



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

ANA JÚLIA EIRAS DA SILVEIRA

**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

Brasília
2017

ANA JÚLIA EIRAS DA SILVEIRA

**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

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público realizado junto ao Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em orçamento público.

Área de Concentração: Processo e funções do Legislativo

Orientador: Alexandre de Sales Lima

Brasília
2017

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 / Ana Júlia Eiras da Silveira. – 2017.
57 p.

Trabalho final (especialização) -- Curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público. Instituto Legislativo Brasileiro, 2017.

Orientador: Alexandre de Sales Lima.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Despesa pública, revisão. 3. Brasil. Emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. I. Título.

CDD 352.480981

ANA JÚLIA EIRAS DA SILVEIRA

**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

Trabalho final apresentado ao Instituto Legislativo
Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação
lato sensu na área de Orçamento Público.

Brasília, 12 de julho de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Alexandre de Sales Lima

Prof. Welinton Vitor dos Santos

Dedicatória

Ao Bruno, pela plenitude dos sentimentos.

Aos meus pais, pelo carinho que sempre emanam.

RESUMO

A experiência brasileira dos últimos anos demonstra que a governança orçamentária não deve se limitar à análise dos resultados fiscais. Ainda que ao longo de quase duas décadas tenham sido apurados sucessivos superávits primários, o quadro foi drasticamente alterado para déficits expressivos nos resultados da União, nos exercícios de 2014 a 2016. Como uma forma de conter os efeitos negativos desse desequilíbrio das contas públicas, foi instituído o Novo Regime Fiscal para a esfera federal, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. O regime estabeleceu um critério de limitação das despesas primárias para os próximos 20 exercícios financeiros, com início em 2017, no intuito de impedir o seu crescimento real durante o período. Entretanto, com base na análise teórica do atual formato de orçamentação no país, verificaram-se pressupostos do incrementalismo, sobretudo no processo de elaboração, e a imposição de um elevado grau de rigidez à sua execução, que podem configurar um potencial gargalo para o atendimento da regra do teto dos gastos públicos. Neste contexto, para que os órgãos não se vejam obrigados a realizar cortes indiscriminados de despesas, que podem ser prejudiciais ao desempenho de suas atividades, verifica-se o momento de maior necessidade de se reavaliar as bases do processo orçamentário do Governo Federal, incorporando-se mecanismos propulsores da melhoria da eficiência e da qualidade dos gastos públicos. Para tanto, propõe-se a adoção de um modelo de revisão de despesas aplicável à realidade brasileira, baseado na estrutura teórica desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e aplicada em alguns dos seus países membros. A inserção da nova prática no processo orçamentário poderá contribuir para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos no Brasil, bem como auxiliar na retomada dos resultados primários superavitários.

Palavras-Chave: Orçamento incremental; limitação dos gastos públicos; revisão de despesas; qualidade dos gastos públicos; corte geral de despesas orçamentárias.

ABSTRACT

The Brazilian experience of recent years shows that budget governance should not be limited to the analysis of fiscal results. While successive primary surpluses have been established over almost two decades, the scenario has been drastically changed for significant deficits in the Union's performance from 2014 to 2016. As a way of containing the negative effects of this public account imbalance, the New Fiscal Regime was created for the federal sphere, by Constitutional Amendment No. 95, of December 15th, 2016. The regime established a criterion limiting the primary expenditures for the next 20 financial years, beginning in 2017, with the purpose of preventing its real growth during the period. However, based on the theoretical analysis of the current budgeting format in the country, there were verified assumptions of incrementalism, especially in the elaboration process, and the imposition of a high degree of rigidity in its execution, which will possibly constitute a challenge in meeting the expenditure limits. In this context, to prevent public agencies of accomplishing indiscriminate cuts in their expenses, that may be detrimental to the performance of their activities, this is considered an ideal moment to re-evaluate the bases of the Federal Government's budget process, and to incorporate mechanisms for improving the efficiency and quality of public expenditure. Therefore, it is proposed to adopt a spending review model applicable to the Brazilian reality, based on the theoretical framework developed by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and applied in some of its member countries. The insertion of the new practice in the budget process will may contribute to improve the efficiency of management of public funds in Brazil and help recovering the primary surplus results.

Keywords: incremental budgeting, spending review; general limit of public expenditure; quality of public expenditure; non-specific budget cuts.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. FORMULAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA.....	10
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
3.1 Planejamento orçamentário e o contexto brasileiro.....	12
3.1.1 Aspectos gerais sobre orçamento e governança orçamentária	12
3.1.2 Orçamento incremental.....	16
3.1.3 Orçamento e planejamento no Brasil.....	19
3.2 Melhoria da qualidade dos gastos públicos	22
3.3 A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.....	25
3.3.1 Aspectos gerais da Norma	25
3.3.2 Ausência de mecanismos relacionados à garantia da qualidade do gasto	28
4. A REVISÃO DE DESPESAS E O CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO.....	30
4.1 Metodologias internacionais de revisão de despesas.....	30
4.3 Aspectos gerais da Revisão de Despesas estudada pela OCDE.....	33
4.3.1 Tipos e escopo da Revisão de Despesas.....	35
4.3.2 Revisão de Despesas no processo de elaboração orçamentária.....	37
5. LINHA DE APLICAÇÃO PROPOSTA PARA O CASO BRASILEIRO	39
5.1 Estágios da Revisão de Despesas e os respectivos agentes responsáveis.....	39
5.1.1 Estágio 0 – Definição do quadro de revisão de gastos	41
5.1.2 Estágio 1 – Parâmetros para rodada específica de revisão de gastos	44
5.1.3 Estágio 2 – Desenvolvimento de opções de economia.....	45
5.1.4 Estágio 3 – Decisões de economia	48
5.2. Dificuldades a serem superadas.....	48
6. CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1. INTRODUÇÃO

O exercício financeiro de 2017 marca o início do denominado “Novo Regime Fiscal”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, o qual estabelece limites individualizados para as despesas primárias da União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, para os próximos 20 anos.

As novas regras fiscais foram estabelecidas devido ao descasamento entre as receitas e as despesas orçamentárias ocorrido nos últimos três anos. Na série histórica iniciada em 2002, o primeiro resultado primário negativo foi verificado no fechamento das contas de 2014, quando se apurou um déficit do Governo Central de R\$ 20,5 bilhões. Nos exercícios de 2015 e 2016, o déficit no setor foi ainda maior, chegando à casa dos R\$ 116,7 bilhões e R\$ 159,5 bilhões, respectivamente.

Marcado não somente pela crise fiscal, o exercício de 2016 também foi palco de uma intensa crise política, o que desencadeou, desde o seu início, uma busca incessante para minimizar os reflexos negativos na situação fiscal e econômica do país.

Ressalvados os aspectos e consequências da crise política, que não serão objeto de estudo do presente trabalho, o primeiro impasse fiscal identificado decorreu da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o ano de 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015), estabelecendo uma meta de superávit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 24 bilhões, visivelmente incompatível com o déficit apurado ao final do exercício anterior.

Com a divulgação dos relatórios extemporâneo e bimestral de avaliação das receitas e despesas primárias relativos ao primeiro bimestre de 2016, verificou-se um potencial risco de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), o que exigiu do Poder Executivo o encaminhamento de um Projeto de Lei de Alteração da LDO ao Congresso Nacional (PLN nº 01/2016 – CN)ⁱ, contemplando uma proposta de revisão da meta de superávit primário, com vistas a ajustá-la à conjuntura econômica brasileira da época.

Não obstante, ainda na fase de apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo, com a avaliação das receitas e despesas relativas ao segundo bimestre do ano, restou evidente que a meta contida no PLN mostrava-se ainda um tanto otimista, exigindo uma nova proposta de alteração por

ⁱ Mensagem ao Congresso Nacional nº 96, de 22 de março de 2016.

parte do Poder Executivoⁱⁱ. Nessa ocasião, projetou-se um déficit nos OFSS da ordem de R\$ 170,4 bilhões, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional, sob a Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016.

Diante da manutenção do elevado desequilíbrio das contas públicas e seus impactos negativos no cenário econômico do país, ao final do exercício, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, instituindo o Novo Regime Fiscal, conhecido como teto geral dos gastos públicos.

A partir desse breve histórico, é possível observar que o cerne da preocupação dos agentes públicos envolvidos buscava equacionar o desequilíbrio nas contas públicas, de modo a fazer com que o Brasil voltasse a alcançar patamares positivos para o seu resultado fiscal, com a maior brevidade possível.

Todavia, em que pese o caráter primordial e inadiável desse ajuste, apresenta-se como questão fundamental a ser respondida se a atual forma de orçamentação utilizada no Brasil não apontaria inevitavelmente para um potencial gargalo no atendimento das regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal.

Além disso, verifica-se também, nesse cenário de contenção do crescimento das despesas públicas, uma importante janela de oportunidade para inserção de novos mecanismos de busca pela eficiência e qualidade dos gastos públicos, ainda tão carentes de implementação no país. Dessa forma, o presente trabalho visa ressaltar a essencialidade dessa discussão não somente para o alcance do equilíbrio fiscal e da retomada do crescimento econômico do país, mas, sobretudo, para viabilizar a adequada alocação dos recursos nos programas que ofereçam maiores benefícios à sociedade brasileira, de maneira sustentável e duradoura.

Por fim, esta pesquisa buscará ainda apresentar e descrever um mecanismo de revisão de despesasⁱⁱⁱ aplicável à realidade brasileira, baseado na estrutura teórica desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE^{iv} e aplicada em alguns dos seus países membros.

ⁱⁱ Mensagem ao Congresso Nacional nº 282, de 23 de maio de 2016.

ⁱⁱⁱ Tradução literal da expressão inglesa “*spending review*”.

^{iv} *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*.

2. FORMULAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O desequilíbrio fiscal verificado no Brasil, nos últimos exercícios financeiros, decorreu do crescimento descompassado das despesas frente ao potencial de arrecadação do país. Com vistas a controlar esse desalinhamento nas contas, foi instituído, a partir de 2017, o Novo Regime Fiscal para a esfera federal, que estipula um limite máximo para as despesas primárias da União, para os próximos vinte exercícios financeiros, com vistas a impedir o seu crescimento real nesse período.

No entanto, confrontando o formato de orçamentação incremental adotado no Brasil com as novas regras estabelecidas, o presente trabalho busca verificar se a manutenção da forma de elaboração e execução orçamentária não apontaria inevitavelmente para um potencial gargalo no atendimento do teto dos gastos públicos.

Conforme será desenvolvido nas próximas seções, a elaboração da peça orçamentária a partir de um cenário base de despesas (assegurado ano após ano), acrescida de uma margem incremental das dotações pré-existentes e de novos gastos do governo, torna o orçamento cada vez mais inchado e pouco inovador. Além disso, muitas vezes a peça aprovada não representa fielmente a realidade fiscal da época, que acaba sendo submetida ao mecanismo de contingenciamento de despesas desde o início do exercício, que, conforme será visto adiante, atrapalha a previsibilidade e o alcance das medidas de gestão dos tomadores de decisão. Outra característica inerente ao contexto orçamentário refere-se ao seu grau de rigidez, em razão de a maior parte das dotações estarem fixadas por instrumentos legais, que engessa o orçamento, limitando excessivamente a margem para uma análise gerencial mais apurada dos diversos itens que compõem uma programação fiscal.

A manutenção da maneira como o processo orçamentário é conduzido atualmente se dá, entre outras razões, pela escassez de meios, de capacidade técnica e de tempo hábil suficientes para se implementar novas metodologias, consoante será apontado mais adiante.

Complementarmente, não constitui tarefa fácil discutir sobre abertura do espaço fiscal, principalmente, quando o principal objetivo é reduzir gastos. Dentro desse contexto sempre haverá muita resistência por parte dos executores das despesas; dos que se promovem socialmente com determinadas ações; ou, ainda, dos próprios beneficiários do programa, apoiados, sobretudo, na interpretação equivocada de eventual “direito adquirido” desses agentes. No entanto, o acentuado descompasso fiscal observado nas contas do governo central é o principal indicativo de que os processos financeiros e orçamentários precisam ser revistos.

Embora o estabelecimento do Novo Regime Fiscal represente o primeiro passo para essa mudança, o instrumento ateve-se ao aspecto quantitativo das contas públicas, não trazendo em seus dispositivos mecanismos técnicos norteadores para a administração pública conseguir manter uma execução orçamentária qualitativamente adequada dentro do teto das despesas.

Contudo, considera-se que, caso não seja feita uma reavaliação do cenário base das despesas e da atual forma de elaboração do orçamento federal, em dado momento, possivelmente não haverá margem orçamentária para a fixação de despesas essenciais básicas, que não são garantidas por força de lei. A implementação de novas prioridades governamentais que gerarem novos gastos também deverá se confrontar com esse gargalo. Além disso, a maior parte das despesas de investimento, que fomentam o crescimento econômico, viabilizam a execução dos programas de governo e auxiliam o desenvolvimento das instituições públicas, compõe a parcela discricionária do orçamento (a qual é passível de contingenciamento) e certamente deixará de ser executada para dar lugar às despesas obrigatórias.

Todavia, mudanças estruturais expressivas dificilmente apresentam efeitos no curto prazo. São necessários estudos de viabilidade, captação de recursos operacionais e humanos, para que se comecem os trabalhos, implementem-se as mudanças e, só então, sejam verificados os resultados. Sendo assim, é muito importante que o país reflita o quanto breve possível sobre as experiências internacionais de países que se reestabeleceram após a grande estagnação imposta pela crise financeira de 2008 e adote medidas efetivas de priorização e busca da eficiência dos gastos.

