eficiência alocativa dos recursos públicos; priorização dos gastos públicos através de avaliação de políticas públicas com base em evidências; melhoria da transparência das informações fiscais (*accountability*).

No entanto, para que a institucionalização da Revisão de Despesas (RD) se efetive na administração pública federal é necessário superar alguns obstáculos, que foram apresentados nas hipóteses deste trabalho.

Para testar essas hipóteses, realizou-se uma pesquisa qualitativa com 8 servidores especializados em Finanças Públicas dos Poderes Executivo e Legislativo. Através dos achados dessa pesquisa foram validadas todas as hipóteses e propostas

³⁷ Por ter um caráter gradual, as revisões seletivas possuem maior probabilidade de aceitação junto aos órgãos executores de despesa e ao Congresso Nacional, além de contribuírem para o planejamento fiscal de médio e longo prazos.

ações para superar os obstáculos impostos à institucionalização do processo de RD no âmbito da administração pública federal.

Dentre as ações apresentadas, destacam-se: (i) a criação de um amplo programa de capacitação dos técnicos e gestores dos órgãos centrais e setoriais do Poder Executivo da União; mecanismos de incentivos para viabilizar a colaboração dos órgãos executores de despesas e otimizar a coordenação do processo de RD; (ii) o uso da contratualização, prevista na CF/88, para a formalização dos mecanismos de incentivos e inversão da lógica incrementalista que prevalece no processo orçamentário; (iii) papel ativo da liderança política a liderança e inclusão do processo de RD no plano de governo; (iv) criação de um núcleo sob o comando do Poder Executivo para conduzir o processo e reportar os seus resultados à liderança e aos atores políticos; (v) comunicação eficaz com a sociedade e os atores políticos visando a qualificação do debate sobre a rigidez e vinculação de nosso orçamento.

Em linhas gerais, houve um consenso entre os entrevistados nos seguintes pontos:

- 1) A RD pode ser uma ferramenta importante para o planejamento fiscal de médio e longo prazos e, de forma gradual, contribuir para a melhoria da eficiência alocativa dos gastos públicos. “A RD, ainda que não traga economias relevantes no curto e médio prazo, representaria uma mudança na cultura de planejamento fiscal muito relevante” (Entrevistado 5, Poder Legislativo, 2019);
- 2) A RD deve ser institucionalizada por uma lei, pois confere ao processo uma legitimidade importante – dado que a sua aprovação ocorre nas duas casas do Congresso –, um *enforcement* maior para o cumprimento de suas diretrizes e induz os atores (liderança política, sociedade, atores políticos) a participarem do processo. Não há, no entanto, um consenso sobre qual legislação seria a mais adequada;
- 3) A RD não é, isoladamente, a solução para os problemas fiscais, mas uma ferramenta que, se institucionalizada de forma integrada ao orçamento, pode contribuir para um melhor planejamento fiscal de médio e longo prazo e um debate mais transparente sobre a alocação eficiente dos recursos públicos. “A

- RD não é uma bala de prata. Ela teria o condão de deixar mais claro quais as políticas públicas mais eficientes” (Entrevistado 3, Poder Legislativo, 2019);
- 4) O Poder Executivo deveria liderar o processo de RD, contando com um patrocínio forte da liderança política e uma interlocução qualificada com o Congresso Nacional. “O Poder Executivo tem maior capacidade técnica e de pessoal para iniciar o processo. O Congresso Nacional entraria somente na fase de aprovação da peça orçamentária, valendo-se da RD para discutir e deliberar sobre as suas recomendações” (Entrevistado 2, Poder Legislativo, 2019).

Por fim, apresenta-se como opção mais adequada para a institucionalização da RD no Brasil pela via legislativa o PLS 428/2017 (PLP 504/2018), de autoria do Senador José Serra, no qual são sugeridas algumas ações para dar maior celeridade na sua tramitação, com base no RICD, e aperfeiçoamentos para torná-lo ainda mais aderente ao *Spending Review*.

Desse modo, a RD poderia exercer um importante papel para o planejamento e equilíbrio das Finanças Públicas no Brasil, em linha com as melhores práticas internacionais.

REFERÊNCIAS

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988**: comentários aos arts. 165 a 169 / Paulo Roberto Simão Bijos. -- 1. ed. -- Brasília : Gran Cursos, 2010.

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.

Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 438, de 2018** – Autor: Deputado Pedro Paulo. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 2018. Disponível em: < <http://bit.ly/2IKHO2k>>. Acesso em: 10 set. 2019

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 295, de 2016** – Autor: Senador Tasso Jeiresati. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2mE4b9P>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar Nº 504, de 2018** – Autor: Senador José Serra. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2mcaUYk>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17 de 1989 e alterado até a Resolução nº 6 de 2019 / Câmara dos Deputados. 20ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

_____. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/2wakNr7>>. Acesso em: 3 set. 2019.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://bit.ly/2YRn4HQ>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018**. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União. Disponível em: <<http://bit.ly/2TbXBnc>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: < <http://bit.ly/217Zfto>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2jZ7o2D>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://bit.ly/2MMUReA>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. **Lei n 13.808, de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2kvgtk7>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.** Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. Disponível em: <<http://bit.ly/2KAUi4U>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 229, de 2009** – Autor: Senador José Serra. Brasília: Mesa Diretora do Senado Federal Senado Federal. 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2mCHBOS>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar Nº 428, de 2017** – Autor: Senador José Serra. Brasília: Mesa Diretora do Senado Federal Senado Federal. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2lQgHIW>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Estudo Técnico nº 10/2017. **Novo Regime Fiscal:** inobservância de limites e aplicabilidade de vedações. Disponível em: <<http://bit.ly/2knghDI>>. Acesso em 20 maio. 2019.

