



BRASIL

RELATÓRIO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA — AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

Novembro de
2018

Este relatório de assistência técnica sobre o Brasil foi elaborado por uma equipe de especialistas do Fundo Monetário Internacional com base nas informações disponíveis até agosto de 2017, quando o relatório foi concluído.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato

com: International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-
7201

E-mail: publications@imf.org • Web:
<http://www.imf.org> Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional Washington, D.C.

Brasil

Avaliação da Gestão do Investimento Público

Teresa Curristine, Fabien Gonguet, Mary Betley, Matt Crooke, Eivind Tandberg,
Andrés Muñoz Miranda, Frederico Rabello e Lorena Viñuela



Relatório de Assistência Técnica

Novembro 2018

GLOSSÁRIO	4
PREFÁCIO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
I. TENDÊNCIAS DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL	15
A. Tendências do Investimento e do Estoque de Capital do Governo Geral	15
B. Composição dos Investimentos do Setor Público	17
II. EFICIÊNCIA E IMPACTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO	20
III. INSTITUIÇÕES DE GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO	23
A. Visão Geral da Avaliação	23
B. Planejamento de Níveis Sustentáveis de Investimento Público	25
C. Alocação de Investimentos aos Projetos e Setores Corretos	35
D. Fornecimento de Ativos Públicos Produtivos e Duráveis	43
IV. RECOMENDAÇÕES E PRIORIDADES DE REFORMAS	51
A. Recomendações de Alta Prioridade	51
B. Recomendações de Prioridade Média	58
TABELAS	
1. Avaliação Sumária	10
2. Plano de Ação	11
3. Desdobramentos Fiscais no Brasil 2013 – 2017 (governo geral, porcentagem do PIB)	27
4. Transferências de Capital do Governo Federal para os Governos Subnacionais	31
5. Quitação de Comprometimentos Anteriores do PAC em 2016	45
6. Impacto do Contingenciamento de Despesas e Racionamento de Caixa Sobre o PAC no Orçamento de 2017	46
7. Excesso de Custos e Atrasos de Implementação dos Principais Projetos	48
8. Cronograma para Introdução das Novas Normas Contábeis	51
9. Resumo dos Aspectos do Quadro Jurídico que Requerem Atenção	63
FIGURAS	
1. Solidez Institucional das Instituições de Gestão do Investimento Público	7
2. Investimento do Governo Geral: Comparação entre Países	15
3. Brasil: Investimento do Governo Geral e Crescimento do PIB real	15
4. Brasil: Parcela do Investimento do Governo Geral no Investimento Total	16
5. Estoque de Capital Público: Comparação entre Países	16
6. Estoque de Capital Público per Capita: Comparação entre Países	17
7. Brasil: Saldo do Setor Público Não Financeiro e Endividamento Bruto	17

8. Região da AL: Gastos Correntes x Gastos de Capital	17
9. Brasil: Gastos de Capital Financiados pelo Governo Federal por Função	18
10. EME: Gastos de Capital Executados pelo Governo Geral por Função	18
11. Brasil: Execução do Investimento do Setor Público (% por nível de governo)	19
12. Estoque de Capital de Parcerias Público-Privadas	19
13. Investimentos Anuais em PPP	19
14. Medidas de Acesso à Infraestrutura	20
15. Qualidade Percebida da Infraestrutura	20
16. Fronteira de Eficiência	21
17. Indicador de Eficiência	21
18. Volatilidade da Alocação Setorial do Investimento	22
19. Rotatividade (média 2010-13)	22
20. Pontuação de Percepção de Corrupção (2016)	22
21. Solidez das Instituições de Gestão do Investimento Público	23
22. Papel dos Principais Atores Institucionais no Planejamento, Implementação e Auditoria do Investimento Público	25
23. Análise dos 50 Principais Projetos do RDC por Valor em 2015 e 2016	67
24. Orçamento para a Manutenção das Estradas Nacionais	68
25. Proposta de Processos para Grandes Projetos e Projetos Regulares	74

QUADROS

1. Metodologia de Avaliação da Gestão do Investimento Público	24
2. Cronologia dos Principais Programas de Investimento Público no Brasil	29
3. Transferências de Capital para Governos Subnacionais no Brasil	32
4. Técnicas Analíticas para Avaliação de Projetos	39
5. Critérios de Seleção Utilizados na Austrália para Projetos de Infraestrutura Importantes	41
6. Impacto das Emendas Parlamentares sobre o Investimento Público no Brasil	42
7. O Processo de Revisão Inicial (<i>Gateway Review</i>) de Grandes Projetos de Investimento Público no Reino Unido	44
8. Boas Práticas Internacionais de Gestão de Projetos	50

ANEXOS

I. Pontuações Detalhadas da PIMA Referentes ao Brasil	61
II. Instituições e Questões Transversais na Gestão do Investimento Público	62
III. Descentralização Fiscal – Transferências Globais e Transferências Baseadas em Fórmulas	69
IV. O Regime das PPP e Concessões no Brasil em Relação às Normas Internacionais	71
V. Proposta de Processo para a Preparação e Seleção de Projetos no Brasil	74

GLOSSÁRIO

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CC	Casa Civil da Presidência da República
CGPAC	Comitê Gestor do PAC
CGU	Controladoria Geral da União
DEF	Declaração de Estratégia Fiscal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EC95	Emenda Constitucional nº 95 (2016)
EE	Empresas Estatais
EFMP	Estrutura Fiscal de Médio Prazo
EOMP	Estrutura Orçamentária de Médio Prazo
ESAF	Escola de Administração Fazendária, MF
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GIP	Gestão do Investimentos Público
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)
MF	Ministério da Fazenda
MPDG	Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIL	Programa de Investimento em Logística
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parcerias Público-Privadas (inclui Concessões)
RAP	Restos a Pagar (despesas comprometidas, mas não quitadas)
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SDI	Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do MPDG
SEGES	Secretaria de Gestão do MPDG
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do MPDG
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do MPDG
SGPAC	Banco de dados de projetos com financiamento centralizado (PAC e não PAC)
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SISPAC	Sistema de Monitoramento do PAC
SOF	Secretaria do Orçamento Federal do MPDG
SPPI	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil
STN	Secretaria do Tesouro Nacional, MF
TCU	Tribunal de Contas da União
VpD	Análise do valor pelo dinheiro

PREFÁCIO

A convite do Secretário do Tesouro Nacional, uma missão do Departamento de Finanças Públicas do FMI (FAD) visitou Brasília no período de 9 a 23 de agosto de 2017 para conduzir uma Avaliação da Gestão do Investimento Público (PIMA, *Public Investment Management Assessment*). A missão foi liderada por Teresa Curristine e composta por Fabien Gonguet (ambos do FAD), Mary Betley, Matt Crooke e Eivind Tandberg (todos perito do FAD) e contou com a participação do Banco Mundial e do BID, nas pessoas de Andrés Munoz Miranda (BID), Frederico Rabello e Lorena Viñuela (ambos do Banco Mundial). Fabian Bornhorst (Representante Residente do FMI) também participou da missão.

A missão reuniu-se com a Sra. Ana Paula Vescovi, Secretária Executiva do Ministério da Fazenda (MF), e o Sr. Hailton Madureira, Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e seus executivos. Dentro do Ministério da Fazenda, a missão conduziu reuniões com o Sr. Otávio Ladeira de Medeiros, Secretário Adjunto do Tesouro Nacional, e o Sr. Pedro Jucá Maciel, Subsecretário do Tesouro Nacional, bem como com suas respectivas equipes. No MPDG, a missão reuniu-se com o Sr. Bruno Leal, a Sra. Viviane Vecchi Mendes, o Sr. Manoel Filho, a Sra. Joana Soledade Guilherme Bianco (todos da SDI), o Sr. Paulo Isobe (SEPLAN), o Sr. Paulo Fattori (SEST), o Sr. Fábio Pontes (SOF), a Sra. Cynthia de Toledo Losso (SEGES) e suas respectivas equipes. A missão foi recebida pelo Sr. Felipe Bardella (Coordenador Geral da CESEF) e pelo Sr. Marcelo Pioto (Coordenador da COAPI) e suas equipes.

A missão encontrou-se com executivos da Casa Civil da Presidência da República, Tribunal de Contas da União (TCU) e CGU, bem como de ministérios e órgão setoriais, inclusive Minas e Energia, Transportes e Aviação Civil, Saúde, Cidades, Ciência e Tecnologia, Inovação e Comunicações, e com representantes categorizados das agências e organismos regulatórios relacionados. Finalmente, a missão encontrou-se com executivos do BNDES, Caixa Econômica Federal, Associação Brasileira de Concessionários de Rodovias (ABCR) e de diversas empresas estatais (EE).

A missão conduziu dois seminários: o primeiro apresentou a metodologia PIMA e o segundo discutiu as pontuações e constatações preliminares. Os seminários contaram com a participação de executivos da Secretária do Tesouro Nacional (STN), MF, MPDG, ministérios executores e órgão de auditoria.

A missão gostaria de agradecer as autoridades brasileiras por sua cooperação e hospitalidade e por facilitar discussões abertas e construtivas sobre todos os tópicos abordados neste relatório. A missão gostaria de fazer um agradecimento ao Sr. Felipe Bardella, Sr. Marcelo Pioto, Sra. Renata Cerqueira, da STN, e Sra. Viviane Vecchi Mendes, do MPDG, e suas respectivas equipes por sua ajuda inestimável na organização da missão e ampla assistência com a documentação.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil é o maior país da América Latina, com grande diversidade geográfica e população superior a 200 milhões de habitantes, distribuída por 26 estados, aumentando a demanda por infraestrutura. Ao longo de décadas, muitas iniciativas de investimento público foram lançadas para suprir essas necessidades, porém ainda existe uma carência significativa de infraestrutura no país, prejudicando, portanto, o crescimento potencial brasileiro.

Ao longo das duas últimas décadas, o investimento público esteve consideravelmente abaixo da média regional e de seu grupo de renda, o que se traduziu em um estoque de capital muito menor. No período de 1995 a 2015, o investimento público foi, em média, de 2% do PIB, em comparação com 6,4% nas economias emergentes(EME) e 5,5% nos países da América Latina (AL). Como resultado, em 2015 o estoque de capital público era de apenas 35% do PIB, em comparação com uma média de 92% nas EME e de 86% na AL.

Dado o espaço fiscal atualmente limitado, o governo está buscando melhorar a eficiência do investimento público e promover mais investimentos do setor privado por meio de concessões. Com a recente recessão econômica e a grande queda nas receitas, o endividamento ultrapassou a média das EME. Isso, conjuntamente com a rigidez orçamentária e o aumento dos gastos obrigatórios, reduz o espaço fiscal para gastos de capital.

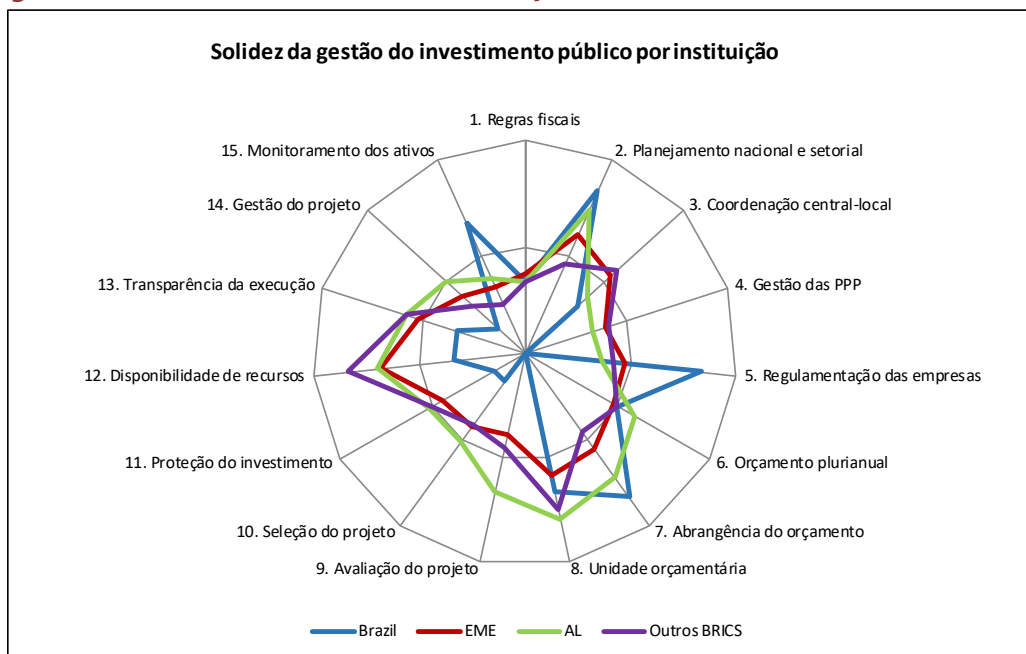
O governo reconhece que melhorar a eficiência do investimento público é essencial para aprimorar a qualidade da infraestrutura e atender às necessidades dos cidadãos. Existe espaço significativo para melhorar a eficiência do investimento público. O hiato de eficiência entre o Brasil e os países mais eficientes com níveis comparáveis de estoque de capital público per capita é de 39%. Esse hiato é maior que a média das EME (27%) e da AL (29%).

O fortalecimento das instituições de gestão do investimento público (GIP) ajudará a reduzir esse hiato de eficiência. A missão avaliou a qualidade da GIP usando o quadro da Avaliação da Gestão do Investimento Público (PIMA) do FMI.¹ Constatou-se que, em tese, a maioria das instituições de investimento público são de solidez institucional média. Contudo, a implementação não é homogênea e a eficácia é fraca em diversas áreas. A Figura 1 mostra as áreas de relativa solidez e deficiência institucional.

Em algumas áreas, as instituições GIP do Brasil são mais sólidas do que as médias das EME e da AL, ao passo que em outras elas são comparativamente mais fracas. As áreas mais sólidas incluem o planejamento nacional, abrangência do orçamento, regulamentação das empresas e monitoramento dos ativos. As áreas mais deficientes estão nas fases de alocação e implementação, particularmente avaliação e seleção de projetos, proteção dos investimentos, disponibilidade de recursos e gestão de projetos. Em termos de implementação e eficácia, a maioria das instituições é avaliada como média ou baixa.

¹ A Figura 1, Tabela 1 e Anexo 1 resumizam os resultados dessa avaliação e o Capítulo III deste relatório apresenta mais detalhes sobre as instituições individuais.

Figura 1. Solidez Institucional das Instituições de Gestão do Investimento Público



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

As áreas que apresentam deficiências mais significativas são as de priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos. Existe carência de orientação do alto escalão quanto às prioridades, e fraca coordenação entre os níveis de governo. Não há diretrizes centrais sobre seleção e avaliação de projetos. Frequentemente, essas deficiências resultam em projetos de baixa qualidade, o que afeta sua implementação. Isso, juntamente com a carência de capacidade em nível subnacional e em alguns ministérios executores, gestão deficiente de projetos e financiamento incerto, contribui para a má execução dos projetos, excesso de custos, atrasos e infraestrutura de baixa qualidade.

Essas questões refletem a complexidade e a fragmentação do sistema de GIP. Essa é uma dificuldade comum em sistemas federais, particularmente quando há um grande número de atores e modalidades de financiamento e execução de investimento público. No Brasil, esses atores incluem o governo federal, governos subnacionais, empresas estatais (EE), bancos públicos, concessionárias e recursos extraorçamentários. Essa fragmentação em nível vertical e horizontal leva à inexistência de práticas e abordagens uniformes. Uma abordagem fortemente legalista dá prioridade à conformidade em detrimento da eficiência e dos resultados, e sistemas complexos e orientados para detalhes exacerbam a falta de direcionamento estratégico e priorização.

Em muitas áreas, estão em andamento reformas para tentar solucionar esses desafios.

Visando fomentar o investimento privado, em 2016 o governo lançou um programa para coordenar melhor e centralizar as concessões. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) está preparando diretrizes para a seleção centralizada de projetos. A Casa Civil está trabalhando em um plano de investimento nacional de longo prazo. A estrutura jurídica foi reformulada para aprimorar a governança das EE e há projetos de lei sobre o aprimoramento da

governança das agências regulatórias e atualização do sistema de gestão das finanças públicas (GFP), que inclui propostas para um suprimento nacional de projetos de investimento.

Levando em consideração essas iniciativas e os resultados da avaliação, esse relatório apresenta 10 recomendações principais para fortalecer a GIP e aumentar sua eficácia.

A Tabela 2 apresenta um plano de ação para a implementação dessas recomendações no curto e médio prazo e o Capítulo IV traz uma discussão detalhada sobre cada uma delas. São apresentadas a seguir as recomendações de prioridade elevada.

Aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver arcabouço de médio prazo. Criar espaço fiscal para o investimento público por meio da revisão dos gastos obrigatórios, práticas de indexação e renúncias fiscais. Fortalecer a perspectiva de médio prazo para a gestão fiscal e orçamentária, de modo a criar um alinhamento mais realista entre o planejamento, o orçamento e a disponibilidade de recursos públicos.

Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira (banco) de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade. Preparar uma estratégia nacional para o investimento, com foco em uma visão nacional e objetivos estratégicos amplos. Desenvolver uma carteira com os principais projetos (por exemplo, acima de R\$ 50 milhões) de alta qualidade, classificados em ordem de prioridade, e desenvolver um processo padronizado para outros projetos de investimento público.

Aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento. Encontrar um melhor equilíbrio entre a necessidade de supervisão federal e uma maior transferência de responsabilidades para os governos subnacionais. Desenvolver capacidade subnacional de GIP e reduzir a fragmentação das verbas federais. Fazer um piloto de uma abordagem baseada em programas para as transferências para projetos de infraestrutura social em um ou dois estados de capacidade elevada.

Reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos. Estabelecer e codificar na legislação um processo novo e rigoroso para a avaliação, aprovação e seleção de propostas dos principais projetos de investimento público. Preparar e introduzir diretrizes centrais para a padronização dos processos de avaliação de projetos, a serem utilizadas em todos os investimentos de capital (ver Anexo 5).

Aumentar a previsibilidade do financiamento dos principais projetos de capital. Reforçar a preparação do orçamento para aumentar o realismo dos orçamentos de capital. Priorizar os principais projetos de capital com tetos anuais de comprometimento. Rever os regulamentos orçamentários para permitir, em casos especiais, a alocação de verbas plurianuais.

Aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização. Preparar um decreto governamental relativo aos principais parâmetros e responsabilidades na gestão de projetos de investimento público, inclusive com a responsabilização dos gestores de projetos específicos.

Desenvolver diretrizes abrangentes para a gestão de projetos em todo o governo. Conduzir treinamento para os gestores e equipes de programas federais e subnacionais.

Modernizar as compras públicas. Atualizar a estrutura de aquisições dos principais projetos, removendo barreiras à participação estrangeira, aumentando os resultados competitivos e conseguindo um melhor equilíbrio entre preço e qualidade na licitação de projetos.

Outras prioridades de médio prazo incluem aprimorar o quadro estratégico das PPP e concessões, aperfeiçoar a independência das agências regulatórias e desenvolver abordagens sistemáticas para planejamento de manutenção, orçamento e execução.

Tabela 1. Avaliação Sumária

Fase/Instituição		Solidez institucional	Eficiência	Prioridade de reforma	
A. Planejamento	1	Regras fiscais	Média. A política fiscal é orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, EC95 e Regra de Ouro, mas não há uma âncora para o endividamento público.	Baixa. Devido ao colapso das receitas, o endividamento aumentou e foram feitos cortes nos investimentos para cumprir as metas primárias.	Alta
	2	Planejamento nacional e setorial	Alta. Um grande número de estratégias nacionais e setoriais coexistem com informações sobre custos e foco nos resultados.	Baixa. Priorização deficiente, projeções deficientes de custos e emendas legislativas prejudicaram o potencial para o planejamento.	Alta
	3	Coordenação central-local	Média. O governo federal supervisiona as operações de empréstimos e transferências de capital locais, mas, em sua maior parte, os investimentos federais e locais não são coordenados.	Baixa. As transferências de capital são fragmentadas e o governo federal tem um papel de destaque em projetos de planejamento que poderiam ser transferidos para os governos locais.	Alta
	4	Parcerias Público-Privadas	Baixa. Existe um quadro legal para PPP e concessões, mas não foram divulgadas estratégias ou critérios padronizados para a seleção e nem registro dos passivos contingentes.	Média. Reformas recentes centralizaram a seleção das principais concessões para ajudar a remover os gargalos no ciclo do projeto.	Média
	5	Regulamentação das empresas de infraestrutura	Alta. A estrutura jurídica destina-se a fomentar a concorrência e não há reguladores econômicos na maioria dos mercados de infraestrutura.	Baixa. Não há barreiras para o acesso efetivo ao mercado. As agências regulatórias são, a um só tempo, reguladores e gestores de contratos e poderiam ser mais independentes.	Média
B. Alocação	6	Orçamento plurianual	Média. As projeções para o período de quatro anos do PPA são definidas por ministérios e programas, mas não há tetos orçamentários plurianuais para os gastos de capital.	Baixa. As projeções para quatro anos do PPA não são detalhadas por ano e nem atualizadas. Não há custos para o ciclo de vida completo.	Alta
	7	Abrangência do orçamento	Alta. As informações sobre os investimentos de capital são abrangentes na LOA.	Alta. A abrangência poderia ser melhorada com a inclusão na LOA de mais informações sobre as concessões.	Baixa
	8	Unidade orçamentária	Média. Os orçamentos recorrentes e de capital são preparados por um único ministério e apresentados em um único documento e não por programa.	Média. Não há um processo pelo qual o orçamento possa incorporar sistematicamente os custos recorrentes futuros associados aos projetos de investimento.	Média
	9	Avaliação do projeto	Baixa. Não estão em vigor diretrizes padronizadas para avaliação do projeto e nem exigência de análise econômico/financeira.	Baixa. As propostas de projetos não estão sujeitas sistematicamente às análises econômicas ou de viabilidade financeira.	Alta
	10	Seleção de projetos	Baixa. Não há critérios padronizados nem um processo comum para a seleção de projetos.	Baixa. Não há um processo eficiente de filtragem de projetos para inclusão no orçamento	Alta
C. Implementação	11	Proteção do investimento	Baixa. As regras formais proporcionam pouca proteção aos gastos de capital durante a implementação do orçamento.	Baixa. Os orçamentos efetivos não apresentam previsibilidade do financiamento do orçamento de capital.	Média
	12	Disponibilidade de recursos	Média. As projeções de caixa são preparadas regularmente e os recursos de cooperação internacional estão bem integrados à gestão de caixa.	Baixa. Contingenciamento de gastos e racionamentos de caixa são aplicados com regularidade e prejudicam a implementação eficiente de projetos de capital.	Alta
	13	Transparência de execução	Média. Os projetos do PAC estão sujeitos a monitoramento, mas a transparência da execução do orçamento de capital é variável.	Baixa. Não há auditoria sistemática <i>ex post</i> , e práticas de aquisição deficientes reduzem ainda mais a eficiência da execução do orçamento de capital.	Média
	14	Gestão de projetos	Baixa. Não há uma abordagem padronizada à gestão dos principais projetos de capital.	Baixa. De forma geral, os principais projetos de capital têm atrasos e excesso de custos significativos.	Alta
	15	Contabilização dos ativos	Média. Os ativos não financeiros são contabilizados e apresentados nas demonstrações financeiras.	Média. Foram preparados novos regulamentos sobre a reforma contábil, para ampliar o escopo e a coerência da contabilidade.	Baixa

Tabela 2. Plano de Ação

RECOMENDAÇÕES DE ALTA PRIORIDADE				
Produto/Resultado	Final de 2017 / 2018	2019	2020	Organismo responsável
Recomendação 1: Aproveitando as iniciativas existentes, aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver novas estruturas de médio prazo				
Revisão das rigidezes orçamentárias atuais	Iniciar revisão das despesas obrigatórias e práticas de indexação e implementar medidas.			CC / SOF / STN
Estratégia fiscal e estrutura fiscal de médio prazo (EFMP) totalmente desenvolvidas	Criar comitês ministeriais e técnico-fiscais. Publicar declaração de estratégia fiscal. Adotar uma meta interna de endividamento Divulgar a declaração de estratégia fiscal juntamente com o PLDO 2019.	Adotar uma meta formal de endividamento e incluí-la na declaração de estratégia fiscal.		SOF / STN / Comitês
Estrutura orçamentária de médio prazo (EOMP)	Comitê Técnico para liderar o desenvolvimento da EOMP. A SOF deverá liderar o trabalho com os principais ministérios. Ter estimativas de referência prontas antes do processo orçamentário de 2019.	Expandir a cobertura para todos os ministérios.	Publicar projeções e usar referências atualizadas nos tetos orçamentários.	SOF / STN / ministérios executores / Comitês
Recomendação 2: Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira (banco) de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade				
Estratégias de investimento de alto nível para orientar os ministérios setoriais no desenvolvimento de estratégias em nível setorial	Preparar estratégia nacional de investimentos compatível com a EFMP.	Os ministérios executores devem desenvolver estratégias setoriais em linha com a estratégia nacional.		CC / MF / MPDG / ministérios executores
Carteira dos principais projetos, em ordem de prioridade, compatíveis com a EFMP	Racionalizar os projetos atuais para se concentrar apenas nos principais investimentos públicos.	Criar um portfólio de projetos de alta qualidade, em ordem de prioridade.	Manter carteira de projetos direcionados, compatível com a EFMP/EOMP	MPDG / STN
Quadro para orientação de outros investimentos públicos	Ver recomendações 6 e 8.	Os ministérios executores devem racionalizar as carteiras internas de investimento.	Manter carteira de projetos de qualidade, compatível com a EFMP/EOMP	MPDG / STN / ministérios executores

