Qualidade do Gasto Público: Desafios para o Brasil

Fabiana Rodopoulos (STN)

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

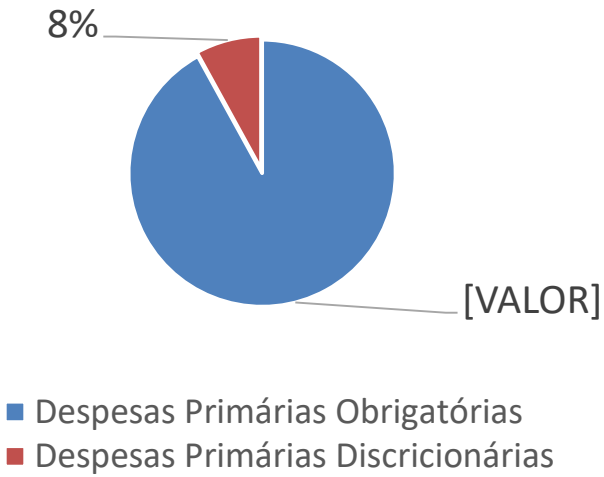
Junho 2025

Sumário

- Encontro marcado no curto prazo: Pressão nas despesas e a implosão das instituições fiscais
- Necessidade de se monitorar e avaliar continuamente os gastos públicos
- Evolução Institucional
- Experiência Internacional
- Desafios

Pressão das despesas obrigatórias e discricionárias

Composição das Despesas Primárias LOA 2025



Fonte: SOF

Projeção de Despesas Obrigatórias *(% do PIB)*

Discriminação	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Benefícios Previdenciários	8,3	8,0	8,2	8,2	8,1	8,0	8,0	8,0	7,9	7,9	7,9	7,9
Pessoal e Encargos Sociais	3,3	3,2	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
Bolsa Família (Auxílio Brasil)	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Abono e Seguro Desemprego	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Fundef/Fundeb - Complementação da União	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Demais Despesas Obrigatórias	2,2	2,5	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8

Impacto de medidas contenção de de 2023, revogadas pela atual administração (R$ bi e % PIB)

Rubrica	Impacto	
	R$ bi	% PIB
Total	30.5	0.3%
Reajuste do S.M. apenas pelo INPC (2020)	25.3	0.2%
Mudanças Mín. Saúde e Educação (2016)	5.2	0.0%

Fonte: BRGC/18 de julho de 2024

Crescimento do limite de despesa conforme projeção e parâmetros do cenário inicial

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Variação real da receita líquida ajustada (t-1)	2,4	5,5	10,6	2,5	2,4	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4
Cumprimento da meta de resultado primário[1]	sim	sim	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Proporção aplicada à RLA	70%	70%	70%	70%	50%	50%	50%	70%	70%	70%	170%
Valor da proporção aplicada à variação da RLA	1,7	3,8	7,5	1,8	1,2	1,8	1,8	2,5	2,5	2,4	2,4
Ajuste do crescimento real do limite de despesa conforme parâmetros mínimos e máximos[2]	2,5	2,5	2,5	1,8	1,2	1,8	1,8	2,5	2,5	2,4	2,4

[1] A aferição do cumprimento da meta de resultado primário considera o atingimento do intervalo de tolerância inferior.

[2] Em 2024, foi aplicada cláusula de exceção prevista pelo art. 14 da LC nº 200/2023, segundo a qual o limite de Poder Executivo poderia ser ampliado caso verificado que 70% da RLA estimada para o ano resultaria em limite superior ao calculado quando da elaboração do PLOA 2024 (1,7%).

Fonte: Relatório de Projeções Fiscais nº 5 Dezembro de 2024/ Secretaria do Tesouro Nacional

