



**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

**39ª Reunião da COGEF**

**20 a 21 de setembro de 2018 – Belém**



# Desafios para o Desenvolvimento

Melhoria da Eficiência e Qualidade do Gasto Público no Brasil



25/07/2018

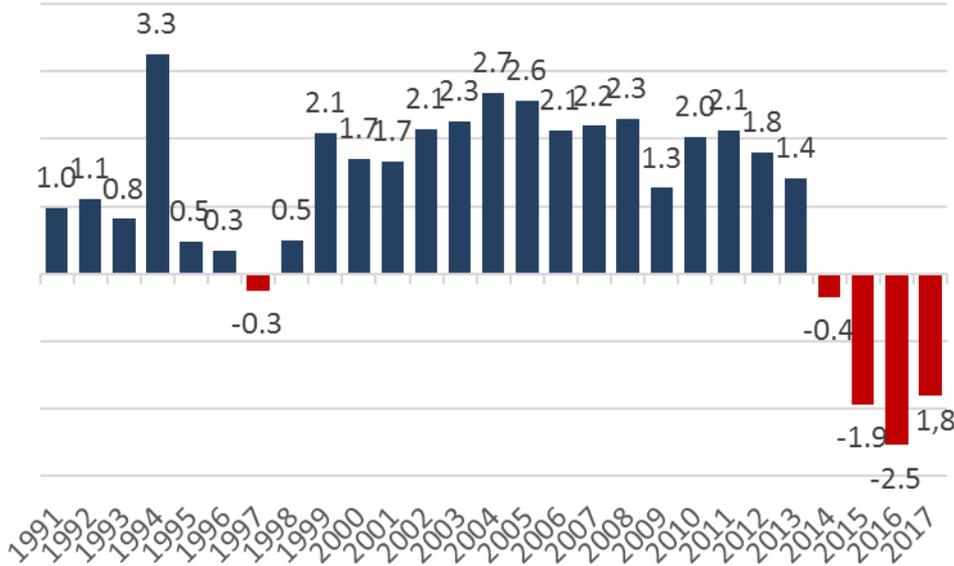
1. **Desafios Fiscais da Economia Brasileira**
2. **Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação**
3. **O gasto de Investimento na América Latina**
4. **Eficiência do Gasto Público Social no Contexto de Equilíbrio Fiscal**
5. **Boas práticas e possíveis reformas ao Sistema de Compras Públicas**



# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: A redução da Dívida pública

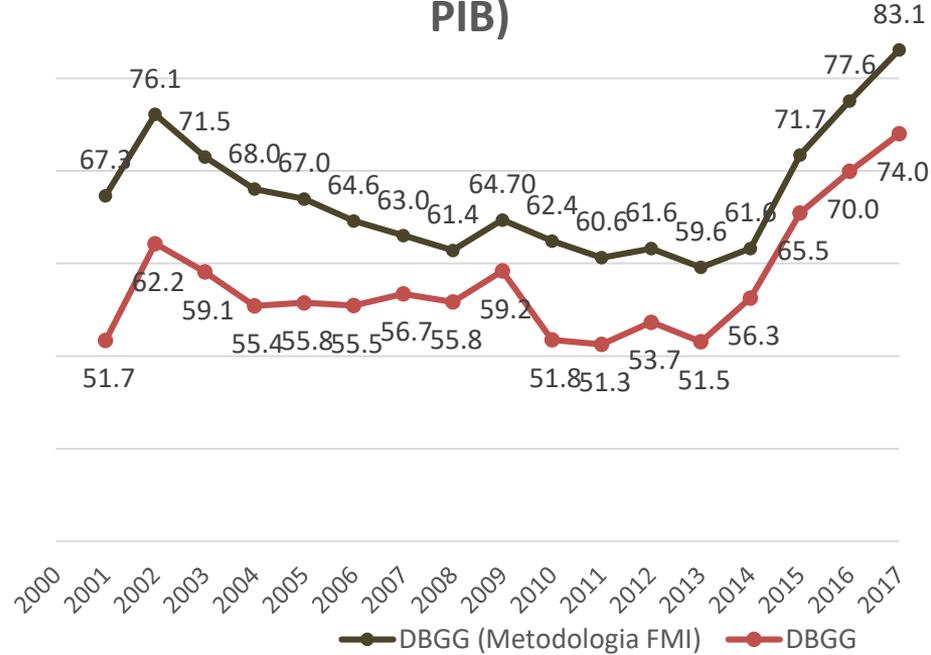
## Resultado Primário Governo Central (% PIB)

Abaixo da linha - BCB



Fonte: Banco Central e STN

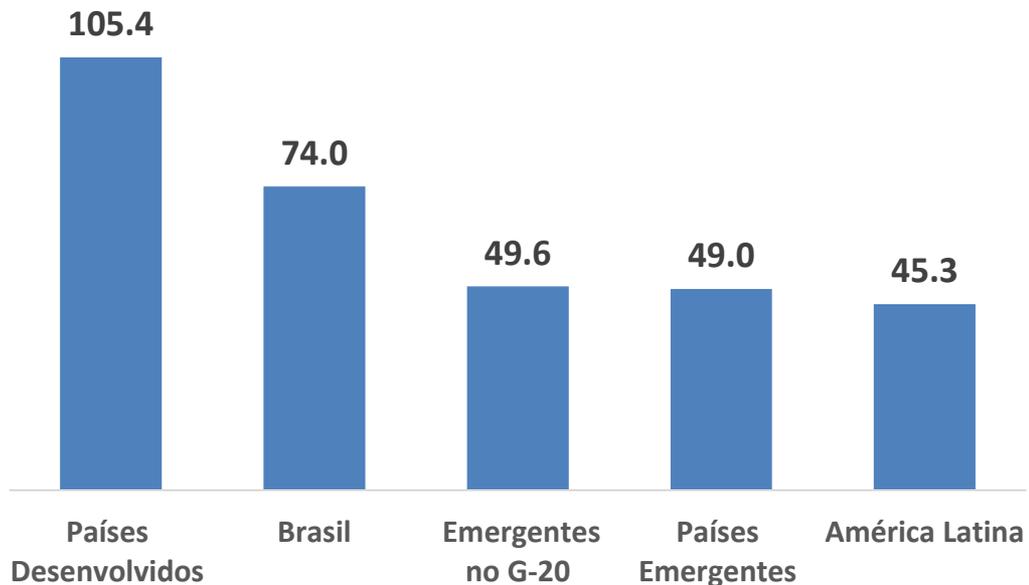
## Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG\* (% PIB)



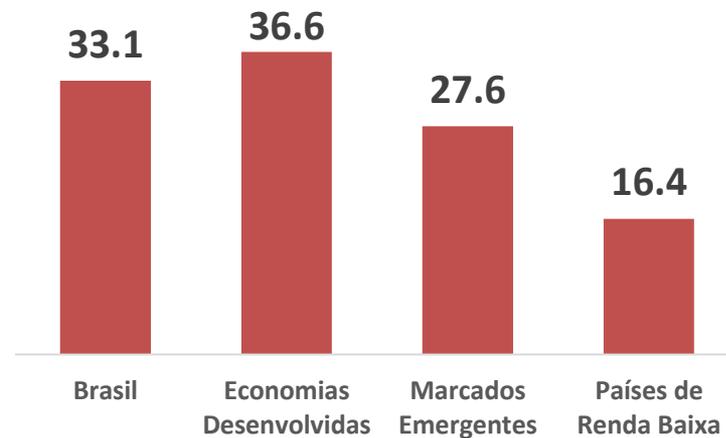
Fonte: Banco Central e STN

# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: A redução da Dívida pública

Dívida Bruta do Governo Geral em 2017 – DBGG  
(% PIB) (conceito FMI)



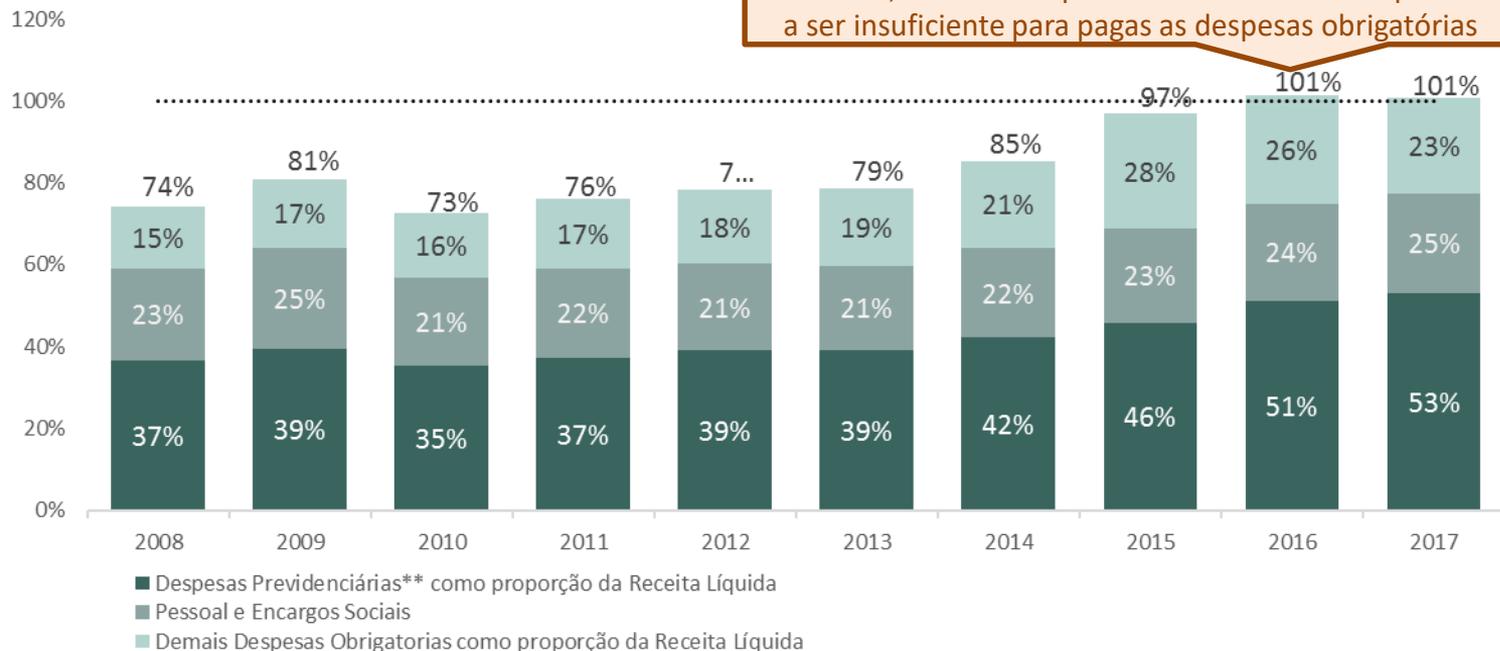
Carga tributária (% do PIB) 2015 - FMI



# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: Rigidez Orçamentária

## Gastos Obrigatórios em % da Receita Líquida

Em 2016, a Receita Líquida do Governo Central passou a ser insuficiente para pagar as despesas obrigatórias

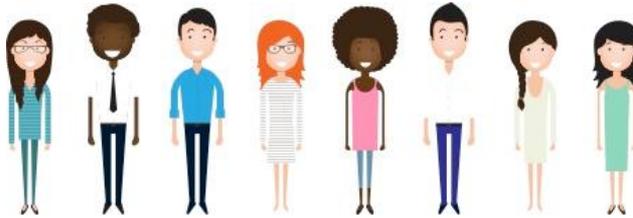


Mesmo se as despesas discricionárias fossem a zero, o resultado primário do Governo Central ainda seria deficitário em R\$ 8,0 bilhões

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, será necessário um corte de cerca de 24% nas despesas discricionárias anunciadas no PLDO 2019 (R\$ 98,4 bi), em relação à Avaliação do 1º Bimestre de 2018 (R\$ 128,9 bi)

# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: Previdência

Número de pessoas de (20-64 anos) para cada pessoa com 65 anos ou mais de idade



2015 **8** *pessoas*

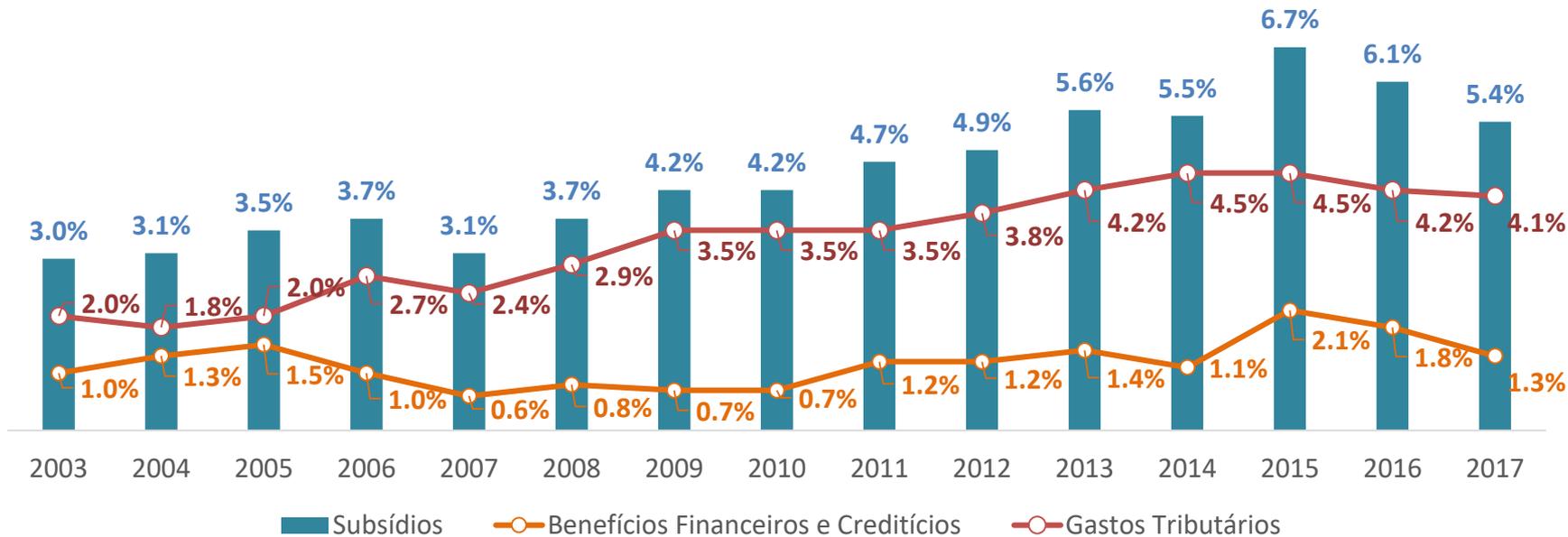


2040 **4** *pessoas*



2060 **2** *pessoas*

# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: Redução de subsídios



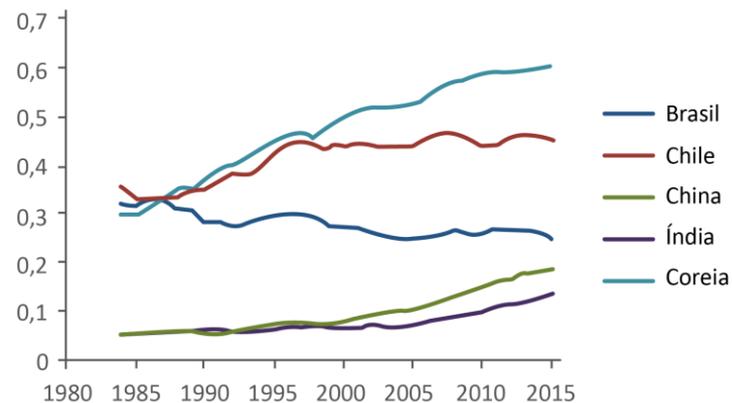
Fonte: SEFEL/MF: Orçamento de subsídios da União

