

Planejamento Fiscal e Qualidade do Gasto Público

Pedro Jucá Maciel

*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Tesouro Nacional*

25 de setembro de 2019

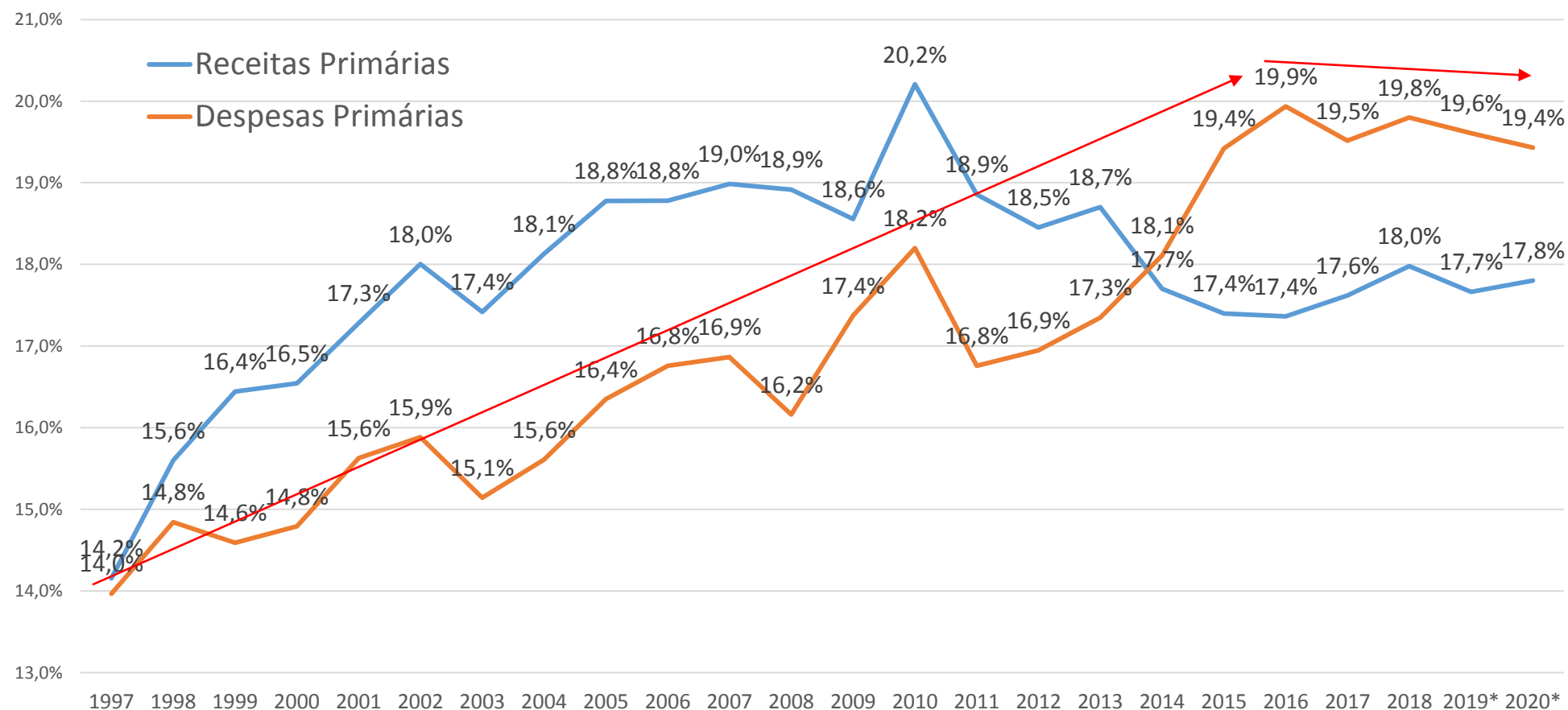
Sumário:

- 1 Diagnóstico do Problema Fiscal
- 2 Estratégias para Consolidação Fiscal
- 3 Experiências Internacionais Avaliação do Gasto Público
- 4 Qualidade do Gasto Público no Brasil
- 5 Reforço ao Marco Regulatório Existente

1

Ausência de reformas estruturais levou ao crescimento insustentável das despesas públicas

Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (em % PIB)



Os problemas fiscais brasileiros não são apenas conjunturais, mas estruturais

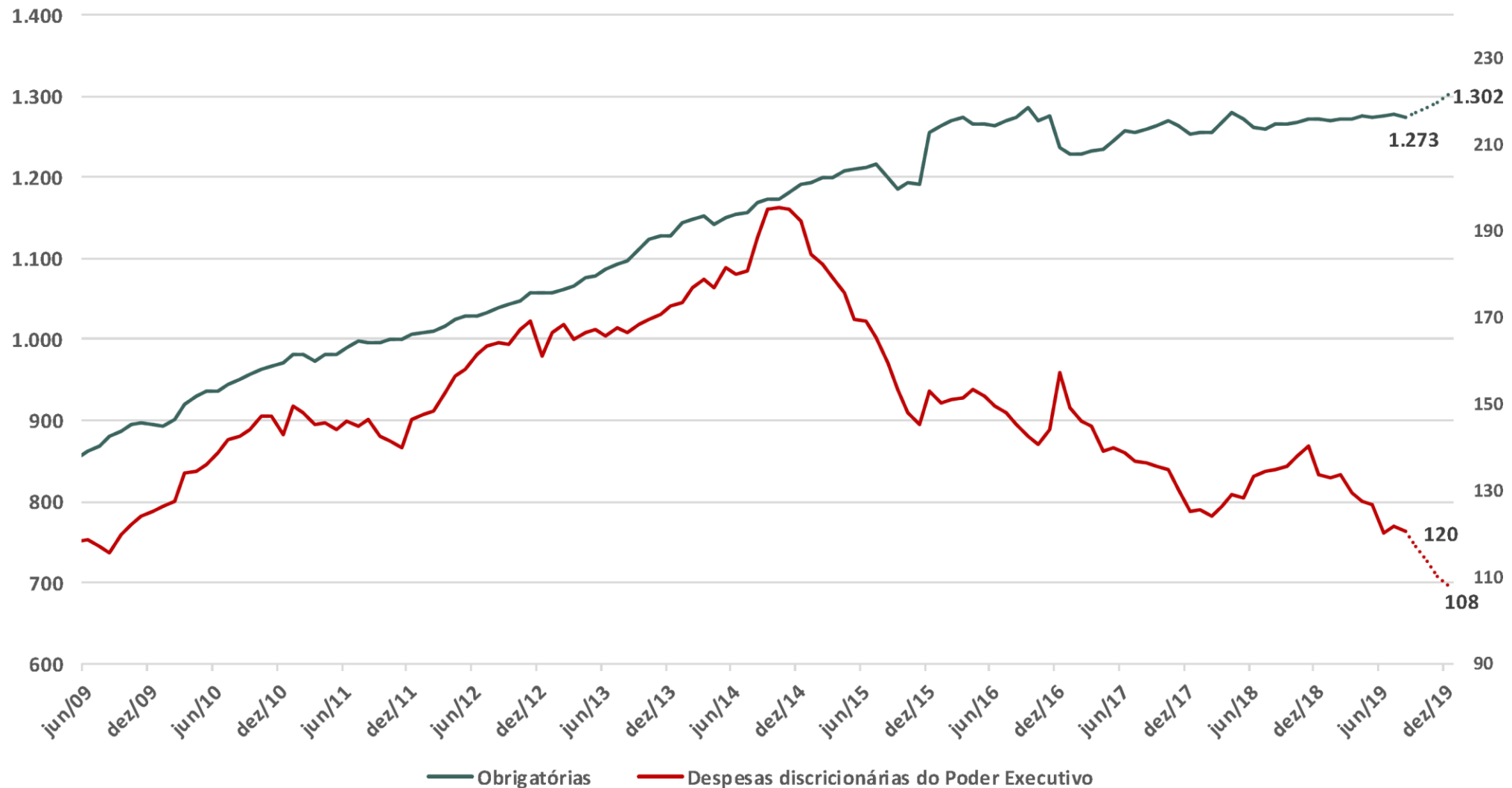
* Projeções

Fonte: STN

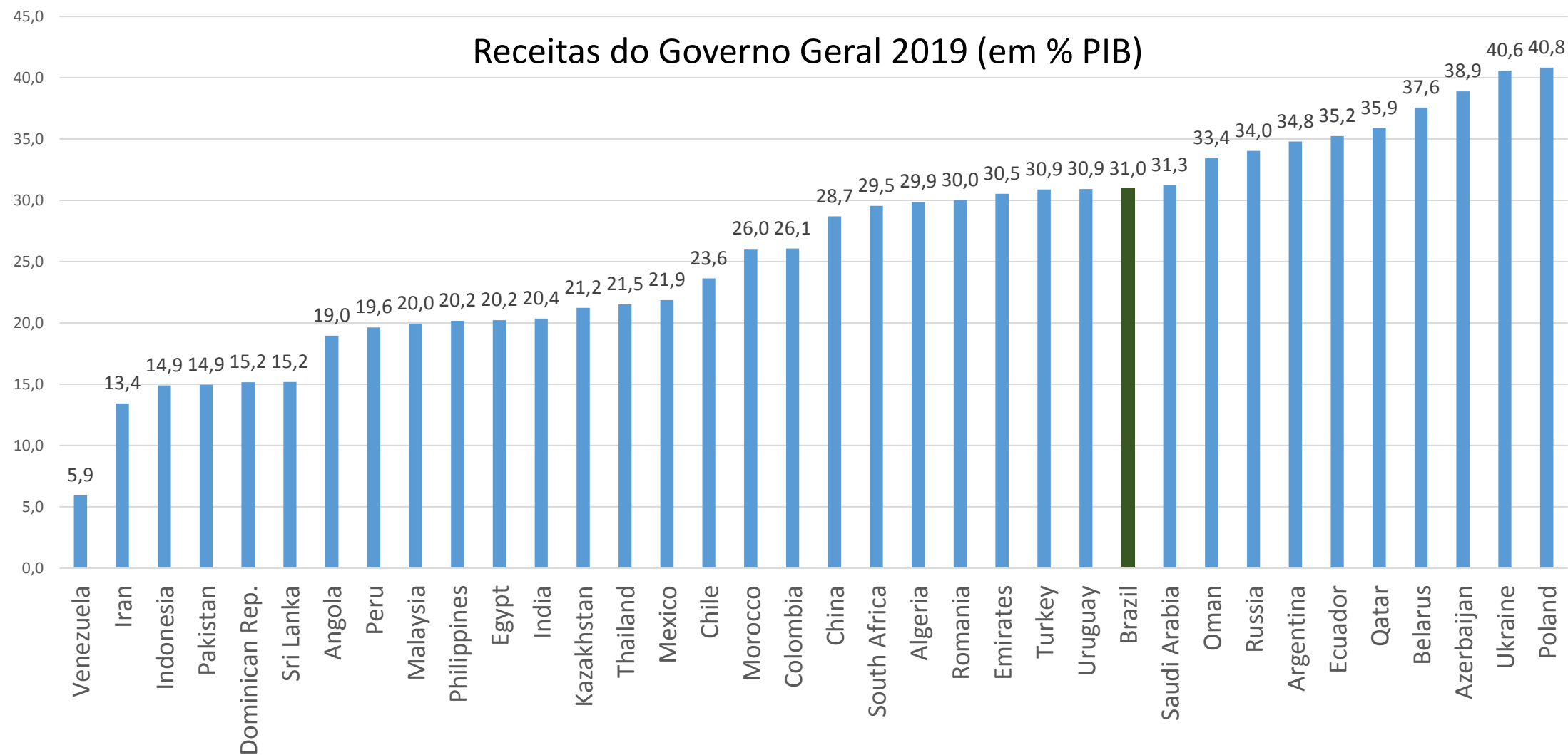
1

Ausência de reformas estruturais irá levar a um nível insustentável das despesas discricionárias