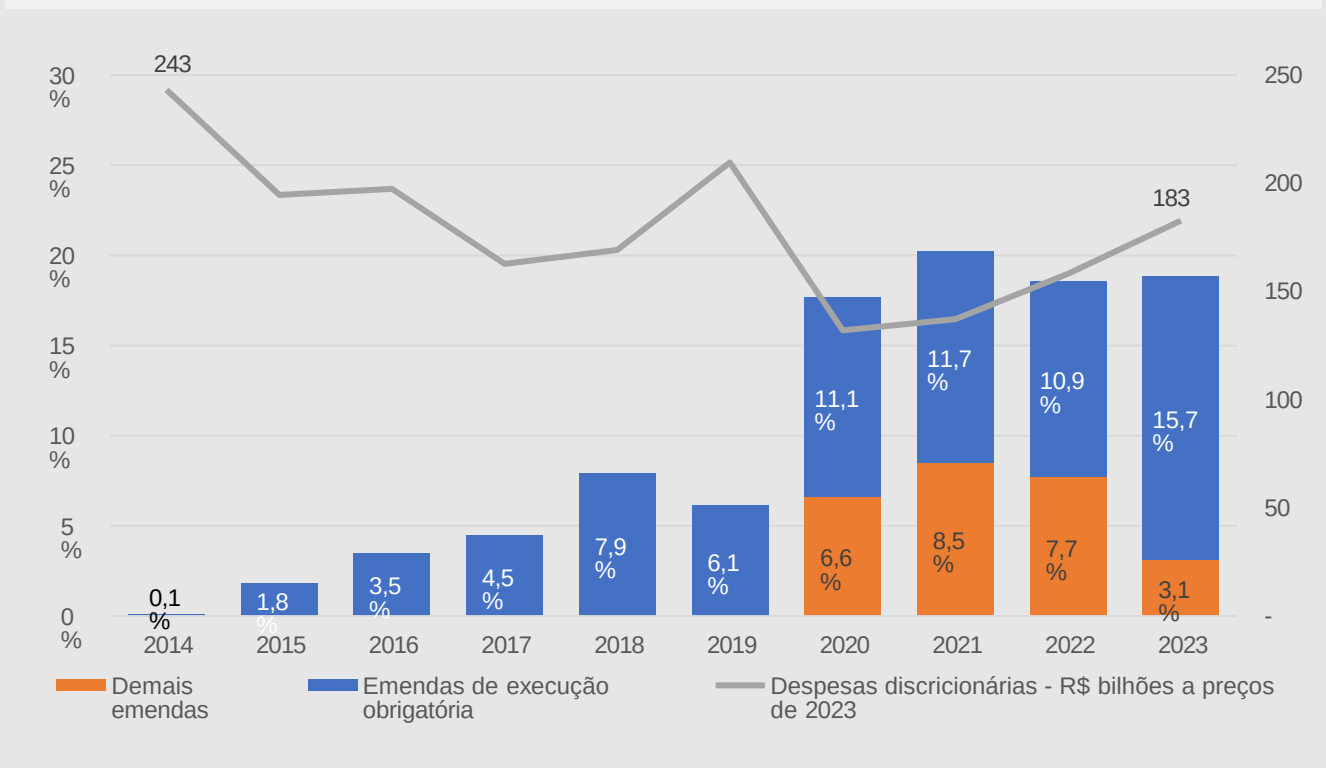
Análise das despesas discricionárias

Evolução Despesas discricionárias 2016 - 2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valores Nominais (R$ mi)	139.216	118.103	127.411	164.644	108.380	123.965	151.171	182.679
Valores Reais (R$ mi a preços de 2023)	197.447	162.707	169.193	209.610	132.017	137.196	158.157	182.679
Variação Real	1,5%	-17,6%	4,0%	23,9%	-37,0%	3,9%	15,3%	15,5%
% do PIB	2,2%	1,8%	1,8%	2,2%	1,4%	1,4%	1,5%	1,7%
% da Despesa Total	11,1%	9,2%	9,7%	11,4%	5,6%	7,7%	8,4%	8,6%

Fonte: RTN/ STN

Participação das emendas parlamentares nas despesas discricionárias (% do total)

