Brasil – Ministério da Economia: Análise das funções principais e seus macroprocessos operacionais

Macroprocessos operacionais de *benchmarking* com experiências do Canadá, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do México, do Peru e do Reino Unido

Edgardo Mosqueira
Francisco Gaetani
Mariano Lafuente

Setor de Instituições para o Desenvolvimento

Divisão de Inovação para Servir ao Cidadão

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-2487

Junho de 2022

Brasil – Ministério da Economia: Análise das funções principais e seus macroprocessos operacionais

Macroprocessos operacionais de benchmarking com experiências do Canadá, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do México, do Peru e do Reino Unido

Edgardo Mosqueira
Francisco Gaetani
Mariano Lafuente

Junho de 2022

BID

Catalogação na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Mosqueira, Edgardo.

Brasil: Ministério da Economia: análise das funções principais e seus macroprocessos operacionais: macroprocessos operacionais de benchmarking com experiências do Canadá, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do México, do Peru e do Reino Unido / Edgardo Mosqueira, Francisco Gaetani, Mariano Lafuente.
p. cm. - (Nota técnica do BID ; 2487)
Inclui referências bibliográficas.
1. Fiscal Policy-Brazil. 2. Budget process-Brazil. 3. Public administration-Brazil. 4. Economic policy. I. Gaetani, Francisco. II. Lafuente, Mariano. III. Inter-American Development Bank. Innovation in Citizen Services Division. IV. Title. Series.
IDB-TN-2487

http://www.iadb.org

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desenvolvimento. A presente obra está sujeita a uma licença do tipo Creative Commons IGO 3.0 Reconhecimento não comercial sem obras derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) e pode ser reproduzida para qualquer uso não comercial, mediante o respectivo crédito ao BID. Não são permitidas obras derivadas.

Qualquer disputa relacionada ao uso de obras do BID que não possa ser resolvidas de forma amigável será submetida à arbitragem de acordo com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não o respectivo reconhecimento e o uso do logotipo do BID não são autorizados por esta licença de CC-IGO e exigem um contrato de licença adicional.

Observe que a URL inclui termos e condições adicionais desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos autores e não necessariamente refletem a opinião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva ou dos países que representa.

BRASIL
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Análise das funções principais e seus macroprocessos operacionais

Macroprocessos operacionais de *benchmarking* com experiências do Canadá, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do México, do Peru e do Reino Unido

BID

JUNHO DE 2022

RESUMO

Esta nota técnica compara as cadeias de valor e os macroprocessos do Ministério da Economia (ME) do Brasil em relação aos modelos e práticas de gestão relevantes usados pelos ministérios da fazenda, economia ou equivalentes de países selecionados da América Latina e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta análise, realizada no contexto da criação do ME por meio da fusão de cinco antigos ministérios, teve como objetivo ajudar a identificar lacunas nas práticas atuais e propor recomendações para aperfeiçoar macroprocessos no Brasil. Uma equipe, incluindo ex-ministros da Fazenda e especialistas desses países, participou da análise técnica e das discussões com funcionários públicos em parceria com especialistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os resultados mostram: (i) resultados iniciais positivos após a fusão em termos de coordenação, coerência e eficiência de políticas; (ii) reformas políticas recentes alinhadas com as práticas da OCDE, algumas das quais apenas começaram a ser implementadas; e (iii) oportunidades para continuar aprimorando as práticas de gestão em macroprocessos selecionados.

Códigos JEL: H10, H11, H50, H60
Palavras-chave: gestão pública, coordenação de políticas, gestão orçamentária, Brasil, América Latina, OCDE

ÍNDICE

Siglas 07

Resumo executivo 08

Introdução 12

- Antecedentes 13
- O relatório 16
- Agradecimentos 18

Análise dos macroprocessos priorizados 19

- Formulação e avaliação das políticas fiscal, tributária e previdenciária 20
- Gestão orçamentária 32
- Gestão das políticas de inserção comercial e financeira na economia global 40
- Gestão das ações de desinvestimentos 43
- Simplificação e desburocratização do ambiente de negócios 48
- Desenvolvimento da infraestrutura nacional 53
- Gestão otimizada dos modelos organizacionais 64
- Gestão eficiente da regulação dos mercados e dos produtos 68

Análise geral de outros macroprocessos 72

- Cadeia de valor da gestão fiscal 73
- Cadeia de valor de melhoria da governança e da gestão pública 81
- Cadeia de valor de desenvolvimento e eficiência econômica 85
- Cadeia de valor de gestão e suporte 88

Conclusões 93

Referências 97

Apêndice 1. Organograma do Ministério da Economia 98

Apêndice 2. Cadeia de valor integrada do Ministério da Economia 100

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBO	Gabinete do Congresso para o Orçamento dos EUA
EE	Empresas Estatais
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos de América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ME	Ministério da Economia
MMM	Marco Macroeconômico Plurianual (Marco Macroeconómico Multianual)
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIRA	Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios dos EUA
OMB	Gabinete de Gestão e Orçamento dos EUA
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PILPI	Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura
PPA	Plano Plurianual
SDI	Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura
SECAP	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SECINT	Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
SEDDM	Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGES	Secretaria de Gestão
SEME	Secretaria Especial de Modernização do Estado, Presidência da República
SEPEC	Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
SEPPI	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
SEPRO	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SERFB	Serviço Federal de Processamento de Dados
SETO	Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
SPU	Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
SSA	Administração da Seguridade Social dos EUA
TCU	Tribunal de Contas da União

RESUMO EXECUTIVO

O presente documento faz parte de um programa de cooperação entre o Ministério da Economia do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que visa apoiar o processo de aperfeiçoamento contínuo da nova estrutura organizacional do ministério, da coerência de políticas e do alinhamento político com as prioridades do governo.

O objetivo deste relatório é comparar as cadeias de valor e os macroprocessos do ME com modelos e práticas de gestão relevantes usados por ministérios da fazenda, economia ou equivalente em alguns países selecionados da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, México, Peru e Reino Unido). Esta análise visa ajudar a identificar limitações nas práticas brasileiras atuais e propor recomendações para aperfeiçoar macroprocessos específicos.

A criação do ME, em janeiro de 2019, foi uma reforma ambiciosa em termos de gestão pública, com grande potencial de aumentar a eficácia das políticas públicas que contribuem para o crescimento econômico e a criação de empregos, além de gerar ganhos de eficiências importantes. Três anos após a sua criação – sendo que dois deles sob impacto da COVID-19 –, os resultados iniciais parecem ser positivos. A coordenação e coerência de políticas foram reforçadas entre as diferentes cadeias de valor, tendo-se obtido importantes ganhos de eficiência.

A análise identificou vários pontos fortes na cadeia de valor integrada do ME, que abrange 29 macroprocessos e sete funções de gestão e apoio. Além disso, a análise identificou práticas internacionais relevantes que podem ajudar a reforçar os oito macroprocessos abaixo, que foram priorizados pelo ME para este estudo.

1 **Formulação, implementação e avaliação de políticas fiscais, tributárias e previdenciárias.** No tocante a políticas fiscais, poderia ser benéfico para o Brasil explorar a adaptação de práticas dos Estados Unidos, da Espanha e do Peru referentes a marcos de incentivo, instituições fiscais independentes, coordenação de políticas e projeções de longo prazo, assim como das relacionadas com desenvolvimento do capital humano. Em termos de políticas tributárias, a experiência e o contexto institucional dos Estados Unidos demonstram as vantagens da implementação do diálogo mais aberto sobre políticas e do envolvimento das principais partes interessadas na análise da política tributária

para melhorar seu conteúdo e sustentabilidade. Para o Brasil, isso implicaria um processo mais aberto de formulação de políticas que iria além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SERFB). No tocante a políticas previdenciárias, é importante o avanço em áreas associadas como a identificação única e a integração mais estreita e estratégica com as agências encarregadas de informações estatísticas para orientar essas políticas.

2 **Gestão do orçamento.** A experiência do Tesouro do Reino Unido poderia ser de interesse para o Brasil, especificamente o aproveitamento de elementos do Livro Verde, a utilização de um sistema de orçamento plurianual, e adoção do modelo funcional do governo, que busca assegurar maior coerência entre as funções corporativas, como no TransformaGov[1] do Brasil e outras iniciativas do ME nas áreas de tecnologias da informação e comunicação e de logística. O trabalho do governo federal dos EUA para modernizar o seu marco de desempenho e os vínculos com o processo orçamentário também podem auxiliar no aperfeiçoamento desse macroprocesso do ME.

3 **Gestão de políticas de integração comercial e financeira na economia global.** A experiência do México relativa a este macroprocesso, com a sua Comissão de Comércio Exterior poderia ser de interesse para o Brasil. O caso sublinha a importância de pesos e contrapesos nos processos decisórios, pois interesses constituidos às vezes podem influenciar os órgãos decisores. Ademais, o caso destaca a importância de pesos e contrapesos para assegurar a coerência de políticas comerciais e financeiras.

4 **Gestão de ações de desinvestimento.** As experiências do Canadá, da França, do México e do Reino Unido demonstraram como a adoção de estratégias centralizadas é fundamental para a promoção do avanço de reformas nessa área. Os mecanismos de gestão do Reino Unido para a implementação de programas de privatização demonstram que uma equipe pequena e autorizada, combinando funcionários públicos e especialistas do setor privado, poderia ser um modelo relevante para consideração. Com respeito ao macroprocesso correlato de gestão imobiliária, as experiências da Coreia do Sul e do Reino Unido poderiam oferecer perspectivas interessantes para o trabalho da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU).

1 TransformaGov é a abreviatura do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado.

5 **Simplificação e desburocratização do ambiente de negócios.** As experiências de parcerias público-privadas da Espanha na gestão da simplificação de alvarás e operações comerciais com uma abordagem estratificada de governança poderiam ajudar a aumentar o sucesso do trabalho de governo digital liderado pelo ME. Além disso, a Lei de Redução de Papelada dos EUA poderia ser uma boa referência para aperfeiçoar esse macroprocesso.

6 **Desenvolvimento da infraestrutura nacional.** Várias práticas internacionais oferecem exemplos que poderiam ajudar o Brasil nesse macroprocesso. As experiências do México e Peru no ciclo de gestão de investimentos públicos poderiam ser referências interessantes. Os mecanismos estratificados de governança da Espanha incluem um plano estratégico de infraestrutura e um observatório de transportes e logística que abrangem todos os níveis de governo. No Reino Unido, a Academia orientada para a formação de Liderança de Projetos de Grande Porte contribui para o desenvolvimento das capacidades de funcionários públicos em gestão de projetos de infraestrutura. Finalmente, seguindo os exemplos do Peru e de outros países, o Brasil poderia considerar inovações como a integração de escritórios de gestão de projetos, novos contratos de engenharia e tecnologias de modelagem de dados de edifícios, entre outras. Essas inovações poderiam viabilizar melhores processos de investimento, em termos de transparência, projeto e eficiência de custo, e ajudar a superar outras fragilidades relevantes que ajudam a explicar as baixas taxas de execução.

7 **Gestão otimizada de modelos organizacionais.** Experiências do Reino Unido e dos EUA demonstram que é necessário haver uma única equipe no governo encarregada de cuidar das reorganizações administrativas do governo – inclusive antecipar mudanças e supervisionar sua implementação. Essa equipe precisa ser centralizada, possuir um mandato claro, ter objetivos nítidos, possuir respaldo ministerial de alto nível e apoio contínuo. No Reino Unido, a Lei de Órgãos Públicos impede a duplicação de órgãos públicos e a ocorrência de redundâncias. O processo de adoção da lei começou com uma consulta, que resultou em uma reavaliação e um relatório. O National Audit Office (NAO) – órgão de controle externo – examina as iniciativas de reorganizações para verificar se estão em conformidade com essa política.

8 **Gestão eficiente da regulamentação de mercados e produtos** As experiências do Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios dos EUA relativas, por exemplo, à análise de custos e benefícios de regulamentações, à Lei de Redução de Papelada e aos debates públicos sobre regras propostas poderiam ser boas referências para aperfeiçoamentos adicionais desse macroprocesso no Brasil.

As sete funções internas de gestão e apoio do ME contribuem para o cumprimento de cada um dos objetivos finalísticos da cadeia de valor. Foram obtidos ganhos de eficiência notáveis em um curto período de tempo, sobretudo na gestão e administração de tecnologia da informação corporativa e em logística.

A integração de culturas administrativas distintas normalmente requer tempo. Contudo, os resultados alcançados pelo ME até agora são impressionantes, de acordo com vários tipos de critérios de gestão. O novo projeto organizacional do ministério pode ser adotado por outros setores complexos e fragmentados do governo, como justiça, energia, desenvolvimento social e infraestrutura. O Brasil está empenhado em trabalhar para implementar as melhores práticas de países da OCDE. A consideração de algumas das valiosas lições internacionais resumidas acima proporciona uma grande oportunidade de prosseguir no aperfeiçoamento do modelo de gestão do ME, para continuar prestando serviços mais efetivos e eficientes no Brasil.

INTRODUÇÃO

ANTECEDENTES

O presente documento faz parte de um programa de cooperação entre o Ministério da Economia (ME) do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que visa apoiar o processo de aperfeiçoamento contínuo da nova estrutura organizacional do ministério, do marco de coerência de políticas e do alinhamento político das prioridades do governo. Baseia-se em reuniões e entrevistas com autoridades e funcionários públicos do ME, autoridades do BID e especialistas internacionais.

Em janeiro de 2019, o governo brasileiro iniciou a reorganização e integração de várias instituições para superar os obstáculos gerados pela organização tradicional dividida em silos. Cinco antigos ministérios (fazenda; planejamento; trabalho; desenvolvimento, indústria, comércio exterior e serviços; e previdência social) passaram a fazer parte de único ministério, o ME. O resultado foi a criação de sete secretarias especiais do ME e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), coordenadas e apoiadas pela Secretaria Executiva[2]. Cada secretaria especial do ME tem entre uma e quatro secretarias ou unidades equivalentes (veja o organograma do ME no Apêndice 1). Além da complexidade temática do escopo de sua atuação, o ME tinha, em 2019, cerca de 42.000 funcionários públicos, uma folha de pagamentos de R$ 2 bilhões por mês e mais de 1.300 edifícios.

O ME tem realizado uma análise minuciosa da sua organização para reforçar as suas funções de gestão e dispêndio, assim como as que promovem prioridades econômicas, fiscais e de desenvolvimento. Esse trabalho visa enfrentar os desafios de consolidar a política fiscal e, ao mesmo tempo, promover políticas orientadas para o crescimento sustentável.

Para assegurar o cumprimento desses objetivos e contribuir para as prioridades do governo, a estratégia institucional do ME[3] organiza os seus objetivos em três cadeias de valor:

1. **gestão fiscal**, cuja proposta de valor é a restauração do equilíbrio fiscal;

2 Ocorreram duas mudanças organizacionais principais após a criação do ME: (i) em fevereiro de 2020, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos foi transferida da Casa Civil para o Ministério da Economia; e (ii) em julho de 2021, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho foi eliminada após a criação do Ministério do Trabalho e Previdência. Em dezembro de 2021, o ME tinha sete secretarias especiais.

3 Para obter mais informações, veja a estratégia institucional do ME.

2. **melhoria da governança e da gestão pública**, cuja proposta de valor é a melhora da qualidade dos serviços públicos;
3. **desenvolvimento e eficiência econômica**, cuja proposta de valor é o aumento da produtividade e da competitividade da economia.

O ME está organizado em torno de 29 macroprocessos, cada um contribuindo para uma cadeia de valor específica. Além disso, o ME criou um modelo de governança com oito comitês transversais (com representantes das diferentes secretarias especiais) e o Comitê Ministerial de Governança, com a participação de autoridades internas de alto nível.[4] O uso de comitês, uma prática já adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem ajudado os quadros do ME a familiarizarem-se uns com os outros e tratar de assuntos de interesse comum. Os comitês transversais e o desenvolvimento de soluções internas têm facilitado, em grande medida, a operação e o funcionamento eficiente do ME. Os comitês também ajudam a enfrentar desafios recorrentes de aversão a risco e difusão de responsabilidades.

Para continuar a desenvolver e operacionalizar a sua própria transformação, o ME precisa de um modelo de gestão que defina regras e mecanismos organizacionais e operacionais para a coordenação, tomada de decisões e implementação dos 29 macroprocessos nas secretarias especiais. Para esse fim, o Brasil pode se beneficiar da análise de um conjunto de práticas e experiências de países selecionados da América Latina e da OCDE que avançaram na implementação de modelos de gestão similares.

Este relatório foi preparado no contexto do trabalho do BID para a modernização dos Ministérios da Economia e Finanças da América Latina e Caribe. Cabe a eles, entre as suas principais funções, a definição da política macroeconômica (em parceria com os Bancos Centrais que conduzem política monetária), a gestão da política fiscal, a administração das finanças públicas, a política financeira do governo e a participação na definição de políticas nacionais de desenvolvimento.

A forma *tradicional* de organização e funcionamento desses ministérios se concentra nas funções relacionadas com a administração e controle dos recursos públicos, o que lhes permite cumprir essas funções no curto prazo, controlando de perto o fluxo de caixa fiscal, ainda que com pouca capacidade de projeção plurianual do desempenho potencial das finanças públicas. Ministérios que adotaram um conjunto de funções mais moderno são capazes de planejar e projetar melhor as finanças públicas, com funções mais estratégicas e de

4 Para obter mais informações, veja o modelo de governança do ME.

gestão de qualidade que influenciam as políticas, os programas e os gastos públicos. Isso, por sua vez, contribui para reforçar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade. Alcançar esse status envolve uma trajetória evolutiva.

As funções tradicionais da gestão e controle das finanças públicas são os fundamentos básicos de supervisão da atividade fiscal, na medida em que permitem assegurar que os gastos públicos alocados sejam executados conforme planejado no ciclo orçamentário. Essas funções foram progressivamente complementadas com outras funções fiscais, financeiras e econômicas que fortaleceram a capacidade dos Ministérios da Economia e Finanças para supervisionar a sustentabilidade fiscal.

Ao evoluir para funções modernas de gestão estratégica das finanças públicas, os Ministérios da Economia e das Finanças iniciaram um processo de transformação da cultura organizacional, no qual a função de gestão do controle é complementada por funções de gestão estratégica que visam fortalecer a sustentabilidade fiscal com ferramentas de planejamento intertemporal de finanças, além de ferramentas para melhor criação, implementação e avaliação de gestão e despesas de políticas e programas. Uma nova cultura organizacional que vai além do controle orçamentário e se concentra e se orienta sobre os resultados do orçamento.[5]

5 A. Arenas de Mesa and E. Mosqueira (2021).

O RELATÓRIO

O objetivo deste relatório é analisar as cadeias de valor e os macroprocessos do ME à luz de modelos e práticas relevantes de gestão usados por ministérios de finanças, economia ou equivalente em alguns países selecionados da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Canadá, Espanha, Estados Unidos (EUA), França, México, Peru e Reino Unido. Essa análise visa ajudar a identificar fragilidades e limitações nas práticas brasileiras atuais e propor recomendações para aperfeiçoar macroprocessos específicos.