# 1. Os Desafios do ajuste fiscal: O que precisamos?

## Crescimento sustentado

- Reforma Trabalhista
- Produtividade e melhoria do ambiente para fazer negócios
- Desenvolvimento e Segurança Jurídica no Mercado de Crédito
- Reforma Tributária
- Abertura comercial e Inserção externa
- Melhoria dos marcos regulatórios na infraestrutura petróleo e gás
- Nova Lei das Estatais e Decreto de governança pública
- Privatizações/Concessões

Produto por Trabalhador Relativamente a EUA  
(EUA=1)



Fonte: World Development Indicators, World Bank, 2016.



## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação



## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

**DÉFICITS INSTITUCIONAIS DE  
GOVERNANÇA E GESTÃO**



**INEFICIÊNCIA NO GASTO E  
DESPERDÍCIOS NA APLICAÇÃO  
DOS RECURSOS**

# **FALHAS NA ESTRATÉGIA DO ESTADO**

- **Inexistência de estratégia de longo prazo**
- **Inexistência generalizada de planos institucionais**
  - **Fragilidades do PPA**
  - **Descoordenação entre planos**

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

**67%**

**dos ministérios avaliados não possuem capacidade para acompanhar o desempenho e os resultados dos seus programas**

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

**33%**

**dos órgãos desenvolveram capacidade para produzir informações sobre o desempenho e os resultados dos programas e políticas**

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# DEFICIÊNCIAS DE ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO

**Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
(PNAPO) estimula a produção orgânica**

**x**

**Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)  
subsidiava o uso de agrotóxicos**

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

### **FALHAS NA GESTÃO DE RISCOS**

De 7.770 organizações respondentes:

**54%** estariam no estágio de capacidade INICIAL de GESTÃO DE RISCO

**49%** de todas as organizações e **69%** das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos NÃO está IMPLANTADO.

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

- **Superestimação da receita**
- **Rigidez (excesso de vinculações)**
  - **Incrementalismo**
- **Desconexão com resultados**

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# MTEF: 3 Níveis

### 1. MEDIUM-TERM FISCAL FRAMEWORK - MTFF

- Quadro fiscal macro
- Orientação para preparação dos orçamentos anuais
- Previsões macroeconômicas independentes e auditáveis
- Previsões de receitas
- Alvos para déficit e dívida

# MTEF: 3 Níveis

## 2. MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORK - MTBF

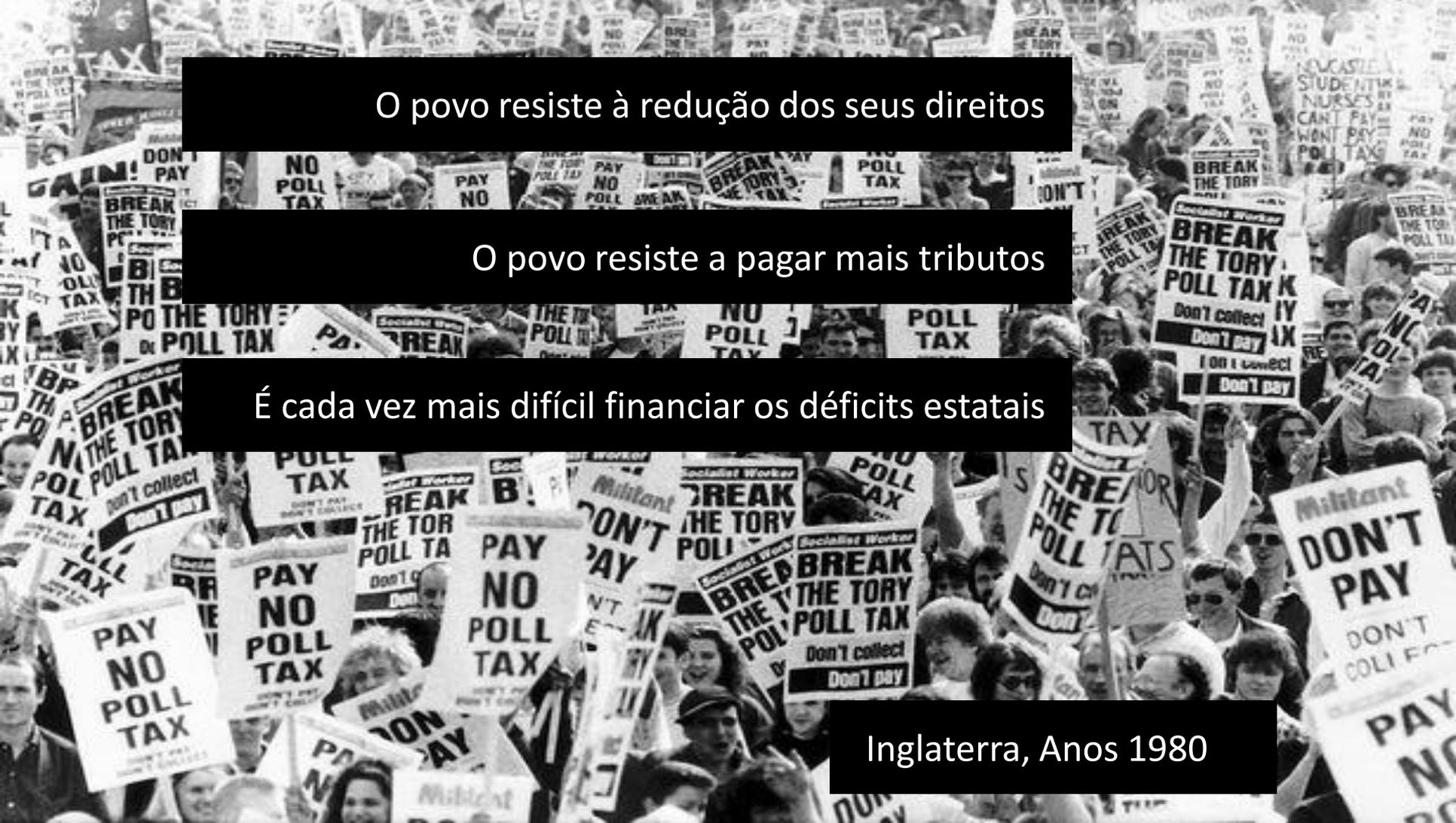
- Disponibilidade geral de recursos (top-down)
- Necessidades de recursos de órgãos (bottom-up)
- Reconciliação: demandas de órgãos e setores x envelope de recursos disponíveis
- Prioridades orçamentárias em função de objetivos estratégicos globais e setoriais

## 2. Planejamento Fiscal de Médio Prazo: desafios para implementação

# MTEF: 3 Níveis

### 3. MEDIUM-TERM PERFORMANCE FRAMEWORK - MTPF

- Deslocamento do foco: insumos para resultados
- Ênfase em monitoramento e avaliação
- Conexão entre resultados e alocação
- Objetivos, Metas, Aferição de Desempenho e Resultados: de órgãos, de setores, globais
- Sistemática de spending reviews abrangentes



O povo resiste à redução dos seus direitos

O povo resiste a pagar mais tributos

É cada vez mais difícil financiar os déficits estatais

Inglaterra, Anos 1980

### **3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência**

#### **Diagnóstico do problema de Gestão dos Investimentos**

- 1. Ausência de reformas estruturais levou ao forte crescimento das despesas públicas**
- 2. As receitas do governo não são suficientes para pagar as despesas**
- 3. A deterioração fiscal levou a um rápido crescimento da dívida pública**
- 4. Não há espaço para o ajuste fiscal ser dado pelo aumento das receitas, bem como não há espaço para expandir o endividamento**
- 6. Apesar do aumento das despesas públicas como % do PIB, não houve aumento dos investimento**
- 7. Necessária racionalização das despesa públicas para ampliar a capacidade de investimento do estado**
- 8. Brasil dispõe de alta necessidade de investimentos**

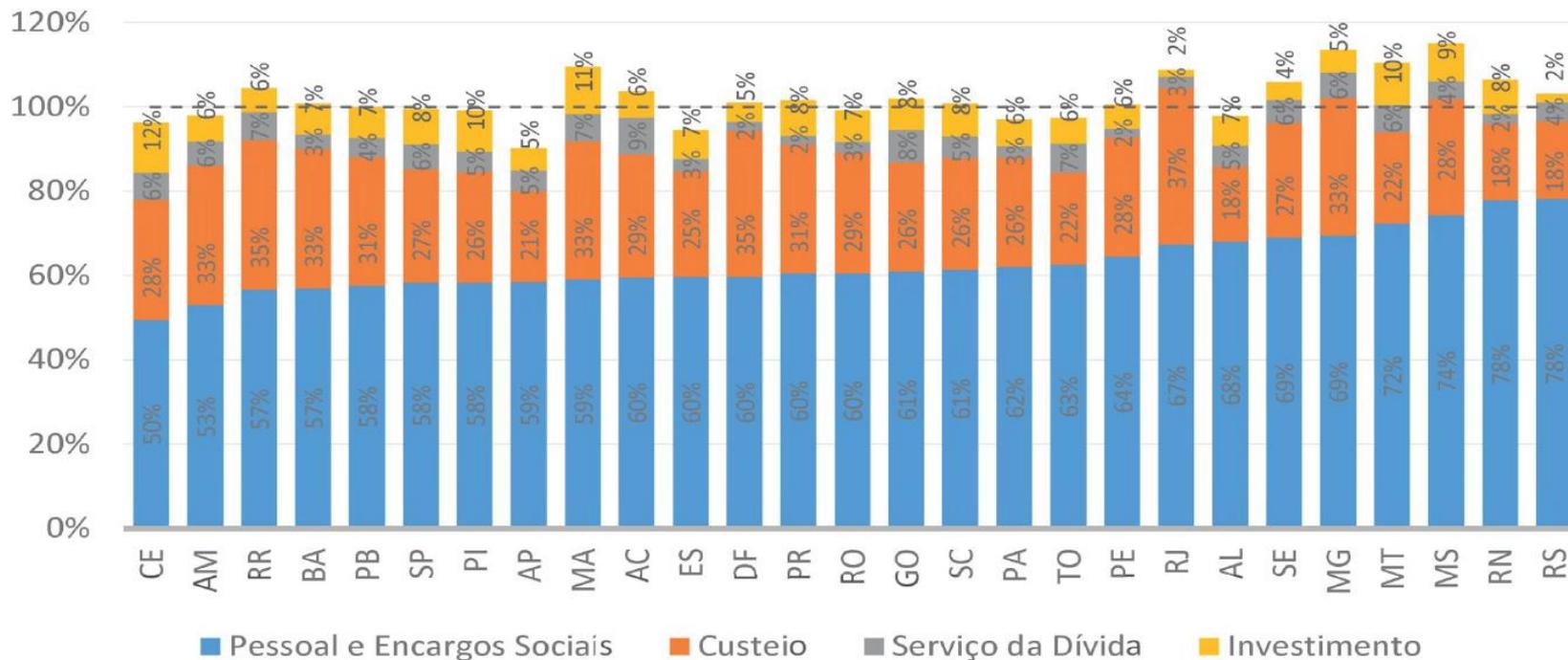


### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

#### Diagnóstico do problema de Gestão dos Investimentos

#### Rigidez orçamentária também está presente nos governos subnacionais

Composição das Despesas dos Governos Estaduais 2017 (em % da Receita Total)





### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

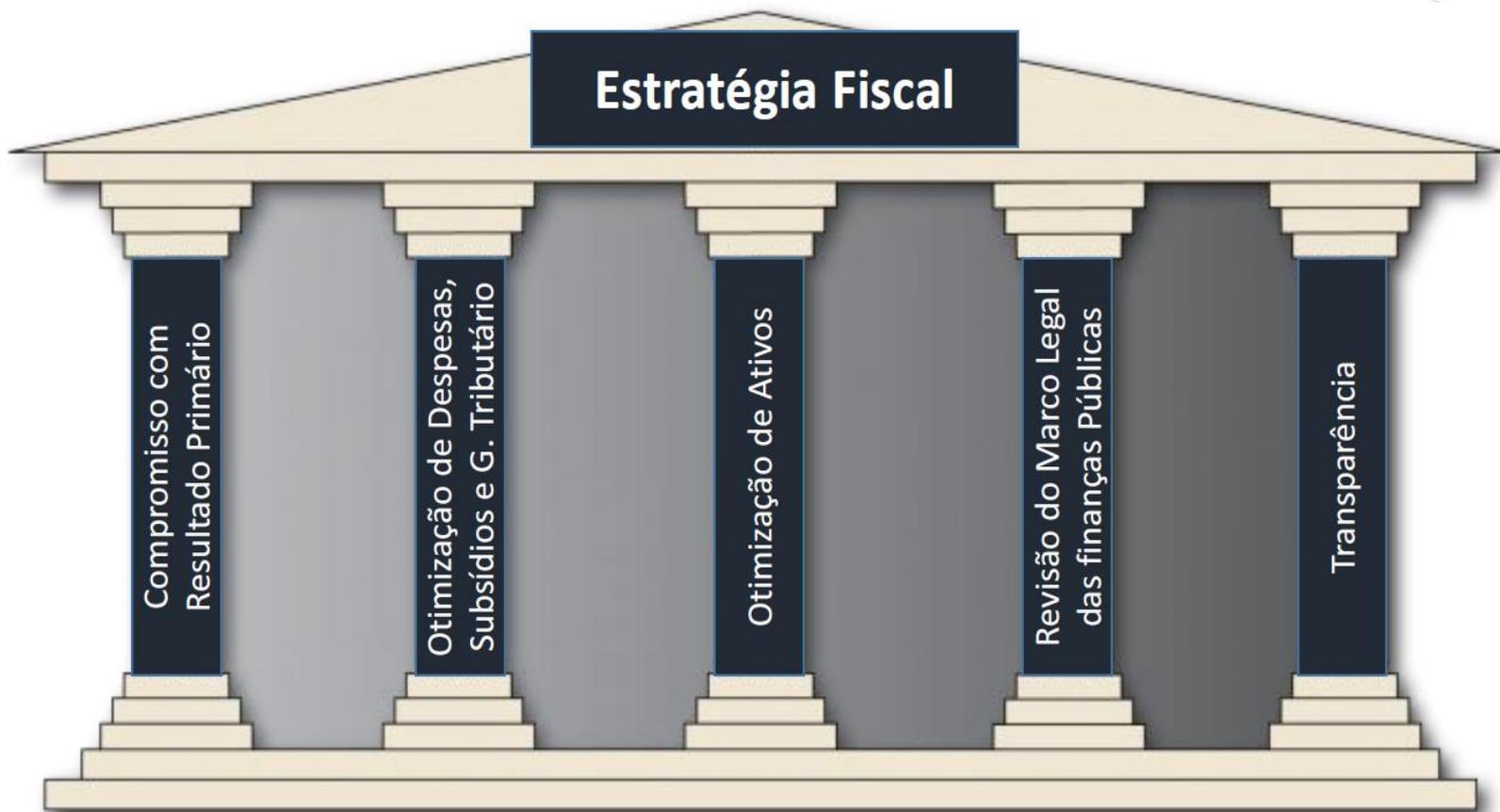
#### Diagnóstico do problema de Gestão dos Investimentos

1. (Ins)estabilidade macroeconômica e problemas no ambiente de negócios/marco regulatório
2. Processo orçamentário inadequado
  - Regras fiscais pro-cíclicas e rigidez orçamentária
  - Horizonte de planejamento de curto prazo da política fiscal e ciclos políticos presentes
  - Problemas de seleção, priorização, gerenciamento e avaliação de projetos
3. Problemas de planejamento e coordenação federativa
  - Falta de prioridade com estratégia nacional não definida
  - Problemas de coordenação entre entes devido à autonomia federativa
  - Multiplicidade de instrumentos de descentralização federativa
4. Falta de capacidade administrativa em alguns órgãos federais e nos entes subnacionais
  - Alguns governos subnacionais sem escala para gestão pública eficiente
  - Rigidez administrativa
5. Ausência de padrões de governança
  - Falta de padronização dos procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos
  - Multiplicidade de estruturas de *funding* no âmbito do governo federal
  - Sistemas de licitação ineficiente



### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

#### Criação do ambiente econômico para consolidação fiscal



### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

#### Medidas para melhorar a gestão de investimentos públicos

- Exige a criação de Sistema Nacional de Investimentos Públicos
- Institui metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, revisão independente, seleção, implementação, ajuste, operação e avaliação das iniciativas e dos Projetos de investimento
- Criação do Banco de Projetos, de acesso público, que constem todos os Projetos de Investimentos que estão aptos a serem financiados (ingressar no orçamento)
- Reforço nos instrumentos de avaliação dos programas

### 3. O gasto de Investimento na América Latina: como aumentar a sua eficiência

#### Recomendações

#### 1) Criar ambiente econômico saudável

- Sustentabilidade fiscal: controle das despesas obrigatórias para ampliação dos investimentos
- Racionalização no marco regulatório setorial e fortalecimento das agências reguladoras

#### 2) Modernização do Processo orçamento

- Mecanismos para tornar o orçamento realista: Nova Lei de Finanças Públicas (NLFP)
- Tornar efetivo o planejamento fiscal de médio prazo, implantando o *MTFF* e *MTEF* (NLFP)
- Revisitar os critérios pró-cíclicos das regras fiscais e de aplicação mínima
- Fechar as brechas legais existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal

#### 3) Estratégia de coordenação federativa

- Estratégia nacional definida (Nova Lei de Governança)
- Gestão coordenada no âmbito do governo federal sobre transferências aos entes subnacionais

#### 4) Reforma do setor público

- Reformas Administrativas em busca da maior eficácia: *Building on Basics* (OECD)
- Modelos de compartilhamento de prestação de serviços públicos entre entes

#### 5) Estabelecimento de marco regulatório específico para investimentos públicos

- Fortalecer critérios de seleção, priorização, gerenciamento e avaliação de projetos



# 4. Eficiência do Gasto Público Social no Contexto de Equilíbrio Fiscal



**Eficiencia del gasto  
social en Brasil**

El gasto social en Brasil es elevado en comparación al resto de la región, sobre todo en pensiones

## En educación

Brasil gasta:

**5,6** puntos del PIB

Región gasta:

**4,6** puntos del PIB

## En salud

Brasil gasta:

**5,1** puntos del PIB

Región gasta:

**3,4** puntos del PIB

## En protección y asistencia social

Brasil gasta:

**13,2** puntos del PIB

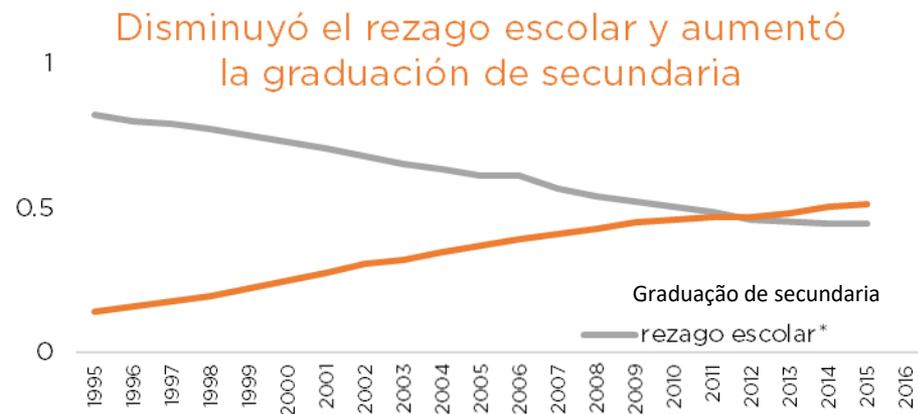
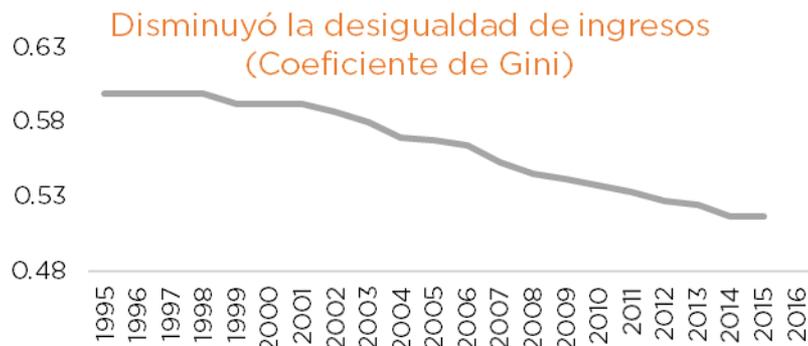
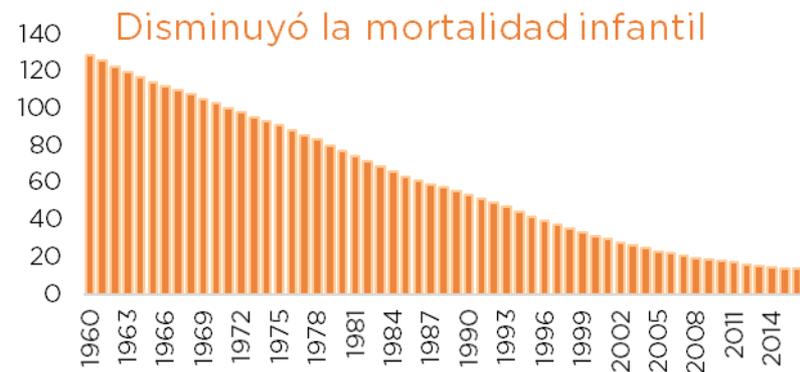
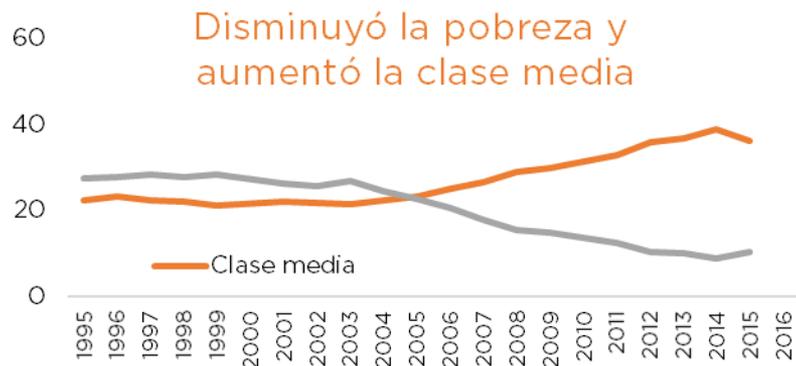


**80-85%** Para pensiones

Región gasta:

**5** puntos del PIB

## El aumento del gasto y el crecimiento económico llevaron a mejoras importantes en los indicadores sociales en Brasil



El aumento del gasto también llevó a un incremento en:

**DÉFICIT**

y

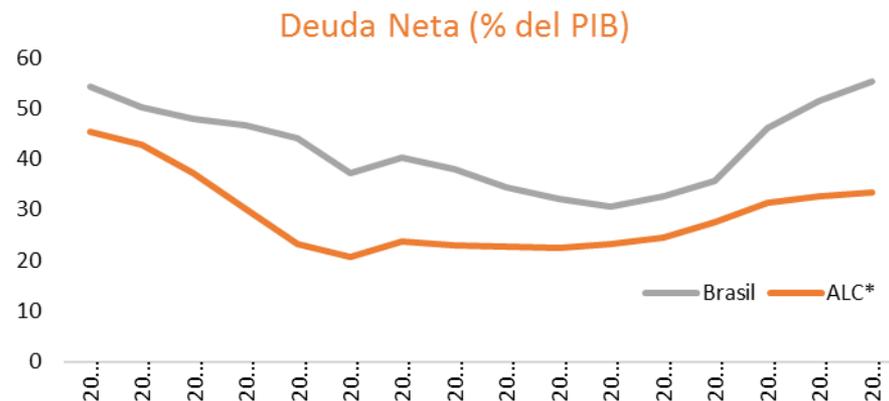
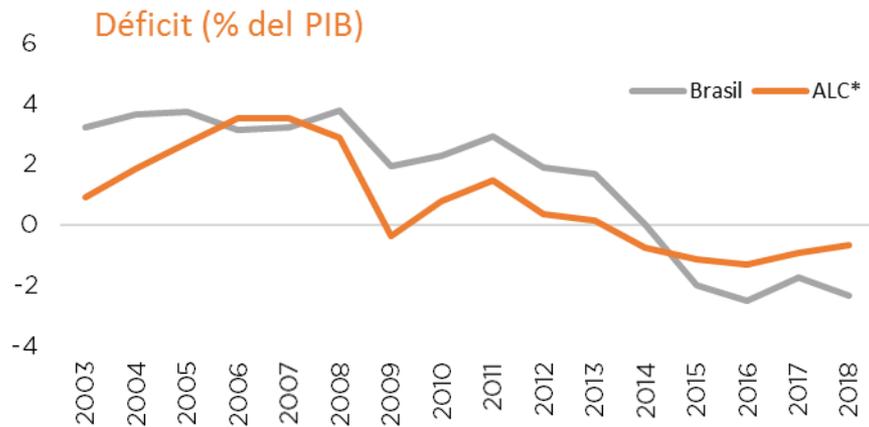
**DEUDA PÚBLICA**

crecimiento desde  
2013

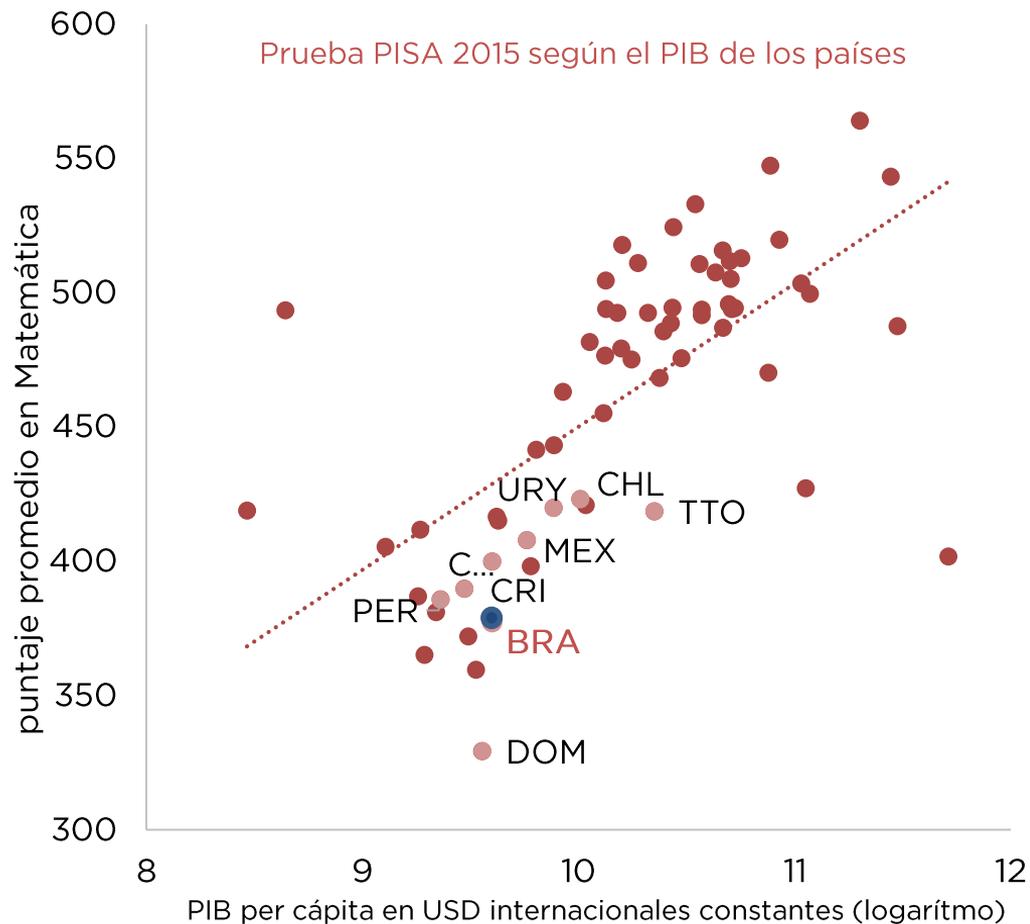
**31** puntos en 2013

a

**55** puntos en 2018



A pesar de los avances, Brasil tiene amplio margen para mejorar la calidad del gasto social