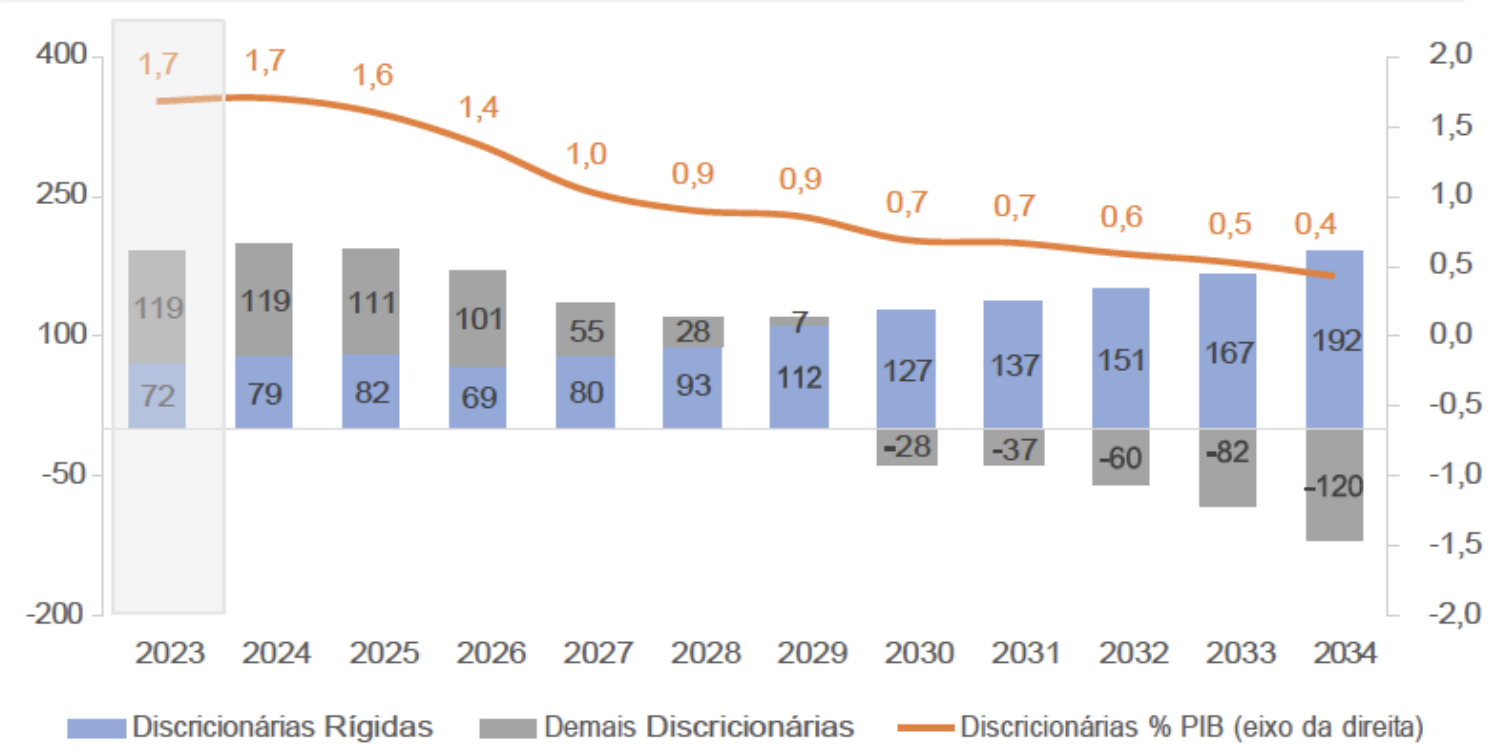


Fonte: Relatório de Projeções Fiscais nº 5 Dezembro de 2024/ STN

Pressão das despesas obrigatórias e discricionárias

Os resultados mostram que o regime fiscal atual se mostra insustentável até o final da década, afetando de maneira relevante os dispêndios discricionários do governo e, a depender do subconjunto de gastos avaliados, levando à exaustão do espaço de execução orçamentária.

