

SPENDING REVIEW: UM ACERTO DE CONTAS COM O FUTURO APRESENTAÇÃO IBRE/FGV

LEONARDO RIBEIRO


Economista & Analista do Senado Federal

Assessor econômico do Senador José Serra



@LEOBUDGET ON TWITTER
Governance & Public Finance

APRESENTAÇÃO

- ▶ Reflexões iniciais
 - ▶ Spending Review na OCDE
 - ▶ Spending Review no Brasil: PLS 428 / 2017
- 
- A decorative graphic consisting of several parallel white lines of varying lengths, slanted upwards from left to right, located in the bottom right corner of the slide.

REFLEXÕES INICIAIS

- ▶ DESPESA OBRIGATÓRIA x DISCRICIONÁRIA: Wildasky: a rigidez abre espaço para mudanças mais profundas nas programações visando à maior eficiência alocativa. Despesas discricionárias sofrem cortes lineares ineficientes.
- ▶ EXISTEM DESPESAS SUPER RÍGIDAS. Ex: Gastos sociais, Defesa, Segurança, Demais poderes
- ▶ O TETO DE GASTOS É INEXEQUÍVEL. RGPS e inativos do setor público representam 58% e apresentam taxa de crescimento real relevante. Comprometem o teto de gastos do Poder Executivo Federal, promovendo ineficiência alocativa intergeracional.
- ▶ UMA NOVA REFORMA FISCAL É INEVITÁVEL. Três PECS em tramitação, mas a PEC 182/2019 é a mais estruturante
- ▶ É PRECISO **REVER** O GASTO PÚBLICO SISTEMATICAMENTE. A avaliação do gasto é um insumo da Revisão.

RGPS E A RIGIDEZ

Gasto primário total	2016 *			1988 *		
	R\$ milhões	% PIB	% do Gasto	R\$ milhões	% PIB	% do Gasto
	1.294.017,5	19,9%	100%	442.063,7	12,70%	100%

Itens	2016 *			1988 *		
	R\$ milhões	% PIB	% do Gasto	R\$ milhões	% PIB	% do Gasto
Pessoal	266.776,8	4,1%	20,6%	149.675,1	4,3%	33,9%
Previdência	525.233,6	8,1%	40,6%	87.020,4	2,5%	19,7%
Seguro Desemprego	40.335,4	0,6%	3,1%	2.436,6	0,1%	0,6%
RMV, LOAS e EPU	50.729,4	0,8%	3,9%	10.094,4	0,3%	2,3%
Subsídios	24.464,3	0,4%	1,9%	27.846,5	0,8%	6,3%
Nova rigidez	185.198,7	2,9%	14,3%	0	0,0%	0
Demais gastos rígidos **	67.267,4	1,0%	5,2%	22.980,0	0,7%	5,2%
Total	1.160.005,6	17,9%	89,6%	300.053,0	8,6%	67,9%

Fonte: STN e IBRE (Manoel Pires). Cálculos feitos por Leonardo Ribeiro

* Em valores de 2017

** projeções

DESPESAS SUPER RÍGIDAS

Execução orçamentária 2018		R\$ milhões
Gastos obrigatórios *	1.204.677,7	100%
1. Gastos sociais	832.109,9	69%
Previdência social (RGPS)	587.104,1	49%
Assistência social (BPC e Bolsa-Família)	85.110,0	7%
Saúde	82.869,8	7%
Trabalho (Seguro e Abono Salarial)	53.634,5	4%
Educação	23.391,4	2%
2. Pessoal	297.554,9	25%
Ativo	161.639,6	13%
Gastos sociais	59.497,6	5%
Justiça	27.501,0	2%
Defesa	25.139,4	2%
Segurança Pública	8.516,7	1%
Legislativo	4.944,1	0%
Demais executivo	36.040,9	3%
Inativo e precatório	135.915,3	11%
3. Demais executivo	75.012,9	6%
Precatórios	30.441,5	3%
Agricultura (subsídios)	13.091,5	1%
Defesa e Segurança	9.828,9	1%
Outras	21.651,0	2%
Complementação 10% FGTS	5.029,9	0%
Financiamento de campanha eleitoral	1.716,2	0%
diversas outras (pulverizadas)	14.904,9	1%

