

WORKSHOP

Boas Práticas da Gestão Fiscal

Brasília,
11 de junho de 2019



Maturidade e desempenho da gestão fiscal: uma análise do conjunto dos estados

Sol Garson



MD-GEFIS

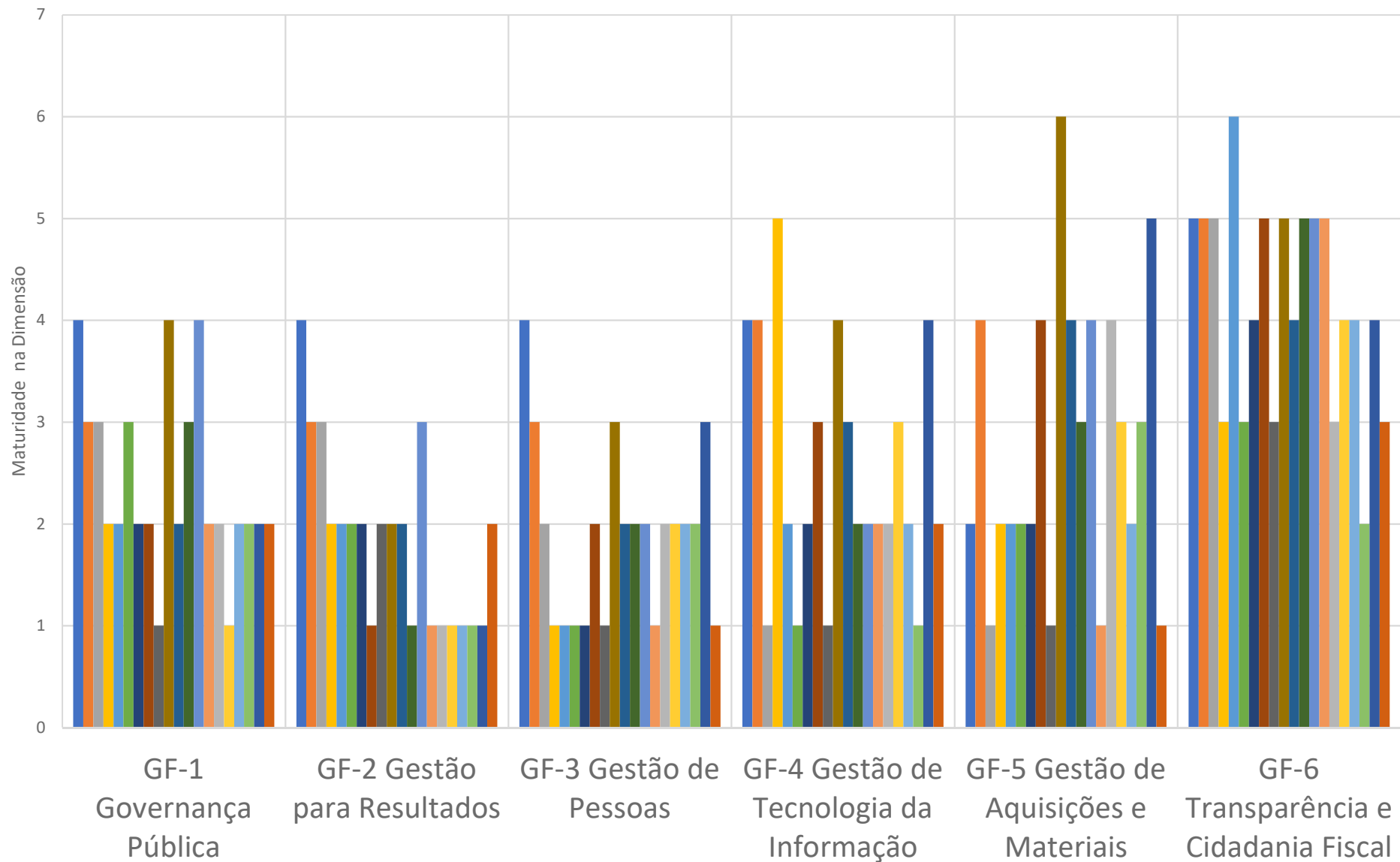
**METODOLOGIA PARA
AVALIAÇÃO DA MATURIDADE
DA GESTÃO FISCAL**

