Melhores instituições: a chave para um gasto público melhor

Rodrigo Kenji Asato Kobayashi - 8075162

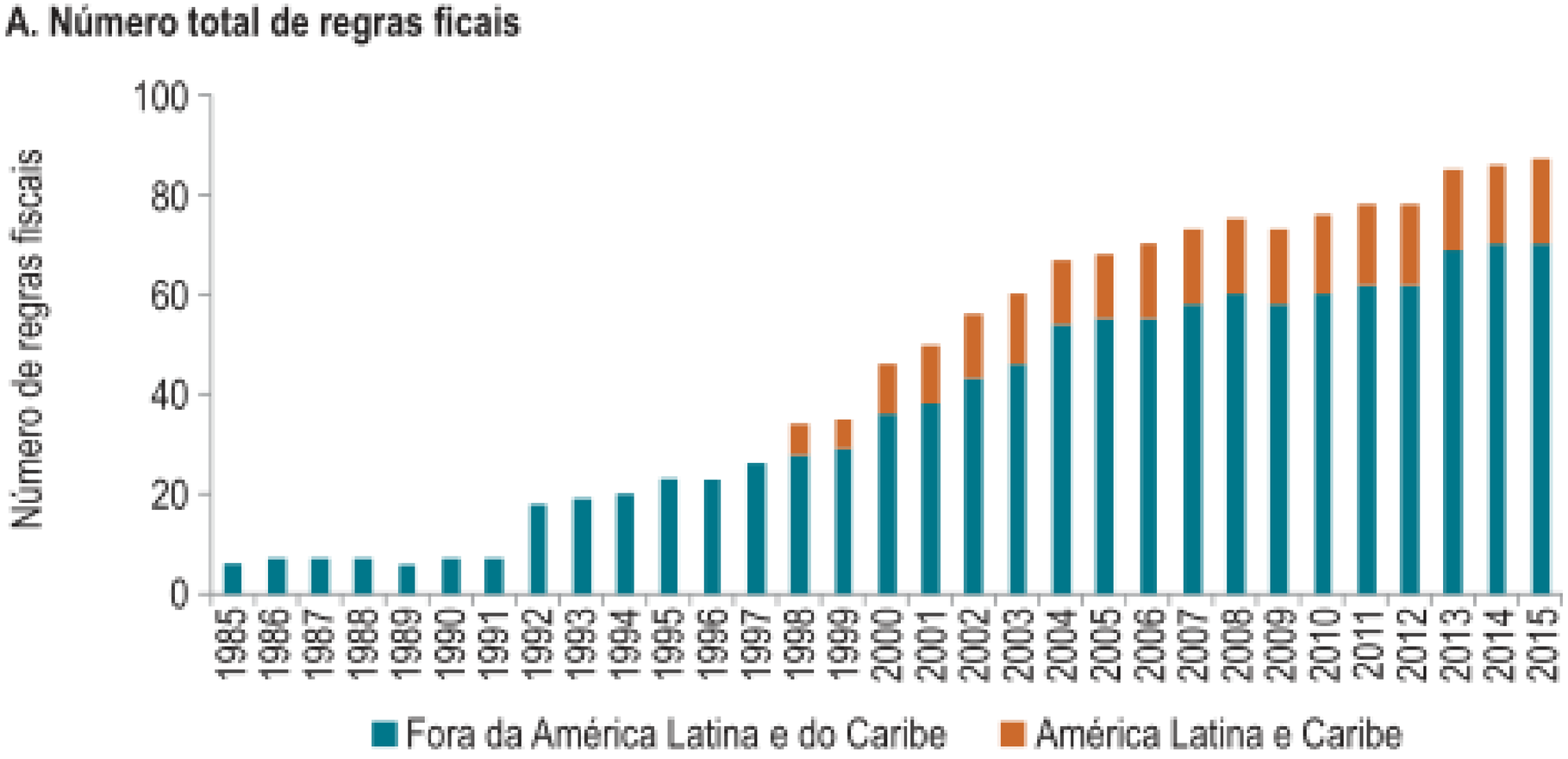
Introdução

- Objetivos
- América Latina e Caribe
- Viés contra o Investimento Público

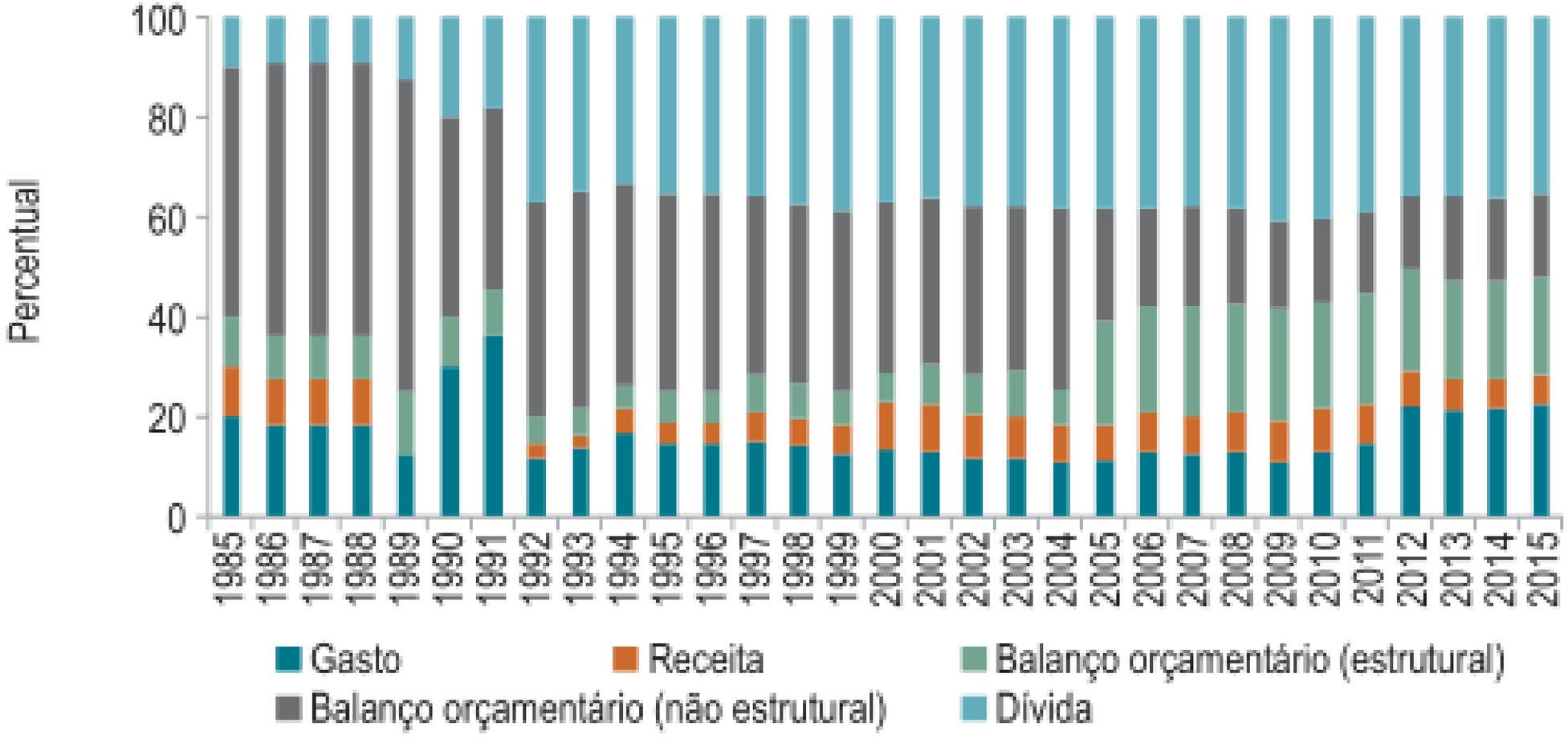
Regras Fiscais Agregadas