* Gastos obrigatórios representam 89% da despesa primária, líquida de transferências

Encerrado em
2019

INFRAESTRUTURA COMPROMETIDA

Execução orçamentária 2018		
Gastos discricionários *	149.698,4	100%
1. Custeio	96.927,3	64,7%
Educação de qualidade para todos	18.194,7	12,2%
Fortalecimento do SUS	19.455,7	13,0%
Subvenção econômica do óleo diesel	9.500,0	6,3%
Demais	49.776,9	33,3%
2. Investimento	42.497,4	28,4%
Defesa Nacional	7.949,2	5,3%
Transporte (adequação e manutenção de rodovias)	7.326,1	4,9%
Fortalecimento do SUS	4.061,4	2,7%
Educação de qualidade para todos	3.831,4	2,6%
Demais	19.329,1	12,9%
3. Inversão Financeira	10.273,7	6,9%
Participação no capital de empresas	5.327,0	3,6%
Programa Moradia Digna	2.634,9	1,8%
Integralização de cotas em organismos internacionais	1.967,7	1,3%
Demais	344,0	0,2%

* Gastos discricionários representam 11% da despesa primária, líquida de transferências

DESPESAS SUPER RÍGIDAS

Execução orçamentária de 2018	R\$ milhões	%
Despesas obrigatórias *	1.204.677,7	100,0%
Gastos sociais	832.109,9	69,1%
Pessoal	297.554,9	24,7%
Demais obrigatórias	75.012,9	6,2%

Fonte SigaBrasil

* Correspondem a 89,9% do orçamento

Execução orçamentária de 2018	R\$ milhões	%
Gastos sociais	832.109,9	100,0%
Previdência social (RGPS)	587.104,1	70,6%
Assistência social (BPC e Bolsa-Família)	85.110,0	10,2%
Saúde	82.869,8	10,0%
Trabalho (Seguro e Abono Salarial)	53.634,5	6,4%
Educação	23.391,4	2,8%

Fonte SigaBrasil

REFLEXÕES INICIAIS

Execução orçamentária de 2018	R\$ milhões	%
Pessoal	297.554,9	100,0%
Ativo	161.639,6	54,3%
Inativo e precatório	135.915,3	45,7%

Fonte SigaBrasil

Execução orçamentária de 2018	R\$ milhões	%
Pessoal Ativo	161.639,6	100,0%
Gastos sociais	59.497,6	36,8%
Justiça	27.501,0	17,0%
Defesa	25.139,4	15,6%
Segurança Pública	8.516,7	5,3%
Legislativo	4.944,1	3,1%
Demais executivo	36.040,9	22,3%

Fonte SigaBrasil

TETO DE GASTOS É INEXEQUÍVEL MESMO COM GATILHOS ACIONADOS

Descrição	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IV. DESPESA TOTAL	19,9%	19,1%	18,6%	18,2%	17,7%	17,2%	16,7%	16,2%
IV.1 Benefícios Previdenciários	8,7%	8,8%	8,6%	8,6%	8,5%	8,4%	8,3%	8,2%
IV.2 Pessoal e Encargos Sociais	4,3%	4,2%	3,8%	3,6%	3,6%	3,3%	3,2%	3,1%
IV.3 Outras Despesas Obrigatórias	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%
Abono e Seguro Desemprego	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
BPC/LOAS	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Complementação FUNDEB	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Impacto Primário do FIES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
IV.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	4,2%	3,5%	3,6%	3,4%	3,0%	2,9%	2,6%	2,4%
IV.4.1 Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
IV.4.2 Despesas Discricionárias do Executivo	2,3%	1,6%	1,8%	1,7%	1,4%	1,3%	1,0%	0,9%
Memo:								
Investimento e Inversão Financeira	0,8%	0,7%	0,9%	0,8%	0,5%	0,5%	0,3%	0,1%

Resposta do Ministério da Economia ao requerimento de informações 1031/2019, do senador José Serra, sobre as PECs fiscais (186, 187 e 188)