Maturidade Fiscal e Desempenho Fiscal

Eixo I - Gestão Fazendária e Transparência Fiscal (GF)	GF-1 Governança Pública
	GF-2 Gestão para Resultados
	GF-3 Gestão de Pessoas
	GF-4 Gestão de Tecnologia da Informação
	GF-5 Gestão de Aquisições e Materiais
	GF-6 Transparência e Cidadania Fiscal
Eixo II - Administração Tributária e Contencioso Fiscal (AT)	AT - 1 Políticas e Gasto Tributário
	AT - 2 Cadastro e Obrigação Tributária
	AT - 3 Fiscalização e Inteligência Fiscal
	AT - 4 Contencioso Fiscal
	AT - 5 Serviços ao Contribuinte
	AT - 6 Cobrança e Arrecadação
Eixo III - Administração Financeira e Gasto Público (AF)	AF - 1 Planejamento e Execução Orçamentária
	AF - 2 Políticas, programação e execução Financeira
	AF - 3 Gestão de ativos e passivos
	AF - 4 Gestão Contábil
	AF - 5 Gestão da Dívida Pública
	AF - 6 Gestão de custos e gastos públicos

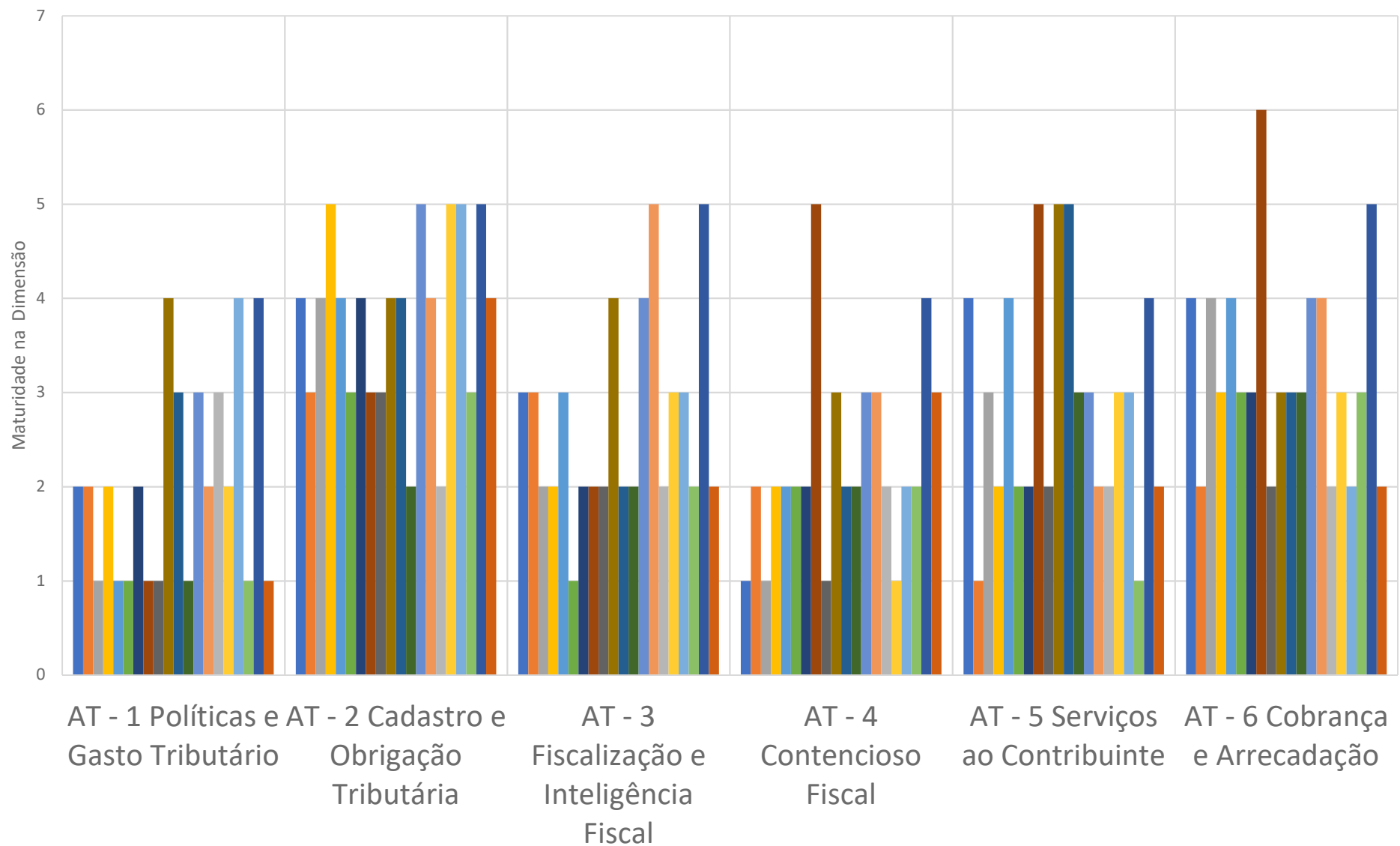
Eixo I | Gestão Fazendária e Transparência Fiscal