- Objetivos
- As regras mais comuns:
  - Limites à dívida, aos gastos, à receita ou ao balanço orçamentário.

Gráfico 9.1 Evolução da adoção de regras fiscais, 1985–2015



B. Evolução por tipo de regra fiscal



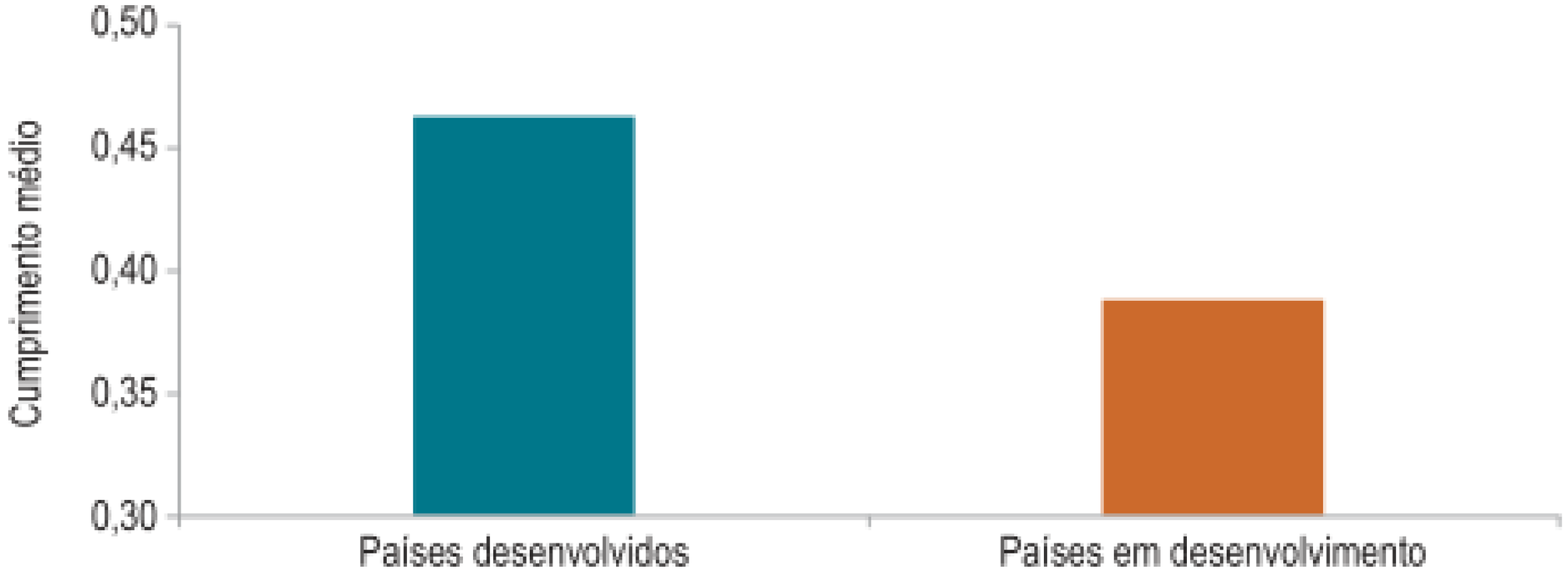
A verdade sobre as regras fiscais agregadas