Produto/Resultado	Final de 2017 / 2018	2019	2020	Organismo responsável
Recomendação 3: Aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento.				
Mecanismos melhores de planejamento e orçamentação	Programa piloto baseado em transferências em um ou dois estados. Consolidar convênios para financiamento de projetos únicos.	Ampliar a abordagem baseada em programas e introduzir seleção / monitoramento baseados em riscos.		MPDG / STN / ministérios executores/ governos subnacionais
Mais coerência entre as emendas parlamentares e o planejamento de investimentos.	Exigir que seja avaliada a coerência das emendas parlamentares com as necessidades setoriais.	Limitar as emendas parlamentares sobre investimentos aos programas ou iniciativas existentes.		MPDG / STN / ministérios executores / Congresso
Recomendação 4: Reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos				
Fortalecer a função de filtragem para a inclusão de projetos no orçamento	Introduzir / impor processos rigorosos e formalizados para a preparação e seleção de projetos.	Introduzir / impor procedimentos padronizados para análise do VpD.		MPDG/MF Ministérios
Desenvolver diretrizes metodológicas sobre avaliação e custeio	Preparar diretrizes detalhadas sobre custeio, avaliação de projetos e técnicas de VpD.	Fornecer treinamento e criar um núcleo de especialistas para apoio aos ministérios.	Publicar o resultado da avaliação dos principais projetos.	MPDG/MF Ministérios
Recomendação 5: Aumentar a previsibilidade do financiamento dos projetos de capital de grande porte				
Tetos anuais factíveis de comprometimento para os principais projetos de capital	Priorizar os projetos de capital de grande porte com tetos anuais e durante o exercício.			MPDG/MF
Alocações plurianuais e poderes para transporte das verbas não utilizadas		Adotar regulamentos que permitam, em casos especiais, alocações plurianuais e transporte de verbas não utilizadas, com limitações		MPDG/MF
Recomendação 6: Aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização				
Quadro de gestão de projetos claramente definido	Preparar decreto governamental para atribuir responsabilização.	Desenvolver diretrizes e fornecer recursos centralizados.	Exigir planos de implementação do projeto antes da alocação de verbas orçamentárias.	MPDG / STN

Produto/Resultado	Final de 2017 / 2018	2019	2020	Organismo responsável
Preparação e publicação sistemáticas de revisões e avaliações ex post	Considerar consultar o TCU para avaliar seu interesse na condução de auditorias ex post dos projetos de capital.	Incluir auditorias ex post no programa de trabalho da CGU.		CC / Congresso
Pessoal bem treinado em gestão de projetos em todos os níveis de governo		Conduzir programas de treinamento.		MPDG
Recomendação 7: Modernizar as compras públicas				
Rever a estrutura de aquisições do RDC	Conduzir uma revisão independente do RDC.	Definir metas para melhorar os resultados do RDC. Publicar um plano anual de aquisições.		MPDG
Monitoramento dos resultados do RDC	Criar uma supervisão central para assegurar a qualidade e homogeneidade dos processos e documentos do RDC.	Publicar relatórios e análises regulares dos resultados dos processos do RDC.	Conduzir revisão ex post dos processos de aquisição pelo RDC.	MPDG
Tratamento de reclamações e solução de disputas		Criar um organismo independente para solução de reclamações e disputas.		MPDG
RECOMENDAÇÕES DE PRIORIDADE MÉDIA				
Recomendação 8: Aprimorar o quadro estratégico das PPP e concessões e fortalecer a análise				
Estratégia de PPP e concessões em linha com o Plano Nacional de Investimentos	Publicar uma estratégia nacional para PPP e concessões.	Assegurar que as ofertas não solicitadas sejam compatíveis com a estratégia e sujeitas a licitação competitiva.		CC / SPPI
Fortalecer a filtragem das PPP / concessões	Assegurar que a análise de VpD seja conduzida de forma centralizada (ver Recomendação 6).	Assegurar a supervisão centralizada de todos os novos projetos.		SPPI / MF
Visão consolidada dos riscos fiscais envolvidos na carteira atual	Desenvolver um banco de dados de concessões e PPP federais.	Divulgar uma relação das maiores concessões e PPP federais.	Ampliar a relação para incluir as concessões e PPP subnacionais.	STN / SPPI

Produto/Resultado	Final de 2017 / 2018	2019	2020	Organismo responsável
Recomendação 9: Melhorar a clareza das funções e a independência das agências regulatórias				
Reforçar o quadro legal de governança dos organismos regulatórios	Adotar o projeto de lei após revisão para assegurar a compatibilidade com as diretrizes sobre independência regulatória da OCDE.			MF
Recursos estáveis e previsíveis para as agências regulatórias	Adotar novas diretrizes para o orçamento das agências regulatórias.	Explorar novas alternativas de autofinanciamento (tarifas).		CC / MF / MPDG / ministérios executores
Recomendação 10: Desenvolver abordagens sistemáticas para o planejamento, orçamentação e execução da manutenção				
Estrutura para gastos de manutenção	Vincular a manutenção ao custeio do ciclo de vida dos projetos.	Avaliar as necessidades de manutenção correntes/de capital no médio prazo.	Integrar os gastos de manutenção à EOMP.	MPDG (Seplan, SOF) STN, ministérios executores
Acompanhar os gastos de manutenção	Atribuir um "marcador" aos gastos de manutenção nos sistemas de orçamento e contabilidade.			MPDG (SEGES), STN

I. TENDÊNCIAS DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A. Tendências do Investimento e do Estoque de Capital do Governo Geral

1. No Brasil, o investimento do governo geral tem ficado sistematicamente abaixo da média das economias de mercado emergente (EME) e dos países da América Latina (AL).

No Brasil, ao longo dos últimos 25 anos, ele tem ficado entre 1% e 3% do PIB. Contudo, o investimento do governo geral tem sido, em média, três vezes maior nas EME, 2,5 vezes maior na AL e mais de quatro vezes maior nos outros países dos BRICS² (Figura 2).

2. Ao longo dos últimos 25 anos, o investimento do governo geral no Brasil

basicamente acompanhou o ciclo econômico. Ele recuperou-se após a recessão do início da década de 1990, atingindo seu ponto máximo, de 3,1% do PIB, em 1992 (Figura 3). Passou então por um período de lenta erosão por quase 10 anos, em tempos de crescimento relativamente baixo, atingindo seu mínimo em 2003 (1,1% do PIB). No período de expansão de meados até o final da década de 2000, o investimento do governo geral aumentou gradualmente até voltar a sua média histórica, de 2% do PIB. Entretanto, a recessão experimentada pelo Brasil nos últimos anos voltou a diminuir o nível de investimento executado pelo governo geral. O FMI projeta que, em 2017, o investimento do governo geral tenha sido reduzido em um terço em relação a seu nível de 2014.³ Ao longo do período, a contribuição do investimento do governo geral para o investimento total e, portanto, para o crescimento do PIB tem sido bastante baixa. Embora o crescimento do PIB tenha sido bastante volátil ao longo do período, a variação no investimento do governo geral continuou limitada.

Figura 2. Investimento do Governo Geral: Comparação entre Países (% do PIB)

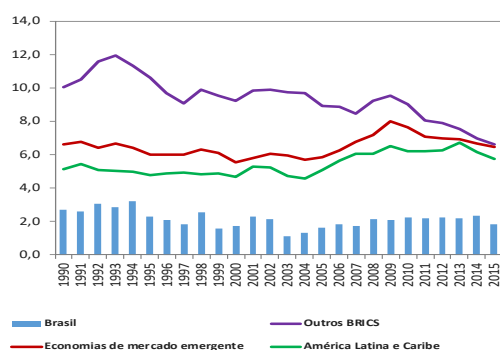
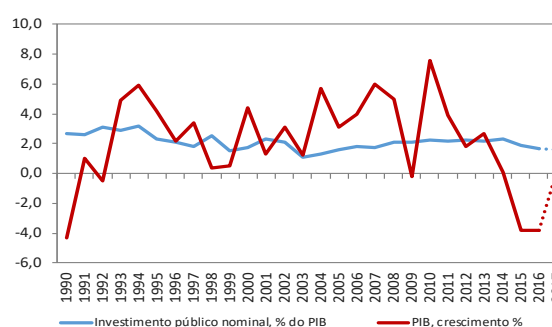


Figura 3. Brasil: Investimento do Governo Geral e Crescimento do PIB real



Fontes: WEO e estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

² Outros BRICS exclui o Brasil.

³ Relatório do corpo técnico do FMI sobre as consultas do Artigo IV de 2017.

3. O investimento do governo geral representa uma pequena parcela do investimento total, e outras fontes de investimento não compensaram a defasagem em relação às EME.

Nos últimos 25 anos, o investimento do governo geral foi em média de 2,1% do PIB (Figura 2) ou cerca de 10% do investimento total do Brasil no período (Figura 4). Isso não foi compensado por um aumento no investimento privado, como observado em outros países, já que os níveis de investimento privado no Brasil (16,5% do PIB) também são ligeiramente inferiores à média das economias emergentes (17% do PIB). Isso ocorreu apesar da incidência relativamente elevada de investimentos em concessões PPP/ e da grande parcela dos investimentos conduzidos pelas empresas estatais (ver I.B.)

4. A deficiência persistente no investimento do governo geral levou a uma erosão lenta e contínua do estoque de capital público. O estoque de capital público do Brasil como porcentagem do PIB tem sido em média menos da metade do observado nos outros BRICS, EME e países da AL (Figura 5). No Brasil, o estoque de capital público declinou em quase 25% entre o início das décadas de 2000 e de 2010. Embora os programas de investimento tenham tido efeito positivo sobre o estoque de capital, a melhoria nos últimos anos se deve, em sua maior parte, ao declínio do denominador devido à recessão profunda enfrentada pelo país. Em termos de estoque de capital público per capita, o Brasil também está abaixo de diversos outros países comparáveis (Figura 6). Em 2015, o estoque brasileiro de capital público per capita era similar ao da Argentina e do Chile, mas significativamente inferior ao dos demais BRICS e ao do México, Uruguai e Malásia.

Figura 4. Brasil: Parcela do Investimento do Governo Geral no Investimento Total
(% do PIB)

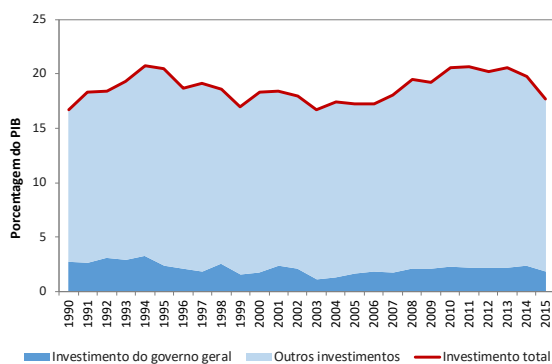
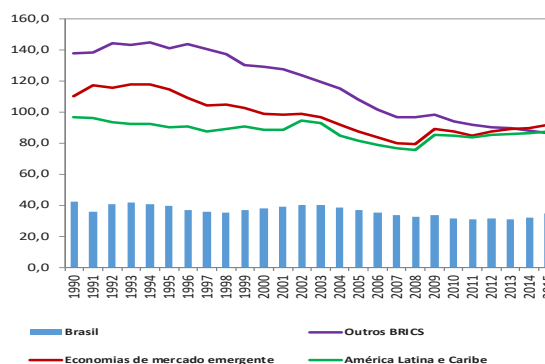


Figura 5. Estoque de Capital Público: Comparação entre Países (% do PIB)

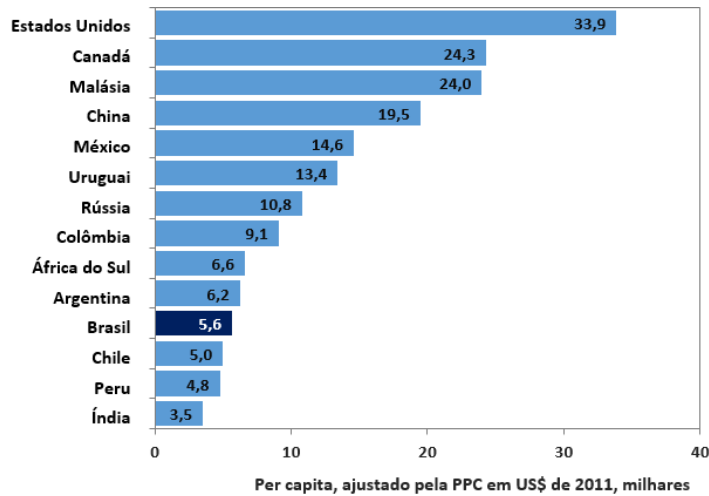


Fontes: WEO e estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

5. A combinação de choque nas receitas, endividamento relativamente elevado e rigidez no orçamento prejudicou a capacidade do Brasil para aumentar o investimento do governo geral. O endividamento público aumentou consideravelmente nos últimos anos (Figura 7). O impacto da recessão sobre a arrecadação e as dificuldades políticas na implementação de iniciativas importantes de economia limitaram o espaço fiscal disponível para novos gastos e exigiram cortes consideráveis nos gastos discricionários. O investimento foi

particularmente afetado. O Brasil se destaca na região por ter, ao mesmo tempo, níveis recorde de gastos correntes e um dos menores níveis de gastos de capital (Figura 8). Em grande parte, essa situação se deve às rigidezes orçamentárias decorrentes de despesas obrigatórias, vinculação de receitas e indexação. Embora difíceis de eliminar, esses mecanismos podem ser reformados no contexto da regra de gastos estabelecida no final de 2016 (ver Instituição 1). Tais reformas serão necessárias para evitar que os gastos discricionários, particularmente os gastos de capital, suportem a maior parte dos esforços de consolidação fiscal em andamento.

Figura 6. Estoque de Capital Público per Capita: Comparação entre Países (2015)



Fontes: WEO e estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

Figura 7. Brasil: Saldo do Setor Público Não Financeiro e Endividamento Bruto (% do PIB)

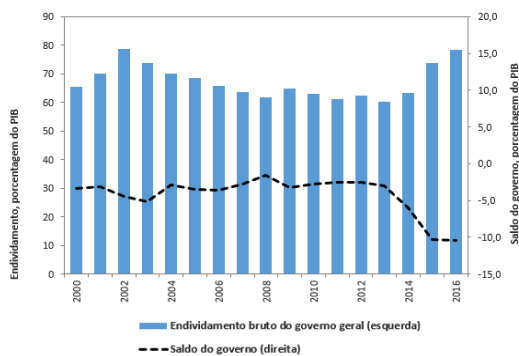
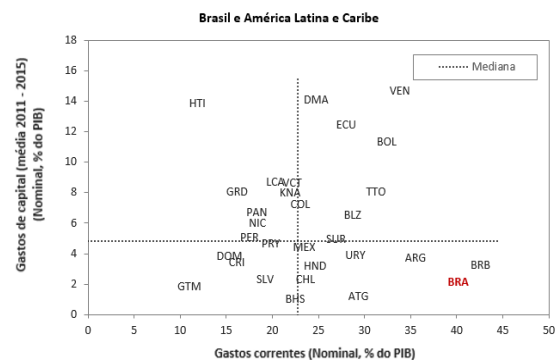


Figura 8. Região da AL: Gastos Correntes x Gastos de Capital (média dos últimos 5 anos)



Fontes: WEO e estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

B. Composição dos Investimentos do Setor Público

6. Em 2015, 22% dos gastos de capital financiados pelo governo federal se concentraram em infraestrutura econômica, uma parcela limitada se comparada à de

outros países emergentes. No Brasil, os dados sobre a composição dos gastos de capital por função executada em cada nível do governo geral não estão disponíveis. Entretanto, o detalhamento por função é possível nos gastos de capital financiados pelo governo federal (Figura 9). Eles incluem os gastos de capital direto, as transferências para os governos subnacionais destinadas a gastos de capital e a injeção de capital em empresas estatais (EE). Embora a comparabilidade com outros países emergentes seja limitada, a infraestrutura econômica do Brasil representa uma parcela relativamente pequena do total de gastos de capital em comparação com outras EME (Figura 10). Em parte, isso pode ser decorrente da importância dos investimentos diretos das EE e do uso crescente de concessões para a construção de infraestrutura econômica (particularmente em energia e transportes).

Figura 9. Brasil: Gastos de Capital Financiados pelo Governo Federal por Função (2015, %)

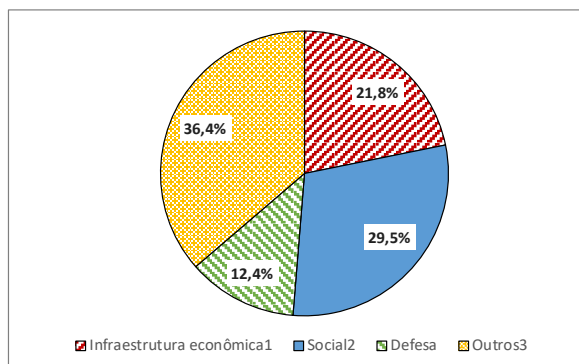
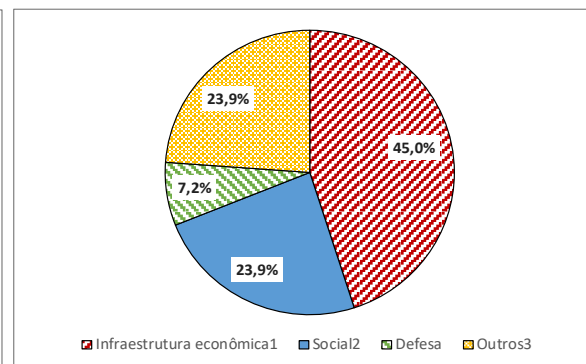


Figura 10. EME: Gastos de Capital Executados pelo Governo Geral por Função (2015, %)

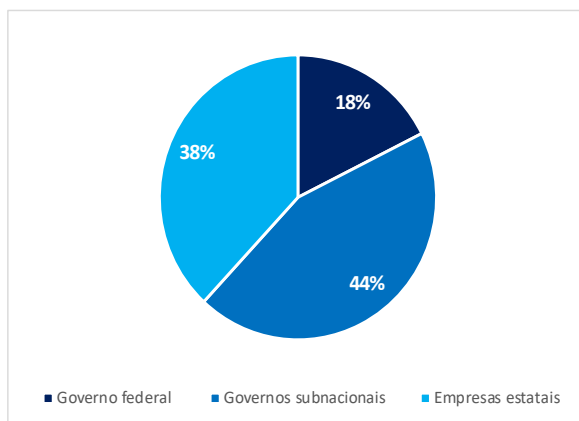


Fonte: Estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais. Observação: 1/ Infraestrutura econômica inclui o investimento público em infraestrutura de transportes, energia e indústria, entre outros.

2/ Infraestrutura social abrange o investimento público em educação, saúde, habitação, proteção social e recreação e cultura. 3/ A categoria "Outros" abrange o investimento público em serviços públicos gerais, segurança e ordem pública e meio ambiente.

7. Embora os governos subnacionais e as empresas estatais (EE) executem a maior parte do investimento público no Brasil, o governo federal é uma fonte importante de recursos para tais investimentos. O investimento do setor público é a soma do investimento do governo geral e do investimento feito pelas EE. No período de 2012 a 2016, o investimento de capital das EE respondeu por cerca de 1,6% do PIB e 38% do investimento do setor público (Figura 11). A maior parte desse investimento foi feita pela Petrobras e pela Eletrobras. Estados e municípios executaram 44% do investimento do setor público e o governo federal respondeu por menos de 20% do total. A parcela do investimento do setor público executada diretamente pelo governo federal é limitada; entretanto, ele é uma fonte importante de recursos para outros investimentos públicos. Entre 2012 e 2016, o governo federal financiou 17% do investimento subnacional por meio de transferências de capital enquanto, no mesmo período, as EE receberam injeções de capital de cerca de 4% de seu investimento.

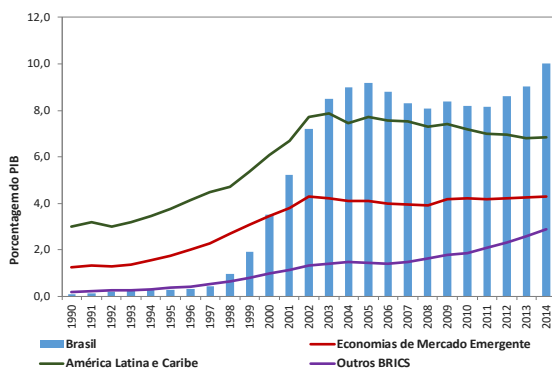
Figura 11. Brasil: Execução do Investimento do Setor Público (% por nível de governo)



Fonte: Estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais. Observação: Média do período de 2012 a 2016. Governo federal inclui recursos extraorçamentários e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Os dados referem-se ao comprometimento de recursos.

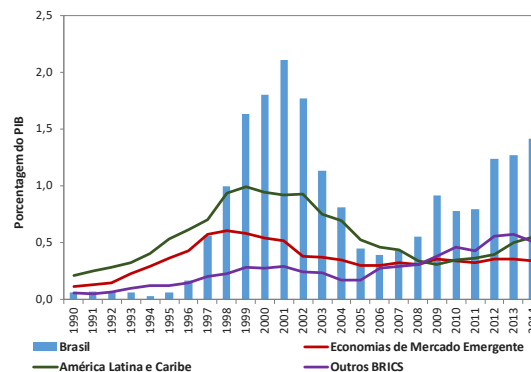
8. O recurso do Brasil às parcerias público-privadas/concessões⁴ aumentou significativamente no início da década de 2000, levando a um estoque de projetos maior que o das EME e da AL. Em 2014, o estoque de capital corrente dos projetos de PPP/concessões superou 10%, mais do que três vezes a média dos outros BRICS. Ele vem aumentando progressivamente, particularmente entre 1999 e 2003 e, mais recentemente, em função dos Jogos Olímpicos (Figura 12). Em 2014, o total anual dos investimentos em PPP foi equivalente a praticamente o total do investimento do governo geral (Figura 13). Espera-se que isso aumente ainda mais, já que o espaço fiscal para o investimento do governo geral continua pequeno.

Figura 12. Estoque de Capital de Parcerias Público-Privadas (% do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

Figura 13. Investimentos Anuais em PPP (% do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico baseadas em dados oficiais.

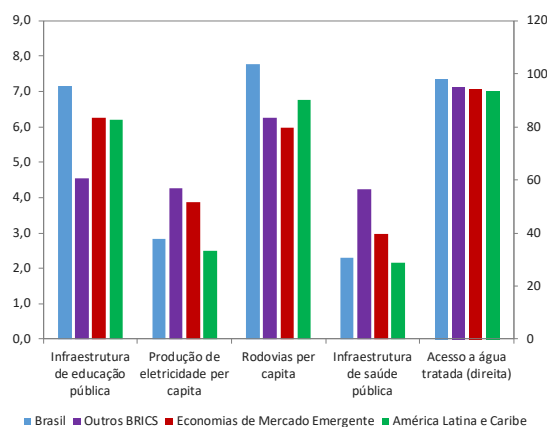
⁴ Neste relatório, o termo *parcerias público-privadas* inclui concessões, nas quais o usuário paga pelo serviço, bem como projetos pelos quais o pagamento é feito pelo governo; no Brasil, o termo é geralmente usado de forma mais restrita, para se referir apenas aos projetos do segundo tipo.

II. EFICIÊNCIA E IMPACTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

9. No Brasil, o acesso e qualidade da infraestrutura mostra um quadro relativamente contraditório. O acesso à infraestrutura básica é melhor que a média regional, mas seus resultados são mais ambíguos quando comparados a outros BRICS ou EME (Figura 14). O Brasil se sai melhor que a média das EME e dos outros BRICS em termos de infraestrutura de educação pública, mas fica abaixo em termos de saúde pública. O quadro não captura as diferenças entre as áreas urbanas, relativamente mais ricas (e frequentemente mais bem equipadas) e as regiões rurais, mais pobres.

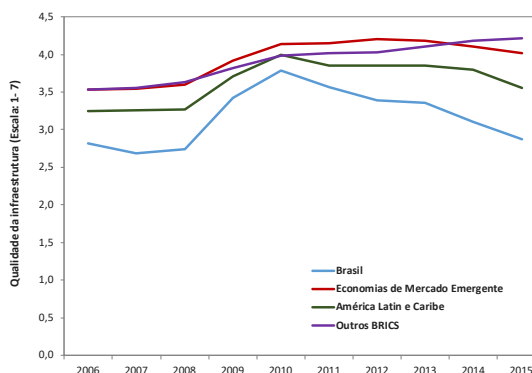
10. Entretanto, o Brasil fica para trás em termos de qualidade da infraestrutura, como revelado por alguns Indicadores de Desenvolvimento Mundial (IDM) selecionados. Em termos de quilômetros de rodovia per capita, o Brasil está acima da média da AL e das EME; entretanto, ele tem uma das menores parcelas de rodovias pavimentadas do mundo, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB per capita. O IDM mostra que, em 2010, apenas 13% do total da malha rodoviária total era pavimentada, em comparação com 53% na Índia e 61% na China. A eficiência da rede de energia elétrica também é inferior à média dos demais BRICS.⁵

Figura 14. Medidas de Acesso à Infraestrutura: Comparações entre Países⁶



Fonte: Indicadores de desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Figura 15. Qualidade Percebida da Infraestrutura: Comparação entre Países (2006-2015)



Fonte: Fórum Econômico Mundial

⁵ Para obter mais informações sobre a infraestrutura do setor elétrico brasileiro, ver: IMF Working Paper, 2016 Cerra et al., *Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean*, WP/2016/185. Ver também IMF Working Paper, 2015 *Filling the Gap: Infrastructure Investment in Brazil*, Garcia-Escribano et al.