_____. CONOF. Estudo Técnico nº 25/2018. **Projeções Orçamentárias:** Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos. Disponível em: <<http://bit.ly/2kGLKki>>. Acesso em 22 mai. 2019.

_____. CONOF. Estudo Técnico nº 25/2018. **Projeções Orçamentárias:** Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos. Disponível em: <<http://bit.ly/2kGLKki>>. Acesso em 22 mai. 2019

CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais / Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation, Organizadores - Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

CROUCH, Mira; MCKENZIE, Heather. **The Logic of Small Samples in Interview-Based Qualitative Research.** Social Science Information, vol. 45, no. 4, Dec. 2006, pp. 483–499,

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

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo.** São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Relatório de Acompanhamento Fiscal** (RAF) nº 28. Maio de 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2k4Ktml>>. Acesso em 10 jun. 2019.

_____. Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil. **Relatório de Acompanhamento Fiscal** (RAF) nº 12. Janeiro de 2018. Disponível em: < <http://bit.ly/2kEfhvV>>. Acesso em 10 jun. 2019.

SILVEIRA, Ana Júlia Eiras da. **O atual formato de orçamentação no Brasil e a emenda constitucional nº 95, de 2016**: uma discussão acerca da oportunidade de implementação de um modelo de Revisão de Despesas no Governo Federal.

ROBINSON, Marc. Spending Review. Working Party of Senior Budget Officials. **3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials**. Paris: OECD Conference Centre, 3-4 jun., 2013. Disponível em: < <http://bit.ly/2kT0eNN> >. Acesso em: 2 abr. 2019.

ROBINSON, Marc. Revisões de Despesas na OCDE. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: STN, 2015. p. 107-160.

LIENERT, Ian. Revisão de Despesas Públicas. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: STN, 2015. p. 161-208.

ROBINSON, Marc. The Role of Evaluation in Spending Review. **Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 33, n. 1, 2018. Disponível em:< <http://bit.ly/2JIFZgC>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

ROBINSON, Marc. Spending Review. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, p. 81-122, 2014. Disponível em:< <http://bit.ly/2WOHEjB>>. Acesso em: 24 mai.2019.

STOLYARENKO, K., (2014) **National evaluation policy in Switzerland**, Parliamentarians Forum for Development Evaluation. Disponível em:<<http://bit.ly/2Z0SDLg>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

APÊNDICE – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

- 1) Dado o contexto fiscal, você é favorável a implementação do processo de Spending Review (Revisão de Despesa), metodologia adotada pela OCDE, no Brasil?
- 2) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades para a implementação do processo de Revisão de Despesas no Brasil? Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essas dificuldades?
- 3) Atualmente, na sua opinião, quais são os principais obstáculos para a utilização dos resultados de avaliações de políticas públicas nas decisões alocativas? Tais obstáculos também estariam presentes no caso da Revisão de Despesas? Quais medidas poderiam ser adotadas para aumentar a utilização dessas informações?
- 4) Na sua opinião “a desconsideração dos resultados de avaliações de políticas públicas pelos tomadores de decisão” é um problema para a institucionalização do processo de Revisão de Despesas no Brasil? Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essa dificuldade?
- 5) Na sua opinião “a incompletude dos resultados das avaliações, que podem apresentar visão tendenciosa ou resultado equivocado sobre a eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas” é um problema para a institucionalização do processo de Revisão de Despesas no Brasil? Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essa dificuldade?
- 6) Na sua opinião “a dificuldade na obtenção de informações junto aos órgãos executores das políticas, uma vez que estes possuem interesse na fração orçamentária disponibilizada para seu órgão” é um problema para a institucionalização do processo de Revisão de Despesas no Brasil? Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essa dificuldade?
- 7) Na sua opinião “os obstáculos à coordenação dos órgãos públicos que são comumente envolvidos no processo de revisão de despesa” é um problema para a institucionalização do processo de Revisão de Despesas no Brasil? Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essa dificuldade?
- 8) Na sua opinião “a alta rigidez do orçamento brasileiro, que impõe alto custo político para a Revisão de Despesas obrigatórias, e frequentemente demandam

alteração legislativa. Que medidas poderiam ser tomadas para contornar essa dificuldade?

- 9) Quais elementos adicionais você considera como fundamentais numa proposta legislativa para instituição de um processo de Revisão de Despesas, considerando como a proposta mais alinhada ao objeto do trabalho o PLS 428/2017 (Origem Senado Federal) e PLP 504/2018 (Câmara dos Deputados)?