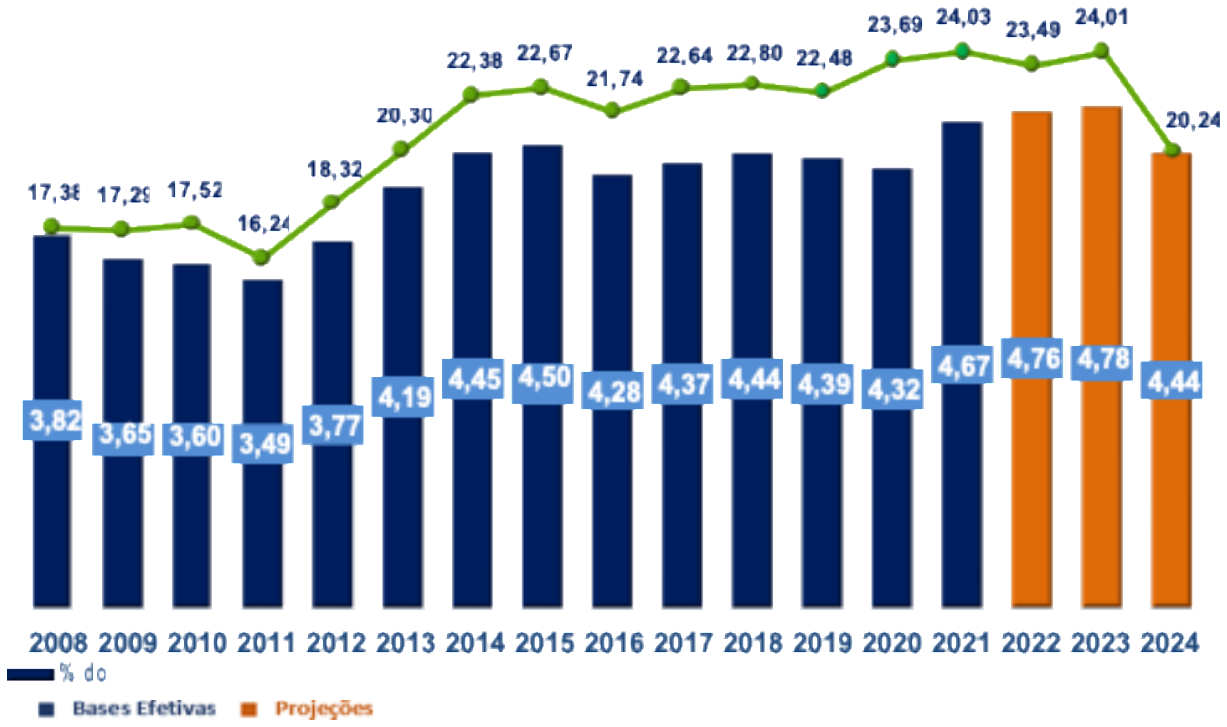
Projeção da despesa discricionária sob as premissas do cenário inicial (R$ bilhões a preços de 2024 e % do PIB)



Fonte: Relatório de Projeções Fiscais nº 5 Dezembro de 2024/ Secretaria do Tesouro Nacional

GASTOS TRIBUTÁRIOS - ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS 2021 EVOLUÇÃO EM VALORES ABSOLUTOS)

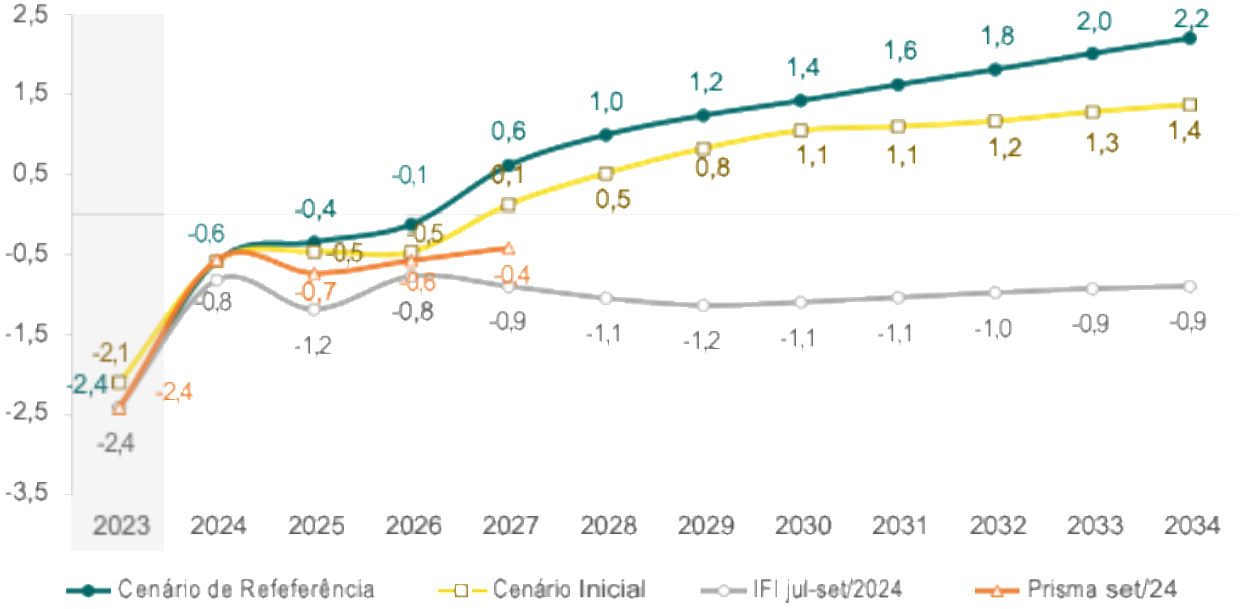
GASTOS TRIBUTÁRIOS - ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS 2021 EVOLUÇÃO EM % DO PIB E DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA



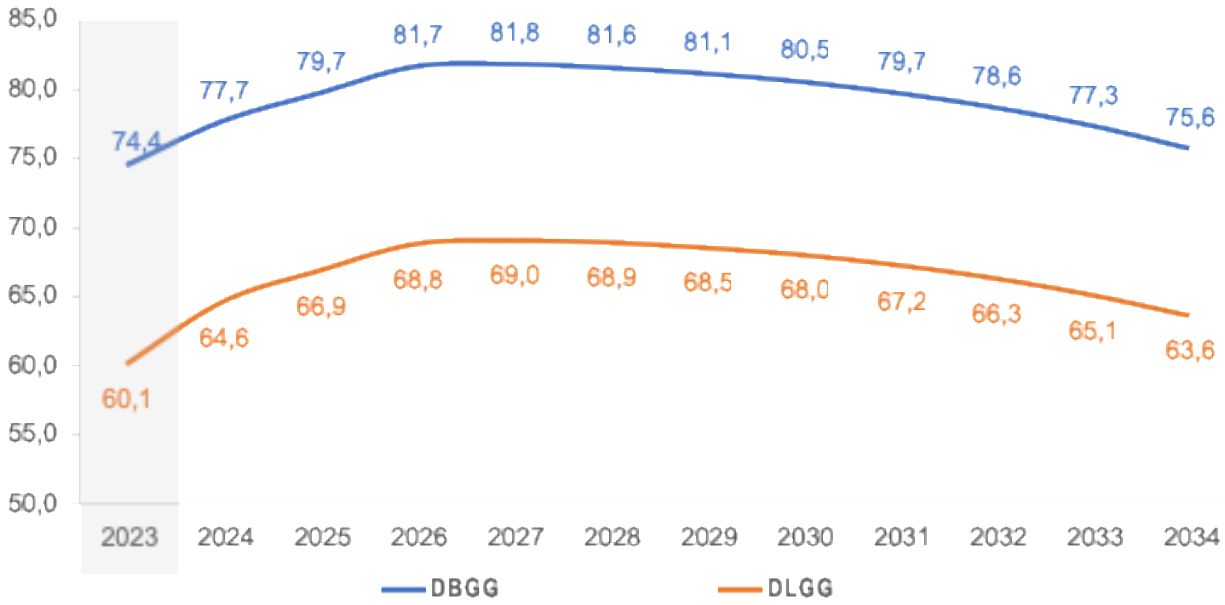
Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários Base Efetiva 2021/ RFB

Simulações Resultado Primário e Dívida Pública

Comparativo do resultado primário do Governo Central com projeções externas (% do PIB)



Projeções da dívida pública (% do PIB)



Fonte: Relatório de Projeções Fiscais nº 5 Dezembro de 2024/ Secretaria do Tesouro Nacional

Importância para análise e monitoramento dos gastos públicos

Novo Marco Fiscal e Tributário
Aprovação do Novo Arcabouço Fiscal e da Reforma Tributária estabelece novo balizador fiscal de médio prazo.
Debate concentrou-se nos efeitos imediatos da EC 126/22 e no crescimento real das despesas.

Mudanças Silenciosas nas Despesas
Diversos mecanismos de contenção de gastos obrigatórios foram eliminados (ex: Previdência, Saúde, Educação).
Criação de novas despesas obrigatórias, como emendas parlamentares e investimentos vinculados.
Redução do espaço orçamentário discricionário: menos flexibilidade para decisões de gasto.