⁶ Escala esquerda: a infraestrutura de educação pública é medida pela quantidade de professores do ensino médio por 1.000 habitantes (2013, IDM), geração de eletricidade per capita, milhares de kWh por habitante (2013, OCDE), rodovias per capita, km de rodovias por 1.000 habitantes (2013, Estatísticas Rodoviárias Mundiais) e infraestrutura de saúde pública, leitos hospitalares por 1.000 habitantes (2012, IDM). Escala direita: o acesso a água tratada é medido pela porcentagem da população que conta com tal acesso (2015, IDM).

11. De forma geral, a percepção da qualidade da infraestrutura no Brasil é significativamente inferior à média das EME e da AL (Figura 15).⁷ Essa percepção vem se deteriorando desde o início da década e a lacuna em relação aos demais BRICS, EME e AL tem se ampliado. Isso é compatível com o fato de que, em média, esses países têm investido mais na modernização e manutenção de seu estoque de capital do que o Brasil conseguiu fazer.

12. A análise do FMI indica que há espaço significativo para a melhoria da eficiência do investimento público no Brasil. O mapeamento das medidas do produto da infraestrutura — acesso à infraestrutura e sua qualidade — contra o estoque de capital público per capita mostra a fronteira de eficiência de um investimento (Figura 16). O PIE-X é um indicador híbrido, que combina indicadores físicos e indicadores de qualidade baseados em pesquisas, que classifica os países em uma escala de 0 a 1. Considera-se que um país com classificação 1 atingiu sua fronteira de eficiência, o que significa que é o país de melhor desempenho em termos de acesso e qualidade de infraestrutura dado seu nível de estoque de capital público per capita. A diferença entre a classificação de um país e 1 é denominada hiato de eficiência do investimento. O PIE-X do Brasil é de 0,61, abaixo da média de 0,71 dos países da AL e de 0,73 das EME (Figura 17). O Brasil tem um hiato de eficiência de 39%, o que significa que pelo menos um país obtém 39% a mais de benefícios com o mesmo volume de investimento. O hiato de eficiência do Brasil é pelo menos 10 pontos percentuais maior que as médias das EME (27%) e da AL (29%).

Figura 16. Fronteira de Eficiência
(indicador híbrido)

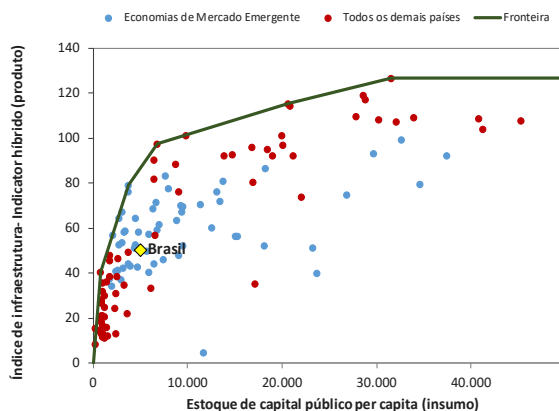
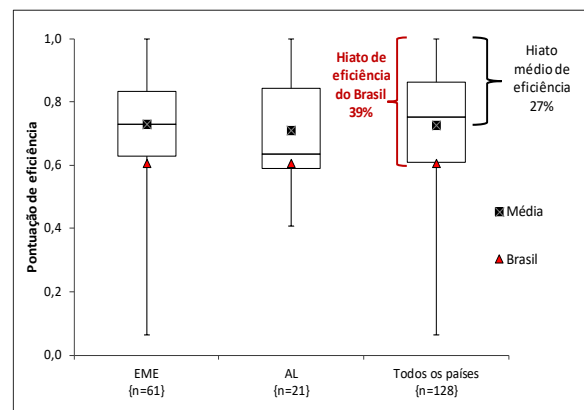


Figura 17. Indicador de Eficiência
(PIE-X)



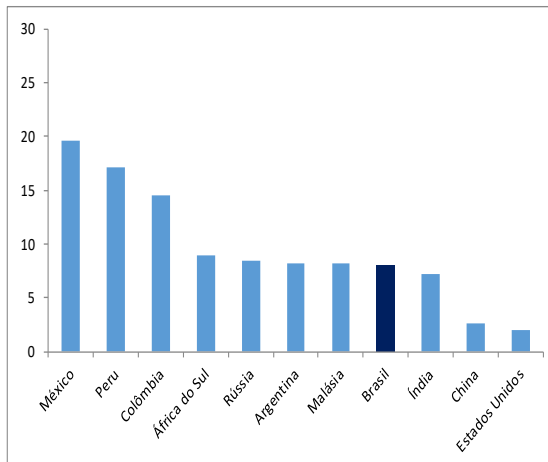
Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

13. Em relação a outras EME e países vizinhos, o Brasil se situa na média em outros indicadores de desempenho do investimento público. A volatilidade do investimento continuou limitada, muito inferior à do México, comparável à da Argentina e da Malásia, mas maior que a da China ou dos Estados Unidos (Figura 18). Contudo, a rotatividade, que é a

⁷ Dados derivados de uma pesquisa internacional sobre a percepção da qualidade da infraestrutura, conduzida pelo Fórum Econômico Mundial.

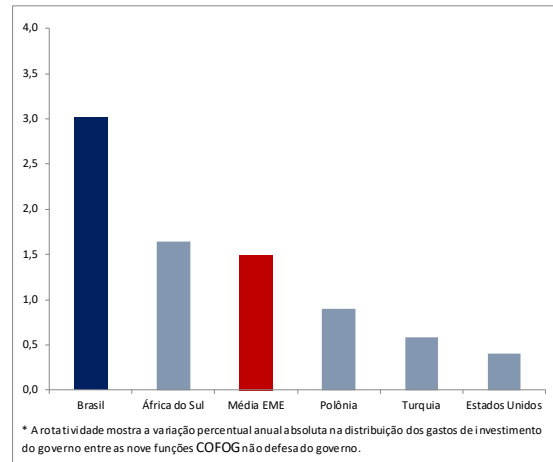
volatilidade da alocação setorial do investimento, tem sido significativamente acima da média das EME (Figura 19). Segundo a Pesquisa de Percepção da Corrupção de 2016 da Transparência Internacional, que classifica os países dos menos para os mais corruptos, o Brasil ocupava a 79ª posição entre 176 países. Há 10 anos, o Brasil ocupava a 70ª colocação, o que indica que houve uma piora na percepção de corrupção em relação a outros países e a sua própria posição histórica. Em 2016, a pontuação do Brasil no índice de percepção de corrupção (40) estava próxima da média da AL (41) e abaixo da média global (43) (Figura 20).

Figura 18. Volatilidade da Alocação Setorial do Investimento (média 2010-2013)



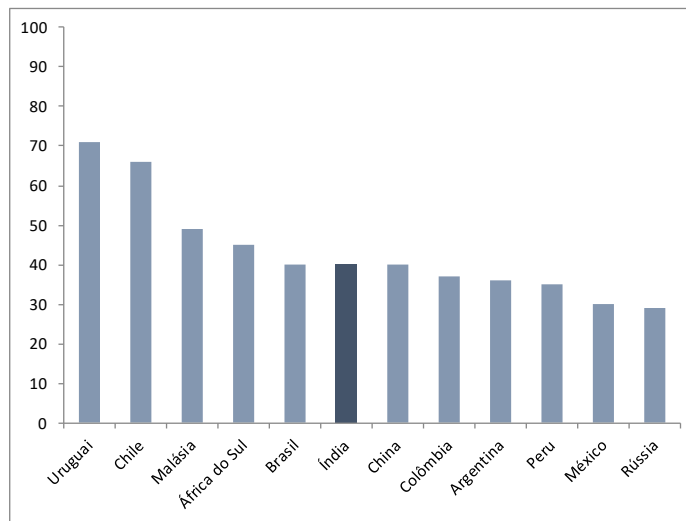
Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Figura 19. Rotatividade (média 2010-2013)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Figura 20. Pontuação de Percepção de Corrupção (2016)



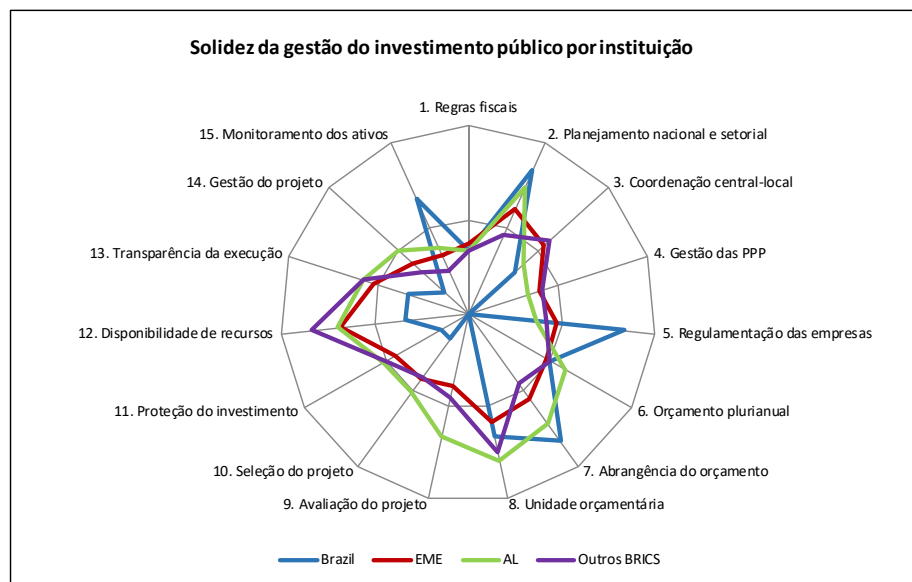
Fonte: Transparência Internacional. Observação: Uma pontuação mais elevada indica um nível de corrupção menor. Em 2016, os países com a pontuação mais elevada eram a Dinamarca e a Nova Zelândia (90). Os EUA se encontravam na 18ª posição e a Rússia na 131ª entre 176 países.

III. INSTITUIÇÕES DE GESTÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

A. Visão Geral da Avaliação

14. Esta seção avalia as 15 instituições GIP em termos de sua solidez e eficiência. O sumário dos resultados é apresentado na Figura 21. As instituições estão divididas em três fases do ciclo de GIP: (i) planejamento do investimento público, (ii) alocação de recursos aos setores e projetos corretos e (iii) implementação dos projetos de investimento.

Figura 21. Solidez das Instituições de Gestão do Investimento Público



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FM

15. A avaliação verifica a solidez das instituições, bem como sua eficiência, usando a metodologia descrita no Quadro 1.

16. Na condução desta avaliação, foi importante entender o contexto brasileiro; o sistema brasileiro de gestão do investimento público é caracterizado por um grande número de atores para seu financiamento, execução e controle. A Figura 22 apresenta uma visão geral detalhada dos principais atores e suas funções no sistema GIP, incluindo o governo federal, os governos subnacionais, EE, bancos públicos, concessionárias e recursos extraorçamentários. Essa fragmentação é tanto vertical como horizontal e leva à inexistência de práticas e abordagens uniformes.

Quadro 1. Metodologia de Avaliação da Gestão do Investimento Público

Para fins da avaliação da gestão do investimento público na Seção III, foram avaliadas duas dimensões de cada instituição:

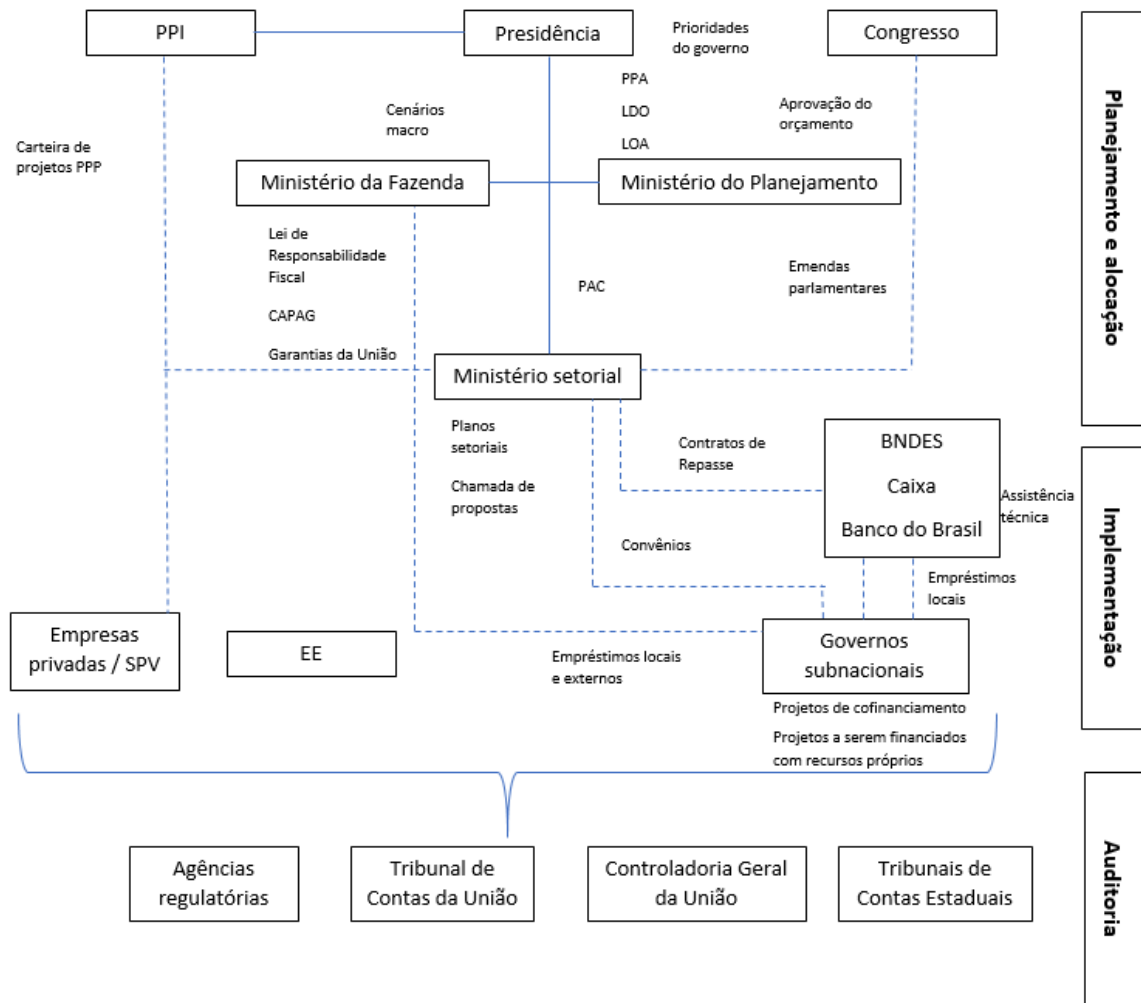
Solidez institucional: A solidez institucional avalia os processos, leis, sistemas e ferramentas gerenciais implementadas do ponto de vista de seu projeto. A avaliação é baseada no questionário apresentado no Estudo da Diretoria Executiva do FMI, *Making Public Investment More Efficient*. Esse questionário abrange as 15 instituições, com três indicadores cada uma. Para cada indicador há três classificações possíveis (baixa, média e alta). A classificação dos três indicadores por instituição é agregada usando uma média aritmética simples. Foi usado o código de cores a seguir e a atribuição das classificações da instituição foi feita de acordo com os seguintes princípios:

	Alta	Média	Baixa
Solidez da instituição			

Eficiência: A eficiência avalia até que ponto a instituição é bem implementada na prática e se ela atinge os resultados contemplados. Ela é avaliada qualitativamente para cada instituição como um todo, com base em evidências (por exemplo, numéricas, revisões e avaliações de organizações [internacionais] e relatórios de auditoria). Foi usado o código de cores a seguir:

	Alta	Média	Baixa
Eficiência da instituição			

Figura 22. Papel dos Principais Atores Institucionais no Planejamento, Implementação e Auditoria do Investimento Público



Fonte: Missão do FMI

B. Planejamento de Níveis Sustentáveis de Investimento Público

1. Regras ou princípios fiscais (Solidez institucional — Média, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta)

17. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 e a Emenda Constitucional nº 95 (EC95), que estabeleceu uma nova regra para gastos, formam a espinha dorsal do quadro fiscal do Brasil. A política fiscal é orientada por uma meta quantitativa para o superávit primário do setor público não financeiro.⁸ Como determinado pela LRF, essa meta é definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro e os dois exercícios seguintes. Essa meta de superávit primário é agora complementada por uma regra fiscal constitucional para os gastos primários do governo federal, criada pela EC95 em dezembro de 2016, que basicamente

⁸ Com exclusão da Petrobras e da Eletrobras.

congela pelos próximos 20 anos os gastos primários em termos reais no nível de 2016. Ambas as metas incluem os gastos de capital e não há uma disposição específica permanente voltada à proteção dos gastos de capital.⁹

18. Além dessas duas disposições, existe um conjunto de regras que limitam a acumulação de passivos pelo governo. Segundo a Regra de Ouro brasileira, as operações de crédito não podem superar os gastos de capital projetados (Artigo 167 da Constituição Federal e Artigo 12 da LRF).¹⁰ As exceções incluem créditos suplementares ou especiais, por exemplo para desastres naturais. O Artigo 30 da LRF determina que o Presidente proponha ao Senado limites de endividamento para os governos federal, estadual e municipal. O Artigo 31 estabelece um mecanismo de ajuste automático para levar o endividamento excessivo de volta para o limite no prazo de três anos. O Senado determinou um limite de endividamento para estados e municípios (ver Instituição 3); entretanto, na prática não foi definido um limite para o governo federal. A LDO prevê projeções de endividamento líquido para o exercício financeiro em andamento e os dois exercícios seguintes, mas elas não constituem metas vinculantes. A Resolução do Senado nº 48 (2007) limita o saldo de garantias pelo governo federal em 60% da arrecadação líquida corrente.

19. A queda na arrecadação devida à recessão recente e os gastos obrigatórios, elevados e em expansão, levaram ao aumento da dívida e à forte redução dos gastos de investimento. A recessão mais severa desde o início da década de 1990 levou a uma queda na receita do governo, enquanto os gastos continuaram a crescer (Tabela 3). Como resultado, o endividamento bruto aumentou em cerca de um terço em apenas três anos. A estrutura fiscal, que ainda é muito orientada para o curto prazo, foi incapaz de conter esse aumento. O ambiente macrofiscal, em rápida mutação no período, levou a atrasos na adoção da LDO e a diversas revisões na meta durante o próprio exercício financeiro, o que possibilitou que o governo a cumprisse. Até o momento a regra de ouro tem sido obedecida. O TCU tem o mandato constitucional claro e importante de avaliar a conformidade com as regras fiscais, inclusive a nova regra de gastos.

⁹ Antes de 2015, na prática os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) eram protegidos contra o contingenciamento. Os gastos de capital com o PAC eram considerados como gastos primários, mas poderiam ser deduzidos do saldo primário se a meta definida na LDO fosse cumprida. Essa proteção, definida anualmente na LDO, foi retirada em 2015 e nos anos subsequentes.

¹⁰ A regra se aplica ao recebimentos e despesas do governo geral em regime de caixa. Ela determina que as operações de crédito não podem exceder os gastos de capital. As operações de crédito incluem o refinanciamento da dívida e as novas emissões de títulos de dívida. Os gastos de capital incluem as despesas de investimento (inclusive investimentos financeiros) e operações de refinanciamento de dívidas.

Tabela 3. Desdobramentos Fiscais no Brasil 2013 – 2017 (governo geral, porcentagem do PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	34,5	32,5	28,0	30,2	29,4
Gastos	37,4	37,8	38,3	39,3	38,6
<i>inclui gastos de capital</i>	2,2	2,3	1,8	1,7	1,6
Saldo primário	1,7	-0,6	-1,9	-2,5	-2,5
Dívida bruta (SPNF)	60,2	62,3	72,5	78,3	83,4
Crescimento do PIB real	3,0	0,5	-3,8	-3,6	0,7

Fonte: WEO (outubro de 2017). SPNF significa Setor Público Não Financeiro. Os dados de 2017 são estimativas do FMI.

20. A adoção da nova regra de gastos representa uma mudança significativa para uma perspectiva mais de médio prazo. A regra é vinculante a partir do exercício financeiro de 2018. Entretanto, esse compromisso renovado com a disciplina fiscal pode ser prejudicado pela rigidez dos gastos e pela necessidade de reformas estruturais. Os gastos obrigatórios e os mecanismos constitucionais de indexação, que mantiveram os gastos em tendência de alta, não deixam muito espaço fiscal para gastos discricionários, inclusive o investimento público. Como resultado, os dispêndios de capital estão no topo da lista para cortes de despesas; o investimento do governo geral sofreu cortes superiores a 25% desde 2013.

21. A redução da rigidez do orçamento e a definição de estruturas de médio prazo são importantes para possibilitar que algum espaço fiscal seja alocado a investimentos no futuro próximo, e isso deve ser uma prioridade elevada. A reforma da previdência é uma das reformas estruturais essenciais que poderiam conter o crescimento dos gastos correntes e liberar espaço fiscal no médio prazo. Contudo, essa reforma não será suficiente para assegurar o cumprimento da regra de gastos – uma ampla revisão de todos os gastos obrigatórios, mecanismos de indexação e renúncias fiscais seria útil para identificar os alvos mais fáceis para a reforma. O desenvolvimento de uma estratégia fiscal e estruturas orçamentárias e fiscais de médio prazo também poderia dar sustentação à implementação da regra, fornecendo uma abordagem estratégica mais prospectiva para a tomada de decisões em questões de prioridades e objetivos de política fiscal. Essas ferramentas também podem ajudar a justificar a alocação de espaço fiscal a investimentos (ver Instituição 6). Finalmente, a experiência internacional mostra que as regras de gastos de médio prazos são mais eficientes para assegurar a sustentabilidade fiscal quando combinadas com uma âncora para a dívida, principalmente quando essas regras não abrangem todos os gastos públicos, como é o caso do Brasil.

2. Planejamento Nacional e Setorial (*Solidez institucional — Alta, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

22. Existe um grande número de estratégias nacionais e setoriais para tratar do investimento público, mas que contêm informações diferentes sobre custos e indicadores de desempenho.

- **Os programas nacionais de investimento público** incluem iniciativas de investimento de vulto, como o PAC (ver mais detalhes no Quadro 2). Informações sobre estimativas de custo para a fase de construção dos principais projetos de investimento, bem como os custos agregados por setor, podem ser encontradas nos sites dos programas. As metas de desempenho se concentram nos produtos (por exemplo, quilômetros de rodovias ou ferrovias, quantidade de hospitais construídos), e não nos resultados (por exemplo, redução das taxas de pobreza ou aumento da expectativa de vida). Existe um processo elaborado de relatórios dos projetos do PAC, com atualizações semestrais para o Congresso sobre a execução do programa e suas metas de desempenho.
- Por meio de sua abordagem programática, o **Plano Plurianual (PPA)** fornece uma visão geral das principais áreas para investimento público. Contudo, o PPA é um plano quadrienal para todas as políticas públicas do governo e não uma estratégia de investimentos pura. Mesmo assim, ele apresenta os gastos de capital planejados por programa, informações detalhadas sobre os custos e a execução dos principais projetos de investimento, além de algumas metas de produto e de realizações (ver Instituição 6).
- Estão disponíveis **documentos de planejamento setorial** para diversos setores essenciais, como energia, transportes e logística, saúde, educação e saneamento. Eles fornecem uma visão detalhada das necessidades de investimento, mas o custo agregado dessas estratégias geralmente não é informado com clareza. Normalmente, elas abrangem um período mais longo do que o PPA ou o PAC. Por exemplo, o Plano Nacional de Energia abrange 25 anos e o Plano Nacional de Saneamento Básico é de 20 anos. Os instrumentos de planejamento setorial mais sofisticados foram produzidos por agências específicas externas aos ministérios executores, como nos setores de energia (Empresa de Pesquisa Energética, EPE) e transporte (Empresa de Planejamento e Logística, EPL), esta última subordinada diretamente à Presidência da República e à SPPI. O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) e o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), a ser publicado em breve, fornecem projeções detalhadas e mapeamento das necessidades de expansão de energia e transportes nos próximos 10 (PDE) e 20 (PNLI) anos. O Plano Nacional de Educação, decenal, e o Plano Nacional de Saúde, quadrienal, também contêm elementos de necessidades de infraestrutura social. Todos esses documentos de planejamento setorial são voltados principalmente para o produto, com algumas poucas exceções (saneamento, educação).

Quadro 2. Cronologia dos Principais Programas de Investimento Público no Brasil

Este quadro apresenta uma cronologia e uma breve descrição dos principais programas brasileiros de investimento público ao longo das duas últimas décadas.

1996-2003: Os **programas Brasil em ação e Avança Brasil** buscavam reduzir o prazo de execução de investimentos prioritários, principalmente no setor de transportes. O governo ampliou o programa Brasil em Ação inicial e expandiu a quantidade de projetos, criando o programa Avança Brasil.