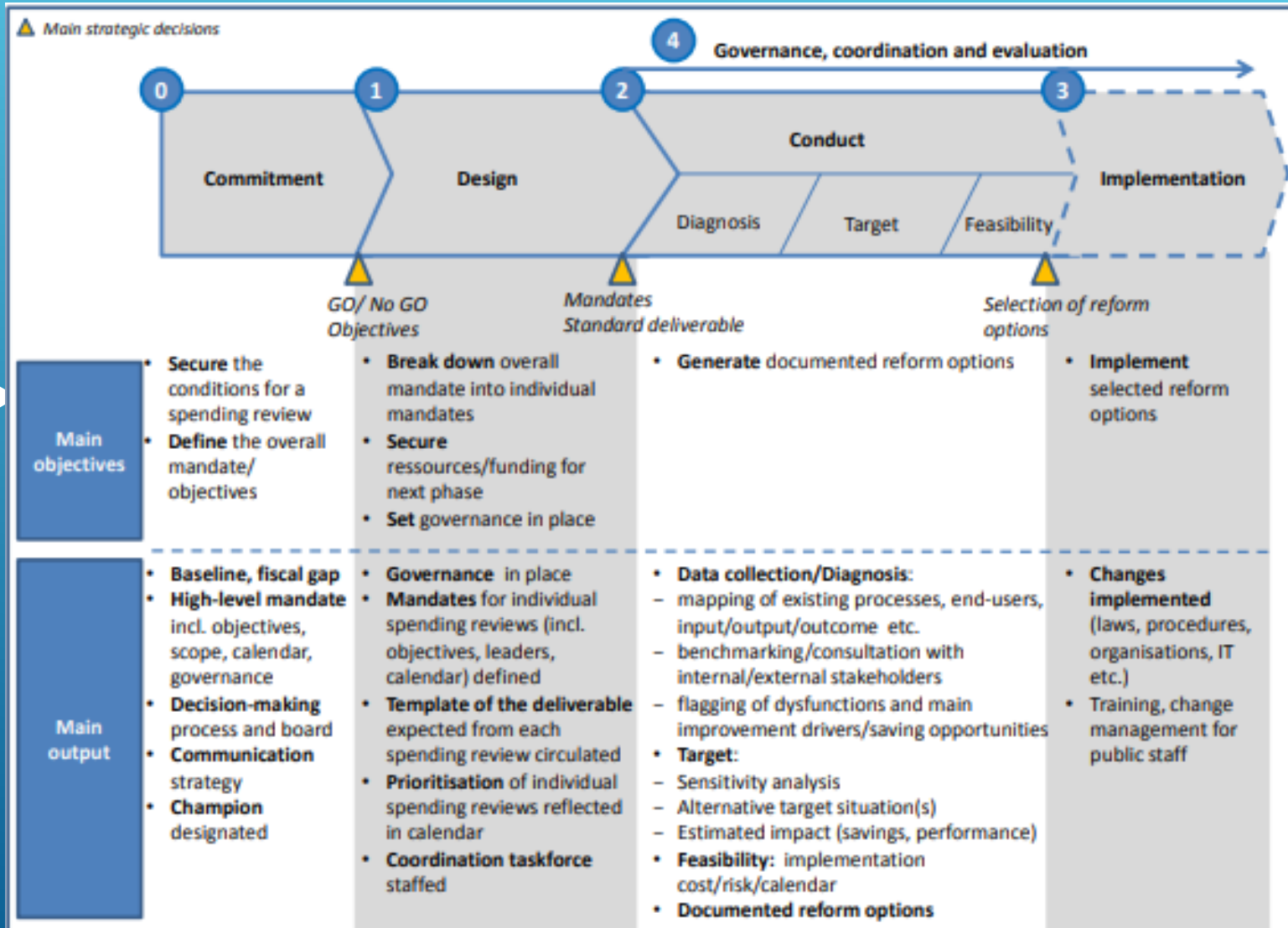
SPENDING REVIEW NA OCDE

- ▶ Processo institucionalizado e coordenado para REVISAR **projetos e programas existentes**
- ▶ Abrange: gastos discricionários, obrigatórios, transferências intergovernamentais voluntárias
- ▶ Revisão do cenário base de gastos para **NECESSARIAMENTE** mudar níveis de financiamento dos programas
- ▶ **Opções de economia** é parte essencial: essa é a diferença em relação a avaliações ordinárias de gastos. O foco é identificar economia de recursos de maneira integrada com o processo orçamentário
- ▶ Na maioria dos casos, as economias giram em torno de 2% a 3% de economia persistente