Por dimensão e Estado



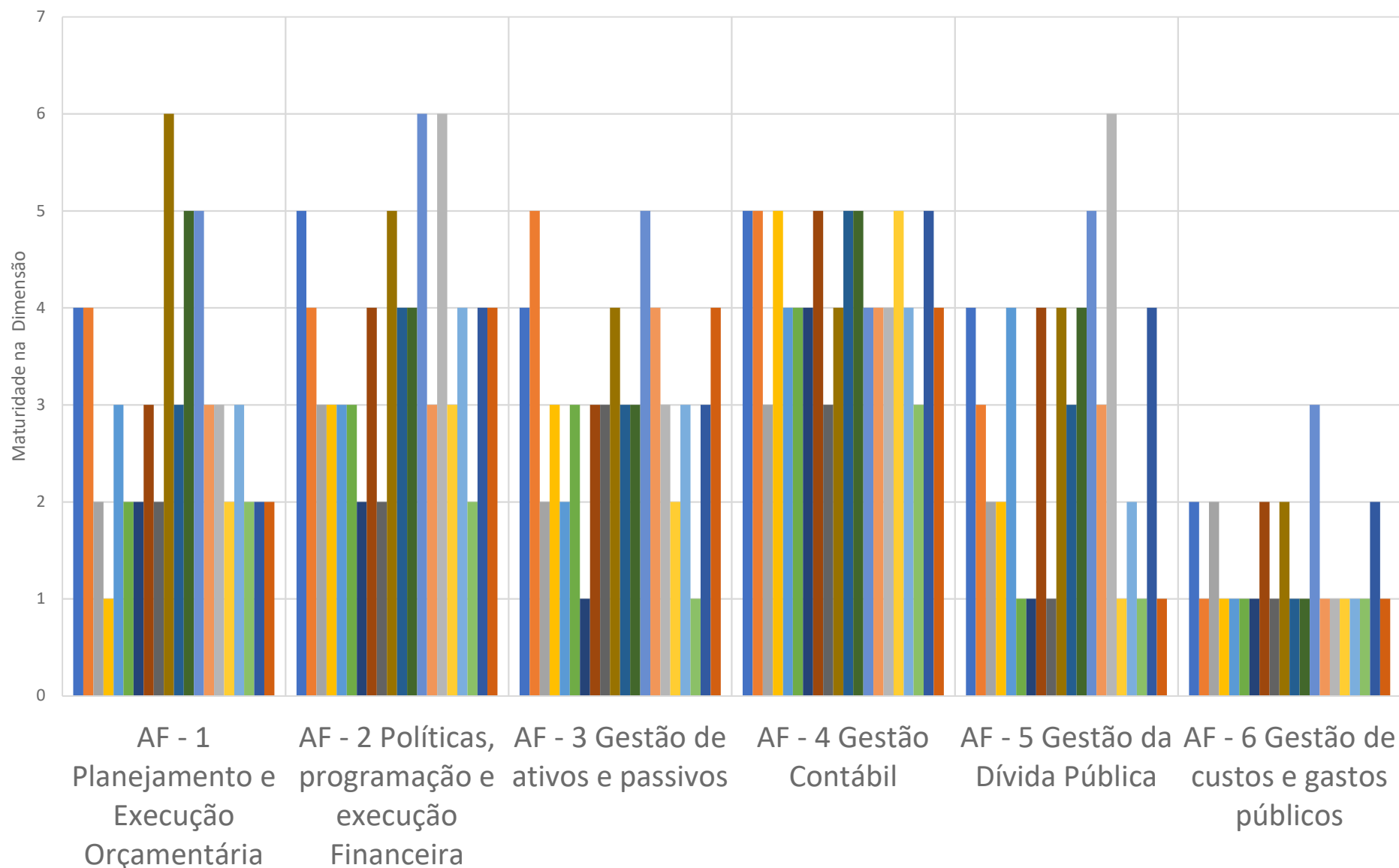
Eixo II | Administração Tributária e Contencioso Fiscal

