

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO – CTASP

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 504, DE 2018

Altera a Lei nº 4.320, de 174 de março de 1964, para estabelecer que o plano de governo a ser remetido anualmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República incluirá Plano de Revisão Periódica de Gastos, que avaliará medidas de aprimoramento, eficiência e sustentabilidade fiscal das políticas públicas.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Índio da Costa (PSD-RJ)

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar – PLP 504, de 2018, oriundo do Senado Federal, de autoria do Senador José Serra, onde é identificado como PLS 428/2017, tem por objetivo a institucionalização do Plano de Revisão Periódica de Gastos, inspirado na experiência internacional conhecida como Spending Reviews. A proposta tem por objetivo criar, na administração pública federal, um processo contínuo e transparente de avaliações de programas, de vinculações orçamentárias e de renúncias de receitas, incluindo subsídios e subvenções.

De acordo com a Justificação do projeto original, o Plano de Revisão Periódica de Gastos aproximará os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade no debate sobre a responsabilidade fiscal e a gestão dos recursos públicos. Como dispõe o art. 84 da Constituição, cabe ao Presidente da República “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e

solicitando as providências que julgar necessárias”. Nessa oportunidade, seria enviado o Plano de Revisão Periódica de Gastos com a situação das contas públicas e as medidas legislativas necessárias para garantir sustentabilidade fiscal aos programas do governo federal.

A proposta fixa uma estrutura mínima do Plano de Revisão Periódica de Gastos. Pelo menos as seguintes informações deverão constar do Plano: quadro plurianual de despesas públicas, distribuídas de acordo com as funções de governo; avaliação da economicidade e da sustentabilidade fiscal das políticas públicas e dos programas governamentais, conjuntamente, e das políticas públicas e dos programas governamentais mais relevantes, isoladamente, incluindo renúncias e incentivos fiscais; – impacto fiscal das despesas obrigatórias; medidas necessárias ao aprimoramento da gestão fiscal e das políticas públicas, notadamente aquelas dedicadas à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, incluindo agenda legislativa prioritária; identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou para criar espaço fiscal para programas com mais prioridade, especialmente aqueles voltados ao desenvolvimento econômico e social.

Também serão demonstrados no Plano os cenários fiscais de referência, bem como as medidas para preservar o equilíbrio das contas públicas no curto, médio e longo prazo. Os cenários representarão projeções fiscais para receitas e despesas em um horizonte de tempo de três, dez e vinte anos e serão atualizados constantemente para refletir mudanças nas premissas macroeconômicas.

É importante ressaltar que as análises do Plano deverão repercutir avaliações de programas, de vinculações orçamentárias, de subsídios e subvenções e de renúncias de receitas do governo federal. Ademais, serão consideradas na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

O art. 1º do PLP 504/2018 contém todas os comandos descritos anteriormente. O art. 2º, por sua vez, estabelece a vigência imediata da Lei.

Este projeto de lei está distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Tramita com prioridade, nos termos do Art. 151, II, RICD.

Na CTASP, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Cumpre-me, por designação da Presidência da CTASP, a elaboração de parecer sobre o mérito da proposta em análise.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Este projeto de lei tem por objetivo institucionalizar no País um sistema permanente de revisão dos gastos, conhecido internacionalmente como Spending Reviews. É um modelo que já tem sido testado em diversos países – Austrália, Canadá, Reino Unido, Holanda e Dinamarca –, especialmente depois da crise de 2008.

A proposta tem por objetivo criar, na administração pública federal, um processo contínuo e transparente de avaliações de programas, de vinculações orçamentárias e de renúncias de receitas, incluindo subsídios e subvenções.

Em relação ao mérito, é preciso reconhecer que a medida proposta pelo Senador José Serra representa um grande avanço para a Governança orçamentária na administração pública do País. Instituir na administração pública federal avaliações sistemáticas e transparentes dos custos e benefícios dos programas governamentais reforçará as ações do Estado, tornando-o mais eficiente.

O Governo federal passou a conviver com seguidos déficits orçamentários e elevação constante da relação dívida sobre PIB. Nesse novo panorama fiscal e econômico, também cresce a demanda por serviços públicos de qualidade, especialmente em educação, saúde e segurança, o que significa

um enorme desafio para a administração pública. Nesse cenário, um processo institucionalizado de revisão de gastos certamente contribuirá para melhorar as decisões sobre políticas públicas e ampliará o conjunto de ferramentas do Governo no processo orçamentário.