- Apesar de funcionarem para reduzir preocupações com sustentabilidade e estabilidade, elas o fazem à custa de aumentar o viés contra o investimento público.
- Esse dano colateral poderia ter consequências prejudiciais para o crescimento econômico, especialmente para uma região como a América Latina e Caribe, que enfrenta uma sería lacuna de infraestrutura.

Regras fiscais de segunda geração

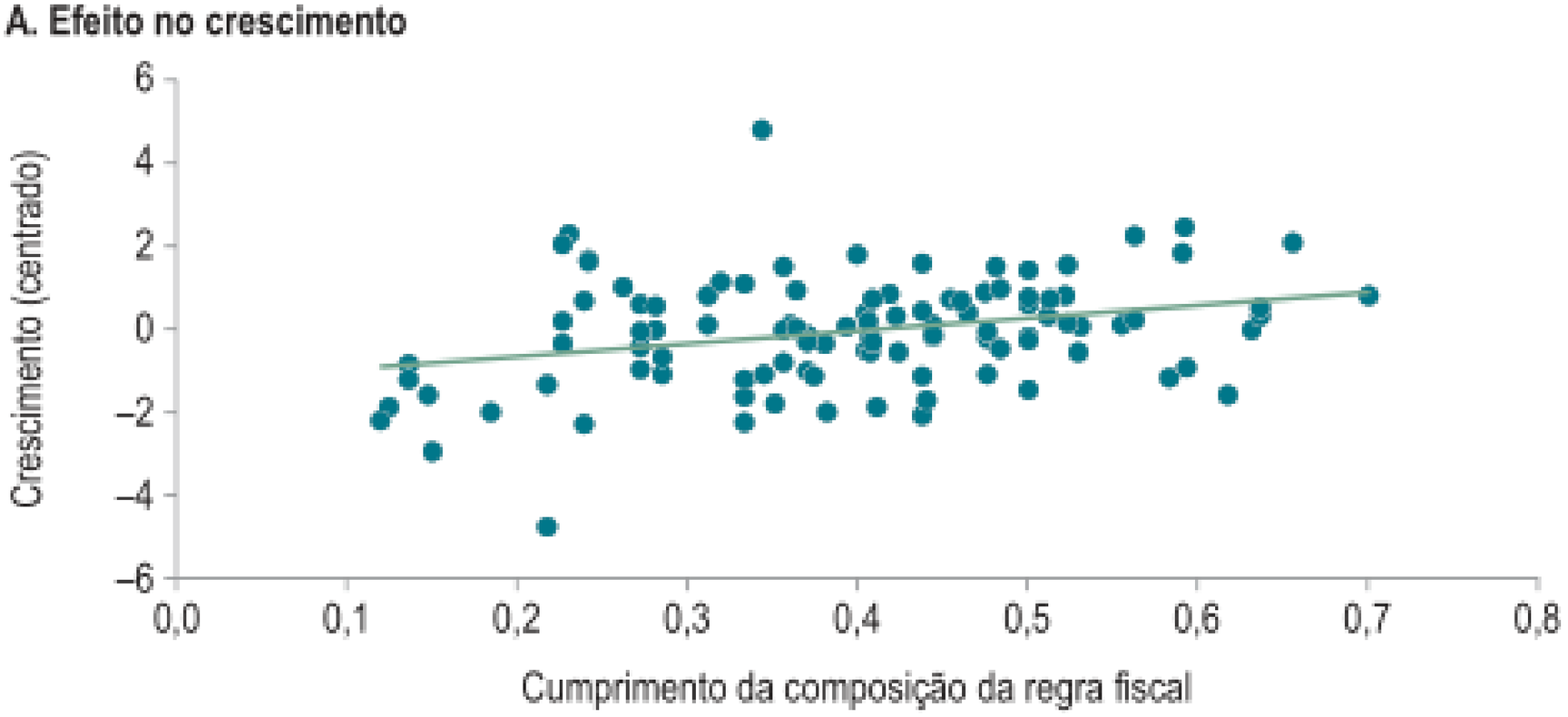
- Baseiam-se em regras fiscais agregadas para "proteger" direta ou indiretamente o investimento público.
- Exemplo:
  - Peru (2018)
- São relativamente novas.

