

Revisão dos gastos públicos no Brasil

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/Universidade de Lisboa

Leonardo Ribeiro

Economista e analista do Senado Federal na área de administração pública

Uma boa gestão pública, especialmente quando envolve a difícil missão de promover o ajuste das contas públicas, se constrói na prática e na política, exigindo uma atuação estratégica compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo. Diante desse desafio inegavelmente imenso e complexo, o governo federal tem apostado todas as fichas em uma única regra fiscal – o teto de gastos cravado no texto constitucional – ignorando as palavras do famoso jornalista Mencken: para todo problema existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada.

O desafio é colossal. Para mitigar os impactos da pandemia de Covid-19, governos de diversos países têm promovido aumentos excepcionais do gasto público e de suas dívidas. No orçamento federal brasileiro, o acréscimo de despesas autorizadas já supera meio trilhão de reais, ainda que boa parte desse orçamento extraordinário não tenha sido efetivamente gasto. Desse valor, cerca de R\$ 250 bilhões se referem ao auxílio emergencial à população mais vulnerável – para uma noção da magnitude, custa aproximadamente R\$ 50 bilhões por mês contra R\$ 30 bilhões do gasto com Bolsa Família por ano.

Os gastos emergenciais do governo brasileiro para lidar com os efeitos da pandemia têm sido viabilizados pelo aumento excepcional da dívida pública, que, naturalmente, não representa uma fonte de recursos ilimitada. É natural, portanto, que haja preocupações quanto à sustentabilidade fiscal do orçamento, em especial quando se considera que as medidas para mitigar os efeitos econômicos, sanitários e sociais causados pelo vírus não podem ser cessadas da noite para o dia.

Nas atuais circunstâncias, o teto de gastos do Poder Executivo federal, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, limita a variação dos gastos federais à inflação. A regra limita parcialmente o crescimento da despesa pública primária (regra de fluxo), deixando de restringir o crescimento do montante da dívida pública (não é uma regra de estoque), que também decorre de isenções fiscais e despesas financeiras.¹ Dessa forma, o teto de gastos atua mais como “freio de arumação” da despesa pública, sem força para atuar como geração de superávit primário, uma vez que essa variável fica dependente de taxas de crescimento real (acima da inflação) da arrecadação de receitas públicas e

do Produto Interno Bruto (PIB) – o que tende a não ocorrer em tempos de pandemia e de recessão.

É sabido também que, no Brasil, a expansão das despesas obrigatórias tem reduzido o espaço discricionário do orçamento do Poder Executivo federal a níveis aflitivos, comprometendo investimentos públicos e a infraestrutura mantida pelo governo federal. O descontrole das despesas obrigatórias, na realidade, é um fruto amargo da falta de visão estratégica na condução da política fiscal. Nos últimos anos, com efeito, criou-se a cultura de que o Poder Executivo seria capaz de assegurar o equilíbrio das contas públicas e a eficiência ao gasto mediante contingenciamento e controle das despesas discricionárias. Como agravante, soluções imediatistas acabam fragilizando a credibilidade da política fiscal do país.

Em especial, destaca-se o crescimento continuado das despesas com previdência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos servidores públicos federais, que representam mais da metade do teto de gastos do Poder Executivo federal. Cabe destacar que o teto de gastos incluindo as despesas do RGPS tende a consumir fortemente o espaço fiscal das

despesas orçamentárias ao contemplar somente o lado da despesa previdenciária, ainda que o orçamento financie somente o déficit financeiro previdenciário.² Portanto, as despesas obrigatórias, incluindo a despesa previdenciária, devem comprometer o cumprimento do teto até 2026, quando se poderá propor a alteração do índice de correção do limite.

A lógica matemática nos revela que a inclusão das despesas do RGPS no teto de gastos promoverá uma forte redução da despesa pública.³ Os defensores da regra acreditam em uma espécie de milagre econômico que há décadas não se repete no Brasil. Não percebem, também, que os poucos países que usam um teto para controlar o crescimento da despesa adotam desenhos institucionais muito diferentes,⁴ assim como sempre combinam esse mecanismo com uma regra de dívida – a mais predominante no mundo, inclusive apoiada pelo Fundo Monetário Internacional⁵ e pelo nosso Tesouro Nacional.⁶ No Brasil, ainda que a Constituição tenha previsto no artigo 52 um dispositivo para se criar limites para o crescimento da dívida pública, a regra nunca foi aplicada na esfera federal. Pouco tem sido lembrada atualmente pelos que se dizem preocupados com o crescimento descontrolado da dívida pública na era pós Covid-19.⁷