Por dimensão e Estado



Eixo III | Administração Financeira e Gasto Público

Por dimensão e Estado



Despesa Pessoal PAF x RCL 2017

UF	Despesa Pessoal/RCL %	Eixo I: Gestão Fazendária e Transparência Fiscal Dim. 3: Gestão de Pessoas
ESTADOS	79,2	7 estados Iniciante - 9 estados Iniciante + 3 estados Intermediário - 1 estado Intermediário + 0 estado Avançado - 0 estado Avançado +
	76,8	
	72,1	
	70,8	
	69,1	
	64,9	
	63,7	
	63,2	
	61,1	
	60,6	
	58,5	
	58,4	
	57,9	
	57,3	
	56,6	
	55,9	
	55,2	
	54,8	
	54,6	
	54,5	

Fonte: STN/ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2018

Despesa de Pessoal

Eixo 1 | Gestão Fazendária e Transparência Fiscal

- **Dimensão 1.3. Gestão de Pessoas**

A Gestão de Pessoas (Dim1.3) e a Gestão para Resultados (Dim1.2) são áreas de baixíssimos níveis de maturidade fiscal. Em ambas, 16/20 estados encontram-se nos níveis Iniciante – e Iniciante +, superadas apenas pela Gestão de Custos e Gastos Públicos, em que 19 estados se encontram nesses níveis.

- Dentre as fragilidades, apontam-se os processos:
 - ✓ direcionamento estratégico da gestão, incluindo diretrizes para a gestão das competências organizacionais e individuais
 - ✓ procedimentos básicos da gestão, incluindo
 - ✓ critérios de mérito e de dimensionamento da força de trabalho para o processo de seleção e alocação de pessoas
 - ✓ e critérios de mérito e tempo de serviço para a realocação, remoção e promoção de pessoas

Despesa de Pessoal

Eixo 1 | Gestão Fazendária e Transparência Fiscal

Fragilidades, processos (continuação)

- ✓ provimento e a avaliação dos cargos de direção, incluindo metodologia de avaliação de desempenho
- ✓ sistema de incentivos ao desempenho
- ✓ na área da Previdência, apenas 11/20 estados elaboram cenários de aposentadorias por tempo de serviço e por idade
- **Embora o MD- Gefis se atenha aos dirigentes e servidores da administração fiscal, pode-se supor que as dificuldades que emergem da avaliação prevaleçam no Estado como um todo (podendo-se admitir áreas de exceção).**

Dívida Ativa - Receita, Estoque e Ajuste de Perdas

UF	2017*			Eixo II: Administração Tributária e Contencioso Fiscal Dimensão 4: Contencioso Fiscal	Eixo II: Administração Tributária e Contencioso Fiscal Dimensão 6: Cobrança e Arrecadação	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público Dimensão 3: Gestão de Ativos e Passivos
	Receita / Dívida Ativa Bruto %	Estoque / Dívida Ativa Líquido %	Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo / Dívida Ativa Valor Bruto %			
ESTADOS	0,5	0,5	0,0			
	0,7	43,7	98,4			
	0,3	0,3	0,0			
	1,0	1,1	2,3			
	2,6	2,6	0,0			
	0,3	0,3	0,0	4 estados Iniciante -	0 estados Iniciante -	2 estados Iniciante -
	0,5	3,5	86,2	10 estados Iniciante +	5 estados Iniciante +	3 estados Iniciante +
	0,3	0,3	0,0	4 estados Intermediário -	8 estados Intermediário -	9 estados Intermediário -
	0,4	0,4	0,0	1 estado Intermediário +	5 estados Intermediário +	4 estados Intermediário +
	0,4	3,4	88,1	1 estadosAvançado -	1 estado Avançado -	2 estados Avançado -
	0,8	6,5	88,2	0 estadoAvançado +	1 estado Avançado +	0 estado Avançado +
	2,3	70,4	96,7			
	0,3	0,7	62,2			
	0,4	1,0	54,5			
	0,5	0,5	0,0			
	0,6	1,3	52,1			
	1,3	14,5	90,8			
	0,4	1,9	79,5			
	0,8	2,6	68,2			
	1,8	37,2	95,1			