Gráfico 9.3 Incidência das regras fiscais de segunda geração *de facto*



Fonte: Elaboração própria com base em Izquierdo et al. (2018).

Gráfico 9.4 Efeitos macroeconômicos das regras fiscais de segunda geração



Instituições para gastos inteligentes no nível micro

- O gasto público corresponde a 38% do PIB da região.
- Ineficiência:
  - Técnico e alocativo
  - Na promoção de equidade
- Gasto inteligente x Eficiência alocativa
- Análise social de custo-benefício (ACB)

Compras inteligentes: gestão de compras públicas

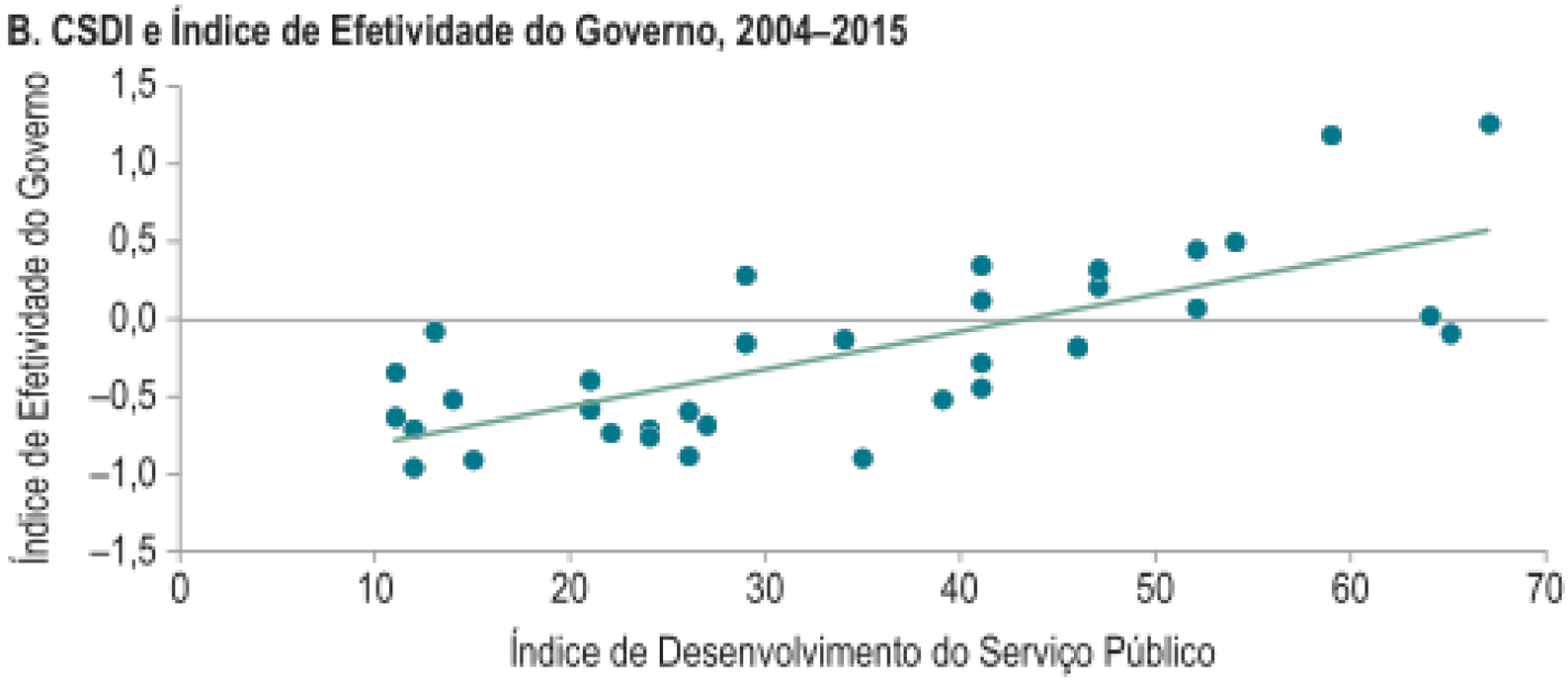
- O gasto com compras públicas responde por cerca de um terço do gasto público total da América Latina e do Caribe e sua gestão é reconhecida como um instrumento estratégico para prestação de serviços públicos, bem como uma atividade vulnerável à corrupção e à ineficiência, à custa de uma melhor “relação qualidade-preço”.