Diante da inviabilidade técnica e política do teto de gastos, são preocupantes as tentativas de se burlar a regra mediante “contabilidade criativa”, como apontado pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal,⁸ quando o necessário seria avançar em reformas estruturantes – por exemplo, a criação de um sistema unificado de administração de recursos humanos⁹ –

Os gastos emergenciais do governo brasileiro para lidar com os efeitos da pandemia têm sido viabilizados pelo aumento excepcional da dívida pública

e no planejamento de ações para lidar com a ineficiência do gasto público.

Além disso, os defensores do teto de gastos promovem um terrorismo fiscal¹⁰ que nos afasta de um debate racional sobre a eficiência do gasto público e a adoção de boas práticas internacionais de governança orçamentária. Esta estratégia contraproducente, por exemplo, não nos leva para o estado da arte em matéria de finanças públicas, onde governantes de países tidos como avançados no tema patrocinam um sistema institucional, técnico e político de revisão estratégica e periódica da estrutura de gastos – que ficou conhecido como *Spending Review*.¹¹

Para superar essas limitações, o debate público contemporâneo mereceria dedicar maior atenção à prática conhecida como revisão do gasto público. No Brasil, a discussão sobre o tema ainda é embrionária, mas essa parece ser a ideia cuja hora é chegada no país, ainda mais quando se tem em mente que, para alcançar resultados diferentes, é preciso agir de forma distinta.

Em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendou ao Brasil o estabelecimento de um programa permanente de *rolling program of Spending Reviews*.¹² Trata-se de boa prática adotada em países desenvolvidos, com destaque ao fato de que, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 16 países-membros haviam realizado revisões de gastos até 2011, ao passo que em 2018 já haviam sido contabilizados 27 países praticantes.

A revisão do gasto consiste no reexame sistemático do gasto público, seja ele obrigatório ou discricionário, com o objetivo de controlar o seu montante ou encontrar espaço fiscal para a reavaliação de despesas. Nesse processo institucionalizado de reavaliação das despesas públicas, projetos e programas governamentais são reavaliados periodicamente para, necessariamente, mudar os níveis de financiamento das políticas públicas a partir de análises de seu custo e benefício.¹³ No contexto do teto de gastos, por exemplo, caberia discutir se as despesas com abono salarial, da ordem de R\$ 19 bilhões, poderiam ceder lugar à ampliação de programas de renda mínima, e se esse movimento tornaria o orçamento mais alinhado ao objetivo de redução de desigualdades. A revisão de gastos equivale a esse tipo de reflexão, realizada de forma mais ampla, inclusive em relação a gastos tributários.

É importante observar que a identificação de opções de economia fiscal é parte essencial de um programa de revisão do gasto, como demonstra a figura 1. De maneira integrada com o processo orçamentário, as avaliações da eficiência do gasto servem de insumo para um método de gestão cujo objetivo é apresentar,

da forma mais transparente possível, opções de economia orçamentária.¹⁴

O sistema de revisão de gasto envolve um trabalho de coordenação na administração pública capaz de gerar ganhos de eficiência que sejam os mais benéficos para a sociedade. O objetivo final é bastante claro: alocar recursos em programas com maiores benefícios sociais – ou *value for money*.¹⁵ O modelo adotado na Holanda, sintetizado na figura 2, representa um sistema de revisão de gasto bem-sucedido, onde avaliações *ex ante* e *ex post* das políticas públicas geram uma lista de reformas capazes de promover economias orçamentárias.¹⁶

Subsidiadas por informações quanto ao desempenho das políticas públicas, as revisões periódicas do gasto evitam ajustes fiscais imediatistas, geralmente traduzidos na forma de cortes lineares de despesa, efetuados às cegas e de modo reativo. Até mesmo por isso, é recomendável que a revisão de gastos seja adotada em conjunto com um plano fiscal de médio prazo. É preciso ter clareza sobre o volume de despesas que se considera sustentável ao longo do tempo, e quais são os ajustes necessários para que esse montante possa ser fiscalmente viável a longo prazo.