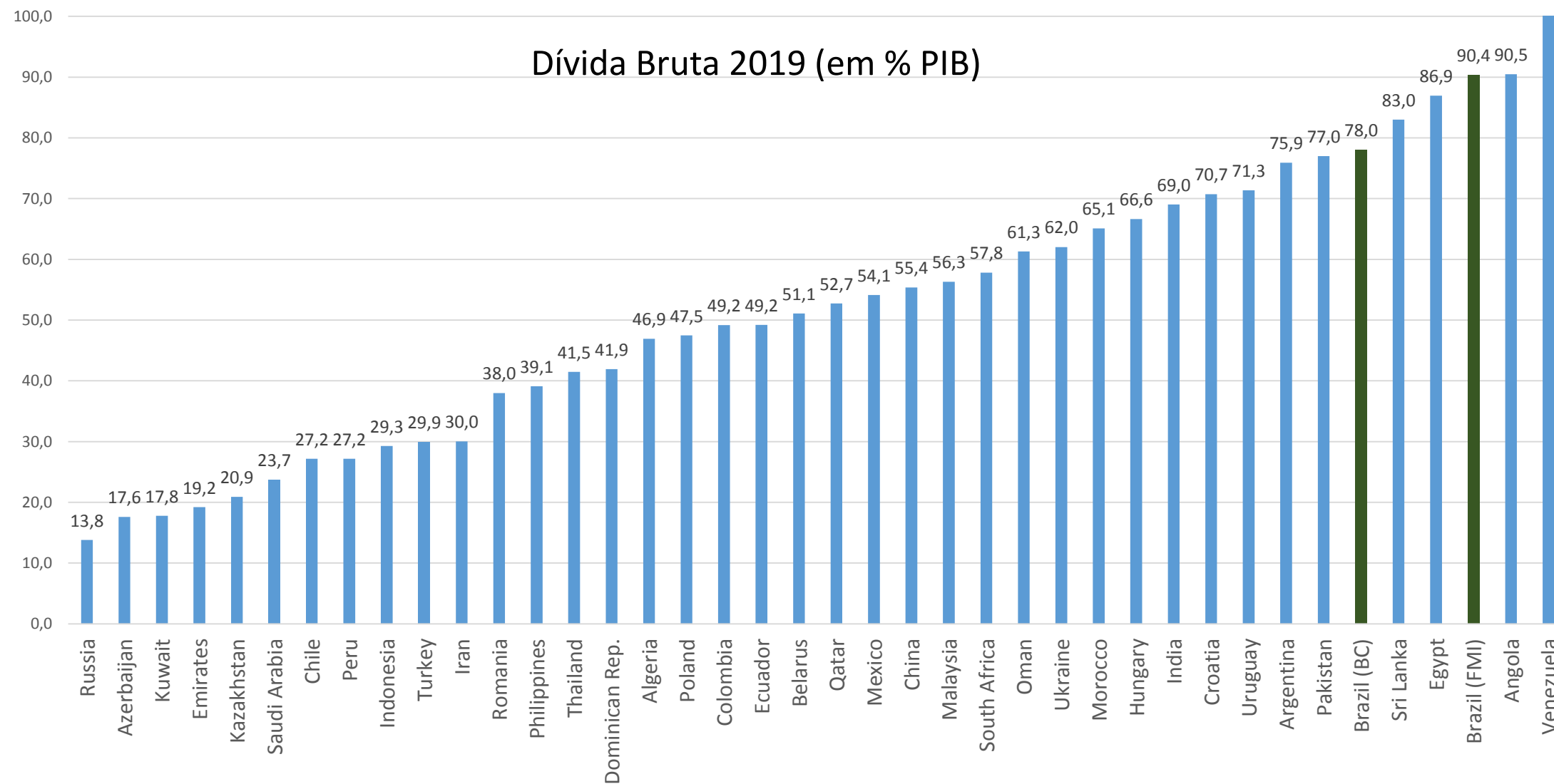
Despesas do Governo Central Acum. 12 meses (em R\$ bilhões de agosto/2019)



1 Não há muito espaço para o ajuste fiscal ser dado pelo aumento das receitas

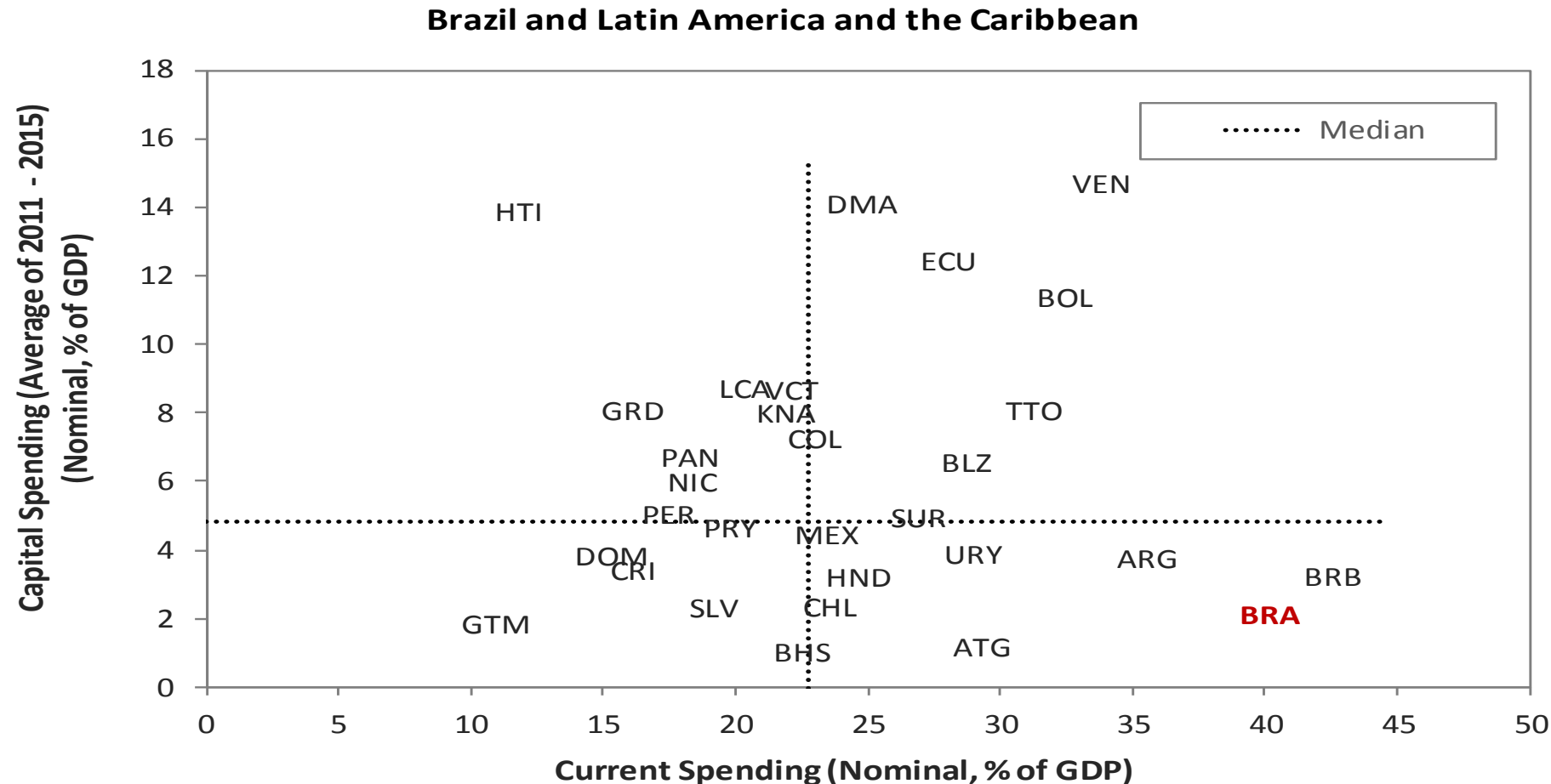


1 Assim como, não há muito espaço para expandir o endividamento



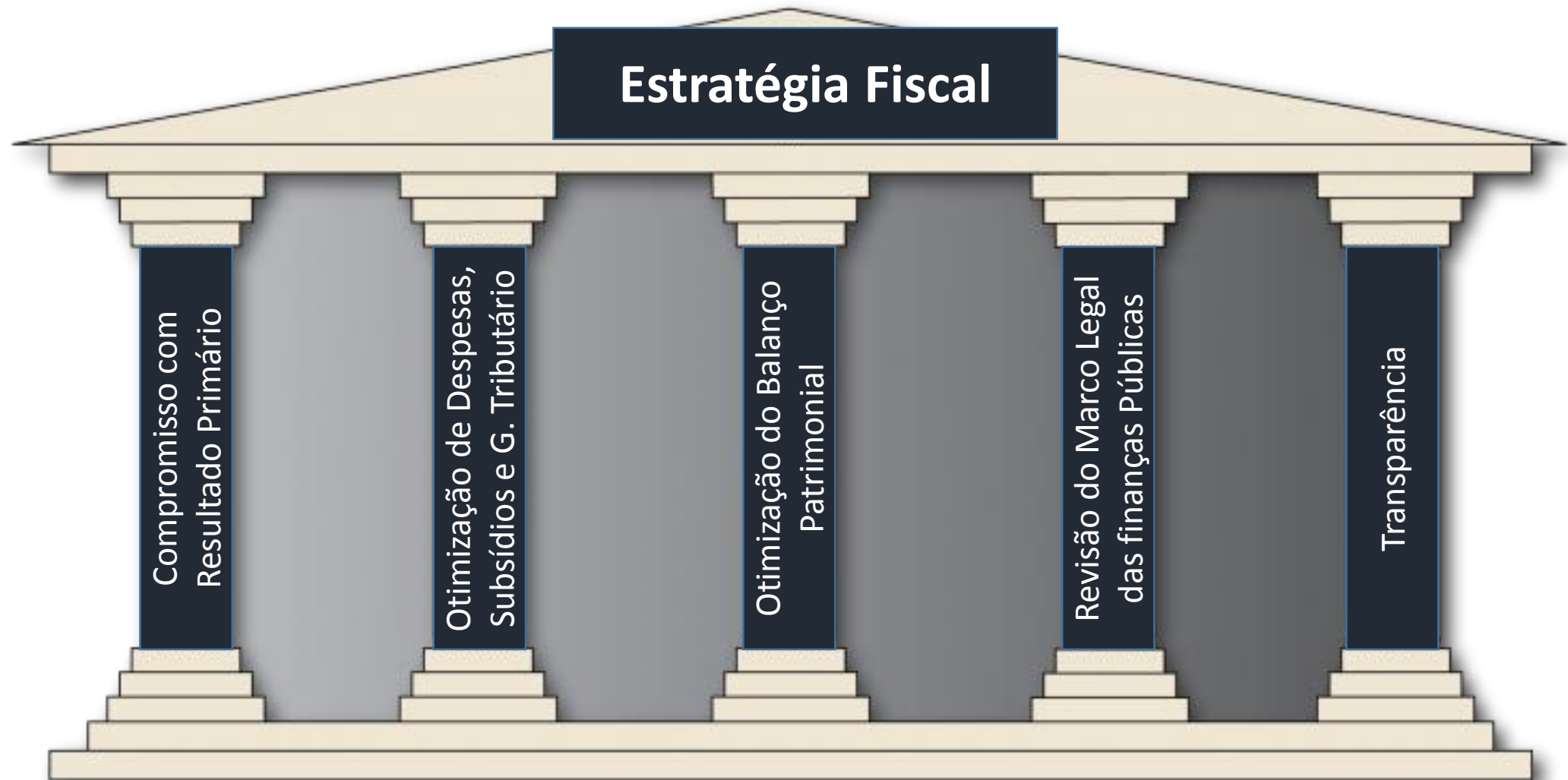
1 É preciso implementar agenda para racionalização das despesas públicas e ampliar capacidade de investimento do estado (repercussão na regra de ouro)

Despesas Correntes vs. Despesas de Capital do Setor Público (em % PIB)



2 Estratégia para a Consolidação Fiscal

Atuação da Secretaria do Tesouro Nacional em sua Estratégia Fiscal (Consolidação Fiscal):