Tabela 9.1 Recomendações de políticas para melhorar a eficiência na gestão de compras públicas

	Principais recomendações	Detalhes
Planejamento/ Priorização	Elaborar plano de compras abrangente, definindo visão, objetivos e métodos e ferramentas priorizados.	A publicação de planos de compras anuais melhora a prestação de contas dos órgãos contratantes, que precisam justificar divergências com o plano (Comissão Europeia, 2018b).
Cobertura e Coordenação	Cobrir todas as compras de bens e serviços por meio da obrigação de cumprimento de leis e regulações de compras e criar agência regulatória central.	Incluir todas os estágio e atores envolvidos em compras públicas e todos os níveis de governo sob um órgão de compras centralizado, que supervisione e promova a capacitação e a prestação de contas.
Concorrência	Adotar licitações competitivas e eficientes e limitar o uso de exceções e compras de fonte única (OCDE, 2016c).	Adotar licitações abertas como método-padrão e ferramentas modernas (acordos-quadro, catálogos eletrônicos e leilão reverso para produtos padronizados).
Tecnologia digital e ferramentas eficientes	Implementar licitação eletrônica via plataformas exclusivas de compras eletrônicas, não apenas informativas, mas também transacionais, e promover inovações digitais para garantir concorrência.	Incluir interoperabilidade da plataforma de compras com o SIAF, folha de pagamento eletrônica e outras plataformas e bancos de dados eletrônicos. A tecnologia *blockchain* pode servir para transações mais seguras.
Transparência/ participação	Promover transparência em todos as etapas do ciclo de compras para garantir prestação de contas e prevenir a corrupção. Buscar dados abertos na compra de bens e serviços públicos e de obras públicas.	Por meio de um portal on-line, permitir o livre acesoo de todos os interessados, inclusive potenciais fornecedores nacionais e estrangeiros, sociedade civil e o público em geral, a informações sobre compras públicas (Swardt, 2015).
Profissionalização	Melhorar a profissionalização da força de trabalho do setor de compras públicas, capacitando-a a obter uma boa relação qualidade-preço de maneira eficaz e eficiente.	Promover a contratação aberta e competitiva de especialistas técnicos e capacitar funcionários do setor de compras públicas.
Avaliação ex-post	Avaliar o desempenho do Sistema de compras públicas, inclusive avaliando diferentes métodos e processos para gerar novas prioridades e novos planos.	Avaliar periodicamente os resultados do processo de compras. Desenvolver indicadores para medir o desempenho do sistema de compras públicas (*OCDE – Procurement Toolbox*).
Monitoramento e controle	Criar um sistema que opere com integridade, tenha controle da sua implementação de acordo com o marco jurídico e seja capaz de combater a corrupção potencial.	O órgão central de compras públicas é responsável pela supervisão e a gestão de compras. Uma entidade monitoramento independente é essencial para evitar conflitos de interesse.

Fonte: Elaboração própria com base em Harper, Calderón Ramírez e Munhoz-Ayala (2016), OCDE (2017e), Volosin (2015) e Banco Mundial (2017).

Gestão do serviço público: a importância das pessoas



Fonte: Cálculos próprios com base em Cortázar, Lafuente e Sanginés (2014) e Lafuente (2015); https://publications.iadb.org/handle/11319/8416#sthash.5GYwKgma.dpuf; Índice de Desenvolvimento do Serviço Civil (CSDI) do BID; e Índice de Efetividade do Governo (Banco Mundial).
Nota: A metodologia é baseada na identificação de pontos críticos que alimentam oito subsistemas: a) planejamento de recursos humanos; b) organização do trabalho; c) gestão do emprego; d) gestão de desempenho; e) gestão de remunerações; f) gestão do desenvolvimento; g) gestão de relações humanas e sociais; h) organização de funções de recursos humanos; e cinco índices: a) eficiência; b) mérito; c) consistência estrutural; d) capacidade funcional; e) capacidade de integração.

Tabela 9.2 Recomendações de políticas para melhorar a eficiência na gestão do serviço público

	Principais recomendações	Detalhes
Reforma de curto a médio prazo	a) Salários: congelamento temporário de salários nominais; b) emprego: congelamento de contratações, desgaste natural, eliminação de cargos em áreas superlotadas.	Com base em um exame funcional do setor público, incluindo fusões de unidades/ministérios do governo, reengenharia de processos, subcontratação de funções não essenciais.
Planejamento/ Priorização	Desenvolver um plano integral para o serviço público, definindo uma visão e objetivos e priorizando métodos e ferramentas. Incluir interações com instituições do mercado de trabalho.	Desenvolver uma visão estratégica e longo prazo por meio de uma gestão com visão de futuro (OCDE, 2012). Considerar possíveis diálogo e pactos sociais.
Cobertura/ Coordenação	Centralizar a gestão do funcionalismo público para acompanhar todos os trabalhadores do setor público e controlar sua folha de pagamento. A coordenação entre o Órgão do Serviço Público e o Ministério da Fazenda é essencial para a reforma da sustentabilidade no curto prazo.	Incluir todo o funcionalismo público, do pessoal menos qualificado ao mais qualificado em todos os órgãos em todos os níveis de governo. Coordenar sob uma agência centralizadora do serviço público que supervisione e promova a formação e o desenvolvimento da gestão de responsabilização de recursos humanos.
Concorrência	Usar processos competitivos para contratar servidores públicos. A remuneração competitiva pode ser promovida por meio de comparações entre salários dos setores público e privado.	Desenvolver um serviço meritocrático por meio da despolitização do serviço público. Adotar provas orais e escritas e concursos e verificação de antecedentes para contratar servidores públicos.
Tecnologia digital e ferramentas eficientes	Implementar um sistema eletrônico de folha de pagamento centralizado, como ferramenta de gestão efetiva. Estabelecer interoperabilidade com o SIAF e com a folha de pagamento eletrônica geral.	Identificar trabalhadores fantasmas, acúmulo de funções/salários, excesso de pessoal e salários excessivos por meio de censos e análises da folha de pagamento de setores críticos.