2005-2007: O **Projeto Piloto de Investimentos (PPI)** tinha uma carteira de R\$ 11,6 bilhões, ou 0,15% do PIB. Seus objetivos eram atrair o setor privado e dar visibilidade às atividades governamentais.

2007 – atualidade: O **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** foi uma expansão do PPI. O PAC contemplava investimentos em diversos setores, inclusive rodovias, ferrovias, energia, aeroportos, transporte urbano, telecomunicações e desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). Em sua primeira fase (2007-2010), foram alocados ao programa US\$ 150 bilhões, enquanto sua segunda fase (2011-2014) tinha compromissos de US\$ 500 bilhões. Inicialmente, o PAC fornecia maior supervisão e uma priorização mais clara de setores; contudo, ao longo do tempo, foram acrescentados mais setores e a implementação dos projetos se tornou mais descentralizada. Na segunda fase, mais de dois terços dos projetos foram executados pelos governos subnacionais. A seleção e filtragem dos projetos não seguia critérios técnicos e raramente eles eram submetidos a uma avaliação econômica sólida. Isso limitou a eficiência dos acordos de financiamento dinamizados e o monitoramento mais rígido durante a fase de implementação. Apesar das isenções e benefícios derivados da participação nesse programa, entre 2007 e 2015 a taxa de execução dos projetos foi baixa e apenas 37% deles foram completados (Opinião TCU 138). Devido à recessão, o escopo da terceira fase (2015-2018) foi reduzido gradualmente. No orçamento de 2017, as verbas inicialmente alocadas aos projetos do PAC foram significativamente reduzidas, de R\$ 37 bilhões para R\$ 19 bilhões.

2013-2016: O **Programa de Investimentos em Logística (PIL)** foi estabelecido como um grande programa de PPP e concessões. Ele contemplava a construção e operação de 7.500 km de rodovias, 10.000 km de ferrovias e 159 portos, totalizando R\$ 240 bilhões. O PIL visava aprimorar a revisão e o fluxo de projetos potenciais, aplicar padrões de avaliação mais rígidos e remover os gargalos que impediram resultados de investimento melhores no passado. Uma segunda fase foi lançada em 2015.

2016 até hoje: O **Programa de Parcerias de Investimento (PPI)**, subordinado à Presidência da República, foi estabelecido em 2016, com a transferência para ele de diversos projetos do PIL. Este programa visa atrair investimentos privados e centralizar e dinamizar a seleção dos projetos de concessão.

Fonte: Missão do FMI

23. A eficiência dessas estratégias de planejamento foi prejudicada pela priorização equivocada de projetos, pelo custeio irrealista e pelas múltiplas emendas parlamentares. A grande e intrincada rede de estratégias e planos acima descrita foi incapaz de fornecer orientação estratégica clara para o investimento público. Isso ficou particularmente claro no ambiente atual de encolhimento do espaço fiscal, com muito a fazer e recursos bastante escassos. O PAC, que quando de sua criação visava efetivamente grandes projetos de infraestrutura econômica, está hoje abarrotado de milhares de projetos de pequena escala. Embora tenha sido revisto e simplificado nos últimos anos, e seja amplamente monitorado, o uso do PPA na tomada de decisões é limitado, já que ele ainda é excessivamente detalhista e não se apoia em um cenário macrofiscal realista nem em diretrizes claras de custeio. As emendas parlamentares, que podem destinar recursos a projetos de capital fora do escopo de qualquer dos planos e estratégias existentes, também contribuíram para ampliar a defasagem entre o

investimento planejado e o investimento efetivo dos ministérios com grandes carteiras de projetos locais (como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades).

24. Nos últimos anos, a Casa Civil tentou priorizar melhor os investimentos.

A Presidência definiu um conjunto de “projetos prioritários” de interesse nacional, que apoia, orienta as decisões e monitora atentamente. Eles incluem sete projetos ou iniciativas de infraestrutura, o PPI e o Programa Nacional de Banda Larga. Além disso, no ambiente atual de restrições fiscais, uma relação de projetos do PAC próximos de sua conclusão foram priorizados para alocação de recursos por um comitê composto pela Presidência, o MPDG e o MF.

25. Entretanto, para estabilizar as prioridades de investimento ao longo do tempo, ainda é necessária uma estratégia nacional de investimento clara e isso uma prioridade elevada. Ela delinearía as principais prioridades para o médio e longo prazo, em linha com os instrumentos de planejamento setorial. O “plano de desenvolvimento estratégico de longo prazo”, que a Casa Civil está considerando atualmente em um projeto de lei sobre a governança geral da União, definiría metas e objetivos de longo prazo para o país e poderia desempenhar esse papel. Esse documento poderia ser uma âncora para um novo fluxo dos principais projetos, acessíveis e priorizados, apoiado em custeio realista e processos transparentes de seleção.

3. Coordenação Central-Local (*Solidez institucional: Média, Eficiência: Baixa, Prioridade de reforma: Alta*)

26. O governo federal supervisiona as operações de empréstimos e muitas transferências de capital dos governos subnacionais, mas grande parte dos investimentos locais não é coordenada com as prioridades federais. O governo federal desempenha um papel importante no monitoramento e apoio financeiro aos investimentos subnacionais. Uma resolução do Senado¹¹ define limites legais claros para os empréstimos dos governos subnacionais: os índices de endividamento líquido sobre a receita líquida corrente estão limitados a 200% para os estados e a 120% para os municípios. Esses índices são monitorados regularmente pelo Tesouro. Além disso, segundo a Regra de Ouro, as operações de crédito não podem superar os gastos de capital (ver Instituição 1). Para tomar empréstimos, os governos subnacionais devem solicitar autorização formal do MF. Além desse monitoramento, o governo federal dá apoio financeiro aos investimentos locais, já que os governos subnacionais se beneficiam de transferências do orçamento federal, algumas das quais destinadas a projetos de investimento específicos. Nos últimos cinco anos, essas transferências financiaram em média 17% dos projetos de investimento executados localmente e 285 dos investimentos financiados direta ou indiretamente (transferências ou injeções de capital) pelo governo federal (Tabela 4). Embora o montante dessas transferências esteja disponível no orçamento, os orçamentos de capital dos governos locais não são discutidos pelo governo central e não há uma visão consolidada do total de investimentos planejados pelos estados e municípios.

¹¹ Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, na aplicação do Artigo 30 da LRF de 2000.

Tabela 4. Transferências de Capital do Governo Federal para os Governos Subnacionais

	2012	2013	2014	2015	2016
Transferências de capital (bilhões de R\$)	20,7	15,2	17,5	13,9	18,8
Parcela dos investimentos subnacionais	20%	14%	15%	15%	22%
Parcela dos investimentos financiada pelo governo federal¹²	40%	24%	23%	26%	29%

Fontes: MDPG e estimativas do corpo técnico do FMI.

27. A coordenação entre as estratégias de investimento federais e locais são prejudicadas pela fragmentação das transferências, capacidade local baixa e microgestão federal. Muitas vezes, as transferências discricionárias de capital assumem a forma de convênios¹³, dotações projeto a projeto geralmente monitoradas do início ao fim pela Caixa Econômica Federal (ver Quadro 3). Esses acordos entre os ministérios executores e os governos subnacionais podem ser firmados após uma chamada de propostas para projetos locais sob uma iniciativa específica ou já estarem planejados explicitamente no orçamento ou no PAC. Algumas vezes, podem ser feitos diversos convênios para um único projeto de investimento. Convênios também podem ser resultado de emendas parlamentares e podem ameaçar significativamente os planos de investimento definidos pelos ministérios executores¹⁴ (ver também o Quadro 6). A gestão desse sistema fragmentado é difícil para os ministérios executores, que podem terminar com carteiras de milhares de projetos de pequeno porte. Os governos subnacionais podem não contar com capacidade suficiente para preparar e executar adequadamente os projetos, já que, frequentemente, a preparação, avaliação, seleção e gestão de projetos são deficientes em nível subnacional.

28. Encontrar um melhor equilíbrio entre a supervisão federal e a descentralização fiscal é uma prioridade elevada. Atualmente, os ministérios estão envolvidos na seleção de projetos de pequeno porte em muitos estados e município. Por exemplo, apenas o Ministério da Saúde tem mais de 38.000 projetos. Idealmente, os ministérios executores deveriam evitar tal envolvimento com projetos em nível micro e se concentrar nos programas ou iniciativas, transferindo a alocação de recursos para o nível local. Contudo, a capacidade deficiente para gestão de projetos nos governos subnacionais tem sido uma barreira: no passado recente, tentativas de modelos mais desenvolvidos não conseguiram apresentar resultados satisfatórios.

29. A adoção gradual de dotações baseadas em programas poderia evitar a necessidade de envolvimento do governo central na execução e monitoramento de projetos de capital. Entretanto, para terem sucesso as novas propostas de reforma devem reconhecer a significativa

¹² Os investimentos financiados pelo governo federal são definidos aqui como a soma dos gastos diretos de capital efetuados pelo governo federal, transferências para governos subnacionais e aplicações financeiras (injeções de capital nas EE para fins de investimento). Isso corresponde às categorias GND4 e GND5 na classificação orçamentária brasileira.

¹³ Outros tipos de transferências incluem transferências voluntárias, por meio das quais um ministério pode financiar diretamente atividades executadas por governos subnacionais, e contratos de parceria, geralmente com organizações da sociedade civil, usadas para acelerar a execução de projetos, principalmente dentro do PAC.

¹⁴ Esse é particularmente o caso quando as emendas parlamentares não podem ser contingenciadas, como acontece quando elas se relacionam aos mínimos compulsórios para saúde e educação.

necessidade de desenvolvimento de capacidade no nível local, além do fato de que alguns governos subnacionais, principalmente nas áreas urbanas e mais ricas, podem estar melhor preparados do que outros para uma maior transferência de responsabilidade e podem requerer uma abordagem mais baseada em riscos.

Quadro 3. Transferências de Capital para Governos Subnacionais no Brasil

O Brasil é um dos países da América Latina com a execução mais descentralizada do investimento público. Os gastos de capital subnacionais são financiados com recursos próprios dos estados e municípios, empréstimos e transferências do governo federal, tanto automáticas como discricionárias. As dotações discricionárias federais financiam uma ampla gama de atividades no nível subnacional e usam diversos esquemas de projeto, gestão e monitoramento. Cada ministério tem suas próprias metodologias para conceder verbas e monitorar a execução dos projetos.

Na estrutura atual existem três tipos de transferências discricionárias. Em primeiro lugar estão as *transferências voluntárias*, por meio das quais um organismo federal (geralmente um ministério) financia projetos ou atividades dos estados e municípios. O segundo modo é a concessão de *dotações* ou *convênios*, que o Governo Federal usa para transferir recursos e monitorar todo o ciclo do programa ou atividade financiado por elas. Geralmente, esse papel tem sido desempenhado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Atualmente, praticamente todas as transferências de capital empregam essa modalidade. O terceiro são os *acordos de parceria*, inicialmente restritos a organizações da sociedade civil. Esse instrumento foi usado em projetos do PAC para acelerar a liberação dos recursos e o avanço de obras previamente selecionadas.

Todas as atividades financiadas por transferências voluntárias são explicitamente identificadas e alocadas no orçamento federal. Cada ministério distribui recursos por meio de seus programas descentralizados. Geralmente, tais programas são destinados a solucionar externalidades, deseconomias de escala e deficiências de capacidade técnica. Contudo, durante o processo orçamentário, os legisladores podem introduzir emendas que, se aprovadas, alteram a alocação de recursos proposta pelo poder executivo. Uma vez que o orçamento seja aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente, cada ministério seleciona os programas mais relevantes e publica anualmente um edital para que os estados e municípios apresentem propostas. Alternativamente, um ministério pode identificar necessidades locais específicas e fornecer recursos para o desenvolvimento de um programa nos municípios de uma região ou grupo de estados que receberam prioridade.

O ministério que concede a dotação é responsável por orientar, monitorar e avaliar a implementação dos programas que financia. O órgão que concede a dotação também é encarregado de assinar os acordos e emitir normas e diretrizes para a liberação de recursos financeiros. Essas responsabilidades incluem até mesmo verificar se a legislação de compras está sendo aplicada adequadamente. Dada a grande dispersão geográfica dos contratos de dotação, o monitoramento, controle e certificação de conformidade não são questões logísticas triviais. Embora recebam assistência técnica dos ministérios e da CEF, para os beneficiários das dotações a preparação de propostas e cumprimento de todas as suas obrigações durante a execução do projeto pode ser bastante difícil, principalmente para aqueles menores e de menor capacidade técnica.

Fonte: *Missão do FMI*

4. Parcerias Público-Privadas (*Solidez institucional — Média, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

30. Apesar de um marco legal elaborado, não há uma estratégia publicada para PPP e concessões, nem critérios para a seleção de projetos; os riscos associados também não são registrados. Seguindo a prática internacional, neste relatório o termo parceria público-privada

inclui as concessões nos quais o usuário paga pelo serviço, bem como os projetos nos quais é o governo que paga. No Brasil, o termo é geralmente usado com um sentido mais estrito, para referir-se apenas ao segundo tipo de projetos. As concessões e outros tipos de PPP são regidos por duas leis diferentes¹⁵, que definem as condições nas quais esses arranjos podem ser conduzidos. No nível federal, as concessões são a principal modalidade de parceria com o setor privado. Apesar da prioridade dada atualmente a essa via de investimento, para contornar a falta de espaço fiscal, não há um documento estratégico publicado sobre concessões, que daria uma noção dos planos de médio prazo do governo, inclusive setores prioritários e produtos e resultados projetados. Não há uma relação de critérios padrão para firmar contratos de concessão.

31. A análise do valor pelo dinheiro não parece ser sistemática nos diversos setores e não há uma metodologia padrão publicada nem uma unidade dedicada a tal análise.¹⁶

Há transparência nos projetos de concessão individuais, já que os contratos geralmente estão disponíveis nos sites das agências regulatórias. Contudo, não há uma visão consolidada dos projetos de concessão existentes e planejados. Finalmente, embora os pagamentos do governo para as PPP que não sejam concessões estejam limitados a 1% da receita líquida corrente (Artigo 22 da Lei das PPP), não há limite similar nas concessões. Os passivos contingentes (explícitos ou implícitos) associados aos projetos federais de concessão não são limitados e nem analisados ou informados de forma consolidada.

32. Reformas recentes centralizaram a seleção das principais concessões e estão aumentando a eficiência do ciclo do projeto. O lançamento do PPI e a subordinação de sua secretaria (SPPI) à Presidência da República são tentativas de reforçar a coordenação e centralizar a capacidade de preparação de projetos de PPP e de concessões. O PPI é um dos “projetos prioritários” supervisionados pela Casa Civil, que funciona como coordenadora dos diversos atores envolvidos na preparação e avaliação do projeto, inclusive os ministérios executores, o MPDG e agências como a EPL. Ela também acelera a preparação das licitações e das licenças ambientais, que foram gargalos significativos nos últimos anos. O PPI se tornou uma fonte identificada de informações para os investidores locais e estrangeiros, que o utilizam para obter detalhes sobre como licitar projetos. De forma geral, a SPPI tem sido relativamente eficiente na preparação de novos projetos; segundo ela, já foram assinadas a concessão de cerca de 12 projetos importantes de concessão de infraestrutura. Como o espaço fiscal é limitado para o lançamento de novos projetos de investimento financiados por recursos públicos, a prioridade é a atração de investimentos privados. Após as reuniões do Conselho, a SPPI publica relações atualizadas de projetos “qualificados”. Contudo, a estratégia e os critérios de pré-seleção de

¹⁵ PPP: Lei nº 11709, de 2005; concessões: Lei nº 8987, de 1995.

¹⁶ A lei das PPP faz referência ao conceito do valor pelo dinheiro no seu Artigo 10, que condiciona a contratação de parceria público-privada à autorização da autoridade competente fundamentada em estudo técnico que demonstre “a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada”.

projetos dentro do escopo do PPI ainda não foram divulgados e diversas concessões, inclusive propostas não solicitadas, ainda estão fora dessa iniciativa.

33. A publicação de uma estratégia para PPP e concessões e a consolidação fiscal das informações sobre a carteira existente e os riscos fiscais associados são prioridades médias.

Pela primeira vez, este ano o anexo sobre riscos fiscais da LDO contém uma seção dedicada aos riscos associados às PPP e às concessões. Embora esse primeiro passo seja importante, essa seção é basicamente qualitativa, principalmente no que tange às concessões. Uma relação da carteira atual de concessões em nível federal, bem como de outros tipos de PPP em nível subnacional poder reforçar a transparência em relação aos riscos associados a essas transações. Com efeito, embora possam não envolver passivos contingentes explícitos, as concessões podem levar a passivos contingentes implícitos (e perdas de receita significativas) para o governo, com a possibilidade de que ocorram situações onde o governo precise intervir em caso de fracasso das concessionárias privadas, obrigando-o a fornecer o serviço de forma temporária ou permanente. No Anexo 4, as práticas atuais para PPP/concessões são discutidas e comparadas com as boas práticas internacionais.

5. Regulamentação das Empresas de Infraestrutura (*Solidez institucional — Alta, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Média*)

34. Na maioria dos mercados existe concorrência pela infraestrutura econômica e supervisão federal dos investimentos e do desempenho financeiro das EE. No Brasil, a maioria dos mercados para infraestrutura econômica é competitiva, com concorrentes locais e estrangeiros. A parcela do setor privado pode ser significativa – ferrovias, portos e a maioria das estradas com pedágio são concessões geridas pelo setor privado. O setor de telecomunicações foi privatizado no final da década de 1990. Empresas estrangeiras estão presentes em alguns setores, como geração e transmissão de eletricidade, e chegam a predominar em setores como telecomunicações celulares ou mobilidade urbana. As EE são atores extremamente importantes no setor de infraestrutura, particularmente a Petrobras e a Eletrobras (94% dos investimentos planejados pelas EE para 2017). Após a aprovação por seus respectivos conselhos de administração, os orçamentos de investimento de todas as 133 EE federais não dependentes são apresentados ao governo para revisão. Esses orçamentos de investimento são consolidados e aprovados pelo legislativo, sendo publicados como parte da lei orçamentária anual. Anualmente, o MPDG publica uma visão financeira consolidada da carteira de EE. Desde o final de 2016, boletins trimestrais apresentam informações adicionais sobre o desempenho financeiro e a execução dos investimentos das EE.

35. Ainda existem barreiras para um acesso efetivo ao mercado de infraestrutura, e as agências regulatórias brasileiras não são totalmente independentes, principalmente em termos financeiros. As empresas privadas brasileiras e as EE têm uma vantagem comparativa na compreensão da complexidade das licitações de concessões de infraestrutura. Com efeito, diversos mercados ainda estão concentrados em grandes estatais e suas subsidiárias, como a Eletrobras no setor de eletricidade, ou em empresas privadas brasileiras, como é o caso de setor de saneamento, onde quatro empresas brasileiras detêm 80% do mercado. As atividades e os

preços desses mercados de infraestrutura são regulados por diversas agências federais formalmente independentes, como a ANEEL no setor elétrico, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) no setor rodoviário e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) no setor de telecomunicações.

36. No setor de energia e transportes, as agências funcionam simultaneamente como reguladoras de seus respectivos setores e autoridades encarregadas da licitação e contratação dos projetos de concessão. Isso pode levar a conflitos de interesses ou mudanças súbitas nas práticas regulatórias.¹⁷ As agências regulatórias foram afetadas pelos atrasos na nomeação dos membros de seus conselhos de administração e com a desvinculação de suas receitas, o que pode ter prejudicado a implementação de seus mandatos.¹⁸ As melhores práticas e diretrizes internacionais recomendam que agências objetivas, qualificadas e imparciais sejam garantidas por meio de clareza de atribuições, dotações adequadas e independência de liderança.¹⁹

37. Esclarecer o papel das agências regulatórias e fortalecer sua independência é uma prioridade média. Um projeto de lei aprovado pelo Senado em 2016 poderia contribuir para melhorar a independência das agências. O projeto inclui limitação à duração das vacâncias e a reforma do processo de nomeação: a decisão final sobre a nomeação ainda seria do Presidente; as opções estariam restritas a uma lista preparada pelo Conselho com base em uma relação de critérios profissionais. Em linha com a orientação da OCDE sobre a independência dos reguladores, o orçamento das agências deve ser protegido para que seus recursos se mantenham tão estáveis quanto possível. A separação das funções de regulamentação e gestão de contratos deveria ser deixada clara para evitar possíveis conflitos de interesses.²⁰

C. Alocação de Investimentos aos Projetos e Setores Corretos

6. Orçamento plurianual (*Solidez institucional — Média, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

38. O PPA 2016-2019 abrange um conjunto detalhado de programas, projetos e atividades para cada ministério executor. Para cada programa, são incluídas projeções do custo de capital total (Anexo III) e de gastos nos quatro anos do plano (Anexo II), com as projeções para 2016 deste último vinculadas à LOA de 2016. O orçamento é preparado em bases anuais, apresentando tetos de despesas para os ministérios executores apenas para o próximo exercício financeiro. Atualmente, os custos do ciclo de vida completo dos principais projetos, que

¹⁷ Banco Mundial, *Benchmarking Regulatory Governance Practices in Brazil Against International Practices*, 2016.

¹⁸ Banco Mundial, *Competition-Related Regulatory Restrictions in Engineering Services in Brazil*, 2016.

¹⁹ OCDE, *The Governance of Regulators, Creating a Culture of Independence: Practical Guidance Against Undue Influence*, 2017.

²⁰ Para considerações adicionais sobre a eficiência e independência das agências regulatórias, ver Banco Mundial, Raiser et al., *De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade*, 2017.

incluem custos operacionais e de manutenção, não são divulgados nem no PPA nem no processo orçamentário anual. A LDO 2018 prevê que o custo dos projetos, considerando seu ciclo de vida, serão incluídos nas informações complementares da LOA 2018. Anualmente, é preparado e enviado ao Congresso um relatório sobre a implementação do PPA. O relatório de 2016 incluía, para cada programa, as projeções quadrienais originais do PPA, as alocações do orçamento de capital originais e revistas da LOA 2015 e os montantes efetivamente gastos em 2016.

39. A eficiência do planejamento plurianual do investimento público é enfraquecida pela inexistência de um processo móvel de orçamento de médio prazo para transformar os projetos do PPA em alocações orçamentárias ao longo do tempo. O PPA não é enquadrado em um cenário macrofiscal realista e não orienta ativamente o processo orçamentário, já que é excessivamente detalhado e projeta custos que não estão baseados em diretrizes claras de custeio. As projeções de custeio para quatro anos do PPA não são detalhadas por ano e não são atualizadas. O relatório de monitoramento enviado ao Congresso, acima mencionado, não inclui todos os projetos (apenas aqueles com gastos em 2016) nem apresenta projeções atualizadas para o restante do período do PPA (2017-2019). Não há um mecanismo (por exemplo, por meio de códigos de projeto) para vincular as alocações do orçamento às do PPA. Como os projetos do PPA têm ciclo de vida projetado de até 20 anos, o foco em um segmento de quatro anos não indica um planejamento eficiente dos investimentos. Isso resulta na pulverização de recursos em um grande número de projetos não priorizados; além disso, os projetos do PPA em vigor podem não figurar no próximo.

40. O planejamento e a orçamentação devem ser fortalecidos pela introdução de um arcabouço orçamentário móvel de médio prazo e isso deve receber prioridade elevada. A definição de tetos orçamentários indicativos de médio prazo²¹, com um quadro fiscal realista de médio prazo, aumentaria a previsibilidade de recursos para os ministérios executores, melhorando assim a eficiência do planejamento dos investimentos. Além disso, uma perspectiva móvel de médio prazo forneceria um mecanismo para a incorporação dos custos recorrentes futuros associados aos projetos de investimento e uma estrutura para a preparação dos custos do projeto em seu ciclo de vida, a fim de facilitar a análise da viabilidade financeira num prazo mais longo. Não obstante, a introdução de um quadro orçamentário de médio prazo constituirá um desafio significativo e exigirá o desenvolvimento de capacidade substancial no governo e no Congresso. O Brasil tem em vigor diversos componentes de quadros de médio prazo e relatórios recentes do FMI forneceram orientação sobre uma abordagem passo a passo para a

²¹ Os quadros orçamentários de médio prazo muitas vezes incluem tetos consolidados para cada ministério (ou seja, sem detalhamento por rubricas econômicas, inclusive gastos correntes e de capital). A prática de não detalhar antecipadamente os tetos dá aos ministérios executores mais flexibilidade para preparar seus orçamentos segundo a combinação de insumos mais eficiente.

implementação de um quadro fiscal de médio prazo e para a migração para um quadro orçamentário de médio prazo.²²

7. Abrangência do Orçamento (*Solidez institucional — Alta, Eficiência — Alta, Prioridade de reforma — Baixa*)

41. Gastos de capital significativos são efetuados por entidades extraorçamentárias, mas com autorização legislativa e divulgação na documentação do orçamento. Estima-se que, em 2016, 66% do investimento público total em nível federal tenha sido executado coletivamente por EE ou com recursos extraorçamentários. A LOA contém informações sobre os gastos de capital, classificados por todas as fontes de recursos no nível federal, inclusive os de ministérios e órgãos executores e agências, do principal fundo de receitas do governo federal, incorporando transferências para governos subnacionais, fundos extraorçamentários, EE (dependentes e não dependentes de recursos orçamentários) e financiamento externo.^{23,24,25} Todos esses gastos são apresentados por ministério executor relevante, incluindo injeções de capital financeiro em EE (referidas como aplicações financeiras). As transações de PPP em nível federal (inclusive concessões) são apresentadas por ministério e agência no Volume I da LOA (por exemplo, fluxo de receitas geradas por concessões).²⁶

42. A abrangência do orçamento poderia ser aprimorada por meio da divulgação de mais informações sobre as despesas de capital financiadas por fontes não orçamentárias; em relação a outras áreas, essa é uma área de reforma de baixa prioridade. Informações adicionais, inclusive uma relação dos saldos associados a todos os recursos extraorçamentários, bem como informações financeiras resumidas sobre todas as PPP/concessões e EE poderiam ser apresentadas na forma de um anexo à LOA. Além disso, uma análise quantitativa das PPP/concessões e riscos fiscais associados, inclusive passivos contingentes implícitos, poderia ser apresentada no anexo pertinente da LDO (ver Instituição 4).