Desde a crise econômica e financeira de 2008, planos de revisão de gastos tem desempenhado papel importante nos esforços de países da OCDE para restaurar o equilíbrio das contas públicas. Com o tempo, as revisões formais de despesas passaram também a desempenhar um papel muito importante no setor público: melhorar as decisões orçamentárias dos Governos.

O propósito principal dos planos é aumentar o espaço fiscal disponível do governo para novas prioridades. O processo completo permite incorporar de maneira prática os princípios de eficiência e economicidade no processo orçamentário. São as avaliações técnicas e informações de desempenho de programas governamentais que passam a ser central no processo orçamentário.

A análise sistemática do que pode ser poupado, a partir da identificação de gastos com programas ineficazes, passa a estar sincronizada com os objetivos econômicos e sociais do País. Ao examinar sistematicamente os gastos considerando um cenário fiscal de referência, as autoridades passam a contar com dados para combater a principal tendência míope dos orçamentos modernos: foco somente nos aumentos incrementais das despesas.

A experiência internacional nos ensina diferentes abordagens, e alguns princípios fundamentais são comuns a todos os modelos já testados. Uma avaliação do “estoque de gastos de um Governo” pode se concentrar em ganhos de eficiência em áreas específicas do orçamento. Nessa estratégia, a equipe técnica avalia possíveis economias de recursos quando se aumenta a eficiência de um programa, a partir de inovações no desenho da política pública.

Há também processos de revisões de gastos focados mais em avaliações estratégicas do gasto com objetivo de reduzir a oferta de serviços.

Aqui se utilizam critérios para identificar áreas de gastos mais ineficazes ou de baixa prioridade.

O ideal é estruturar um plano de revisão de gastos que combine as duas estratégias. O processo completo pode levar tempo e, no geral, exige custos iniciais - aqui entra não só financeiro, mas também energia da equipe envolvida. Em outras palavras, é preciso gastar para poupar de maneira a se obter um saldo positivo.

Sem dúvida, a sobrevivência do Teto de Gastos, criado em 2016 para vigorar por vinte anos, também depende de um processo de revisão de gastos - institucional e transparente. O novo regime fiscal se tornará incoerente, frágil e caótico do ponto de vista político se não houver envolvimento sistemático do Congresso e da sociedade sobre impacto das políticas públicas nas decisões de alocação dos recursos no orçamento. Com o plano de revisão de gastos, o Poder Executivo será encorajado a uma cultura ampla de avaliação dos programas governamentais, incluindo vinculações e renúncias de receitas, o que pode garantir a existência política do Teto de Gastos.

Algumas iniciativas recentes do Governo já seguem nessa direção. Em 2016, por exemplo, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP para fortalecer a governança e melhorar a efetividade de certos programas governamentais. O comitê preparou várias medidas de economia na execução de políticas públicas como auxílio-doença, bolsa-família, benefício de prestação continuada que gerariam poupança de quase R\$ 5,0 bilhões. Há de convir que faltou transparência e boa comunicação junto à sociedade para explicar essas melhorias na governança pública.

No final do ano passado, o Banco Mundial apresentou um relatório, encomendado pelo próprio governo brasileiro, analisando a eficiência e a equidade do gasto público no país. As informações repercutiram de maneira muito positiva entre os especialistas em contas públicas no país. Precisamos trilhar esse caminho e incorporar ao processo orçamentário brasileiro revisões de gastos com metodologias similares àquelas adotadas

pelo Banco Mundial e pelas nações destacadas em governança no setor público, como Austrália e Reino Unido.

A crise fiscal é grave, mas acredito que escaparemos dessa situação fortalecidos no campo das finanças públicas. Temos uma grande oportunidade de implantar no Brasil o famoso Spending Review para aperfeiçoar nosso modelo institucional e colocar o País no caminho do progresso econômico e social. O grande desafio será colocar as contas fiscais do Brasil de volta a uma trajetória sustentável e garantir, ao mesmo tempo, serviços públicos de qualidade ao brasileiro.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 504, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ÍNDIO DA COSTA
Relator