Tabela 9.2 Recomendações de políticas para melhorar a eficiência na gestão do serviço público *(continuação)*

	Principais recomendações	Detalhes
Transparência e participação	Promover sistemas de pagamento transparentes com pagamento igual por trabalho igual, com base em responsabilidade e desempenho. Objetivar contratação com dados abertos.	Desenvolver anúncios consistentes para funções/cargos. Publicar a identificação de funcionários fantasmas e excesso de pessoal. Refrear o nepotismo.
Profissionalização	Fortalecer a profissionalização da força de trabalho mais graduada para obter uma boa relação custo-benefício, devido à complexidade crescente do gasto e à mudança tecnológica digital.	Promover a contratação aberta e competitiva e a capacitação de funcionários técnicos.
Avaliação ex-post	Assegurar que o desempenho seja relevante na gestão do serviço público. Pagar por desempenho, o suficiente para reter servidores mais motivados e melhorar o desempenho.	Sistemas de gestão de desempenho formais devem ser criados e implementados. Caso contrário, ter-se-á o efeito oposto e servidores mais insatisfeitos.
Monitoramento e controle	Desenvolver auditorias de folhas de pagamento e avaliação institucional de gastos e gestão de folhas de pagamento. Contratar firma de auditoria externa.	Auditorias de quadros de pessoal e transações foram realizadas no Brasil, em Honduras e em El Salvador, além de vários países africanos, geralmente com o apoio de organizações multilaterais.

Fonte: Elaboração própria com base em Lafuente (2018), Meyer-Sahling, Schuster e Mikkelsen (2018); FMI (2016); OCDE (2012, 2017b); Cortázar, Lafuente e Sanginés (2014).

Sistemas inteligentes de dados integrados para um melhor direcionamento

- A integração de dados pessoais, fiscais e de propriedade relativos a pessoas físicas e jurídicas é uma tarefa difícil, que exige do governo poder político e jurídico suficiente para solicitar e integrar dados de vários órgãos e níveis de governo, que geralmente se recusam a compartilhar dados. Também exige o cumprimento de leis de sigilo que protegem a privacidade das informações e a digitalização de todos os bancos de dados, usando protocolos comuns e um único identificador.
- Superados esses obstáculos, as tecnologias digitais e os “big data” permitem a verificação cruzada automática e inteligente dos dados para que órgãos do governo possam identificar com precisão quem deve pagar impostos ou taxas e os potenciais beneficiários das transferências de gastos.

Instituições para melhorar a eficiência alocativa

- Uma visão estratégica baseada em evidências, que defina a estrutura e as prioridades a serem alcançadas
- Orçamento por resultados (OpR)
- Revisões integrais ou parciais do gasto, incluindo ACB, para alocar e priorizar o gasto público em objetivos de crescimento e equidade
- Estruturas de Gasto de Médio Prazo (MTEF, na sigla em inglês) para avaliar o desempenho numa base plurianual
- Avaliação e recomendações de instituições independentes nacionais – tais como conselhos fiscais e de produtividade – e de organizações internacionais (OCDE, BID, Corporação Andina de Fomento - CAF, Banco Mundial e outros bancos locais ou regionais)

Instituições para melhorar a alocação de gastos com o envelhecimento da população

- O gasto público associado ao envelhecimento da população com aposentadorias e assistência médica é o maior item no orçamento de alguns governos da América Latina e do Caribe.
- Problema intergeracional
- Possíveis soluções

Gestão do investimento público

- Fundamental para o crescimento atual e futuro
- Não se trata apenas do quanto é investido
- Sua gestão é tão importante quanto seu valor
- Ineficiências em sua gestão