Nesse sentido, esta pesquisa se apoia na afirmativa de que o Brasil precisa incorporar ao seu processo orçamentário as bases do modelo de revisão de despesas, não apenas com o intuito de melhorar seu cenário fiscal, mas, principalmente, para buscar a realização eficiente dos gastos públicos, otimizando a aplicação dos recursos e o melhor atingimento de seus fins. Isto porque a governança orçamentária constitui um ciclo de retroalimentação no qual ao se gastar menos para prestar um mesmo serviço (mantendo-se o mesmo nível de qualidade), sobram mais recursos para serem aplicados em outros setores, resultando em uma sociedade cada vez melhor assistida pelos serviços públicos. Uma população melhor atendida poderá apresentar maiores chances de se envolver, ainda que indiretamente, nesse processo, fomentando a qualificação da alocação de recursos e garantindo a realização dos programas governamentais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico deste trabalho será apresentado em três seções, as quais tratarão dos seguintes assuntos: aspectos gerais sobre planejamento orçamentário e o contexto brasileiro; ponderações sobre a importância de se buscar a melhoria da qualidade dos gastos públicos; e, por fim, a descrição do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

3.1 Planejamento orçamentário e o contexto brasileiro

3.1.1 Aspectos gerais sobre orçamento e governança orçamentária

O instrumento “orçamento público” surgiu, formalmente, no século 17, em razão da necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre a fixação das despesas a serem realizadas e a previsão de arrecadação das receitas, sobretudo, com vistas a viabilizar um controle político sobre os executivos, permanecendo em segundo plano os aspectos econômicos (GIACOMONI, 2017).

Segundo Giacomoni (2017, p. 57) “no plano técnico, o orçamento tradicional, ao lado da linguagem contábil, adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas”, detalhando os gastos apenas por unidade administrativa e por objeto.

Entretanto, com o passar dos anos, verificou-se a necessidade de se incorporar à peça orçamentária aspectos gerenciais, de forma a transformá-la, mais tarde, em um instrumento de administração e planejamento dos programas governamentais, contemplando desde elementos legais e fiscais, a aspectos políticos, gerenciais e econômicos.

Nesse contexto moderno, Abreu e Câmara (2015) conceituam o orçamento como um mecanismo estruturante da atuação governamental, com base no seguinte fundamento:

[...] esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica). (ABREU e CÂMARA, 2015 p. 74).

Ainda, no âmbito da administração pública atual, podem ser conferidas ao orçamento três principais finalidades: promover a devida alocação dos recursos; garantir a manutenção sustentável da posição fiscal ao longo dos anos; e viabilizar a entrega eficiente de bens e serviços públicos (SCHICK, 2013 *apud* BORGES, 2015, p. 15).

Sendo assim, verifica-se que o orçamento moderno deixa de ser mero instrumento de contabilização de entrada e saída de recursos e passa a ser uma ferramenta essencial para a governança no setor público.

Conforme conceitua Borges (2015, p. 31), a governança orçamentária refere-se à “[...] coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo”.

Este conceito foi proposto em razão de as decisões relativas à alocação dos recursos públicos aos programas governamentais serem complexas, além de serem influenciadas pelo ambiente político-institucional em que estão inseridas. O processo decisório orçamentário deve, então, ser capaz de gerir os possíveis conflitos existentes entre grupos de interesse (incluindo o possível desalinhamento entre os ideais dos tomadores de decisão e dos beneficiários), de modo a convergi-los a um benefício comum (BORGES, 2015).

Além da pluralidade de interesses existente por trás da governança orçamentária e da escassez de recursos públicos frente às reais demandas, verificam-se, ainda, dificuldades técnicas para se analisar e processar o volume de informações aplicáveis a cada programa ou ação governamental, no intuito de priorizar as matérias mais relevantes e distribuir os recursos de maneira mais equitativa e eficiente.

Diante dessa realidade, como forma de simplificar o processo orçamentário e enfrentar essas dificuldades, verificou-se que a repetição das estratégias definidas anteriormente, nos anos subsequentes, induziria a criação de uma linha de tendência das decisões orçamentárias, fazendo com que o aprendizado sobre esses comportamentos pretéritos contribuísse para a redução de conflitos, em razão da simplificação das futuras rotinas de decisões e da estabilização de papéis e relacionamentos (BORGES, 2015).

Essa interpretação baseia-se na concepção de orçamentação incremental preconizada pelo teórico Aaron Wildavsky, a partir do livro *“The Politics of Budgetary Processes”*, de 1964, o qual defende a influência do orçamento anterior sobre os processos de decisão relativos ao orçamento do ano corrente, cuja metodologia é amplamente utilizada nas administrações governamentais. Esse tema será abordado de forma detalhada no próximo item da presente seção.

Embora essa simplificação dos processos torne-os mais intuitivos e práticos, certos vícios passados e programas efêmeros podem ser perpetuados a partir dessa técnica de orçamentação.

O principal contraponto ao incrementalismo foi identificado no modelo do “Orçamento Base-zero” (OBZ). Desenvolvido originalmente para uma empresa privada do setor de tecnologia, o OBZ foi adaptado à administração federal americana em 1976. Contudo, devido às suas dificuldades de implementação, dentre outras razões, o modelo deixou de ser utilizado pelo presidente sucessor (GIACOMONI, 2017).

Ainda segundo Giacomoni (2017, p. 197), o Orçamento Base-zero:

[...] não é um método de organizar ou apresentar o orçamento público, voltando-se, antes de tudo, para a avaliação e a tomada de decisão sobre despesas. De acordo com o modelo, as ações, ou parte delas, de um programa governamental constituiriam unidades de decisão cujas necessidades de recursos seriam avaliadas em pacotes de decisão. Esses descrevem os elementos significativos das ações: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho, maneiras alternativas de alcançar as finalidades, benefícios obtidos com diferentes níveis de recursos etc. Os pacotes de decisão, devidamente analisados e ordenados, forneceriam as bases para as apropriações dos recursos nos orçamentos operacionais.

Não obstante a técnica seja idealmente voltada ao alcance da eficiência das ações e dos programas, diante de toda a complexidade das administrações governamentais, verifica-se que os processos acabam excedendo de forma acentuada a capacidade dos agentes disponíveis.

Desconsiderando os aspectos meramente técnicos do instrumento e inserindo uma perspectiva cultural ao estudo das decisões orçamentárias, Wildavsky, a partir da década de 1980, reorienta sua pesquisa, buscando correlacionar o modo de viver da sociedade às decisões políticas que, por sua vez, são repercutidas no orçamento (BARCELOS, 2008).

Conforme Wildavsky (1992, p. 51, tradução nossa), “Orçamentos são ordens sociais. [...] devendo ser possível relacionar padrões de orçamentação com os regimes de governo, por meio dos quais, o poder político é exercido sobre a sociedade.”. Apoiado nessa assertiva, o teórico argumenta que as decisões sociais e políticas são influenciadas, em maior ou menor grau, tanto pela força dos grupos quanto pelo número de prescrições (ordenamentos, regulamentações) que as cercam, dando origem a quatro possíveis tipos de regimes políticos: “regime apático”, “regime hierárquico”, “regime de mercado” e “regime igualitário” (BARCELOS, 2008; WILDAVSKY, 1992).

O quadro abaixo, retirado da própria obra de Wildavsky (1992, p. 52, tradução nossa), ilustra essa correlação dos fatores criada pelo teórico:

Figura 1: Influência social e do ordenamento sobre as decisões orçamentárias

		CULTURAS POLÍTICAS PRIMÁRIAS	
		<u>Força dos grupos</u>	
		Fraca	Forte
<u>Quantidade e variedade de prescrições</u>	Muitas	<i>Fatalismo</i> (Regime Apático)	<i>Coletivismo</i> (Regime Hierárquico)
	Poucas	<i>Individualismo</i> (Regime de Mercado)	<i>Igualitarismo</i> (Regime Igualitário)

Fonte: Wildavsky (1992, p. 52, tradução nossa)

Consoante o autor, independente da forma de orçamentação assumida, o instrumento é utilizado na busca de algum resultado. No âmbito dos “regimes apáticos”, nos quais as prescrições superam as forças dos grupos e o orçamento assume um papel mais exploratório, os governantes buscam maximizar a margem das receitas que excede o custo produzido pelos governados. Nos “regimes de mercado”, as prescrições são reduzidas e a força dos grupos é fraca, abrindo espaço à lógica da produtividade, por meio da qual se busca produzir mais com menos e colocar o dinheiro para trabalhar para si, criando-se um sistema de barganha entre as unidades e o mercado externo. Já nos “regimes igualitários”, por definição, verifica-se que a força do grupo se sobressai ao ordenamento, sendo o orçamento instrumento de viabilização de uma redistribuição mais justa dos recursos. Por fim, nos “regimes hierárquicos”, devido ao alto nível de prescrições, as decisões orçamentárias estão atreladas ao fiel respeito da norma, ou seja, é necessário que tudo seja realizado estritamente dentro da previsão orçamentária, independentemente de seus aspectos qualitativos (WILDAVISKY, 1992).

Ao introduzir a realidade cultural ao campo da orçamentação, buscou-se destacar que a realidade que contorna a matéria é sempre dinâmica e as necessidades sociais são mutáveis. Consequentemente, fica evidente que os gestores públicos devem estar sempre reavaliando se os instrumentos utilizados e as políticas públicas aplicadas estão atendendo às suas reais finalidades, de modo a evitar a ineficiência decorrente da inércia fundamentada somente na assertiva de que está sendo feito algo, simplesmente, porque no passado também era.

3.1.2 Orçamento incremental

Originalmente, a lógica “incrementalista” foi estudada de forma mais abrangente no âmbito da teoria de tomada de decisões, tendo como um dos principais intérpretes dessa abordagem sobre a esfera governamental, Charles Lindblom (BITTENCOURT, 2015; BARCELOS, 2008).

A teoria do incrementalismo se apresentou, à época, como uma oposição ao modelo racional-compreensivo da tomada de decisões. Este último, considerava a existência de uma gama abrangente de informações adequadas, instrumentos e recursos necessários, tempo e capital humano suficientes, ao alcance dos tomadores de decisões, de forma a propiciar decisões amplamente fundamentadas, ao passo que os teóricos do incrementalismo identificavam severas limitações quanto à disponibilidade e possibilidade de obtenção desses fatores. Diante desse antagonismo, Lindblom (1959, *apud* BARCELOS, 2008 p. 6) propôs o ‘método das comparações sucessivas limitadas’ (difundida como “análise incremental”), sugerindo que as decisões políticas, assim como suas comparações, ocorrem sequencialmente, ou seja, são tomadas a partir de uma base consensual construída ao longo do tempo, que pode ser modificada continuamente, conforme seus interesses. O teórico afirmava, ainda, que as políticas muito destoantes da margem incremental e daquelas pré-existentes, normalmente, acabam sendo marginalizadas do processo (BARCELOS, 2008).

Alicerçado aos ideais da teoria incremental no âmbito das decisões políticas, Aaron Wildavsky^v estudou a influência desse modelo no campo do orçamento público, que para ele se tratava exatamente do meio de expressão do sistema político (BARCELOS, 2008).

Na perspectiva de Wildavsky, entende-se o orçamento como a materialização de uma grande massa de decisões tomadas a partir de um volume ilimitado de informações disponíveis, contrastando com as restrições de prazo, recursos e alcance da capacidade intelectual dos agentes envolvidos. Assim, como forma de mitigar essa limitação dos fatores, utiliza-se como o ponto de partida da orçamentação uma base pré-existente e conhecida, ou seja, recorre-se aos valores constantes do orçamento anterior, focando as análises e decisões sobre as mudanças marginais da situação inicial (BITTENCOURT, 2015).

Nesse sentido, o próprio teórico argumenta que:

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado. A maior parte do orçamento é produto de decisões tomadas

^v As bases estudadas por Wildavsky foram, principalmente, difundidas a partir dos seus trabalhos: “*The Politics of Budgetary Processes*”, de 1964, e “*New Politics of Budgetary Process*”, de 1988.

anteriormente [...] O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. [...] A orçamentação é incremental, e não compreensiva. A sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano [...]. Em vez disso [...] é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos. (WILDAVSKY, 1964, p.13-15, *apud* BARCELOS, 2008, p. 6).

A partir dessa concepção, pode-se dizer que o orçamento anual é composto por duas parcelas: uma fixa e outra variável. A parcela fixa configura os processos orçamentários continuados, que se repetem anualmente e são oriundos de acordos passados, ou seja, a parte relativamente estável do orçamento. Já a parcela variável é composta pela margem de acréscimos ou decréscimos apurados em relação ao orçamento anterior, que passa a representar a base inicial para se incluir novas demandas ou adaptar aquelas pré-existentes (NEIVA; LIMA; ABREU, 2012).

Wildavsky (2003 *apud* Barcelos, 2008, p. 7), aponta ainda que o modelo está vinculado a dois conceitos importantes: a base e o quinhão justo. O primeiro está relacionado à expectativa de que os mesmos níveis de execução dos programas já realizados serão garantidos, sem a necessidade do reexame minucioso de sua matéria. Já o segundo conceito, segundo o teórico, pode ser compreendido como a expectativa de recebimento de alguma parcela adicional em decorrência da variação das dotações originais de outras unidades orçamentárias ou do aumento de arrecadação de receitas, em outras palavras, o quinhão justo representa uma “expectativa de direito” de se receber parcela desse excesso de recursos. Dessa forma, “[...] a variação incremental tende a absorver não só a alocação rotineira anual, mas qualquer outro aporte de recursos disponíveis para o gasto.” (BITTENCOURT, 2015, p. 67).

Neste contexto, a elaboração orçamentária incrementalista pode ser baseada na seguinte metodologia: calcula-se o montante inicial da dotação orçamentária para o exercício a partir do valor a ela atribuído no ano anterior, atualizado pela inflação acumulada naquele exercício, acrescentando-lhe as variações exógenas na demanda pelos serviços correspondentes àquela dotação. Tais variações exógenas representam os impactos financeiros das determinações legais, que interferem ou alteram os fatores de custo do serviço ou da ação, como a expansão do universo de beneficiários de determinado programa (BITTENCOURT, 2015).

Assim, conforme sugerido no parágrafo anterior, a parcela acrescida à nova proposta orçamentária deve ser calculada a partir de um embasamento minimamente racional (ainda que diferente do proposto acima), para que não se comprometa a credibilidade do instrumento. Entretanto, observa-se que muitas vezes o incremento apresentado apoia-se na premissa de que é

fundamental solicitar recursos a mais, para que seja garantido o mínimo necessário para a realização das despesas no respectivo exercício financeiro (CEOLIN, 2008).

Segundo Bittencourt (2015, p. 66), “[...] esse processo de cristalização de uma ‘rede de políticas’ com interesse em cada programa torna bastante difícil descontinuar programas e ações que já se encontram em andamento.”.