Fonte: STN/ Balanço Patrimonial DCA (Anexo I-AB); Acesso em 06/06/2019

* Receita em 2017 e estoque da Dívida Ativa em 31/12/2016

Gestão da Dívida Ativa

Eixo 2 | Administração Tributária e Contencioso

- **Dimensão 2.4. Contencioso fiscal**

- ✓ **Processo 2.4.04:** com relação à inscrição e a cobrança da dívida ativa:

- nenhum estado passou da nota 2 em 4 no processo. Há ainda 7/20 estados que não fazem provisão. O ajuste de perdas, em alguns casos, chega a quase 100% do estoque.
 - apenas 8/20 estados dispõem de sistemática para controle de qualidade e legalidade antes da inscrição
 - nenhum estado dispõe de sistema de gestão e controle dos procedimentos de inscrição e cobrança, integrado com os órgãos do contencioso administrativo e do poder judiciário

- ✓ **Processo 2.4.05:** com relação recuperação da dívida ativa

- menos da metade dos estados define mecanismos alternativos para solução de conflitos e indução de pagamento antes da cobrança judicial, usa de critérios seletivos para recuperação da dívida ou disponibiliza alternativas de encontro de contas para quitação de débitos.

Gestão da Dívida Ativa

Eixo 3 | Administração Financeira e Gasto Público

- **Dimensão 2.6. Cobrança e Arrecadação**

- ✓ **Processo 2.6.03:** com relação à recuperação do crédito tributário
 - nenhum estado avalia riscos de descumprimento da obrigação tributária;
 - apenas 3 definem e gerenciam réguas de cobrança, com registro dos eventos por contribuinte, suportado por sistema automatizado;
 - apenas 3 dispõem de *callcenter* e de equipe de cobrança com capacitação específica;
 - apenas 6 dispõem de base de dados de contato dos contribuintes integrada e atualizada

- **Dimensão 3.3. Gestão de Ativos e Passivos**

- ✓ **Processo 3.3.01:** A gestão de haveres financeiros do Estado contempla os seguintes requisitos
 - Apenas cerca de 1/3 dos estados registra e monitora toda carteira de haveres financeiros
 - Cerca de 1/3 dos estados provisiona recursos para créditos de liquidação duvidosa

Dívida Consolidada, Serviço da Dívida e Restos a Pagar Processados 2018

Estados ordenados por DC/RCL %

UF	Dívida Consolidada/ RCL %	Serviço da Dívida/ Dívida Consolidada %	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público Dim. 5: Gestão da Dívida Pública	RP Processados*/ RCL %	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público Dim.2: Políticas, Programação e Execução Financeira
ESTADOS	265,90	0,37	6 estados Iniciante - 3 estados Iniciante + 3 estados Intermediário - 6 estados Intermediário + 1 estado Avançado - 1 estado Avançado +	30,46	0 estado Iniciante - 3 estado Iniciante + 6 estados Intermediário - 7 estados Intermediário + 2 estados Avançado - 2 estados Avançado +
	222,90	4,72		22,54	
	202,00	6,54		30,54	
	195,84	5,60		7,14	
	105,53	7,45		0,63	
	92,19	9,89		9,83	
	85,16	6,72		3,48	
	74,85	6,80		4,34	
	72,27	9,88		1,39	
	67,91	9,00		7,17	
	67,63	6,78		12,16	
	65,41	5,60		2,55	
	63,53	5,46		3,29	
	61,16	9,56		3,32	
	57,96	12,34		7,12	
	50,10	6,95		2,01	
	47,96	7,64		2,31	
	45,87	13,16		13,34	
	29,61	10,05		0,00	
	21,86	12,80		1,12	

Gestão da Dívida Pública

Eixo 3 | Administração Financeira e Gasto Público

- **Dimensão 3.5. Gestão da Dívida Pública**

Estados mais endividados têm maior nível de maturidade. Como, em geral, a maior parcela é de dívidas com a União, o custo é menor.

- **Os pontos de maior fragilidade são:**

- ✓ definição de objetivos e estratégia para a gestão da dívida e a avaliação de resultados obtidos
- ✓ projeções da dívida e análise sua sustentabilidade
- ✓ estabelecimento/divulgação de procedimentos para contratação de acordo com metas fiscais
- ✓ procedimentos de auditoria interna e externa da dívida
- ✓ o sistema de gestão da dívida, onde há fragilidades em todos os quesitos pesquisados: emissão de ordem de pagamento no prazo devido, disponibilização de manuais de procedimentos relativos ao serviço da dívida, integração de dados do sistema da dívida com outras bases para previsão.