Tabela 9.5 Recomendações para melhorar a gestão do investimento público

	Principais recomendações	Detalhes
Planejamento/ Priorização	Desenvolver um plano estratégico de investimento público de médio prazo. Vinculá-lo a um orçamento plurianual e a planos nacionais. A análise de custo-benefício (ACB) deveria ser o primeiro método de escolha para priorizar projetos.	Uma abordagem integral de longo prazo considera todos os setores em um único plano, garante coerência e evita a sobreposição de gastos.
Cobertura/ Coordenação	Estabelecer coordenação unificada entre as entidades de planejamento, o Ministério da Fazenda e os governos subnacionais durante todo o ciclo de investimento. Cobrir todas as entidades de financiamento, incluindo parcerias público-privadas (PPP), fundos fiduciários e empresas estatais (SOE)	A coordenação evita duplicações e garante a coerência na priorização nacional, setorial e regional (FMI, 2015). É aconselhável ter uma entidade interinstitucional de alto nível.
Modelo Operacional	Alinhar a ACB *ex-ante* a uma estratégia de desenvolvimento nacional; considerar custos de manutenção; efeitos distributivos; complementaridades e avaliações transversais de projetos que afetem muitos setores, para evitar ampla discricionariedade política.	Priorizar projetos de investimento com ACB encontrando os *trade-offs* econômicos relevantes (Laursen e Myers, 2009). Usar metodologias específicas do setor para a ACB e preços sociais padronizados. Ter critérios claros para escolher o modelo de entrega: investimento público tradicional (TPI), PPP ou SOE (Quadro 9.2).
Tecnologia digital e ferramentas eficientes	Desenvolver uma plataforma digital para todo o ciclo de vida do investimento e integrá-la ao SIAF para interoperabilidade com outros módulos, tais como orçamento, compras e tesouraria.	Análise de Big Data, algoritmo e aprendizagem automática beneficiarão a eficiência e a transparência dos sistemas de gestão do investimento público (PIMS), tais como sistemas de informações geográficas (SIG) e técnicas de visualizacão.
Transparência/ participação	Disponibilizar informações orçamentárias relativas a projetos de investimento disponíveis ao público, divulgando custos e passivos contingentes e PPP (OCDE, 2018b).	Combater a corrupção melhorando os mecanismos de transparência e prestação de contas; fornecer informações detalhadas e precisas para supervisionar o processo competitivo de aquisições para projetos.
Profissionalização	No serviço público, é preciso atrair, aprimorar e reter pessoal qualificado nas fases de planejamento do projeto, sua gestão, avaliação e aquisições, bem como na análise de políticas.	Desenvolver habilidades para gerenciar o investimento é fundamental. Terceirizar capacitação a universidades nacionais ou locais em todo o país, com um currículo rigoroso (OCDE, 2014c).
Avaliação *ex-post*	Encomendar avaliações *ex-post* de todos os projetos de investimento público e usar as conclusões de avaliações *ex-post* para melhorar o processo de avaliação *ex-ante*.	A falta de *feedback* sobre a qualidade e o desempenho de projetos de grande porte impede melhorias em investimentos futuros, como de infraestrutura, e implica um risco claro com altos custos.
Monitoramento e controle	Desenvolver um conjunto de indicadores relevantes e padronizados ao longo do ciclo de investimento, que alimentem um sistema de monitoramento. Eles são um controle importante de excesso de custos e de tempo.	Monitorar o progresso da implementação de projetos por meio de insumos, atividades e produtos; os resultados intermediários e finais devem estar alinhado aos objetivos estratégicos. É preciso acompanhar os indicadores de monitoramentos anos após a realização do investimento.

Fonte: Com base na assistência prestada a vários países da região e em evidências internacionais. Ver Contreras et al. (2017); Eguino et al. (no prelo); FMI (2015); OCDE (2014c); e Rajaram et al. (2014).

Alocação e gestão do gasto subnacional

A crescente descentralização de gastos pode apoiar a eficiência do gasto público se várias pré-condições forem atendidas, entre elas:

1) Um nível relativamente comparável de descentralização fiscal
2) Uma distribuição bem definida, não concorrente e transparente das responsabilidades de gasto
3) Instituições no nível local com capacidade e qualidade suficientes para exercer uma gestão eficiente de gastos maiores

Tabela 9.6 Principais recomendações para melhorar a descentralização fiscal para uma maior eficiência do gasto