Ademais, as decisões pretéritas relativas à inclusão de programas no orçamento, considerados adequados ao contexto da época, tendem a se perpetuar, visto que a cada ano são novamente incluídas no orçamento. Contudo, além de não abrirem espaço para inclusão de novas ações, concorrem com eventuais novos recursos que estiverem em processo de apropriação, representando, conseqüentemente, uma negativa à integração entre planejamento e a peça orçamentária, almejada pelo contexto moderno das finanças públicas (GIACOMONI, 2017).

Em que pese o modelo represente uma forma de simplificação racional da tomada de decisões quanto à alocação dos recursos públicos frente às limitações existentes para se criar anualmente uma inédita peça orçamentária e que a conseqüente repetição anual das dotações contribua para um certo grau de estabilidade na esfera decisória, a espécie de inércia imposta pela lógica incremental acaba por inibir o planejamento eficiente dos gastos, a inovação orçamentária e a revisão pormenorizada dos dispêndios passados.

Nesse sentido, Schick (2013) defende que a alocação dos recursos públicos deve ser realizada com base na eficácia das políticas públicas e estar alinhada às prioridades do governo. O autor critica que o alcance desse objetivo é dificultado com a utilização da lógica incrementalista tradicional nos processos orçamentários e acrescenta que a difusão de programas governamentais que criam direitos (despesas obrigatórias) acaba tornando o orçamento mais rígido e menos suscetível às realocações de recursos necessárias. E, nesse sentido, aponta que o espaço fiscal marginal das alocações precisa ser significativamente expandido, de forma a viabilizar a incorporação de aspectos mais estratégicos e eficientes à alocação dos gastos públicos.

Isto posto, considerando o orçamento como um processo político, por meio do qual são formalizados os resultados das negociações relativas à implementação e à descontinuidade dos programas governamentais, a verificação de uma reduzida margem anual para alocações e realocações de despesa, faz com que o orçamento retorne, na essência, à sua configuração tradicional, cujo enfoque estava nas alterações do item da despesa e não na análise dos resultados e objetivos a ela inerentes (CEOLIN, 2008).

3.1.3 Orçamento e planejamento no Brasil

A pesquisa relativa à orçamentação no Brasil, buscou estudos que descrevessem ou argumentassem sobre o comportamento das dotações orçamentárias ao longo dos últimos anos, de forma a verificar indicativos da prática incremental em suas bases (seja na elaboração, seja na execução) e discussões a respeito do grau de rigidez a elas imputado. Dessa forma, não faz parte do escopo desse trabalho discutir a prática atual ou vincular a peça orçamentária brasileira à um modelo estrutural específico, seja ele um orçamento por desempenho, um orçamento-programa ou mesmo orçamento por elemento de despesa. O que se busca é reunir um referencial teórico que aponte avaliações quanto ao atendimento ou não da essência do orçamento como instrumento de tomada decisões, frente ao contexto fiscal que se está inserido. E, conforme será apresentado a seguir, muito se discute sobre o orçamento aprovado e sua incompatibilidade com a realidade executável, sendo necessária a utilização de instrumentos secundários para conter gastos e ajustar seu valor à capacidade de execução orçamentária (receita *versus* despesa).

Inicialmente, observou-se que, desde 1998, com o início do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) adotado pelo Brasil para combater os elevados déficits orçamentários do período, a tendência de crescimento das despesas públicas colocava em questão a durabilidade do equilíbrio fiscal alcançado (PROTÁSIO; BUGARIN, Maurício; e BUGARIN, Mirta, 2004).

Ainda que tenha sido implementado um severo processo de ajustamento das contas públicas à época, um dos principais instrumentos utilizados (o que se observa ainda nos dias de hoje) pelo governo para a contenção dos gastos baseava-se no artifício de limitação de empenho, previsto no artigo 9º da LRF, mais conhecido como “contingenciamento de despesas”. O dispositivo objetiva garantir uma gestão fiscal responsável, ao determinar que, caso a realização da receita apurada ao final de um bimestre demonstre que poderá comprometer o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas na LDO, esse desequilíbrio decorrente da frustração de receita deverá ser compensado com a limitação de despesas. Em geral, esse contingenciamento é efetuado logo no início do exercício e, à medida que as receitas vão sendo arrecadadas, parcela das dotações vão sendo descontingenciadas (PROTÁSIO; BUGARIN, Maurício; e BUGARIN, Mirta, 2004).

Acredita-se que a prática excessiva desse artifício decorre da forma incremental de elaboração orçamentária no Brasil, baseada nas dotações de exercícios anteriores, que acaba provocando distorções na política orçamentária, uma vez que se perde certo grau de gerência sobre seus gastos, desencadeando uma “[...] inversão de prioridades, segundo a qual os órgãos gastam

primeiramente em ações menos prioritárias para forçar a liberação de recursos para ações que não podem ser adiadas.” (PROTÁSIO; BUGARIN, Maurício; e BUGARIN, Mirta, 2004, p.11).

Os autores apontaram que as dotações eram executadas quase que em sua totalidade, independente de avaliação da sua verdadeira necessidade, objetivando simplesmente a contenção de cortes nos orçamentos futuros. Tal comportamento contraria a lógica do planejamento governamental e torna clara a necessidade de se ter um orçamento mais realista, que fosse aprovado de acordo com a capacidade fiscal do país. Por conseguinte, aplicaram técnicas econométricas para comprovar empiricamente o comportamento incremental na execução do orçamento no período de 1996 a 2001 e, a partir da concentração da execução das despesas no último mês dos anos estudados, confirmou-se a hipótese levantada. “Destarte, o mecanismo atual é fonte de ineficiência ao impedir a equalização dos gastos dos órgãos ao longo do ano e traz reduzido benefício para o governo federal.” (PROTÁSIO; BUGARIN, Maurício; e BUGARIN, Mirta, 2004, p. 25).

Mais tarde, Rezende (2009) revisou a temática “orçamento e planejamento” no Brasil e, além de criticar a tradição incrementalista do processo de elaboração orçamentária do país, identificou o elevado grau de rigidez na composição do Orçamento Geral da União nos anos de 1999 a 2006, período em que as despesas obrigatórias representavam cerca de 80% da despesa total, os juros pagos ficavam na casa dos 10%, restando uma margem de, aproximadamente, 10% do orçamento para as despesas discricionárias.

O autor acrescentou, ainda, que a utilização do mecanismo de contingenciamento de despesas, além de ser prejudicial pela maneira exacerbada que estava sendo realizada, limita-se à parcela discricionária do orçamento, prejudicando a governança sobre as estratégias e prioridades dos planos de trabalho. Isso porque os gestores passam a executar as suas despesas na incerteza da real dimensão dos recursos que lhes serão disponibilizados para execução de suas responsabilidades (REZENDE, 2009).

Na mesma época, Mendes (2009) também avaliou a realidade do sistema orçamentário brasileiro dos anos de 1997 a 2006, e apontou como dois dos principais pontos críticos da política fiscal do país a acentuada expansão das despesas obrigatórias e o elevado grau de vinculação de receitas. Sua análise apontou que, ao final do período estudado (ano de 2006), as despesas obrigatórias somadas às “quase-obrigatórias” representavam 92% da despesa primária total do

exercício, o que suscita um orçamento bastante rígido, prejudicando a sustentabilidade da gestão fiscal no longo prazo.^{vi}

Quanto à rigidez imposta sobre as receitas, o autor aponta que, não obstante a implementação da regra da “Desvinculação das Receitas da União (DRU)” em 1994, na hipótese de criação de novas receitas, as previsões normativas de vinculação de parte dos recursos delas decorrentes ao pagamento de despesas de determinadas áreas (tais como saúde e educação), além de enrijecer essa alternativa de financiamento dos gastos discricionários, acaba por induzir o acréscimo na realização de despesas (MENDES, 2009).

Neiva, Lima e Abreu (2012), ao analisarem os processos decisórios no setor público, buscaram verificar no contexto brasileiro o comportamento das previsões orçamentárias das despesas no período de 2004 a 2010. Utilizando-se de métodos de regressão estatística, argumentam que, a partir da contínua elevação global das dotações ao longo do período, sugere-se uma característica incremental ao processo orçamentário, ainda que tal crescimento não tenha se mostrado uniforme quando da análise individualizada dos programas. E, ao analisarem o comportamento da distribuição das frequências de ocorrências das variações por programas em exercícios subsequentes, identificaram características dos modelos incremental e julgamento seriado.

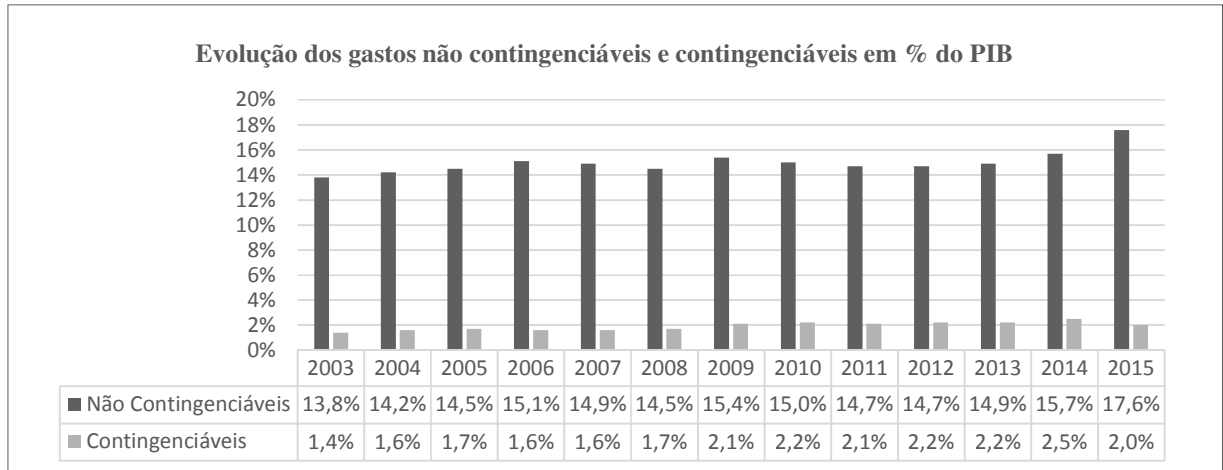
Por fim, em consonância com o contexto abordado nesta seção, o Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais, de maio de 2016, elaborado pela Secretaria de Política Econômica – SPE, do Ministério da Fazenda – MF, apurou a evolução dos gastos públicos federais no período de 2006 a 2015, correlacionando o crescimento das despesas ao elevado grau de rigidez do orçamento brasileiro atual.

Nesse contexto, foi apresentado um gráfico (reproduzido abaixo) com a evolução, em percentual do PIB, das despesas “não contingenciáveis” em contraponto com aquelas passíveis de limitação. De acordo com o relatório, essa divisão foi realizada em razão de existirem despesas classificadas como discricionárias, mas que ainda assim se submetem a montantes mínimos de aplicação estabelecidos pela Constituição e vinculações orçamentárias, como acontece nas

^{vi} Mendes (2009, p. 85 e 86) aponta como despesas “quase-obrigatórias” aquelas que, embora a previsão de sua execução seja determinada por lei, são passíveis de controle (ainda que limitado) por parte do gestor, especialmente quanto às novas concessões. Entram neste rol de despesas: as despesas de pessoal e encargos sociais, despesas obrigatórias com controle de fluxo (exemplo: Programa Bolsa Família – PBF), subsídios creditícios e apoio financeiro à agricultura e despesas na área de educação.

dotações relativas às áreas de saúde e educação, o que reduz o alcance da política fiscal sobre elas, no curto prazo (SPE/MF, 2016, p. 13).

Gráfico 1: Análise da rigidez orçamentária no período de 2003 a 2015



Fonte: SPE/MF (2016; Gráfico 9, p. 14, adaptação nossa)

Com base no gráfico, verificou-se um crescimento de 3,8 p.p. do PIB das despesas não contingenciáveis e de apenas 0,6 p. p. das despesas contingenciáveis, nas últimas duas décadas, corroborando a hipótese do elevado grau de rigidez imposto ao orçamento federal brasileiro (SPE/MF, 2016, p. 13).

Em suma, com a observância de um espaço fiscal cada vez menor e uma margem discricionária tão reduzida, o alcance da governança orçamentária se mostra bastante reprimido para fazer frente às difíceis circunstâncias econômicas e fiscais, apuradas dos últimos três exercícios.

3.2 Melhoria da qualidade dos gastos públicos

Existem diversas razões para se justificar a busca pela qualidade dos gastos públicos, todavia, esta pode ser considerada uma das mais desafiantes agendas dos gestores públicos. Primeiramente, em razão de os recursos serem sempre escassos frente ao leque de demandas existentes, exige-se dos administradores a realização de uma análise apurada dos custos de oportunidade ao se optar por executar uma despesa ou atividade em detrimento de outra.

Após a escolha das políticas que serão realizadas, o segundo desafio é introduzir o maior grau de eficiência possível à sua execução, de forma a garantir a realização da ação utilizando

somente a quantidade de recursos necessários, buscando estabelecer um equilíbrio entre o custo e o benefício de cada atividade, com vistas a evitar desperdícios e viabilizar a execução do maior número de ações.

Destaca-se, entretanto, que a economia dos recursos não pode se sobrepor à qualidade, mas que, por outro lado, o alto nível de financiamento de determinada ação não é pressuposto suficiente para uma boa prestação de serviços. Dessa forma, em um terceiro momento, introduz-se o quesito “qualidade” na análise do gasto. Isto porque não é suficiente que as ações sejam aparentemente bem planejadas e que estejam sendo realizadas de forma econômica, se os destinatários da ação não estejam percebendo os benefícios da política no seu mais elevado grau, ou seja, é primordial garantir uma adequada e satisfatória prestação dos serviços públicos à sociedade.

Em estudo sobre o tema, verifica-se que, no caso da gestão pública brasileira contemporânea, a garantia da qualidade dos gastos relativa às ações governamentais pode ser considerada uma das áreas que mais demandam reformas estruturantes, ainda que este tema muitas vezes entre em pauta nas discussões acerca do orçamento do país (BIJOS, 2014). Sobre o tema, argumenta-se que:

Com o passar do tempo, entretanto, vê-se que o baixo desempenho da ação governamental acaba alimentando a insatisfação social quanto à capacidade de entrega do Estado em áreas como educação, saúde e segurança. Em função disso, a crescente demanda da sociedade por mais e melhores serviços públicos, tão evidente no atual cenário político nacional, tende a erigir a agenda da qualidade do gasto ao topo das prioridades políticas (BIJOS, 2014, p.8).