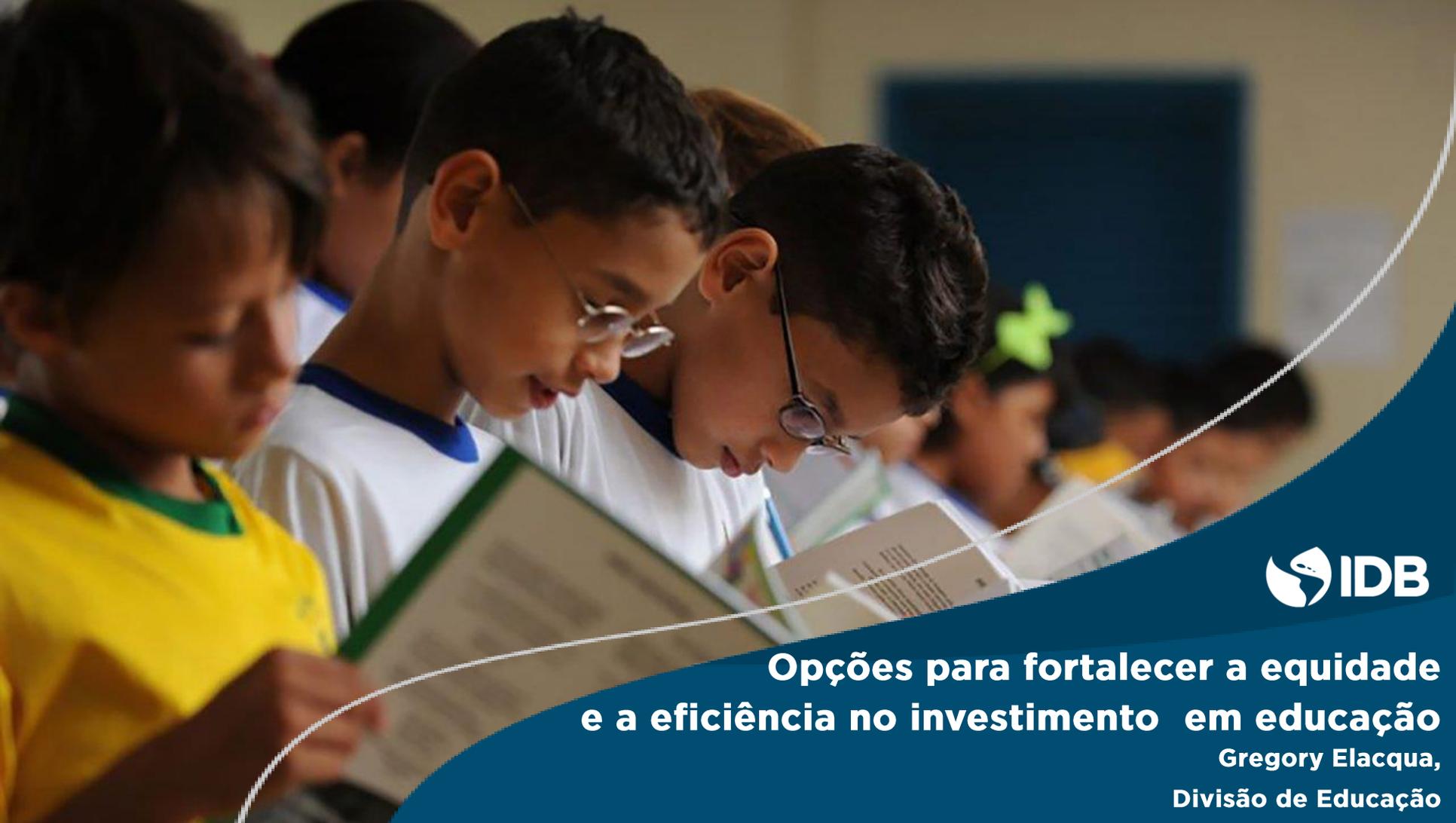
Mirando  
hacia  
adelante,  
Brasil tiene  
que  
enfrentarse a  
dos grandes  
retos



Afrontar los retos asociados  
con el envejecimiento de la  
población, en particular el  
gasto en pensiones



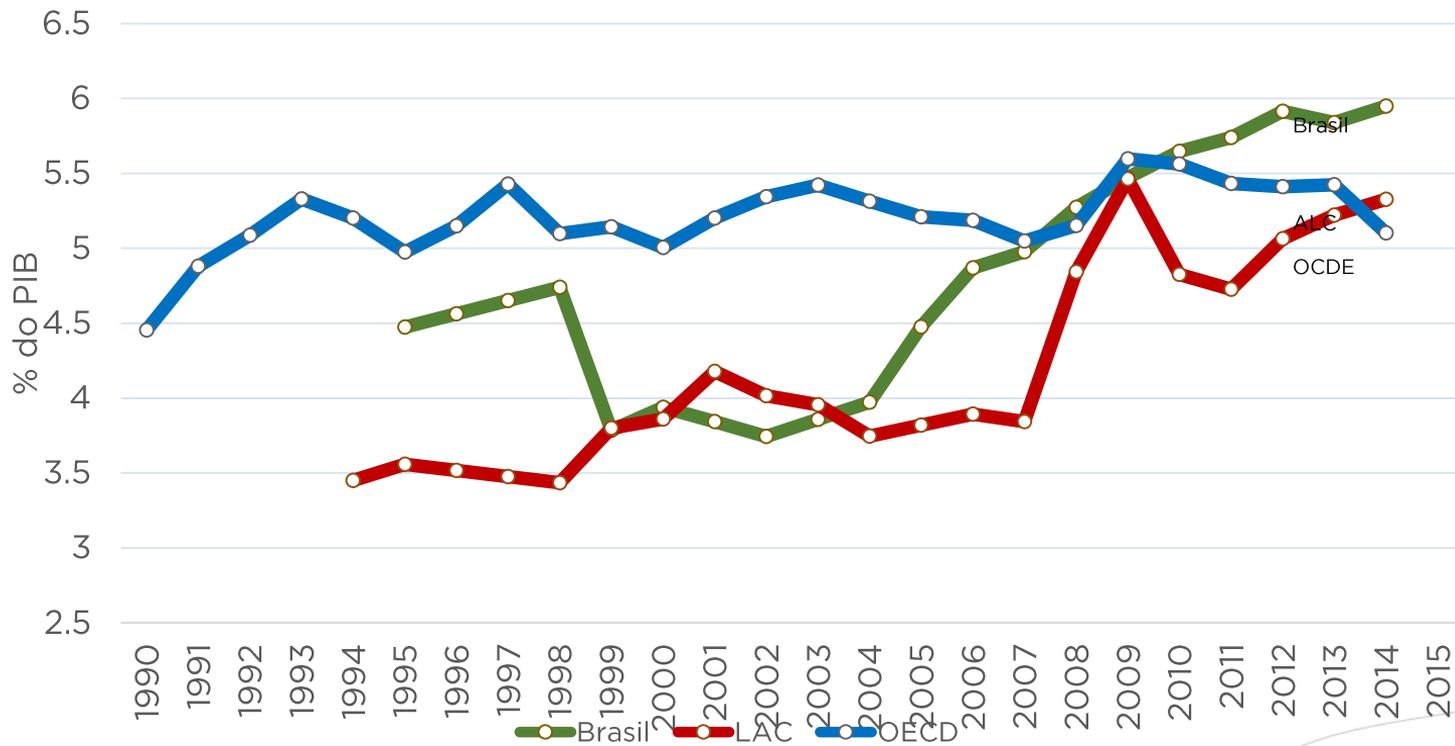
Mejorar la eficiencia  
y calidad del gasto  
social



**Opções para fortalecer a equidade  
e a eficiência no investimento em educação**

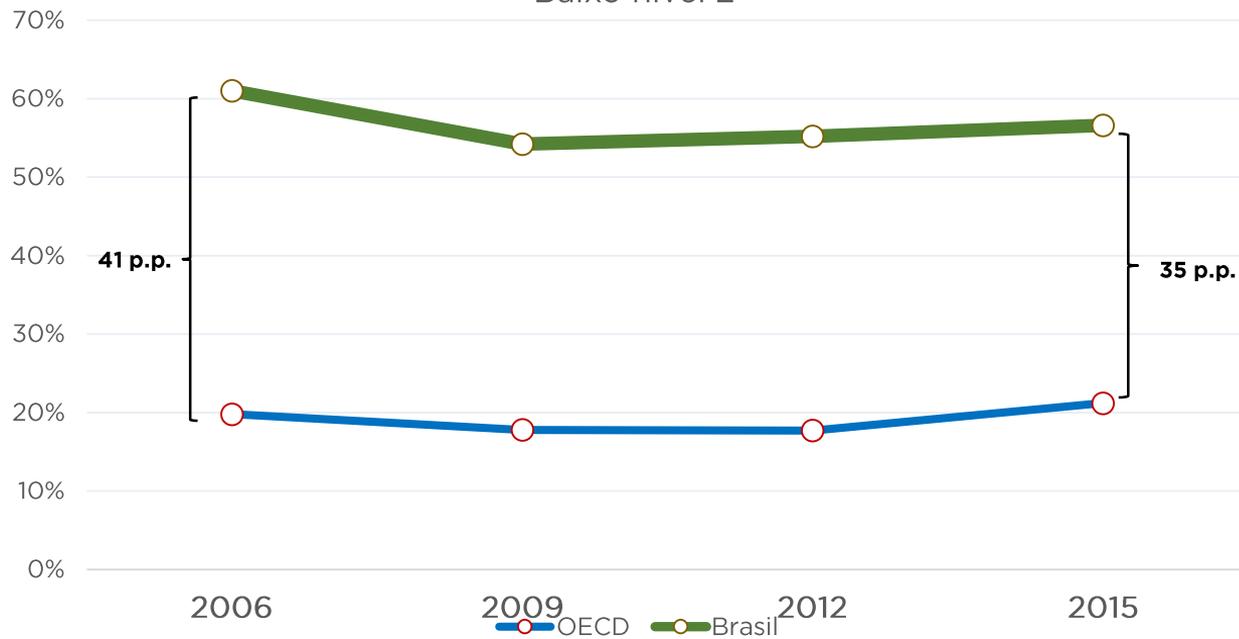
**Gregory Elacqua,  
Divisão de Educação**

# O gasto com educação no Brasil tem crescido e é maior do que a média da ALC e da OCDE



# Mas os resultados não melhoram no mesmo ritmo

Baixo nível de desempenho no PISA Ciências  
Baixo nível 2



An aerial photograph of a city, likely Rio de Janeiro, showing a stark vertical divide. The upper portion of the image shows a modern, high-rise urban area with numerous tall apartment buildings and commercial structures, situated on a hillside overlooking a body of water. The lower portion shows a dense, informal settlement (favela) with small, closely packed houses and colorful roofs, built on a steep, forested slope. A semi-transparent black box with white text is overlaid across the middle of the image, separating the two distinct urban environments.

**Além disso, as desigualdades educacionais persistem**

Como os sistemas de financiamento escolar podem *maximizar* a qualidade e a equidade na aprendizagem?