Este relatório analisa oito macroprocessos do ME, que abrangem várias das responsabilidades principais do ministério.

1. Formulação e avaliação das políticas fiscal, tributária e previdenciária
2. Gestão orçamentária
3. Gestão das políticas de inserção comercial e financeira na economia global
4. Gestão das ações de desinvestimentos
5. Simplificação e desburocratização do ambiente de negócios
6. Desenvolvimento da infraestrutura nacional
7. Gestão otimizada dos modelos organizacionais
8. Gestão eficiente da regulação dos mercados e dos produtos

A análise inclui:

- constatações principais e desafios para aprimorar a implementação dos macroprocessos do ME;
- lições aprendidas de ministérios (por exemplo, finanças, economia, tesouro) dos países selecionados (Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, México, Peru e Reino Unido) sobre a implementação eficaz e eficiente de macroprocessos similares;
- conclusões.

A conceitualização e concepção do teor do relatório refletem as discussões técnicas realizadas com as autoridades do ME, assim como a análise das principais obras da literatura sobre o tópico (Allen; Hurcan; Queyranne *et al.*, 2015; Arenas de Mesa; Mosqueira, 2021; Blöndal, 2002; Hadley; Welham, 2016; Redburn; Posner, 2015; Schick, 2019; Stein; Talvi; Grisanti, 1998).

A análise usa uma metodologia de *benchmarking* para comparar os mecanismos operacionais dos oito macroprocessos do ME estudados, como procedimentos, rotinas e relatórios, com macroprocessos similares usados pelos países de referência. A metodologia foi implementada em quatro estágios:

- **Planejamento,** que incluiu a seleção de macroprocessos[6] para uma análise mais aprofundada; a identificação as experiências internacionais relevantes; e a identificação das secretarias especiais, secretarias e outras unidades organizacionais do ME responsáveis pela operação desses macroprocessos;
- **Análise preliminar de macroprocessos do ME** para compreender a situação atual dos 29 macroprocessos, inclusive os avanços realizados após a criação do ME e desafios e oportunidades de aperfeiçoamento. Essa análise foi realizada por meio de entrevistas com as principais autoridades do ME responsáveis pelos macroprocessos;
- **Identificação e análise dos principais elementos de comparação dos macroprocessos priorizados**, identificando macroprocessos similares do países selecionados e priorizando os mais relevantes ao Brasil, assim como lições que possam ajudar o ME a tratar de desafios e oportunidades de aperfeiçoamento que apresentem. Experiências específicas dos países selecionados em cada macroprocesso foram apresentadas à equipe da Secretaria Executiva em uma série de workshops;
- **Elaboração do relatório final**, sobre as conclusões dos estágios anteriores.

6 A lista original continha nove macroprocessos, mas o de gestão das políticas de trabalho e de fomento ao emprego e à qualificação foi excluído por falta de algo comparável nos países selecionados para o *benchmarking*, resultando em oito macroprocessos para análise.

AGRADECIMENTOS

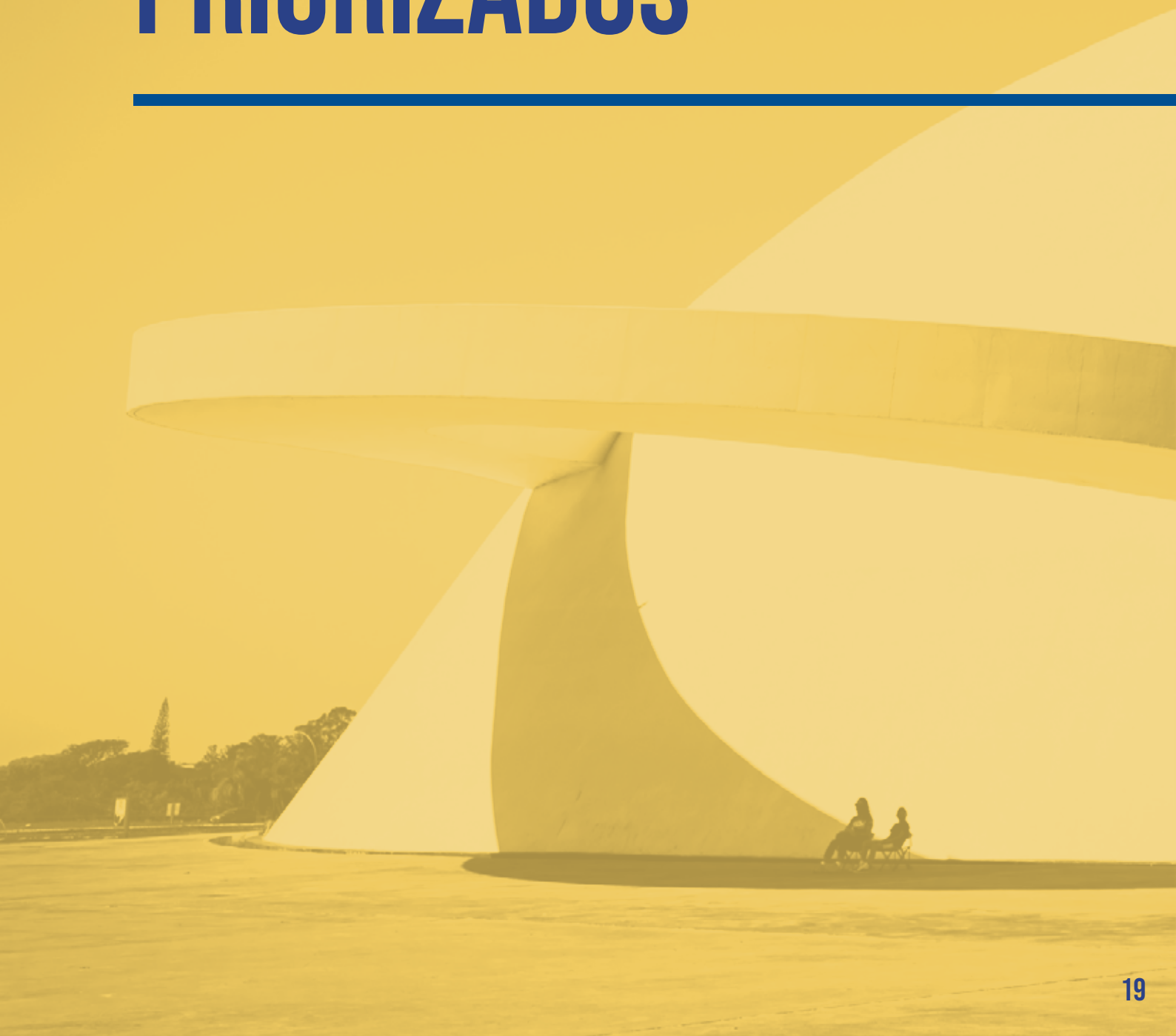
A equipe do BID agradece às autoridades do ME pelo apoio e empenho, tanto da Secretaria Executiva como de todas as secretarias especiais envolvidas, sobretudo pelas discussões francas que permitiram que a equipe compreendesse melhor os macroprocessos e identificasse as recomendações apresentadas neste relatório.

A análise de *benchmarking* foi elaborada por uma equipe composta por Edgardo Mosqueira (líder da equipe, coordenador do Grupo de Transformação da Administração Pública, BID); Mariano Lafuente (colíder da equipe, Especialista Líder em Gestão Pública, BID); Jorge de Leon, Azul del Villar, Francisco Gaetani e Thyago Gatto (consultores do BID); e os seguintes consultores externos:

- Sir Francis Maude (ex-ministro da Casa Civil, ex-Ministro de Comércio e Investimento e ex-Secretário Financeiro do Tesouro, governo do Reino Unido)
- Nicholas Hurd (ex-ministro em várias pastas do gabinete e ex-secretário, governo do Reino Unido)
- José Antonio Gonzalez (ex-secretário da Fazenda e Crédito Público, México)
- Alonso Segura (ex-ministro da Economia e Finanças, Peru)
- Phil Joyce (diretor associado, Escola de Política Pública da Universidade de Maryland, Estados Unidos)
- Salvador Parrado (professor de Administração Pública da Hertie School, em Berlim, e especialista em Administração Pública Europeia)
- Fernando Rojas (ex-especialista líder em Setor Público, Banco Mundial)

A equipe trabalhou sob a orientação de Morgan Doyle, representante do BID no Brasil, e contou também com o apoio de Roberto de Michele, Chefe da Divisão de Inovação em Serviços para os Cidadãos do BID.

ANÁLISE DOS MACROPROCESSOS PRIORIZADOS



FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAL, TRIBUTÁRIA E PREVIDENCIÁRIA

Diagnóstico

Os governos utilizam a política fiscal (ou seja, o uso das despesas e impostos governamentais para influenciar a economia) para promover crescimento sólido e sustentável e reduzir a pobreza. A elaboração e análise de políticas fiscais é um macroprocesso que consiste nos estágios de formulação, implementação e monitoramento, os quais requerem a participação de várias secretarias do ME.

Em termos estratégicos, a criação do ME melhorou a coordenação entre as secretarias especiais e estabeleceu a base para mais aperfeiçoamentos nos três estágios do ciclo de formulação de políticas. Contudo, restam desafios a serem resolvidos para assegurar a coordenação de responsabilidades e rotinas; um diálogo sistêmico e rotineiro entre os formuladores e os operadores de políticas; e o cumprimento de padrões de qualidade cada vez mais exigentes nos resultados e relatórios de cálculos e números fiscais fundamentais. O resultado esperado deve ser uma política fiscal mais coerente expressa em uma narrativa baseada em evidências, que exigirá mecanismos organizacionais e procedimentos para um diálogo intenso, mas institucionalizado entre as estruturas de gestão para resolver discrepâncias e a definição de incentivos para colaboração entre todas as partes interessadas.

Em termos táticos, os estágios do macroprocesso de formulação, implementação e monitoramento de políticas atualmente estão fragmentados. Várias secretarias, diretorias e unidades das secretarias especiais têm responsabilidades e controle sobre os estágios, entradas e resultados do ciclo de formulação de políticas, com mecanismos limitados para coordenação e troca de informações. Para enfrentar esses desafios, será necessário implementar mecanismos operacionais para que todas as partes interessadas sejam informadas sobre as respectivas funções e responsabilidades e as compreendam. Também serão necessárias ferramentas programáticas para melhorar a qualidade das entradas e dos resultados dos três estágios de formulação de políticas.

Em termos operacionais, as funções e os mecanismos organizacionais da formulação de políticas devem ser uniformes; a troca de dados e informações reforçará o diálogo baseado em evidências entre as secretarias, diretorias e unidades responsáveis; práticas e exercícios de modelagem facilitariam o diálogo; e comitês poderão gerar um efeito catalisador na discussão de políticas.[7] Esses mecanismos horizontais de governança facilitarão a produção, a implementação e o monitoramento de políticas fiscais.

Políticas fiscais: experiências internacionais

Os casos da Espanha, dos Estados Unidos e do Peru apresentam práticas e lições que podem ser úteis em relação a desafios e oportunidades para o ME, como descritos nos parágrafos anteriores. De particular relevância são as lições aprendidas com respeito a: (i) marcos de incentivo e instituições fiscais independentes; (ii) coordenação de políticas e projeções de longo prazo; e (iii) qualificação do capital humano.

1. Marcos de incentivo e instituições fiscais independentes

A gestão fiscal está se transformando, cada vez mais, em uma ferramenta estratégica para assegurar o alinhamento dos gastos com os objetivos do governo. O uso estratégico de políticas fiscais requer não apenas regras bem concebidas, mas também mecanismos organizacionais e procedimentos para o seu ciclo de formulação. Os macroprocessos de política fiscal interagem com incentivos fortes, levando órgãos nacionais e subnacionais a favorecerem a rigidez fiscal e a inércia orçamentária – com mínima consideração ao desempenho – impedindo ajustes necessários para atender a necessidades de políticas fiscais ou de outra natureza. Frente a essa situação, torna-se necessário definir uma nova estrutura de incentivos e/ou usar novas ferramentas para facilitar a gestão estratégica de recursos fiscais e orçamentários.

Instituições fiscais independentes oferecem boas lições para superar essa tendência de rigidez orçamentária e reforçar a confiabilidade da formulação de políticas fiscais. A independência das instituições fiscais tem funcionado em países como Espanha, Estados Unidos e Peru, entre outros. Conselhos fiscais com quadros profissionais e qualificados, avaliando políticas fiscais e monito-

7 A experiência em governança colegiada da Secretaria do Tesouro foi uma fonte importante de inspiração para a disseminação de comitês de governança nas secretarias especiais.

rando os resultados em conformidade com as prioridades e/ou os objetivos do país, têm-se mostrado muito eficazes. Um elemento central da operação eficaz e eficiente dessas instituições é o grau de independência do conselho fiscal em relação ao Poder Executivo do governo, o que está estreitamente vinculado ao mecanismo de nomeação de membros do conselho fiscal.

Aqui estão alguns dos possíveis mecanismos usados para nomeações:

- os membros são indicados ou ratificados pelo Congresso. Em tese, esse é o melhor mecanismo para assegurar a independência. Contudo, a experiência do Peru mostra que o partidarismo evidente no Congresso e precedentes negativos, em termos de nomeação de outras autoridades públicas de alto nível, podem solapar esse objetivo;
- os membros são propostos pelo Poder Executivo para assegurar um grau elevado de independência por serem reconhecidos nos âmbitos acadêmico e profissional. Esse é o modelo implementado na Espanha e no Peru;[8]
- os membros são indicados pelo Ministério das Finanças como conselhos consultivos. Estes têm o menor grau de independência.

Outro bom exemplo de instituições fiscais independentes é o Gabinete do Congresso para o Orçamento dos EUA (CBO), que tenta manter uma posição relativamente moderada em pressupostos econômicos solicitando conselhos de um grupo de macroeconomistas privados e acadêmicos. O CBO usa um conjunto padrão de pressupostos para fazer estimativas de custos com base em fatores objetivos, não em política. A aplicação de pressupostos uniformes não favorece algumas políticas a detrimento de outras. Nos Estados Unidos, o CBO tem conseguido preservar a objetividade do *Office of Management and Budget* (OMB – o Gabinete de Gestão e Orçamento da Presidência), de outras instituições do Poder Executivo e do Departamento do Tesouro dos EUA com respeito aos pressupostos subjacentes de crescimento econômico e às estimativas dos efeitos econômicos de mudanças em políticas. Os especialistas da maioria dos países ressaltam a importância de remover a função de fazer estimativas daqueles que têm um interesse especial em minimizar ou exagerar os efeitos econômicos. Nos EUA, os orçamentos presidenciais tendem a ser mais otimistas do que os do CBO.

8 No Peru, apenas os cinco primeiros membros do conselho foram propostos e selecionados pelo Poder Executivo. A legislação estabelece que, após o fim do mandato desses primeiros membros, os futuros serão propostos pelo próprio conselho.

CONSELHO FISCAL DO PERU

Em 2013, foi criado um conselho fiscal (consejo fiscal) no Peru. Em 2015, os primeiros membros do conselho foram nomeados para supervisionar o cumprimento das regras fiscais e outros assuntos relevantes de política fiscal. Embora sejam nomeados por Resolução Suprema (com as assinaturas do presidente e do ministro de finanças), os membros sempre foram vistos como independentes do Poder Executivo. Os conselheiros têm históricos acadêmicos e profissionais que garantem a propriedade dos seus pareceres não vinculantes. O primeiro presidente do conselho fiscal, que foi ratificado para um segundo mandato, é o atual Ministro da Economia e Finanças, ex-autoridade pública e acadêmico. O atual presidente do conselho fiscal é ex-Ministro da Economia e Finanças, com experiência anterior em instituições multilaterais e como acadêmico.

Embora a criação de conselhos fiscais geralmente esteja relacionada com a necessidade de lidar com cenários fiscais adversos por meio de processos de consolidação fiscal ou se dê sob pressão de blocos regionais, o caso do Peru é diferente. A credibilidade e sustentabilidade não eram uma questão na época. O conselho fiscal foi estabelecido para promover transparência na política fiscal, constituir muretas de proteção para o futuro e atender a normas internacionais.

O objetivo do conselho fiscal peruano é contribuir para a análise técnica independente da política fiscal, emitindo pareceres não vinculantes em relatórios sobre os seguintes assuntos:

- a conformidade dos governos subnacionais com regras macrofiscais e fiscais;
- a qualidade de projeções macroeconômicas contempladas no Marco Econômico Plurianual (Marco Macroeconómico Multianual ou MMM);
- a evolução das finanças públicas no curto, médio e longo prazo;
- a metodologia de cálculo do resultado fiscal estrutural incluído no MMM.

O conselho fiscal é autônomo nas suas decisões administrativas e técnicas. Não responde a nenhum tipo de diretiva do Poder Executivo. Os relatórios emitidos pelo conselho fiscal são publicados no seu portal institucional.

Os membros do conselho fiscal (conselheiros) são nomeados para um mandato de quatro anos, que pode ser renovado uma vez. O cargo de membro do conselho fiscal vence no fim do mandato ou em caso de renúncia ou mau comportamento devidamente comprovado. O conselho fiscal tem uma secretaria técnica e independência absoluta em designações e outras questões administrativas e técnicas.

Os membros do conselho fiscal são remunerados com diárias. A sua atuação no conselho não os desqualifica para desempenhar qualquer outra função pública ou atividade privada. Uma questão debatida no início do conselho fiscal referiu-se a proibir ou não conflitos de interesses. Decidiu-se pela não adoção de restrições explícitas para não limitar a disponibilidade de candidatos, mas ter muito cuidado para evitar esses conflitos.

2. Coordenação de políticas e projeções de longo prazo

Como em outros países, as dotações orçamentárias e despesas no Brasil são afetadas por pressões das partes interessadas e atividades de *lobby*, que reforçam a opção pela adoção da rigidez como defesa e que resulta na inércia orçamentária. Essa situação enfraquece os vínculos entre prioridades e objetivos do governo com planos e orçamentos setoriais, e também prejudica a influência que os riscos fiscais devem ter nos parâmetros fiscais que sustentam a dimensão e composição do orçamento. Algumas experiências dos países selecionados incluem mecanismos destinados a estabelecer pesos e contrapesos no âmbito do governo, assim como entre os poderes Executivo e Legislativo, para estabelecer mecanismos institucionais para uma política fiscal unificada, alinhada e coordenada.

As estimativas de políticas fiscais e programas de risco para sustentabilidade fiscal de longo prazo nos EUA são bons exemplos de coordenação de políticas para projeções de longo prazo. As estimativas de referência usadas no orçamento do presidente, a resolução do orçamento e a base de referência do CBO abrangem dez anos, que é um horizonte de médio prazo razoável. Além disso, anualmente, o CBO publica uma projeção de gastos, receitas, déficit e dívida no longo prazo. Essas estimativas normalmente estendem-se por pelo menos 30 anos no futuro e às vezes até mais de 50 anos (embora haja algum consenso de que as estimativas de 30 a 50 anos talvez não sejam tão úteis). O CBO também

publica um documento com opções de política para reduzir o déficit orçamentário e a dívida no longo prazo. A cada dois anos, o *Government Accountability Office* (GAO – órgão de controle externo) publica uma lista de programas de alto risco, que são definidos como aqueles que apresentam riscos fiscais ou de política de longo prazo para a nação.[9]

Não obstante o processo em vigor nos Estados Unidos, a formulação de políticas fiscais é fragmentada, em grande medida como resultado de regras orçamentárias e jurisdição de comissões do Congresso. Seria sensato considerar todas as ferramentas de política disponíveis para tratar de um problema específico de política (por exemplo, habitação acessível, mudança climática ou saúde rural) em conjunto, com o objetivo de selecionar a melhor combinação de ferramentas.[10] Redburn e Posner (2015) sugeriram uma reforma denominada "orçamentação de carteira", que incentivaria o presidente (na sua proposta de orçamento) e o Congresso (na resolução do orçamento) a fazer exatamente isso. Essa não é uma prática corrente nos Estados Unidos, mas seria uma mudança aconselhável.