SPENDING REVIEW NA OCDE

- ▶ Spending reviews serve para: (i) **reduzir gastos públicos** ou/e (ii) aumentar espaço fiscal para **priorizações**.
- ▶ **Priorização** de gasto: alocar recursos limitados do governo para os programas com maiores benefícios à sociedade (VALUE FOR MONEY). DOCUMENTAR E MONITORAR OS GANHOS DE EFICIÊNCIA
- ▶ Poupança via: (i) ganho de eficiência ou (ii) economia de produto (corte)
- ▶ Revisões podem ser globais (geralmente em processo de consolidação fiscal) ou seletivas (lista específica)
- ▶ Abrange: gastos discricionários, obrigatórios e transferências intergovernamentais voluntárias (condicionais, não gerais)

SPENDING REVIEW NA OCDE



SPENDING REVIEW NA OCDE

- ▶ ENVOLVE CUSTOS (TEMPO, ENERGIA E DINHEIRO)
- ▶ 4 OBSTÁCULOS

(i) desconsideração dos resultados das avaliações de políticas públicas pelos tomadores de decisão

(ii) incompletude dos resultados das avaliações, que podem apresentar visões tendenciosas

(iii) dificuldade na obtenção de informações junto aos órgãos executores das políticas (assimetria de informações)