Nesse contexto, considerando que existem duas grandes dimensões do gasto público, a qualitativa e a quantitativa, Bijos (2014) aponta ainda que existem duas acepções da gestão pública que devem atuar conjuntamente: a “governança fiscal” e a “governança orçamentária”^{vii}. A primeira refere-se à gestão quantitativa dos gastos, atentando-se para temas relativos ao equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública. Quanto ao segundo conceito, diferentemente da acepção genérica formulada por Borges (2015) que foi citada anteriormente, neste caso a “governança orçamentária” preocupa-se com as questões qualitativas do gasto, tais como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

O autor coloca que esses dois conceitos além de não serem estanques, devem convergir, de modo a otimizar os resultados da atuação governamental, não permitindo que os aspectos qualitativos sejam ofuscados pelos resultados financeiros, como muitas vezes acontece.

^{vii} Tradução adotada por Bijos (2014, p. 10) para os conceitos de “*fiscal governance*” e “*budgetary governance*”, respectivamente.

Entretanto, sabe-se que a avaliação qualitativa dos gastos não constitui tarefa fácil. Primeiramente, em razão da especificidade de cada ação e da complexidade dos programas, torna-se difícil definir uma metodologia universal de avaliação de desempenho de toda a atuação governamental. Segundo, ainda que determinados órgãos já possuam rotinas de avaliação dos próprios gastos, destaca-se que essas informações devem ser capazes de retroalimentar o sistema orçamentário, para que os ganhos desse processo sejam perceptíveis.

Nessa linha de entendimento, insere-se a principiologia do orçamento por desempenho, no qual se condiciona a alocação dos recursos à avaliação dos tomadores de decisões relativa aos objetivos, às metas e aos resultados mensuráveis dos programas governamentais (CAVALCANTE, 2010b).

No contexto brasileiro, Cavalcante (2010b) coloca que o novo escopo do Plano Plurianual (apresentado nas versões do PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007), apontava para a busca da implementação dos princípios do orçamento com foco nos resultados e que se acreditava “[...] que as inovações do modelo de PPA poderiam criar condições para se romper o caráter incremental do orçamento, através de uma alocação de recursos aos programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo.” (CAVALCANTE, 2010b, p. 224).

Entretanto, ao estudar em que medida os resultados decorrentes das avaliações dos programas, constantes das duas edições dos Planos Plurianuais supramencionados, impactaram o processo de decisão alocativa, o autor verificou poucos avanços na tentativa de se alterar a forma de elaboração orçamentária no país. Embora Cavalcante (2010b) tenha identificado uma ampliação na quantidade de programas avaliados, bem como num maior grau de atingimento das metas estabelecidas para estes, não foi possível inferir uma relação causal entre a avaliação dos programas e as decisões relativas à alocação de recursos a eles destinados.

Como exemplo da necessidade de as informações de desempenho levantadas serem capazes de retroalimentar o processo orçamentário, o mesmo autor verificou em suas análises que:

No caso dos indicadores do PPA, é patente a disparidade entre os indicadores existentes: em termos de validade (capacidade de servir como *proxy* do resultado esperado do programa), de confiabilidade (capacidade de evitar vieses na aferição dos resultados), de sensibilidade e especificidade (capacidade de demonstrar o resultados específicos daquela ação, evitando levar em consideração externalidades de outras ações públicas), de periodicidade (capacidade de explicitar os resultados em lapsos temporais úteis à tomada de decisão) e de cobertura (capacidade de colher informações sobre a população atendida pelo programa). Dessa forma, eventuais diferenças na construção dos indicadores utilizados no processo de avaliação dos programas federais podem afetar a maneira pela qual tais resultados devem ser interpretados: o resultado (bom ou ruim) de um dado programa, aferido por intermédio de um dado indicador, pode ser devido, em grande

medida, à qualidade (boa ou ruim, conforme os critérios acima elencados) deste indicador. Em outras palavras, a inserção desta variável – de cunho qualitativo – pode, eventualmente, impactar os resultados apresentados anteriormente, em termos do processo alocativo derivado da avaliação de resultados dos programas federais. (CAVALCANTE, 2010b, p. 238).

Não obstante as dificuldades apontadas, é primordial que se introduzam aspectos de qualidade do gasto no processo orçamentário, para que haja um avanço significativo no atendimento das demandas da sociedade, cabendo aos gestores públicos a inclusão desses desafios como um dos principais pontos de suas agendas.

3.3 A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016

Conforme demonstrado em seção anterior, embora o crescimento das despesas públicas no Brasil tenha sido observado ao longo das últimas décadas, a intensidade de seu aumento nos últimos exercícios, aliada a um cenário econômico de recessão, no qual as arrecadações das receitas não atingiram os patamares desejados, culminou na necessidade de implementação de regras fiscais rigorosas para os próximos anos.

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, instituiu o denominado “Novo Regime Fiscal”, também conhecido como teto geral dos gastos públicos, cuja observância passou a ser obrigatória a partir de 2017. E por se tratar de matéria de caráter temporário, teve seus dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, sob os artigos de nº 106 a 114.

A escolha de se colocar tal matéria no texto constitucional advém da hierarquia e força que este instrumento impõe sobre o ordenamento jurídico e à gestão da coisa pública. Todavia, conforme disposto no art. 113, do ADCT, suas disposições não revogam ou dispensam a observação de outros dispositivos legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Registre-se que a subseção a seguir não objetiva discutir todos os dispositivos constantes da norma, mas apresentar os principais aspectos, que estão, de alguma maneira, relacionados ao escopo desta pesquisa.

3.3.1 Aspectos gerais da Norma

Inicialmente, destaca-se que, em que pese o nome “Novo Regime Fiscal” trazido pela emenda da EC nº 95, de 2016, reporte uma conotação mais abrangente sobre o assunto, a norma trata basicamente do estabelecimento de limites para execução das despesas primárias da União,

no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, para os próximos 20 exercícios financeiros.

O seu alcance atinge apenas os órgãos e entidades dependentes dos recursos públicos federais, a partir da imposição de limites individualizados para o rol enumerado taxativamente, nos incisos de I a V, do caput do artigo 107 do ADCT, os quais se encontram agrupados por Poder.

O Poder executivo permaneceu como o agrupamento mais abrangente, contemplando seus órgãos, entidades, fundações e fundos, ao passo que, no âmbito do Poder Judiciário, ocorreu um maior detalhamento, dividido da seguinte forma: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios. O Poder Legislativo ficou dividido por suas duas Casas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, e pelo Tribunal de Contas da União. Dentro do agrupamento do Ministério Público da União, este foi separado do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, sem nenhuma subdivisão, ficou a Defensoria Pública da União.

Apresentando de forma simplificada, o cálculo do limite individualizado, definido nos incisos I e II do § 1º do mesmo artigo 107, se dará, para o primeiro ano do Regime, a partir da despesa primária paga pelo órgão no exercício de 2016, incluídos os pagamentos de restos a pagar e as demais operações que afetem o resultado primário, corrigida em 7,2%. Para os exercícios seguintes, fica estabelecido como base o valor do limite aprovado para o exercício imediatamente anterior, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA acumulado no período de 12 meses, encerrado em junho do ano da elaboração da proposta.

A correção do teto das despesas somente pela inflação acumulada nos 12 meses anteriores à elaboração da proposta orçamentária indica a intenção do legislador em congelar o crescimento real da despesa primária pelos seus 20 anos de vigência. Consoante o disposto no artigo 108 do ADCT, o método de correção dos limites inicialmente fixado poderá ser alterado a partir do décimo ano de vigência do Novo Regime Fiscal, por meio de proposição de projeto de lei complementar de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Conforme estipulado no § 6º do supracitado artigo 107, ficam excluídas da apuração do limite, basicamente, as transferências constitucionais que tratam da repartição de receitas da União com os outros entes federados, despesas com a complementação de fundos de manutenção do ensino, os créditos extraordinários abertos para atender aos verdadeiros fins estabelecidos no § 3º

do artigo 167 da Constituição Federal (despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública), as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e as despesas com aumento de capital das estatais não dependentes.

O limite individualizado deverá ser observado tanto no âmbito da autorização das despesas primárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, quanto na sua execução, e será apurado sob a ótica do regime de caixa, ou seja, a partir da despesa primária paga pelos órgãos, sendo ela de competência ou não do exercício.

Ademais, a norma enfatiza o disposto no parágrafo anterior, ao vedar que sejam abertos créditos dos tipos suplementares e especiais, que ampliem o montante autorizado das despesas primárias sujeitas ao teto, conforme disposto no § 5º do artigo 107.

Não obstante o rigor de todas essas exigências, os §§ 7º e 8º do artigo 107 estabelecem uma espécie de “regra de transição” para os três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal, com vistas a resguardar a realização das despesas, aprovadas anteriormente à promulgação da emenda constitucional, que excedam os limites individualizados. Entretanto, a realização desse excesso de despesas só será permitida, se houver compensação, por parte do Poder Executivo, com a redução equivalente nas suas despesas primárias e cujo somatório represente no máximo 0,25% do limite deste Poder.

Adicionalmente, ainda que de forma tênue, a norma prevê a possibilidade de flexibilização dos limites individualizados entre os órgãos do mesmo Poder anualmente, desde que respeitado o teto do agrupamento, a partir da inclusão de dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias regulamentando a forma de compensação entre os limites dos órgãos elencados (consoante § 9º artigo 107, do ADCT).

Ressalvadas as hipóteses de compensação do excesso do limite previstas na norma, citadas anteriormente, a emenda constitucional impõe vedações aos órgãos que descumprirem seus limites individualizados, nos moldes previstos no artigo 109 do ADCT.

Grande parte das vedações está relacionada a iniciativas que acarretem o aumento das despesas de pessoal, tais como: as concessões de vantagens; reajustes de remunerações; a criação de cargos, empregos ou funções; alteração de estrutura de carreira; admissão ou contratação de pessoal e a realização de concursos (ressalvados, nos dois últimos casos, para reposição de vacâncias); e criação ou majoração de benefícios de qualquer natureza para agentes públicos de

qualquer nível hierárquico. Ainda, incluem-se nas proibições a criação de despesa obrigatória e a adoção de medida que implique reajuste de despesa dessa natureza acima da variação da inflação.

No caso de descumprimento do limite no âmbito do Poder Executivo, no § 2º do artigo 109, acrescentam-se outros tipos de vedações: a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, ampliação de despesas com subsídios e de subvenções, bem como a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Verifica-se a firmeza do normativo no caso de descumprimento do teto do gasto, ao estender a aplicação de algumas das vedações a todos os órgãos elencados no agrupamento, até o final do exercício de retorno das despesas de um órgão ao respectivo limite individualizado, além de vedar a concessão da revisão geral da remuneração dos servidores públicos (assegurada pelo inciso X do artigo 37 da Constituição), neste último caso, no âmbito de todos os Poderes, independentemente de estarem ou não respeitando seus correspondentes limites. Tais medidas apontam a necessidade de se analisar os resultados em conjunto, tendo em vista que o desajuste fiscal abarca toda a esfera federal.

Por fim, a EC nº 95/2016, no artigo 110, define novos critérios para aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e manutenção do ensino a partir do segundo ano de vigência do Novo Regime Fiscal. Depreende-se da norma, que a execução das despesas primárias relativas a essas duas áreas, no ano de 2017, deverá obedecer aos percentuais mínimos estabelecidos pelo texto constitucional para o exercício, de 15% da Receita Corrente Líquida – RCL para a saúde e de 18% da receita de impostos para a educação. Estes valores de aplicação mínima constituirão a base inicial para o cálculo dos limites relativos aos exercícios seguintes, que deverá ser atualizada pelo IPCA acumulado no exercício imediatamente anterior, nos moldes da correção estabelecida para as demais despesas primárias. Tal medida garante para os próximos anos a manutenção, em termos reais, do valor mínimo de aplicação calculado para essas áreas no exercício de 2017.

3.3.2 Ausência de mecanismos relacionados à garantia da qualidade do gasto

Conforme apresentado no subitem anterior, verifica-se que o Novo Regime Fiscal se ateuve em estabelecer um teto geral para os gastos primários do Governo Federal, impedindo seu crescimento real nos próximos 20 anos, sem, contudo, apontar qualquer artifício que indicasse a preocupação em garantir a busca na melhoria da eficiência e qualidade do gasto.

Em que pese a situação atual do país demonstre a urgência da adoção de medidas que proporcionem o reestabelecimento do equilíbrio fiscal no curto prazo, a partir das discussões

apontadas neste trabalho, verifica-se que o problema é agravado pela forma de orçamentação brasileira, o qual não se restringe somente à apuração de resultados.

Assim, foi destacada a oportunidade de se reorganizar o processo orçamentário do país desde as suas bases, para que os benefícios dessas medidas de austeridade fiscal estabelecidas sejam reais e duradouros, além de apresentarem efeitos menos nocivos à população.

Nesse sentido, para que não sejam efetuados cortes arbitrários nos programas de governo, com o intuito de simplesmente atender às exigências da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, é imprescindível que seja agregada, ao Novo Regime Fiscal, uma metodologia de análise qualitativa dos gastos públicos, em especial, para o Poder Executivo, que é responsável por executar as ações que influenciam diretamente a vida dos cidadãos.

Em consonância a este entendimento, coloca-se que:

O tamanho do ajuste fiscal afeta diretamente o funcionamento dos serviços públicos prestados à população, de modo que uma interrupção sem critério pode causar sérios transtornos. Assim, é importante a informação de quais programas têm margem para redução de gastos sem grandes prejuízos à qualidade e cobertura dos serviços prestados. Para isso, o monitoramento do nível de eficiência dos gastos surge como uma ferramenta para os gestores públicos realizarem o controle das despesas de modo mais racional. (BARDELA; BENÍCIO; RODOPOULOS, 2015, p.23-24).

Assim, defende-se que o corte de gastos deve ser seletivo e qualitativamente estudado, de forma a não comprometer o desempenho das atividades da gestão pública.

4. A REVISÃO DE DESPESAS E O CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

4.1 Metodologias internacionais de revisão de despesas

No âmbito internacional, quando se trata de experiências de países no contexto de consolidação fiscal ou com necessidade de se buscar a eficiência e qualidade dos gastos, são verificadas diversas metodologias de análise de despesas.