²² Para mais informações sobre a implementação de quadros fiscais e orçamentários de médio prazo, ver FMI, Curristine et al, *Reformas da gestão financeira pública em apoio à implementação da regra de despesas*, 2017 e Relatório do FMI, *Developing A More Resilient Fiscal Framework* 2016.

²³ Em linha com a constituição, a LOA abrange: (i) o Orçamento Fiscal, composto pela receita tributária e pelos gastos (correntes e de capital) de toda administração pública, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; (ii) o Orçamento da Previdência Social, incluindo receitas e gastos com pensões, gastos sociais e seguro social; e (iii) o Orçamento de Investimentos, que contém os gastos de investimento das EE não dependentes do orçamento.

²⁴ As fontes de financiamento externos são incluídos na LOA na fonte financeira 48 (em dinheiro) e 49 (em bens e serviços).

²⁵ O fundo extraorçamentário mais significativo é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que financia projetos de investimento em infraestrutura urbana e em habitação para pessoas de baixa renda.

²⁶ Os recursos federais para PPP únicas, não caracterizadas como concessões, são fornecidos por meio de aplicações financeiras no parceiro da PPP. Elas são capturadas na LOA. O governo federal não dá subsídios em dinheiro às concessionárias.

8. Unidade Orçamentária *(Solidez institucional — Média, Eficiência — Média, Prioridade de reforma — Média)*

43. Os orçamentos de capital e de gastos correntes são preparados por um único ministério e apresentadas em um único documento. O MPDG é responsável por gerenciar o processo de orçamento integrado. O processo de preparação de orçamentos para os gastos correntes e de capital no nível de ministério executor é conduzido por uma unidade de planejamento e orçamento. Os gastos correntes e de capital por ministério são apresentados nos Volumes III, IV e V da LOA. Todas as tabelas do orçamento incluem detalhes sobre o ministério executor e fazem uma distinção clara entre gastos correntes e de capital, usando uma classificação compatível com os padrões internacionais. Esses gastos são apresentados por ministério executor, mas não por programa.

44. Embora os custos correntes relacionados a projetos sejam incluídos na LOA, seus custos operacionais futuros não são explicitados. Custos capitalizados associados à realização de projetos são incluídos na LOA sob o GND (grupo de natureza de despesa) 3. Embora em alguns projetos de investimento de capital sejam calculados os custos operacionais e de manutenção constantes associados a eles, isso não é sistemático. Por exemplo, a ficha usada por alguns ministérios para novos projetos não exige informação sobre esses custos. A informação não é usada na preparação do orçamento nem é incluída na LOA, no PAC ou no PPA.

45. A eficiência dos investimentos de capital seria aprimorada por um processo orçamentário que permitisse a incorporação dos custos futuros recorrentes. A preparação de orçamentos com horizonte de médio prazo e tetos indicativos também de médio prazo permitiria aos ministérios executores conduzir projetos de investimento de forma mais eficiente, inclusive calculando os custos contínuos para operar e manter o ativo e assegurando seu provisionamento no orçamento. Na ausência de uma estrutura de médio prazo, existe o risco de que a conclusão dos projetos de investimento de capital seja muito mais demorada devido à falta de recursos previsíveis e sistemáticos e/ou a sua má utilização devido ao provisionamento insuficiente dos custos para operação ou manutenção.

9. Avaliação do Projeto *(Solidez institucional — Baixa, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta)*

46. As avaliações das propostas de projetos de capital não são conduzidas nem publicadas sistematicamente. Não estão em vigor procedimentos centralizados que determinem que os ministérios executores avaliem financeira ou economicamente os projetos como parte de sua preparação. Não há documentação sobre metodologias padronizadas para análise de custo/benefício ou de valor pelo dinheiro em relação à decisão sobre as modalidades de financiamento (por exemplo, entre recursos orçamentários e PPP/concessões). Não há uma agência central que dê apoio aos ministérios executores na avaliação dos projetos. Embora alguns ministérios executores conduzam algumas análises financeiras e/ou econômicas, isso não é feito de forma sistemática. As estimativas de custos das propostas de projetos são preparadas com o uso de normas detalhadas, baseadas em custos unitários. Contudo, a subestimação dos custos do projeto sugeriria que essas não estão estimando efetivamente seus custos reais.

47. Na prática, são poucas as análises de viabilidade econômica ou financeira dos projetos de capital feitas como parte de sua preparação. O principal tipo de análise de projeto que é conduzida é a de obras técnicas de engenharia (projeto) e conformidade legal (por exemplo, para possíveis projetos de PPI). Alguns ministérios preparam análises de opções e avaliam os riscos, principalmente quando as EE estão considerando projetos para a eventual participação do setor privado. Entretanto, essa prática não é usual e são conduzidas poucas ou nenhuma análise de custo/benefício. Existe uma trilha paralela usada pelos ministérios executores para a preparação de projetos com financiamento orçamentário e para os projetos que visam atrair o interesse do setor privado. Não é conduzida análise do valor pelo dinheiro que compare o valor relativo das diversas modalidades de financiamento para determinar qual oferece o melhor valor para o governo.

48. A fim de melhorar os resultados dos gastos públicos de investimento, é preciso que haja um maior foco na preparação de projetos de boa qualidade, o que deve receber uma prioridade elevada. Constatções sistemáticas nos relatórios de auditoria citam a deficiência na preparação de projetos como um fator essencial para os investimentos de capital medíocres. As avaliações são um elemento essencial no ciclo do projeto para verificar sua viabilidade econômica e financeira e identificar os riscos potenciais (ver Quadro 4). Devem ser estabelecidos procedimentos e metodologia para custeio e avaliação de propostas de projeto, com o nível de complexidade baseado no porte do projeto. Eles devem ser acompanhados por diretrizes detalhadas e desenvolvimento de capacidades para as equipes central e dos ministérios executores. Em alguns países, as avaliações são feitas para os ministérios executores pela equipe de uma instituição central (por exemplo, Ministério do Planejamento) ou por uma agência independente. Em outros, é feita uma revisão independente das avaliações para verificar as premissas subjacentes e o eventual viés otimista que pode ser uma característica comum das avaliações de projetos, particularmente os preparados pelo ministério executor que os patrocina.

Quadro 4. Técnicas Analíticas para Avaliação de Projetos

Estão disponíveis diversas técnicas para avaliar as opções. Essas técnicas de avaliação podem ser aplicadas a diversas formas de análise. As principais técnicas usadas (a maioria das quais envolve o desconto (trazer a valor presente) dos valores de uma forma ou de outra) são:

Método do valor presente líquido (VPL): As receitas de um projeto são estimadas com a dedução das saídas, descontadas e comparadas com o investimento inicial. A opção preferida é a que apresenta o maior valor presente líquido positivo.

Método da taxa interna de retorno (TIR): A TIR é a taxa de desconto que quando aplicada às receitas líquidas de um projeto as iguala ao investimento inicial. A opção preferida é aquela cuja TIR está mais acima de uma taxa de retorno especificada.

Razão de custo-benefício: A razão de custo benefício equivale às receitas líquidas descontadas divididas pelo investimento inicial. A opção preferida é aquela cuja razão está mais acima de 1. De qualquer forma, normalmente não deve ser realizado um projeto com razão custo-benefício inferior a 1.

Fonte: Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, Ministério das Finanças da Irlanda.

10. Seleção de Projetos (*Solidez institucional — Baixa, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

49. Não há critérios padronizados para a seleção de projetos, nem para que os ministérios executores selecionem projetos para o estoque de projetos de capital ou para que o MPDG selecione projetos para inclusão no orçamento anual. No formato do PAC, o governo mantém um estoque de projetos de investimento importantes aprovados para inclusão no orçamento anual. Cada ministério executor tem seu próprio conjunto de critérios para a seleção dos principais projetos para aprovação para esse estoque, mas eles não são detalhados nem divulgados. A qualidade e abrangência desses critérios varia segundo o ministério. Em alguns ministérios, com estratégias setoriais, os critérios incluem o alinhamento com suas prioridades estratégicas e com as prioridades nacionais, o grau de complexidade do projeto e sua gestão (por exemplo, riscos) e custos em relação à provável disponibilidade de recursos.

50. O processo de seleção de projetos para inclusão no estoque do PAC e para apresentação para financiamento orçamentário (não PAC) é de responsabilidade dos ministérios executores. As propostas para inclusão no PAC são enviadas para o MPDG. A seleção dos principais projetos para inclusão no estoque do PAC é feita pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC)²⁷ com base nos detalhes fornecidos pelos ministérios executores e em discussões conjuntas. Como observado no Quadro 2, o PAC II expandiu consideravelmente a quantidade de projetos incluídos em seu estoque o que, ao longo dos anos, resultou em uma longa relação de projetos desejados. Embora essa longa relação continue a existir no papel, dada a disponibilidade limitada de recursos o orçamento do PAC foi reduzido consideravelmente e se concentra em priorizar os projetos próximos de sua conclusão para inclusão no orçamento. Agora, os novos projetos (ou aumento no escopo de projetos existentes) só podem ser colocados no estoque se um ministério indicar outro (ou parte de outro) que possa ser removido. Como discutido na Seção B, o PAC está agora sujeito a contingenciamentos.

51. A seleção dos possíveis projetos PPI é feita pelo Conselho do PPI com base no potencial de atratividade para o setor privado.²⁸ No caso de outras concessões e de projetos de menor relevância (não PAC), a seleção é feita pelo ministério executor pertinente. O governo não conduz uma revisão central sistemática da avaliação dos principais projetos antes que seja tomada a decisão de incluí-los no orçamento. Atualmente, os projetos são selecionados para alocação de verbas na LOA principalmente com base em seu nível de conclusão, a fim de

²⁷ O CGPAC é composto pela alta administração do MPDG (Secretaria do PAC, Secretaria do Orçamento Federal e Secretaria do Planejamento e Investimentos Estratégicos), Casa Civil da Presidência da República (Seção de Monitoramento) e Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Monitoramento Econômico).

²⁸ O Conselho do PPI é composto pelo Presidente da República, Ministro Chefe da Secretária Geral da Presidência, Ministro Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministro das Minas e Energia, Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Ministro do Meio Ambiente, Presidente do BNDES, Presidente da Caixa Econômica Federal e Presidente do Banco do Brasil.

minimizar os custos de sua interrupção, e em outras prioridades políticas. O Quadro 5 apresenta como exemplo os critérios de seleção utilizado na Austrália.

Quadro 5. Critérios de Seleção Utilizados na Austrália para Projetos de Infraestrutura Importantes

Esses são alguns dos principais critérios usados na Austrália para a seleção de projetos de infraestrutura importantes:

- Fazer parte de um conjunto de propostas coerentes para um pacote de reformas (por exemplo, medidas de gestão da demanda e acordos de governança) e investimentos de longo prazo, que sejam resultado direto de processos de planejamento de infraestrutura, meticulosos e baseados em evidências, e as estratégias resultantes – e que sejam apresentados claramente naquele contexto.
- Dar suporte às prioridades estratégicas da Infrastructure Australia, inclusive propostas que reflitam as estratégias nacionais desenvolvidas por ela.
- Identificar e quantificar claramente o problema e explicar porque sua solução está recebendo prioridade maior que outros possíveis problemas.
- Ser um pacote sofisticado de reformas e iniciativas de investimento, com foco em iniciativas de reforma. Todas as iniciativas de investimento em capacidade devem demonstrar claramente porque o uso mais eficiente da rede existente, por exemplo, por meio de reforma regulatória ou do sistema de formação de preços, não é uma solução melhor.
- Ser lastreados por uma ampla e sólida projeção de demanda/preços, estimativas de capital e custo operacional e análise de custo/benefício econômico.

Fonte: Infrastructure Australia.

52. A eficiência da seleção de projetos é prejudicada pela ausência de um filtro único e eficiente para a inclusão no estoque ou no orçamento final. Na prática, os projetos podem ser selecionados pelo MPDG, pelo Conselho do PPI ou pelo Congresso, na forma de emendas parlamentares (ver Quadro 6). Os projetos selecionados pelo Congresso não necessariamente são escolhidos no estoque nem estão prontos-preparados e aprovados.

53. Uma abordagem mais rigorosa e disciplinada à seleção dos projetos a serem financiados com recursos federais melhoraria a eficiência e os resultados do investimento público; desenvolver essa abordagem deveria ser uma das principais prioridades. O MPDG está trabalhando em um projeto de lei para definir critérios padronizados para a preparação e seleção de projetos, a serem aplicados a todos os tipos de projetos de infraestrutura, inclusive PPP/concessões. Como parte desses critérios, na preparação de projetos os ministérios executores seriam obrigados a conduzir uma avaliação, inclusive análise econômica e financeira (por exemplo, ver Quadro 7). Exigir avaliações de projetos e critérios de seleção padronizados, inclusive comparando-os especificamente com as prioridades estratégicas do governo, aprimorará a qualidade dos projetos preparados e, com a identificação dos projetos inviáveis ainda nas fases iniciais, reduzirá o potencial desperdício de recursos.

Quadro 6. Impacto das Emendas Parlamentares sobre o Investimento Público no Brasil

O quadro legal e constitucional brasileiro permite a criação de verbas reservadas por meio de emendas parlamentares. A emenda constitucional nº 86, de 2015, determina que 1,2% das receitas correntes líquidas²⁹ da União sejam reservadas a cada ano para emendas parlamentares à lei de orçamento – cerca de R\$ 8 bilhões em 2015. Nos últimos anos, a LDO também reservou 0,8% das receitas correntes líquidas para emendas conjuntas.

As emendas parlamentares introduzidas antes da aprovação do orçamento criam uma defasagem entre os planos estratégicos de investimento dos ministérios executores e a eventual alocação orçamentária. Cerca de 10.000 emendas são propostas a cada ano, a maioria das quais afeta o orçamento de capital com a introdução de novos projetos de investimento de pequeno porte e modifica a alocação planejada de recursos. Não é verificada a coerência das emendas com as estratégias nacionais de investimento em vigor e elas podem ser incompatíveis com as necessidades locais efetivas. Muitas vezes, elas são baseadas em preparação imprecisa e avaliação deficiente. Em última análise, as emendas parlamentares representam uma grande parcela do orçamento de investimentos adotado. Por exemplo, em 2015 as emendas atingiram mais de 60% das verbas solicitadas pelo Ministério das Cidades.

As emendas parlamentares também são uma fonte de ineficiências na execução orçamentária. A execução da maioria das emendas depende de convênios, que precisam ser monitorados pelos ministérios executores. Esse é principalmente o caso dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades, que recebem a maior parcela das emendas individuais. Finalmente, como a liberação de recursos para as emendas pode ser usada pelo Executivo para obter apoio no Congresso, o uso oportuno e eficiente dos recursos é uma consideração secundária.

Os ministérios consideraram essas restrições e buscaram o apoio do Congresso antes e durante a aprovação do orçamento, com sucesso limitado. O Ministério dos Transportes organiza reuniões com os congressistas, antes e durante as discussões da PLOA, a fim de apresentar suas prioridades e convencê-los com base em fatores técnicos. Outros ministérios, como o da Ciência e Tecnologia, publicaram folhetos destinados especificamente a apresentar aos congressistas suas iniciativas prioritárias e a convencê-los a contribuir para elas.

Fonte: Missão, Banco Mundial (Raiser et al.), De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade, 2017.

54. Além disso, no projeto de lei da GFP revisto, há uma proposta para criar um “banco de projetos” para funcionar como um estoque dos principais projetos. O projeto de lei propõe a criação de um sistema nacional de investimento público, que incluiria um banco de projetos bem elaborados. A formulação desses projetos seguira metodologias, normas e procedimentos padronizados, determinados pelo poder executivo. A lei se estenderia a todos os investimentos financiados com recursos públicos em todos os níveis de governo.

²⁹ De acordo com a nova regra de gastos (Emenda Constitucional nº 95), a partir de 2018, a reserva será calculada como a parcela do teto de despesas de 2017, corrigida pela inflação.

D. Fornecimento de Ativos Públicos Produtivos e Duráveis

11. Proteção do Investimento *(Solidez institucional — Baixa, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Média)*

55. As regras formais proporcionam pouca proteção aos gastos de capital durante a implementação do orçamento. Existem alocações anuais para os desembolsos de projetos e os documentos do orçamento não apresentam qualquer informação sobre os custos totais, custos de capital ou custos no ciclo de vida.³⁰ A transferência de gastos de capital para gastos correntes durante o exercício é permitida dentro dos limites estabelecidos na lei do orçamento anual (LOA) e exige aprovação do MPDG. Não há um mecanismo de transporte das verbas alocadas, mas os compromissos são transportados para pagamento nos exercícios subsequentes. Os compromissos conhecidos como RAP (Restos a Pagar) podem ser divididos em dois tipos. O primeiro compreende os compromissos “não processados”, quando os recursos foram reservados para um propósito específico no sistema SIAFI de execução orçamentária, mas os gastos acumulados não ocorreram. O segundo refere-se aos compromissos “processados”, onde os bens e serviços foram recebidos e existe uma obrigação legal de pagá-los.³¹ Esses gastos comprometidos mas não pagos concorrem com o orçamento aprovado pelo uso dos recursos financeiros.³² Formalmente, os RAP não são considerados despesas transferidas. Não há limites para os RAP e o estoque de compromissos, mas no início de 2017 as despesas não quitadas atingiam cerca de 2,5% do PIB.

56. Os orçamentos efetivos não fornecem previsibilidade do financiamento do orçamento de capital. O PPA e o PAC incluem dados sobre o custo total da maioria dos principais projetos, mas eles não são atualizados em linha com o orçamento, de forma que as estimativas muitas vezes estão desatualizadas. A capacidade dos ministérios executores para comprometer recursos para os próximos exercícios permite algum grau de transporte de saldos, mas as decisões relativas aos recursos para comprometimentos anteriores superiores ao alocado no orçamento são imprevisíveis e tomadas caso a caso. Em 2016, o Tesouro liberou cerca de 12 bilhões de reais para pagamento de despesas do PAC além do previsto no orçamento original, a fim de permitir a quitação de alguns compromissos anteriores. A Tabela 5 apresenta uma visão geral das alocações do PAC, comprometimentos anteriores e pagamentos em 2016, bem como dados dos três ministérios com as maiores alocações do PAC no orçamento de 2016: Cidades, Transportes e Defesa.

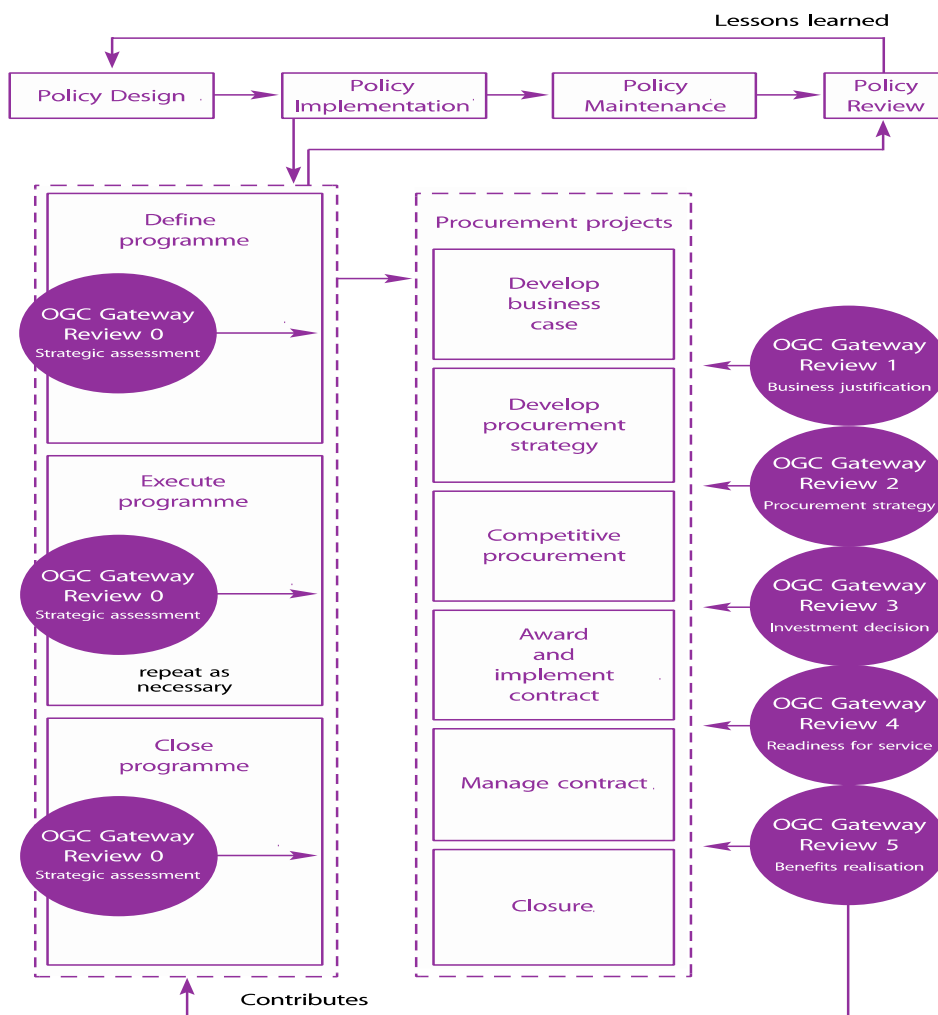
³⁰ A LDO 2018 requer que o custo dos projetos, considerando seu ciclo de vida, sejam incluídos nas informações complementares da LOA 2018.

³¹ Os RAP processados prescrevem após cinco anos (Decreto 93.872, artigo 70). Os RAP não processados são cancelados antes, em 30 de junho do segundo ano de sua existência (Decreto 7.654, artigo 1, par. 2).

³² Um decreto presidencial, emitido no início de cada ano, distribui as alocações orçamentárias entre os ministérios executores, especifica os tetos mensais de compromissos e pagamentos e informa o estoque de RAP. Em 2015 e 2016, o MF disponibilizou recursos adicionais para quitação dos RAP transportados de exercícios anteriores. Comumente, o pagamento de RAP processados é priorizado com recursos do orçamento do exercício em curso, sem fundos adicionais.

Quadro 7. O Processo de Revisão Inicial (*Gateway Review*) de Grandes Projetos de Investimento Público no Reino Unido

A fim de melhorar a eficiência dos projetos de investimento público, o governo do Reino Unido criou um processo de revisão inicial para os principais projetos. Esse processo é uma revisão formal, independente e direcionada do planejamento e implementação de um projeto nos principais estágios de seu ciclo de vida. A revisão inicial é composta por cinco estágios: três anteriores à concessão do contrato e dois posteriores a ela. As revisões iniciais são exercícios rápidos, conduzidos por uma equipe experiente de até quatro pessoas e sua conclusão demora em média de três a quatro dias. A revisão usa um sistema de sinais de trânsito, atribuindo o status vermelho / amarelo / verde ao programa ou projeto, com o vermelho sinalizando a necessidade de medidas corretivas imediatas. O relatório da revisão é fornecido ao servidor que responde pelo projeto e que é responsável pela implementação das medidas corretivas recomendadas e pelo avanço do programa/projeto. Esses relatórios são usados para compartilhar mais amplamente as lições aplicáveis. Um processo típico de revisão inicial é ilustrado a seguir.



Fonte: Arquivo Nacional do Reino Unido.

Tabela 5. Quitação de Comprometimentos Anteriores do PAC em 2016

	Orçamento 2016	Pagamentos do orçamento 2016	Comprometimentos anteriores	Pagamentos de comprometi-mentos anteriores	Total de gastos do PAC
Total	30,729	20,123	48,928	21,920	42,042
– Cidades	8,219	7,380	13,219	4,3983	11,762
– Transportes	8,139	4,091	11,607	7,169	11,261
– Defesa	4,604	3,382	3,382	3,166	6,548

Fontes: MF e estimativas do corpo técnico do FMI.

57. Aprimoramentos na proteção do investimento durante a execução orçamentária devem receber prioridade elevada. A proteção dos investimentos durante o período de implementação é fraca, o que contribui para atrasos e excessos de custo. Melhorias nessa área permitiriam que os ministérios executores planejassem seus investimentos em bases realistas e previsíveis, além de aprimorar a qualidade e credibilidade do planejamento e priorização dos projetos. Essas melhorias poderiam incluir uma divulgação mais abrangente e homogênea dos custos totais do projeto nos documentos orçamentários, uma abordagem restritiva às transferências de gastos de capital para gastos correntes e um mecanismo formalizado de transferência de saldos nos principais projetos de investimento.