3. Capital humano qualificado

Nos Estados Unidos, há muitas instituições com capacidade de produção analítica (Gabinete de Gestão e Orçamento [OMB], CBO, Departamento do Tesouro) com funcionários altamente qualificados que oferecem um nível elevado de experiência e conhecimento institucional. Os Estados Unidos têm se beneficiado do fato de que a maioria dos quadros do OMB e do Tesouro são funcionários de "carreira" – como no Brasil –, o que significa que continuam nos seus postos mesmo quando muda o presidente. Esses quadros têm uma ética de competência neutra, ou seja, podem servir para apoiar políticas díspares de presidentes diferentes. Isso tem facilitado as transições de governo. Finalmente, muitos quadros dessas instituições são provenientes de programas acadêmicos do país, muitos com pós-graduação em política pública, administração pública ou economia. Alguns dos motivos por que continuam nos seus cargos são os benefícios oferecidos (por exemplo, planos de aposentadoria atraentes, bons convênios médicos e estabilidade de emprego).

9 A lista mais recente inclui 37 itens, como mudança climática, Medicare, Medicaid e cibersegurança (veja https://www.gao.gov/high-risk-list).

10 Graças à criação do ME, há espaço para a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional trabalharem juntas para identificar abordagens como a orçamentação de carteira. A Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pelos sistemas contábeis e de custo, que podem ajudar a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento – anteriormente Secretaria Especial da Fazenda – a melhorar a coordenação de políticas durante a execução do orçamento. Sinergias similares agora são possíveis graças à proximidade entre a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento e a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que é responsável por estruturas organizacionais, criação de postos, negociação de salários de funcionários públicos e autorização de processos de seleção e contratação.

Resumo

O Brasil tem duas formas plausíveis de adotar o que foi aprendido acerca de instituições fiscais independentes. A primeira é enriquecer os atuais mecanismos institucionais. O Senado Federal criou um *think tank* fiscal – o Instituto Fiscal Independente (IFI) - para monitorar os dados financeiros e econômicos do governo. Um diálogo político com o Senado e outros potenciais copatrocinadores seria necessário para integrar as funções das instituições fiscais independentes avançadas descritas neste relatório às estruturas institucionais existentes. A alternativa para o ME é propor a criação de um conselho fiscal independente composto por partes interessadas públicas e/ou privadas, o que exigiria um processo de construção de consensos para assegurar a credibilidade e sustentabilidade da proposta.[11]

Contudo, o ME e outras instituições já desempenham várias das funções propostas para o conselho fiscal descrito nos parágrafos acima. Em contraste com outros países latino-americanos, o Brasil conta com um sólido quadro permanente de servidores públicos, e os quadros técnicos do ME – sobretudo na Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – estão empenhados em conduzir uma política fiscal confiável. Além disso, as instituições brasileiras de controle interno e externo são sólidas e têm sido relevantes na supervisão das políticas fiscais. Portanto, o trabalho técnico de uma instituição fiscal independente não seria difícil. O maior desafio poderia ser a identificação de capital humano que se adaptasse confortavelmente aos mecanismos institucionais eventualmente adotados pelos líderes de todos os poderes. Os funcionários públicos profissionais do ME estão em grande demanda em outras secretarias e instituições do governo federal. Além disso, é difícil mover servidores públicos entre as secretarias especiais do ME e, de forma mais geral, dentro do governo federal.[12]

Políticas tributárias: experiências internacionais

No Poder Executivo dos EUA, as mesmas organizações responsáveis pela formulação de políticas tributárias também as avaliam: o Conselho de

11 É importante mencionar o papel do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para apoiar a modelagem de projeções financeiras de longo prazo. O ME tem trabalhado de uma forma bem mais estreita com as equipes do Instituto do que quando este estava subordinado ao Ministério do Planejamento. O Instituto tem sido um parceiro decisivo em exercícios de desenvolvimento de cenários macroeconômicos na Secretaria de Política Econômica, no âmbito da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento.

12 A gestão da designação de funcionários públicos é um desafio estratégico no Brasil, pois cada uma das várias carreiras atuais tem as suas próprias regras de mobilidade. Não obstante esse desafio geral de mobilidade, aproximadamente 60% dos quadros técnicos da área orçamentária atualmente não estão trabalhando na Secretaria de Orçamento Federal e o mesmo vale para 45% dos quadros técnicos do Tesouro que não estão trabalhando na Secretaria do Tesouro Nacional. Esses profissionais estão em alta demanda no setor público brasileiro.

Assessores Econômicos, o Conselho Econômico Nacional e o Departamento do Tesouro. A Comissão Conjunta de Tributação realiza alguma avaliação de políticas tributárias, mas há dois órgãos do Congresso que também realizam essas avaliações:

1. o CBO tem uma Divisão de Análise Tributária que se concentra em potenciais mudanças no código tributário e eventuais efeitos distribucionais de políticas tributárias em vigor e em consideração;
2. o Serviço de Pesquisa do Congresso avalia políticas tributárias e publica uma avaliação de gastos fiscais.

As práticas desses órgãos dos EUA são agrupadas em cinco processos: (i) estimativa consensual (ou competitiva) de receitas; (ii) estimativa de gastos fiscais; (iii) análise distribucional; (iv) estimativa e avaliação da brecha tributária; e (v) desenvolvimento de dados. Esses processos sugerem mecanismos organizacionais e institucionais que podem ajudar o ME a abordar a maioria dos desafios e das oportunidades na formulação e avaliação de políticas tributárias.

1. **Estimativa consensual (ou competitiva) de receitas.** A existência de múltiplos órgãos altamente qualificados, com capacidades de projeção em ambos os poderes executivo e legislativo dos EUA, aumenta a precisão das estimativas fiscais. Isso se aplica tanto a projeções de receitas como a estimativas do custo de alterações pontuais em políticas tributárias. A estimativa competitiva de receitas é importante não apenas porque esses órgãos não querem ser constrangidos por estimativas que carecem de credibilidade, mas também pela natureza do seu trabalho, que é disseminar informações. Muitos estados norte-americanos explicitamente estimam as receitas mediante consenso entre os poderes legislativo e executivo. Não é o caso do governo federal, mas, na prática, a competição entre órgãos frequentemente produz projeções consensuais. A estimativa de receitas é particularmente importante quando o Congresso e o presidente estão tentando atender a um determinado objetivo orçamentário.
2. **Estimativa de gastos fiscais.** Nas últimas décadas, os Estados Unidos têm ampliado substancialmente o uso do código tributário para oferecer benefícios diretos aos cidadãos, como alternativa aos gastos. Gastos realizados por meio do código tributário são denominados “gastos fiscais”, que abrangem tanto receitas não tributadas (por exemplo, contribuições patronais a benefícios de saúde) como créditos fiscais (por exemplo, para pessoas de baixa renda). Assim, os poderes Executivo e Legislativo precisam estimar gastos fiscais, sobretudo os referentes ao imposto de renda. A proposta de orçamento do presidente dos EUA inclui estimativas detalhadas do custo dos gastos fiscais ao longo de dez anos, para que

os formuladores de políticas possam compreender o valor dos benefícios oferecidos. Embora a capacidade de estimar esses benefícios seja um aspecto positivo do sistema norte-americano, essas disposições tributárias frequentemente não são submetidas a um exame tão minucioso como políticas equivalentes de gasto (e gastos fiscais não estão sujeitos às mesmas restrições orçamentárias).

3. **Análise distributiva.** No fim da década de 1980, começou-se a dar mais atenção não apenas ao custo de políticas tributárias, mas também aos seus efeitos distributivos. Desde então, muitos países realizam, com frequência cada vez maior, análises de como uma determinada alteração na política afetará diferentes grupos de renda. Nos Estados Unidos, o CBO regularmente publica relatórios sobre como políticas tributárias afetam a distribuição de renda entre diferentes camadas da população (por exemplo, por quintil, os 5% mais ricos ou o 1% mais rico). A atenção prestada a preocupações com a distribuição tem afetado os debates sobre política tributária, questionando-se não apenas os impactos no total de receitas, mas também como diferentes políticas afetam diferentes grupos.
4. **Estimativa e avaliação da brecha tributária.** O sistema tributário dos EUA baseia-se no pressuposto da observância voluntária e na fiscalização. Portanto, é importante saber qual é a brecha entre impostos pagos e devidos, assim como compreender o objetivo dos esforços de fiscalização. O serviço da receita federal dos EUA desenvolveu um modelo relativamente sofisticado para estimar a brecha tributária.
5. **Desenvolvimento de dados.** Todos os trabalhos analíticos requerem a coleta de dados precisos sobre contribuintes pessoa física e pessoa jurídica. Esses dados estão amplamente disponíveis a organizações governamentais, acadêmicos e *think tanks* dedicados à análise de políticas tributárias. Toma-se muito cuidado para proteger a identidade dos contribuintes na comunicação desses dados. A importância de dados, estimativas e pressupostos precisos, que desenvolvam a confiança e assegurem a transparência na tomada de decisões e prestação de contas, tem aumentado.

Os funcionários públicos do ME estão mais do que qualificados para participar desses debates em nível internacional. Contudo, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SERFB) poderia beneficiar-se de mais mecanismos de diálogo que lhe permitam alimentar a discussão e acrescentar conteúdo ao processo de formulação. A criação do ME melhorou a cooperação entre a SERFB e outras secretarias especiais e órgãos do ME, como a Secretaria de Governo Digital, no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, e o IBGE. Além disso, a importância cada vez maior de *big data* é crucial para promover a transformação digital e avaliar as brechas tributárias. Contudo, há equipes de funcionários públicos no Tesouro, na

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, na Secretaria Executiva, no gabinete de ministérios e assim por diante, que também poderiam fazer enormes contribuições para acelerar os processos de modernização e racionalização que estão em curso na SERFB. Além disso, grupos de trabalho e programas de intercâmbio de funcionários públicos entre a SERFB e a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento – incluindo-se, por exemplo, o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da SERFB – poderiam ser instrumentos importantes para continuar a melhorar a cooperação transversal para esse macroprocesso.

A adesão à OCDE é um processo longo e contínuo que poderá ajudar o ME a melhorar as suas iniciativas de coerência de políticas e deverá ajudar a SERFB a iniciar discussões sobre políticas tributárias, pelo menos no âmbito do ME. A participação em fóruns internacionais é crítica para viabilizar o debate interno no país. A cooperação com diferentes secretarias especiais do ME é fundamental para a SERFB aprofundar a sua integração internacional.

Políticas previdenciárias: experiências internacionais

Nos Estados Unidos, a Administração da Seguridade Social (SSA) e o seu Gabinete do Atuário Chefe são responsáveis pela projeção do financiamento do programa de seguridade social, sobretudo dos recursos dos fundos fiduciários. Por exemplo, projeta-se atualmente que os fundos fiduciários ficarão insolventes em 2033 caso a política tributária e/ou de gastos não sofra alterações. Uma das características mais importantes do atuário chefe é que a função é independente e não partidária. Também há um Gabinete de Política na SSA, que realiza análises de política mais voltadas ao futuro, sobre opções de reforma da seguridade social. Finalmente, há o relatório anual dos administradores da SSA, que inclui dois membros representantes do público, além de várias autoridades do governo.

As práticas seguidas por esses órgãos dos EUA estão agrupadas em quatro processos: (i) projeções de longo prazo para assegurar a solvência; (ii) pressupostos atuariais independentes; (iii) enumeração no (ou próximo ao) nascimento; e (iv) coordenação entre gastos previdenciários e política tributária (por causa de receitas reservadas). Esses processos sugerem mecanismos organizacionais e institucionais que podem ajudar o ME a abordar a maioria dos desafios e das oportunidades na formulação e avaliação de políticas previdenciárias.

1. **Projeções de longo prazo para assegurar a solvência.** Os programas

de aposentadoria com benefícios definidos devem lidar com o desafio de assegurar a suficiência de recursos para atender às demandas futuras de pensão. É importante dar atenção não apenas aos passivos financeiros dos vários anos seguintes, mas também aos de décadas futuras. Isso implica desenvolver modelos sofisticados e precisos para projetar receitas e gastos futuros. Entre outros aspectos, requer o desenvolvimento de uma compreensão clara das tendências demográficas futuras do país. Isso é necessário para a gestão dos sistemas de pensão administrados pelo governo, e este precisa compreender a situação fiscal dos sistemas de pensão estaduais ou locais e privados, pois a insolvência destes poderia aumentar as demandas sobre o governo.

2. **Orçamentos atuariais independentes.** Como há várias organizações que elaboram estimativas de receitas e gastos previdenciários futuros, existe alto grau de consenso acerca da trajetória futura do programa. A função mais importante é a do atuário chefe da Administração da Seguridade Social, que atua, em grande medida, fora da esfera de influência política e elabora as estimativas usadas no relatório anual dos administradores.[13] Outras organizações, particularmente o CBO e o GAO no Poder Legislativo, também analisam a seguridade social, assim como opções de reforma. Em cada um desses casos, a credibilidade das projeções de longo prazo é reforçada pela reputação dessas organizações no que se refere à apresentação de estimativas objetivas.
3. **Organização com base no sistema de numeração no (ou próximo ao) nascimento.** É crucial cadastrar as pessoas no sistema, tanto para fins de arrecadação de impostos como de benefícios futuros. Por esse motivo, a seguridade social adotou um sistema em que os números de identificação são expedidos bem cedo na vida de uma pessoa (no dia ou próximo ao nascimento) muito embora a maioria só passará a contribuir para o sistema décadas depois. A enumeração precoce também ajuda na arrecadação geral, sobretudo do imposto de renda pessoa física, pois os números de identificação da previdência social são úteis tanto na arrecadação de impostos como na fiscalização.
4. **Coordenação entre gastos previdenciários e política tributária (por causa de receitas re-servadas).** A disponibilidade de uma única fonte para coletar números de identificação de contribuinte pode promover políticas tributárias e de gastos mais eficientes. Os números de identificação de seguridade social são usados na recolha tanto da contribuição previdenciária como do imposto de renda na fonte. Portanto, a compilação desses números aumenta a capacidade de administrar ambos os tributos. Finalmente, como muitos estados e alguns governos locais também têm

13 Veja https://www.ssa.gov/OACT/TR/2020/.

os seus próprios impostos de renda, a fonte única de dados sobre os contribuintes também promove a capacidade desses governos para administrar os seus impostos de renda.

No Brasil, o uso do número do cadastro no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) está consolidado no nível federal, mas não no estadual ou municipal, e o Tesouro está ciente disso. Os governos subnacionais não promoveram as reformas essenciais que foram implementadas com êxito no nível nacional. A coordenação é difícil entre o governo federal e os estados e municípios em questões de desequilíbrio fiscal, transferências intergovernamentais e gastos em previdência social e políticas tributárias. Uma análise aprofundada da experiência dos EUA poderia ser útil para o ME.

A criação de uma identidade única do cidadão sendo implementada poderia reduzir drasticamente os custos de transação. O tema é uma prioridade da Secretaria de Governo Digital, no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, mas, para acelerar a implementação, é necessário formar uma coalizão de políticas entre a Secretaria de Gestão (SEGES), o Ministério do Trabalho e Previdência (antiga Secretaria Especial do Trabalho e da Previdência), o INSS e a SERFB, além da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Presidência e do Tribunal Superior Eleitoral.

O ME tem boa oportunidade de trabalhar de forma mais estreita com o IBGE, como uma fonte crítica de informação das estatísticas nacionais que podem apoiar os processos de formulação de políticas. A formulação de políticas com base em evidências requer a coleta correta de dados oficiais. Com o advento da inteligência artificial, a coleta e manutenção de dados se tornará cada vez mais importante. Como no caso do IBGE, a possibilidade de uma integração mais estreita e estratégica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada parece ser outra oportunidade que surgiu com a criação do ME.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Diagnóstico

A gestão do orçamento é um macroprocesso fundamental para o desempenho do governo e a sua prestação de serviços. A eficiência na dotação de orçamentos e nas operações requer ferramentas organizacionais e procedimentos adequados, assim como mecanismos e funções institucionais para implementar o uso estratégico dos recursos públicos. Em termos estratégicos, os atuais mecanismos institucionais do orçamento no Brasil enfrentam desafios significativos, pois o orçamento está atrelado a uma arquitetura rígida com funcionalidade fragilizada. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal precisa de legislação complementar para assegurar a estabilidade, previsibilidade e conformidade.

Em termos táticos, a criação do ME abriu oportunidades para aperfeiçoamentos na gestão fiscal e orçamentária, pois centralizou todos os instrumentos de política fiscal sob um comando unificado. Contudo, a dispersão de instrumentos entre várias unidades organizacionais nas diferentes secretarias requer processos e rotinas de coordenação mais robustos. Além disso, para prever e monitorar impactos fiscais, será necessário desenvolver novas aptidões e capacidades,[14] com mais quadros capazes de realizar análises de custo-benefício e retorno sobre o investimento, assim como tarefas digitais.

Em termos operacionais, as iniciativas de integração – como a inclusão do orçamento e do tesouro na mesma secretaria especial – criaram novas oportunidades para aperfeiçoamentos na gestão do orçamento. Também surgiram oportunidades estratégicas, como a vinculação do orçamento com programas voltados a resultados (com resultados específicos monitorados por indicadores).

A formulação, a negociação, a dotação, a execução e o monitoramento do orçamento federal são apoiadas por processos, protocolos, cronogramas e rotinas que podem não ser tão robustos como nos países da OCDE. Assim, as responsabilidades das autoridades do ME e em diferentes níveis do governo, às vezes, podem sobrepor-se ou omitir-se, o que pode ter impacto negativo na gestão do orçamento. O ME atualmente tem a capacidade, o mandato e a oportunidade de induzir alterações de políticas internamente e continuar a afastar-se do trabalho em silos.

14 Por exemplo, o ME desenvolveu, com êxito, uma importante capacidade institucional em Análises de Impacto Regulatório (AIR) nos últimos anos. Isso poderia ser um caso relevante a considerar como referência.

Experiências internacionais

A análise de experiências dos países de referência identifica dez opções de política que o ME poderia explorar: (i) o Livro Verde do ME; (ii) um sistema de orçamento plurianual; (iii) um modelo funcional de governo; (iv) calendários precisos de orçamentação; (v) rotinas estatutárias integradas para melhorar ou promover o desempenho; (vi) definição de prioridades comuns dos órgãos; (vii) prioridades estratégicas dos órgãos; (viii) combinação de relatórios de desempenho transparentes e supervisão externa; (ix) linhas claras de responsabilidade; e (x) nomeação de uma autoridade para coordenar as atividades em todo o governo.