# Decisões chave relacionadas ao financiamento escolar



**Fontes**



**Critérios**



**Regras de  
alocação de  
docentes**

# Decisões chave relacionadas ao financiamento escolar



Fontes

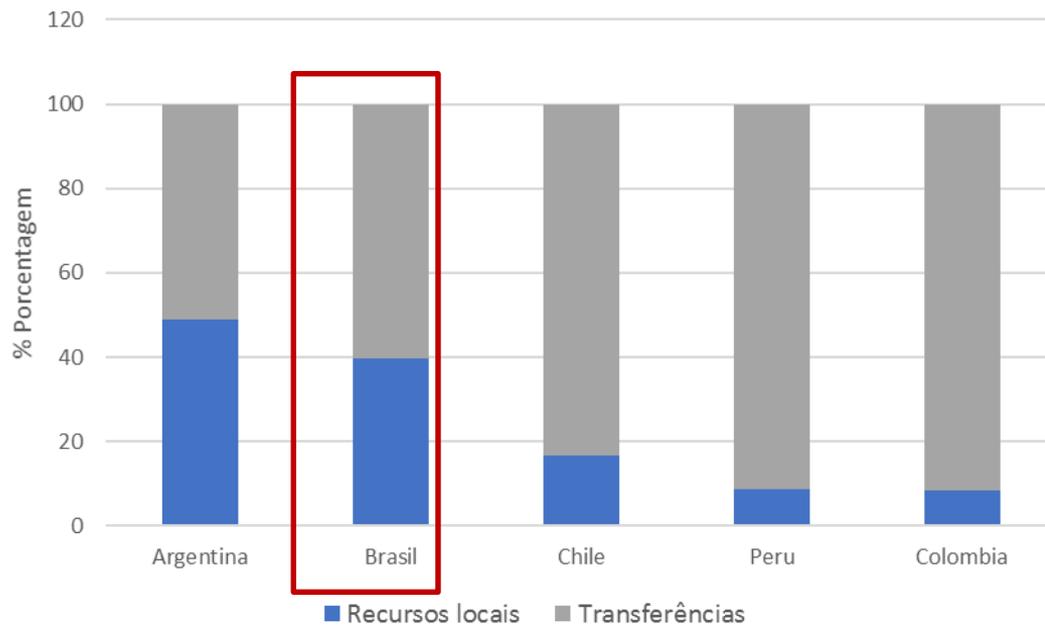


Critérios



Regras de  
alocação de

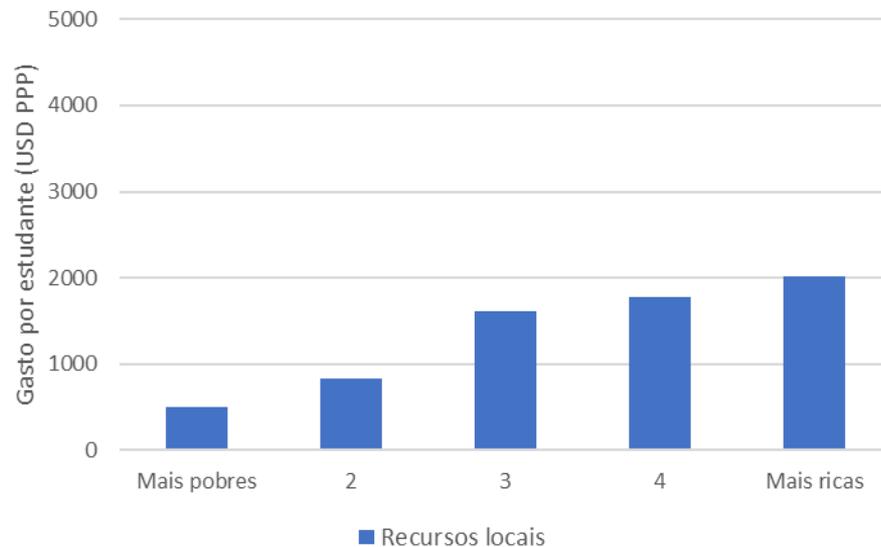
# Fontes e transferências



Fonte: SIOPE 2015.

# Adequação vs. Equidade

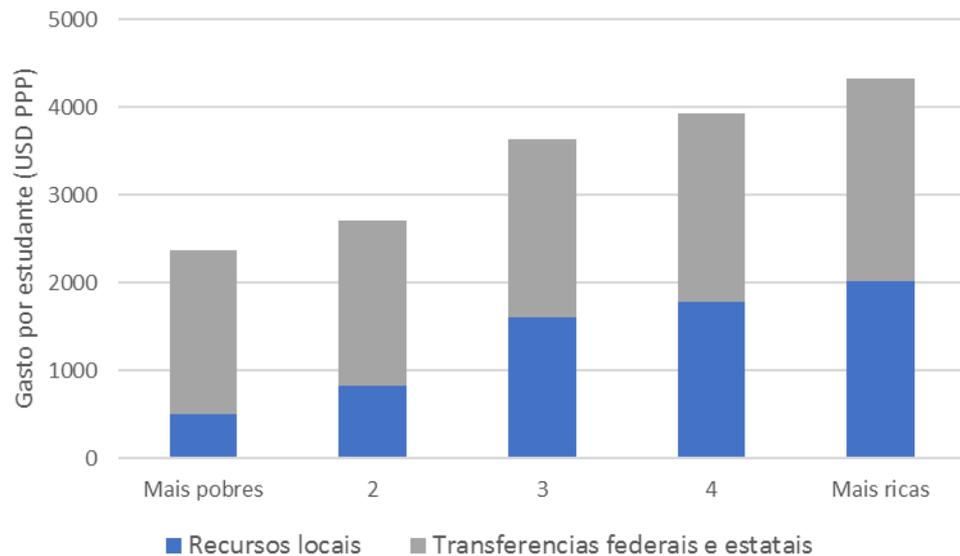
Estados e municípios mais ricos arrecadam quase **4 vezes** mais do que os mais pobres



Fonte: SIOPE 2015.

# Adequação vs. Equidade

As transferências federais e estaduais atenuam mas não eliminam as desigualdades no financiamento



Fonte: SIOPE 2015.

# Decisões chave relacionadas ao financiamento escolar



Fontes



Critérios



Regras de  
alocação de

# Critérios de alocação de recursos

## TRADICIONAL

Critérios históricos ou  
discricionários



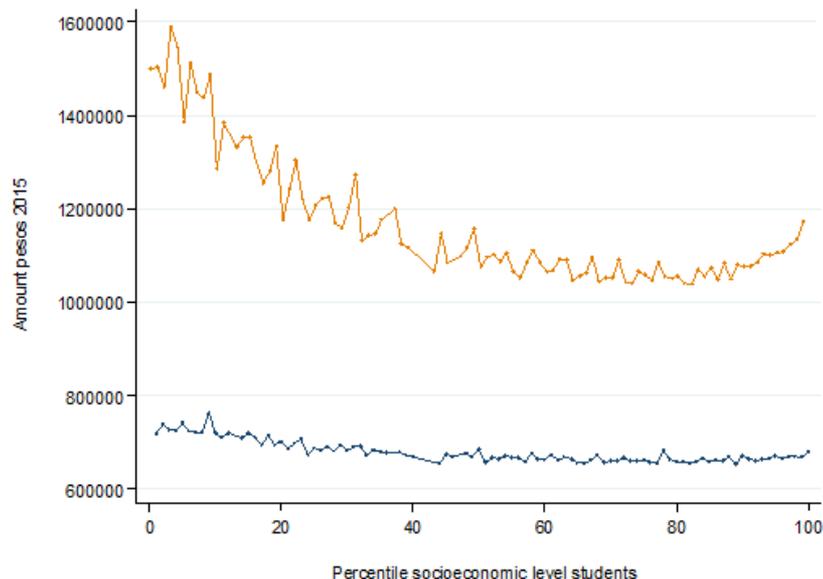
## MODERNO

Critérios objetivos ou fórmula de  
financiamento

$$X = \frac{-b \pm \sqrt{b^2 - 4ac}}{2a}$$



# O Chile é um exemplo de como uma fórmula ponderada pode aumentar equidade na distribuição de recursos

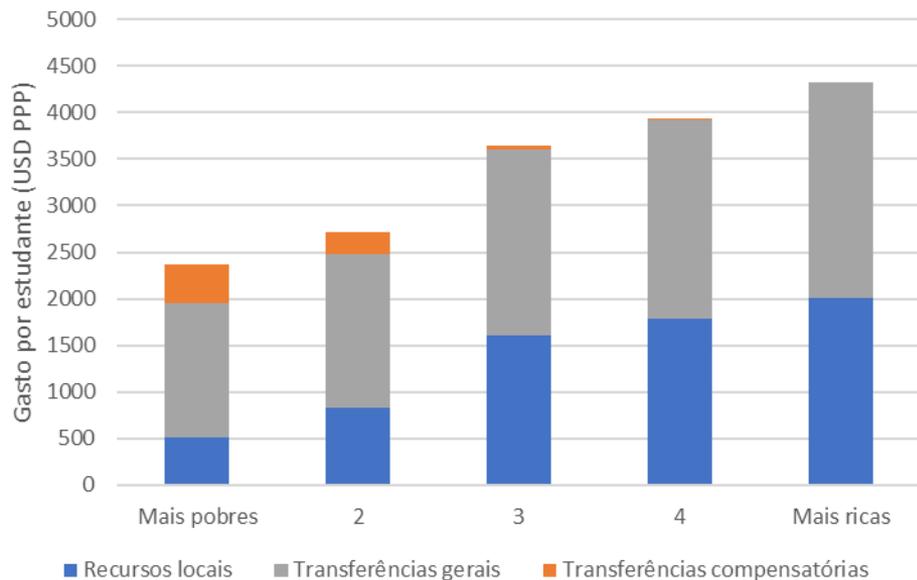


Fórmula que ajusta por características de escolas e alunos

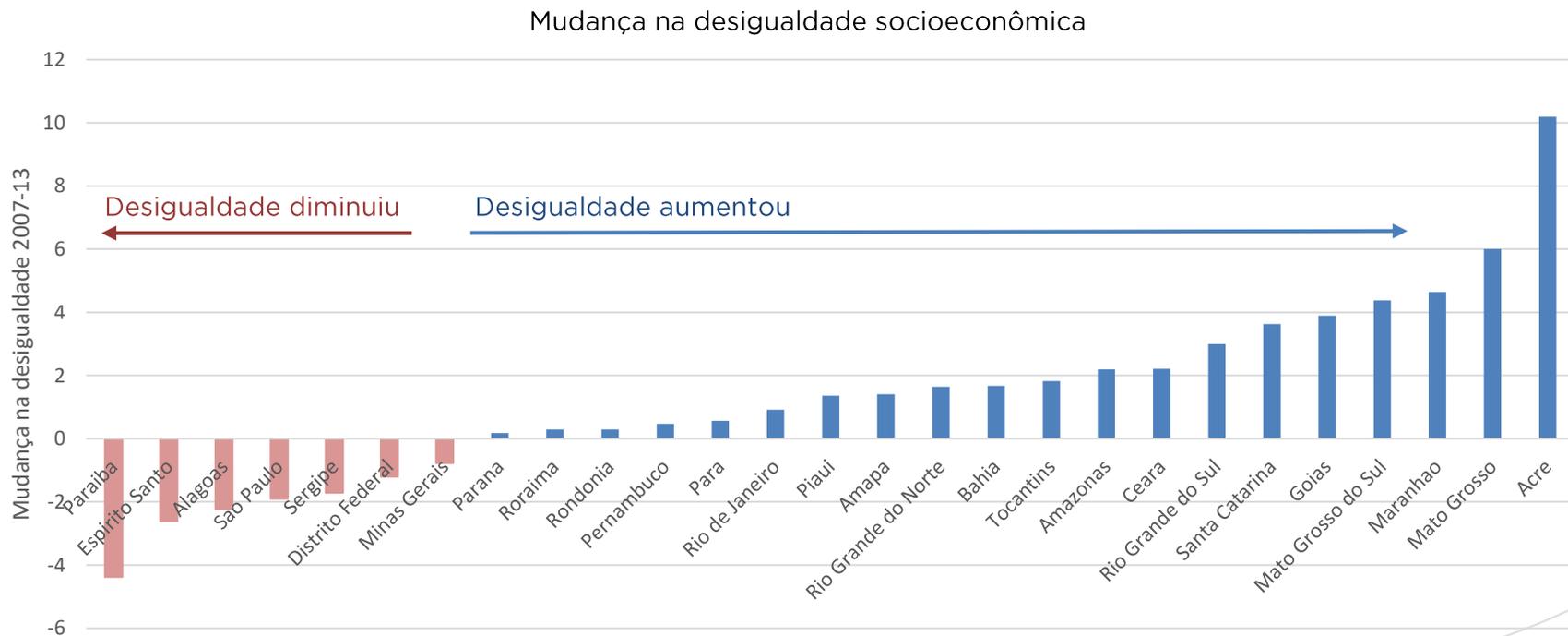
Fórmula sem ajuste

— Base Vo. + Mun. Contribution — General Vo. + Mun. Contribution + Shr. Funding + SEP

# O FUNDEB tem critérios compensatórios, mas não são suficientes para fechar a lacuna de financiamento

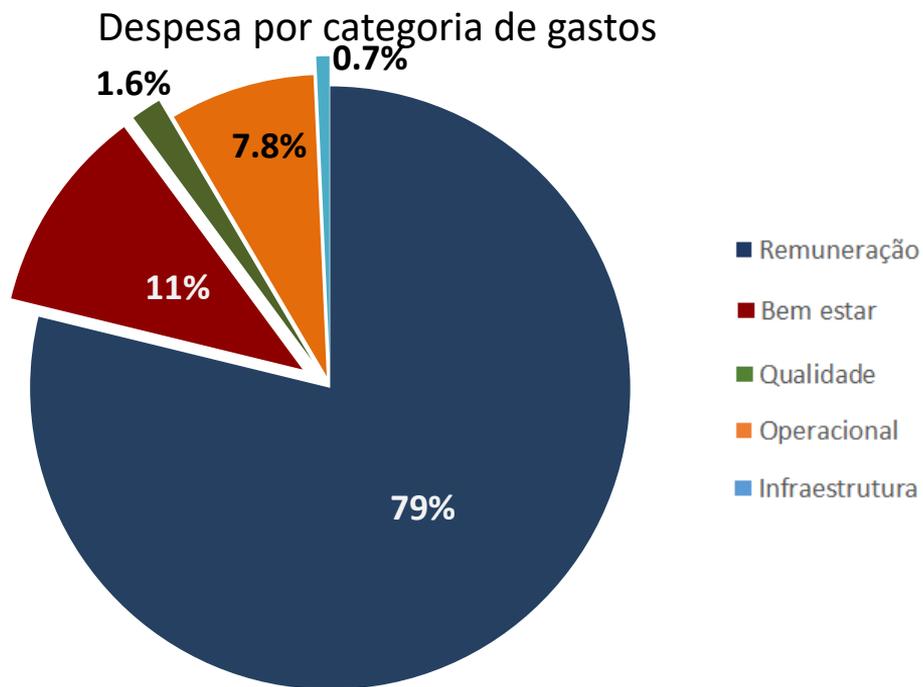


# A desigualdade no aprendizado por nível socioeconômico aumentou para a maioria dos estados



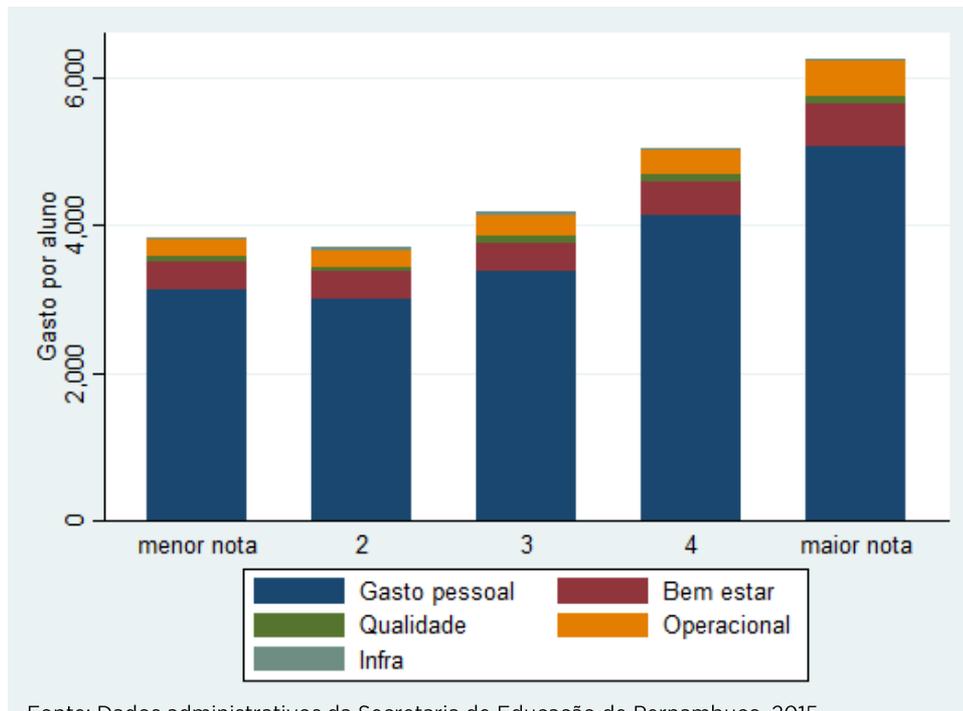
Fonte: Prova Brasil Matemática 9º ano 2007-13 e Indicador INEP de Nível Socioeconômico