Esses são, em linhas gerais, os propósitos do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados. A referida proposição busca institucionalizar a prática de revisões de gastos no âmbito da União em uma lei permanente, com a interessante previsão de que, a cada ano, o presidente da República deva apresentar ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa, um “Plano de Revisão Periódica de Gastos”, na forma de anexo específico ao “plano de governo” a que se refere o artigo 84, XI, da Constituição. Tal prática representaria uma verdadeira revolução na articulação entre as agências legislativa e orçamentária, ainda muito pouco sensíveis à avaliação de desempenho das políticas públicas.

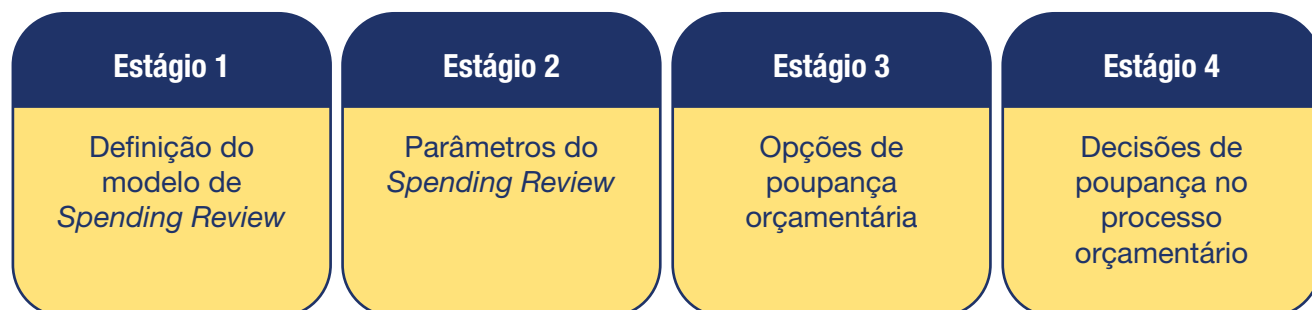
Na presença desse instrumento, o Executivo informaria ao Legislativo as principais medidas julgadas necessárias para adequar as despesas públicas às demandas prioritárias do país. O parlamento, por sua vez, teria em mãos uma pauta norteadora quanto às alterações constitucionais e legais necessárias à renovação responsável do gasto público, subsidiada por avaliações de custo e benefício dos

programas governamentais. Assim, ambos os poderes teriam condições de elaborar orçamentos anuais cada vez mais estratégicos e potencializadores da qualidade do gasto público, à luz do debate democrático.

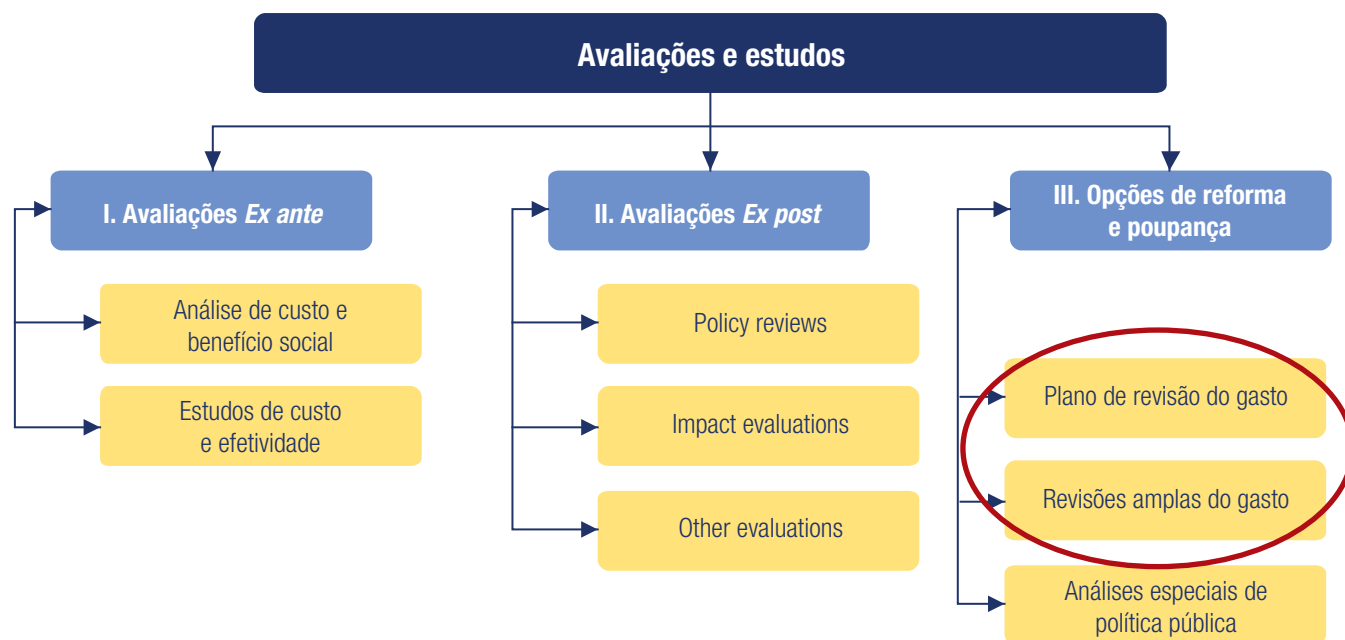
Tenha-se claro que a revisão do gasto a partir de avaliações do desempenho do gasto público representa uma oportunidade para aperfeiçoar a qualidade da política fiscal e orçamentária adotada no Brasil. Sabe-se que a pandemia de Covid-19 vem afetando fortemente as contas públicas no país, onde a elevada desigualdade de renda e a precária rede de infraestrutura já se colocava, antes da pandemia, como um enorme desafio para o desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, será crucial identificar ineficiências alocativas do processo orçamentário, à luz de uma visão estratégica de Estado.