1. **Livro Verde do ME** (do Reino Unido).[15] O Livro Verde é a orientação formal do governo do Reino Unido para funcionários públicos, sobre como estimar e avaliar todas as políticas, projetos e programas. Promove a tomada de decisões voltadas ao retorno sobre o investimento, com base em critérios específicos, mensuráveis, factíveis, realistas e com prazo finito (SMART, na sigla em inglês), no valor presente líquido e nos custos dos riscos. O Livro Verde é usado com orientações especializadas para áreas específicas dos gastos públicos com o objetivo de mitigar o risco de o governo concentrar-se apenas em projetos com impacto facilmente calculável em termos monetários. É publicado pelo Tesouro e atualizado periodicamente para assegurar a correspondência entre a sua interpretação de retorno sobre o investimento e as necessidades concretas da nação. O governo do Reino Unido também administra uma rede de usuários do Livro Verde, que organiza eventos regularmente para ajudar os usuários a trocar conhecimentos e desenvolver uma comunidade de prática mais ampla. Os objetivos de um Livro Verde do ME seriam: (i) assegurar a tomada de decisões no governo segundo padrões continuamente elevados e a concretização do retorno sobre o investimento; (ii) facilitar comparações entre diferentes áreas do governo e viabilizar a identificação de inadequações ou desperdícios na tomada de decisões; e (iii) aumentar a responsabilização para melhorar a tomada de decisões e, assim, produzir resultados melhores para o governo.

15 Embora o ME tenha desenvolvido diferentes diretrizes e manuais sobre temas como avaliações ex ante e ex post de políticas públicas, gestão de projetos ou análise de custo-benefício – disponíveis aqui—a natureza e os objetivos do Livro Verde são diferentes, pois visa promover maior responsabilização interna.

OUTRAS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

Alguns países têm um guia oficial de gasto equivalente ao Livro Verde do Reino Unido:

- na Alemanha, o governo federal tem três guias distintos apenas para a análise de custo-benefício dos transportes. Por exemplo, realiza levantamentos de impacto espacial para avaliar a qualidade da acessibilidade e conectividade em diferentes regiões;
- o Tesouro da Nova Zelândia publica um guia de análise de custo-benefício social similar ao Livro Verde;
- a Austrália usa um manual de análise de custo-benefício;
- na França, o requisito de avaliações de custo-benefício está consagrado na legislação referente a gastos públicos de grande escala.

2. **Sistema de orçamento plurianual (OPA).** O sistema quadrienal fixo do Brasil implica que a previsibilidade do financiamento efetivo é reduzida. Ao fim dos quatro anos, as entidades do governo não sabem dos seus recursos futuros. Dados sobre desembolso mostram uma disparidade persistente entre recursos empenhados e executados. Portanto, em um sistema de OPA escalonado, os orçamentos são definidos para múltiplos anos – geralmente três a quatro anos (três anos: Reino Unido, Canadá e Suécia; quatro anos: Austrália, Nova Zelândia e Alemanha; e cinco anos: Estados Unidos). Quando um orçamento é definido para três anos, no primeiro ano de operação, o orçamento é definido para os três anos seguintes e, à medida que o sistema avança, são realizados ajustes finais no orçamento do ano que se inicia e um novo ano do orçamento é acrescentado ao final.

   Um OPA escalonado eficaz é mais longo, amplo e profundo do que um processo orçamentário anual ou plurianual fixo. É mais longo porque, no sistema de OPA, as entidades do governo sempre têm dotações orçamentárias confiáveis definidas para os três anos seguintes, o que lhes permite planejar e gerir os seus gastos com certeza e, portanto, com mais eficiência. É mais amplo porque, com o OPA, o centro de governo pode executar as prioridades presidenciais com confiança durante os três anos seguintes, reduzindo a necessidade de acréscimos disruptivos às despesas no decorrer do ano. É mais profundo porque o OPA cria a necessidade de análises aprofundadas e coordenadas dos custos e benefícios tanto de novas iniciativas como das operações regulares, permitindo compensações no médio prazo com base em boas informações e análises de consenso. É importante que o cronograma do OPA seja realista, pois é difícil prever necessidades orçamentárias com mais do que três ou quatro anos de antecedência.

3. **Modelo funcional de governo.** Em qualquer governo, há várias funções transversais que são reconhecíveis como idênticas onde quer que existam. Entre essas funções horizontais destacam-se gestão financeira, compras, tecnologia da informação (TI), projetos de grande escala, gestão de recursos humanos e auditoria interna. Na maioria dos governos, essas funções atuam em silos verticais rigidamente separados: os ministérios setoriais, as secretarias e outras entidades.

   Embora o Brasil tenha começado a se afastar do modelo de silos verticais (por exemplo, com o TransformaGov[16]), a maioria dessas funções continuam em silos (figura 1). A dispersão de capacidades cria o risco de não haver nenhum centro de especialização técnica para funções específicas, tornando difícil para o centro de governo questionar as análises dos ministérios setoriais acerca de novas propostas e projetos. Também implica que informações de gestão para o centro de governo provenham unicamente das lideranças de entidades distintas e, como resultado, a situação real vem à tona apenas muito mais tarde, impossibilitando uma intervenção eficaz.

   O modelo funcional de governo aborda esses desafios diretamente. A implementação bem-sucedida do modelo poderia produzir benefícios enormes para o governo, assim como economias substanciais nos custos de operação do governo sem impactos negativos no público. Mas, para que tenha êxito, a implementação requer uma engenharia muito precisa. O ME começou a transição para o modelo funcional de governo nas áreas de recursos humanos, tecnologia da informação e comunicação (TIC) e logística. Essa centralização deve tornar-se a norma para todas as funções transversais, como no caso do Reino Unido. Entre as lições aprendidas figuram o enfoque na qualidade das despesas e no melhor discernimento, assim como o uso de informações reais nos processos dos programas.

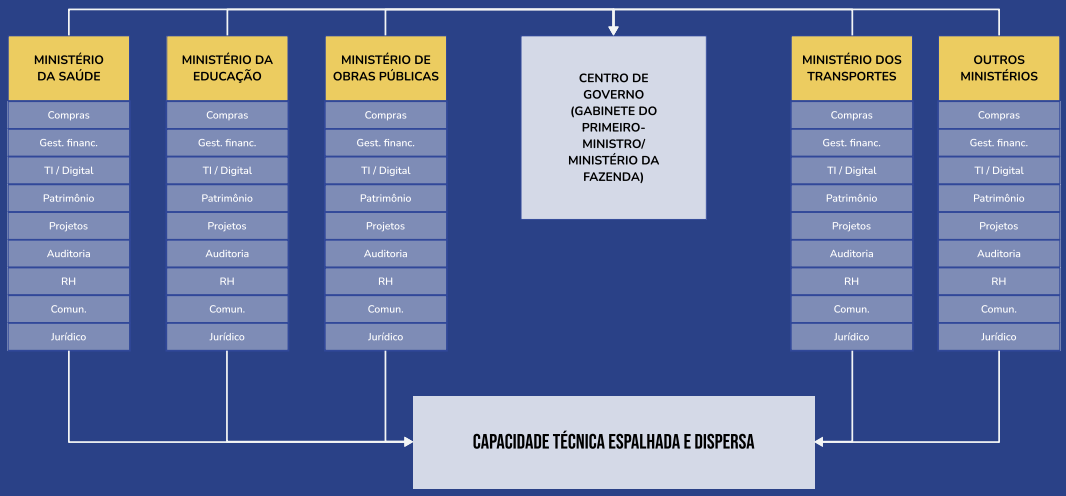
4. **Calendários precisos de orçamentação.** O objetivo é definir calendários de orçamentação com responsabilidades claras para os poderes executivo e legislativo. Por exemplo, Peru e México têm calendários e regras rígidos. Embora o Brasil tenha os seus calendários estabelecidos por legislação, na prática eles não são seguidos.

5. **Rotinas estatutárias integradas para melhorar ou promover o desempenho.** Nos Estados Unidos, o governo considera importante definir uma estratégia clara para o marco de desempenho federal. Nessa opção de política, o governo federal é beneficiado pelo fato de que algumas dessas

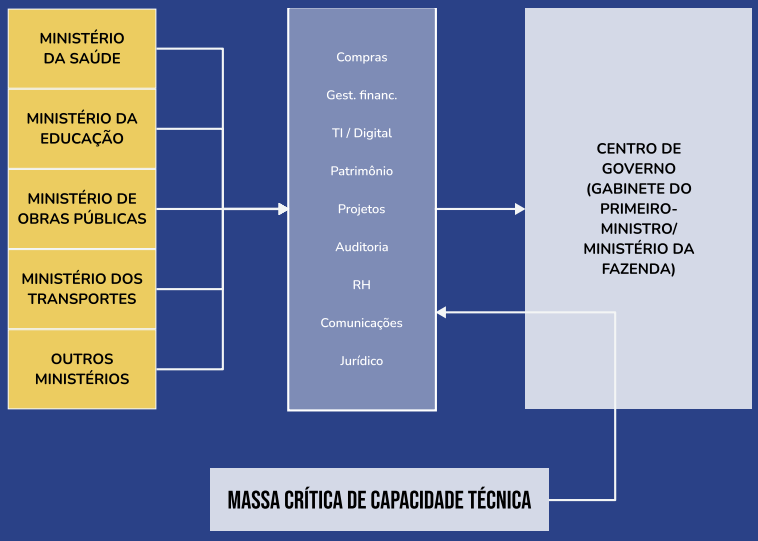
16 Para obter mais informações, acesse o website do TransformaGov.

Figura 1. Modelo com silos x modelo funcional

Fluxo de informações de gestão e assessoramento técnico do topo de cada ministério para o centro de governo



Fluxo de informações de gestão e assessoramento técnico do topo de cada ministério para o centro de governo



Fonte: Francis Maude Associates.

funções (diretores de melhoria de desempenho, o Conselho de Melhoria de Desempenho, análises estratégicas e objetivos comuns dos órgãos) estão especificadas na Lei de Modernização de 2010, que alterou a Lei de Desempenho e Resultados do Governo de 1993. Isso significa que novos presidentes não poderão simplesmente descartar os requisitos. Além disso, a conexão entre o processo de análise estratégica e o processo orçamentário anual e o seu vínculo com a análise do orçamento na metade do ano fiscal aumentam a probabilidade de uma conexão entre os objetivos de desempenho e a dotação de recursos. Isso tem ocorrido por meio do enfoque em aspectos como gestão de riscos institucionais e política baseada em evidências, para que órgãos e programas possam explorar que fatores (como riscos desnecessários e dados inadequados) poderiam estar prejudicando a sua capacidade de produzir resultados.

6. **Definição de prioridades comuns dos órgãos.** No Brasil, um dos maiores desafios que os governos enfrentam, em termos de desempenho e prestação de contas, é a frequente multiplicidade de órgãos responsáveis pelos resultados e a eventual dificuldade de coordenar as suas ações. Portanto, a definição de objetivos comuns dos órgãos no início de um mandato presidencial aumenta a chance de esses órgãos se concentrarem neles. A identificação clara de um supervisor para cada um desses objetivos[17] atribui a essa pessoa a responsabilidade pela coordenação das atividades transversais.

7. **Prioridades estratégicas dos órgãos.** Quando a Lei de Desempenho e Resultados do Governo dos EUA (GPRA, na sigla em inglês, 1993) foi adotada,[18] deu-se muita atenção ao planejamento estratégico, à definição de prioridades e à elaboração de medidas de desempenho. Em muitos casos, o enfoque nos resultados dos órgãos negligenciou os controles de entrada (e os tipos de gastos: discricionários, obrigatórios ou fiscais), concentrando-se no que era necessário para produzir resultados. Mais recentemente, o modelo foi modificado para incluir a definição das prioridades estratégicas a cada dois anos (em linha com a duração média dos mandatos de secretários no governo), o estabelecimento de medidas de desempenho para monitorar o avanço no cumprimento dos objetivos e, em seguida, a elaboração de relatórios de desempenho para divulgar esse avanço.[19]

17 Em alguns casos, há dois líderes de objetivo: um no centro de governo e um na instituição, encarregado principalmente do cumprimento da prioridade.

18 Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-107/pdf/STATUTE-107-Pg285.pdf

19 Para obter mais informações, veja: www.performance.gov

8. **Combinação de relatórios de desempenho transparentes e supervisão externa.** Desde que a GPRA começou a exigir relatórios anuais de desempenho nos Estados Unidos, a maioria dos órgãos fez avanços consideráveis na divulgação de informações transparentes sobre resultados alcançados. Contudo, muitos órgãos continuam a enfrentar desafios na avaliação de resultados, em contraste com ações. A supervisão exercida pelo Gabinete do Inspetor-Geral do órgão, pelo GAO e por algumas comissões do Congresso tem incentivado o aumento da qualidade e transparência de relatórios de desempenho. Contudo, é verdade que o interesse do Congresso dos EUA em desempenho é algo inconstante, sendo que o menor entusiasmo é observado nas comissões de dotações orçamentárias. O desenvolvimento do website Performance.gov como repositório de dados de desempenho para acesso público e de autoridades do governo foi uma evolução, mas, até recentemente, o website não era muito fácil de navegar, sobretudo porque o objetivo era educar o público.

9. **Linhas claras de responsabilidade.** Nos últimos 30 anos, o governo federal dos EUA tem empreendido esforços consideráveis para criar estruturas institucionais para coordenar atividades em todo o governo, especificamente:
   - o Conselho de Gestão da Presidência, que inclui diretores adjuntos dos principais órgãos federais;
   - diretores de melhoria de desempenho nos órgãos;
   - o Conselho de Diretores Financeiros, subordinado ao chefe do Gabinete de Gestão Financeira Federal, no âmbito do OMB.

   O ME poderia considerar a atribuição da liderança da agenda de desempenho aos quadros centrais, com diretores de melhoria de desempenho nos ministérios setoriais (com visão geral do ministério e enfoque nas prioridades, em contraste com quadros de secretarias específicas, com visão mais pontual, ou quadros políticos de apoio ao ministro ou chefe da instituição, com conhecimentos técnicos limitados).

10. **Nomeação de uma autoridade para coordenar as atividades em todo o governo.** Com os objetivos prioritários transversais em mente, tal autoridade promoveria atenção mais abrangente a essas atividades.

A recente conversão da Secretaria Especial da Fazenda na Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento é uma forte indicação de que o ME quer mais integração nessas duas áreas do governo. Ainda restam algumas ações de política a serem exploradas, como as propostas nos parágrafos acima, mas essas alterações de política dependem da abordagem das novas secretarias em

relação aos problemas de execução do orçamento. Esses ajustes organizacionais devem fundamentar a integração das boas práticas e lições de outros países, descritas acima, e poderiam formar a base de um novo marco financeiro e jurídico para a orçamentação.

A transferência do plano plurianual para a Secretaria de Orçamento poderia estimular alterações adicionais na direção de um marco de Orçamento Plurianual (OPA), o que seria uma transição alinhada com as melhores práticas adotadas pela maioria dos países desenvolvidos.

Além disso, a inclusão tanto da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (responsável pelo planejamento geral do governo) como da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (encarregada da definição de diretrizes para o planejamento estratégico institucional e governo digital em todo o Poder Executivo do governo federal, anteriormente atribuída ao Ministério do Planejamento) sob o mesmo guarda-chuva do ME ajuda a melhorar a colaboração e empoderar essas agendas no diálogo com os ministérios setoriais.[20]

20 Para examinar aspectos mais pontuais do planejamento de médio e longo prazo, veja a análise do respectivo macroprocesso na próxima seção deste relatório.

GESTÃO DAS POLÍTICAS DE INSERÇÃO COMERCIAL E FINANCEIRA NA ECONOMIA GLOBAL

Diagnóstico

Em termos estratégicos, a inclusão do comércio exterior como uma das funções do ME[21] viabilizou uma liderança mais unificada para a política, e a centralização das negociações comerciais criou a base para melhorar a uniformidade, coesão e coerência da política, aumentando o poder de negociação das áreas fiscais no tocante a esses temas. Essa reforma precisará de outros passos para se consolidar, pois muitas partes interessadas ainda estão se adaptando; as políticas destinadas a liberalizar o comércio e a economia precisarão de ajustes graduais e persistência para ficarem uniformes. A criação de capacidades e ferramentas para um processo decisório sobre políticas baseado em evidências aumentará os custos de transação de interesses constituidos que tentem influenciar a agenda de liberalização comercial e econômica.

Em termos táticos, visto que o processo de formulação de políticas de comércio exterior requer a participação das secretarias especiais responsáveis por comércio, tributação e gestão fiscal, as tensões aumentarão, o que cria uma oportunidade para implementar rotinas que facilitem a negociação e a mediação. A fusão das políticas de comércio e integração cria oportunidades para consolidar os poderes das secretarias especiais para definir a agenda, assim como identificar e eliminar eventuais ambiguidades na tomada de decisões sobre políticas.

Em termos operacionais, a implementação de uma abordagem nova e aberta ao comércio e à integração precisará de apoio institucional, novas mentalidades e um novo relacionamento com o Congresso como uma das principais partes interessadas nessa agenda. Algumas medidas importantes para lidar com esses desafios são atividades de capacitação para criar e integrar profissionais com novas aptidões, como comércio exterior, habilidades comportamentais para negociação e análise de dados.

21 O Ministério das Relações Exteriores reteve a atribuição de promoção do comércio, reforçada pela transferência da APEX para o MRE em junho de 2016 após o impeachment da Presidente Dilma.

Experiências internacionais

A experiência do México oferece exemplos úteis sobre como lidar com os desafios que o ME enfrenta nesse macroprocesso. Em termos regulatórios, a experiência do México demonstra a importância de limitar a quantidade de ferramentas de comércio (por exemplo, tarifas, quotas, barreiras não tarifárias), pois é mais fácil administrar um conjunto menor de instrumentos. Em termos estratégicos, o México mostra que a obtenção de ganhos rápidos e o enfoque em produtos menos controvertidos são uma boa estratégia para fazer avanços concretos. Finalmente, a experiência do México sublinha a importância de pesos e contrapesos nos processos decisórios, pois interesses constituidos às vezes podem influenciar os órgãos decisores.

O caso do México também destaca práticas interessantes em mecanismos funcionais e organizacionais. Em primeiro lugar, com respeito a funções, a formulação de políticas de comércio e integração é da competência da Comissão de Comércio Exterior do México. As principais partes interessadas da comissão fazem parte do Poder Executivo (como mostra a figura 2), com a presidência do comissão designada ao Ministério da Economia (responsável por desenvolvimento econômico, produtividade e competitividade).[22] Em segundo lugar, em termos operacionais, o Poder Executivo, normalmente o Ministério da Economia, apresenta uma proposta para criar, aumentar, reduzir ou eliminar tarifas. A Comissão de Comércio Exterior avalia a proposta de tarifa em uma reunião ordinária (que ocorre com frequência geralmente mensal) ou extraordinária (podendo ser convocada logo que seja necessário para tratar de assuntos urgentes). Cada um dos oito integrantes da comissão apresenta uma declaração explanatória e vota em relação à proposta de tarifa (sim, não, abstenção). No caso de empate, o presidente da comissão tem um voto. A comissão elabora um relatório sobre cada sessão, que inclui a declaração de cada integrante, os resultados da votação e a recomendação final da comissão. Nessa altura, o Ministério da Economia envia a solicitação de modificação de tarifa ao Ministério da Fazenda para assinatura e, em seguida, este a envia ao presidente para publicação no diário oficial do governo. A tarifa entra em vigor.