12. Disponibilidade de Recursos (*Solidez institucional — Média, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

58. As projeções de caixa são preparadas regularmente e os recursos de cooperação internacional estão bem integrados à gestão de caixa. Os ministérios recebem comprometimento indicativo e tetos de pagamentos para o ano, mas eles podem ser reduzidos durante o exercício. As projeções orçamentárias e de fluxo de caixa são atualizadas a cada dois meses e os tetos revistos são anunciados em atualizações bimestrais do decreto presidencial sobre alocações do orçamento. Nem sempre os recursos de cooperação internacional são incluídos na conta única do Tesouro, mas são incluídos no orçamento e a gestão de caixa é consolidada. Em nível federal, os recursos de cooperação internacional são bastante limitados e não prejudicam a gestão coerente do caixa.

59. Contingenciamento de gastos e racionamentos de caixa são aplicados com regularidade e prejudicam a implementação eficiente de projetos de capital. Nos últimos anos, os limites dos comprometimentos orçamentários e os pagamentos foram reduzidos regularmente ao longo do exercício para permanecer dentro da meta primária ou devido a ajustes nessa meta. Isso teve impactos negativos significativos na implementação de projetos. Essas mudanças dão aos ministérios executores pouco tempo para ajustar seus planos de comprometimento e criam incertezas para o planejamento da implementação dos investimentos públicos ao longo do ano. A Tabela 6 apresenta uma visão geral do contingenciamento de gastos e racionamento do PAC por meio de reduções nos tetos anuais durante a execução do orçamento de 2017 no primeiro semestre do ano.

Tabela 6. Impacto do Contingenciamento de Despesas e Racionamento de Caixa Sobre o PAC no Orçamento de 2017

(limites anuais acumulados, milhões de reais)

Decreto	17 de janeiro	30 de março	28 de abril	30 de maio	28 de julho
Teto de comprometimento do orçamento anual	37.192	26.655	26.655	26.655	19.686
Teto de pagamentos do orçamento anual	37.192	25.155	25.155	24.855	17.723

Fonte: Decretos presidenciais 8.961, 9.018, 9.040, 9.062 e 9.113.

60. O contingenciamento do orçamento é uma das principais causas do mau desempenho recente do orçamento de capital, e melhorias nessa área merecem prioridade elevada. A incerteza dos ministérios executores em relação ao recebimento de recursos e execução efetiva dos projetos de capital aprovados e orçados durante o exercício prejudica seus incentivos para a preparação rigorosa e gestão eficiente dos projetos. Uma solução possível poderia ser priorizar os projetos de capital mais importantes com tetos de comprometimento anual realistas e previsíveis, excluindo efetivamente esses projetos das revisões bimestrais dos tetos do orçamento. Esse era o caso de todos os projetos do PAC até 2015; entretanto, a proposta atual seria concentrar isso em um conjunto menor de projetos prioritários próximos de sua conclusão.

13. Transparência da Execução Orçamentária (*Solidez institucional — Média, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Média*)

61. Os projetos do PAC estão sujeitos a monitoramento sistemático, mas a transparência das aquisições é limitada. Os projetos do PAC estão sujeitos ao monitoramento central de sua execução física e financeira pelo MPDG, que usa sistemas de informação exclusivos para esse fim (SISPAC e SGPAC). As atualizações dos projetos são recebidas dos ministérios executores duas vezes por ano e não há reuniões setoriais para rever sua implementação e identificar os desafios. Não há um mecanismo para monitoramento central dos projetos de investimento não PAC. O gabinete da Presidência da República monitora cerca de 40 programas de investimento de alta prioridade, inclusive alguns dos principais programas de investimento. A lei nacional de aquisições determina que os projetos de capital devem ser objeto de licitação competitiva. O portal de aquisições do governo fornece informações sobre aquisições individuais, mas não há estatísticas nem informações analíticas.

62. Práticas de aquisição deficientes reduzem a eficiência da execução do orçamento de capital e não há uma auditoria sistemática *ex post*. A maioria dos projetos de capital são licitados em nível nacional, já que as licitações internacionais são bastante raras, embora o PPI estimule essa abordagem. Empresas internacionais podem participar de licitações nacionais, seja isoladamente ou como parte de um consórcio, e alguns contratos foram concedidos a empresas estrangeiras. Embora o monitoramento central abranja a execução física e financeira, o foco parece ser no desempenho financeiro em nível de programa. O aplicativo que permite o

monitoramento físico de projetos individuais (SGPAC) foi implementado em 2016 e ainda não está totalmente operacional. Não há evidências claras do grau de monitoramento central que levaria à intervenção ativa em projetos em risco. Tanto a CGU (auditor interno) como o TCU (auditor externo) auditam a eficiência dos programas do governo e publicam relatórios separados para cada um deles.³³ Entretanto, não há um mecanismo ou exigência expressa de uma auditoria *ex post* nos principais projetos de capital e nem a CGU nem o TCU executam de forma exaustiva tais auditorias.

63. Existe um escopo evidente para melhorar a transparência da execução orçamentária, mas algumas melhorias exigirão esforços amplos e prolongados. No curto prazo, o passo mais importante seria criar mecanismos para a auditoria sistemática *ex post* dos projetos de capital. O monitoramento mais proativo dos projetos e o maior uso de licitações internacionais são importantes no médio prazo. A solidez institucional e a eficiência das disposições para aquisições são discutidas de forma mais detalhada na Instituição 17 e no Anexo 2 deste relatório.

14. Gestão da Implementação de Projetos (*Solidez institucional — Baixa, Eficiência — Baixa, Prioridade de reforma — Alta*)

64. Não há abordagens padronizada à gestão dos principais projetos de capital. Não há o requisito de que os planos de implementação do projeto sejam preparados antes da aprovação do projeto PAC ou da alocação dos recursos orçamentários. A maioria dos principais projetos são implementados por agências, EE ou governos subnacionais. Embora monitorem a implementação dos projetos, os ministérios não nomeiam pessoal sênior responsável por cada projeto. Nos organismos executores, a responsabilidade pela implementação do projeto é geralmente alocada a equipes ou unidades organizacionais e não é prática comum designar gerentes de projeto que sejam totalmente responsáveis por sua implementação. Os ministérios fornecem ao MPDG relatórios semestrais sobre a implementação dos projetos do PAC em seus respectivos setores. Esses relatórios identificam as eventuais necessidades de ajustes nas estimativas de custo do projeto. As propostas de ajuste são revistas pelo comitê técnico do PAC e aprovadas pelo comitê de gestão. Esses ajustes não incluem revisão dos fundamentos nem reavaliação dos projetos. As implicações dos ajustes no projeto do PAC são refletidas nas submissões ao orçamento do exercício seguinte.

65. De forma geral, os principais projetos de investimentos têm atrasos e excesso de custos bastante significativos. Esses são apresentados na Tabela 7. Um estudo recente do Banco Mundial e relatórios de auditoria destacam que os excessos de custo, atrasos e má gestão dos projetos são ocorrências comuns, principalmente nos níveis subnacionais. Não há uma estrutura geral para a gestão de projetos de capital, mas algumas instituições estão tomando medidas para aumentar sua eficiência nessa área. Em 2016, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) criou um departamento de gestão de projetos e está desenvolvendo um quadro para a gestão consolidada dos projetos de investimento ao longo

³³ Para obter mais informações sobre o TCU e os relatórios preparados por ele, visite www.tcu.gov.br/.

de seu ciclo de vida. A Caixa Econômica Federal, que financia uma infinidade de projetos de investimento menores em nível local e também implementa projetos em nome do governo federal, tem mecanismos bastante rigorosos para a implementação de projetos, inclusive a exigência de que os planos de implementação sejam preparados antes do desembolso dos recursos.

Tabela 7. Excesso de Custos e Atrasos de Implementação dos Principais Projetos³⁴

	Quantidade dos principais projetos	Atraso médio do projeto (meses)	Excesso de custos médio
Ministério das Cidades	10	81	59 %
Ministério da Educação	4	21	12 %
Ministério das Minas e Energia	30	16	79 %
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação	4	27	109 %
Ministério dos Transportes	8	51	81 %
Total	56	39	64 %

Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

66. A taxa de execução orçamentária do PAC como um todo tem sido fraca. O Banco Mundial estima que, entre 2001 e 2015, o governo federal e as EE executaram menos de 20% das despesas de investimento planejadas.³⁵ Segundo a ONG Contas Abertas, entre 2007 e 2015 apenas 37% dos 60.000 comprometimentos foram concluídos, outros 34% sofreram atrasos e os restantes não foram sequer iniciados. A baixa taxa de execução dos projetos de capital incluídos no PAC não pode ser atribuída ao contingenciamento de despesas, já que o programa estava isento até 2015. Com efeito, o Banco Mundial e os relatórios de auditoria destacaram a seleção e desenho ruins dos projetos, sua baixa capacidade e sua gestão deficiente.³⁶

67. Os persistentes excessos de custos e atrasos de projetos podem ser parcialmente atribuídos ao planejamento deficiente e ao custeio irrealista. Durante a implementação, as especificações dos projetos são alteradas, tornando-os mais dispendiosos, e emendas contratuais podem ser assinadas sem alterações formais no projeto. Raramente existe controle de qualidade por parte dos organismos contratantes.

68. Até 2015, os projetos do PAC eram isentos do contingenciamento e do racionamento de caixa associado à necessidade de atingir a meta de superávit primário. Os projetos do PAC também estavam sujeitos a procedimentos simplificados de aquisição e licenciamento ambiental, mas isso não reduziu significativamente os problemas de

³⁴ O atraso médio de implementação não é ponderado. O excesso médio de custos é ponderado pelo custo total do projeto.

³⁵ Para mais informações, ver Banco Mundial, Raiser et al., *De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade*, 2017.

³⁶ Ibid.

implementação. Uma explicação provável é que esses projetos também sofreram com as deficiências no planejamento e avaliação originais, que não puderam ser facilmente superadas durante a implementação, mesmo com procedimentos simplificados. Há também uma ampla fragmentação de estruturas de projeto e fontes de recursos. Os ministérios dividem o trabalho dos projetos em diversos componentes, que muitas vezes têm fontes de recursos diferentes. Por exemplo, o Ministério da Saúde monitora mais de 38.000 projetos, principalmente no nível de governo subnacional.

69. Atualmente, a gestão eficiente dos projetos não é um ponto importante para os ministérios e organismos executores e essa área deve receber prioridade elevada e um reforço considerável. Enquanto os ministérios e órgãos públicos dão ênfase ao monitoramento dos projetos, o foco na sua gestão efetiva é muito menor. Nesse contexto, a não atribuição de responsabilidades claras e de responsabilização pela implementação dos projetos fica bastante evidente. Algumas boas práticas internacionais são apresentadas no Quadro 8.

15. Monitoramento dos Ativos Públicos (*Solidez institucional — Média, Eficiência — Média, Prioridade de reforma — Baixa*)

70. Os ativos não financeiros são contabilizados e apresentados nas demonstrações financeiras. A contabilização é feita por cada ministério e consolidada pelo Tesouro para a preparação das demonstrações financeiras anuais. Os balanços patrimoniais incluem ativos não financeiros e a depreciação é incluída nas demonstrações operacionais com base na análise dos ativos específicos. Atualmente, as práticas contábeis detalhadas são, em sua maior parte, determinadas por cada ministério. Os ministérios determinam o escopo e frequência dos levantamentos de ativos, os princípios de avaliação e as taxas de depreciação das diversas classes de ativos. O mesmo se aplica aos governos subnacionais, que apresentam ao Tesouro suas demonstrações financeiras anuais, mas nenhum dado contábil detalhado.

71. O governo está implementando uma reforma contábil profunda, que aumentará consideravelmente o escopo e a coerência da contabilidade do governo geral ao longo dos próximos anos. O programa em andamento visa introduzir diversas normas internacionais de contabilidade aplicáveis ao setor público (NICASP na sigla em português ou IPSAS na sigla em inglês), não apenas ao governo federal, mas também aos governos estaduais e locais. O plano de implementação da reforma contábil está definido em um regulamento governamental.³⁷ Ele inclui 19 etapas de implementação diferentes, das quais as etapas 7 a 9 são particularmente importantes para o monitoramento dos ativos. Essas etapas são baseadas na IPSAS 17 – Imobilizado. A reforma contábil dará ao Tesouro o acesso a dados contábeis em todos os níveis de governo, além de facilitar a emissão de relatórios e a conciliação completa e precisa das transações financeiras do governo geral. A Tabela 8 apresenta uma visão geral do cronograma para a introdução da contabilização de ativos segundo a IPSAS 17 nos diferentes níveis de governo.

³⁷ PLANO DE IMPLANTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS. Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

Quadro 8. Boas Práticas Internacionais de Gestão de Projetos

Em vários países, as agências governamentais fornecem orientação e treinamento sobre gestão de projetos. No Reino Unido, estão disponíveis numerosos recursos para os gestores de projeto, inclusive treinamento sobre introdução à gestão de projetos, com foco nas quatro etapas de gestão de projetos que são discutidas a seguir.

Início do projeto: antes de iniciar um projeto, é essencial obter o comprometimento das empresas com o projeto proposto. Os resultados devem ser claramente definidos e acordados, juntamente com os indicadores (fatores críticos de sucesso) que serão usados para avaliá-los. Também é vital assegurar que a quantidade de funcionários com a experiência e conjunto de habilidades necessárias para a tarefa seja adequada. O projeto deve ter um resultado claramente definido, que contribua para os objetivos gerais de negócios e uma justificativa de negócios inequívoca.

Entrega do projeto: a entrega do projeto envolve dividi-lo em estágios, revendo, reportando e decidindo se ele deve ou não ter prosseguimento. Todas essas atividades ocorrem no final de cada estágio, antes do início do estágio seguinte. É preciso que o restante da organização esteja ciente do progresso do projeto, particularmente porque outras partes da empresa receberão seus resultados ou produtos. A complexidade e o contexto do projeto determinarão se sua fase de implementação será conduzida em um único estágio ou subdividida em dois ou mais estágios, de forma que possam ser aplicados os níveis adequados de controle de gestão. Um plano de estágio contém o detalhamento necessário para que o gestor do projeto possa controlá-lo no dia a dia.

Encerramento do projeto: os projetos devem ser encerrados de forma controlada, seja por sua conclusão segundo o plano, por seu abandono ou por seu fracasso. Nessa fase é essencial documentar o que correu bem e o que não teve sucesso. Devem ser definidos controles formais para o encerramento do projeto, seja de acordo com o plano ou prematuramente. Preparar um relatório final do projeto e das "lições aprendidas". Documentar as eventuais "questões inacabadas", de forma que os responsáveis pela gestão de um serviço ou contrato após o encerramento do projeto fiquem cientes desses problemas.

Revisão: planejar a execução de uma revisão pós-implementação, que pode ocorrer semanas / meses / anos após o encerramento do projeto, dependendo do tipo de benefícios esperados. O projeto inclui apenas o planejamento de uma revisão pós-implementação; a revisão efetiva será conduzida pelo lado de negócios, o que leva à avaliação da realização dos benefícios. O principal propósito da revisão de pós-implementação é responder às seguintes perguntas: Conseguimos atingir os benefícios definidos no caso de negócios? Em caso negativo, por quê? Conseguimos superar os benefícios esperados?

Fonte: Missão do FMI

72. A missão enfatiza a importância das reformas contábeis em andamento e não tem quaisquer recomendações adicionais nessa área. Os esforços para fortalecer a contabilidade, em particular com a introdução gradual das IPSAS e incorporação dos governos subnacionais no quadro contábil ajudará a criar uma base sólida para monitoramento dos ativos públicos.

Tabela 8. Cronograma para Introdução das Novas Normas Contábeis

	Federação	Estados	Municípios com + de 50 mil habit.	Municípios com - de 50 mil habit.
7. Reconhecimento, medição e divulgação dos ativos móveis e imóveis	2017	2019	2020	2021
8. Reconhecimento, medição e divulgação dos ativos de infraestrutura	2019	2022	2023	2024
9. Reconhecimento, medição e divulgação dos ativos de herança cultural	2021	2022	2023	2024

Fonte: Portaria STN nº 548.

IV. RECOMENDAÇÕES E PRIORIDADES DE REFORMAS

Com base na análise desse relatório, este capítulo apresenta recomendações sobre como solucionar as deficiências identificadas em cada pilar e nas questões transversais. Ele discute como aprimorar a solidez e eficiência das instituições de GIP. As recomendações a seguir foram agrupadas segundo a prioridade da reforma.

A. Recomendações de Alta Prioridade

Recomendação 1: Aproveitando as iniciativas existentes, aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver novas estruturas de médio prazo.³⁸

Problema: no ambiente político e econômico desafiador dos últimos anos, o endividamento público aumentou e o espaço fiscal encolheu. Receitas com destinação específica, programas de gastos obrigatórios grandes e em rápida expansão e práticas generosas de indexação restringiram o orçamento e deixaram pouco espaço para gastos discricionários, inclusive o investimento público. Apesar de contar com elementos de uma estrutura de médio prazo, inclusive uma nova regra para os gastos primários, a estrutura fiscal atual continua voltada para o longo prazo e não fomenta a tomada de decisões estratégicas na política fiscal e no orçamento. São necessárias estruturas mais robustas para fortalecer e integrar os aspectos ascendentes e descendentes do orçamento. Isso pode ajudar a criar um alinhamento mais realista entre o planejamento, orçamentos e, em última análise, disponibilidade de recursos públicos.

Recomendação: criar espaço fiscal para o investimento público, aumentando a flexibilidade do orçamento e reforçando a perspectiva de médio prazo na gestão fiscal e orçamentária, mantendo, simultaneamente, a disciplina fiscal.

³⁸ Essa recomendação e medidas para implementação já foram apresentadas às autoridades em outro relatório do FMI. Para mais detalhes sobre as medidas para implementação, ver FMI, Curristine et al., *Reformas da gestão financeira pública em apoio à implementação da regra de despesas*, 2017.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Rever os gastos obrigatórios e as práticas de indexação e implementar medidas que poderiam moderar ou conter seu crescimento dentro dos limites definidos pela constituição.
- Desenvolver e publicar uma declaração de estratégia fiscal em antecipação a cada orçamento anual.
- Desenvolver uma estrutura fiscal completa de médio prazo, visando assegurar melhor orientação estratégica descendente para o processo orçamentário e definir prioridades relativas, com o auxílio de novas e melhores ferramentas para as projeções macrofiscais.
- Estabelecer um Comitê Fiscal de alto nível, composto pelo MF, MPDG e Gabinete da Presidência da República para coordenar as questões macroeconômicas, fiscais e orçamentárias, com o apoio de um comitê técnico.
- Começando com apenas alguns ministérios executores, desenvolver uma estrutura orçamentária de médio prazo para assegurar um forte alinhamento entre o planejamento, orçamentação e execução do investimento público (entre outros gastos), com restrições fiscais plurianuais móveis. O comitê técnico deverá assumir o comando, com a SOF liderando o trabalho com os principais ministérios executores.
- Preparar estimativas de referência para os principais ministérios em antecipação ao processo orçamentário de 2019.
- Adotar uma meta de endividamento interno.

Medidas de médio prazo

- Ampliar a cobertura da EOMP para todos os ministérios. Publicar projeções e usar referências atualizadas nos tetos orçamentários.
- Expandir a declaração de estratégia fiscal com a inclusão de um roteiro formal para orientar a política fiscal.

Recomendação 2: Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira (banco) de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade.

Problema: a gestão do investimento público é prejudicada pela falta de uma orientação do alto escalão sobre as prioridades de cada nível de governo e pelas responsabilizações confusas, bem como pela inexistência (até o momento) de um plano estratégico nacional de infraestrutura eficiente para orientar administração de investimento público. O estoque atual dos principais projetos (PAC) não é eficiente para fornecer uma carteira priorizada e direcionada de projetos implementáveis compatível com os recursos de médio prazo.

Recomendação: desenvolver uma estratégia nacional de investimento ampla (não detalhada), de alto nível, para orientar o planejamento setorial; essa estratégia apresentaria as prioridades nacionais para o investimento público e identificaria os setores mais importantes.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Preparar uma estratégia nacional de investimento que se concentre em uma visão nacional e em objetivos estratégicos amplos, gerais e setoriais, mas não inclua uma relação de projetos.
- Racionalizar o estoque atual de projetos para se concentrar apenas nos investimentos públicos mais importantes.

Medidas de médio prazo

- Criar e manter uma carteira priorizada dos principais projetos de alta qualidade, compatíveis com a EFMP/EOMP e utilizando os procedimentos fortalecidos para preparação e avaliação de projetos sugerida abaixo (Recomendação 6).
- Assegurar que os ministérios executores racionalizem suas carteiras internas de projetos de investimento (não importantes), se concentrando em uma quantidade limitada de projetos que: (i) sejam necessários para atingir os objetivos setoriais estratégicos, (ii) sejam de alta qualidade, e (iii) possam ser implementados com a capacidade e os recursos existentes. Os demais devem ser removidos.

Recomendação 3: Aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento.

Problema: inexistem informações consolidadas sobre os planos de investimento locais para assegurar a coordenação adequada com as estratégias de investimento setoriais e nacionais. Os ministérios executores precisam gerir milhares de projetos de pequeno porte, cuja prioridade não é clara. Os governos subnacionais enfrentam a falta de capacidade para preparação, avaliação e gestão de projetos. As emendas parlamentares, que podem ser obrigatórias, podem obstruir significativamente a implementação dos planos de investimento setoriais e afetar a qualidade da infraestrutura local, com pouca preocupação com a eficiência dos projetos.

Recomendações: Conseguir um melhor equilíbrio entre a necessidade de supervisão federal e maior responsabilização dos governos subnacionais, desenvolvendo capacidade de gestão de investimento público no nível local e reduzindo gradualmente a fragmentação das verbas federais.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Generalizar uma abordagem baseada em programas para transferir projetos de infraestrutura social para um ou dois estados piloto, cuja capacidade seja relativamente elevada, deixando que as alocações exatas sejam feitas por esses estados. Tais dotações de propósito específico seriam destinadas em base de programa ou iniciativa, em vez de exigir supervisão central projeto a projeto. Tais dotações poderiam ser baseadas em uma fórmula (valor per capita igual ou segundo o valor dos serviços fornecidos). Elas poderiam ser pagas na forma de um reembolso em bloco para o estado ou transitar pelo Fundo de Participação dos Estados. Ver

no Anexo 3 uma descrição de como dotações em bloco e transferências baseadas em fórmulas funcionam na Austrália, Canadá e Índia.

- Exigir que os projetos financiados por emendas parlamentares sejam acompanhados de uma análise de custo/benefício e uma avaliação de sua compatibilidade com as necessidades setoriais.
- Evitar diversas formas de financiamento para um único projeto.
- Preparar programas de treinamento específicos sobre gestão de projetos para as equipes dos governos subnacionais (ver Recomendação 6).

Medidas de médio prazo

- Estender a abordagem baseada em programas para outros estados e municípios de grande porte.
- Introduzir o monitoramento de projetos baseado em riscos no nível dos governos subnacionais, com concentração em projetos grandes, complexos e de alto risco.
- Limitar as emendas parlamentares sobre investimentos de capital aos programas ou iniciativas existentes no PLOA.

Recomendação 4: Reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos.

Problema: não há uma função eficiente de filtragem para inclusão de projetos no orçamento e a sua seleção é feita sem atenção a sua viabilidade econômica (custo/benefício) ou financeira nem a seu alinhamento com as prioridades estratégicas. A preparação de projetos de boa qualidade é prejudicada pela inexistência de um processo adequado de avaliação e de um processo formal para aprovação gradual de projetos, com etapas de decisão que exijam critérios, justificativas e aprovação claros antes do início do estágio seguinte.

Recomendações: em primeiro lugar, formalizar e documentar procedimentos para reforçar o ciclo dos projetos de investimento público, incluindo a identificação do projeto, filtragem inicial, preparação, avaliação, revisão, aprovação e seleção, tudo em conformidade com o ciclo do orçamento. O Anexo 5 apresenta um novo processo para aprimorar a preparação e seleção dos projetos principais e secundários no Brasil. Segundo, desenvolver e implantar diretrizes padrão para esse ciclo reforçado de projetos de investimento. Para os projetos acima de um determinado patamar, exigir essas análises antes de decidir a modalidade de financiamento.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Estabelecer e codificar na legislação um processo novo e rigoroso para a preparação, avaliação, aprovação e seleção de propostas de projetos de investimento público importantes.
- Implantar um processo formalizado para tomada de decisões em todos os estágios do ciclo do projeto, inclusive uma etapa formal sim/não (com justificativa e aprovação) para a seleção de projetos (pelo ministério executor), com base em critérios claros para cada etapa de

decisão.

- Introduzir um processo padronizado de avaliação de projetos (com diversos níveis de complexidade, baseados em patamares) a ser aplicado a todos os investimentos de capital. Exigir que todos os projetos de investimento importantes estejam sujeitos as análises de custo benefício/viabilidade financeira, com os resultados usados para selecionar projetos que atendam critérios mínimos de viabilidade econômico-financeira.
- Preparar diretrizes metodológicas detalhadas para o custeio realista de projetos.
- Introduzir diretrizes metodológicas padronizadas sobre técnicas de avaliação de projetos.
- Fornecer treinamento para os ministérios executores sobre a condução da avaliação de projetos e técnicas de custeio.