## ...e há pouca informação sobre **quanto e como os recursos chegam às escolas**



# Observa-se inequidade nos gastos segundo o desempenho médio na nota de matemática

Despesa por aluno segundo quintis de desempenho no SAEPE em matemática



Fonte: Dados administrativos da Secretaria de Educação de Pernambuco, 2015

# Decisões chave relacionadas ao financiamento escolar



Fontes



Critérios



Regras de  
alocação de

# Critérios de alocação docente

## TRADICIONAL:

Critérios discricionários ou políticos



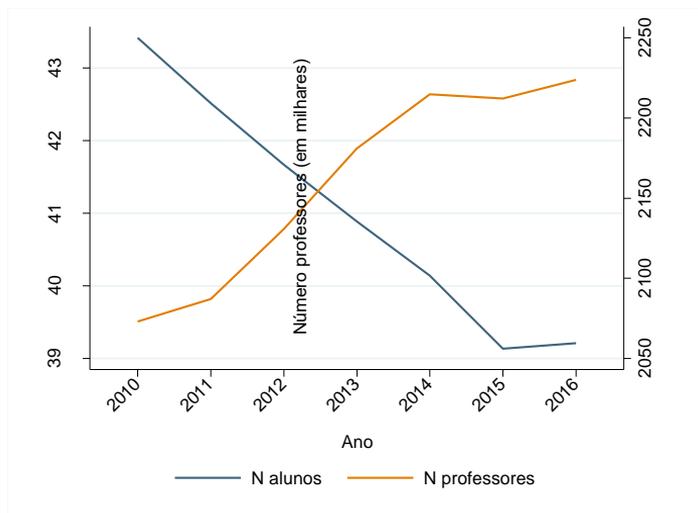
## MODERNO:

Critérios objetivos e concursos eficientes

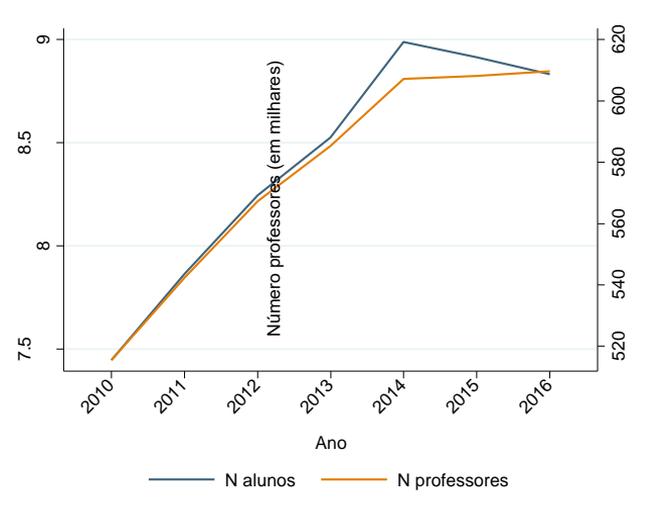


# No Brasil, a contratação de professores é feita por critérios objetivos mas pouco eficientes

## Escolas públicas



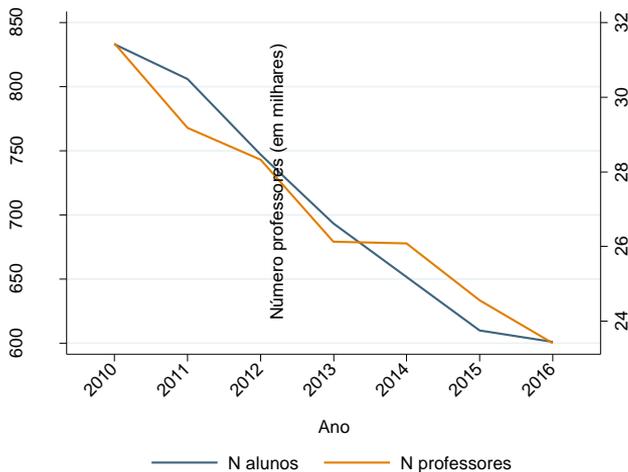
## Escolas privadas



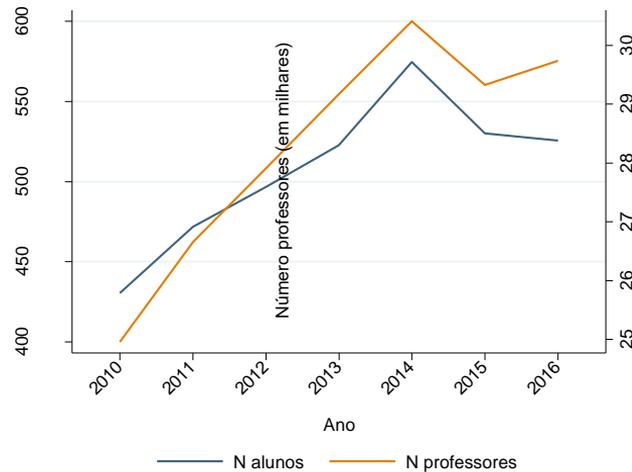
Fonte: Censo da Educação Básica 2015, Brasil.

# Políticas podem impactar a eficiência na alocação de professores – exemplo de PE

## Escolas públicas - PE



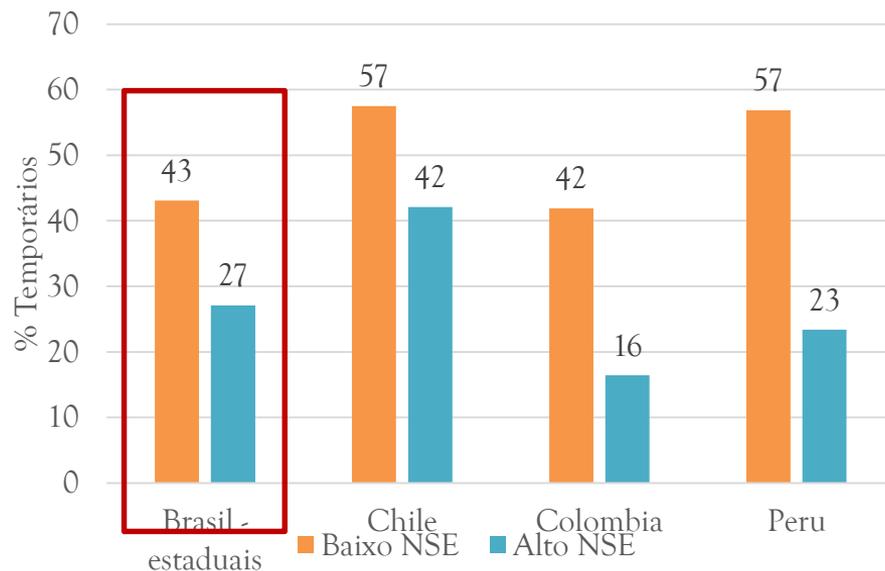
## Escolas privadas - PE



Fonte: Censo da Educação Básica 2015, Brasil.

# Os países latino-americanos têm dificuldade de atrair professores para as escolas que mais necessitam

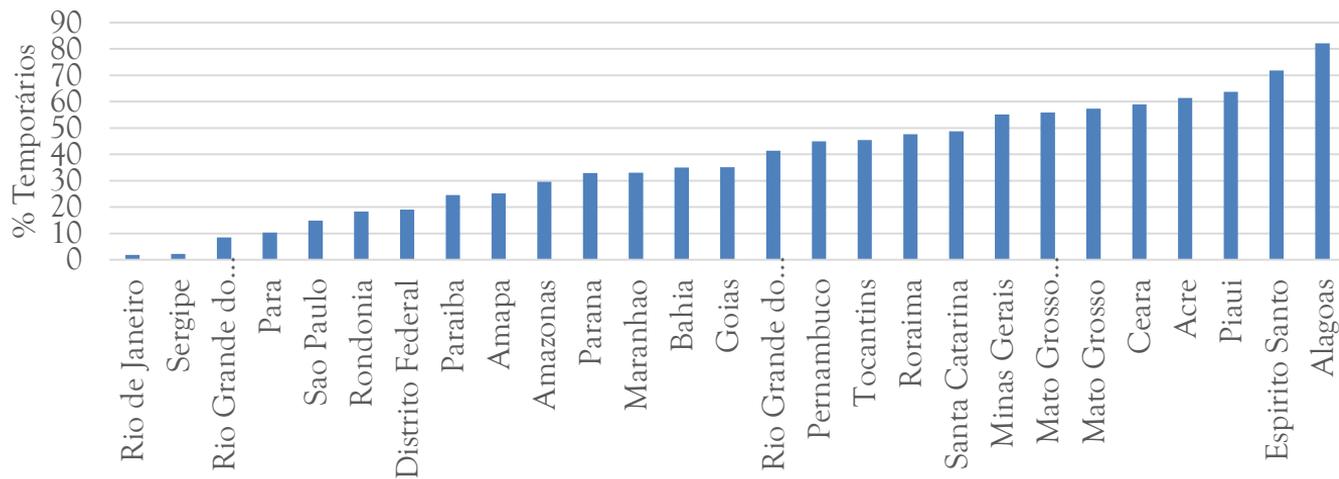
% Professores temporários nas escolas de ensino médio com alto e baixo NSE



Fonte: (Brasil) Censo da Educação Básica e Questionário Prova Brasil 2015; (Outros países) Bertoni, Elacqua, Jaimovich, Rodriguez, e Santos (2018).

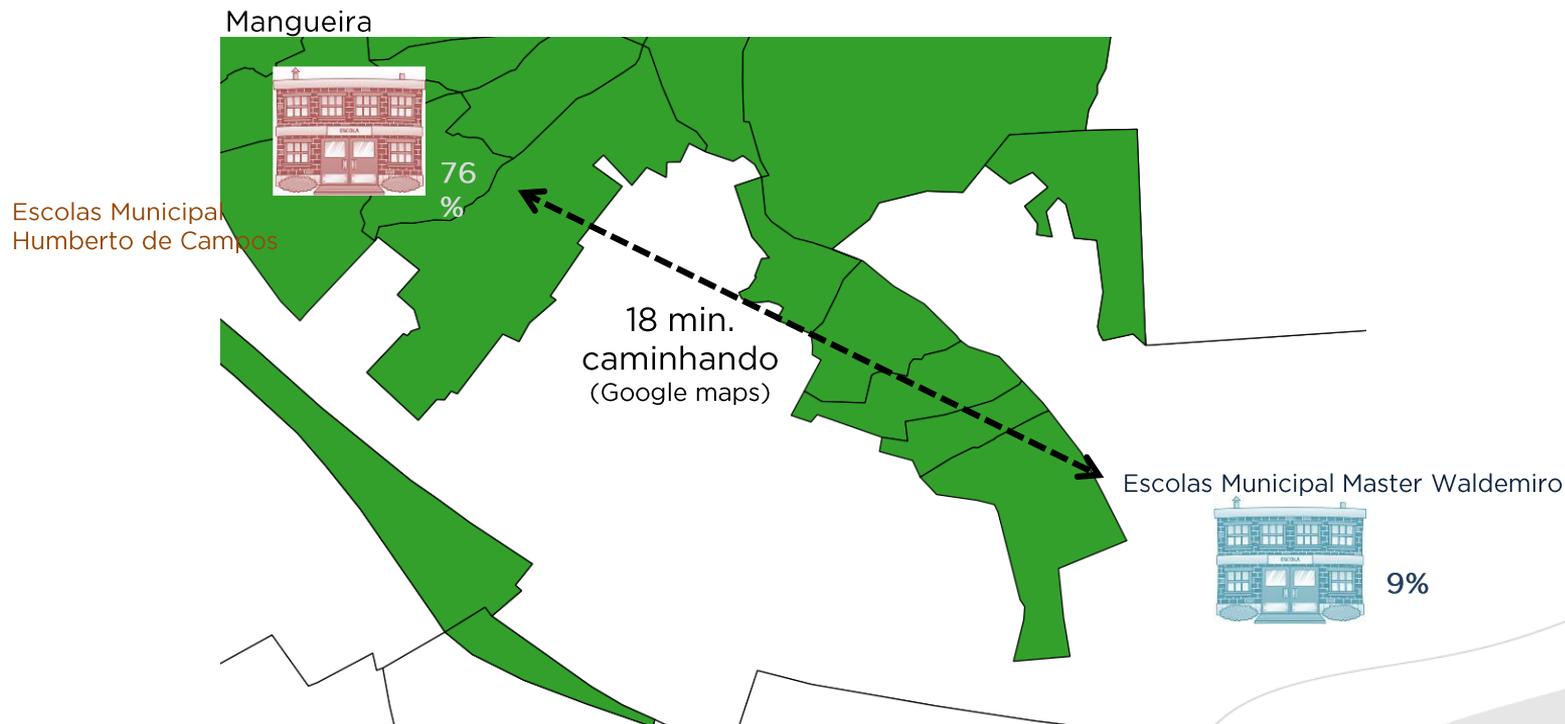
# E o número de professores temporários varia bastante entre estados

% Professores temporários no ensino médio de escolas estaduais



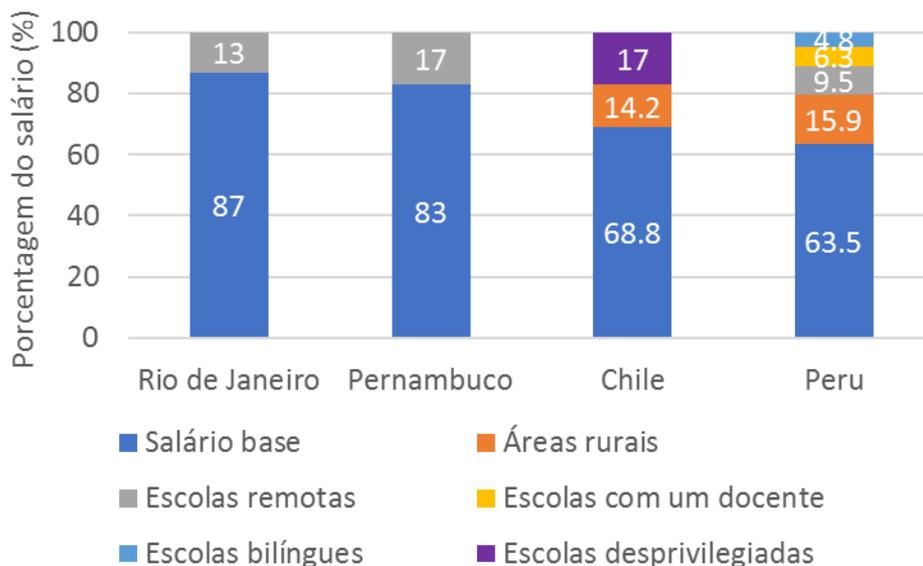
Fonte: (Brasil) Censo da Educação Básica 2015.