	Principais recomendações	Detalhes
Planejamento/ Priorização	Fortalecer o planejamento estratégico nos níveis subnacionais e integrá-lo com o planejamento central. Avaliar capacidades humanas, físicas, e fiscais, como desenvolver a descentralização potencial da carga tributária, como diferentes transferências afetam a equidade e a eficiência, e como diagnosticar gastos concorrentes.	O planejamento deve ser baseado na construção de evidências e consenso para reformas futuras. Melhorar o planejamento, a gestão por resultados e a transparência. Uma forte capacidade de planejamento no nível local é necessária para reduzir desperdícios e uso indevido de recursos descentralizados.
Cobertura e Coordenação	Desenvolver coordenação fiscal intergovernamental (CFI) vertical para uma gestão efetiva das responsabilidades de gastos concorrentes[a] (Ter-Minassian e de Mello, 2016). Especificar em legislação de alto nível a esfera de governo que pode invalidar decisões em responsabilidades concorrentes (Ter-Minassian, 2016). Desenvolver CFI horizontal para melhorar a cooperação com o governo central em gestão financeira em educação, saúde, etc.	A cooperação horizontal pode ajudar minimizar externalidades adversas, especialmente as mais próximas, e explorar economias potenciais de escala. A cooperação vertical pode ajudar a evitar transferências de custos quando governos de nível mais alto estabelecem normas e regulações inadequadas para contrapartes de nível inferior. Para a sustentabilidade fiscal, limita as despesas correntes em detrimento das despesas de capital e alinhar as regras fiscais com o nível federal.
Mobilização de recursos próprios e sistemas de transferência	Atribuir progressivamente autonomia tributária suficiente aos governos subnacionais de acordo com responsabilidades de gasto (permitindo-lhes definir taxas sobre os próprios impostos e impor sobretaxas a impostos nacionais; FMI, 2009). Melhorar o desenho de transferências intergovernamentais para aumentar a equalização e a eficiência. Subvenções para fins especiais podem ser usadas para objetivos específicos.	A descentralização tributária melhora a eficiência do gasto quando corresponde à descentralização do gasto. Introduzir transferências de equalização, capazes de gradualmente acomodar uma maior descentralização de impostos e facilitar a transição (Fenochietto e Pessino, 2000). Transferências de capital poderiam ser usadas para fechar lacunas de infraestrutura e promover um crescimento mais equilibrado.
Tecnologia digital e ferramentas eficientes	Usar ferramentas digitais para: i) gerenciar um cadastro central e atualizar avaliações de mercado; ii) integrar identidade individual, dados fiscais e sociais em sistemas digitais integrados; e iii) coordenar reformas do SIAF, compras eletrônicas e folha de pagamento eletrônica com sistemas federais.	Ferramentas digitais são um componente central dos governos modernos e um ativo estratégico para uma melhor prestação de serviços. Essas ferramentas também podem construir capacidade administrativa e melhorar a percepção que os cidadãos têm dos serviços públicos (OCDE/CAF/ CEPAL, 2018).
Transparência/ participação	Melhorar a publicação de contas fiscais tempestivas e precisas. Divulgar todas as informações, incluindo interações financeiras entre os níveis de governo e fórmulas para distribuir transferências a governos subnacionais.	Os governos subnacionais devem divulgar contas públicas e riscos financeiros e consolidar todas as informações com o governo central para construir melhores processos de tomada de decisão e confiança.
Profissionalização	Investir na formação de capacidade local, incluindo o desenvolvimento de habilidades digitais. Desenvolver um serviço civil profissional enxuto como proteção contra a alternância política e o nepotismo.	Sistemas de recursos humanos em governos subnacionais devem promover incentivos, junto com contratação competitiva meritocrática para melhorar a capacidade técnica dos servidores públicos. Integrar servidores civis dos governos subnacionais a um sistema de folha de pagamento administrado centralmente.
Avaliação ex-post	Desenvolver informações confiáveis sobre a relação custo-efetividade dos programas de gasto no nível subnacional e integrá-las ao orçamento nacional por resultados.	É necessária uma avaliação contínua dos resultados e produtos dos programas de gasto para avaliar permanentemente se o gasto apresenta uma boa relação qualidade-preço.
Monitoramento e controle	Construir capacidade nos governos subnacionais em sistemas de auditoria internos e externos para garantir a integridade dos estados financeiros, melhorando, assim, as normas de contabilidade e a regularidade dos procedimentos de gestão financeira (BID/Banco Mundial, 2011).	Melhorar os instrumentos de monitoramento e controle no nível subnacional para identificar práticas de desperdícios e impedir que surjam oportunidades para a corrupção.

O futuro é agora: política e gestão do investimento social

- Planejamento e priorização com base em evidências sólidas, análise de custo-benefício ex-ante de todos os principais programas sociais e feedback de uma avaliação ex-post de programas.
- Uma visão de longo prazo que adote uma abordagem integrada do investimento.
- Uma visão integrada do investimento social deveria refletir-se em uma estratégia integrada de gestão do investimento social.
- O sistema de investimento social deveria incorporar as características específicas, instituições, cultura e marco jurídico dos países da América Latina e do Caribe.

Os desafios à frente

Considerando todas as instituições no âmbito de um marco unificado, há seis desafios sistemáticos para a governança do gasto público:

- Desafios de visão e planejamento estratégico: há pouca visão estratégica com prioridades baseadas em teoria, não há planejamento nacional, e quando há, é principalmente uma "lista de desejos".
- Desafios de coordenação e cobertura: Carece de coordenação, em parte porque a constelação de atores envolvidos no gasto público é grande e seus interesses, além de não estarem alinhados, são difíceis de conciliar.
- Desafios de concorrência e transparência: Embora a alegação seja que a concorrência é o padrão nas compras públicas, no funcionalismo/investimento público, a exceção é a regra em muitos países, abrindo as portas para contratos diretos, nepotismo, desperdícios e corrupção. Sistemas digitais ajudam a combatê-los, mas não é garantia total.

Os desafios à frente

Considerando todas as instituições no âmbito de um marco unificado, há seis desafios sistemáticos para a governança do gasto público:

- Desafios de mensuração e avaliação de desempenho: Este processo deveria ser aliado avaliações e análises para aumentar e compreender os resultados. A partir disto, deve-se proceder a uma repriorização progressiva para manter o gasto nos níveis mais eficientes.
- Desafios de capacidade: Onde a capacidade de formular e implementar estratégias é fraca, as políticas podem não alcançar seus objetivos. A qualidade do governo é uma função do capital humano de suas instituições.
- Desafio de monitoramento e controle: Os indicadores devem ser monitorados por auditorias independentes.

Os desafios à frente

A melhoria da eficiência do gasto exige um trabalho árduo para desenvolver capacidade no governo, consenso e coordenação fora da esfera governamental.

Para isto, a região deve começar a implementar reformas profundas e abrangentes nas políticas e na gestão.

Parafraseando Heckman, estas reformas não são para indicar onde cortar, mas onde e quando investir.

Os desafios à frente

Faça um resumo sobre o que você quer discutir.