(iv) coordenação dos órgãos públicos envolvidos no processo de revisão

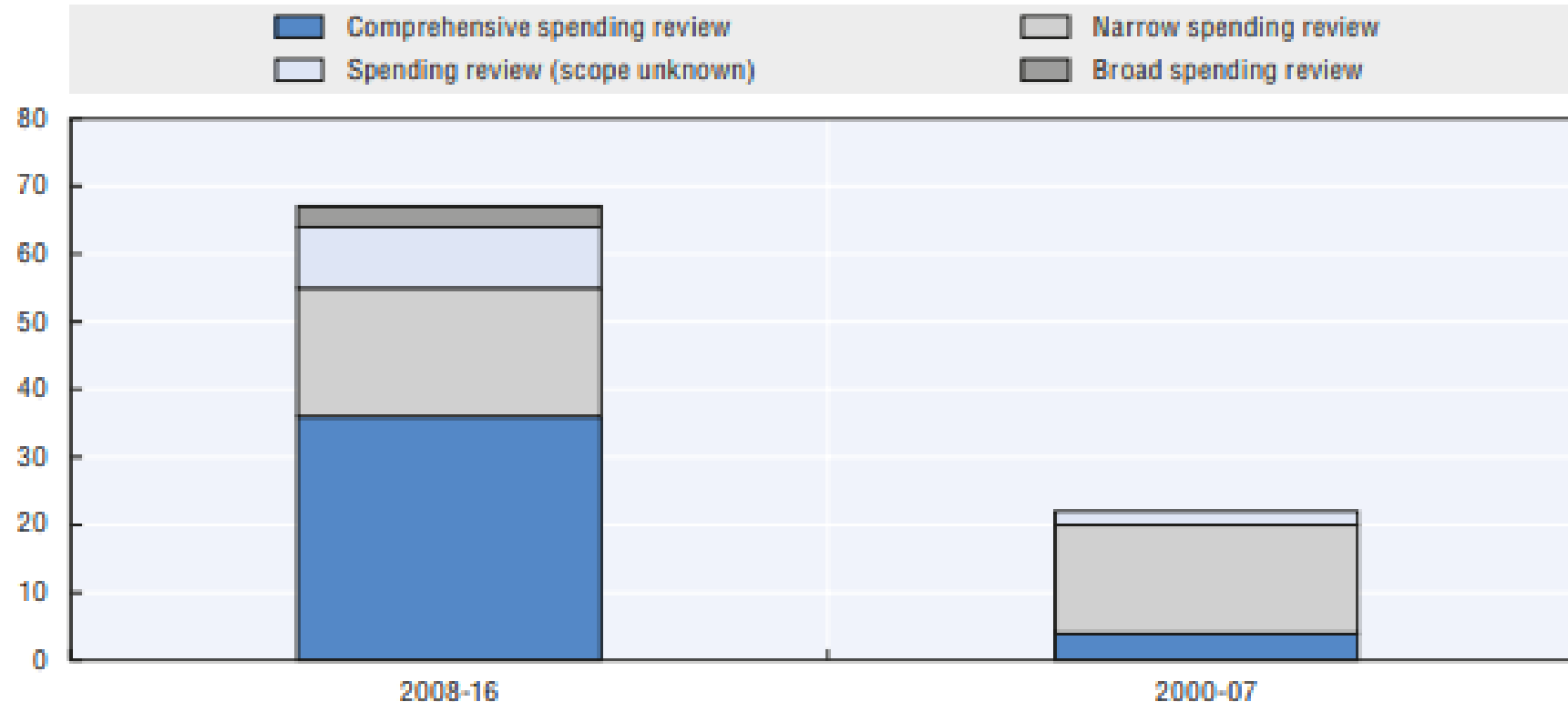
SPENDING REVIEW NA OCDE

▶ AÇÕES ESSENCIAS

- (i) Patrocínio e liderança política
- (ii) capacitação do profissionais envolvidos
- (iii) participação da academia e de Instituições públicas independentes
- (iv) método sistemático
- (v) mecanismos de incentivos e sanções para o gestor
- (vi) compatibilizar agenda legislativa x avaliações x processo orçamentário

SPENDING REVIEW NA OCDE