Medidas de médio prazo

- Estabelecer um núcleo de especialistas (por exemplo, no MPDG), para dar suporte e assessoria técnica e aos ministérios executores na execução de análises econômico-financeiras, inclusive o VpD.
- Introduzir procedimentos padronizados para a condução das análises de VpD e exigir que os projetos na carteira priorizada façam essa análise antes de decidir a modalidade de financiamento (por exemplo, orçamento ou PPP/concessão).
- Preparar diretrizes metodológicas sobre técnicas de análise do VpD.
- Publicar o resultado da avaliação dos principais projetos.

Recomendação 5: Aumentar a previsibilidade do financiamento dos projetos de capital de grande porte.

Problema: o financiamento dos investimentos públicos é bastante imprevisível. Há uma grande incerteza em relação à disponibilidade de recursos para implementar projetos ao longo de seu ciclo de vida e até mesmo durante o exercício financeiro. Não há mecanismos para alocações plurianuais de verbas. Os ministérios têm poderes para fazer o transporte dos comprometimentos de um exercício para o seguinte, mas o financiamento efetivo desses comprometimentos é extremamente incerto. De forma geral, os planos de investimento de capital são irrealistas e suas taxas de execução são baixas. A incerteza em relação a saber se os projetos planejados e aprovados serão efetivamente implementados prejudica os incentivos para o planejamento realista e a implantação eficiente dos projetos.

Recomendação: aumentar o realismo dos orçamentos de capital e a previsibilidade dos recursos para os projetos de capitais importantes, a fim de permitir que os ministérios e os organismos públicos implementem projetos da forma mais eficiente possível.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Priorizar os principais projetos de capital dentro dos tetos anuais de comprometimento e evitar reduzir as alocações a eles durante o exercício.

Medidas de médio prazo

- Rever os regulamentos orçamentários para permitir, em casos especiais, a alocação de verbas plurianuais.
- Rever os regulamentos orçamentários para permitir, nos projetos de capital plurianuais, poderes para transporte de verbas orçamentárias para o exercício seguinte, dentro de limites claros e transparentes.

Recomendação 6: Aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização.

Problema: não há uma estrutura padronizada para a gestão e implantação dos principais projetos de investimento público e a eficiência de sua execução é extremamente baixa. Os ministérios e outros organismos públicos se concentram no monitoramento dos projetos e não em sua gestão proativa. A responsabilização pelos resultados da implementação de projetos é extremamente fraca em todos os níveis de governo. Existe a presunção de que muitos governos locais estão mal equipados para gerir projetos com verbas federais. Não há mecanismos para avaliação *ex post* dos projetos nem um aprendizado sistemático com os resultados da implementação de projetos passados.

Recomendação: aumentar a eficiência da gestão, preparação e implementação de projetos mediante a criação de um quadro claro e homogêneo para a gestão dos projetos de investimento público, responsabilizando os gestores pelos resultados, desenvolvendo diretrizes e programas de treinamento e criando mecanismos para aprender com o desempenho passado (ver Quadro 8).

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Preparar um decreto governamental relativo aos principais parâmetros e responsabilidades na gestão de projetos de investimento público, inclusive com responsabilização dos gestores de projetos específicos.
- Atualizar os regulamentos orçamentários para exigir revisão *ex post* de todos os principais projetos de capital, com a subsequente compilação e análise transversal.
- Considerar consultar o TCU para avaliar o interesse na condução de auditorias *ex post* dos projetos de capital.

Medidas de médio prazo

- Desenvolver diretrizes abrangentes para a gestão uniforme dos projetos de investimento público em todos os níveis de governo.
- Fornecer recursos e verbas centralizados e considerar a criação de um organismo à parte para dar suporte à preparação e gestão dos principais projetos, inclusive para os esforços subnacionais.
- Conduzir programas de treinamento para os gestores de projeto e outros envolvidos na implementação de projetos, tanto no nível federal como no nível local.
- Atualizar os regulamentos orçamentários para determinar que os planos de implementação.

- de projetos sejam preparados antes da decisão de alocação de verbas orçamentárias.
- Incluir de 10 a 20 auditorias *ex post* de projetos de capital no programa anual da CGU.

Recomendação 7: Modernizar as compras públicas.

Problema: na prática, existem barreiras significativas para que empresas estrangeiras possam licitar obras públicas no Brasil, com pouquíssimos exemplos de contratos importantes outorgados a empresas estrangeiras. De um ponto de vista de eficiência do investimento, é essencial que sejam feitos aprimoramentos constantes no regime diferenciado de contratação (RDC) para os principais projetos. O foco no preço mais baixo parece conflitante com assegurar a qualidade adequada dos projetos e da infraestrutura e serviços relacionados e com uma abordagem de custeio pelo ciclo de vida completo do projeto para os investimentos em infraestrutura.

Recomendação: atualizar a estrutura de aquisição dos principais projetos a fim de remover as barreiras à participação estrangeira, aumentar os resultados competitivos e conseguir um melhor equilíbrio entre preço e qualidade na licitação de projetos.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Conduzir uma revisão independente básica do RDC para avaliar seu desempenho e as opções para melhoria em duas dimensões específicas: participação internacional e preços versus qualidade.
- Criar um mecanismo centralizado de supervisão e diretrizes que assegurem a qualidade e a coerência nos documentos e práticas das licitações pelo RDC.

Medidas de médio prazo

- Publicar um plano anual de aquisições para prever antecipadamente os requisitos futuros dos processos licitatórios formais para projetos específicos.
- Definir metas para aumentar a quantidade e diversidade dos participantes dos processos do RDC.
- Publicar relatórios regulares com dados sumários e análise de resultados dos processos de aquisição pelo RDC.
- Conduzir revisões *ex post* dos processos de aquisição pelo RDC, particularmente quando há uma quantidade pequena de propostas, ausência de participação de empresas estrangeiras ou qualquer irregularidade.
- Criar um organismo independente para solução de reclamações e disputas para os principais projetos.

B. Recomendações de Prioridade Média

Recomendação 8: Aprimorar o quadro estratégico das PPP e concessões e fortalecer a análise.

Problema: a criação de uma secretaria para o PPI (SPPI) centralizou a seleção dos principais projetos de concessão e ajudou a remover os gargalos no ciclo do projeto. Contudo, muitas concessões ainda estão fora do escopo da SPPI e propostas não solicitadas são comuns. Não há uma visão consolidada da carteira existente de concessões e PPP. Apesar da ênfase na execução dos principais projetos de infraestrutura por meio de PPP e concessões, não há uma estratégia pública que oriente a seleção dos projetos ou as atividades da SPPI. A informação dos riscos fiscais é limitada a uma breve seção do Anexo de Riscos Fiscais da LDO. Ver no Anexo 4 uma avaliação mais detalhada do quadro brasileiro de PPP e concessões.

Recomendação: reforçar a priorização e a transparência dentro do quadro de PPP e concessões, esclarecendo a estratégia nacional para essas modalidades, em linha com o Plano Nacional de Investimento, fortalecendo a divulgação e gestão dos riscos fiscais e centralizando ainda mais o processo de seleção.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Publicar uma estratégia nacional para PPP e concessões, detalhando os critérios para avaliação e seleção de projetos e fornecendo uma priorização de projetos ou setores.
- Assegurar que a análise do valor pelo dinheiro seja conduzida em nível central para todos os novos projetos de PPP ou concessão.
- Desenvolver um banco de dados e publicar uma relação das maiores PPP e concessões federais como parte do anexo de riscos fiscais, com uma avaliação dos fluxos de receita, ativos e passivos envolvidos em cada uma delas e um demonstrativo de que o teto para os pagamentos do governo relativos a PPP está sendo cumprido.
- Assegurar que as propostas não solicitadas se enquadrem no planejamento nacional e setorial e estejam sujeitas a uma licitação competitiva.

Medidas de médio prazo

- Assegurar a supervisão centralizada de todos os novos projetos de concessões e PPP, no nível federal ou de EE, e analisar a sustentabilidade e os riscos fiscais associados a cada um deles em sua fase de avaliação, tanto nos projetos federais como nos subnacionais.
- Ampliar a relação publicada das PPP e concessões subnacionais, com avaliação dos fluxos de receita, ativos e passivos envolvidos em cada uma delas e um demonstrativo de que o teto para os pagamentos do governo local relativos PPP está sendo cumprido.

Recomendação 9: Melhorar a clareza das funções e a independência das agências regulatórias.

Problema: As agências regulatórias funcionam simultaneamente como regulamentadoras de seus respectivos setores e autoridades encarregadas da licitação e contratação dos projetos de concessão. Isso pode levar a eventuais conflitos de interesses ou mudanças súbitas nas práticas regulatórias. Ocorreram casos de volatilidade no financiamento, interferência política na nomeação dos conselheiros das agências regulatórias e atrasos no processo de nomeação.

Recomendação: Fortalecer a independência financeira e gerencial das agências regulatórias e criar uma separação clara entre as funções de regulamentação e as de gestão dos contratos de concessão.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Rever e adotar o projeto de lei atual sobre a governança das agências regulatórias, em linha com as diretrizes da OCDE sobre independência regulatória, a fim de aprimorar a independência do processo de nomeação e limitar a duração das vacâncias nos conselhos dessas agências.
- Apresentar justificativas técnicas para todas as mudanças na regulamentação.
- Assegurar recursos estáveis e previsíveis para as agências por meio de novas diretrizes na LDO.

Medidas de médio prazo

- Explorar novas alternativas de autofinanciamento (tarifas) para assegurar o orçamento das agências regulatórias.

Recomendação 10: Desenvolver abordagens sistemáticas para o planejamento, orçamentação e execução da manutenção.

Problema: aparentemente, não há uma abordagem intergovernamental sistemática para avaliar as necessidades de manutenção necessárias à preservação do estoque de capital público. Na prática, também é difícil medir a extensão pela qual até mesmo os orçamentos específicos para manutenção estão sendo executados. Assegurar a manutenção adequada da vinculação do orçamento às necessidades plurianuais de investimento público e maior proteção ao orçamento de investimentos, juntamente com requisitos para o custeio do ciclo de vida dos principais projetos e procedimentos e práticas mais padronizadas para outros investimentos públicos.

Recomendação: desenvolver abordagens sistemáticas para o planejamento, orçamentação e execução da manutenção.

Medidas de implementação:

Medidas de curto prazo

- Assegurar que os futuros gastos de manutenção sejam capturados no custeio do ciclo de vida completo dos novos projetos, análises de custo benefício e análises de valor-pelo-dinheiro.
- Atribuir um marcador aos sistemas orçamentários e contábeis para facilitar o acompanhamento dos orçamentos de manutenção e sua execução.

Medidas de médio prazo

- Desenvolver uma abordagem padronizada a ser empregada pelos ministérios relevantes para avaliar anualmente as necessidades de gastos correntes e de capital com manutenção ao longo de um horizonte móvel de três a cinco anos.
- Integrar os gastos de manutenção à EOMP.

Anexo I. Pontuações Detalhadas da PIMA Referentes à Força Institucional no Brasil

O código de cores a seguir é usado para apresentar as pontuações.

Pontuação	Baixa	Média	Alta
	1	(2)	3
Cor			

I. PLANEJAMENTO		II. ALOCAÇÃO		III. IMPLEMENTAÇÃO	
	Força institucional		Força institucional		Força institucional
1.a	2	6.a	3	11.a	1
1.b	1	6.b	1	11.b	2
1.c	2	6.c	2	11.c	1
2.a	3	7.a	3	12.a	2
2.b	3	7.b	3	12.b	1
2.c	2	7.c	2	12.c	2
3.a	3	8.a	2	13.a	2
3.b	1	8.b	2	13.b	2
3.c	1	8.c	3	13.c	1
4.a	1	9.a	1	14.a	1
4.b	1	9.b	1	14.b	2
4.c	1	9.c	1	14.c	1
5.a	3	10.a	1	15.a	2
5.b	2	10.b	1	15.b	2
5.c	3	10.c	2	15.c	3

Novas instituições propostas para o quadro da PIMA

	Força institucional
16.a	2
16.b	2
16.c	1
17.a	2
17.b	2
17.c	1
18.a	2
18.b	1
18.c	1

Anexo II. Instituições e Questões Transversais na Gestão do Investimento Público

O objetivo deste anexo é discutir as instituições e questões transversais relacionadas à gestão do investimento público. Estas abrangem fatores que quer apoiam a implementação de instituições ligadas à gestão do investimento público, quer criam barreiras à implementação. Com base na experiência da primeira rodada de testes-piloto da PIMA em quase 20 países, foi proposta a inclusão de três instituições adicionais no quadro final da PIMA. Elas estão relacionadas a questões transversais, quadro jurídico, sistemas de TI, capacitação, compras públicas e financiamento de manutenção. A força dessas instituições é analisada abaixo no caso do Brasil.

16.a. Quadro Jurídico

(Força institucional – Média; Eficácia – Baixa; Prioridade de reforma – Alta)

Um quadro jurídico bem concebido deve orientar as decisões em todas as etapas do ciclo de investimento público; atribuir funções e responsabilidades de forma clara e definir os processos e ferramentas a serem adotados. Para receber a classificação “alta” na avaliação PIMA, o quadro jurídico deve apoiar o funcionamento eficiente e simplificado do processo de gestão do investimento público.

Ao avaliar o funcionamento geral do “quadro jurídico” do investimento público no Brasil, foi adotada uma definição geral. Esse quadro abrange a Constituição, a legislação, regulamentos, decretos, acórdãos e súmulas da instituição superior de auditoria e outras normas e diretrizes pertinentes (inclusive as diretrizes sobre o planejamento e o orçamento, e as normas de contabilidade e auditoria).

O quadro jurídico do investimento público no Brasil é complexo e fragmentado. Resolver esse problema será um desafio de longo prazo, mas isso poderia ser facilitado por esforços concentrados na elaboração de uma abordagem mais baseada em princípios e voltada para resultados, a fim de orientar o quadro geral do investimento e os resultados das avaliações regulares. Iniciativas fundamentais, como a nova Lei das Finanças Públicas, que propõe um plano nacional de investimentos e um banco de projetos, além da adoção de quadros plurianuais, serão essenciais para gerar o impulso para as reformas. Será igualmente importante envidar esforços complementares para instituir abordagens mais coerentes e baseadas em diretrizes para lidar com todos os aspectos da gestão do investimento público. Outro ponto fundamental para enfrentar a complexidade e a fragmentação diz respeito ao grau de desconcentração que pode ser alcançado dentro dos mecanismos de financiamento entre as esferas federal, estadual e local no Brasil.

A avaliação das diversas instituições ligadas à gestão do investimento público identificou uma série de lacunas no quadro jurídico. A Tabela 9 relata as principais áreas em que a força institucional ou a eficácia poderia ser melhorada, conforme as sugestões deste relatório.

Tabela 9. Resumo dos Aspectos do Quadro Jurídico que Requerem Atenção

Tópico	Principais questões referentes ao investimento público
Estratégia fiscal e quadros de médio prazo	Não existe uma estratégia fiscal abrangente que oriente a política fiscal no médio a longo prazo. Uma âncora para a dívida serviria como uma restrição plurianual para a política fiscal e complementar a regra de despesa. Um cenário fiscal de médio prazo promoveria uma melhor orientação estratégica de cima para baixo sobre o processo orçamentário e a definição de prioridades relativas. Um cenário orçamentário de médio prazo garantiria um alinhamento mais estreito entre o planejamento, o orçamento e a execução dos investimentos públicos dentro de restrições móveis de vários anos.
Estratégia nacional de investimento	Essa estratégia delinear as prioridades nacionais para o investimento público. Os mecanismos e processos institucionais precisam apoiar o desenvolvimento de uma carteira prioritária de projetos de alta qualidade e totalmente custeados que possam ser implementados com apoio público ou financiamento privado, com a decisão sobre a modalidade baseada em uma análise do valor pelo dinheiro.
Estratégia de PPP/concessões	Embora o uso de PPP, concessões e propostas não solicitadas seja regido pela legislação pertinente, ele não é orientado por uma estratégia abrangente. O quadro deve ser atualizado de modo a assegurar o alinhamento com as prioridades nacionais, a aplicação de critérios claros para orientar as decisões e a realização da análise do valor pelo dinheiro antes da escolha da modalidade.
Regulamentação econômica	Existe a possibilidade de conflitos de interesses em vista das funções dos reguladores ao elaborar editais para as PPP e monitorar o desempenho no âmbito dos contratos de PPP, bem como das suas responsabilidades setoriais mais amplas. Convém assegurar a independência financeira dos reguladores econômicos.
Preparação, avaliação e seleção de projetos	Deve-se formular e aplicar abordagens padronizadas para a preparação, avaliação e seleção de grandes projetos. As diretrizes de custos precisam ser atualizadas para que se calcule o custo total dos grandes projetos ao longo de todo o seu ciclo de vida. A gestão do investimento público (para além dos grandes projetos) por parte dos ministérios executores deve ser feita de acordo com práticas padronizadas.
Proteção do investimento	O processo orçamentário precisa reforçar o realismo dos orçamentos de capital e reduzir a fragmentação das fontes de financiamento. Convém priorizar o financiamento de grandes projetos dentro de limites anuais a fim de melhorar as perspectivas de execução. As dotações plurianuais e o transporte de saldos remanescentes devem ser usados em casos especiais.
Gerenciamento de projetos e avaliação <i>ex post</i>	É preciso formular uma abordagem para o gerenciamento de projetos no Brasil, com exigências para os planos de projetos a serem elaborados e a atribuição da responsabilidade de cada grande projeto a um gerente de projeto individual no órgão executor. Isso exige esforços contínuos em termos de formação e desenvolvimento de capacidades, além de diretrizes formais.
Compras públicas	O regime que rege as compras públicas para grandes projetos no Brasil é sólido no papel, mas não parece estar propiciando uma forte concorrência internacional na prática. Modernizar o regime de acordo com as práticas internacionais e aumentar a transparência em torno de oportunidades e resultados seriam medidas úteis.
Financiamento de manutenção	Não parece haver uma abordagem sistemática para avaliar as necessidades de manutenção atuais e de capital na etapa do planejamento nem na do orçamento, e o monitoramento dos gastos de manutenção e da execução não encontra o devido respaldo no quadro contábil. Esse aspecto da gestão do investimento público deve receber atenção em paralelo com a adoção de quadros orçamentários de médio prazo e exigências quanto ao cálculo do custo total dos grandes projetos ao longo do seu ciclo de vida.

16.b. Sistemas de Informação

(Força institucional – Média; Eficácia – Baixa; Prioridade de reforma – Baixa)

Os principais sistemas de informação a seguir foram considerados como parte da avaliação da missão:

SGPAC – Um banco de dados centralizado mantido pelo MPDG que reúne informações básicas sobre cada projeto e investimento (seja do PAC ou não) para o qual o governo central está fornecendo apoio financeiro. O SGPAC permite acompanhar a situação e o progresso físico de cada projeto e iniciativa ao longo das diversas etapas do ciclo dos projetos, mas, em muitos casos, depende de atualizações manuais dessas informações com base em consultas aos órgãos executores. Isso pode resultar em atrasos e na possibilidade de informações incompletas. Ao que parece, os custos dos projetos são atualizados, porém não existe um perfil anual de custos, o que limita a utilidade desse banco de dados como um insumo para o processo orçamentário. O SGPAC ainda não está totalmente integrado aos sistemas de gerenciamento de projetos dos órgãos executores. Existem planos de aumentar o nível de integração com outros sistemas. O SGPAC não está disponível ao público.

SISPAC – Este é um sistema adicional do MPDG que mantém registros em um nível mais agregado sobre todos os projetos e iniciativas do PAC. Apesar de extrair informações do SGPAC, não é tão detalhado. O SISPAC foi integrado ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) em 2016 e, desde então, permite o acesso às informações mais recentes sobre a execução financeira dos projetos do PAC. No momento, o SISPAC é o principal veículo para a gestão de empenhos referentes aos projetos do PAC. O sistema está disponível apenas para usuários registrados do governo brasileiro. É usado para produzir relatórios públicos regulares sobre o PAC e é compatível com abordagens de monitoramento baseadas em carteiras.

SIOP – O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento é um portal on-line por meio do qual o público pode ter acesso ao banco de dados do SIAFI. O SIOP permite aos usuários acessar informações muito detalhadas sobre as alocações orçamentárias, empenhos, liquidações e pagamentos. O sistema orçamentário anual do Brasil, que não segue um regime de competência, torna difícil avaliar até que ponto os dados da execução financeira refletem a realidade em campo.

SIAFI – O Sistema Integrado de Administração Financeira é o sistema de execução orçamentária e contabilidade geral que permite a gestão descentralizada de recebimentos e pagamentos sob a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional (vinculado ao Ministério da Fazenda).

Conforme descrito acima, o Brasil mantém vários sistemas de informação pertinentes ao investimento público, com um grau razoavelmente alto de integração entre eles. À primeira vista, parece haver espaço para melhorar a qualidade das informações sobre os custos dos projetos — inclusive por meio da manutenção de um histórico das estimativas de custo e cronograma dos projetos. Seria possível aumentar a eficácia se os órgãos executores adotassem sistematicamente ferramentas de gerenciamento de projetos.

16.c. Capacidade Institucional

(Força institucional – Baixa; Eficácia – Baixa; Prioridade de reforma – Média)

Brechas consideráveis em termos de capacidade estão contribuindo para as debilidades identificadas na força institucional e na eficácia da gestão do investimento público no Brasil. A despeito da forte capacidade de modo geral dentro do MF e do MPDG, a situação entre os ministérios executores parece variar, e os interlocutores ressaltaram que as brechas mais significativas estão no nível subnacional. A complexidade dos quadros jurídicos brasileiros e a falta de abordagens sistemáticas ao longo do ciclo de gestão do investimento público provavelmente agravarão o impacto geral dessas brechas.

Parte dessas brechas em termos de capacidade está sendo compensada pelo uso de parceiros especializados, e essas práticas devem continuar a gerar benefícios. Por exemplo, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) estão estabelecendo um padrão mais alto para o planejamento e elaboração de projetos nas suas respectivas áreas de logística e energia. Parceiros de financiamento, como a Caixa e o BNDES, estão melhorando a qualidade da avaliação e seleção, além de ajudarem a identificar problemas na execução de projetos. A função cumprida pelos tribunais de contas no Brasil também é de grande importância.

As principais áreas sobre as quais a atenção deve recair no futuro se enquadram em três categorias: 1) elaboração, avaliação e seleção de projetos; 2) processos de cálculo de custos e orçamentação de grandes projetos; e 3) gestão, execução e avaliação *ex post* de projetos. O desenvolvimento de capacidades nessas áreas é discutido na recomendação 6.

As melhorias na capacidade nas áreas acima seriam apoiadas pelas seguintes atividades: Disponibilizar uma fonte central de financiamento para melhorar a qualidade das propostas dos grandes projetos na etapa de elaboração; definir diretrizes para as metodologias e técnicas apropriadas; adotar práticas e procedimentos padronizados ao longo do ciclo dos projetos. Além disso, propõe-se a realização de avaliações mais abrangentes dos projetos, sobretudo no caso de projetos grandes e complexos em que são necessários conhecimentos especializados ou métodos inovadores de financiamento. A capacidade nessas áreas pode ser obtida por meio da contratação de peritos ou consultores externos para prestar apoio técnico para a realização de estudos, processos de garantia da qualidade e avaliações *ex post*.

Para capacitar os funcionários podem ser criadas qualificações profissionais e módulos de formação adaptados ao desenvolvimento de um quadro de profissionais de gestão do investimento público. Além disso, é preciso desenvolver capacidades e oferecer formação no nível subnacional. Ademais, essa capacitação poderia ser promovida se os tribunais de contas tivessem o mandato e os recursos para fazer auditorias de desempenho *ex post* dos grandes projetos e programas de financiamento de infraestrutura para extrair lições.

17. Compras Públicas

(Força institucional – Média; Eficácia – Baixa; Prioridade de reforma – Alta)

Ao avaliar a estrutura de compras públicas no Brasil, a missão concentrou-se nos processos aplicados às grandes obras públicas.³⁹ O Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC) é o que mais se aplica aos grandes projetos. Suas possibilidades de aplicação abrangem os principais aeroportos, as ações no âmbito do PAC, investimentos no Sistema Único de Saúde, penitenciárias, segurança pública, projetos de mobilidade urbana e logística, e investimentos nas áreas de ciência, tecnologia e inovação.

Em um sentido *de jure* ou estritamente literal, o processo de compras para os grandes projetos de capital no Brasil é aberto e transparente. As licitações são asseguradas pela Constituição (Art. 37, inciso XXI) e pela lei do RDC (Seção II). Com exceções muito limitadas, os grandes projetos são objeto de licitação e as informações sobre as oportunidades atuais são publicadas por meio de sistemas on-line e do Diário Oficial. A lei do RDC estabelece cronogramas para a resolução de queixas e questionamentos, e a lei administrativa geral exige que as decisões sobre esses assuntos sejam tomadas no prazo de 15 dias.

São vários os aspectos do regime de compras que poderiam ser reforçados. O governo não publica um plano de compras. O banco de dados central de compras, ComprasNet, parece completo e de boa qualidade, mas não é usado atualmente para gerar relatórios nem análises regulares sobre os resultados gerais do RDC. Já se iniciaram os trabalhos para melhorar o acesso do público às informações sobre os resultados do RDC, de acordo com o alto padrão de informações disponíveis sobre as compras em geral. As reclamações relativas às compras são tratadas, em primeira instância, pela autoridade que abriu a licitação, com recurso ao TCU ou aos tribunais gerais. Não existe um órgão especializado na resolução de queixas ou litígios.