Estado com Crescimento sem Liberdade
Crescimento do Estado (em % do PIB) ocorre com perda de capacidade gerencial sobre o Orçamento.
Situação paradoxal: mais despesas com menos autonomia para realocação eficiente.

Risco de Colapso Gerencial
Sem mudanças nas despesas discricionárias livres serão totalmente consumidas em até 5 anos.
Execução orçamentária poderá se tornar inviável antes do fim da década.

Implicações Fiscais Ignoradas
Efeitos de médio prazo das mudanças estruturais nos gastos foram pouco debatidos.
Não se critica o mérito das vinculações, mas sim a ausência de compensações.

Receita Não Resolve Tudo
Aumentar arrecadação ajuda no curto prazo.
Sem revisão estrutural das despesas, o Arcabouço Fiscal não se sustentará.

Conclusão
O sucesso do novo marco fiscal depende de reformas nos gastos.
Manutenção do modelo atual pode levar à **implosão da governabilidade orçamentária**

Evolução Institucional sobre Avaliação de Políticas Públicas

2015
Livro Qualidade do Gasto Público

2016
CMAP- Portaria Interministerial MF/MPDG 08/04/2016

2017
Institucionalização CMAP (Decreto 9.203/2017)

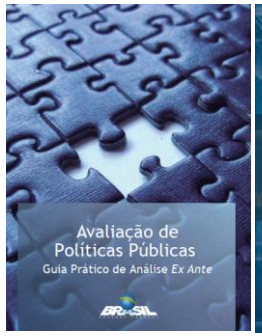
2019
Institucionalização da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) no Ministério da Economia

2023
Institucionalização da Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) no Ministério do Planejamento

2015
GT Avaliação de Despesas

2017-
Banco Mundial – Um Ajuste Justo

2018
Guias de Avaliação Ex Ante e Ex-Post, Guia de Análise de Impacto Regulatório e Guia de Governança Pública



2019 Revisão CMAP (Decreto 9.901/2019)

2024
Conselho de Avaliação e Monitoramento (Decreto 11.558/2023)

Precisamos repensar uso dos recursos públicos

Avaliações independentes e auditorias fornecem evidências valiosas para embasar decisões sobre como alocar melhor os recursos.

A revisão de gastos é uma ferramenta prática para incorporar dados e evidências ao planejamento orçamentário.

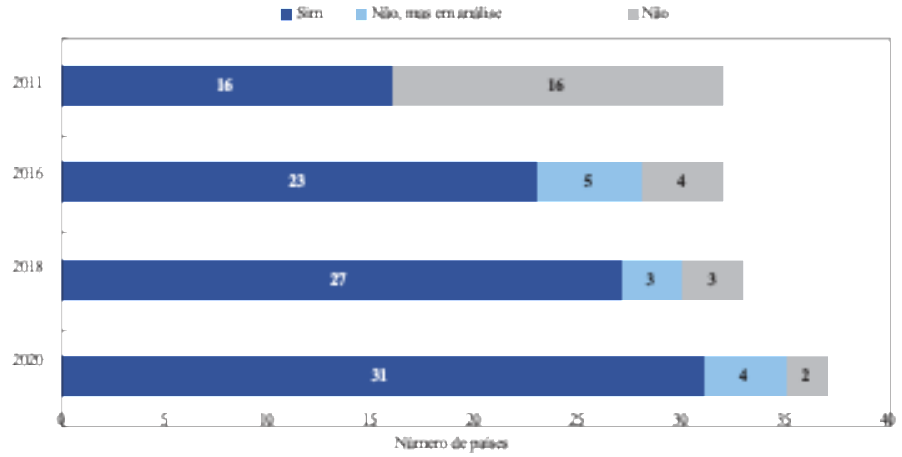
O processo de revisão exige um conjunto de compromissos previamente acordados entre os responsáveis pela política fiscal.