2 Estratégia para a Consolidação Fiscal

1) Compromisso com o resultado primário

- **Garantir a solvência das contas públicas e que a política econômica tenha efetividade**
- **Processo de consolidação deve se concentrar nas despesas públicas**

2) Otimização das Despesas, Gasto Tributário e Subsídios

- **Reformas estruturais são essenciais (ex. previdência)**
- **Revisão de programas e avaliação das políticas públicas**

3) Otimização do Balanço Patrimonial

- **Tirar maior retorno do patrimônio público**
- **Revisar participações governamentais e expandir concessões**
- **Reduzir custos dos passivos**

4) Revisão do marco regulatório das finanças públicas

- **Teto da Despesa, LRF, Nova Lei das Finanças Públicas e Conselho de Gestão Fiscal**

5) Transparência da Gestão Fiscal

3 Experiências Internacionais: Aumento da Produtividade do Setor Público

Fontes de aumento da produtividade [OCDE (2017)*]:

- 1) Ter as instituições fiscais (arcabouço) funcionando apropriadamente
- 2) Revisão das regulamentações dentro do governo ("*regulation inside government (RIG)*")
 - Simplificação administrativa
 - Avaliações de "guilhotina" para eliminar regulações desnecessárias
 - Avaliação da calibragem para novas regulações sobre seus impactos em termos econômicos e sociais
 - Vários países europeus adotam meta de reduzir 25% os custos administrativos (economia de 1% a 1,7% PIB)
- 3) Gerenciamento de recursos humanos no setor público
 - OCDE: 21% dos empregos formais e 45% dos custos de produção do governo
 - Identificar, padronizar e mensurar as ferramentas no setor público
 - Novos *benchmarks* internacionais para engajamento dos empregados públicos
- 4) Revisão dos Processos de Licitações (OCDE 29% das despesas se dão por licitações)
 - Avaliar os ganhos de eficiência de sistema central de compras e *value for money*
- 5) Governos Digitais
 - Ganhos operacionais, setoriais (ex. histórico de pacientes) e serviços compartilhados de plataformas/dados
- 6) Inovação no Serviço Público
 - Ganhos de eficiência pela inovação e "*disruptive approaches*". Repensar e desenhar ao invés de melhorar.

3 Experiências Internacionais: Arcabouço Fiscal de Médio Prazo

✓ O **Arcabouço Fiscal de Médio Prazo (MTFF)** é uma estrutura que integra a política fiscal com o orçamento no horizonte multianual, integrando previsões fiscais, objetivos e regras fiscais e o planejamento dos orçamentos futuros.

✓ **Benefícios:**

- 1) Reforça a sustentabilidade fiscal uma vez que os limites de despesas são dados pelas regras fiscais.
- 2) Ajuda a relacionar as despesas públicas com as prioridades nacionais
- 3) Ajuda os gestores públicos a ampliarem sua capacidade de planejamento com a definição dos recursos disponíveis no médio prazo
- 4) Melhora vínculo entre planejamento e financiamento para certas despesas como investimentos, novos programas e reestruturação organizacional.
- 5) Permite desenhos de mecanismos para incentivarem os ministérios economizarem recursos

3 Experiências Internacionais: Qualidade da Despesa Pública

O processo de alinhamento das despesas com a prioridade de governo é desafiador pelo fato das decisões orçamentárias:

- Tendem a ser incrementais
- São tomadas com pouca informação sobre resultados esperados
- Focadas em objetivos políticos de curto prazo

Processos associados à melhoria da qualidade da despesa:

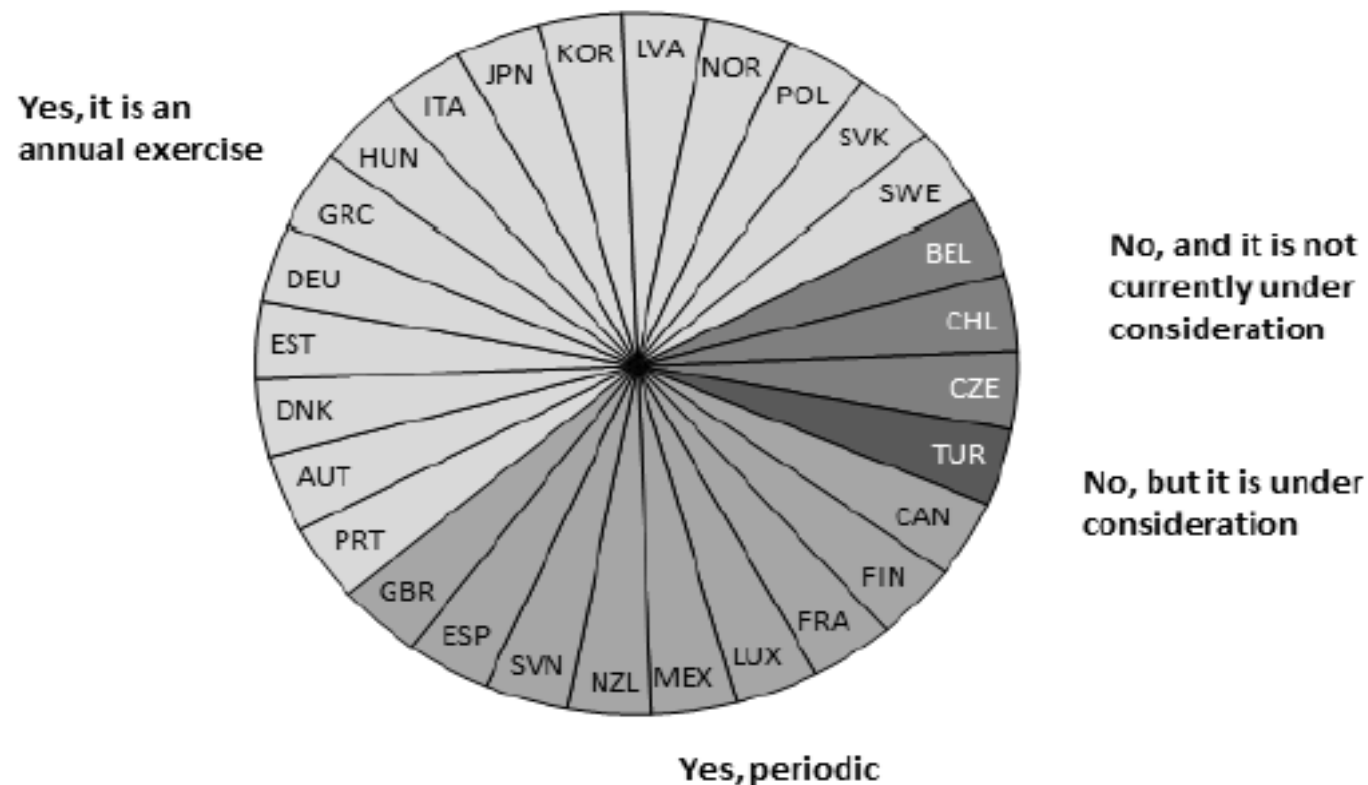
- 1) **Spending Review:** identificar áreas para economias ou realocação de recursos
- 2) **Performance Budgeting:** associar no orçamento dotações orçamentárias com indicadores de resultado
- 3) **Program Evaluation:** realização de avaliações de programas sem a vinculação com o processo orçamentário ou economias de despesas.

3 Experiências Internacionais: Qualidade da Despesa Pública

Spending Review:

- Maioria dos países da OCDE aplicam
- A efetividade da revisão se materializa em realocação para outras prioridades e redução de despesas.

Países que Adotam Spending Review



3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas



THE GREEN BOOK Appraisal and Evaluation in Central Government

Note explaining changes made to the Green Book in July 2011:

This is the 2003 edition of the Green Book. However, pages 57-58, which deal with the valuation of non-market goods, have been updated alongside the release of a Green Book discussion paper on this subject - Fujiwara and Campbell (2011). Valuation Techniques for Social Cost-Benefit Analysis: Stated Preference, Revealed Preference and Subjective Willingness to Pay.

The changed text on pages 57-58 has been highlighted in red within this updated document. Because of the changes there is some duplication of paragraph numbers and there is some change to the sequence of footnotes in this section.

Treasury Guidance

LONDON:TSO

CONTENTS

Contents	iv
Preface	v
Chapter 1 Introduction and background	1
Introduction	1
When to use the Green Book	2
Chapter 2 Overview of appraisal and evaluation	3
Introduction	3
The appraisal and evaluation cycle	3
The role of appraisal	4
Process for appraisal and evaluation	6
Presenting the results	8
Managing appraisals and evaluations	8
Frameworks	9
Issues relevant to appraisal and evaluation	9
Chapter 3 Justifying action	11
Introduction	11
Reasons for government intervention	11
Carrying out research	11
Chapter 4 Setting objectives	13
Introduction	13
Objectives, outcomes, outputs and targets	13
Chapter 5 Appraising the options	17
Introduction	17
Creating options	17
Valuing the costs and benefits of options	19
Adjustments to values of costs and benefits	24
Discounting	26
Adjusting for differences in tax between options	28
Introduction to risk and uncertainty	28
Adjusting for bias and risks	28
Assessing uncertainty	32
Preventing and mitigating risks and uncertainty	34
Considering unvalued costs and benefits	34
Chapter 6 Developing and implementing the solution	37
Introduction	37
Selecting the best option	37
Developing the solution	40
Implementation	42
Chapter 7 Evaluation	45
Introduction	45
Evaluation process	45

Page

Annex 1 Government intervention	51
Introduction	51
Economic efficiency	51
Equity	52
Additionality	52
Regeneration	54
Annex 2 Valuing non-market impacts	57
Introduction	57
Valuing non-market impacts	57
Current research/potential estimates	59
Valuing environmental impacts	63
Annex 3 Land and buildings	69
Introduction	69
Acquisition and use of property	71
Leases and rents	71
Disposal of property	72
Cost effective land use	72
Annex 4 Risk and uncertainty	79
Introduction	79
Risk management	79
Transferring risk	82
Optimism bias	85
Monte Carlo analysis	87
Irreversible risk	88
The cost of variability in outcomes	88
Annex 5 Distributional impacts	91
Introduction	91
Distributional analysis	91
Analysis of impacts according to relative prosperity	91
Analysis of other distributional impacts	94
Annex 6 Discount rate	97
Introduction	97
Social Time Preference Rate	97
Long term discount rates	98
Exceptions to the discount rate schedule	99
Discount rate tables	100
Glossary	101
Bibliography	107
Index	109

Page

The screenshot shows the DIPRES (Dirección de Presupuestos) website. The main navigation bar includes 'Presupuesto 2015 (EJECUTADO)', 'Presupuesto 2016 (EJECUTADO)', and 'Presupuesto 2017 (EN EJECUCIÓN)'. The left sidebar lists various sections like 'Secciones', 'Relacionados', and 'Recursos'. The main content area is titled 'EX - Evaluación de Programas e Instituciones' and 'Proceso de Evaluación Ex Ante de Programas'. It describes the process of evaluating programs before they are implemented, mentioning the 'Ventana Abierta' (Open Window) for public access to the evaluation process. The page also includes contact information for the Oficina Circular de DIPRES and a list of documents related to the evaluation process.