Em suma, a embarcação com uma pesada e firme âncora corre o risco de permanecer em mar aberto por longos anos. A segurança da tripulação também depende de um rumo a ser seguido. No cenário fiscal, em que a desigual sociedade brasileira embarca no orçamento como principal instrumento de planejamento das

Figura 1 Os quatro diferentes estágios do *Spending Review* segundo Marc Robinson



Fonte: Robinson (2013).

Figura 2 *Spending Review* na Holanda

Fonte: *Spending Reviews in the Netherland, 2016*. Presentation at the Performance and Program Budgeting Working Group Pempal, 23 nov. 2016.

políticas públicas, a própria composição do gasto público pode assumir configurações insustentáveis, ainda que haja controles e limites para seu valor agregado. ❏

¹Um caso típico de teto de gastos é o limite às despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal em que é dito que o tamanho da folha salarial de um poder ou de um órgão de um governo não poderá superar um percentual da receita corrente líquida. Ver artigo 19 da íntegra da lei: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

²O economista Bráulio analisa em detalhes a regra do teto de gastos no texto "Teto de gastos: mudar para melhorar e perdurar". Blog do IBRE. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/teto-de-gastos-mudar-para-melhorar-e-perdurar>>.

³A Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2019, apresentada pelo senador José Serra, exclui do teto de gastos do Poder Executivo as despesas com benefícios do RGPS, condicionando a exclusão à aprovação do limite da dívida pública previsto no artigo 52 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/139626>>.

⁴AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo; SALTO, Felipe. (2017).

⁵FMI, (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. Editado por Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo. SDN/18/04. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>>.

⁶TESOURO NACIONAL. (2019). Regras fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/outras-informacoes-de-transparencia/material-didatico-do-tesouro-nacional>>.

⁷A economista Laura Carvalho propõe a criação de regra fiscal para controle da dívida pública, conforme artigo disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2020/Os-atalhos-e-gatilhos-do-teto-de-gastos>>.

⁸FI. (2020). Considerações sobre o teto de gastos da União. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575583/CI9_AGO2020_Consideracoes_teto_gastos.pdf>.

⁹Afonso e Ribeiro, 2017. Brasil precisa de sistema nacional unificado de administração de pessoal. *Poder 360*, Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/sistema-nacional-unificado-afonso-ribeiro/>>.

¹⁰*Valor Econômico*, 2020. "Está na hora de parar com o terrorismo fiscal". Artigo publicado em 25/8/2020.

¹¹Agradecemos pelas contribuições do especialista Paulo Bijos sobre *Spending Reviews*, consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados.

¹²FMI, 2017. Brazil: Technical Assistance Report-Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms. , 17/292; May 2017.

¹³ROBINSON, M. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, v. 13, n. 2. DOI:10.1787/budget-v13-2-en.

¹⁴ROBINSON, M. 3-rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending review. 28.05.2013. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en)>.

¹⁵VANDIERENDONCK, C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. *Economic Papers*, n. 525, July 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf>.

¹⁶*Spending Reviews in the Netherland, 2016*. Presentation at the Performance and Program Budgeting Working Group Pempal, 23 de novembro de 2016.