No que se refere especificamente à revisão de despesas, foram selecionados pelo presente trabalho dois modelos passíveis de aplicação na realidade brasileira: “*Spending Review*”, utilizado em alguns países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, e “*Public Expenditure Review – PER*”, estudado pelo Banco Mundial, que em tradução literal significam, respectivamente, “Revisão de Despesas” e “Revisão de Despesas Públicas”.

Em que pese o nome similar, esses dois modelos são divergentes em sua essência. A principal diferença reside no escopo da revisão: enquanto o primeiro modelo busca uma análise contínua (cíclica) das despesas existentes, com vistas a auxiliar a elaboração orçamentária, focado principalmente na eficiência do gasto, o segundo visa à realização de um diagnóstico sobre as políticas públicas de determinado setor e à indicação de mecanismos mais eficazes de alocação dos recursos no período vigente.

De forma a sintetizar as demais diferenças, o quadro a seguir compara os principais aspectos das metodologias, consoante estudo realizado por Lienert (2015, p. 184-186):

Quadro 1: Principais diferenças entre uma “PER” e uma Revisão de Despesas:

Aspectos comparativos	Revisão de Despesas (OCDE)	“PER” (Banco Mundial)
Objetivos e escopo	<ul style="list-style-type: none"> - Reexame das políticas de despesas existentes, especialmente, do governo central. - Auxilia formuladores de decisão do processo de elaboração orçamentária, no que tange o financiamento das despesas. 	<ul style="list-style-type: none"> - São adaptadas às necessidades dos formuladores das políticas. - Podem ser focadas em questões macrofiscais ou em alguns setores de despesas.
Foco da análise	<ul style="list-style-type: none"> - Exame de todas as despesas (ou da maior parte delas), com foco na eficiência do gasto ou na economia dos produtos. 	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de uma visão mais geral das despesas (ex. por função). - São frequentes as comparações com o cenário internacional. - Geralmente estão relacionadas aos setores sociais ou de infraestrutura

Aspectos comparativos	Revisão de Despesas (OCDE)	“PER” (Banco Mundial)
Vínculo com o orçamento anual	- O objetivo central é analisar o cenário de referência, com vistas a reexaminar a fundamentação das políticas, verificando as modificações para o próximo orçamento anual.	- As melhorias estão relacionadas à política em si, não se prendendo ao orçamento anual.
Uso de Ferramentas analíticas	- Foco na relação: resultado da política <i>versus</i> alocação do gasto.	- Ampla gama de ferramentas.
Responsabilidade dos órgãos que efetuam as despesas	- Os resultados são otimizados quando há envolvimento tanto do ministério central de finanças, quanto dos responsáveis pela despesa.	- Embora haja envolvimento de todos os ministérios, a interação tende a ser menor que na revisão de despesa da OCDE.
Recomendações sobre políticas	- Incluem recomendações políticas para ganhos de eficiência. - Tendem a fornecer opções para cortes de financiamento.	- Incluem recomendações políticas para ganhos de eficiência
Regularidade das atualizações	- Geralmente é preparada em ciclos (anual ou plurianual), não se tratando de uma revisão isolada.	- Em geral, são revisões únicas.

Fonte: Lienert (2015, p. 184-186, elaboração nossa)

4.2 Justificativa da escolha do modelo da OCDE para o caso brasileiro

Relativamente à realidade brasileira, conforme foi abordado anteriormente, muito se discute em relação à forma incremental de orçamentação, que se vale do comportamento das despesas passadas para projetar os gastos futuros, sem a realização de uma análise apurada quanto à qualidade, eficiência e prioridade das dotações que estão sendo replicadas.

Contrariamente a essa metodologia, diante do cenário fiscal desfavorável no qual se encontra o Brasil, verifica-se ser este o momento de maior necessidade de se reavaliar as despesas passadas, com o intuito de se reduzir o valor de gastos continuados que não atendam mais seus objetivos como deveriam, evitando-se o desperdício de recursos, viabilizando a abertura de espaço fiscal para a inclusão de novas despesas consoantes às reais demandas do país.

Com vistas a corroborar esse entendimento, buscou-se fazer um paralelo entre a atual necessidade de avaliação dos gastos correntes e os resultados apurados nos relatórios de trabalho do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, cujas principais funções são: fiscalizar a aplicação

de recursos públicos; evitar o desperdício; primar pela qualidade da gestão pública e pela efetividade das políticas públicas; e inibir a corrupção.

Dentre os objetivos dos trabalhos realizados pelo órgão, estão: a aferição do nível de execução dos programas federais, o atingimento dos seus objetivos e a adequação do seu gerenciamento. Para tanto, mapeiam-se as políticas públicas, hierarquizando os programas de governo e priorizando as ações que deverão ser avaliadas, a partir de critérios como materialidade, relevância e criticidade (CGU, 2016).

Isto posto, analisando o Relatório do Controle Interno constante da Prestação de Contas da Presidência da República dos dois últimos exercícios, verifica-se que há um continuado desperdício de recursos públicos em diversas ações governamentais. A tabela a seguir aponta o benefício financeiro apurado pela CGU, a partir das ações do órgão nos anos de 2015 e 2016, o qual ultrapassou os R\$ 2,38 bilhões em cada exercício:

Tabela 1: Benefícios financeiros decorrentes da atuação da CGU em 2015 e 2016

Classe do benefício financeiro	Valor em 2015 (R\$) ^{viii}	Valor em 2016 (R\$)
Recuperação do custo de operações de crédito subsidiado	-	1.640.000.000,00
Suspensão de pagamento continuado indevido	1.090.489.228,70	915.043.570,43
Recuperação de valores pagos indevidamente	46.233.895,30	204.609.474,07
Redução nos valores licitados/contratados	428.133.250,46	102.346.698,76
Suspensão de pagamento não continuado indevido	470.512.911,63	6.788.944,20
Arrecadação de multa	70.649.291,79	1.515.882,04
Elevação da receita	207.453.898,68	-
Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	6.125.520,96	-
Cancelamento de Licitação/Contrato com objeto desnecessário	14.398.508,14	-
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou o projeto	50.210.506,22	-
Total de benefício financeiro por exercício	2.384.207.011,88	2.870.304.569,50

Fonte: CGU (2015, p. 287; 2016, p. 329, adaptação nossa)

Pela natureza das classes de benefícios constante da tabela, entende-se que muitas dessas verificações realizadas pelo controle interno são de cunho operacional e poderiam ser evitadas

^{viii} Cumpre registrar que, embora o total dos benefícios financeiros apurado no exercício 2015 tenha sido apresentado corretamente no relatório da PCPR/2015, os valores de R\$ 50.210.506,22 e R\$ 70.649.291,79 foram, equivocadamente, omitidos da tabela constante da página 287. Todavia, em consulta ao Relatório de Gestão do Ministério da Transparência e Controladoria da União de 2015, identificamos esses dois valores no “Quadro 4.3.1.B – Benefícios Financeiros”, razão pela qual, os incluímos na “Tabela 1” do presente trabalho.

pelos próprios órgãos executores no momento da realização da despesa, reduzindo-se o desperdício de recursos. Assim, a apresentação dos dados apurados pela CGU permite vislumbrar o potencial montante a ser economizado, caso os próprios órgãos de execução das despesas dispusessem de um processo estruturado de revisão das suas despesas e de um mecanismo de identificação do desempenho das ações, alinhado às diretrizes de eficiência e priorização dos gastos públicos determinadas pelos órgãos superiores.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe a implantação, no Brasil, de metodologia similar à Revisão de Despesas utilizada em países membros da OCDE, alinhada aos estudos e apontamentos de Marc Robinson, consultor de finanças públicas e membro do Painel Consultivo sobre Orçamento e Despesas Públicas da Organização para a OCDE^{ix}, que critica a elaboração do orçamento público sem a realização de maiores revisões do cenário de referência das despesas, as quais acabam sendo simplesmente replicadas no exercício seguinte.

Conforme aponta o consultor, a metodologia tem sido amplamente empregada de forma adaptada à especificidade de cada realidade governamental e fiscal, mas principalmente com o objetivo de reduzir a despesa agregada. Entretanto, a Revisão de Despesas é também considerado um importante instrumento para se ampliar o espaço fiscal, com vistas a garantir a execução de novos gastos prioritários e/ou daqueles que poderão trazer mais benefícios à população.

4.3 Aspectos gerais da Revisão de Despesas estudada pela OCDE

O processo de Revisão de Despesas consiste em uma ferramenta utilizada para trazer eficiência técnica e alocativa ao processo orçamentário e à gestão dos recursos públicos. Comumente, a metodologia é utilizada para a criação de espaço fiscal e redução de desperdícios, a partir da reanálise das despesas pré-existentes. Seus alicerces fundamentam-se na busca de soluções para ganhos de eficiência da despesa, ou seja, verificar uma forma de se prestar o mesmo serviço e com a mesma qualidade, porém gastando-se menos recursos, e ganhos de eficácia, estes por meio da eliminação ou redução de gastos considerados não prioritários (mecanismo denominado de “economia dos produtos” ou “economia estratégica”) (OCDE, 2015; ROBINSON, 2015).

Em outras palavras, consoante define o próprio Robinson (2015, p. 108):

Uma revisão de despesas é um processo institucionalizado para a revisão do cenário base de gastos com o principal objetivo de identificar opções de economia a serem analisadas

^{ix} Tradução nossa para “*OECD Advisory Panel on Budgeting and Public Expenditures.*”

no processo orçamentário. Cenário base de gastos nesse contexto significa gasto em projetos ou programas existentes (serviços ou pagamentos de transferências existentes). Portanto, a revisão de despesas não está relacionada à avaliação orçamentária de novas propostas de despesas.

Fundamentado nesse conceito, depreende-se que a ferramenta tem o escopo de introduzir ganhos explícitos às bases do processo orçamentário, especialmente na etapa de elaboração, de forma a melhorar a maneira como tem sido executada. Isso significa trazer opções de economia tanto aos procedimentos, quanto ao volume de recursos alocados nas atividades e nos programas, promovendo, adicionalmente, melhorias de desempenho orçamentário (ROBINSON, 2015).

Quando o objetivo da política fiscal estiver focado na redução de gastos, a economia decorrente da priorização, será utilizada para melhorar a alocação das ações já existentes, ao invés de utilizar o espaço fiscal para novas despesas. Todavia, embora a metodologia seja amplamente utilizada em cenários de restrição fiscal, o benefício da revisão de despesa se aplica também ao período de crescimento da economia. Em contextos orçamentários favoráveis, direciona-se o financiamento das novas despesas prioritárias com a folga orçamentária decorrente da revisão, ao invés de se balizar no aumento momentâneo da receita, que no longo prazo pode descompassar o saldo orçamentário estrutural (ROBINSON; 2015). Ademais, no que tange às receitas, um processo de revisão de despesas pode ser desenhado com o intuito de se diminuir gastos em um dado momento, com vistas a reduzir ou reformular a carga tributária no futuro (VANDIERENDONCK, 2014).

É importante destacar que um processo de avaliação de programas governamentais, no qual se busca, por si só, eliminar despesas ou atribuir grau de eficiência ou ineficiência à prestação dos serviços, não constitui necessariamente um processo de revisão de despesas. Trata-se apenas de parte dos procedimentos. Para se caracterizar um processo de revisão, são necessárias análises aprofundadas dos gastos, avaliando-se a melhor solução para uma despesa considerada ineficiente. Em alguns casos, o corte da despesa pode, inclusive, não ser a solução mais adequada, podendo o produto da revisão recomendar tanto a redução, quanto o aumento do financiamento dos programas existentes, sob condição de que estejam sendo atendidos os fundamentos preconizados pela metodologia (ROBINSON, 2013)

Outro aspecto relevante que diferencia a revisão de despesas de outras formas simples de avaliação do gasto, está no seu alcance. A metodologia, ao buscar ampliação do espaço fiscal, centra-se em análises específicas, cujo produto se dará sobre a realocação ou corte de grupos de despesas ou programas pré-definidos. Adicionalmente, são examinadas as consequências das

medidas propostas nos produtos das políticas e sob diferentes níveis de financiamento. Dessa forma, a revisão se opõe à supressão indiscriminada dos gastos (tais como cortes gerais ou dividendo de produtividade), na qual não há indicação prévia do que deverá ser subtraído (ROBINSON, 2015).

4.3.1 Tipos e escopo da Revisão de Despesas

Consoante o disposto pela OCDE, quanto ao critério de avaliação, a ferramenta pode ser subdividida em dois tipos: a Revisão de Eficiência^x e a Revisão Estratégica^{xi}. A primeira visa a economia dos recursos a partir da melhoria da eficiência, apontando como as políticas pré-existentes podem ser conduzidas com a utilização de menos recursos. Já a segunda foca na priorização dos gastos, fundamentada nos objetivos da política e na avaliação de seu desempenho, além de delimitar o que o gestor da despesa deve ou não fazer frente aos resultados das análises. A segunda modalidade de revisão ainda compara o objetivo da política com as alterações supervenientes das prioridades governamentais e do cenário fiscal em que se está inserida, e verifica se estão todos alinhados (OCDE, 2015).

Sob a perspectiva da solução dos desafios fiscais ao longo de um período, a revisão de despesas é aplicável ao processo orçamentário desde o curto ao longo prazo, devendo ser alterada a abordagem utilizada. Nesse sentido, no curto prazo a revisão estratégica de despesas pode oferecer direções para o corte de gastos, ao passo que no médio prazo, a revisão da eficiência da despesa disponibiliza alternativas sólidas para auxiliar na redução e na realocação dos gastos. E, no que se refere ao longo prazo, ambos os tipos de revisão representam instrumentos hábeis para produzir os benefícios originalmente propostos (OCDE, 2015).

Entretanto, ao analisar os resultados das aplicações dos dois tipos de revisão de despesa nos países membros, verificou-se que, quando a Revisão de Eficiência é aplicada de forma isolada, a economia de recursos, produto de suas medidas, é reduzida e demorada. Verifica-se que, em regra, tem-se aplicado as modalidades de revisão conjuntamente para obtenção de resultados quantitativamente mais expressivos e mais imediatos. Cabe ressaltar, todavia, que independentemente da abordagem ou da austeridade das medidas adotadas, os resultados das revisões de despesas nunca serão instantâneos, sobretudo quando da necessidade de implementação

^x Tradução para “*Efficiency Spending Reviews*”, adotada pela autora.