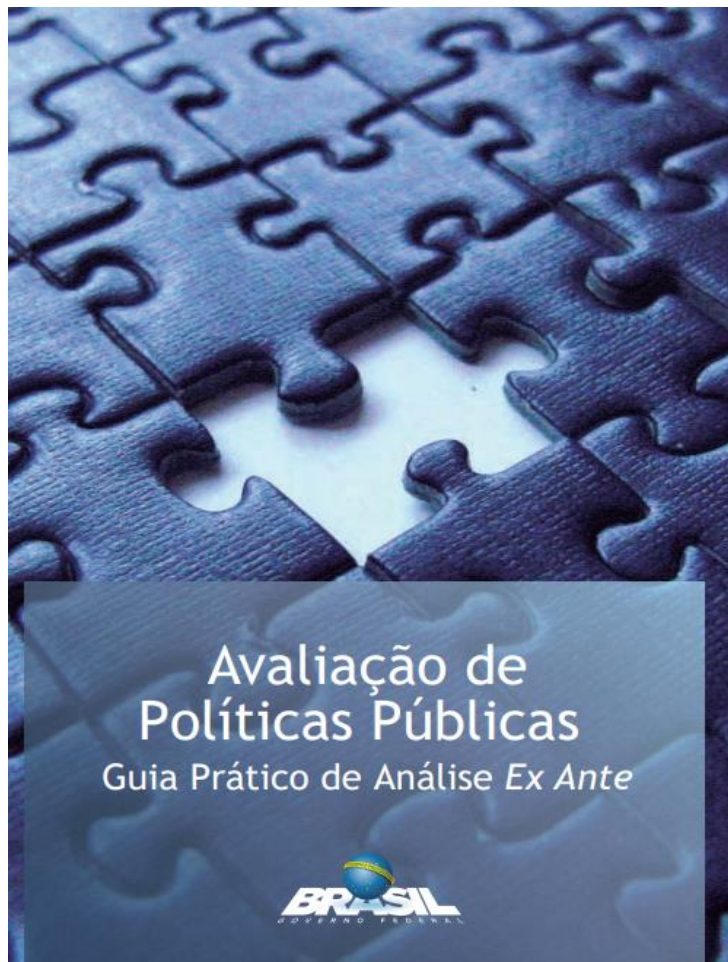


Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías.

División de Control de Gestión
Santiago, Junio 2015
CHILE

3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas

- ✓ Governo Federal caminha nessa direção de desenvolver institucionalidade para avaliação de políticas públicas



APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
1 O PAPEL DA ANÁLISE EX ANTE	11
1 INTRODUÇÃO	11
2 QUANDO EXECUTAR A ANÁLISE EX ANTE	13
3 A QUEM COMPETE EXECUTAR A ANÁLISE EX ANTE	14
4 CHECKLIST DA ANÁLISE EX ANTE	16
EXEMPLO A	21
EXEMPLO B	35
EXEMPLO C	45
2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	53
1 INTRODUÇÃO	53
2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	54
3 CAUSAS POTENCIAIS DO PROBLEMA	55
4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA	57
5 ALINHAMENTO COM METAS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS	62
6 POLÍTICAS ADOPTADAS PARA ENFRENTAR O MESMO PROBLEMA	63
7 RAZÕES PARA QUE O PROBLEMA SEJA ALVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	66
8 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	68
3 DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO	71
1 INTRODUÇÃO	71
2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA	72
3 PÚBLICO-ALVO	74
4 METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS	80
5 COBERTURA DA POLÍTICA	81
6 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	82
7 AÇÕES A SEREM EXECUTADAS: MEIOS E INSTRUMENTOS	85
8 ATORES ENVOLVIDOS	87
9 ANÁLISE SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA	90
4 DESENHO DA POLÍTICA: MODELO LÓGICO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE SWOT	93
1 INTRODUÇÃO	93
2 MODELO LÓGICO	94
3 INDICADORES	101
4 PERÍODO DE VIGÊNCIA DA PROPOSTA	106
5 FUNDAMENTAÇÃO	107

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
1 OBJETIVOS DA ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
2 ASPECTOS FISCAIS	111
3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS	116
4 CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	120
6 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	123
1 INTRODUÇÃO	123
2 MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA	124
3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	129
4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS	131
5 PLANO DE COMUNICAÇÃO	136
6 GESTÃO DE RISCOS	141
7 CONCLUSÃO	150
ANEXO	152
7 ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE	155
1 INTRODUÇÃO	155
2 CONFIANÇA E SUPORTE	155
3 AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE	158
4 SOLUÇÕES PARA FALTA DE CONFIANÇA E SUPORTE	159
5 FAZENDO UM PLANO DE AÇÃO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDADE	162
6 ANÁLISE DA CONFIANÇA E DO SUPORTE	162
8 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE	163
1 INTRODUÇÃO	163
2 MONITORAMENTO	164
3 CONTROLE SOCIAL	166
4 FORTALECIMENTO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO	167
5 ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS	168
6 AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO	168
APÊNDICE	169
9 MENSURAÇÃO DO RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL	171
1 INTRODUÇÃO	171
2 CONTEXTO INSTITUCIONAL	171
3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO	173
APÊNDICE A	179
FONTES DE DADOS	179
APÊNDICE B	187
FONTES DE DADOS INTERNACIONAIS	187
REFERÊNCIAS	191

3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas

- ✓ Governo Federal caminha nessa direção de desenvolver institucionalidade para avaliação de políticas públicas

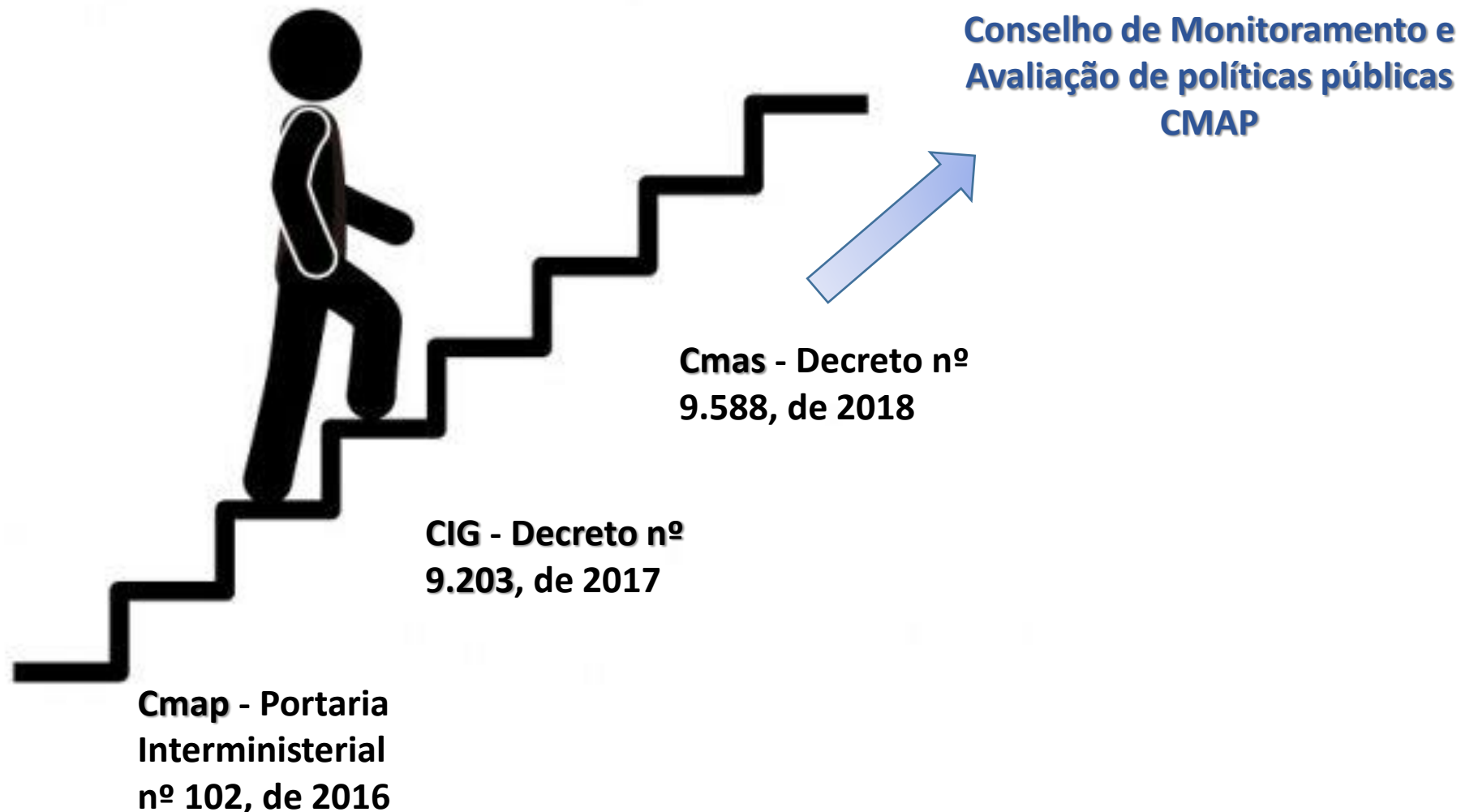


APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	11
1 O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO FEDERAL	13
1 INTRODUÇÃO	13
2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	14
3 EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL EM AVALIAÇÃO	16
4 APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
5 LINHAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2 INFLUÊNCIA DAS AVALIAÇÕES NO ORÇAMENTO	37
1 INTRODUÇÃO	37
2 O QUE SÃO AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS?	38
3 EFICIÊNCIA ALOCATIVA, EFICIÊNCIA OPERACIONAL E ECONOMICIDADE	40
4 RESPOSTAS QUE INTERESSAM AO ORÇAMENTO PÚBLICO	42
5 COMO USAR OS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES NO ORÇAMENTO?	43
6 AVALIAÇÃO E INTERAÇÕES POLÍTICAS NA RETROALIMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO	46
7 VALIDAÇÃO ESTRATÉGICA DAS AVALIAÇÕES: O PAPEL DO CIG	48
APÊNDICE A	51
AVALIAÇÃO EXECUTIVA	
3 AVALIAÇÃO EXECUTIVA	55
1 INTRODUÇÃO	55
2 PASSO A PASSO PARA A REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXECUTIVA	55
APÊNDICE A – AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA	75
APÊNDICE B – AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	84
AVALIAÇÕES ESPECÍFICAS	
4 ANÁLISE DE DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	105
1 INTRODUÇÃO	105
2 PASSO A PASSO PARA A ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	105
APÊNDICE A – FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)	121

5 AVALIAÇÃO DE DESENHO	139
1 INTRODUÇÃO	139
2 PASSO A PASSO PARA A AVALIAÇÃO DE DESENHO	140
APÊNDICE A – PROGRAMA UM COMPUTADOR POR ALUNO	151
APÊNDICE B – FINANCIAMENTO ESTUDANTIL	160
6 AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	175
1 INTRODUÇÃO	175
2 PASSO A PASSO DA AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	176
APÊNDICE A – AVALIAÇÃO DA LEI DE INFORMÁTICA	187
APÊNDICE B – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	197
7 AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA	215
1 INTRODUÇÃO	215
2 PASSO A PASSO PARA A AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA	216
ANEXO	226
APÊNDICE A – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	233
8 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	241
1 INTRODUÇÃO	241
2 PASSO A PASSO PARA A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	242
APÊNDICE A – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, MODALIDADE FAR	253
9 AVALIAÇÃO DE IMPACTO	261
1 INTRODUÇÃO	261
2 CAUSALIDADE EM AVALIAÇÃO DE IMPACTO	263
3 OS MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO	268
4 CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA A AVALIAÇÃO DE IMPACTO	286
10 AVALIAÇÃO ECONÔMICA OU RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL	291
1 INTRODUÇÃO	291
2 CUSTOS E BENEFÍCIOS DOS PROJETOS	291
3 COMO COMPARAR OS PROJETOS?	293
4 IMPORTÂNCIA DO TEMPO NA AVALIAÇÃO DE PROJETOS	293
5 COMO COMPARAR CUSTOS E BENEFÍCIOS?	296
11 ANÁLISE DE EFICIÊNCIA	299
1 INTRODUÇÃO	299
2 PRINCIPAIS CONCEITOS	300
3 EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO	304
4 COMO MEDIR A EFICIÊNCIA?	305
5 PASSO A PASSO PARA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA	307
APÊNDICE A – ANÁLISES DE EFICIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E SAÚDE	311

3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas

- ✓ Governo Federal caminha nessa direção de desenvolver institucionalidade para avaliação de políticas públicas