Algumas lições importantes são destiladas desses mecanismos. Em primeiro

22 A missão do Ministério é formular e implementar políticas integradas de inovação, diversificação produtiva e inclusão produtiva e comercial, assim como promover o investimento nacional e estrangeiro, tirando proveito de recursos minerais e aumentando a produtividade e competitividade de setores industriais para viabilizar a sua integração nas cadeias de valor regionais e globais, com o objetivo final de contribuir para o bem-estar dos cidadãos mexicanos.

lugar, a composição da comissão inclui todos os principais protagonistas do setor público em comércio e integração para criar um canal único para uma discussão consolidada de políticas de comércio. Os papeis desempenhados pelo Ministério da Fazenda (assinar a aprovação de alterações em tarifas) e pelo Ministério da Economia (administrar a comissão) asseguram o alinhamento da agenda com as prioridades do governo, e o processo controla a aprovação de novas políticas e decisões, pois o Ministro da Fazenda tem a palavra final ao assinar qualquer proposta de tarifa antes do seu envio ao presidente para publicação e implementação.

A concepção sábia dos mecanismos de governança responsáveis por políticas internacionais, combinada com a nomeação de autoridades que apoiam a visão do Ministério da Fazenda, é essencial para assegurar o alinhamento organizacional entre as visões políticas do governo e a orientação operacional dos comitês encarregados do assunto.

Figura 2. Comissão de Comércio Exterior do México

Fonte: elaboração dos autores.

GESTÃO DAS AÇÕES DE DESINVESTIMENTOS

Diagnóstico

A redução da dimensão do governo tem sido uma prioridade do atual governo brasileiro. O país está em vias de implementar um programa de privatização que reduz a dimensão do setor paraestatal. Em setembro de 2021, o Brasil tinha 133 empresas estatais (EEs), representando cerca de 10% do PIB.

Em termos estratégicos, o ME criou a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) para lidar com a grande dimensão do governo, eliminar gastos ineficientes e melhorar a prestação de serviços, sobretudo por meio da privatização de EEs. Ademais, agregou à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), que desempenha um papel determinante na avaliação de projetos prioritários de desinvestimento, sendo responsável pela secretaria do Programa Nacional de Desinvestimento e pela coordenação a estruturação de projetos de desinvestimento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Alguns dos desafios futuros na agenda de desestatização exigirão melhores estratégias de comunicação para abordar tais políticas, com uma perspectiva que abranja todo o governo. Além disso, tal coordenação será necessária para assegurar uniformidade na tomada de decisões sobre políticas, uma vez que diversas secretarias especiais participam da sua implementação (SEDDM, SETO,[23] SEPEC,[24] SEPPI e PGFN), além do BNDES.

Em termos táticos, o ME enfrenta restrições ao avanço da agenda. Até recentemente, o mandato da SEDDM concentrava-se na supervisão das EEs, por meio da sua Secretaria de Coordenação e Governança das Eempresas Estatais (SEST), enquanto a competência de desestatização era inserida no Gabinete da Secretaria Especial. Os parâmetros e objetivos da supervisão necessitavam ser ajustados à política de desinvestimento para facilitar o desempenho do seu papel como instituição líder do processo de privatização no Ministério da Economia. Diante dessa conjuntura, a nova estrutura aprovada recentemente permitiu a criação de uma nova secretaria especificamente voltada para esta agenda de desestatização, o que deverá impulsionar essa agenda.

Em termos operacionais, é necessário esclarecer as responsabilidades pela coordenação, bem como organizar a participação das secretarias envolvidas.

23 Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
24 Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade

A SEDDM precisa ser mais empoderada pelo centro de governo para liderar o macroprocesso. Além disso, as capacidades da SEDDM poderiam ser fortalecidas para definir uma sequência e um cronograma de desinvestimentos. Ademais, a privatização do patrimônio do Estado deverá incorporar talentos humanos com novas competências dentro dos órgãos encarregados, e inovações nos procedimentos e protocolos, dentree essas, destacam-se a avaliação patrimonial, negociações e leilões.

Experiências internacionais

As experiências do Canadá, da França, do México e do Reino Unido oferecem aprendizagens para as iniciativas brasileiras nesse macroprocesso. No início da década de 1980, o México enfrentava uma situação muito difícil. Em 1983, havia 1.155 EEs, desde a Pemex e a empresa de eletricidade (Comisión Federal de Electricidad) até hotéis, restaurantes, empresas de telecomunicações e todos os bancos comerciais. No total, as EEs representavam cerca de 18% do PIB. Nos anos seguintes, de 1988 a 1994, o governo retirou-se de praticamente todas as áreas de atividade econômica. No fim de 1994, a quantidade de EEs havia sido reduzida para 219, representando cerca de 10% do PIB (sendo que a Pemex era responsável por 7% do PIB, e a empresa de eletricidade, por 2%, sendo que o resto estava, na sua grande maioria, em vias de liquidação). As principais lições destiladas dessa experiência são:

- informação e comunicação são cruciais e devem ser eficazes em todas as fases de privatização para assegurar a boa gestão de objetivos e expectativas;
- o auxílio financeiro as EEs deve estar sujeito a uma análise rigorosa, e o tamanho de uma EE não deve ser uma consideração para evitar uma decisão (não há EEs “grande demais para fracassar”) nem um mecanismo para evitar a privatização (por meio de fusão);
- a resistência de interesses constituidos deve ser avaliada cuidadosamente, e estratégias para mitigar a sua oposição devem ser implementadas;
- a definição clara e designação das competências regulatórias e mecanismos de controle devem ser estabelecidos através de marco regulatório coerente.

Na década de 1980, o governo do Reino Unido empreendeu um dos programas de privatização mais importantes do mundo, que incluiu a *British Telecom*, a *British Gas*, o setor elétrico (geração, transmissão e distribuição) e o serviço de abastecimento de água. Nos anos 90, as ferrovias foram acrescentadas à lista. Embora as empresas fossem “essencialmente de propriedade de ministérios específicos (indústria, energia, meio ambiente e transportes), uma única equipe

do Tesouro, teve a responsabilidade final pelo programa e pela estratégia de privatização. Atualmente, cada departamento é o responsável por suas decisões. Como parte da sua função de supervisionar recursos públicos, o Tesouro é responsável por realizar análises regulares do patrimônio público. Além disso, o Tesouro é proprietário da *UK Government Investments*, uma empresa do governo que desempenha o papel de acionista em diversas EEs e ativos do governo. As lições aprendidas com a experiência do Reino Unido incluem:

- a criação de uma secretaria ou equipe especial encarregada de apoiar o Ministro de Finanças na gestão centralizada de um programa de desinvestimento. Desde a década de 1980, o processo de privatização (embora menos proeminente hoje) tem sido estreitamente dirigido pelo centro de governo, sobretudo o Tesouro (uma pequena unidade); atualmente a *UK Government Investments* é responsável pela gestão dos interesses financeiros do governo em uma série de EEs. No Brasil, essa secretaria ou equipe especial deve prestar contas diretamente ao Ministro da Economia;
- decisões sobre modalidades, estruturas e cronogramas devem refletir a visão política do governo e dos seus principais ministros. Poderá ser necessário alterar os requisitos com certa antecedência, e as condições do mercado podem mudar rapidamente. Assim, tomadas de decisões ágeis nos níveis mais estratégicos serão essenciais;
- estratégias claras de desinvestimento deverão ser estabelecidas para todo o governo. É fundamental que todas essas estratégias sejam inclusivas, ao invés de considerar a privatização de uma única estatal.
- o programa de desinvestimento deve ser algo global que todo o governo possa seguir. Os ministérios setoriais estão plenamente cientes de que estão sob a gestão do governo central, mesmo que sejam supervisores das EEs. No exemplo do Reino Unido, parte da função do Tesouro é supervisionar recursos públicos, mas a instituição também é responsável pela análise periódica do patrimônio público e tem pleno conhecimento sobre o processo de negociação;
- a secretaria deve analisar as opções para EEs específicas, com avaliações e abordagens para o cumprimento de cada objetivo. A apresentação de análises a EEs específicas ou aos ministérios “proprietários” das EEs apoia o processo de desinvestimento que, ocasionalmente, pode ser complexo. Um exemplo é a venda da Eurostar em 2015. O Reino Unido aprendeu que precisava de casos de negócios mais detalhados para ajudar a informar as decisões sobre como e quando alienar, assim como avaliar conselhos de fontes externas;
- a secretaria deve ser relativamente enxuta, de 20 a 30 pessoas, incluindo funcionários públicos de carreira capacitados, que entendam como o governo funciona, e especialistas do setor privado (que podem ser cedidos

temporariamente). A secretaria deve incluir especialistas jurídicos com experiência em finanças corporativas e mercados financeiros. Embora não se espere que os membros saibam executar todas as tarefas necessárias, é essencial que sejam qualificados para atuar junto ao setor financeiro, advogados e outras partes externas;
- embora não seja um dos requisitos principais, a secretaria precisa de alguma capacidade técnica e tecnocrática. Cada desinvestimento individual requer conhecimentos e capacidades de especialistas, que precisam ser trazidos de fora, geralmente banqueiros, contadores e advogados;
- parte dessas capacidades deve ser oferecida por assessores diretos do ministro, com elevado nível de conhecimento na área. Esses assessores poderiam desempenhar um papel determinante de verificar o que é dito pelo mercado privado a fim de manter a credibilidade.

Na França, a agência de participações do governo (*Agence des participations de l'État*) foi criada em 2004 para administrar 85 empresas. Fazia parte do Ministério da Economia e Finanças, tendo se tornado autônoma em 2011. As suas principais funções como investidora em ações de empresas (públicas) estratégicas são: (i) estabilizar o capital (por exemplo, apoiando empresas durante a pandemia de COVID); (ii) apoiar o desenvolvimento ou a transformação; (iii) administrar a venda de ações no mercado; e (iv) intervir com participações minoritárias, em parceria com outros investidores, em empresas de pequeno e médio porte por meio do Banco Francês de Investimento Público (*Banque publique d'investissement*). A agência de participações redefiniu a sua estratégia de participação, concentrando-a em empresas estratégicas para a soberania nacional (defesa e energia atômica), com clientes que não podem ser suficientemente protegidos pela legislação e cujo desaparecimento poderia implicar um risco sistêmico.

Uma nova estratégia de governança foi adotada pela França em 2014, da qual se podem extrair as seguintes lições:

- é necessário distinguir entre gestores que representam o Estado e a autoridade do governo responsável pela regulamentação (similar à lição aprendida no México);
- o Estado pode propor um gestor do setor privado ou público para representá-lo, o que oferece um mecanismo interessante de governança colaborativa, pois pode introduzir a perspectiva do setor privado na tomada de decisões sobre privatização;
- o órgão deve apresentar um marco de ação adaptado aos diferentes setores em consonância com os seus respectivos ministérios setoriais.

As experiências internacionais apontam para a adoção de estratégias centralizadas para impulsionar tais reformas. Contudo, há dois possíveis cursos de ação: criar – ou não – um órgão especializado para tratar de desinvestimentos. Essas reformas exigem níveis elevados de poder político e conhecimento técnico. No Brasil, a criação de um órgão especial deve ser considerada com muita cautela, porque o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pode desempenhar algumas dessas funções.

Portanto, o cálculo dos custos e benefícios de delegar desse papel a uma nova organização deve ser ponderado cuidadosamente.

SIMPLIFICAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Diagnóstico

Em termos estratégicos, o governo brasileiro e o ME têm feito avanços importantes na implementação desse macroprocesso, produzindo resultados contínuos e uniformes. Por exemplo, o ME priorizou a transformação digital (ex.: mais de 118 milhões de pessoas se cadastraram no portal do governo, e mais de 73% dos serviços federais estão disponíveis digitalmente), lançou um balcão único para a abertura de novas empresas e criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, além de adotar políticas de cibersegurança e identidades únicas para os cidadãos.

Além disso, a criação do ME permitiu melhorar o alinhamento das políticas públicas que contribuem para esse macroprocesso (anteriormente fragmentadas entre ministérios com visões diferentes) e a coordenação dos fatores principais que promovem a melhoria do clima de negócios (por exemplo, regulamentação do mercado, promoção de infraestrutura e desenvolvimento de capital humano), agora sob um único ministério com uma única orientação econômica.

Outros ganhos foram a coordenação mais intensa entre a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), a SERFB e a SEPEC (todas envolvidas na implementação desse macroprocesso e que trabalhavam anteriormente de forma bem mais fragmentada), e a coordenação mais intensa entre o ME e a Presidência (Secretaria Especial de Modernização do Estado ou SEME), uma parceira estratégica central para a articulação de ações fora do ME.[25] Esses resultados estabelecem a base e oferecem lições para aprofundar a agenda de simplificação e desburocratização.

Em termos táticos, a prestação de serviços de TIC por EEs tem sido impressionante, mesmo com as suas limitações. A digitalização das interfaces com os cidadãos e o website Gov.br são casos excelentes. A agenda de simplificação reduziu os custos dos negócios, e as pequenas empresas e *startups* têm

25 Por exemplo, a SEME lançou a Política Nacional de Modernização do Estado em janeiro de 2021, que contribui para esse macroprocesso e requer a coordenação com governos subnacionais; a SEME liderou o estudo Doing Business Subnational, publicado em junho de 2021, que identifica boas práticas e oportunidades de aperfeiçoamento nas 26 capitais estaduais do país. Ambas as ações foram estreitamente coordenadas com a SEDGG.

sido o alvo de políticas viabilizadoras direcionadas. Há três oportunidades importantes para continuar a produzir bons resultados nesse macroprocesso:

1. a Política Nacional de Modernização do Estado, aprovada em janeiro de 2021, criou uma boa oportunidade para melhorar a articulação com outras partes interessadas do setor público que são críticas para a política de simplificação (por exemplo, o Congresso, o Judiciário, os governos estaduais e os municípios), mas precisará de esforços persistentes e trabalho conjunto com a SEME para que se concretize;
2. a reestruturação das EEs de TIC SERPRO[26] e DATAPREV[27] ajudariam a viabilizar uma abordagem específica de longo prazo;
3. os esforços empreendidos na área de governo digital e a implementação da Estratégia de Governo Digital 2020–2022 apresentam uma grande oportunidade para aprofundar as reformas em todo o setor público.

Em termos operacionais, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o ME começaram a tratar das deficiências de capacidade digital na administração pública, que é uma fundação crucial para a concepção e implementação da transformação do governo. As questões referentes à regulamentação de dados precisam ser abordadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e políticas de cibersegurança são cruciais para assegurar a confiança e credibilidade.

Experiências internacionais

A experiência da Espanha oferece lições que podem ser aplicadas e adaptadas pelo ME do Brasil para reforçar esse macroprocesso. A Espanha é um país com vários níveis de governo e graus elevados de autonomia nos níveis subnacionais. A seguir apresentam-se descrições de reformas implementadas na Espanha para criar um macroprocesso abrangente e simplificar alvarás e operações comerciais. Antes da implementação das reformas, os sistemas jurídico, regulatório e operacional para alvarás e operações comerciais eram fragmentados, administrados por diversos órgãos públicos em todos os níveis de governo e apoiados por vários marcos jurídicos e regulatórios, assim como mecanismos e sistemas operacionais.

Na Espanha, as políticas de simplificação e os macroprocessos são adminis-

26 Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)
27 Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV)

trados pelo Ministério de Indústria, Comércio e Turismo e, mais especificamente, pela Diretoria-Geral de Pequenas e Médias Empresas. Embora, no Brasil, a simplificação e desburocratização já tenham reduzido os custos dos negócios, as reformas implementadas na Espanha trouxeram benefícios adicionais consideráveis, além de reduzir os custos dos negócios, como a expansão dos serviços de criação e operação de empresas.

A primeira reforma é o programa Pontos de Atendimento ao Empreendedor (PAE), que regula, processa, aprova e apoia a criação de PAEs privadas e públicas.[28] O programa PAE integrou todos os programas e sistemas anteriores de criação de empresas. Os PAEs normalmente prestam os seguintes serviços (embora nem todos os PAEs ofereçam os mesmos serviços): criação e fechamento de empresas, transferência de empresas, diversos procedimentos para aplicação durante a existência de uma empresa e conselhos sobre apoio jurídico e financeiro. Em termos gerais, havia 3.836 PAEs em todo o território espanhol em maio de 2021. A rede de PAEs é composta por operadores públicos e privados que assinam um Memorando de Entendimento com o ministério.

Não obstante a natureza privada ou pública de um determinado PAE, todos têm de apresentar a mesma identidade corporativa. Há um manual de identidade corporativa, e os mesmos logotipos têm de ser exibidos em todos os escritórios. O ministério oferece um portal específico para PAEs. Qualquer organização que queira criar um PAE pode acessar o sistema sem cadastramento prévio para testar as suas possibilidades. Alguns serviços de PAEs privados são gratuitos; em outros casos, as empresas pagam uma taxa (por exemplo, para receber conselhos sobre a forma jurídica ou mudar o administrador de uma empresa para fins previdenciários). Cada PAE cobra taxas diferentes pelos seus serviços.

As próximas reformas envolveram a criação do Centro de Informação e Rede de Criação de Empresas (CIRCE) e do Documento Único Eletrônico (DUE), que complementam os PAEs e organizam os diferentes processos necessários para simplificar a criação e operação de empresas.

O elemento chave do sistema é o DUE, que contém todos os requisitos necessários para abrir uma empresa. Compila todos os formulários (15, na maioria dos casos) solicitados por diferentes órgãos de diferentes níveis do governo (central, estadual, regional e municipal) e é adaptado à forma jurídica

28 Entre os PAEs públicos figuram órgãos, conselhos municipais, câmaras de comércio e fundações sem fins lucrativos. Havia 791 PAEs públicos em maio de 2021 (21% do total). PAEs privados abrangem associações profissionais, associações comerciais e notários. Havia 3.045 PAEs privados em maio de 2021 (79% do total).

da empresa privada. Pode ser preenchido diretamente on-line pela pessoa interessada em abrir uma empresa, ou a pessoa pode ir a um PAE, onde o DUE é preenchido por um funcionário em nome da pessoa. Quando é preenchido on-line, o DUE é verificado por funcionários de um PAE antes de ser enviado digitalmente a todos os diferentes órgãos envolvidos. Embora a plataforma do DUE tenha verificações automáticas integradas para assegurar o preenchimento de todos os campos, alguns formulários requerem verificação manual. O próximo passo é carregar a solicitação no CIRCE, que atua como uma plataforma de intercâmbio e executa tarefas automáticas. A plataforma comunica-se com diferentes bancos de dados dos órgãos envolvidos, envia cada formulário automaticamente ao respectivo órgão: cadastro comercial, órgão tributário nacional, órgão tributário regional, previdência social (quando os trabalhadores são contratados), gabinete de emprego, gabinete de marcas comerciais, proteção de dados e notário.