^{xi} Tradução para “*Strategic Spending Reviews*”, adotada pela autora.

de medidas complexas para realocação do gasto ou para se alcançar a eficiência dos programas pré-existentes (ROBINSON, 2013).

Quanto à operacionalização da revisão, destacam-se três principais tipos de revisão de tópicos: “Revisões de Programas”, “Revisões de Processos” e “Revisões dos órgãos”, cujas definições de acordo com Robinson (2013, p. 15, tradução nossa) são:

- a) Revisões de Programas: analisa programas específicos, como, por exemplo, classe de serviços, possibilitando ganhos de eficiência e/ou economia dos produtos. Podem ser verificados programas realizados por um único órgão ou por um grupo de organizações (este conhecido como revisão horizontal).
- b) Revisões de Processo: verificação minuciosa dos processos utilizados na produção de serviços públicos, promovendo ganhos de eficiência. Assim como o tipo de revisão anterior, quanto ao campo de análise, pode ser singular ou horizontal.
- c) Revisões dos Órgãos: exame de um órgão público como um todo, abrangendo, em princípio, todos os programas e processos daquela instituição.

Na determinação do escopo das análises, a revisão subdivide-se, ainda, em seletivas^{xii} e abrangentes (ou globais)^{xiii}. As revisões seletivas são aquelas realizadas em um grupo de programas, processos ou órgãos previamente definidos, ao passo que, nas revisões globais, os examinadores buscam dentro de todo o universo dos gastos públicos, as mais relevantes e expressivas alternativas de economia. Ademais, para ser qualificada como abrangente, a revisão deve, necessariamente, apresentar opções de economia estratégica e de eficiência (ROBINSON, 2013).

Verifica-se que a revisão seletiva é mais utilizada, em razão da complexidade de realização inerente à revisão global. Esta última somente deve ser utilizada quando um governo buscar obter grandes reduções de despesas agregadas em um menor espaço de tempo, estando condicionada, no entanto, à disponibilidade de estrutura operacional capacitada para a realização dos exames. Além disso, é importante levar em consideração que cortes e realocações graduais são mais passíveis de aceitação, o que facilita a gerência das medidas a serem implementadas (ROBINSON, 2013).

^{xii} Tradução de “*selective spending review*”, adotada pela autora.

^{xiii} Tradução de “*comprehensive spending review*”, adotada pela autora.

Uma última consideração importante quanto ao escopo da metodologia, apontada por Robinson (2013), é que a revisão de despesa não deve incluir no universo de possíveis cortes os projetos de capital em construção ou aquisições em andamento. Ele sugere que as despesas dessa natureza devem ser rigidamente controladas desde a sua origem, assegurando a adequação de seu financiamento e garantindo uma execução satisfatória. Isto porque, a interrupção do projeto após o seu início, pode se mostrar mais prejudicial do que uma opção de economia.

4.3.2 Revisão de Despesas no processo de elaboração orçamentária

De acordo com o observado por Robinson (2013, p. 7, tradução nossa), a “Revisão de despesas não é necessariamente uma parte integrante do processo de elaboração orçamentária, mas a experiência ensina que deveria ser.”. Considerada uma ferramenta capaz de trazer eficiência técnica e alocativa, verifica-se que, para otimização dos resultados, seus esforços devem estar alinhados aos objetivos orçamentários do governo.

A primeira razão apontada para essa integração está relacionada à “consideração simultânea”^{xiv} de novas propostas de gastos conjuntamente com opções de poupança, que traz benefícios tanto para a abordagem de ganhos de eficiência, quanto para a redução de gastos. Isto porque, na análise conjunta dos dois fatores, buscam-se medidas de economia que atendem, em mesmo valor, às necessidades de recursos para financiar novas despesas prioritárias do governo, de forma a evitar o aumento de despesas agregadas. Tal procedimento estimula a comparação direta do mérito das novas propostas com as despesas de base. Além disso, apoia o processo orçamentário “*top-down*”^{xv}, mas que, para tanto, é necessário que seja estabelecido um limite orçamentário para os gastos desde o início do processo orçamentário. Por fim, para garantir essa análise simultânea, é fundamental que as revisões relativas às opções de economia estejam prontas para apreciação da liderança política no momento em que as novas propostas de gastos serão ponderadas (ROBINSON; 2013).

Uma segunda razão para a incorporação da revisão de despesas ao processo de elaboração orçamentária é garantir um equilíbrio na equação entre os esforços dos trabalhos e os objetivos a eles atribuídos. Nesse sentido, caso o objetivo do governo seja buscar uma severa redução na despesa agregada, o processo de revisão deverá ser mais aprofundando a fim de identificar medidas

^{xiv} Tradução de “*simultaneous consideration*”, adotada pela autora.

^{xv} Tradução literal do inglês: “das instâncias superiores às inferiores”.

expressivas de poupança. Todavia, se o contexto exigir o aumento do espaço fiscal para alocação de novos gastos prioritários, a revisão poderá ser menos intensa (ROBINSON; 2013).

Uma outra abordagem relacionada à manutenção da revisão de despesas dentro do processo ordinário de preparação do orçamento se dá em razão de que medidas de austeridade fiscal acabam sendo mais bem aceitas em momentos de crise. Ou seja, caso o mecanismo de revisão de despesa seja adotado apenas quando da necessidade de redução de despesa agregada, haverá resistência de se adotar o mesmo mecanismo na ocasião em que o cenário fiscal não estiver tão desfavorável. Entretanto, o controle do crescimento das despesas frente à capacidade de arrecadação das receitas deve ser perene (ROBINSON; 2013).

No que se refere ao longo prazo, torna-se impossível preservar o nível de corte de gastos por um período muito prolongado e, inevitavelmente, surgirão novos desafios políticos, acompanhados de novas despesas prioritárias, e haverá necessidade de se encontrar espaço fiscal para atendê-los. Nessas circunstâncias, é notória a importância de se manter a revisão das despesas como parte integrante da preparação do orçamento. Para tanto, é primordial a diferenciação do tipo de processo de revisão de despesa que deverá ser adotado rotineiramente e nos momentos de desafios fiscais. Deve-se projetar elementos-chave para o processo habitual de preparação do orçamento e, por outro lado, delimitar aqueles que são mais adequados a momentos de grandes e rápidos cortes nas despesas (ROBINSON; 2013).

Por fim, o produto da revisão de despesa está diretamente ligado à preparação da peça orçamentária, visto que a avaliação do cenário base de despesas viabiliza a elaboração de uma proposta de alocação dos recursos mais apurada e a consequente aprovação de um orçamento alinhado à real capacidade fiscal do país, corroborando o entendimento de se incorporar a revisão de despesas ao processo de elaboração orçamentária.

5. LINHA DE APLICAÇÃO PROPOSTA PARA O CASO BRASILEIRO

Diante do exposto nas seções anteriores, este trabalho objetiva propor uma estrutura geral de revisão de despesas no Brasil, com o intuito de agregar valor ao processo orçamentário, visando a redução de desperdícios dos recursos escassos e a abertura de espaço fiscal para novas despesas consideradas prioritárias. A oportunidade de aplicação da metodologia foi identificada a partir da verificação da tendência incremental do orçamento brasileiro, que representa um potencial gargalo frente ao Novo Regime Fiscal, que impõe limitação sobre o crescimento real das despesas primárias da União para os próximos 20 exercícios, sem trazer mecanismos ou ferramentas relacionadas à melhora da qualidade dos gastos existentes.

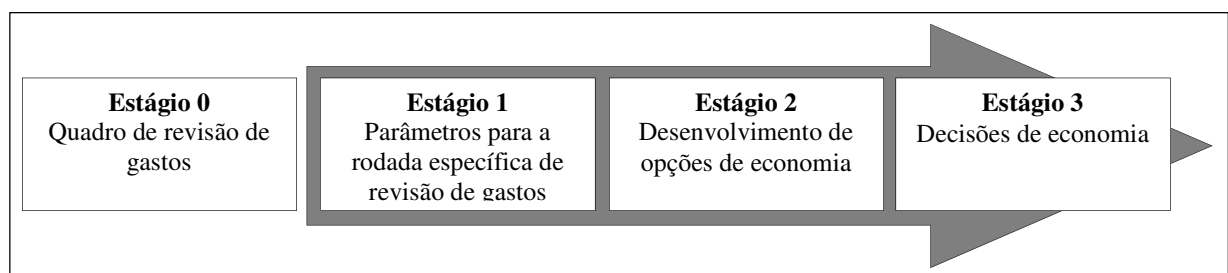
Desta forma, as próximas seções descreverão as diversas fases do processo de revisão de despesas, em consonância com o modelo da OCDE, indicando as ações ou atividades consideradas, pela autora, que melhor se aplicam ao caso brasileiro, bem como propor os agentes e órgãos que poderiam estar envolvidos no referido processo, enfatizando a importância da análise qualitativa das despesas na observação dos limites individualizados dos gastos.

Ademais, embora o teto geral dos gastos públicos seja aplicável a todos os órgãos da União financiados pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, em razão do princípio da separação dos Poderes, o processo de revisão de despesas que será apresentado na sequência foi delineado para atender, exclusivamente, às especificidades do Poder Executivo Federal, responsável pela maior parte das despesas do Governo Central, ficando como sugestão para estudos futuros, o desenho do modelo para auxiliar os demais Poderes.

5.1 Estágios da Revisão de Despesas e os respectivos agentes responsáveis

Para se propor uma linha de revisão de despesas a ser instituída no Brasil, primeiramente, faz-se necessário definir os quatro estágios básicos da metodologia, a saber:

Figura 2: Os quatro estágios da Revisão de Despesas



Fonte: Robinson (2013, p. 17, tradução nossa)

O “Estágio 0 – Quadro de revisão de gastos” caracteriza-se por um momento prévio à revisão dos gastos propriamente dita, no qual serão definidas as características gerais do processo de acordo com as demandas e necessidades do governo. A elaboração do quadro é realizada no momento inaugural do processo de revisão e deve ser estruturado de forma que este não necessite de modificações a cada rodada de revisão. São ressalvados os casos em que a experiência passada aponte a necessidade de reformulação do quadro inicialmente proposto. Nesta etapa serão definidos quais gastos deverão permanecer garantidos pelo orçamento; se a análise será seletiva ou abrangente; se objetivo central é a eficiência ou a poupança estratégica; serão estabelecidos os papéis de cada agente no processo; e se haverá meta quantitativa para a economia buscada (ROBINSON, 2013).

O “Estágio 1 – Parâmetros para rodada específica de revisão de gastos”, configura o início de fato do processo de revisão. Como o próprio nome propõe, nele são determinados os critérios básicos específicos para cada rodada de revisão, dentre os quais estão: escolha dos tópicos de revisão (no caso seletivo); determinação de questões a serem necessariamente abordadas nas análises; definição dos alvos de poupança; e especificação das datas para realização dos procedimentos (ROBINSON, 2013).

No “Estágio 2 - Desenvolvimento de opções de economia”, são estudadas as recomendações necessárias e as opções possíveis de medidas de poupança, as quais deverão ser apresentadas aos tomadores de decisão final (ROBINSON, 2013).

Por fim, no “Estágio 3 – Decisões de Economia” são decididas quais as opções de poupança que deverão ser colocadas em prática. A partir das características inerentes aos estágios 1 ao 3, verifica-se que esses deverão ser refeitos a cada nova rodada de revisão, tratando-se, portanto, dos processos de revisão de gastos propriamente ditos (ROBINSON, 2013).

Na estrutura básica da revisão de despesas da OCDE, para cada etapa, são determinados quais os agentes (ou órgãos) do governo e/ou atores externos devem atuar. Assim, com base nessa premissa, propõe-se a participação dos seguintes agentes para o contexto brasileiro:

Quadro 2: Participação dos agentes nos 4 estágios da revisão de despesas

Agentes	Estágio 0	Estágio 1	Estágio 2	Estágio 3	Órgãos/agentes envolvidos: Cenário brasileiro
Liderança política	X	X		X	Presidência da República (incluídos os órgãos de assessoramento)
Ministério das Finanças	X	X	X		MP, MF, CGU e CMAP ^{xvi}
Ministérios executores das despesas			X		Representantes dos órgãos que executam as políticas públicas
Agentes externos			X		Especialistas de fora do corpo governamental

Fonte: Robinson (2013, p. 18, tradução e adaptação nossa)

5.1.1 Estágio 0 – Definição do quadro de revisão de gastos

Na definição do quadro de revisão de gastos, é proposto que participem a liderança política e o órgão central responsável pelas finanças do Estado, genericamente denominado de “Ministério das Finanças”. Coloca-se que, mesmo que o órgão central de finanças detenha grande parte das informações necessárias para embasar a revisão dos gastos, a liderança política é quem possui o papel primordial de delimitar, assertivamente, as características elementares do processo de revisão, com vistas a garantir que o quadro de revisão seja capaz de fornecer medidas de economia do tipo e magnitude que o governo pretende alcançar (ROBINSON, 2013).

Entretanto, ainda que a liderança siga propósitos políticos e ideológicos específicos para definir o quadro, é de suma importância que o processo de revisão de despesas não fique engessado aos objetivos exclusivos de um mandato político, visto que as análises devem buscar otimizar ao máximo os benefícios decorrentes da revisão, os quais deverão extrapolar o período que a figura política estará no Poder, especialmente, quando da realização da primeira rodada de revisão de despesas.

Para o cenário brasileiro, juntamente com a Presidência da República, propõe-se a atuação em conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Considera-se que a associação desses órgãos, viabiliza uma análise mais abrangente dos aspectos orçamentários, econômicos e de desempenho relacionados às políticas públicas da União.

^{xvi} Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, Ministério da Fazenda – MF, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU e Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP, respectivamente.

Alinhada a essa interpretação, verificou-se uma iniciativa similar a esta proposta no Governo Federal, a partir da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, que instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas Federal – CMAP, coordenado pelo Ministro de Estado do Planejamento e composto por membros dos três ministérios supramencionados, destacando-se, ainda, os titulares da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria de Política Econômica – SPE, Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União – CGU.

Em conformidade com os pilares do processo de revisão de despesas, o Comitê foi formado com o objetivo de se aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal, com vistas a alcançar melhores resultados, bem como aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público. Neste sentido, propõe-se aqui a estrutura do Comitê, contando com um corpo técnico robusto de servidores capacitados de cada órgão e a delimitação das novas competências específicas para o processo, como a figura do “Ministério das Finanças” adotado pelo modelo da OCDE.