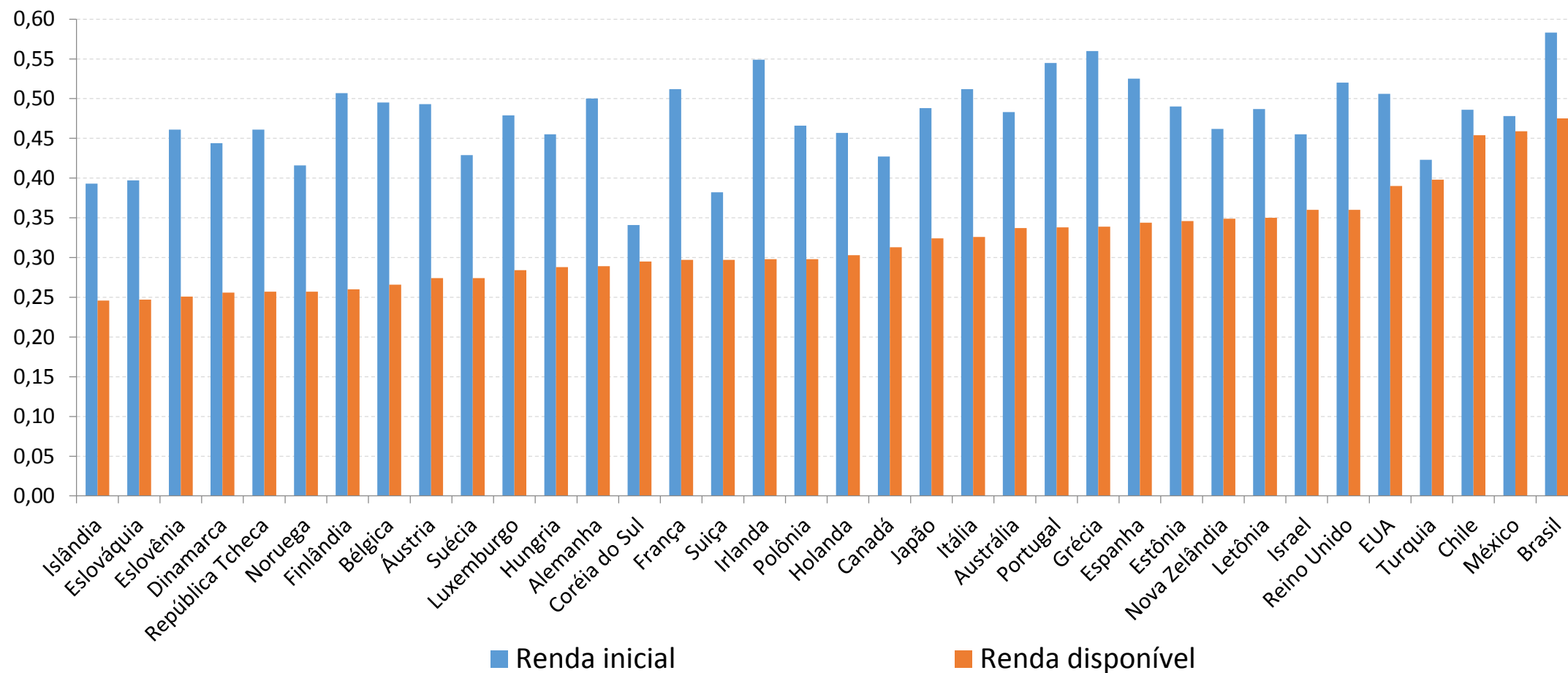
3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas

- ✓ Criação da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas do Ministério da Economia



4 A importância da revisar a despesa pública: aspectos distributivos

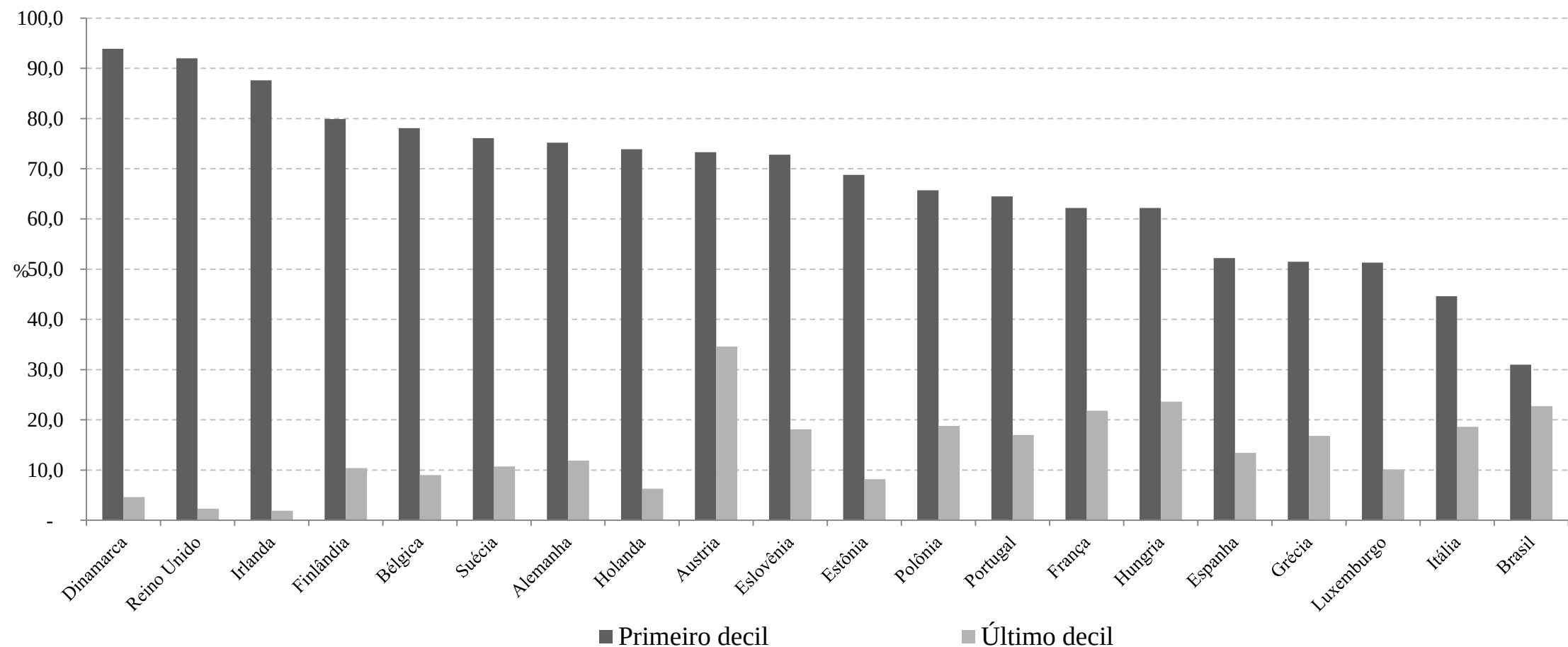
Índice de Gini da Renda Inicial e Renda Disponível (após tributação e transferências do governo), em pontos



Fonte: Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil - Ministério da Fazenda

4 A importância da revisar a despesa pública: aspectos distributivos

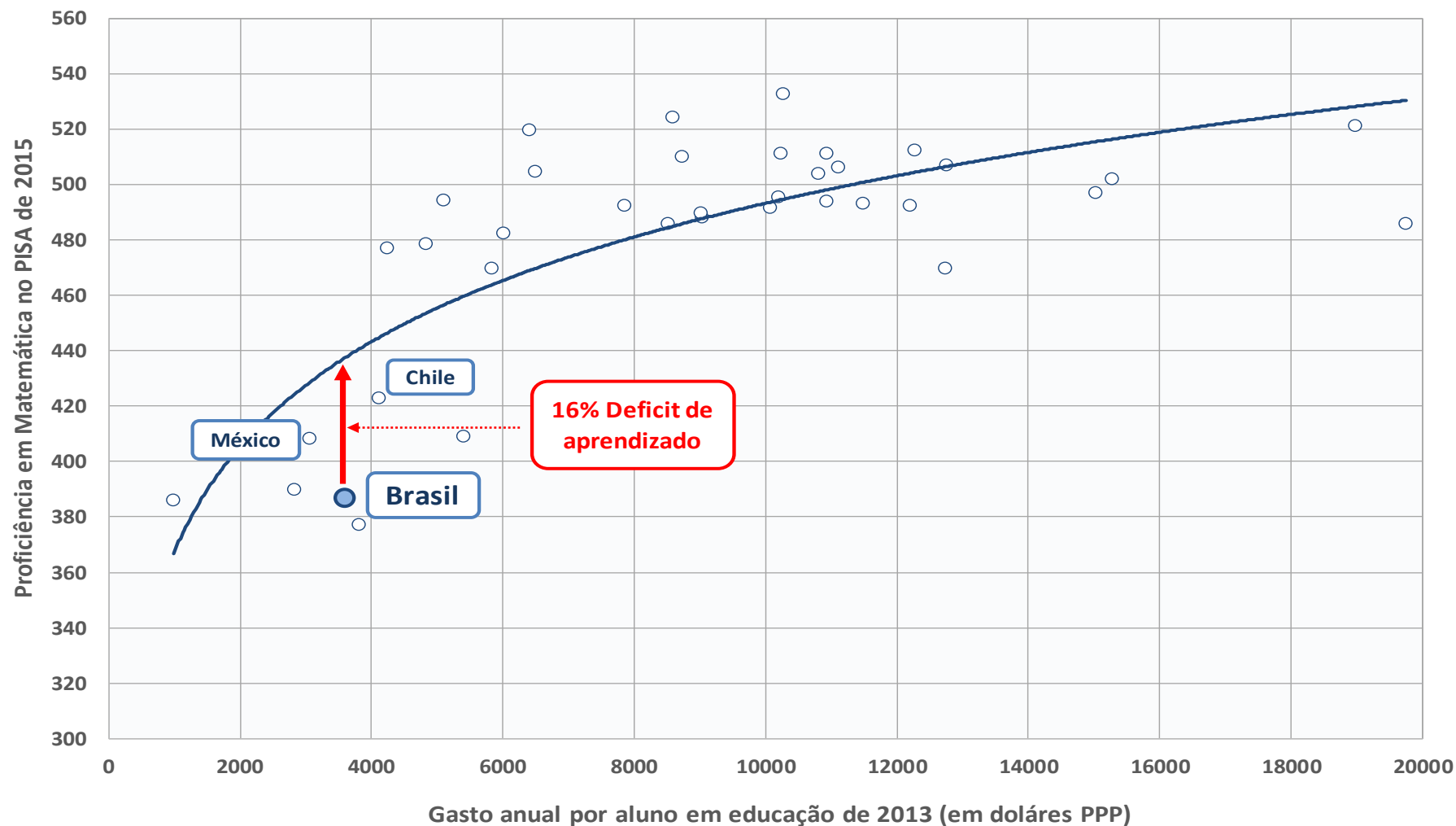
Distribuição das transferências para os 10% mais pobres (1º decil) e 10% mais ricos (10º decil) da população, em %



Fonte: Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil - Ministério da Fazenda