Para sustentar a integração e simplificação de procedimentos e aprovações em uma única plataforma e evitar requisitos adicionais ao sistema do DUE, foram adotadas regulamentações para assegurar que todos os órgãos públicos que criem novos requisitos para empreendedores ou formulários para estes preencherem sejam obrigados a assinar um memorando de entendimento com o ministério para integrar os seus procedimentos e compartilhar bancos de dados.

Os principais incentivos do sistema são:

- a redução do tempo médio para criar uma empresa, de 30 dias, quando todos os procedimentos são executados fisicamente por meio de um PAE, para três dias usando o DUE;
- a eliminação da necessidade de acessar diferentes autoridades públicas de diferentes níveis do governo, pois a solicitação é enviada automaticamente para os diversos órgãos centrais, regionais, provinciais e municipais;
- a disponibilidade de PAEs com escritórios físicos e funcionários qualificados para complementar as solicitações on-line com assessoria profissional sobre assuntos jurídicos, financeiros e empresariais.

Também foi adotado um marco jurídico e regulatório para apoiar esses processos. Todo o processo depende da transição de um sistema de alvarás – no qual as empresas podem atuar apenas após receber um alvará ou uma autorização – para um sistema de declaração de responsabilidade – no qual o solicitante declara, ao enviar a solicitação de DUE, que todos os fatos e documentos são autênticos. Isso se aplica a alguns setores, mas ainda não a todos. Com a declaração de responsabilidade, os solicitantes são autorizados a abrir a empresa, sujeita a monitoramento e inspeção das autoridades. Em vista da

interoperabilidade de diferentes bancos de dados públicos, o processo de monitoramento pode ser automatizado para algumas dimensões, mas não todas. Atualmente, 79% dos PAEs na Espanha são privados. Esse é um bom exemplo de mecanismo institucional que mantém as funções de regulamentação e supervisão na esfera pública, enquanto transfere a prestação de serviços (alvarás e aprovações de operação) para o setor privado.

A implementação do macroprocesso de simplificação e desburocratização do ME poderia ser reforçada com base na experiência espanhola, combinando a regulamentação pelo setor público e a privatização de serviços públicos (PAEs).A Lei de Redução de Papelada dos EUA (1980), que está explicada em mais detalhes no macroprocesso de regulamentação de produtos e mercados, também poderia contribuir para esse macroprocesso. Essa lei determina que todos os órgãos do governo obtenham a aprovação do OMB antes de solicitar a maioria dos tipos de informações de empresas e cidadãos.[29] Assim, reduz e simplifica as solicitações.

O Brasil é uma federação. A Espanha, um país centralizado, descentralizou a maioria das suas políticas de forma mais radical do que as políticas intergovernamentais brasileiras. Portanto, o caso espanhol pode ser particularmente útil para as secretarias especiais responsáveis por pequenas e médias empresas, *startups*, tecnologia de governo e programas para empreendedores. Além disso, a Lei de Redução de Papelada dos EUA poderia ser explorada como contribuição muito concreta para simplificar todas as interações do setor privado com órgãos do setor público.

29 Veja mais informações sobre essa prática aqui.

DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA NACIONAL

Diagnóstico

Em termos estratégicos, o ME é responsável por elaborar um marco de políticas de infraestrutura que possa dar sinais aos mercados acerca de expectativas de investimento público. O ME também coordena políticas regulatórias referentes a ministérios e órgãos e tem protagonismo na definição de investimentos estratégicos. Alguns dos principais desafios nessas funções são a incipiência dos contextos institucionais necessários para dar credibilidade às políticas, a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos organizacionais entre setores, no que tange à gestão de infraestrutura, e a necessidade de o ME continuar a prestar assessoramento qualificado com base em evidências empíricas para persuadir os investidores.

Em termos táticos, o ME tem múltiplas funções que se sobrepõem; exerce supervisão indireta sobre agências reguladoras de infraestrutura; e acumulou experiências em concessões e privatizações. As condições atuais criam alguns desafios: a necessidade de melhorar a coordenação para endereçar objetivos conflitantes e estabelecer uma perspectiva comum sobre o marco regulatório; e a necessidade de o ME reforçar as suas capacidades de modelagem usando dados estratégicos.

Em termos operacionais, ainda há trabalho a ser feito para articular os mecanismos organizacionais. Atualmente, há quatro secretarias envolvidas na gestão desse macroprocesso. As estratégias de gestão das comunicações externas com investidores precisam ser compartilhadas com as áreas de assuntos fiscais, competitivos e regulatórios, de modo que se apresentem de modo mais consistente, dado que a credibilidade junto ao mercado depende da atuação coerente e coesa do conjunto dessas áreas.

O primeiro passo importante para a modernização da governança do planejamento da infraestrutura foi dado com a criação do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI).[30] O Comitê visa promover maior eficácia e transparência nas decisões de investimento, garantindo avaliações integradas e socioeconômicas desde as fases preliminares de planejamento até todos os grandes projetos de responsabilidade do Governo Federal. O PILPI apresenta os resultados

30 Decreto nº 10.526 de 20 de outubro de 2020.

deste trabalho à sociedade, bem como outras premissas padronizadas para serem utilizadas pelos planos setoriais nacionais de transporte, energia, recursos hídricos, etc. A primeira versão do PILPI foi aprovada em dezembro de 2021,[31] e será atualizada a cada dois anos.

Além disso, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) aprovou um Modelo de Governança do Investimento Público, proposto pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do ME, que identifica as principais partes interessadas, fluxos, processos, marco jurídico, metodologia e ferramentas. O modelo de governança inclui a avaliação sistemática de projetos de investimento público, um ciclo de planejamento que requer a aprovação do CIG e um mecanismo independente de controle de qualidade que emite pareceres sobre os projetos propostos.[32]

A SDI publicou um guia de análise de custo-benefício de projetos de infraestrutura com o objetivo de padronizar *ex ante* os métodos de avaliação de projetos,[33] inclusive de impactos econômicos, sociais e ambientais de projetos de infraestrutura. O guia foi chancelado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em coordenação com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a SDI liderou iniciativas de formação em análise de custo-benefício socioeconômico e modelo de cinco casos com a participação de mais de 300 planejadores e decisores. Em dezembro de 2021, a SDI e a ENAP anunciaram o desenvolvimento de cursos on-line abertos em grande escala para funcionários públicos federais e estaduais em áreas como análise de custo-benefício, modelo de cinco casos, avaliação de impacto (*ex post*) e planejamento de infraestrutura no longo prazo.[34]

Finalmente, a SEPPI tem desempenhado importante papel na avaliação, coordenação e estruturação de projetos prioritários em concessões, apoiando estudos e parcerias com o BNDES e a Caixa, e disseminando boas práticas.

Experiências internacionais

Com a agenda de infraestrutura do governo brasileiro avaliada em mais de US$ 25 bilhões, é essencial que o ME tenha êxito nos seus projetos de infraestrutura de grande escala. Os casos do Canadá, da Espanha, do Peru, do México e do Reino Unido oferecem lições que podem ser úteis para o ME no tocante à gestão do macroprocesso de infraestrutura.

31 Resolução nº 3 de 14 de dezembro de 2021.
32 Relatório de entregas ao CIG, agosto de 2020.
33 Uma versão atualizada do guia foi publicada em outubro de 2021.
34 ME cria programa de treinamento em planejamento de infraestrutura (dezembro de 2021).

A criação de uma entidade central para a gestão do macroprocesso de infraestrutura parece ser uma experiência bem-sucedida em países como Reino Unido e Canadá, onde um órgão central é responsável por tomar decisões e monitorar todos os projetos de grande escala do governo. O princípio orientador desse mecanismo organizacional é a necessidade de prestação de contas, pois a infraestrutura envolve recursos fiscais. Um exemplo é o departamento do governo canadense denominado Infraestrutura Canadá, que supervisiona e apoia o desenvolvimento de infraestrutura mediante um mandato direto do primeiro-ministro.

Uma condição necessária para um programa de infraestrutura bem-sucedido é o planejamento estratégico adequado. Isso requer a identificação de qual investimento deverá ser realizado, determinando os componentes essenciais, as necessidades e compensações, e como devem ser priorizados. Por outro lado, o planejamento frágil ou insuficiente, geralmente, impede sua implementação e operação bem-sucedidas mais tarde no ciclo do projeto. A dificuldade de criar uma visão estratégica clara e coerente decorre essencialmente da natureza complexa do investimento em infraestrutura. Para resolver essa questão, vários governos da OCDE também criaram arranjos institucionais para desenvolver uma visão estratégica para a infraestrutura e coordenar entre as principais partes interessadas a preparação de planos de infraestrutura nacionais e regionais, com o objetivo de identificar áreas focais de investimento (Infraestrutura da Austrália, Comissão Nacional de Infraestrutura do Reino Unido).[35]

Outra lição crítica dos exemplos internacionais é reforçar a capacidade de gestão para assegurar que as unidades responsáveis por identificar, elaborar e estruturar projetos tenham a composição necessária de talento humano, informações e tecnologia. A capacitação de líderes de projeto é uma boa prática observada na infraestrutura do Reino Unido (veja o quadro abaixo). A definição de um processo específico para qualificar projetos de infraestrutura que envolvam recursos fiscais também é uma prática consolidada no Peru. A ampliação da participação da iniciativa privada por meio de mecanismos como o Fundo Nacional de Infraestrutura do México pode estabelecer uma fundação para catalisar a sua contribuição para o desenvolvimento de infraestrutura. A simplificação do desenvolvimento de infraestrutura também poderia ajudar a gerar mais projetos eficientes e de baixo custo.

O ME poderia considerar a ENAP para desempenhar as funções da Academia de Liderança de Projetos de Grande Porte do Reino Unido. A escola é madura

35 OECD (2017), Getting Infrastructure Right: A framework for better governance, OECD Publishing, Paris.

A ACADEMIA DE LIDERANÇA DE PROJETOS: O CASO DO REINO UNIDO

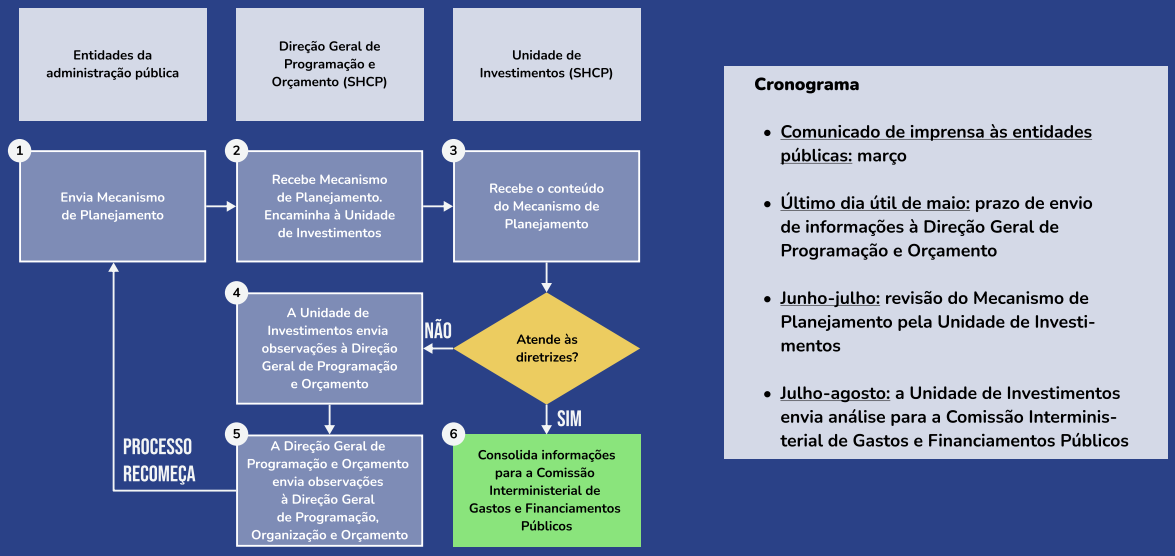
Em 2010, o Reino Unido apresentava altas taxas de fracasso de projetos. Uma das principais causas era a capacidade inadequada da equipe, sobretudo a pouca experiência em liderança de projeto. A Academia de Liderança de Projetos de Grande Porte (MPLA, na sigla em inglês) supriu essa necessidade. Todos os gerentes de projeto de alto nível tiveram de participar da MPLA, que não apenas lhes ofereceu capacitação de padrão elevado e criou redes valiosas de profissionais, mas também facilitou muito a identificação dos líderes apropriados para os projetos. Ambos os fatores contribuem para a probabilidade de êxito dos projetos de responsabilidade desses líderes. Em 2020, mais de 2.000 funcionários públicos haviam sido inscritos na MPLA e no seu programa complementar de liderança de projeto para líderes de projeto do segundo escalão, criado em 2015.

Um programa de capacitação como a MPLA para o ME no Brasil é possível, mas ainda não foi criado. O ME poderia criar um curso ou uma academia de liderança para todos os líderes de projetos de infraestrutura. O curso poderia ser oferecido em conjunto com uma universidade ou faculdade de administração de empresas no Brasil para assegurar níveis elevados de ensino. O curso não se concentra muito em detalhes da gestão de projeto. Em vez disso, aborda: (i) liderança em projetos de grande escala; (ii) prevenção de atrasos ou estouros de orçamento; e (iii) desenvolvimento da base de conhecimentos de um projeto.

o suficiente e poderia receber especialistas internacionais. Tem conexões globais. Tem uma equipe permanente com capacidade para intermediar projetos adaptados às necessidades do ME. Além disso, a escolha pode ser um ponto focal institucional não apenas para o aprendizado de políticas, mas também para abrigar uma base de conhecimentos que sirva como memória e centro de usos mais amplos de políticas em nível nacional e subnacional.

No México, o processo de financiamento e autorização de projetos de infraestrutura tem sido reforçado ao longo dos anos. Quando o Ministério de Programação e Orçamento foi combinado com o Ministério da Fazenda e Crédito Público, em 1992, a Unidade de Investimentos foi integrada ao último e, desde então, tem sido responsável por avaliar e aprovar todos os projetos de infraestrutura que requeiram recursos fiscais. Em 1997, após a “Crise da Tequila”, o Programa Nacional de Financiamento do Desenvolvimento (PRONAFIDE) foi criado para assegurar a viabilidade financeira e fiscal de

Figura 3. Processo de financiamento e autorização de projetos de infraestrutura no México



Fonte: elaboração dos autores.

programas e projetos de infraestrutura do governo. Mais recentemente, em 2008, o governo federal criou o Fundo Nacional de Infraestrutura (Fonadin) para promover mecanismos de financiamento que incentivem o desenvolvimento de parcerias com participação do governo federal e local. Para que sejam designados recursos fiscais para projetos de investimento, é necessário elaborar o mecanismo de planejamento do projeto. O mecanismo de planejamento é um documento que estabelece objetivos, estratégias e prioridades de um projeto de investimento. O projeto deve estar em harmonia com o Plano Nacional de Desenvolvimento e os programas setoriais dele decorrentes.

Após o documento do mecanismo de planejamento ser concluído, a entidade governamental responsável pelo projeto realiza uma análise de custo-benefício e, após a sua aprovação pela Unidade de Investimentos, o projeto é registrado na carteira de investimentos públicos. Em seguida, a Unidade de Investimentos volta a verificar se os recursos fiscais designados estão em harmonia com os limites de gasto e incluem o projeto no orçamento. Após o início da implementação, a entidade governamental que está implementando o projeto envia informações sobre avanços físicos e financeiros para a Unidade de Investimentos (mensalmente). Esta consolida as informações sobre todos os projetos e envia um relatório ao Congresso. Além disso, também lidera um relatório anual que compara os indicadores citados na proposta do projeto com indicadores efetivos e recalcula os benefícios concretos do projeto. Finalmente, após a sua

conclusão, a Unidade de Investimentos seleciona um grupo de projetos a cada ano para a avaliação *ex post* de consultores independentes, que é publicada pelo Ministério da Fazenda.

No Peru, as quatro fases da gestão de investimentos públicos estão entrelaçadas com o processo orçamentário, com um mecanismo institucionalizado para a análise de projetos de investimento em infraestrutura pública no contexto do processo de formulação do orçamento.

Na fase de programação plurianual, o planejamento de médio prazo (com horizonte mínimo de três anos) associa a demanda de financiamento de projetos à disponibilidade de recursos. O primeiro ano da programação plurianual é vinculante, enquanto os demais são indicativos, mas o envelope geral deve estar alinhado com a projeção de disponibilidade de recursos no médio prazo. Cada entidade do setor público elabora uma proposta de Programa de Investimento Plurianual (PIP), que é enviada à Diretoria-Geral de Programação Plurianual de Investimentos do Ministério da Economia e Finanças (MEF). A Diretoria-Geral elabora um PIP consolidado, que inclui as necessidades de infraestrutura e serviços públicos, os critérios de priorização e a carteira de projetos das entidades do setor público. O PIP deve estar em harmonia com a programação anual do orçamento, que é elaborada pela Diretoria-Geral do Orçamento Público do MEF. Após uma análise, o PIP é ajustado de acordo com a disponibilidade de recursos no orçamento. Essa fase também considera as projeções e os relatórios publicados da Diretoria-Geral de Política Macroeconômica e Descentralização Fiscal e da Diretoria-Geral do Tesouro Público (DGTP). Na fase de formulação e avaliação, as entidades do setor público realizam os estudos de pré-investimento dos projetos incluídos no PIP. Em alguns casos, esse processo requer financiamentos designados pela Diretoria-Geral do Orçamento Público para projetos específicos, com a participação da Diretoria-Geral do Tesouro Público. Na fase de execução, há interações entre as entidades executoras do setor público com as diretorias gerais de investimento, orçamento, tesouro e compras públicas do MEF para assegurar o avanço da designação de recursos e dos processos de compra de acordo com o plano. Nessa fase, normalmente ocorrem controvérsias nos processos de licitação, atrasos, aumentos de custos e assim por diante. Todas as diretorias gerais mencionadas acima têm de tomar decisões para designar recursos quando necessários e priorizar a execução de projetos em andamento para assegurar a sua consecução.

Finalmente, na fase de operação, as entidades do setor público têm de incluir todas as despesas operacionais e de manutenção nos seus pedidos de orçamento anual. A priorização dessas despesas é de responsabilidade das entidades e tem precedência sobre pedidos de orçamento para novos projetos.