Gestão Orçamentária e Financeira – Restos a Pagar

Eixo 3 | Administração Financeira e Gasto Público

- Pesquisada a relação **RP /RCL** nos anos 2010/15/18. Em 8/20 estados, o indicador sobe desde 2010. Esse processo se acirrou entre 2015- 2018, com alguns aumentos expressivos: em 2018, 8 estados já apresentavam $RP > 10\%$ da DC.
- **Dimensão 3.2. Políticas, Programação e Execução Financeira**
 - ✓ **Processo 3.2.04:** quanto à elaboração da programação financeira consolidada,
 - 13/20 estados consideram as metas fiscais para o período e a demanda das setoriais, provisionando de acordo com a sazonalidade dos gastos.
 - o ponto fraco é a disponibilização da programação financeira para as unidades executoras, com base no caixa
 - ✓ **Processo 3.2.05:** Embora 19/20 estados controlem diariamente os valores arrecadados e limitem as liberações de acordo com o efetivo ingresso dos recursos no caixa, **apenas 2/20 estados fazem previsões mensais de fluxo de caixa**, utilizando sistema automatizado
- **Dado o elevado montante de despesas obrigatórias, a falta de previsão pode explicar, ao menos parcialmente, a crescente geração de RP.**

Gestão Orçamentária e Financeira

- **Calculados indicadores para:**

- ✓ **Receita Orçamentária 2017**

- Previsão Atualizada x Previsão Inicial
 - Receita Realizada x Previsão Atualizada
 - Receita Realizada x Previsão inicial

- ✓ **Despesa Orçamentária 2017**

- Previsão Atualizada x Previsão Inicial
 - Despesa Empenhada x Previsão Atualizada
 - Despesa Empenhada x Previsão inicial

O ano 2017 evita o efeito do ciclo político em último ano de gestão

- ✓ **Despesas de Exercícios anteriores 2010,2015,2018**

- DEA/ Total da Despesa:
 - Grupos: Pessoal, Outras Desp. Correntes, Investimentos/Inversões Financeiras

Orçamento: Previsão Inicial, Atualizada e Execução Orçamentária da Receita 2017

UF	Previsão Atualizada x Previsão Inicial 2017	Receita Realizada x Previsão Atualizada 2017 %						Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público
	Receita Total Exceto Intra-orçamentárias	Receita Total Exceto Intra-orçamentárias	Receita Tributária	Transferências Correntes	Demais Rec. Correntes *	Operações de Crédito	Transferências de Capital	Dim. 1: Planejamento e Execução Orçamentária	Dim.2: Políticas, Programação e Execução Financeira
ESTADOS	104,1	84,9	88,9	93,7	109,6	9,3	1,8	1 estado Iniciante - 8 estados Iniciante + 6 estados Intermediário - 2 estados Intermediário + 2 estados Avançado - 1 estado Avançado +	0 estados Iniciante - 3 estados Iniciante + 6 estados Intermediário - 7 estados Intermediário + 2 estados Avançado - 2 estados Avançado +
	109,1	86,4	90,4	101,9	58,1	77,9	42,7		
	107,3	90,4	96,4	96,6	87,1	15,6	28,1		
	104,0	93,4	100,6	101,3	98,3	58,5	55,6		
	105,5	86,0	99,0	98,0	76,6	34,1	5,6		
	106,3	89,8	100,4	94,7	89,7	12,8	26,4		
	101,4	97,5	105,9	95,7	120,3	28,3	35,4		
	100,0	103,3	114,7	107,8	140,8	49,1	27,0		
	100,0	85,3	97,8	100,4	62,9	14,4	0,7		
	101,5	91,1	101,8	103,9	107,5	40,5	26,0		
	100,8	93,5	100,6	107,7	108,3	7,4	21,3		
	100,8	99,2	105,3	96,7	86,7	6,1	32,9		
	103,9	99,2	103,2	98,0	96,8	105,1	6,1		
	99,0	100,3	100,0	103,0	103,0	82,7	71,3		
	100,3	97,7	97,2	96,1	144,4	85,1	27,5		
	100,0	95,2	96,8	95,5	122,9	24,6	9,0		
	113,8	84,5	82,6	89,4	97,2	0,0	61,1		
	109,9	88,4	106,0	98,2	62,0	26,4	12,2		
	100,0	94,4	99,8	93,2	77,0	77,4	31,7		
	100,0	96,0	98,0	84,2	97,4	125,9	71,0		