Na prática, existem barreiras significativas para as empresas estrangeiras que buscam concorrer por obras públicas no Brasil, e são poucos os exemplos de concessão de contratos a empresas estrangeiras. As exigências de registro local, os requisitos muito detalhados e vinculantes quanto ao registro de preço unitário e as disposições tributárias sobre as importações de capital são considerados barreiras. Normalmente, uma empresa estrangeira precisaria participar de um empreendimento conjunto liderado por uma empresa local para superar algumas dessas dificuldades. A investigação da Operação Lava Jato revelou práticas generalizadas de corrupção e manipulação de concorrências que põem em dúvida até que ponto o regime atual assegura os resultados dos certames e o valor pelo dinheiro. A Figura 23 apresenta uma análise dos 50 principais projetos do RDC para estradas em 2015 e 2016, de acordo com o valor. Nota-se que o número de licitantes parece baixo e geralmente é inferior a 10. O foco no preço mais baixo nos processos de compras parece estar em desacordo com a garantia da devida qualidade dos projetos e dos respectivos serviços e infraestrutura. Isso pode fazer com que projetos com vida útil mais curta ou com padrões de construção inferiores

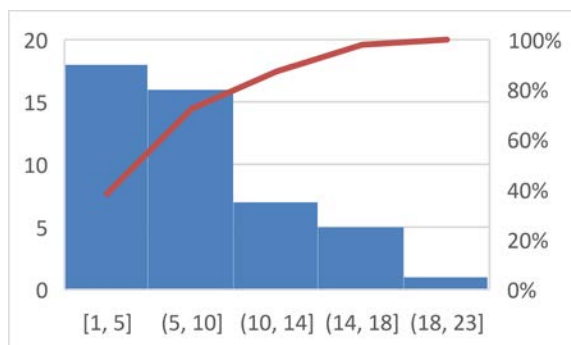
³⁹ A Lei 8.666/93, também conhecida como Lei de Licitações, rege todas as contratações de obras públicas e serviços por entes públicos e vincula cada nível de governo. O Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC, Lei 12.462/11) elaborado antes da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 tinha como objetivo aumentar a eficiência e a competitividade na concessão de grandes projetos e instituiu a opção da contratação integrada, ou seja, a concessão de contratos envolvendo tanto a elaboração dos projetos como a execução das obras. Outros regimes regem as PPP (Lei 11.079/04) e as concessões (Lei 8.987/95).

prevaleçam em detrimento de opções de melhor qualidade. Isso ressalta a importância de avaliações dos custos ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos.

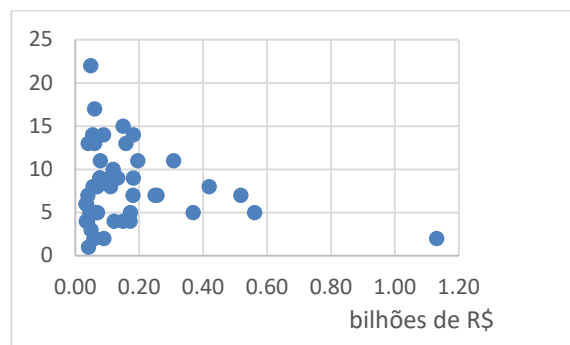
Do ponto de vista da eficiência do investimento, é vital que sejam feitas melhorias contínuas no regime de compras do Brasil para as grandes obras públicas. Isso implicaria buscar a convergência com práticas internacionais modernas de aquisições e reconsiderar como se poderia alcançar um melhor equilíbrio entre preço e qualidade no contexto brasileiro. Os principais indicadores do êxito nesse sentido seriam o aumento da diversidade e do número de lances nas licitações de grandes projetos e a elevação da frequência de concessões de contratos a empresas de construção estrangeiras. As reformas do regime precisam ter uma dimensão cultural, e não simplesmente ser uma atualização das regras, no intuito de restabelecer a confiança e cumprir os padrões exigidos de transparência e devido processo.

Figura 23. Análise dos 50 Principais Projetos do RDC por Valor em 2015 e 2016

Brasil: Número de licitações para grandes obras



Brasil: Número de lances vs. tamanho do projeto



Fonte: Missão do FMI.

18. Manutenção

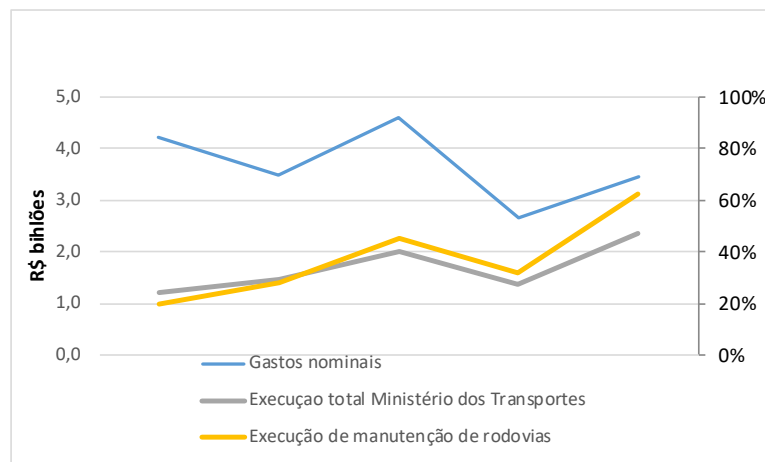
(Força institucional – Baixa; Eficácia – Baixa; Prioridade de reforma – Média)

Não parece haver uma abordagem sistemática e intergovernamental para avaliar as necessidades de manutenção. O programa de estradas nacionais é uma exceção notável, com um orçamento de capital específico para manutenção já incluído no PAC. Nas demais áreas, os gastos com a manutenção da infraestrutura econômica e social não são identificados sistematicamente em termos de planejamento, orçamentos anuais nem execução financeira. Os ministérios recebem recursos dentro da sua alocação orçamentária atual, e esses recursos estão disponíveis para gastos com manutenção, mas isso não é diferenciado dentro da categoria "outras despesas correntes" nos relatórios financeiros nem nas peças orçamentárias. Assim, os sistemas existentes tornam o monitoramento e a avaliação das necessidades futuras bastante problemáticos.

Na prática, também é difícil avaliar até que ponto os orçamentos específicos de manutenção estão sendo executados. Dadas as lacunas de dados entre os setores pertinentes, a missão examinou os gastos do governo central com a manutenção de estradas. A atividade total em um dado ano deve ser indicada por uma combinação de pagamentos efetivos, mais

restos a pagar processados. Não foi possível encontrar dados confiáveis sobre os restos a pagar processados e, assim, a análise examinou simplesmente os pagamentos liquidados informados no sistema SIOP. A Figura 24 ilustra como os gastos efetivos com a manutenção de estradas caíram do seu pico em 2014. A execução do orçamento para a manutenção das estradas foi muito baixa, mas melhorou consideravelmente nos últimos anos (talvez porque o orçamento tenha se tornado mais realista). Em 2016, os gastos com a manutenção de estradas foram relativamente mais protegidos do que o orçamento geral do Ministério dos Transportes em relação às medidas discricionárias de poupança.

Figura 24. Orçamento para a Manutenção das Estradas Nacionais
 [Gastos nominais (esq.) e porcentagem do orçamento final liquidado (dir.)]



Fonte: Banco de dados do SIOP, MDPG.

Esse aspecto da gestão do investimento público deve ser melhorado com medidas que precisam ser tomadas em outras áreas. Uma opção a ser considerada seria atribuir um indicador aos gastos pertinentes nos sistemas de orçamento e contabilidade para ajudar no monitoramento e prestação de contas. A garantia de financiamento suficiente para manutenção está vinculada à necessidade de uma abordagem plurianual e a uma maior proteção do orçamento de investimento, além de requisitos para o cálculo do total dos custos do ciclo de vida dos grandes projetos e procedimentos e práticas mais padronizados para outros investimentos públicos.

Anexo III. Descentralização Fiscal – Transferências Globais e Transferências Baseadas em Fórmulas⁴⁰

Austrália: No sistema australiano de relações financeiras federais, estima-se que cerca de 45% dos gastos feitos dos governos estaduais sejam apoiados por transferências financeiras do governo central. O investimento público no nível estadual equivale a cerca de duas vezes e meia o do nível central. Pouco mais da metade, ou 55%, da assistência financeira fornecida pelo governo central é de natureza geral e pode ser desembolsada pelos estados de acordo com as suas prioridades. Os 45% restantes se destinam a finalidades específicas. Da assistência específica, a grande maioria é destinada à saúde, educação e transporte. Outras áreas são a qualificação e o desenvolvimento da força de trabalho, os serviços comunitários e a moradia acessível.

Os governos estaduais são responsáveis pelos hospitais públicos, inclusive pelas respectivas obras de capital e construção. As autoridades locais de saúde são responsáveis pela administração dos hospitais, de acordo com as alocações orçamentárias do governo estadual e com os acordos de serviços negociados com os departamentos de saúde estaduais. O governo central faz transferências globais e baseadas em atividades para os estados, a fim de contribuir para os custos da administração dos hospitais, com base no valor dos serviços e na gama de atividades oferecidas nos hospitais. Nas áreas do ensino fundamental e médio, a maior parte do financiamento vem dos governos estaduais, mas o governo central oferece financiamento suplementar por meio de uma série de canais. Um exemplo é o Programa de Transferências de Capital para Escolas Não Governamentais, um programa de transferência global. O governo central faz pagamentos diretamente aos governos estaduais no âmbito desse programa. A administração detalhada do programa é um assunto que compete ao governo estadual, às autoridades responsáveis pelas transferências globais e à escola.

Existe uma série de programas de financiamento de estradas administrados pelo Departamento de Infraestrutura e Desenvolvimento Regional (um órgão do nível central). Os principais projetos rodoviários de importância nacional são objeto de avaliações detalhadas e acordos de financiamento para cada projeto, nos termos do Acordo Nacional de Parceria. No caso das estradas locais, o financiamento para os conselhos locais é distribuído de acordo com uma fórmula baseada na população e na extensão das estradas definida pelas Comissões de Subvenções do Governo Local em cada estado. Esse financiamento para as estradas locais é desvinculado.

Canadá: O Governo do Canadá fornece apoio financeiro considerável aos governos provinciais e territoriais de forma contínua, para auxiliá-los na execução de programas e serviços. Existem quatro programas de transferência principais: *Canada Health Transfer* (CHT), *Canada Social Transfer* (CST), Equalização e *Territorial Formula Financing* (TFF). O CHT e o CST são transferências federais que apoiam áreas de política específicas, como a saúde.

⁴⁰ Fontes: www.budget.gov.au; www.federalfinancialrelations.gov.au; www.investment.infrastructure.gov.au/funding; www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp; www.indiabudget.nic.in – *Economic Survey 2016-17*, Volume 2, Capítulo 2, Fiscal Developments, e pesquisa realizada pela missão.

O *Canada Health Transfer*, ou CHT, é a maior transferência para províncias e territórios. Oferece financiamento previsível de longo prazo para a saúde e apoia os princípios da Lei da Saúde do Canadá, como a universalidade, a abrangência, a portabilidade e a acessibilidade. Os pagamentos do CHT são feitos em uma base per capita igual.

O CST é um programa federal de transferência global para províncias e territórios em apoio ao ensino superior, à assistência social e serviços sociais, e à pré-escola e creches. O CST é calculado em uma base per capita igual.

Os programas Equalização e TFF oferecem transferências incondicionais às províncias e territórios. O Equalização permite que os governos provinciais menos prósperos ofereçam aos seus residentes serviços públicos comparáveis aos de outras províncias, com níveis de tributação razoavelmente comparáveis. Já o TFF fornece financiamento aos governos territoriais para apoiar os serviços públicos, em reconhecimento do custo mais alto de oferecer programas e serviços no norte do país.

Índia: A devolução fiscal na Índia ocorre por duas vias: a transferência de receitas de impostos (com a proporção de impostos centrais a serem compartilhados determinada de acordo com recomendações da Comissão Financeira, um órgão independente) e concessões para fins específicos, fornecidas por meio de esquemas de patrocínio centralizado (EPC).

Até 2014-15, os recursos para os EPC transitavam por dois canais — os Fundos Consolidados dos Estados e um canal direto para os órgãos executores estaduais. Em 2014-15, as transferências diretas para esses órgãos foram descontinuadas e todas as transferências para os estados, inclusive para os EPC, passaram a ser direcionadas através dos Fundos Consolidados dos Estados. Existem atualmente 28 EPC concebidos essencialmente como programas cuja implementação e execução competem aos governos estaduais e locais. A função do centro geralmente está relacionada à avaliação do cumprimento dos requisitos pelos estados para receber os pagamentos.

Anexo IV. O Regime das PPP e Concessões no Brasil em Relação às Normas Internacionais

Embora o uso de PPP, concessões e licitações não solicitadas no Brasil seja regido por legislação e diretrizes pertinentes, ele não é orientado por uma estratégia abrangente.⁴¹

A avaliação da missão destacou essa lacuna (Instituição 4), juntamente com a falta de critérios padronizados para a celebração de acordos de concessões e a ausência de avaliações sistemáticas e prestação de contas sobre as responsabilidades explícitas e/ou contingentes associadas aos contratos de concessões. Este anexo fornece mais detalhes sobre as propostas da recomendação 8.

Um quadro institucional mais robusto para reger esses mecanismos seria concebido em torno dos seguintes elementos:

- Estreito alinhamento com as prioridades de investimento nacionais e compatibilidade com o processo mais amplo para montar uma carteira nacional priorizada dos grandes projetos de investimento.
- Decisões sobre a seleção de projetos baseada em critérios claros, de maneira que apenas os projetos suficientemente bem desenvolvidos e de alta qualidade sejam selecionados.
- Análise do valor pelo dinheiro antes de escolher a modalidade de projeto para todos os projetos.
- Consideração da viabilidade fiscal e análise dos riscos associados, que são divulgados e geridos de maneira adequada.
- Concessão de grandes poderes de “guardião” ao MF e ao MPDG para assegurar um forte alinhamento com as prioridades fiscais e os processos orçamentários mais amplos.

A experiência internacional mostra que a regulamentação eficaz das PPP exige uma abordagem em três etapas para a tomada de decisões.

- **Primeiro, o governo decide se um projeto vale a pena do ponto de vista econômico e social.** As ferramentas típicas usadas são as análises de custo-benefício. A decisão deve ser incorporada ao quadro estratégico geral de planejamento de investimentos do governo. Devem ser formulados critérios claros para orientar o processo de tomada de decisões.
- **Segundo, o governo determina se um projeto aprovado na primeira etapa deve ser implementado por meio de uma licitação tradicional ou uma PPP.** São aplicadas análises do valor pelo dinheiro (VpD) para determinar qual método é mais eficiente.
- **Terceiro, se uma PPP for considerada melhor do que uma licitação tradicional, o projeto de PPP deve seguir um processo de acesso (*gateway process*).** O MF ou MPDG avalia a viabilidade fiscal e o bom uso dos recursos, em linha com o cenário orçamentário de médio prazo e o orçamento, em cada etapa antes e depois da aprovação do projeto. O MF ou o MPDG precisa ter o direito de vetar ou suspender projetos de PPP que não satisfaçam os critérios. Uma unidade de PPP (ou uma unidade de investimento público) normalmente é criada no MF ou MPDG para controlar a segunda e a terceira etapas. Unidades de investimento público com um mandato mais amplo também podem controlar a etapa inicial.

⁴¹ PPP: Lei 11709 (2005); concessões: Lei. 8987 (1995).

O Brasil se distancia claramente das práticas referidas acima nos seguintes aspectos:

- **Ainda não existe uma estratégia de investimento nacional abrangente nem um processo associado para a montagem de uma carteira prioritária de grandes projetos.**

As PPP, as concessões e as propostas não solicitadas precisam ser abarcadas por uma estratégia geral de investimento público no Brasil. Uma estratégia nacional de investimento deve abranger todas as modalidades finais de investimento. Dentro dessa estrutura mais ampla, haveria espaço para uma estratégia detalhada de PPP e concessões a ser formulada para fornecer uma visão mais clara dos setores prioritários e dos produtos e resultados projetados, além de detalhes sobre o alcance, papel, avaliação e processo de seleção e normas para a prestação de contas sobre os projetos. Entre os exemplos dessas boas práticas, figura o documento estratégico elaborado pelo Tesouro do Reino Unido em 2012 para justificar o uso de PPP.⁴²

- **Não existe um conjunto de princípios ou critérios para orientar a seleção de projetos de investimento público para serem acrescidos a uma carteira prioritária nacional.**

Critérios claros devem assegurar que apenas os projetos bem desenvolvidos poderão ser acrescidos à carteira e que os projetos estarão sempre sujeitos a uma análise de custo-benefício detalhada e objetiva.

- **A escolha da modalidade para a execução de projetos dignos da carteira prioritária nacional precisa se basear na análise do valor pelo dinheiro.** O processo de concessões no Brasil parece suplantam essa etapa, com os projetos grandes ou prioritários sendo desenvolvidos dentro de uma carteira de concessões coordenada no nível central devido à atual falta de espaço fiscal. Contudo, também existem numerosos exemplos de projetos de concessões que estão avançando por caminhos paralelos. Uma metodologia padrão para avaliar o valor pelo dinheiro deve ser publicada e pautar as decisões sobre a modalidade dos projetos, e a análise pode ser feita por uma unidade exclusiva. Uma lista abrangente de todos os projetos de concessões deve ser mantida e publicada.

- **As possíveis implicações fiscais desses projetos precisam ser avaliadas cuidadosamente e, em especial, convém levar em conta a perspectiva de materialização dos riscos do projeto e administrá-la dentro de limites pré-determinados.** A experiência em muitos países e também no Brasil mostra que pode haver riscos fiscais significativos associados aos contratos de concessões e às PPP. Projetos fracassados ou paralisados podem ter consequências orçamentárias diretas em termos de i) aumento dos gastos públicos necessários para fazer face a problemas de viabilidade imprevistos; ii) a possibilidade de insuficiência no pagamento de concessões ao governo em comparação com o que pode ter sido presumido e iii) exposições financeiras diretas e indiretas por meio de empréstimos do setor público a projetos afetados (quer existam garantias explícitas ou não). Esses riscos precisam ser avaliados, gerenciados e divulgados de forma consolidada e para cada projeto. No Brasil, a consolidação de dados poderia competir, por exemplo, à Diretoria de Riscos do Tesouro Nacional.

⁴² HM Treasury, *A New Approach to Public-Private Partnerships*, 2012. Ver também FMI, *Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices*, 2016.

- **Por último, de acordo com as disposições atuais, nenhum órgão exerce de maneira vigorosa a função de guardião.** Isso precisaria ser considerado à medida que os vários elementos de um novo processo sejam considerados para assegurar um nível apropriado de envolvimento nas diversas etapas do desenvolvimento dos projetos. Em última análise, as decisões sobre as PPP e as concessões devem estar vinculadas a processos de tomada de decisões orçamentárias anuais e de médio prazo, que atualmente cabem ao Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal.

Anexo V. Proposta de Processo para a Preparação e Seleção de Projetos no Brasil – Grandes Projetos e Projetos Regulares

Este relatório recomenda a adoção de uma abordagem padronizada e rigorosa para a preparação e seleção de grandes projetos e projetos regulares. O diagrama abaixo ilustra a abordagem proposta. A primeira etapa é determinar se o projeto proposto está acima ou abaixo do limite e/ou se é particularmente complexo ou de alto risco. Em caso afirmativo, então o projeto passaria por um processo mais rigoroso com coordenação central (lado esquerdo do diagrama). Em caso contrário, o projeto seria gerido pelo ministério executor como parte do seu processo de planejamento/orçamento, mas ainda estaria sujeito a uma análise e uma avaliação rigorosas (lado direito do diagrama). Embora as fases do ciclo do projeto entre os dois tipos de projetos sejam as mesmas, a gestão do processo e o nível de análise seriam diferentes.



Fonte: Missão do FMI.

Em cada etapa, há um ponto de decisão — apenas os projetos que passam pela etapa atual avançam para a etapa seguinte.

Grandes projetos: O processo no caso dos grandes projetos seria iniciado pelo órgão executor, mas a avaliação e a seleção seriam geridas por um órgão central, inclusive as decisões finais que envolvam um órgão de nível ministerial.

1. **Análise das necessidades:** O ministério executor faz uma análise das necessidades para identificar as lacunas e debilidades na provisão de investimentos de capital. Essa tarefa pode ser executada de acordo com a formulação de uma estratégia setorial. O resultado da análise é um conjunto de ideias de projetos.
2. **Pré-triagem:** O ministério executor faz uma pré-triagem das ideias de projetos com base em objetivos de política estratégicos. Apenas os projetos que estejam claramente alinhados com esses objetivos são encaminhados para a próxima etapa. Os critérios podem ser aplicados às ideias de projetos e elas podem ser classificadas de acordo com o seu alinhamento relativo com os objetivos estratégicos.
3. **Preparação do projeto:** Um órgão central com recursos e pessoal específicos para garantir projetos de qualidade, trabalhando em parceria com o ministério executor, desenvolve a ideia do projeto em uma proposta de projeto mais detalhada, usando um modelo padronizado (por exemplo, uma ficha de projeto) e prepara as estimativas de custo do projeto para todo o seu ciclo de vida, com base em metodologia padronizada de cálculo de custos. Os custos contínuos de operação e manutenção do projeto seriam calculados.
4. **Análise do projeto:** O mesmo órgão ou outro órgão central com conhecimentos técnicos pertinentes faz uma análise do projeto, abrangendo a viabilidade financeira e econômica, inclusive com uma análise de custo-benefício e uma análise da eficácia em relação aos custos; análises das opções (por ex., análises ambientais, socioeconômicas, legais/regulatórias, de engenharia técnica e da demanda mais detalhadas); uma avaliação dos riscos e uma análise de sensibilidade.
5. **Revisão independente da análise:** Esta etapa envolveria uma revisão da análise por um órgão central, com uma avaliação do realismo das projeções de custos para detectar um possível viés otimista.
6. **Seleção do projeto:** Um órgão central de alto nível (por exemplo, um comitê de grandes projetos) examinaria o projeto e as análises e decidiria se o projeto deve ser selecionado para a carteira de grandes projetos, com base em critérios de seleção claros.
7. **Escolha da modalidade de financiamento:** A equipe técnica faz uma análise específica do projeto com base no valor pelo dinheiro, a fim de determinar a modalidade de financiamento (recursos do orçamento ou PPP/concessões) que resultaria no melhor nível de serviços ao menor custo.
8. **Empenho da despesa no orçamento:** O órgão central (comitê no nível ministerial) determina que projetos devem ser financiados no médio prazo, na melhor das hipóteses no âmbito do cenário orçamentário de médio prazo.
9. **Execução, monitoramento e avaliação do projeto:** O monitoramento e a avaliação ativos do projeto ocorreriam durante a execução do orçamento, que também examinaria o impacto do projeto; por último, seria feita uma revisão *ex post* de modo a extrair e divulgar as lições mais gerais.

Projetos regulares: Em contrapartida ao processo dos grandes projetos, o processo de preparação dos projetos regulares seria gerido pelo órgão executor como parte do processo

orçamentário de médio prazo. As etapas 1 e 2 são as mesmas, salvo que são levadas a cabo pelo ministério executor.

1. **Análise das necessidades:** O ministério executor faz uma análise das necessidades para identificar lacunas; o resultado da análise de necessidades é um conjunto de ideias de projetos.
2. **Pré-triagem:** O ministério executor faz uma pré-triagem das ideias de projetos com base em objetivos de política estratégicos. Apenas os projetos que estejam claramente alinhados com esses objetivos são encaminhados para a próxima etapa.
3. **Preparação do projeto:** O ministério executor elabora a ideia do projeto em uma proposta de projeto mais detalhada, usando um modelo padronizado (por exemplo, uma ficha de projeto) e prepara estimativas de custo do projeto para todo o seu ciclo de vida, com base em metodologia padronizada de cálculo de custos. Os custos contínuos de operação e manutenção do projeto seriam calculados. Se os custos previstos para os projetos não estiverem alinhados com as previsões de recursos para o médio prazo, a proposta do projeto pode ser suspensa.
4. **Análise do projeto:** O órgão executor faria, no mínimo, uma análise básica da viabilidade financeira e econômica, possivelmente em conjunto com especialistas em avaliação de projetos. O alcance das demais análises a serem feitas dependeria do tamanho do projeto.
5. **Revisão independente da análise:** A menos que o projeto tenha fatores de risco específicos, esta etapa normalmente não seria realizada (mas poderia ser feita se assim desejado).
6. **Seleção do projeto:** O ministério executor examinaria o projeto e as análises econômicas e financeiras e, com base em critérios de seleção claros, decidiria se o projeto deveria ser selecionado.
7. **Escolha da modalidade de financiamento:** Como o projeto provavelmente será financiado com recursos públicos, essa etapa normalmente não seria necessária.
8. **Empenho da despesa no orçamento:** Como parte do seu processo orçamentário normal, o ministério executor determinaria sua proposta orçamentária dentro do seu respectivo teto, definindo que projetos financiar no médio prazo, na melhor das hipóteses no âmbito do cenário orçamentário de médio prazo.
9. **Execução, monitoramento e avaliação do projeto:** O monitoramento e a avaliação ativos do projeto ocorreriam durante a execução do orçamento, que também examinaria o impacto do projeto; por último, seria feita uma revisão *ex post* de modo a extrair e divulgar as lições mais gerais.