A Espanha usou uma abordagem integrada de desenvolvimento nessa área para resolver vários desafios de infraestrutura, uma experiência que poderia ser útil para o Brasil. Uma política quase federal precisa de uma abordagem equilibrada e equitativa em relação à infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social. Assim, o programa de infraestrutura da Espanha foi elaborado com as seguintes ferramentas:

- análise prospectiva para avaliar o movimento de pessoas e bens, considerando-se a demanda real (por exemplo, evitando a ampliação do edifício ou de portos e aeroportos com poucas conexões com mercados nacionais ou internacionais);
- sistemas multimodais para facilitar a conexão de meios de transporte diferentes, mas complementares, para criar redes com ferrovias, rodovias, aeroportos e portos;
- ligações dessas redes com centros logísticos (diferentes áreas estratégicas para armazenar e distribuir bens), dando-se preferência não a infraestruturas isoladas (estações ferroviárias, por exemplo), mas a toda a cadeia de valor de transporte de bens e pessoas;
- financiamento adequado que inclua a iniciativa privada, com as devidas avaliações de riscos, o que implica acesso a recursos financeiros fornecidos por empresas privadas com pagamentos diferidos (por exemplo, contratos de longo prazo com consórcios privados para financiamento, construção e operação de infraestrutura).

Desde a década de 1950, a Espanha tem adotado vários planos estratégicos para infraestrutura. O último plano estratégico abrange o período de 2012-2024 e inclui habitação (Plano de Infraestrutura, Transportes e Habitação 2012-2024). O programa de infraestrutura espanhol tem os seguintes elementos e instrumentos:

- o Observatório de Logística e Transportes (OTLE, na sigla em espanhol), uma ferramenta de consulta para todas as operadoras de transportes e logística. O portal na web – liderado pelo Ministério de Transportes, Mobilidade e Agenda Urbana (MITMA) – oferece dados de fonte aberta para uso de entidades privadas e públicas. O Ministério e as autoridades independentes responsáveis por portos, aeroportos e outros sistemas de transportes fornecem os dados do sistema. Algumas operadoras privadas também fornecem dados para o Observatório. Assim, as empresas, por exemplo, podem avaliar as melhores rotas para receber e enviar bens com destinos nacionais e internacionais;
- o Plano de Inovação para Transportes e Infraestrutura 2018-20 concentra-se em formas de melhorar a experiência dos usuários, ampliar a partir de nós e infraestruturas inteligentes e obter eficiências energéticas;
- o Plano de Logística para Infraestrutura concentra-se na interconexão de várias redes de infraestrutura e nós de logística;

- governança: rede de ministérios e órgãos autônomos (e EEs) para portos, aeroportos, ferrovias e rodovias.

Mecanismos de resolução de conflitos: em tese, há dois órgãos técnicos responsáveis pela resolução de controvérsias técnicas entre diferentes infraestruturas: (1) o Conselho de Obras Públicas, composto por funcionários públicos com pelo menos 15 anos de experiência profissional, que trata de conflitos relacionados com contratação pública; e (2) o Conselho de Especialistas em Infraestrutura (exigência da União Europeia), composto por especialistas externos, que é consultado sobre assuntos relacionados com planejamento e investimentos. Contudo, os relatórios desses órgãos técnicos não são vinculantes nem públicos e, portanto, não têm muita eficácia. Na prática, há dois tipos de

REDE DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA DA ESPANHA

Ferrovias

- Uma rede de ferrovias com trens de alta velocidade (acima de 200 km por hora) compete por passageiros com os transportes aéreos e rodoviários.
- Desde 2010, a Espanha figura como o país com mais ferrovias de alta velocidade na Europa. Em relação ao mundo, a Espanha está em segundo lugar, atrás da China.
- A extensão dos trilhos aumentou de 476 km, em 1992, para 3.402 km em 2021.
- Na Espanha, nove em cada dez cidadãos vivem à distância máxima de 30 km de uma estação ferroviária com serviço de alta velocidade.
- Nas linhas de alta velocidade, o tráfego diário entre cidades próximas (até 100 km de distância) aumentou, intensificando a transferência da população de áreas mais populosas para as menos.

Tráfego aéreo

- No mundo todo, a Espanha é um dos países com maior tráfego aéreo em termos de quantidade de passageiros, movimentando 743 milhões nos três anos anteriores a 2020 (antes do surto da COVID-19).
- O transporte de bens por via aérea cresceu de 651,23 milhões de quilogramas, em 2012, para 1.010,87 milhões de quilogramas em 2019.*

Portos

- Os portos são responsáveis por 53% das relações comerciais com a União Europeia e 96% com outros países.

* https://es.statista.com/estadisticas/541017/volumen-de-carga-aerea-total-transportada-en-espana/

conflitos: (i) conflitos internos nos sistemas de transportes (aeroportos, portos, ferrovias e rodovias), cada um supervisionado por um diretor-geral do MITMA; e (ii) conflitos intergovernamentais: em política quase federal, a localização da infraestrutura é fundamental para assegurar o apoio político dos grupos territoriais. Embora os planos de infraestrutura sejam aprovados no nível nacional, o apoio político no Parlamento depende da configuração partidária. Portanto, a composição do Parlamento no momento da adoção de um planos de infraestrutura de longo prazo é de importância fundamental. Os conflitos que afetam a localização da infraestrutura no território não foram resolvidos.

Em termos históricos, a infraestrutura tem sido ampliada (mesmo quando desnecessária) em regiões e cidades onde o seu apoio político no Parlamento nacional era essencial. Essa tomada de decisões não baseada em evidência em investimentos em infraestrutura foi sublinhada na análise de gastos realizada pela Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF) em 2020.

Não obstante a diferença de tamanho, o caso espanhol poderia ser interessante para o Brasil, em vista da sua ênfase em logística. O Observatório de Logística deve ser analisado atentamente, pois esses mecanismos institucionais podem oferecer uma lição para lidar com pressões políticas e atender às necessidades públicas com mais equilíbrio e transparência, sobretudo no caso das ferrovias.

Finalmente, seguindo a experiência peruana (algumas experiências foram desenvolvidas como resposta à crise de corrupção relacionada com projetos de infraestrutura no início de 2017), o Brasil pode considerar inovações como escritórios de gestão de projetos (EGPs), novos contratos de engenharia (NEC, na sigla em inglês) e tecnologias de modelagem da informação da construção (BIM, na sigla em inglês), entre outras, que aperfeiçoariam os processos de investimento em termos de transparência, concepção e eficiência de custos, além de ajudar a superar as principais deficiências e as baixas taxas de execução. Os instrumentos abaixo são inovações relativamente recentes no setor público peruano, que visam melhorar a construção de infraestrutura pública.

- **Escritórios de gestão de projetos (EGPs)** – consultorias externas são contratadas para apoiar entidades públicas na gestão e melhoria de processos de infraestrutura. Os EGPs podem ser designados a um projeto pontual, um programa (envolvendo mais de um projeto) ou uma carteira de projetos, responsabilizando-se por funções específicas.[36] Os EGPs são

36 Algumas das funções que os EGPs podem desempenhar ao serem contratados pelo setor público de acordo com a legislação vigente: i) apoiar o planejamento, a organização e a gestão de projetos/programas/carteiras de investimento; ii) monitorar e controlar processos como de formulação de projetos, gestão de contratos e gestão de programação, custos; iii) propor aperfeiçoamentos para processos de investimento nos três níveis; iv) prestar assistência na gestão de riscos (e oportunidades) e sistemas de alerta antecipado; v) ajudar a avaliar e aprovar estudos técnicos e pré-investimento, negociações/modificações contratuais e seleção de fornecedores; vi) avaliar a organização e estrutura da entidade (pública) para aumentar a eficiência dos processos; e vii) auxiliar o desenvolvimento de ferramentas eficientes para melhorar a gestão de documentos e outros tipos de informações físicas e eletrônicas.

mais úteis em projetos complexos ou para entidades com baixa capacidade e recursos significativos. O primeiro EGP foi criado em 2015 para a renovação da principal refinaria nacional de petróleo no Peru (Refinaria de Talara), ao custo aproximado de US$ 5 bilhões. O segundo surgiu em 2017, para construir a infraestrutura e ajudar a organizar os Jogos Panamericanos de 2019, ao custo aproximado de US$ 1,2 bilhão; esse projeto incluiu várias infraestruturas e logística complexa. No caso dos Jogos Panamericanos, foi combinado com um contrato de governo a governo (G2G) com o Reino Unido e contratos NEC, entre outros. A terceira experiência com EGP, também como parte de um contrato G2G com o governo do Reino Unido, a partir de 2020, dedicou-se à reconstrução e melhora da infraestrutura danificada em nove regiões pelo fenômeno El Niño em 2017. Após um atraso de três anos e uma taxa de execução extremamente baixa, o mecanismo de G2G/EGP com os britânicos previa um orçamento inicial de US$ 2 bilhões para reconstruir dezenas de escolas e postos de saúde, assim como oferecer soluções para várias bacias hidrográficas, ravinas e sistemas de drenagem. Os EGPs têm um custo. Devem ser mobilizados em quantidade limitada e de forma estratégica para aumentar a qualidade e tempestividade de projetos. No caso do Peru, foi criada uma Unidade de Desenvolvimento de Infraestrutura antes dos EGPs. Faz sentido que os EGPs enviem informações à Unidade de Desenvolvimento, que pode, então, atuar com base em dados coletados sistematicamente.

- **Novos contratos de engenharia (NECs).** NECs são uma família de contratos padronizados para engenharia, serviços de construção, fornecimento, resolução de controvérsias e outras áreas. Criados inicialmente no Reino Unido, em 1993, os NECs são usados no Peru desde 2017 (com o NEC3 e o NEC4). Contratos NEC seguem três princípios fundamentais:
  - **clareza** – são fáceis de ler e compreender, com pouca terminologia jurídica, usando estruturas modulares, e com papeis claros para todas as partes envolvidas, inclusive processos, ações e cronogramas específicos;
  - **flexibilidade** – podem ser usados em qualquer setor, para qualquer nível de complexidade, com qualquer metodologia de compra, atribuição de riscos e pagamento;
  - **incentivos à boa gestão** – os NECs baseiam-se na gestão colaborativa (mecanismos de comunicação contínua entre as partes), cronogramas claros, técnicas de gestão contínua de riscos baseadas em sistemas de alerta antecipado (“sem surpresas”) e incentivos (monetários) para levantar e resolver questões, na pré-avaliação de alterações com mecanismos de remuneração e opções integradas de resolução de controvérsias.
- No caso de projetos, os contratos de engenharia e construção podem ser de seis modalidades diferentes: contratos precificados com cronogramas de atividades ou contratos precificados com listas de quantidades (que transferem a maioria ou a íntegra dos riscos para a empreiteira), contratos

de objetivo com cronogramas de atividades ou contratos de objetivo com listas de quantidades (nos quais os riscos são partilhados) e contratos reembolsáveis ou contratos de gestão (em que os riscos são retidos pela entidade pública). A primeira vez que se usou a família de contratos NEC3 foi nos Jogos Panamericanos de 2019.

- **Modelagem da informação da construção (BIM)** – reduções de custo e tempo são os ganhos principais dessa tecnologia. Definida como "o uso de uma representação digital comum de um patrimônio construído para facilitar os processos de concepção, construção e operação e oferecer uma base confiável para decisões" na ISO 19650 (2019), a BIM é uma abordagem colaborativa baseada no uso de um software dinâmico de gestão de dados em um projeto de construção, abrangendo todo o seu ciclo de vida, inclusive concepção, construção e gestão. Em contraste com projetos de construção tradicionais, baseado em desenhos bidimensionais, a BIM também integra tempo, custo, análise de sustentabilidade, dados geoespaciais e gestão durante todo o ciclo de vida do projeto.
- A BIM ajuda a reduzir o tempo de conclusão e as contingências, ao diminuir a incerteza e possibilitar o compartilhamento de informações que permitem preparar-se e evitar contingências. A BIM apresenta uma construção virtual antes da construção física em si, o que ajuda a prevenir problemas e analisar eventuais impactos. Como as empreiteiras podem acessar o modelo e oferecer conselhos antes da construção, as partes conseguem resolver problemas e preparar-se devidamente. A BIM pode ser usada para ajudar a aumentar a eficiência e minimizar o desperdício.
- Após o uso inicial da BIM no setor público peruano (em algumas das construções para os Jogos Panamericanos de 2019), um plano para a implementação progressiva da BIM no investimento público foi aprovado em 2019. O plano determina que, até 2030, todos os projetos de investimento público sejam executados com a BIM. A BIM já é usada em projetos privados e parcerias público-privadas.

Em contraste com os outros países em questão e com respeito à infraestrutura, o Brasil tem um fator de distinção: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A disponibilidade de mecanismos de financiamento de longo prazo – e experiência profissional – faz grande diferença. Contudo, o BNDES não preenche as lacunas de especialistas internos que ainda restam no ME. É importante reforçar competências específicas da força de trabalho do ME, em harmonia com as reformas que estão sendo empreendidas. Foram implementados alguns cursos de análise de custo-benefício socioeconômico e modelo de cinco casos, mas há uma demanda maciça de formação de quadros em financiamento de projeto, modelagem de projetos de infraestrutura e especificação de projetos de concessão, entre outras áreas (e eventuais áreas novas, caso algumas das recomendações apresentadas nesta seção sejam adotadas), além dos tópicos a serem abordados no programa anunciado pela SDI e a ENAP em dezembro de 2021.

GESTÃO OTIMIZADA DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS

Diagnóstico

A implementação de políticas públicas requer modelos organizacionais para resolver problemas extremamente difíceis por meio de políticas multissetoriais e complexas, em constante evolução. A administração pública precisa ter a capacidade de adotar novos modelos organizacionais que possam ser adaptados a novas circunstâncias, necessidades e recursos.

Em termos estratégicos, a modelagem organizacional é um desafio no ME, como ocorre em todas as administrações públicas latino-americanas. Embora existam alguns mecanismos para avaliar os benefícios e custos de estruturas organizacionais alternativas, não são usados na prática e a sua implementação não é assegurada. Alguns mecanismos usados em países da OCDE, como contratos de desempenho, não são comuns no governo federal. A concepção de mecanismos organizacionais deve basear-se na eficiência e eficácia da prestação de serviços. A complexidade da gestão desse macroprocesso ultrapassa o mandato da SEGES, pois a gestão otimizada de modelos organizacionais deve envolver análises de natureza jurídica, administrativa, orçamentária e de prestação de serviços, assim como estender-se a EEs e outras organizações públicas. A criação ou reforma de instituições públicas deve ser precedida por uma avaliação *ex ante* (como determinam as diretrizes publicadas pela Casa Civil).

Em termos táticos, os vínculos entre a estrutura de incentivos e a modelagem organizacional não são bem compreendidos. Alguns dos principais desafios desse macroprocesso são a necessidade de uma perspectiva unificada, com todas as secretarias e unidades do ME e as funções relacionadas com a definição de modelos organizacionais integradas segundo um marco comum, que permita a concepção de modelos que considerem as dimensões e os impactos jurídicos, administrativos, orçamentários e na prestação de serviços. Embora haja espaço para melhorias, também é verdade que as estruturas organizacionais existentes têm uma lógica desenvolvida no decorrer dos anos e são frequentemente afetadas pelo marco jurídico. Até recentemente, as estruturas organizacionais eram revisadas sob demanda. Uma lei recente, aprovada em setembro de 2021, determina que todas as instituições federais revisem as

suas estruturas organizacionais e aumentem a flexibilidade para melhorá-las (reduzindo as exigências legais de ajustes).[37]

Em termos operacionais, a estrutura atual do ME tem um nível de hierarquia – a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) – que é responsável por examinar todas as propostas da SEGES antes de encaminhá-las à Casa Civil. É necessário estabelecer métricas objetivas, pois é difícil medir a eficácia de mudanças, em termos de qualidade e impacto, sem indicadores que possam medir os resultados. Atualmente, o Departamento de Modelos Organizacionais (DEMOR) na SEGES limita-se, em grande medida, a verificar o cumprimento de regulamentações. Por outro lado, a integração de orçamento e tesouro é um passo na direção certa. Usando o processo orçamentário de forma estratégica – por meio de acordos de desempenho que permitam uma responsabilização mais robusta – o ME poderia criar mecanismos de gestão de desempenho, assim como poderes e incentivos, para que os órgãos públicos possam adaptar as suas organizações e operações quando necessário (veja a seção de gestão do orçamento, acima).

Experiências internacionais

Quando governos enfrentam pressões fiscais, não é suficiente simplesmente cortar os orçamentos. O desafio de fazer mais com menos requer um compromisso com a inovação na prestação de serviços, o que, por sua vez, requer fortes capacidades de adaptação nas organizações da administração pública. Uma das vantagens criadas com a criação do ME é o seu papel como uma das principais partes interessadas no centro de governo, que lhe dá o poder de promover novas formas de atuação na administração pública.

Com base na experiência do Reino Unido e dos Estados Unidos, o ME poderia considerar o apoio a um centro de inovação encarregado de reorganizações governamentais e subordinado a ministros. Essa consideração deve basear-se em uma análise mais aprofundada das boas práticas internacionais, adaptadas às prioridades e ao contexto do Brasil. Empoderar a ENAP, vinculada ao ME, seria uma iniciativa útil, mas apenas se contasse com capacidade centralizada (ou seja, conhecimento aprofundado das estruturas organizacionais e dos mecanismos existentes, assim como práticas inovadoras fora do governo federal), um mandato claro, objetivos claros e apoio ministerial de alto nível

37 Lei nº 14.204 de 14 de dezembro de 2021..

constante. É necessário haver uma equipe única com responsabilidades de supervisão e alerta antecipado sobre reorganizações do governo.

A experiência no Reino Unido sugere a necessidade de elaborar uma estratégia e implementar processos de gestão ativa de órgãos públicos não ministeriais (veja detalhes no quadro abaixo). O primeiro passo deve ser a realização de uma análise funcional para: (i) definir que funções, processos e recursos existentes são pertinentes e úteis para a implementação dos principais objetivos do governo em nível setorial; (ii) verificar se o modelo organizacional atual é a melhor forma de produzir os resultados; e (iii) identificar oportunidades de reduzir os custos operacionais, melhorar a prestação de contas e aumentar a eficácia. Em termos de estruturas organizacionais dos ministérios, a digitalização de serviços públicos e a automação de processos e mais transparência acerca de pessoal e estruturas ajudaram a produzir eficiências importantes. Os êxitos alcançados em 2010-15 foram resultado da capacidade centralizada, de um mandato robusto e da boa colaboração entre o centro e outros ministérios.

No Reino Unido, as reorganizações do governo nos ministérios são iniciadas pelo primeiro-ministro e implementadas pelos ministros sob orientação do secretário do gabinete. Os ministros são responsáveis pela reorganização nos seus órgãos autônomos. Uma pequena equipe da Secretaria de Assuntos Econômicos e Internos da Casa Civil realiza análises dos custos e benefícios prováveis da reorganização. Além disso, como mencionado anteriormente, a Lei de Órgãos Públicos (2011) impediu a criação ou expansão de órgãos públicos que resultassem em duplicações ou redundâncias. O processo de adoção da lei começa com uma consulta, que resulta em uma reavaliação e um relatório. O National Audit Office (NAO) examina organizações para verificar se estão em conformidade com essa política.

Nos Estados Unidos, há muitas instituições analíticas com funcionários altamente qualificados que oferecem um nível elevado de experiência e conhecimento institucional. As atividades de vários desses departamentos estão sob a jurisdição de múltiplas comissões do Congresso. Também há casos em que vários órgãos trabalham no mesmo tema, como proteção ambiental, habitação acessível ou combate às drogas e vício. A coordenação dessas atividades pode ser difícil e é realizada, em grande medida, pelo OMB.