Orçamento:

Previsão Inicial e Atualizada da Despesa 2017

UF	Previsão Atualizada / Previsão Inicial 2017 %				
	Despesas Exceto Intra- Orçamentárias	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos +Inversões Financeiras	Juros +Amortização da Dívida
Estados	103,9	106,8	101,1	111,1	100,0
	111,4	108,6	107,0	150,3	132,8
	114,8	99,3	116,1	260,0	105,1
	109,2	98,8	109,5	113,1	175,8
	111,1	99,8	113,3	177,1	90,3
	110,0	112,8	105,7	117,5	96,9
	105,2	109,7	107,9	74,5	99,5
	125,1	116,9	147,4	120,8	121,3
	114,0	110,0	126,9	116,6	125,5
	103,6	108,0	112,7	61,5	95,3
	109,3	98,3	130,9	132,9	81,2
	107,9	102,6	112,0	180,1	98,6
	107,5	109,5	115,3	97,5	81,3
	103,1	101,3	104,0	114,9	92,6
	107,6	106,5	108,4	131,7	106,2
	106,9	107,0	117,2	77,9	191,0
	111,4	120,8	105,9	129,9	95,7
	109,1	101,0	115,3	155,4	56,9
	103,2	102,1	105,4	133,9	106,7
	116,2	120,0	100,7	152,1	111,8

Fonte: STN/ RREO 2017 Anexo 1 - Balanço Orçamentário; Acesso em 30/05/2019

Orçamento:

Despesa Empenhada x Previsão Atualizada 2017

UF	Previsão Atualizada x Previsão Inicial 2017 %	Despesa Empenhada / Previsão Atualizada 2017 %					Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público
	Despesas Exceto Intra-Orçamentárias	Despesas Exceto Intra-Orçamentárias	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos +Inversões Financeiras	Juros +Amortização da Dívida	Dim. 1: Planejamento e Execução Orçamentária	Dim.2: Políticas, Programação e Execução Financeira
Estados	103,9	70,8	96,2	89,2	28,4	74,6	1 estado Iniciante - 8 estados Iniciante + 6 estados Intermediário - 2 estados Intermediário + 2 estados Avançado - 1 estado Avançado +	0 estados Iniciante - 3 estados Iniciante + 6 estados Intermediário - 7 estados Intermediário + 2 estados Avançado - 2 estados Avançado +
	111,4	85,6	87,7	91,3	52,9	93,7		
	114,8	85,2	96,8	85,1	43,7	98,2		
	109,2	85,8	96,0	95,1	58,9	56,9		
	111,1	87,6	96,4	91,3	51,1	99,7		
	110,0	87,0	99,1	84,1	49,7	98,0		
	105,2	97,8	99,6	97,6	83,8	99,5		
	125,1	82,2	94,5	82,9	45,0	85,6		
	114,0	80,3	94,0	77,9	36,6	97,4		
	103,6	95,3	98,4	91,9	76,6	98,1		
	109,3	83,7	97,6	88,8	38,0	99,7		
	107,9	93,7	97,0	93,1	66,1	99,7		
	107,5	76,7	86,2	83,3	21,9	26,9		
	103,1	95,9	99,4	97,2	72,5	99,7		
	107,6	87,3	88,5	91,7	63,5	98,0		
	106,9	94,3	98,3	89,6	78,6	99,9		
	111,4	88,1	93,7	86,2	61,9	98,8		
	109,1	90,8	97,6	94,4	55,3	73,4		
	103,2	95,1	97,6	95,1	56,0	98,6		
	116,2	83,3	98,3	74,7	48,4	85,1		

Fonte: STN/ RREO 2017 - Anexo 1- Balanço Orçamentário; Acesso em 30/05/2019

Gestão Orçamentária e Financeira

Eixo 3 | Administração Financeira e Gasto Público

• Dimensão 3.1. Planejamento e Execução Orçamentária

- o planejamento estadual apresenta fragilidades que dificultam a execução orçamentária e financeira. Na maioria dos estados:
 - ✓ não se baseia em cenário fiscal prospectivo que indique como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável
 - ✓ não acompanha a execução dos programas definindo ações corretivas e nem avalia e divulga resultados
 - ✓ o planejamento de médio e longo prazo da área fiscal não estabelece objetivos e metas, com metodologia de monitoramento e avaliação
 - ✓ as previsões fiscais não consideram diferentes cenários
 - ✓ não avalia o impacto da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, do gasto tributário, comprometendo a formulação de metas fiscais

Gestão Orçamentária e Financeira

Eixo 3 | Administração Financeira e Gasto Público

- ✓ apesar de 19/20 estados estabelecerem procedimentos e limites para as suplementações orçamentárias em função da disponibilidade de recursos, a realização da despesa e o empenhamento da despesa tem ficado aquém das dotações atualizadas ao longo do exercício fiscal
- ✓ as maiores dificuldades se encontram na gestão de investimentos.