Objetivos flexíveis:

- *Consolidação fiscal através da identificação de medidas de poupança que reduzam a taxa de crescimento ou o nível da despesa pública*
- *Criação de espaço orçamentário para acomodar novas prioridades políticas ou para fazer face a pressões orçamentárias urgentes*
- *Repriorização das despesas existentes de áreas pouco prioritárias e ineficazes para áreas de maior prioridade*
- *Identificação de áreas de despesas ineficazes, em que é possível obter resultados e resultados semelhantes com menos recursos e libertar recursos para ajudar a atingir os objetivos*

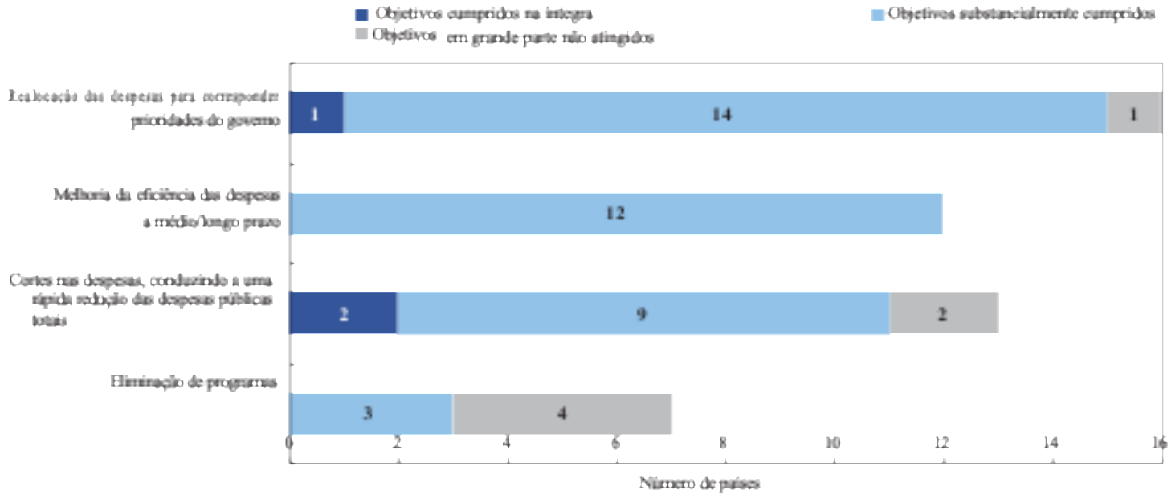
Spending Review – Experiência Internacional

Revisões da despesa nos países da OCDE (2011-20)



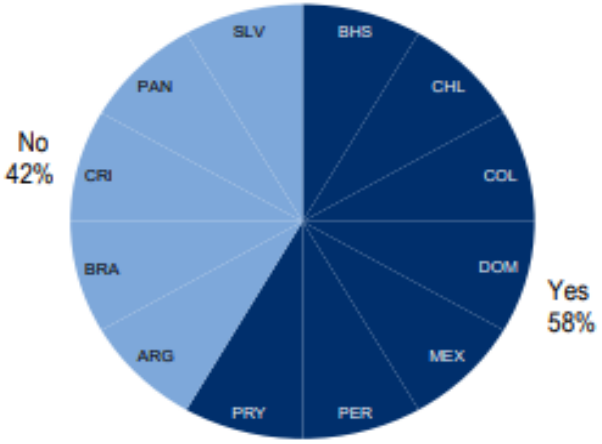
Fonte: OCDE (2021a).
Nota: OCDE = Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Eficácia das revisões da despesa: Dados da pesquisa nacional da OCDE



Fonte: OCDE (2019b).
Nota: OCDE = Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Países conduzindo revisão de gastos na América Latina (2021)



Fonte: OECD-IDB (2022), Survey on Spending Reviews; OECD (2020), Spending Review Survey.

Spending Review – Experiência Internacional

	Objetivos	Principais Etapas	Responsabilidade
Fase 1: Estabelecer Objetivos e Enquadramento	Para garantir o sucesso, esta fase estabelece o âmbito e os objetivos das revisões das despesas, os critérios de sucesso e o mandato político para promover a apropriação e a participação.	•Estabelecer objetivos gerais para a revisão •Selecionar áreas de revisão •Identificar as principais funções e responsabilidades •Estabelecer objetivos de revisão • Definir o calendário da revisão	• Ministros • Ministério das Finanças • Ministérios
Fase 2: Estabelecer as opções de políticas	Efetuar um trabalho analítico rigoroso, que servirá de base à identificação das opções de poupança e à avaliação do impacto.	•Coletar dados •Efetuar avaliações comparativas e análises •Avaliar a eficácia e a eficiência das despesas atuais •Identificar opções de poupança •Preparar o relatório de revisão das despesas	•Equipes de revisão •Ministério das Finanças •Ministérios •Especialistas
Fase 3: Tomada de Decisão	Determinar quais as opções de poupança ou medidas de eficiência devem ser implementadas	•Apresentar resultados e recomendações •Tomar decisões a nível ministerial	Ministros
Fase 4: Implementação	Assegurar que as decisões são implementadas como previsto.	•Integrar nos quadros orçamentais e de médio prazo •Promulgar legislação •Monitorizar a implementação das decisões	•Ministérios •Parlamento •Ministério das Finanças