# Na cidade do Rio de Janeiro, algumas escolas mais próximas das comunidades têm maior dificuldade em atrair e reter professores



# Incentivos monetários podem ser usados para atrair docentes para escolas mais vulneráveis

Incentivos monetários para professores, por tipo de incentivo, 2017



Fontes: 1. Bertoni, Elacqua, Jaimovich, Rodriguez, and Santos. (2018). Teacher Policies, Incentives, and Labor Markets in Chile, Colombia, and Peru: Implications for Equity.; 2. Elacqua, Marotta, Powidayko, and Soares. (2017). Equity and Efficiency in Teacher Allocation in Brazil. Apresentado en el Seminar on Financing Basic Education en Brasil, São Paulo, SP.

# Nudges: estratégias custo-efetivas para atrair docentes para escolas mais vulneráveis

- Campanhas informacionais da economia comportamental (nudges) têm sido eficazes em vários contextos (ex. aumentando doações sociais, promovendo engajamento dos pais na escola, etc.).
- Em uma parceria com o município do Rio de Janeiro, usamos nudges para diminuir a escassez de professores em escolas vulneráveis.

## 3 Mensagens Chave



**Incorporar critérios  
de eficiência e  
equidade em**



**Reformar critérios  
para a alocação de  
recursos financeiros**



**Introduzir incentivos  
para atrair docentes  
para escolas**



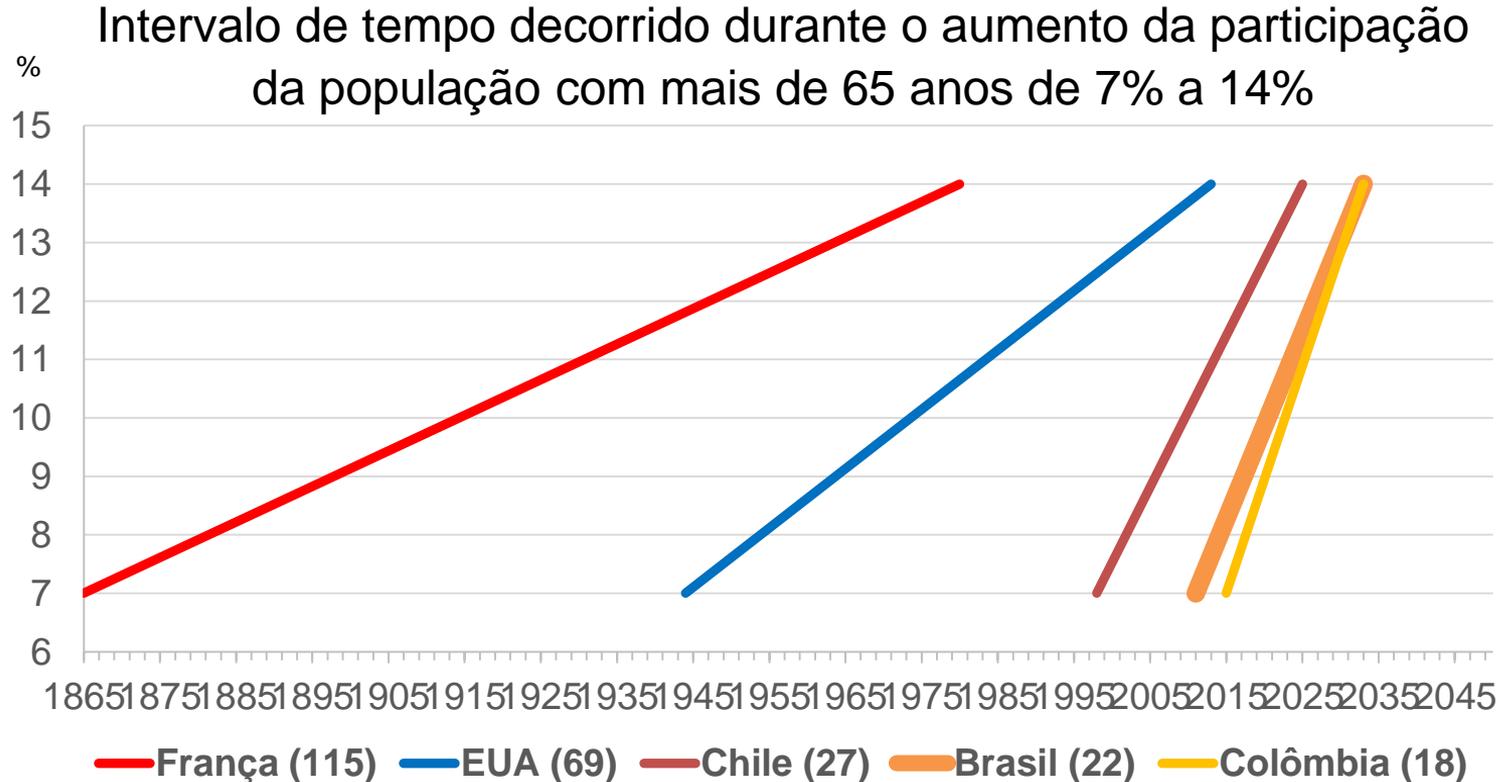
## 4. Eficiência do Gasto Público Social no Contexto de Equilíbrio Fiscal

# Como melhorar a eficiência do gasto público em saúde?

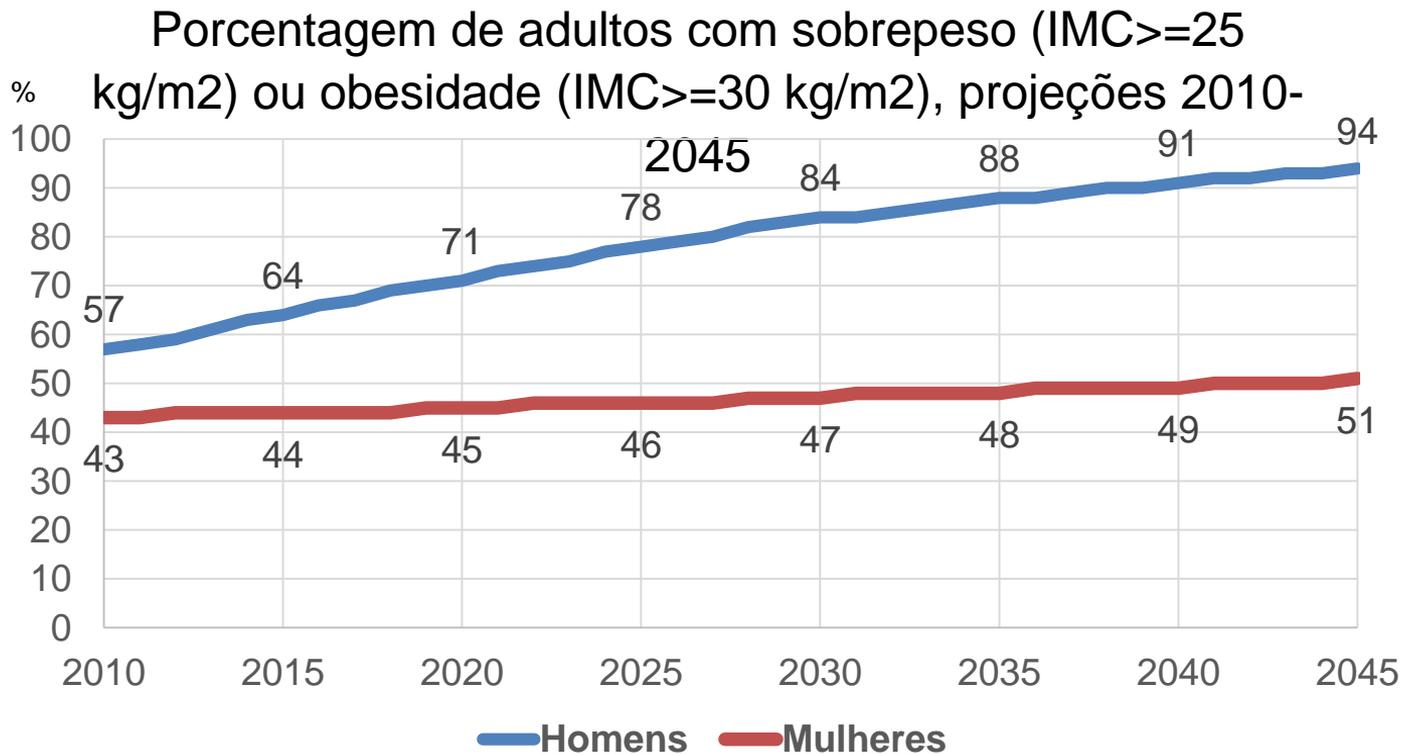
Divisão de Proteção Social e Saúde (SPH)

Brasília-DF, 25 de julho de 2018

# O Brasil está envelhecendo rapidamente

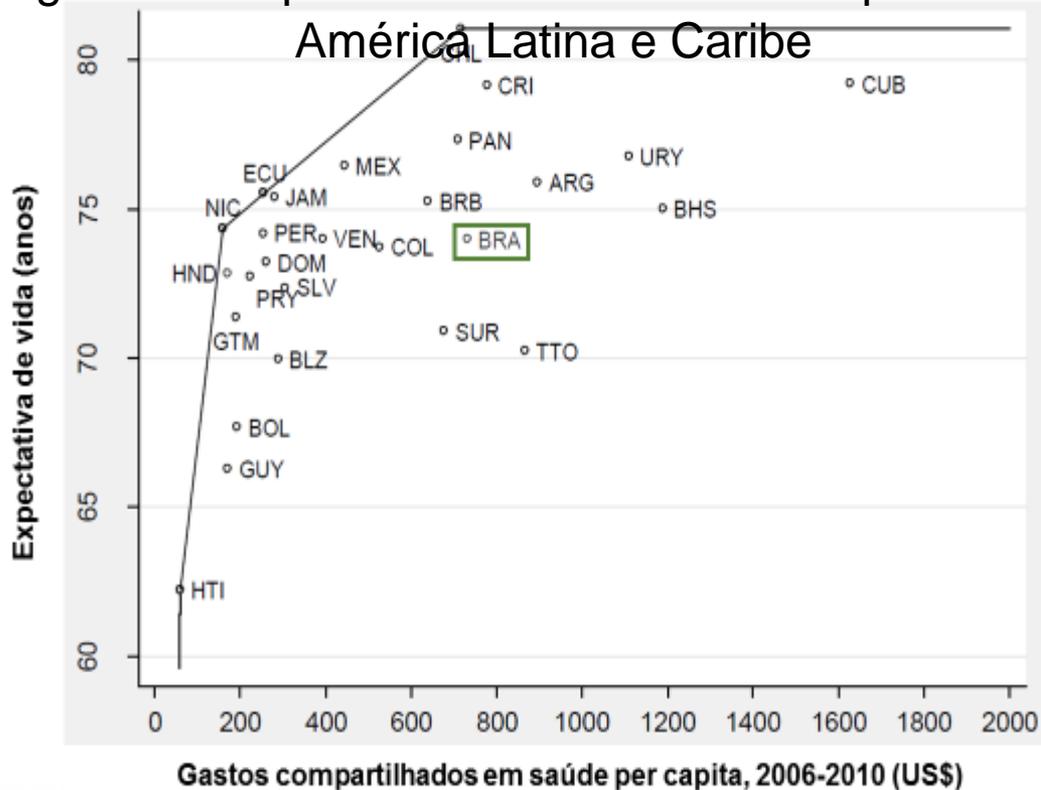


# O risco de doenças crônicas cresce a cada dia



# A eficiência dos serviços de saúde precisa de melhoras

Análise envoltória de dados, expectativa de vida e gastos compartilhados em saúde com países da América Latina e Caribe