Figure 1.3. **Total number of spending reviews in OECD countries, 2000-2007 and 2008-2016**



Source: 2016 OECD Survey of Performance Budgeting.

For more information see Government at a Glance 2017, Chapter 6: Budgeting practices and procedures

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933541586>

SPENDING REVIEW NA OCDE

- ▶ Experiência UK

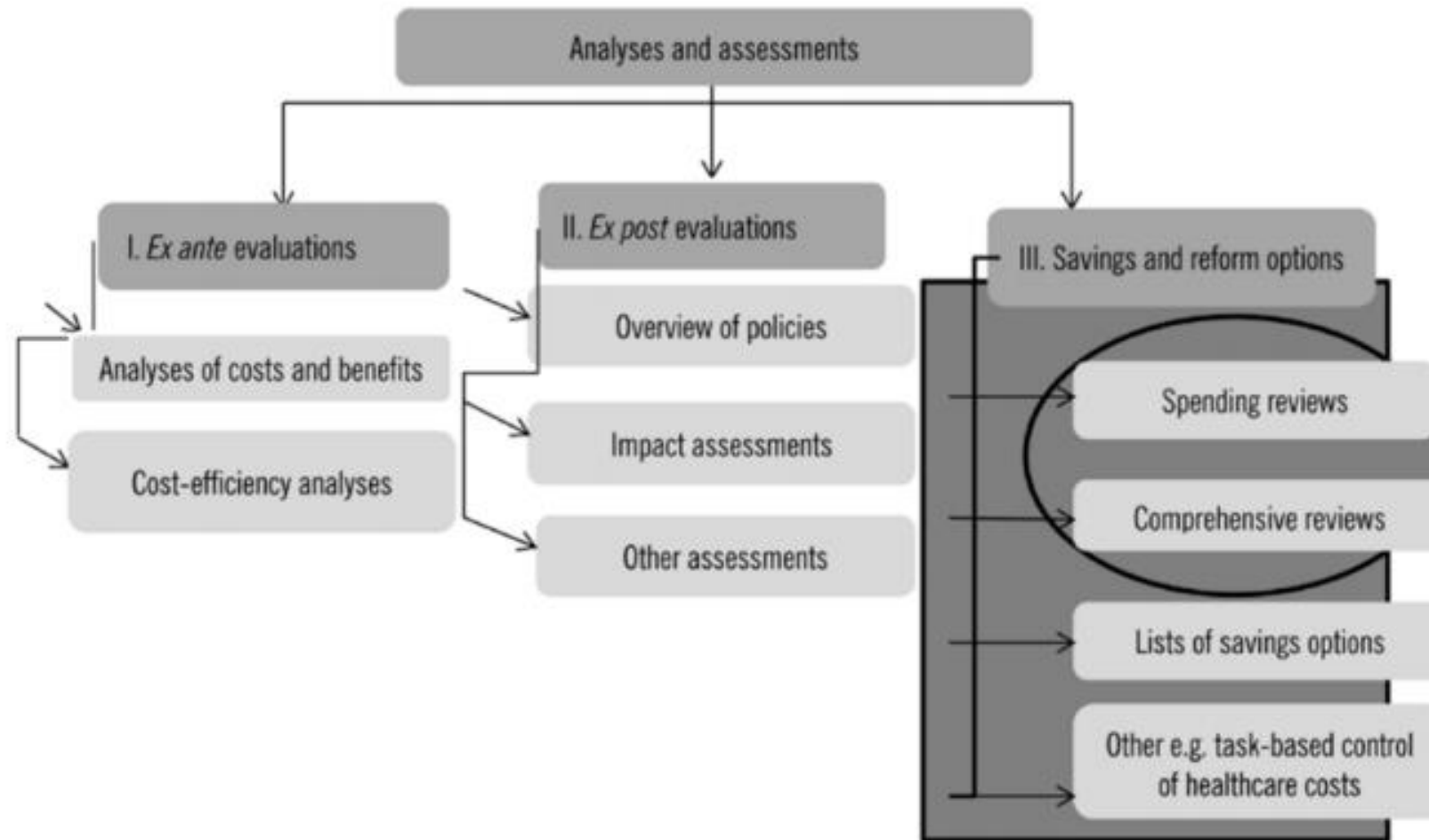
Spending review de 2015: como o governo vai eliminar o déficit e entregar segurança e oportunidades de trabalho para a sociedade nos próximos 5 anos