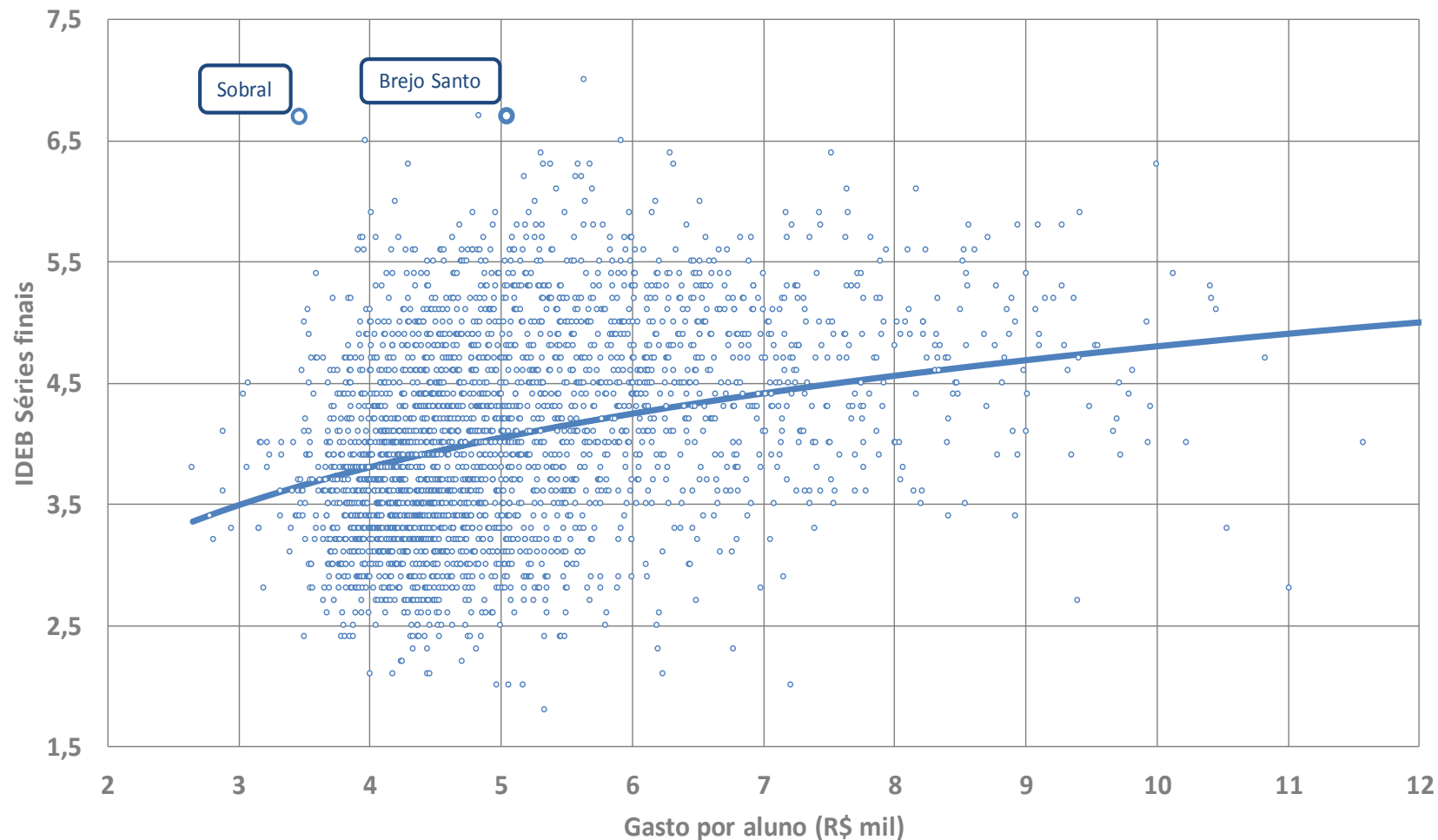
4 A importância da revisar a gestão pública: educação

Relação entre desempenho em matemática PISA 2015 e gasto por aluno em 2013



4 A importância da revisar a gestão pública: educação

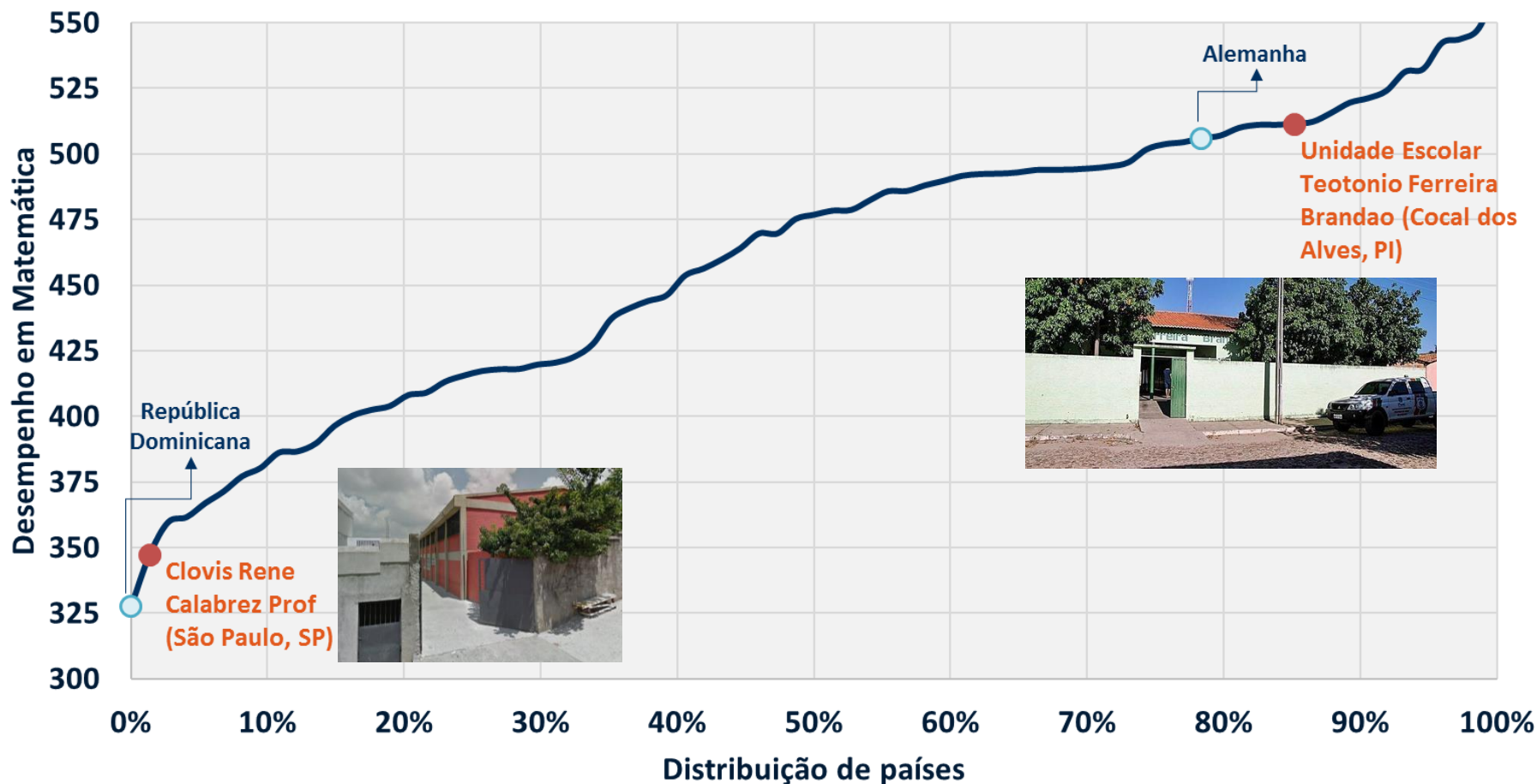
Relação entre o gasto por aluno e o aprendizado pelo IDEB nas séries finais: Brasil, rede municipal, 2015



Vamos continuar acreditando que só com mais recursos é possível melhorar as políticas públicas?

4 A importância da revisar a gestão pública: educação

Distribuição dos países segundo o desempenho em Matemática: PISA, 2015

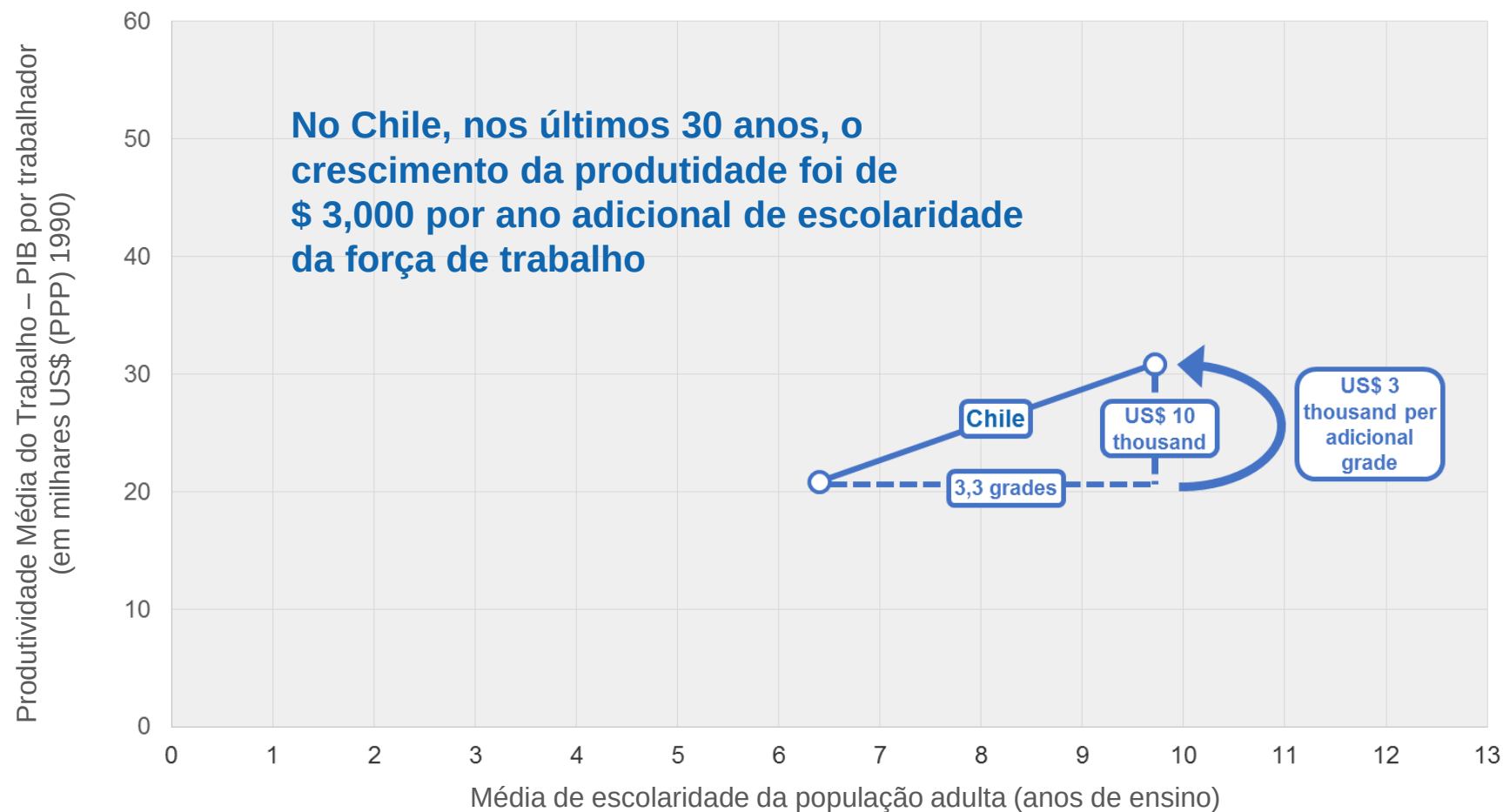


Fonte: IAS/INSPE/OPE Sociais. A partir de dados do INEP e da OCDE.