• Dimensão 3.1. Planejamento e Execução Orçamentária

- ✓ apenas 3/20 estados definem as diretrizes para a formulação, seleção, execução dos projetos de investimento, com base em metodologias e critérios técnicos
- ✓ 5/20 estados dispõem de carteira de investimentos atualizada
- ✓ 4/20 estados mantêm banco de projetos com informações georreferenciadas, cronograma físico-financeiro, responsável e custo do investimento

Despesas de Exercícios Anteriores - DEA/Despesa 2017

Pessoal, Outras Despesas Correntes, Investimento

UF	DEA Pessoal/ Total Desp.Pessoal %	DEA Outras Despesas Correntes-ODC/ Total ODC %	DEA Investimento/ Total Desp. Investimento %	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público Dim.1: Planejamento e Execução Orçamentária	Eixo III: Administração Financeira e Gasto Público Dim.4: Gestão Contábil
ESTADOS	1,11	3,12	1,86		
	1,12	9,65	9,17		
	0,94	7,27	0,52		
	0,51	2,23	6,80		
	0,49	2,05	1,00		
	0,75	1,32	2,56		
	2,54	8,13	7,12		
	3,51	11,01	12,21	1 estado Iniciante -	0 estado Iniciante -
	4,43	5,07	1,30	8 estados Iniciante +	0 estados Iniciante +
	3,99	7,54	12,51	6 estados Intermediário -	3 estados Intermediário -
	2,84	0,43	1,92	2 estados Intermediário +	9 estados Intermediário +
	2,63	1,05	1,47	2 estados Avançado -	8 estados Avançado -
	0,57	1,61	9,39	1 estado Avançado +	0 estados Avançado +
	0,00	0,29	0,24		
	2,57	4,74	2,99		
	2,30	3,40	4,25		
	0,40	4,30	0,63		
	3,73	3,25	0,20		
	1,45	8,47	5,22		
	0,79	4,14	3,06		

Observações Finais

Nos Eixos, a Dimensão 1, que estrutura as demais, é onde há maior concentração nos níveis mais baixos de maturidade. A exceção é a Dimensão 3.6 - Gestão de custos e gastos públicos, 19 estados “Iniciantes”

1.1 Governança Pública: sistema de governança, direcionamento estratégico, plano estratégico, avaliação e monitoramento, gestão de projetos e de processos ,gerenciamento de riscos , auditoria interna da gestão fiscal atende aos seguintes requisitos, avaliação da qualidade dos produtos e serviços

2.1 Políticas e Gasto Tributário: formulação e a avaliação de políticas e normas fiscais na área tributária, controle e apuração da brecha de política tributária ICMS, IPVA e ITCD, consulta sobre interpretação da legislação tributária

3.1 Planejamento e Execução Orçamentária: planejamento da administração estadual, gestão dos investimentos, planejamento de médio e longo prazo, previsões fiscais, formulação de metas fiscais, gestão de riscos fiscais, práticas orçamentárias

Observações Finais

A falta de direcionamento estratégico prejudica todas as áreas da gestão fiscal, dificultando uma visão coordenada.

Maturidade da Gestão Fiscal	Eixo I - Gestão Fazendária e Transparência Fiscal (GF)	Eixo II - Administração Tributária e Contencioso Fiscal (AT)	Eixo III - Administração Financeira e Gasto Público (AF)
	GF-1 Governança Pública	AT - 1 Políticas e Gasto Tributário	Planejamento e Execução Orçamentária
1 - Iniciante -	2	8	1
2 - Iniciante +	11	6	8
3 - Intermediário -	4	3	6
4 - Intermediário +	3	3	2
5 - Avançado -	0	0	2
6 - Avançado +	0	0	1



MD-GEFIS

METODOLOGIA PARA
AVALIAÇÃO DA MATURIDADE
DA GESTÃO FISCAL



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