- ▶ O documento apresenta a seguinte estrutura:
 - ▶ Capítulo 1: Situação econômica e fiscal do País e os gastos prioritizados
 - ▶ Capítulo 2: Explicação do ajuste por departamento, considerando os limites de gastos
 - ▶ Capítulo 3: O impacto fiscal plurianual das reformas com total transparência e metodologia

Detalhe interessante: Há forte participação da IFI do Reino Unido (OBR) ao longo de todo o processo


SPENDING REVIEW NA OCDE

Experiência internacional: Holanda



SPENDING REVIEW NA OCDE

▶ ORÇAMENTO DOS ESTADOS UNIDOS 2021

- (i) STOPPING WASTEFUL AND UNNECESSARY SPENDING
 - (ii) RESIZING THE BUREAUCRACY TO FIT THE CONSTITUTION
 - (iii) ELIMINATING DUPLICATIVE PROGRAMS
 - (iv) CATEGORIES OF WASTE REQUIRING ACTION
 - (v) ELIMINATING PROGRAMS WITH NO PROPER FEDERAL ROLE
 - (vi) STOPPING IMPROPER ENDOF-YEAR SPENDING
- 

SPENDING REVIEW NA OCDE

► ORÇAMENTO DOS ESTADOS UNIDOS 2021

Table S-6. Mandatory and Receipt Proposals

(Deficit increases (+) or decreases (-) in millions of dollars)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totals	
												2021-2025	2021-2030
Mandatory Initiatives and Savings:													
Agriculture:													
Tighten farm payment eligibility rules		-212	-260	-273	-261	-249	-258	-284	-276	-291	-290	-1,255	-2,654
Reduce Crop Insurance subsidies		-12	-2,151	-2,177	-2,806	-2,853	-2,903	-2,953	-2,998	-3,047	-3,085	-9,999	-24,985
Eliminate redundant Farm Bill programs		-583	-650	-665	-621	-632	-641	-648	-658	-660	-659	-3,151	-6,417
Streamline conservation programs		-215	-427	-672	-892	-1,094	-1,131	-1,171	-1,181	-1,181	-1,181	-3,300	-9,145
Eliminate in-kind international food aid		-166	-166	-166	-166	-166	-166	-166	-166	-166	-166	-830	-1,660
Establish new user fees for food inspection and mineral extraction		-30	-675	-660	-660	-660	-660	-660	-660	-660	-660	-2,685	-5,985
Reform commodity purchases under Section 32		-415	-436	-457	-479	-502	-524	-546	-570	-594	-618	-2,289	-5,141
Improve Child Nutrition program integrity		-20	-125	-155	-187	-192	-197	-202	-207	-212	-217	-679	-1,714
Total, Agriculture		-1,653	-4,890	-5,225	-6,072	-6,348	-6,480	-6,630	-6,716	-6,811	-6,876	-24,188	-57,701
Education:													
Create single income-driven student loan repayment plan ¹		-936	-3,647	-5,780	-6,845	-6,951	-6,956	-7,178	-7,151	-7,105	-7,216	-24,159	-59,765
Eliminate standard repayment cap		-1,942	-2,533	-2,682	-2,728	-2,749	-2,850	-2,929	-3,003	-3,053	-3,088	-12,634	-27,557
Use combined Adjusted Gross Income to calculate loan payments for married filing separately		-194	-321	-437	-507	-541	-554	-581	-588	-570	-607	-2,000	-4,900
Eliminate subsidized student loans		-377	-1,180	-1,663	-2,048	-2,216	-2,285	-2,229	-2,111	-2,136	-2,077	-7,484	-18,322
Eliminate Public Service Loan Forgiveness		-1,911	-3,348	-4,508	-5,265	-5,738	-5,945	-6,100	-6,198	-6,508	-6,651	-20,770	-52,172
Eliminate account maintenance fee payments to guaranty agencies		-466										-466	-466
Establish student loan risk sharing													
Limit graduate student loan borrowing		-181	-895	-1,430	-1,894	-2,361	-2,919	-3,684	-4,282	-4,723	-5,212	-6,761	-27,581
Limit parent student loan borrowing		71	467	1,126	1,804	2,258	2,559	2,820	3,039	3,247	3,454	5,726	20,845
Move Iraq-Afghanistan Service Grants into the Pell Grant program ²													
Expand Pell Grants to short-term programs		12	29	35	41	46	46	48	48	49	51	163	405
Make incarcerated students eligible for Pell Grants		10	22	23	23	23	23	23	23	24	24	101	218
Reallocate mandatory Pell Grant funding to support expanded eligibility		-22	-51	-58	-64	-69	-69	-71	-71	-73	-75	-264	-623
Reduce improper payments in Pell Grants		-2	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-18	-38

SPENDING REVIEW NO BRASIL

- ▶ **PEC 182 / 2019 apresentada pelo Senador José Serra**
- (i) **Lei complementar disporá sobre planos de revisão periódica de gastos públicos, vinculações e renúncias de receitas que nortearão a agenda legislativa prioritária e servirão de base para decisões sobre o financiamento de programas e projetos da administração pública a partir da repriorização de gastos e identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas**
- (ii) Exclui o RGPS do teto de gastos, retroativamente à 2017, condicionando a exclusão à aprovação do limite da dívida do art. 52 da CF/88
- (iii) Fortalece o Conselho de Gestão Fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tribunais de Contas passariam a estar submetidos às normas e entendimentos do Conselho em trabalhos de fiscalização
- (iv) Desconstitucionalização da regra de ouro para que o instituto seja utilizado para priorizar os gastos com investimentos públicos

SPENDING REVIEW NO BRASIL

▶ **PLS 428 (2017) apresentado pelo Senador José Serra**

(i) Institui Spending Review na Lei nº 4.320

(ii) Remetido anualmente ao Congresso Nacional (STATE OF UNION)

(iii) Quadro plurianual das despesas públicas por funções de governo

(iv) Identificação de opções de economia orçamentária: base para decisões sobre o nível de financiamento de programas e projetos existentes

(v) Avaliações de programas, vinculações orçamentárias, subsídios e renúncias de receitas

(vi) Comitê de Revisão de Gastos assessorado pela IFI Brasil

(vii) Integrado com instrumentos básicos (PPA, LDO e LOA)

SPENDING REVIEW NO BRASIL

▶ PRÓXIMOS PASSOS

- (i) Buscar apoio do Governo Federal, especialmente do Ministério da Economia, ao PLP 504 / 2018 (é a versão do PLS 428 / 2019 aprovado no Senado)
- (ii) Projeto está na lista de prioridades do Ministério da Economia enviada ao Presidente Rodrigo Maia
- (iii) Na prática, o governo vem obstruindo o progresso do PL na CTASP (Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público)
- (iv) Conectar as recentes Comissões de Avaliação do gasto criadas no Poder Executivo Federal ao processo orçamentário (vii) Integrado com instrumentos básicos (PPA, LDO e LOA)

OBRIGADO