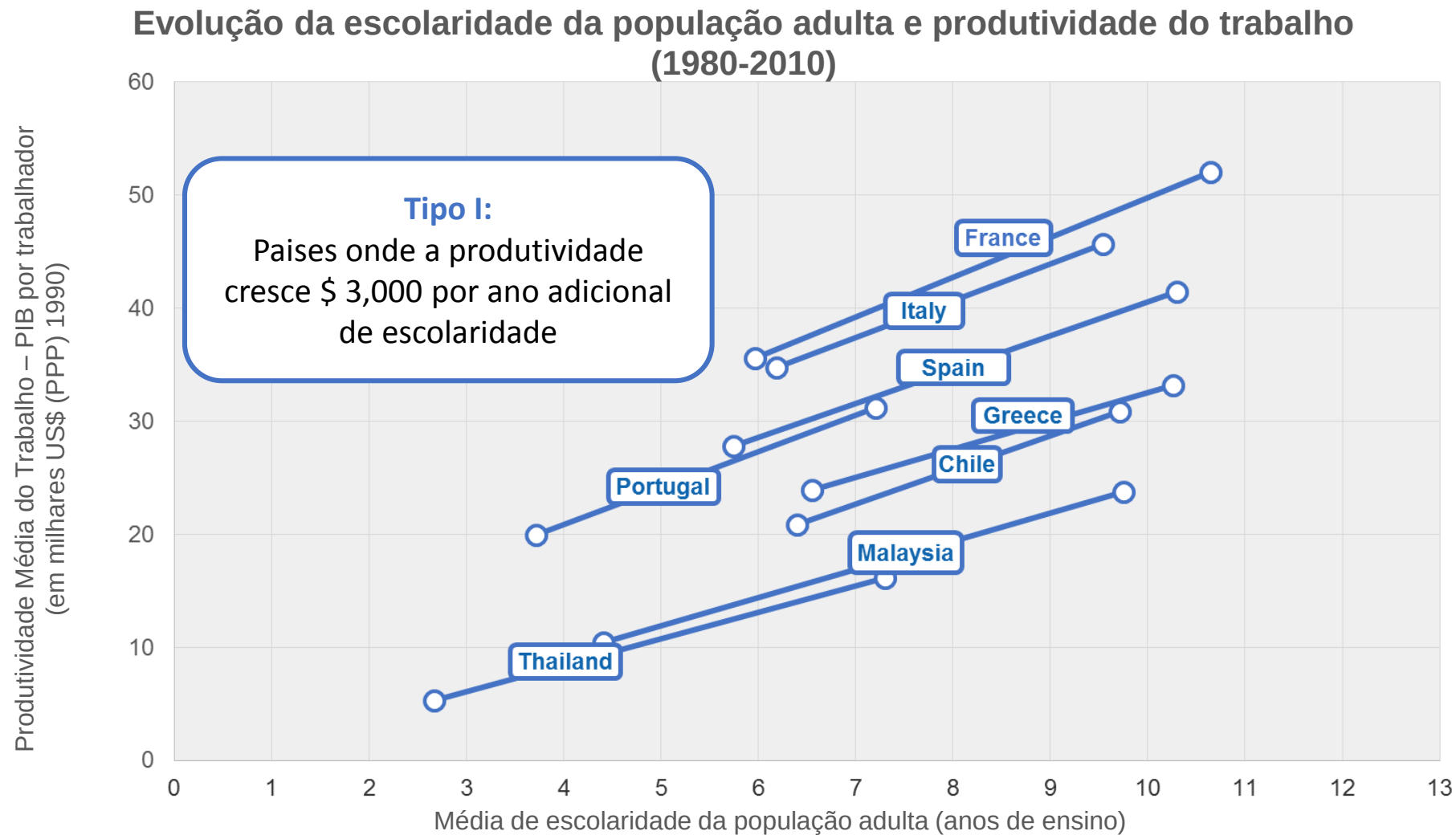
Fonte: Desafios do Crescimento Inclusivo – Instituto Ayrton Senna e INSPER (Ricardo Paes de Barros, Diana Coutinho, Samuel Franco, Beatriz Garcia, Laura Machado, Camila Soares)

4 A importância da revisar a gestão pública: educação

Evolução da escolaridade da população adulta e produtividade do trabalho
(1980-2010)

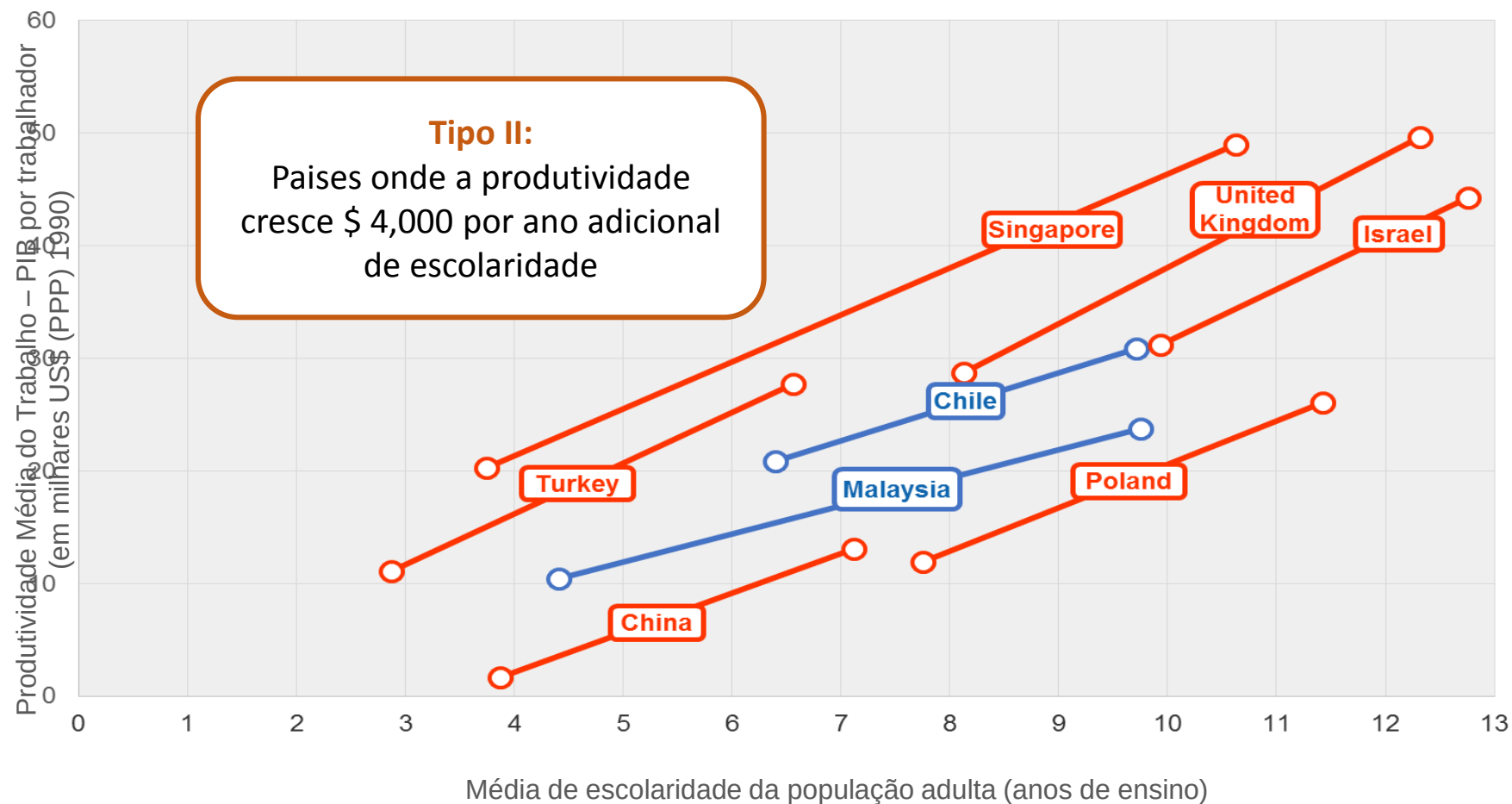


4 A importância da revisar a gestão pública: educação



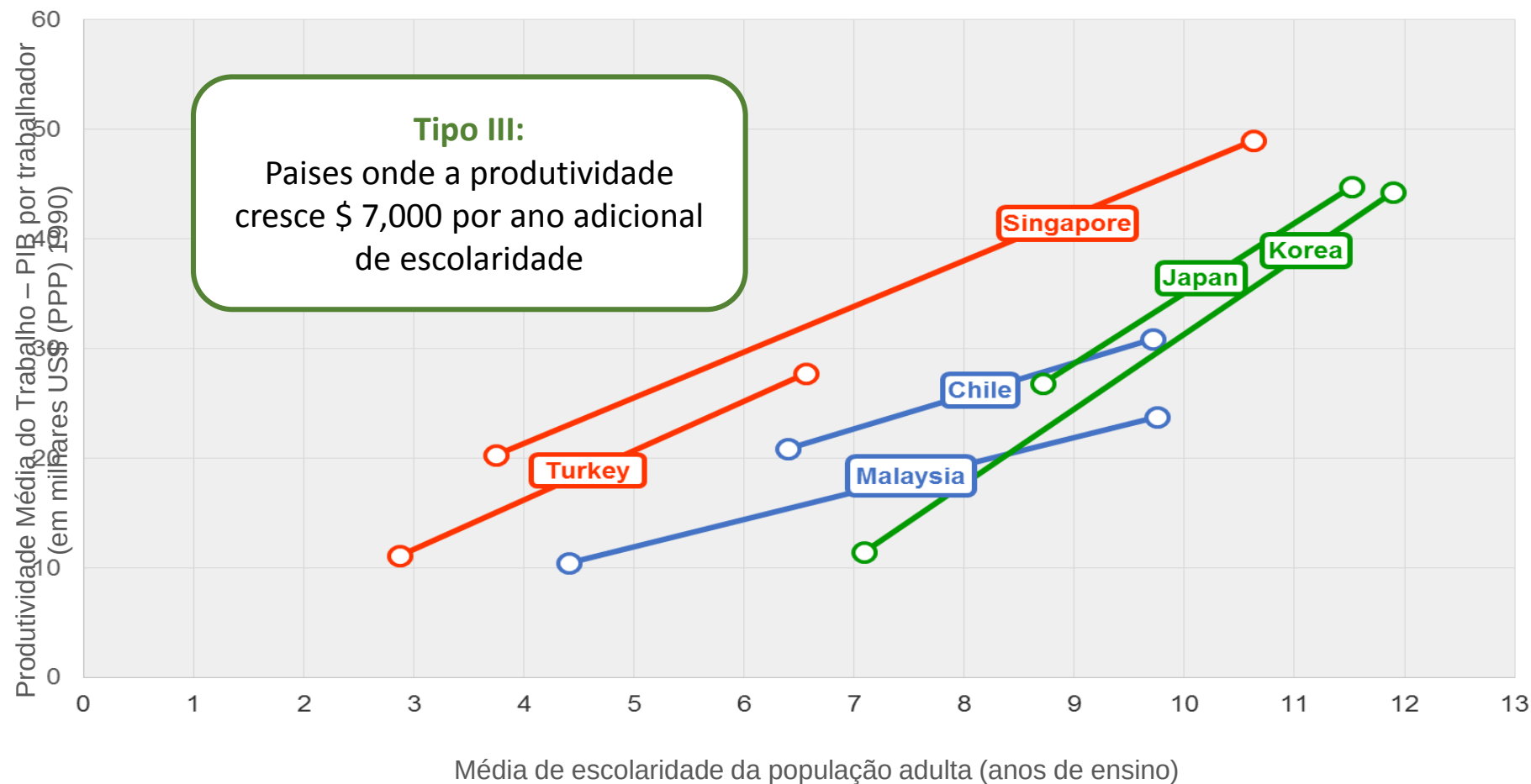
4 A importância da revisar a gestão pública: educação

Evolução da escolaridade da população adulta e produtividade do trabalho (1980-2010)