No que se refere à definição do Quadro de Revisão de Gastos, sugere-se que sejam levantadas informações das seguintes naturezas: definição de quais despesas se tem autoridade para realizar as análises; a abrangência das análises; em qual tipo de despesa a revisão estará focada; quais os possíveis impactos sobre os objetos e qual o nível de tolerância para cada um; as análises partirão de algum conhecimento ou diagnóstico prévio ou serão realizadas em áreas ainda não analisadas; e, por fim, o nível esperado do potencial de economia (VANDIERENDONCK, 2014).

Assim, a priori, recomenda-se a atribuição das seguintes características ao processo de revisão inaugural no Brasil:

- a) **Tipo de revisão:** Revisão Estratégica – para viabilizar a obtenção de resultados no curto prazo, propõe-se que a primeira rodada dos trabalhos enfoque na priorização dos gastos e redução de desperdícios.
- b) **Escopo da revisão:** despesas e programas sob a gerência do Poder Executivo Federal (em razão do princípio da separação dos Poderes).
- c) **Objetivo principal:** Poupança Estratégica – para os primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal, propõe-se que a metodologia de revisão de despesas busque a redução dos gastos considerados não prioritários ou que não estejam mais exercendo sua função como deveriam.

- d) **Tópico de revisão:** Revisão por Órgão – sugere-se que as análises sejam separadas por órgãos, ainda que haja seleção de programas específicos a serem revisados em determinada etapa do processo. Busca-se com esta estrutura garantir que, após as sucessivas rodadas de revisão, todas as despesas de cada órgão tenham sido reavaliadas.
- e) **Abrangência:** Análise Seletiva – deverão ser selecionados as áreas e os programas que serão revistos. Esta opção justifica-se pelo caráter inicial do processo, devendo ser selecionadas as áreas consideradas mais críticas (as despesas reconhecidamente ineficientes e as que são passíveis de corte), com vistas a otimizar as ações e os resultados delas decorrentes. Ademais, o próprio teto dos gastos públicos já constitui instrumento de análise abrangente dos gastos, que necessita da incorporação de procedimentos mais aprofundados para a análise das despesas que serão eliminadas.
- f) **Definição de metas:** Percentual de Economia Específico por Órgão – devido à criticidade do atual cenário fiscal, considera-se importante que seja definido um percentual base para as propostas de economia que cada órgão deve apresentar. Isso porque, além de caracterizar um norte para atividades a serem desenvolvidas, irá auxiliar as análises relativas ao atendimento do teto individualizado dos gastos estipulado pela EC nº 95, de 2016.
- g) **Meta quantitativa geral:** considerando que já foi estabelecido um teto geral para as despesas primárias pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e que foi proposto no item “f” acima o estabelecimento de um percentual mínimo de economia para cada órgão, verifica-se que, neste primeiro momento, não se faz necessária a definição de mais uma meta quantitativa específica para o processo.
- h) **Definição dos papéis dos agentes envolvidos:** este trabalho não pretende enumerar competências para os órgãos envolvidos no processo de revisão de despesas, visto que além de sua vastidão, grande parte delas é inerente às áreas de atuação de cada órgão envolvido. Todavia, considera-se importante destacar que, juntamente com o CMAP, deve ser selecionado um capacitado corpo técnico de servidores dos órgãos constituintes, com vistas a exercer trabalhos específicos, *in loco*, juntamente com os órgãos executores das despesas. Quanto à inclusão de agentes externos à estrutura governamental, esta será tratada na descrição do “Estágio 2”. Relativamente ao papel

do “parlamento”, no Brasil representado pelo Congresso Nacional, considera-se que este dispõe de atribuições legais suficientes para exercer o controle da gestão dos recursos públicos por meio de outros instrumentos, não cabendo sua participação no processo de revisão das despesas públicas.

5.1.2 Estágio 1 – Parâmetros para rodada específica de revisão de gastos

Esta etapa configura o início de fato do processo de revisão, no qual estão envolvidos a liderança política e os órgãos centrais de finanças, conforme descrito no subitem anterior.

Considerando que foi proposto um processo de revisão de despesas seletivo no Brasil, neste estágio devem ser definidos os tópicos de cada ministério que deverão ser objetivo de revisão, com a descrição das questões a serem necessariamente abordadas nas análises, a definição dos alvos de poupança e o calendário de execução dos procedimentos para cada caso.

Devido à abrangência dos dois primeiros aspectos, esses fogem do escopo deste trabalho, no entanto, destaca-se que, quando da realização dos trabalhos, deverá ser avaliada a adequação do nível de intervenção pública realizada em cada área, seja qual for o seu papel: regulatório, gestor, financiador e/ou provedor.

Quanto aos aspectos quantitativos dos alvos de poupança, sugere-se a imposição de percentual mínimo de economia específico para cada ministério, que deverá ser apresentado ao final dos trabalhos. Destaca-se que, para atenuar a resistência dos órgãos executores na indicação de cortes de despesas ou de meios de financiamento de alguns de seus gastos, propõe-se que, caso o trabalho de revisão apresentado pelo órgão supere o montante de economia predeterminado, seja aplicado um percentual de retorno dessa “poupança”, o qual poderá ser reaplicado em despesas dentro do próprio órgão executor do gasto, desde que relacionadas às áreas determinadas como prioritárias pelo governo.

No que se refere à definição do calendário das ações, este somente poderá ser realizado após a análise do caso concreto. Todavia, propõe-se que, neste momento inaugural do processo de revisão de despesas no país, sejam definidas metas e procedimentos mais palpáveis ao curto prazo, para que seus resultados sejam verificados o mais breve possível, sobretudo porque o contexto atual de orçamentação no Brasil se mostra desalinhado com o congelamento do crescimento real das despesas primárias imposto pelo Novo Regime Fiscal.

5.1.3 Estágio 2 – Desenvolvimento de opções de economia

No desenvolvimento das alternativas de economia, o papel da liderança política é dispensado, mantém-se o papel dos órgãos centrais de finanças e incluem-se as atuações dos ministérios executores das políticas públicas, bem como de agentes externos especialistas nas respectivas áreas das políticas a serem revisadas.

Neste estágio, devem-se buscar alternativas para redução de gastos, mas garantindo que seus reflexos sejam os menos danosos às finalidades das políticas públicas. As análises podem ser realizadas de três diferentes formas: “*Top-down spending review*”, “*Bottom-up spending review*” e “*Joint spending review*”^{xvii}.

A metodologia “*Top-down*” sugere que a verificação das opções de economia seja realizada de cima para baixo, ou seja, os órgãos centrais identificariam as necessidades e possibilidades de alteração do cenário de gastos de cada ministério e as submeteriam diretamente à liderança política, retirando totalmente do processo de análise os órgãos executores. Entretanto, considera-se essa forma de atuação prejudicial em duas formas: primeiro, porque os órgãos centrais, embora tenham conhecimento relevante sobre as ações, não são conhecedores a fundo da realidade de execução dos programas, que os possibilite identificar as falhas intrínsecas das políticas e suas reais alternativas de economia e atenuar efeitos indesejados dos cortes das despesas; segundo, a imposição direta das medidas de economia elaboradas por órgãos de fora do processo de execução podem não ser compreendidas pelos executores, ou até mesmo serem inaplicáveis no caso concreto. (ROBINSON; 2013).

Uma análise “*Bottom-up*” refere-se àquela realizada exclusivamente pelos órgãos executores do gasto, a partir de agentes internos conhecedores do processo de realização das despesas, cujo produto é apresentado tanto para os órgãos centrais de finanças e para a liderança política. Por se tratar de órgãos que lidam com a despesa diariamente, esses são capazes de identificar as forças e fraquezas inerentes a cada ação, possibilitando uma análise bastante fidedigna, capaz de maximizar as opções de economia. Entretanto, por envolver corte de gastos, é bastante provável que seja imposta certa resistência por parte dos órgãos executores na sua realização, por temerem que a redução de despesas poderá reduzir em demasia os orçamentos

^{xvii} As expressões podem ser traduzidas do inglês como: “Revisão de gastos de cima para baixo”, “Revisão de gastos de baixo para cima”, e “Revisão conjunta de gastos”, respectivamente.

futuros a eles destinados (que usualmente já são escassos frente às demandas existentes), proporcionando-lhes um cenário de restrição de recursos cada vez maior (ROBINSON; 2013).

Por fim, a análise conjunta dos gastos (*joint spending review*) objetiva, em seu processo, atenuar as características negativas das duas metodologias acima descritas, na qual o órgão executor da despesa apresenta os insumos necessários relativos às ações que devem ser otimizadas, que serão analisados, conjuntamente, com os órgãos centrais de finanças públicas, possibilitando a apresentação de medidas de economia por ambas as partes. Assim, não será possível que o órgão executor oculte possibilidades de economia, tampouco o mau desenvolvimento de determinada ação, visto que os órgãos externos estarão envolvidos nos processos de análises e possuem certo grau de conhecimento sobre as políticas avaliadas. Ademais, poderá ser discutida, previamente, a viabilidade das propostas apresentadas pelos órgãos centrais, atenuando as dificuldades no momento de sua implementação. Complementarmente, é possível que sejam adicionados ao processo agentes externos, capazes de opinar sobre as opções de economia com considerável imparcialidade, por não terem vínculo com a ação.

Embora possa ser a opção mais morosa, por envolver vários pontos de vista sobre um mesmo tema, a última metodologia é a sugerida para o caso brasileiro, em razão de apresentar o maior potencial de benefício ao processo de revisão como um todo. Como exemplo, essa estrutura de análise possibilita a junção do conhecimento dos órgãos executores quanto à realidade de cada ação, de informações sobre desvios e desperdícios de recursos oriundas das auditorias realizadas pela CGU, de dados sobre os efeitos econômicos da política, por parte do Ministério da Fazenda, e do histórico da execução orçamentária dos programas, pelo MP, viabilizando um diagnóstico final bastante robusto. A figura abaixo ilustra a teoria da sistemática do modelo sugerido:

Figura 3: Sistemática da revisão conjunta de gastos no “Estágio 2”



Fonte: Robinson (2013, p. 21, tradução nossa)

Conforme depende-se da figura acima, as opções de economia sugeridas pelos órgãos executores que não se alinham ao entendimento dos órgãos centrais (e vice-versa) são encaminhadas separadamente à liderança política. No entanto, nos casos concretos, há uma certa pressão em cima dos ministérios executores das despesas para alterarem certas opções de economia, de forma a deixá-las mais alinhadas às perspectivas dos órgãos centrais, antes de serem submetidas à liderança política, tornando raras as discordâncias finais. Nesse sentido, verifica-se que a realidade permeia os limites dos três modelos, sendo muito difícil se identificar as sistemáticas supracitadas de forma essencialmente pura. Ainda assim, o último modelo viabiliza o diálogo entre as partes do processo, contribuindo para que cortes sejam menos danosos para cada realidade (ROBINSON, 2013).

Relativamente à entrada de agentes externos no processo de identificação de opções de economia, a decisão de inclui-los ou não no processo, deve ser baseada na especificidade intrínseca do gasto. Quando se coloca a revisão de despesas como um processo contínuo e parte integrante do processo orçamentário, a experiência dos agentes públicos no setor se sobressai à capacidade técnica de pessoas de fora. Todavia, existem despesas muito específicas que necessitam de uma reavaliação e somente especialistas do assunto podem examiná-las de forma mais eficaz. Nesse sentido, sugere-se que o corpo técnico eleito para auxiliar o CMAP neste estágio, seja composto também por profissionais privados capacitados.

No que se refere à identificação das opções de poupança propriamente dita, deve-se desenvolver critérios objetivos para se avaliar quais serviços ou pagamentos podem ser eliminados ou reduzidos. É necessário saber que, enquanto alguns pontos podem parecer óbvios, tais como identificação de serviços ineficazes ou de baixa prioridade, outros podem ter sua avaliação condicionada à orientação filosófica do governo. Isso significa que em uma análise conjunta é possível fazer uma espécie de sistema de “pesos e contrapesos”, visto que cada órgão tem uma filosofia específica e, ao mesmo tempo, precisam estar alinhados às expectativas do governo vigente, devendo, no entanto, ser capazes de realizar um trabalho isento da essência puramente eleitoreira ou filosófica. Assim, neste estágio da revisão, alguns questionamentos podem ser levantados de maneira a abarcar o máximo das possíveis vertentes dos programas, tais como: se a atividade é essencial para atender as prioridades do governo; se o governo precisa de fato financiá-la ou é possível buscar financiadores externos; se a atividade fornece um valor econômico

substancial para o país; se continua a servir o interesse público; como sua eficiência pode ser aprimorada; etc. (ROBINSON, 2013).

5.1.4 Estágio 3 – Decisões de economia

Em consonância ao verificado nas experiências dos países integrantes da OCDE que realizaram o processo de revisão de despesas, constata-se que as decisões de economia devem ser atribuídas à “liderança política” de fato (e não apenas de direito), que na maioria dos casos está a cargo do Chefe do Poder Executivo e não do Parlamento. Quanto à maneira que essas decisões deverão ser conduzidas, irá variar de acordo com a estrutura governamental do país ou da extensão e natureza da revisão de despesas, podendo ficar a cargo somente do Presidente da República, serem delegadas a Ministros de Estado da área de finanças públicas ou serem tomadas de forma conjunta (ROBINSON, 2013).

Para o caso brasileiro, sugere-se que as decisões sejam tomadas pela Presidência da República, conjuntamente com seus órgãos de assessoramento, ouvidas as considerações elaboradas pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, bem como o Comitê instituído para esse fim, em razão de se tratar de escolhas que devem estar alinhadas às políticas governamentais vigentes. Cumpre ressaltar que, para cada decisão, é necessário que seja analisado o cenário prospectivo dos seus efeitos, de forma a garantir que as medidas contribuam para a sustentabilidade fiscal e econômica do país também no médio e longo prazos.

Quanto ao papel do “parlamento” neste contexto, alinhado ao que foi colocado anteriormente, considera-se que não cabe ao Congresso Nacional interferir nas decisões do processo de revisão de despesas, por se tratar de um instrumento de gestão dos gastos, que compete ao Poder Executivo. Ademais, o produto dessas decisões serão objeto de deliberação por parte do Poder Legislativo, quando da análise e aprovação das leis orçamentárias anuais.