**Reorganizar  
a prestação  
dos serviços**



**Fortalecer a  
priorização do  
gasto em saúde**

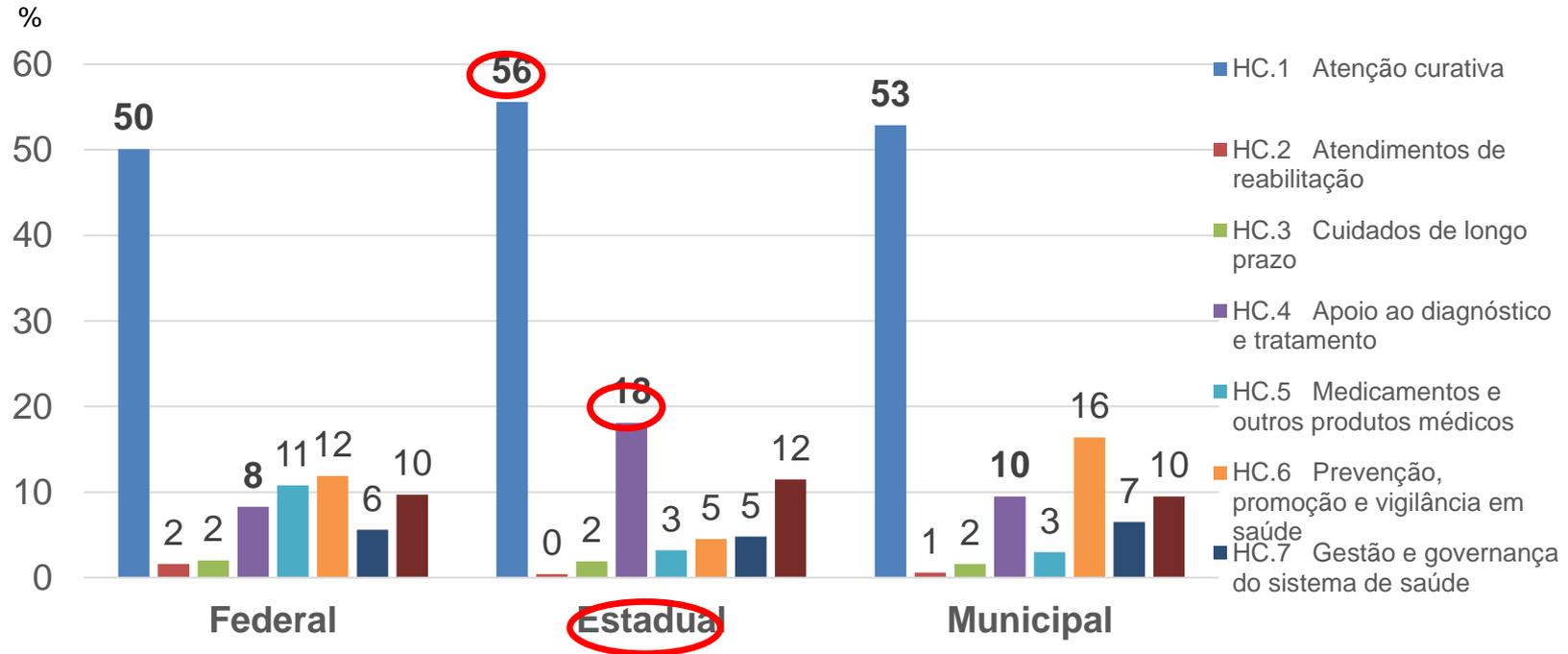


**Induzir a  
eficiência pelo  
financiamento**



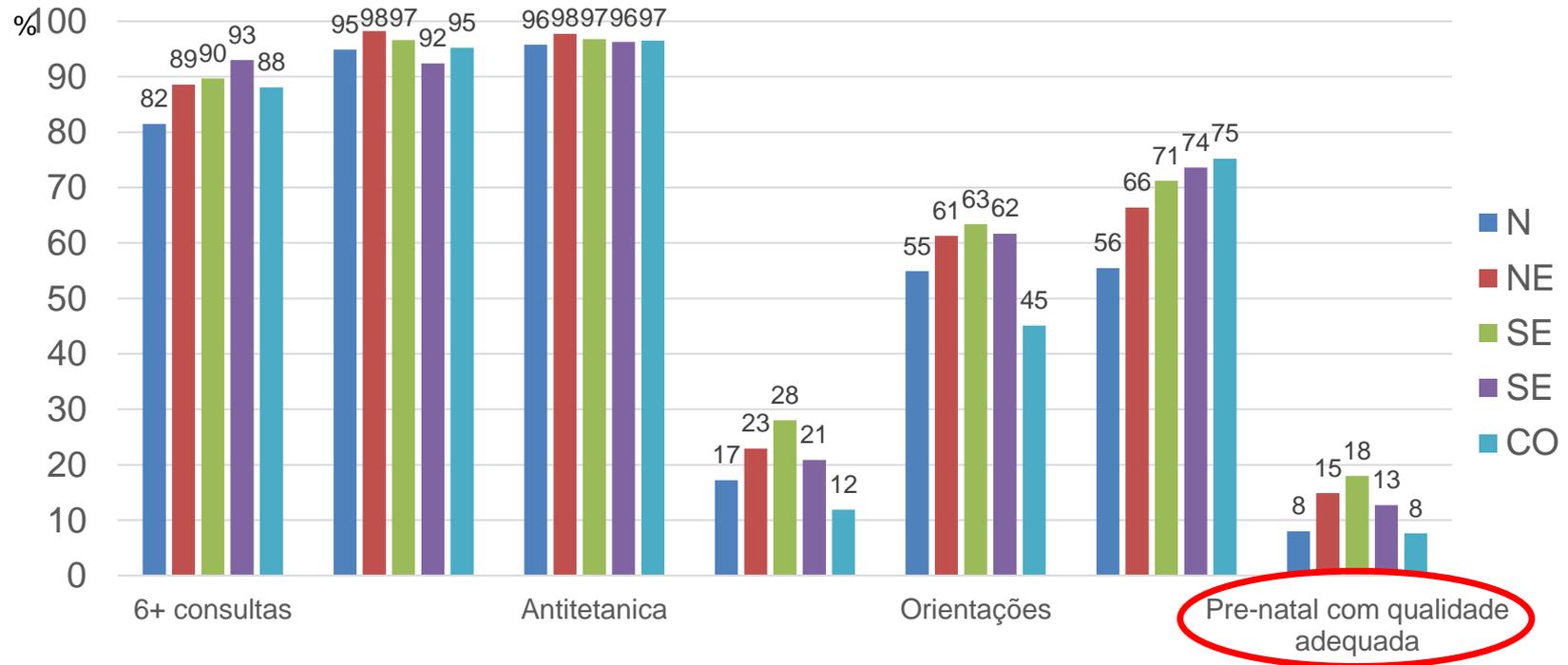
# Os gastos dos estados se concentram em duas frentes

Participação média (%) das funções de cuidados de saúde nas despesas correntes das esferas de governo. Brasil, SUS, 2010-2014



# A tecnologia digital deve ser uma aliada da atenção básica

Prevalência de procedimentos, exames e orientações recebidos durante o pré-natal na rede básica de saúde.





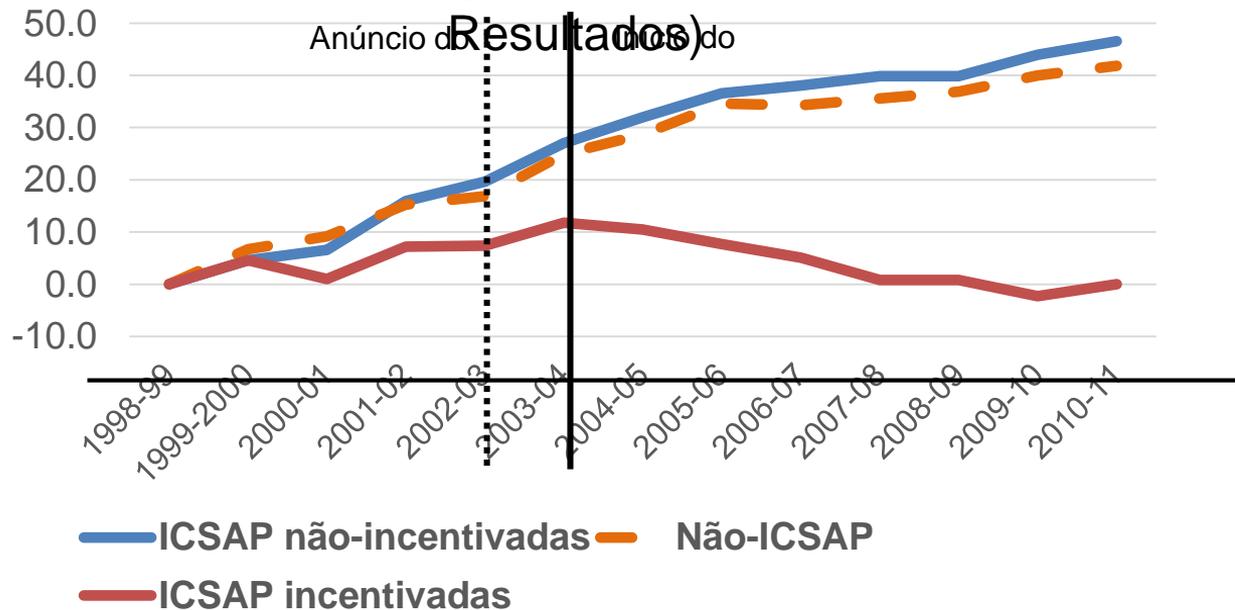
## Fluxos de Tomografias Computadorizadas

2010 a 2012

Fonte: Laboratório de Geoprocessamento / LIS / ICICT /  
FIOCRUZ

# Financiamento por resultados ajuda a comprar valor

Porcentagem de variação no uso de pronto-socorro em relação ao período de 1998-1999 na Inglaterra (MQR = Marco de Qualidade e



## 5. Boas práticas e possíveis reformas ao Sistema de Compras Públicas



# Compras Públicas: modernização e inovação

# Modernização



# SICAF

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

***100% Digital***

# Modernização

## PGC

- Ferramenta estruturante de planejamento
- Plano de Compras
- Padrões de compras públicas e tendências para próximos exercícios
- Possibilidade de centralização de compras
- Tendências de mercado

## Planejamento e Gerenciamento das Contratações

# Modernização



## Atualização de valores limites para dispensa de licitação

Decreto 9.412/2018 Limite  
dispensa licitação

- **Status:** publicado em 18/06/2018. Começa a valer a partir de 19/07/2018
- **Como vai melhorar a eficiência:** a quantidade de compras diretas aumentará
- **Como vai melhorar a qualidade do gasto:** simplificar processos de contratação pequenos; redução de custos operacionais

# Modernização

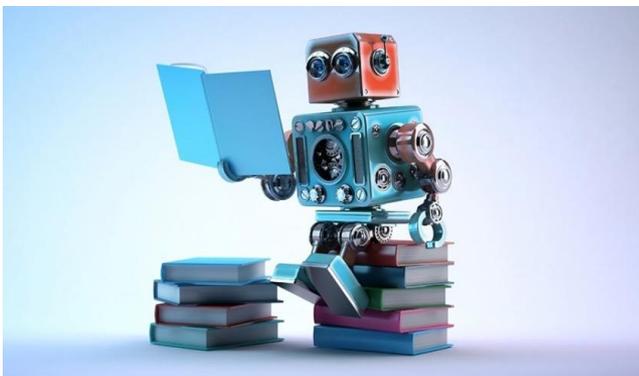
IN 05/2017



- **Moderniza e padroniza** os processos e procedimentos;
- Estabelece **parâmetros**:
  - Planejamento das Contratações;
  - Gerenciamento de Riscos;
  - Controle Interno; e
  - Transparência.
- Aperfeiçoa o **pagamento com foco no resultado**;
- **Vincula a observância de critérios e práticas de sustentabilidade em todo processo.**

Nova Instrução Normativa de Serviços

# Inovação



## Análise preditiva e identificação de padrões em compras públicas

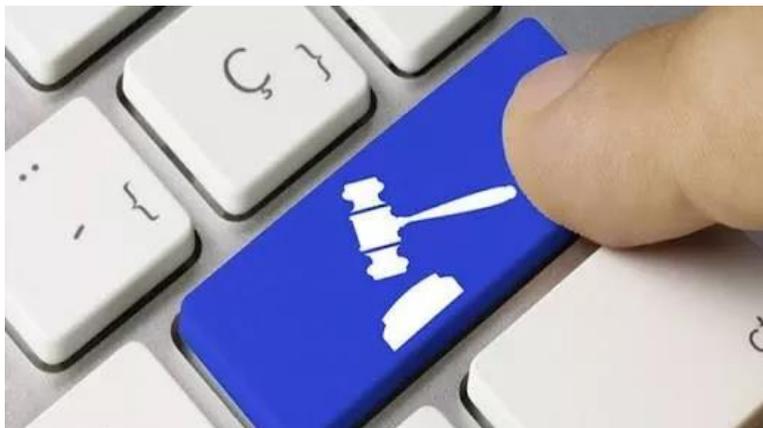
**Status:** Criação da CGIAL para realizar estudos. Concluímos estudos sobre robôs e coelhos

**Como vai melhorar a eficiência:** melhorias em sistemas e normas; simplificação de processos

**Como vai melhorar a qualidade do gasto:** redução de custos operacionais

Atua na fase preparatória do processo licitatório

# Inovação



## Mudança da regra do encerramento aleatório no pregão eletrônico

**Status:** estudo em andamento em parceria com Banco Mundial

**Como vai melhorar a eficiência:** o pregão eletrônico deixa de ser um jogo de sorte; aumenta isonomia pois o uso de robôs perde a importância

**Como vai melhorar a qualidade do gasto:** as empresas poderão dar lances até o limite de seus preços; tendência a reduzir preços

De acordo com o Banco Mundial, estima-se um potencial de economia de 0,5% quando os licitantes e compradores são de estados diferentes.

# Inovação



## Assistente Virtual x Pregoeiro Robô

### Antes:

- Decisões exclusivas dos gestores de compras e ações reativas/corretivas/punitivas
- denúncias ou verificações pontuais de fatos e ações que geraram dano ao erário
- fraudes ou execuções insuficientes ou ineficientes dos contratos.

### Depois:

- técnicas de inteligência artificial e aprendizado de máquina
- correlacionar as informações e séries históricas de comportamento dos fornecedores
- assistente virtual seja capaz de apontar a probabilidade de fraudes ou incorreções no procedimento
- visão de futuro: máquina seja capaz de tomar as decisões por conta própria, desonerando os pregoeiros e gestores de decisões subjetivas ou enviesadas.

# Inovação

## Painel de ciclo de vida da compra pública: identificação da eficiência do gasto

**Antes:** Diversos painéis gerenciais com visões segmentadas

**Depois:**

- A intenção é integrar os diversos sistemas e ferramentas para construção de uma visão lógica e sequencial de todas as etapas referentes a compras públicas.
- Correlação entre os empenhos e a execução financeira
- Visão de qualidade e desempenho das compras públicas e seus devidos impactos.
- Controle gerencial de consumo e entrega de bens e serviços contratados.

# Inovação





**FMM/CBR**