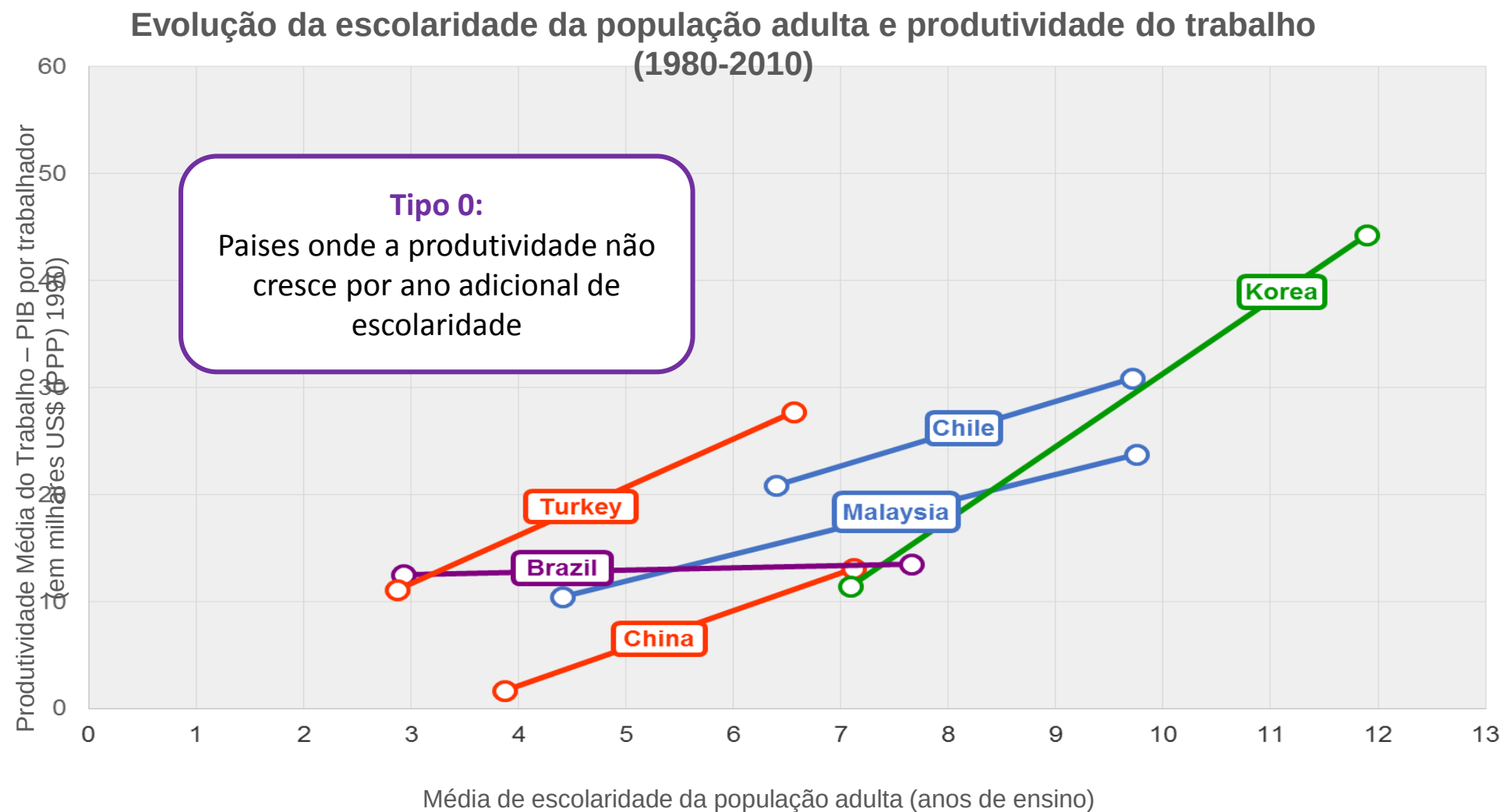


4 A importância da revisar a gestão pública: educação

Evolução da escolaridade da população adulta e produtividade do trabalho (1980-2010)



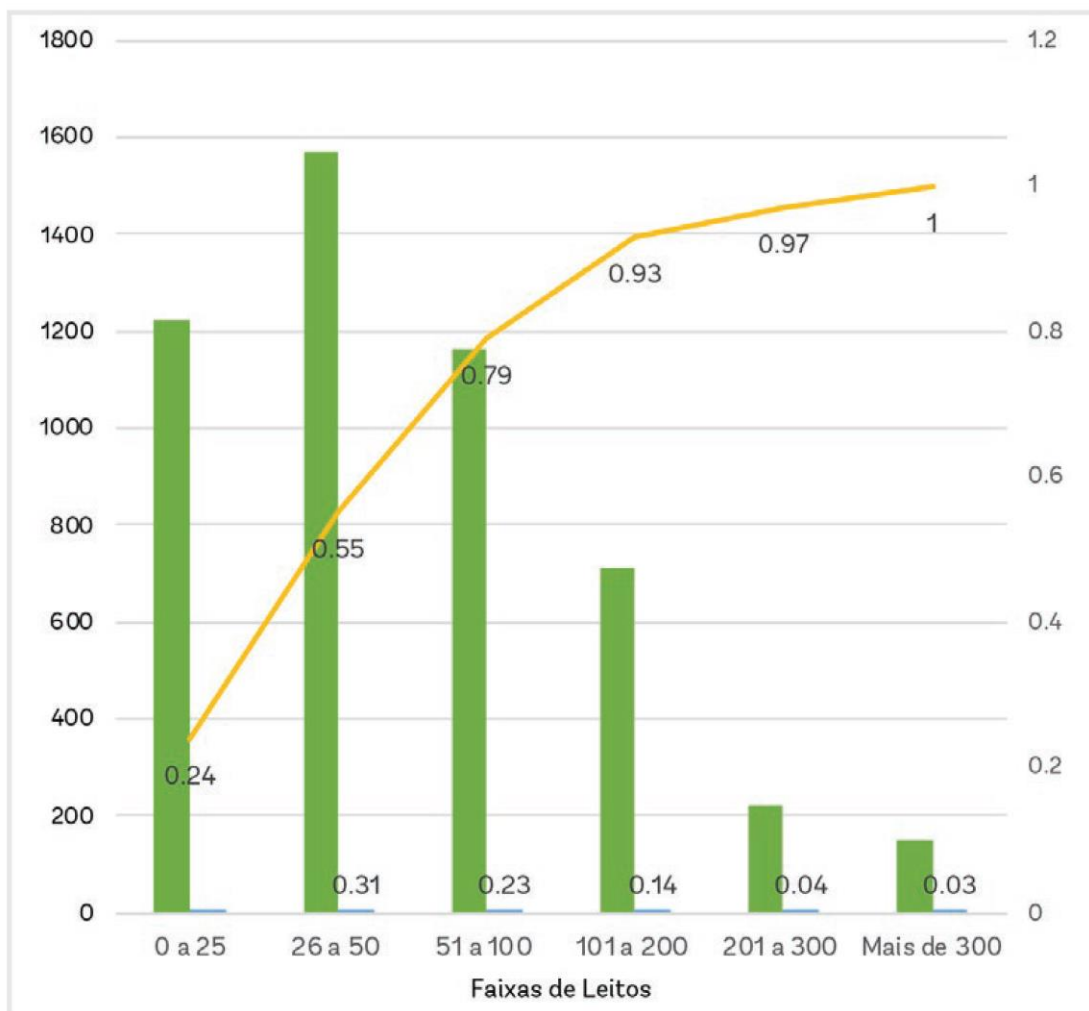
4 A importância da revisar a gestão pública: educação



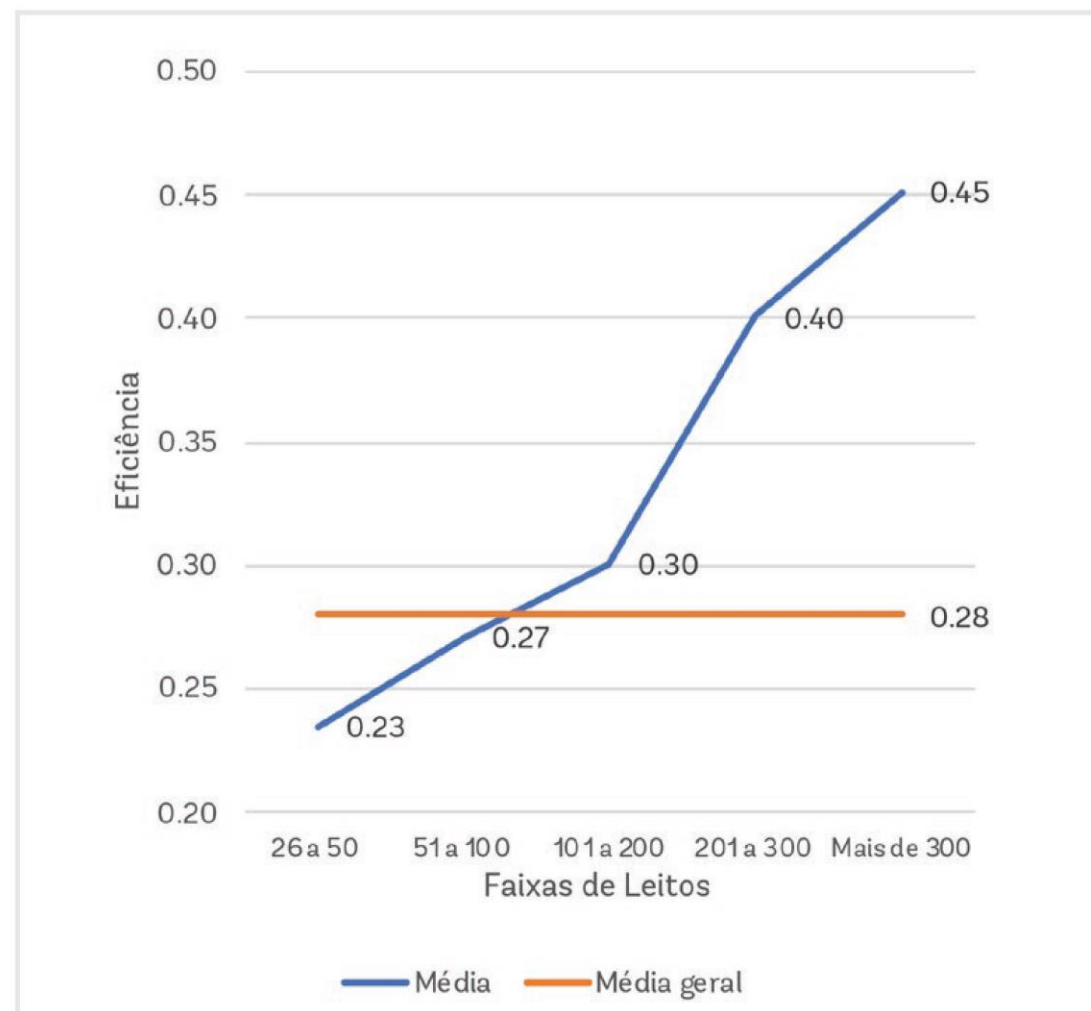
4 A importância da revisar a gestão pública: saúde

Tamanho do Hospital e Medida de Eficiência, de 0 (mais ineficiente) a 1 (mais eficiente)

a) Tamanho do hospital, proporção cumulativa



b) Tamanho do hospital e eficiência



Fonte: Banco Mundial

5 Reforço ao Marco Legal Existente:

1) Novo Regime Fiscal (“Regra do Teto”) e Regra de Ouro

- Garantir a sustentabilidade fiscal sem pressionar a carga tributária ou aumento do endividamento
- Harmonização das regras objetivando processo de consolidação fiscal (ajuste gradual)
- Reforçar os mecanismos de gestão fiscal no horizonte temporal de médio prazo

2) Nova Lei das Finanças Públicas

- Atualizar a lei 4320/1964 (ciclo de gestão) com as melhores práticas internacionais
- Instituir o Banco de Projetos para os investimentos
- Planejamento de Médio Prazo pela LDO
- Disciplina a criação e avaliação de fundos
- Normatizar a contabilidade e o sistema de custos do setor público
- Disciplinar os critérios da avaliação dos programas de governo *ex ante* e *ex post*.

3) Reduzir Rigidez Orçamentária

- Instituir mecanismos que evitem a prociclicidade das vinculações existentes

4) Fortalecimento da LRF

- Despesas com pessoal (definição)
- Limites de empenho com regras uniformes entre os Poderes
- Vedar aumentos plurianuais de salários
- Definição da RCL para fins de apuração de pessoal
- Responsabilidade de pagamentos de inativos/pensionistas para cada poder
- Modificar regras de reenquadramento dos limites de pessoal
- Unidade de tesouraria
- Matriz de saldos contábeis e demonstrativos fiscais

5) Regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal

- Harmonização e coordenação entre entes da federação
- Adoção de normas para consolidação e padronização das prestações de contas

6) Reforma da Previdência

- Convergência aos padrões internacionais e tornar sustentável o sistema e as finanças públicas como um todo

pedro.juca@tesouro.gov.br

Planejamento Fiscal e Qualidade do Gasto Público

Pedro Jucá Maciel

*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Tesouro Nacional*

25 de setembro de 2019