Fonte: IMF (2022), How to Design and Institutionalize Spending Reviews

Spending Review – Experiência Internacional

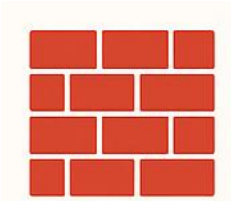
País	Ano de Início	Foco da Revisão	Resultados Alcançados
Austrália	1996	Consolidação fiscal, melhorias de	Melhoria na eficiência dos ministérios e ajuste fiscal
Canadá	2010 (SR1), 2011 (SR2)	Corte de gastos estruturais, avaliação de federais	Eliminação de programas ineficientes e economia de até 5% do gasto federal avaliado
França	2014	Eficiência do setor público e metas fiscais	Reestruturação de serviços e maior alinhamento com metas
Irlanda	2011	Eficiência administrativa e contenção de	Redução de gastos com impacto limitado em serviços
Itália	2007 (reforço em 2014)	Eficiência e corte de gastos, reestruturação	Reorganização da máquina pública e corte de desperdícios
Japão	2016	Eficiência na alocação de recursos e	Otimização de recursos em áreas sociais e administrativas
Holanda	1981 (formalização nos anos	Eficiência, decisões baseadas em evidências	Implementação de propostas com base em evidências; Opções de cortes de até 20% dos gastos analisados; 20% das propostas viraram políticas oficiais em 2010.
Portugal	2016	Consolidação fiscal, aumento da qualidade	Redução de gastos administrativos e fortalecimento da
Reino Unido	2010	Redução de gastos, redefinição de	Na revisão das despesas de 2015, foi pedido aos dois cenários para obter uma poupança de 25 e 40 por longo de quatro anos.
Dinamarca	Anos 2000	Eficiência, benchmarking e priorização de	Ganho de eficiência com uso de benchmarking e revisão

Fonte: IMF (2022), How to Design and Institutionalize Spending Reviews

Desafios Fiscais do Brasil e o Papel (Limitado) da Spending Review

Crescimento estrutural das despesas obrigatórias
Gastos com Previdência, Saúde e Educação seguem trajetória ascendente com regras indexadas ou vinculadas à receita. Valorização real do salário-mínimo amplia os custos previdenciários, comprimindo as margens do orçamento.

▶ *Spending review* poderia ajudar a redirecionar gastos e avaliar efetividade de políticas obrigatórias, mas enfrentam entraves legais e constitucionais.



Orçamento cada vez mais engessado
Queda contínua do espaço discricionário livre, com aumento de despesas com execução obrigatória (emendas parlamentares, pisos constitucionais).
Baixa flexibilidade reduz a capacidade de gestão e alocação estratégica.

▶ *Spending review* seria útil para priorizar gastos discricionários e identificar despesas ineficientes, mas há pouco espaço fiscal para realocação.

Cenário de exaustão até o fim da década
Simulações indicam esgotamento do espaço discricionário efetivamente livre até 2030.
Possível colapso na provisão de serviços públicos básicos.

▶ Necessidade de alteração de Lei 4.320/64, PLP 295/2016 parada na Câmara
▶ *Spending review* requer tempo político — mas o relógio fiscal corre
Revisões são mais eficazes no início de mandatos, com capital político e visão estratégica de governo.

Capacidade técnica e coordenação institucional são chave
Mesmo onde existem revisões, muitas propostas não se convertem em ações práticas.
Falta de incentivos, resistências políticas e ausência de responsabilização dificultam mudanças efetivas.

▶ Revisões eficazes exigem governança clara, cronograma definido e conexão direta com o ciclo orçamentário