5.2. Dificuldades a serem superadas

Considera-se o principal desafio da metodologia proposta o alto volume de despesas obrigatórias constantes do orçamento federal, que dificultam uma gerência mais apurada dos gastos. Por isso, para um primeiro momento, propõe-se que as análises se atenham aos desperdícios evidentes desta classe de despesas que sejam passíveis de corte (tais como: beneficiários inelegíveis recebendo auxílios, procedimentos burocráticos dispensáveis, etc) e na busca de opções de economia relativas às despesas discricionárias em todos os seus aspectos.

Em um momento posterior, após verificados os benefícios decorrentes da revisão inicial, propõe-se uma análise qualitativa detalhada das despesas obrigatórias de responsabilidade de cada órgão, acompanhada de seus impactos no orçamento, de forma a se montar um portfólio fundamentado com sugestão de reformulações necessárias, ou até mesmo indicação de encerramento de determinadas ações ou políticas, a ser submetido ao Poder Legislativo para alteração dos instrumentos legais que asseguram a despesa obrigatória. Além disso, é importante ressaltar que esta classe de gastos compõe a maior parcela do orçamento, assim, para que o processo seja capaz de introduzir resultados positivos mais expressivos ao cenário fiscal, é necessário que as despesas obrigatórias sejam amplamente reavaliadas.

Outro aspecto que pode dificultar o processo de revisão de despesas advém do mecanismo de avaliação de desempenho de um programa. Isto porque, embora os órgãos executores muitas vezes já tenham um processo de avaliação de desempenho da ação na sua rotina de trabalho, o produto dessas análises pode não ser aplicável ou suficiente para embasar as medidas de economia a serem propostas. Isso significa que, as bases para o processo de avaliação exigida pelo mecanismo de revisão de despesas devem ser adequadamente definidas. Todavia, ressalta-se que não é possível estabelecer uma fórmula única que atenda à variedade e à complexidade das ações e dos programas de governo, o que requer dos órgãos centrais e da liderança política o estabelecimento claro dos seus objetivos, para que as instâncias executoras sejam capazes de alimentar o processo de revisão de despesas de forma adequada.

Relativamente à existência de possível resistência dos órgãos executores em apontar as opções de economia, foi indicada, em seção anterior, a opção de bonificar aqueles que superarem o respectivo nível de economia atribuído, com um percentual de reaplicação dos recursos dentro do próprio órgão. No entanto, caso ainda assim os órgãos centrais ou liderança política verifiquem que não está havendo adequada colaboração por parte dos executores, é possível a aplicação de “sanções” àqueles que desrespeitarem o processo, a partir da responsabilização dos agentes.

Outra dificuldade que poderá ser verificada, está relacionada à sugestão de se incorporar o modelo de revisão de despesas ao processo anual de elaboração orçamentária e às prerrogativas atribuídas ao Poder Legislativo na fase de apreciação da proposta da LOA, sobretudo em relação ao “orçamento impositivo”, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Em que pese o caráter autorizativo da peça orçamentária, o dispositivo tornou obrigatória a execução das despesas destinadas pelas emendas individuais dos parlamentares. Isso significa que, mesmo após

as análises dos órgãos técnicos de que determinado tipo de despesa discricionária não deve ser continuado, caso o parlamentar julgue necessária sua inclusão ou o seu acréscimo no orçamento (ainda que seja meramente por apelo político), o Poder Executivo se verá obrigado a executá-la, ressalvados apenas os casos em que forem comprovados impedimentos técnicos ou legais. Para atenuar os efeitos indesejados desse instrumento, destaca-se a necessidade de que as revisões sejam realizadas de forma bastante completa e fundamentada, de forma a amparar as opções de economia identificadas.

Os demais riscos inerentes ao processo de revisão, tais como identificação de objetivos conflitantes entre os agentes participantes, escassez de pessoal e ferramentas para realização das atividades, definição de metas superiores à capacidade do governo, a não implementação das medidas estipuladas, a falta de monitoramento das atividades após o ciclo de revisão, etc. somente poderão ser identificados e mitigados durante a execução dos trabalhos.

6. CONCLUSÃO

Em decorrência do descasamento entre as receitas e despesas orçamentárias ocorrido nos últimos três anos, que resultou no elevado desequilíbrio das contas públicas, o exercício financeiro de 2017 marcou o início do “Novo Regime Fiscal”, mais conhecido como o “Teto Geral dos Gastos Públicos”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias da União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para os próximos 20 anos.

Embora a necessidade de se estabelecer medidas rígidas para a retomada do equilíbrio fiscal do país no curto prazo seja evidente, este trabalho analisou a base teórica do modelo de orçamentação da esfera federal brasileira frente à limitação imposta pelo normativo supracitado, questionando-se a viabilidade de manutenção do regime no longo prazo sem a inclusão de novas práticas orçamentárias.

Adicionalmente, apoiado na hipótese de que o processo de elaboração orçamentária no Brasil possa ser aprimorado em seu aspecto qualitativo, foi apontada também a necessidade de agregar às medidas impostas fundamentos relativos à qualidade do gasto, de forma a impedir que as decisões de economia de despesa se prendam apenas à melhora dos resultados em questões numéricas.

Nesse sentido, com a identificação das características do incrementalismo tanto na forma de elaboração, quanto na de execução do orçamento, e da verificação do elevado grau de rigidez do orçamento federal, restou evidente que o congelamento do crescimento real das despesas estipulado pelo Novo Regime Fiscal aponta para um gargalo no longo prazo, se o cenário base das despesas não for submetido à uma revisão detalhada. Essa premissa baseia-se tanto na hipótese de um possível afunilamento da margem orçamentária para o atendimento de despesas discricionárias, quanto pela factível redução do espaço fiscal para alocação de novas despesas consideradas prioritárias.

Assim, para impedir que tal gargalo se concretize, o presente trabalho propôs a introdução de um modelo de Revisão de Despesas, consoante os preceitos definidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, no processo de elaboração orçamentária do Governo Federal brasileiro. O modelo indica que, para que as mudanças sejam duradouras e realmente efetivas, é necessário que algumas medidas de ajuste sejam tomadas para minimizar os

efeitos negativos, no curto prazo, dos resultados fiscais insatisfatórios, mas enfatiza que os retornos mais expressivos devem ocorrer no médio e longo prazo.

Para tanto, foi proposta a atuação conjunta da liderança política do Poder Executivo Federal, do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (estes três ministérios na figura do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais), dos órgãos executores das políticas públicas e de agentes externos especializados, para avaliar o cenário base de despesas, identificando maneiras de eliminar desperdícios, aumentar a eficiência dos programas e identificar possíveis melhoras na qualidade dos serviços prestados à população.

De forma sucinta, o modelo de revisão proposto, considerado adequado para o início desse processo de aprimoramento da forma de orçamentação no Brasil, apresenta as seguintes características: a revisão deverá ser estratégica (com foco na priorização dos gastos e eliminação de desperdícios); separada por órgão executor; seletiva (com a definição dos principais programas que deverão ser revisados); o objetivo é a realização de poupança estratégica (corte de gastos, de forma a atender ao Novo Regime Fiscal); a identificação das opções de economia deverá ser efetuada de forma conjunta entre os órgãos técnicos centrais e os executores das despesas (*joint spending review*); e devem ser estabelecidos percentuais específicos de economia para cada órgão. Para atenuar a possível resistência dos órgãos executores na identificação das despesas passíveis de corte, foi proposta uma bonificação calculada a partir de percentual sobre o valor total de poupança por eles indicado que exceda a meta estipulada e se, por outro lado, verifique-se a imposição arbitrária de dificultadores ao processo, poderão ser estabelecidas sanções no sentido de responsabilizar os agentes envolvidos no processo.

É importante ressaltar que, para que se alcancem resultados mais imediatos, foi proposto que as primeiras rodadas se atenham aos desperdícios evidentes das despesas obrigatórias (aqueles passíveis de corte), bem como na busca de opções de economia relativas à classe de despesas discricionárias em todos os seus aspectos. Posteriormente, com a experiência adquirida, deverão ser reavaliadas as despesas obrigatórias de responsabilidade de cada órgão, visando a elaboração de um portfólio com propostas fundamentadas de reformulações ou de encerramento de ações ou políticas, a ser submetido ao Poder Legislativo, a fim de subsidiar a alteração dos instrumentos legais que asseguram as respectivas despesas obrigatórias.

Em respeito ao princípio da separação dos Poderes, o modelo foi estruturado para o Poder Executivo Federal, tendo em vista ser o principal responsável pela execução dos programas de governo. Contudo, sugere-se que a aplicação da metodologia de revisão de despesas deva ser estendida aos demais Poderes, sobretudo porque todos eles se submetem às restrições impostas pelo Novo Regime Fiscal.

Finalmente, destaca-se que, caso sejam verificadas dificuldades de implementação das medidas propostas no atual cenário, em razão do elevado grau de integração exigido entre os agentes indicados como parte do processo, é de suma importância que as premissas apontadas neste trabalho sejam observadas pelos gestores públicos dentro da realidade de cada órgão. Isto porque, a incorporação de um processo de reavaliação do cenário base das próprias despesas, ainda que simplificado, possibilitará a identificação dos gastos ineficientes ou que não atendam mais seus objetivos como deveriam, viabilizando o desenvolvimento de alternativas de economia de recursos e redução de desperdícios dentro do órgão. Assim, com a consequente ampliação da margem orçamentária disponível, o cumprimento do respectivo teto individualizado dos gastos primários poderá ser atendido de forma mais eficiente, evitando-se o comprometimento do desempenho das suas principais atividades e da execução de novas despesas consideradas prioritárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, C.; CÂMARA, L.. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00073.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2017. 11:00.

ABREU, Welles M.; LIMA, Nerylson; NEIVA, Vinícius M.. Orçamento público brasileiro: em busca de enigmas decisórios. *Textos para Discussão*. n. 5. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents>>. Acesso em: 2 mai. 2017. 11:30.

BARCELOS, Carlos L. K.. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: *ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD)*. Salvador, 2008.

BARDELLA, Felipe P.; BENÍCIO; Alex P.; RODOPOULOS, Fabiana M. A.. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (organizadores). *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Brasília: STN, 2015. p. 19-51.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão – Senado Federal*. Brasília, nº 12, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503101>>. Acesso em: 15 jun. 2017. 22:00.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial. *Orçamento em Discussão – Senado Federal*. Brasília: nº 20, 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/513740>>. Acesso em: 2 abr. 2017. 18:10.

BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Administração: Universidade de Brasília. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, 31 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017. 19:00.

_____. Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016. Brasília, 27 abr. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13291.htm>. Acesso em: 2 abr. 19:10.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 abr. 19:15.

_____. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 31 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017. 20:30.

_____. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. Brasília, 8 abr. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2016&jornal=1&pagina=79>>. Acesso em: 10 jun. 2017. 14:15.

_____. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Fevereiro de 2016. Brasília, fev. 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2016>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 1º Bimestre de 2016. Brasília, mar. 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2016>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 2º Bimestre de 2016. Brasília, mai. 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-anuais/orcamento-2016/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2016>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, jan./mar. 2010a. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rege/article/download/36691/39412>. Acesso em: 19 jun. 2017. 22:05.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. Administração Pública e Gestão Social - APGS, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 220-241, abr./jun. 2010b. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/27#.WUnW4GjyuUk>>. Acesso em: 19 jun. 2017. 22:15.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Prestação de Contas da Presidenta da República – 2015. Brasília, abr. 2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2017. 16:15.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Prestação de Contas do Presidente da República – 2016. Brasília, abr. 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2017. 16:00.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Relatório de Gestão – Exercício 2015. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2015/relatorio-de-gestao-cgu-2015.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2017. 20:10.

CEOLIN, Daniela Arantes. Orçamento e planejamento no Brasil: abordagem no orçamento incremental. 2008. 51 f. Monografia (Especialização) - Especialização em Contabilidade Pública: Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

CONOF/CD, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. Novo Regime Fiscal: Emenda Constitucional 95/2016 comentada. Estudo Técnico nº 26. Brasília: dez. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>>. Acesso em: 02 mai. 2017.

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

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José Ribamar Pereira da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Orçamento em Discussão – Senado Federal. Brasília, nº 16, 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509462>>. Acesso em: 20 jun. 2017. 17:00.

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.

LINDBLOM, C. E. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review* 19:79-88, 1959 *apud* BARCELOS, Carlos L. K.. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD). Salvador, 2008

MENDES, Marcos. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília nº 9, p. 57-102, dez. 2009. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas1/sist_orc_brasil.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017. 20:30.

OECD, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *An international perspective on the General Review of Public Policies*. France: *OECD Public Governance Reviews*, ago. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en>>. Acesso em: 02 mai. 2017. 19:00.

OECD, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*. *OECD Public Governance Reviews*, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>>. Acesso em: 02 mai. 2017. 19:15.

PROTÁSIO, Carla G.; BUGARIN, Maurício S.; BUGARIN, Mirta N. S.. À espera da reforma orçamentária: um mecanismo temporário para redução de gastos públicos. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 5-41, jan./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v34n1/v34n1a01.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017. 20:05.

REZENDE, Fernando. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. In: Estado de uma nação: textos de apoio. IPEA. Texto para discussão. n. 1392. Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1636/1/TD_1392.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017. 15:00.

ROBINSON, Marc. *Spending Reviews*. Working Party of Senior Budget Officials. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Paris: OECD Conference Centre, 3-4 jun., 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)>. Acesso em: 2 abr. 2017. 15:00.

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.

SCHICK, A. *Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms*. In: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund, 2013.

SPE/MF, Secretaria de Política Econômica. Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais. Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: Uma análise para o período 2006-15. Brasília, mai. 2016. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/analise-economica-dos-gastos-publicos-federais/Relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2017.

VANDIERENDONCK, Caroline. *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Economy. Economic Papers*. n. 525. Brussels: jul. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017

WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown and Company, 1964, *apud* BARCELOS, Carlos L. K.. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD). Salvador, 2008.

WILDAVSKY, A. *Budgeting as cultural phenomenon*. In: RABIN, J. (Ed) *Handbook of Public Budgeting*. Ed. Marcel Dekker, New York: 1992.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new Politics of the budgetary process*. (p. 46-50) (*Fifth Edition*). New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003. Tradução livre de James Giacomoni. Notas de aula, 5p, 2008, *apud* BARCELOS, Carlos L. K.. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD). Salvador, 2008.