O tema da modelagem organizacional tem sido alvo de atenção cada vez maior na SEGES e na SEDGG, no contexto do programa TransformaGov, que inclui inclui mecanismos institucionais e estruturas organizacionais como uma das

EFICIÊNCIA E ECONOMIAS NO REINO UNIDO

Em 2010, um novo governo herdou uma estrutura com 900 órgãos públicos, além das estruturas ministeriais. Foi necessário aplicar um tratamento de choque, em virtude da cultura de proliferação que não havia sido devidamente controlada.

Uma análise funcional liderada a partir do centro de governo resultou em legislação que eliminou 300 órgãos e aumentou o nível de prestação de contas aos ministros, ao parlamento e ao público. Essas mudanças produziram £ 2 bilhões em economias cumulativas em cinco anos. A estratégia para órgãos públicos foi renovada por um novo governo, para 2016–20, demonstrando continuidade na gestão ativa, pelo centro de governo, do conjunto de órgãos autônomos vinculados aos ministérios.

No Reino Unido, o tratamento de choque foi necessário em virtude da cultura de proliferação que vigorava de forma descontrolada. Essa reforma foi liderada com vigor pelo centro de governo e conseguiu reduzir custos e mudar o comportamentos e atitudes na criação de novos órgãos públicos. O Parlamento realizou consultas transparentes e um exame minucioso do processo. Uma medida do êxito é o compromisso ininterrupto de governos sucessivos com a gestão ativa, a avaliação contínua e o aperfeiçoamento da governança e prestação de contas.

suas dimensões.[38] Foram empreendidos esforços importantes. No entanto, seria possível fazer mais. Um avanço possível é a introdução do conceito de "contratualização de resultados", que é uma categoria analítica muito mais ampla. O Reino Unido é referência mundial em agencificação, tendo em vista tanto seus sucessos como fracassos. A Secretaria Executiva do ME, a SETO e a SEGES poderiam beneficiar-se de um exame mais minucioso da experiência britânica. Finalmente, o ME poderia considerar a possibilidade de liderar este tipo de processo de forma mais ampla dada a crescente importância de abordagens tipo *whole of government*. De importância especialmente crítica nesse sentido é contar com o apoio político dos escalões mais elevados do governo.

38 Para obter mais informações, acesse o website do TransformaGov.

GESTÃO EFICIENTE DA REGULAÇÃO DOS MERCADOS E DOS PRODUTOS

Diagnóstico

Um dos principais objetivos estratégicos do ME é criar, desenvolver e consolidar instituições de economia de mercado. Esses objetivos têm alinhado várias funções das secretarias especiais para avançar a implementação de instituições públicas regulatórias e criar um ambiente competitivo de negócios. Em termos estratégicos, esse alinhamento enfrenta alguns desafios, pois a promoção desses objetivos requer uma estratégia sólida de comunicação, e os objetivos regulatórios e de competição precisam de um conjunto coerente de instituições com papeis, poderes e responsabilidades claros.

Em termos táticos, o marco jurídico regulatório e as respectivas análises de impacto regulatório (AIR) são avanços enormes que precisam de mecanismos de fiscalização. Ao mesmo tempo, a busca de um ambiente favorável aos negócios requer esforços e coordenação contínuos do centro de governo, com uma visão abrangente de todo o governo.

Em termos operacionais, o ME melhorou a qualidade dos mecanismos regulatórios institucionais, e a coordenação entre o ME e a SEME (Presidência) é crucial, também para consolidar os incentivos de cooperação entre a SEDGG, SERFB, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade (SEPEC), Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para mantê-las empenhadas em melhorar o ambiente de negócios.

Experiências internacionais

Considerando a situação atual e os desafios à frente, há vários motivos para acreditar que a experiência dos Estados Unidos é relevante para o ME. Os Estados Unidos tentaram seguir políticas regulatórias que promovessem benefícios para a sociedade mais ampla sem impor ônus excessivos às empresas, o que parece ser um objetivo no Brasil também. O OMB, na sua gestão de processos regulatórios e no exercício do controle regulatório centralizado,

tem a responsabilidade crucial de dar orientações aos órgãos reguladores, como é o caso do ME no Brasil.

Como membro de longa data da OCDE, os Estados Unidos têm liderado e seguido as práticas internacionais em política regulatória. Abaixo estão relacionadas as lições mais relevantes da política regulatória dos EUA e da sua experiência na promoção da eficiência governamental como elemento central para aumentar a qualidade e credibilidade da comunicação, assim como alinhar e regulamentar assuntos governamentais.

Leva tempo para mudar as percepções nacionais e internacionais acerca do ambiente de negócios. O enfoque deve concentrar-se na transformação digital, na diminuição dos custos de transação e na redução dos ônus administrativos.

Como em qualquer país, há importantes órgãos reguladores nos Estados Unidos, mas as atividades centralizadas no Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios (Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA) do OMB tem se mostrado chave. O OIRA foi criado em 1980 pela Lei de Redução de Papelada. O seu papel foi ampliado para incluir análise regulatória (que se tornou a sua função principal) por ordem executiva do Presidente Reagan no início da década de 1980. Ordens executivas posteriores limitaram a análise a regras “significativas”; a definição do que seja “significativo” fica a critério do OIRA. O OIRA requer que regulamentações se baseiem na necessidade e nas consequências de ação federal e que maximizem os benefícios líquidos para a sociedade. O Administrador do OIRA é indicado politicamente e tem de ser confirmado pelo Senado dos EUA.

A seguir, as atividades centralizadas no OIRA e relevantes para o Brasil:

- **análise de custo-benefício.** O OIRA tem de analisar ações regulatórias significativas antes da sua publicação no *Federal Register* para comentários do público. Essa análise pode levar 90 dias (às vezes mais, embora a média esteja por volta de 60 dias). São analisadas cerca de 500 propostas de regulamentação por ano. Como a análise de custo-benefício pode ser alterada com base nos pressupostos, o OIRA ocasionalmente é acusado de manipulação para atender a objetivos políticos. Os órgãos são responsáveis pela análise de custo-benefício de regulamentações propostas e sugerem mudanças regulatórias apenas quando os benefícios ultrapassam os custos, em geral de forma significativa. Isso requer que o OIRA, nas suas análises regulatórias, avalie a metodologia e as conclusões das análises apresentadas pelos órgãos. O OIRA emprega economistas para realizar as análises.

- **comentários do público sobre regras propostas.** O processo de obtenção de comentários do público sobre regulamentações propostas está descrito na Lei de Processo Administrativo de 1946. Após a análise e aprovação do OIRA para uma regulamentação proposta, esta é publicada no *Federal Register*. Há um período para o público enviar comentários, normalmente de 30 a 120 dias. Embora o público possa fazer comentários sobre as regras propostas durante esse período, geralmente são as organizações de *lobby* (grupos de interesse especial) que estão mais cientes e mais ativas no envio de comentários. Após o fim do período de comentários, o órgão os analisa e publica as regras finais. Embora não haja nenhum requisito específico de mudar uma regulamentação de acordo com os comentários do público, se estes forem ignorados, isso poderia fundamentar uma ação judicial posterior contra o órgão regulador.
- **lei de Redução de Papelada.** Segundo a Lei de Redução de Papelada (PRA, na sigla em inglês), o OIRA tem de considerar pedidos de informações de órgãos ao público. O objetivo óbvio é reduzir o ônus de pedidos de informações feitos pelo governo ao público. Isso abrange quaisquer informações solicitadas por um órgão a dez ou mais pessoas ou qualquer política que requeira que dez ou mais pessoas retenham ou divulguem informações. Embora a lei original mencione "papelada", muitos dos tipos atuais de pedidos são processados eletronicamente. O OIRA analisa mais de 3.000 coletas realizadas por órgãos a cada ano. A PRA inclui uma quantidade significativa de disposições relacionadas com política de tecnologia da informação, mas a maioria agora é abrangida na política do Gabinete de Governo Eletrônico e Tecnologia da Informação (E-Gov) do OMB.
- **estatístico Chefe dos Estados Unidos.** O Estatístico Chefe preside um conselho interórgãos de política estatística e supervisiona a política estatística do governo, além de definir normas de qualidade de dados, estabelecer áreas estatísticas geográficas e divulgar dados raciais e étnicos. A credibilidade e transparência da gestão de dados é muito importante nos Estados Unidos, pois as estatísticas usadas em pressupostos e análises têm um componente reputacional enorme, que as autoridades do governo levam muito em consideração.
- **capacitação em governança e gestão regulatória.** O OIRA tem cerca de 45 funcionários públicos de carreira que trabalham em tempo integral com autoridades de órgãos em relação a questões e regulamentações específicas. Todo o pessoal de carreira do OIRA tem pós-graduação, historicamente em economia, direito, análise de políticas, estatística e tecnologia da informação. Contudo, com o crescimento da regulamentação baseada em evidências científicas e as questões de qualidade das informações, vários membros da equipe também contam com experiência em saúde pública, toxicologia, epidemiologia, engenharia e outras áreas técnicas.

O OIRA é um exemplo e uma fonte de enorme experiência para o ME, que desempenha uma função similar de forma tácita e limitada, sobretudo após a aprovação da Lei de Agências Reguladoras. O ME também atua em capacitação, cooperação internacional e assistência técnica a agências reguladoras em áreas como análise de impacto regulatório (AIR) e análise de custo-benefício. O ME poderia derivar benefícios significativos de uma interação mais sistemática com os Estados Unidos em ambas essas áreas, desde que decida priorizar a melhoria do ambiente de negócios com um marco regulatório mais favorável.

No tocante ao papel das estatísticas oficiais na gestão eficiente da regulamentação de mercados e produtos, a ascensão da agenda de *big data* transformou as estatísticas em um recurso estratégico para a realização de análises. O IBGE é importante para a formulação de política, a dotação de recursos, o monitoramento e a avaliação. A experiência dos EUA sugere que o reconhecimento da centralidade dos dados no governo é apenas uma questão de tempo, isto é, trata-se de "quando" e não de "se" será reconhecida e valorizada. A Secretaria Executiva talvez não seja o locus ideal das interações do IBGE, mas hoje é crítica para que a instituição receba atenção especial.

ANÁLISE GERAL DE OUTROS MACROPROCESSOS

CADEIA DE VALOR DA GESTÃO FISCAL

A criação do ME produziu ganhos de produtividade e eficiência em toda a instituição, particularmente na gestão interna. O ME adotou um modelo organizacional corporativo em estilo e substância. Contudo, os maiores desafios de gestão e coordenação estão nas áreas das políticas, que são o centro da atuação do ME. A seção a seguir aborda alguns dos desafios e das oportunidades que existem na cadeia de valor da gestão fiscal – cuja proposta de valor é a restauração do equilíbrio fiscal – com base nas entrevistas realizadas para este estudo.

Gestão financeira e contábil

Esse macroprocesso inclui planejamento, programação, contabilidade e funções de tesouraria, inclusive a gestão da Conta Única do Tesouro Nacional. A integração da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal na mesma Secretaria Especial (SETO) trouxe muitos ganhos no alinhamento de objetivos, melhorou a governança e aumentou a eficiência da produção de informações para o ministro. Contudo, ainda há mais oportunidades de aperfeiçoamento. Em termos funcionais, a integração poderia tirar proveito de uma redefinição das funções e responsabilidades de cada área para organizar melhor a sua contribuição para as diferentes funções, eliminar a sobreposição de atividades e eliminar gargalos herdados dos (antigos) ministérios setoriais ou criados pela integração. Uma análise funcional, seguida de um exercício de reengenharia de processos, ajudaria a melhorar as operações e a articulação entre várias unidades.

Arrecadação e gestão dos créditos da fazenda pública

Esse macroprocesso contém oportunidades para reforçar as suas operações, que poderiam melhorar os resultados de arrecadação. Uma possibilidade é o uso mais intensivo de análises de dados e inteligência artificial para recolher informações melhores e melhorar os resultados da gestão das áreas de administração tributária, como créditos fiscais e contenciosos tributários. A expe-

riência recente da Superintendência Nacional de Aduanas e Administração Tributária do Peru poderia ser de interesse pelo exemplo que oferece.

Fiscalização e conformidade tributária

A criação do ME reduziu o grau de isolamento da Secretaria Especial da Receita Federal (SERFB) e contribuiu para a sua integração na equipe econômica. Há processos de inovação impressionantes em curso, como a divulgação de informações antecipadas para os cidadãos sobre os seus impostos de renda e melhor comunicação com cidadãos e empresas. Estão sendo realizados experimentos em metodologias de economia comportamental para alinhar incentivos referentes aos contribuintes e ao governo. Os macroprocessos relacionados com a SERFB estão evoluindo, mas poderiam tirar proveito de mais interações externas com outros parceiros internacionais, como a OCDE, FMI, IBGE, ENAP e outros.

A carga tributária poderia ser reduzida com procedimentos de transformação digital e simplificação sem necessariamente alterar a lei. A redução dos ônus administrativos poderia contribuir para a redução dos custos que cidadãos e empresas são forçados a assumir para lidar com um sistema tributário complicado.

A resolução da brecha tributária é um desafio permanente para a SERFB. Pode ser um trabalho endógeno ou com parceiros. Há boas práticas internacionais referentes a esses assuntos, que poderiam ser analisadas pelo governo brasileiro para apoiar a sua assimilação no ME. A partir de fevereiro de 2022, o SERFB em parceria com o IBGE, começou a trabalhar em um estudo de lacuna tributária utilizando *big data* e ferramentas estatísticas e econométricas.

Gestão do patrimônio imobiliário

A SPU tem feito avanços na modernização da gestão patrimonial com ferramentas digitais. Essas iniciativas têm viabilizado ações mais eficazes relacionadas com vendas, concessões e regularização de imóveis de propriedade do governo federal.

O Reino Unido fez avanços consideráveis nessa agenda. A lição aprendida

principal é que é impossível ter uma gestão eficaz da carteira de imóveis do governo sem detalhes sobre todo o patrimônio. Após a coleta desses dados, as ineficiências no uso do patrimônio ficam claras. Isso geralmente se deve à falta de comunicação entre as entidades do governo sobre as suas necessidades e disponibilidades de espaço. Por exemplo, no Reino Unido, constatou-se que os ministérios estavam alugando escritórios caros do setor privado, enquanto outros ministérios tinham edifícios vagos que poderiam suprir essa necessidade.

O Reino Unido identificou três vertentes de eficiência no uso de imóveis:

- definição de normas para as métricas principais, como, por exemplo, o espaço de escritório necessário por funcionário público. Essas normas são usadas para identificar as entidades do governo que têm excesso de espaço e consolidá-las em áreas menores (menos imóveis). Isso tende a produzir ganhos de produtividade, assim como economias;
- reavaliação de necessidades geográficas para sair de imóveis em locais caros;
- acesso a capital desfazendo-se dos imóveis liberados. No Reino Unido, um exemplo famoso foi a venda (com certas restrições de uso) do Admiralty Arch, um grande edifício com localização privilegiada, que não funcionava bem como escritório.

É essencial que a função central tenha um mandato forte. Sem isso, é impossível coletar os dados abrangentes e necessários em todo o governo. Um cadastro completo de imóveis de propriedade e/ou ocupados pelas entidades do governo é a primeira necessidade. Uma pequena unidade com conhecimentos e experiência concretos é essencial para garantir a qualidade dos dados. O mandato deve ser elaborado com muito cuidado e precisão para evitar que ministérios setoriais e entidades burlem ou contornem os requisitos.

A segunda necessidade é de controle para que um ministro no centro de governo (no caso do Brasil, o ME) possa negar aprovação para qualquer outra entidade do governo celebrar uma nova locação ou comprar uma nova propriedade. Esse poder de negar viabiliza o uso eficaz e eficiente de imóveis existentes e pode estimular a localização conjunta de diferentes ministérios e outras entidades. Por sua vez, isso permite a liberação de imóveis desnecessários, para que possam apoiar o desenvolvimento econômico.

A SPU poderia aperfeiçoar essas práticas – inclusive usando inovações digitais – considerando a experiência do Reino Unido, descrita acima, assim como de outros países avançados na gestão de imóveis, como, por exemplo, a Coreia do Sul.

Há um debate recorrente no Brasil sobre a transformação da SPU em agência. A ideia é plausível e tem os seus méritos, sobretudo para fins de especialização e profissionalização. Contudo, os contra-argumentos políticos são importantes. Em primeiro lugar, seria uma organização extremamente poderosa. Em segundo lugar, seria difícil supervisionar. Outra alternativa seria uma transição para mecanismos público-privados, que acelerariam a transferência de imóveis do Estado para uso produtivo no setor público ou privado por meio de venda, locação ou doação.

Gestão dos haveres e participações governamentais

A criação do ME ajudou o governo a se concentrar na venda dos seus ativos, quer imóveis quer empresas estatais ou participações em empresas privadas. Para tirar proveito das possíveis sinergias, é necessário ter uma determinação clara dos principais decisores do ME, pois há assuntos sensíveis que podem tornar-se oportunidades de negócios, em vez de áreas de risco, para a administração pública federal.

De acordo com a experiência internacional, é melhor otimizar o fluxo de demandas e intensificar a comunicação interna à Secretaria do Tesouro Nacional e entre outras áreas para disseminar informações e facilitar a tomada de decisões. Além disso, deve-se avaliar a possibilidade de aproximar a gestão imobiliária à gestão de caixa (tesouro), dívida e contabilidade.

Gestão dos passivos

Um passo importante para reforçar a sustentabilidade fiscal e a credibilidade do orçamento seria gerir adequadamente os passivos contingentes. O Tesouro e as áreas orçamentárias do ME poderiam definir um exercício rotineiro de estimar os passivos contingentes para assegurar provisões orçamentárias adequadas a cada ano. Várias ferramentas desenvolvidas no decorrer dos anos ajudam o ME a reforçar as informações orçamentárias sobre esse tópico. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 requer que as estimativas oficiais de riscos fiscais e ativos e passivos contingentes do governo sejam incluídas nos orçamentos anuais. A metodologia de compilação dessas estimativas tem sido refinada significativamente ao longo dos anos, para alinhá-la mais com

as boas práticas. O Anexo V do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 apresenta uma visão geral de ativos e passivos contingentes do governo federal, cuja realização é considerada possível.

Contencioso administrativo e judicial

A judicialização excessiva tem transformado o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) em uma "instância comum" para o contribuinte. Outra questão é o regime jurídico diferenciado entre os representantes do Tesouro Nacional (funcionários públicos de carreira com garantias inerentes ao cargo) e os conselheiros dos contribuintes (agentes públicos honorários com remuneração mais baixa e sem os direitos resultantes do regime estatutário).

Algumas das recomendações são: reformar o contencioso tributário para lidar com o desafio de resolver um grande volume de ações judiciais pendentes no poder judiciário (eliminando a sobreposição com a fase judicial); institucionalizar métodos alternativos de resolução de controvérsias na esfera administrativa; usar ferramentas jurimétricas com mais frequência para otimizar a análise de dados relevantes ao contencioso administrativo; avaliar o contencioso administrativo de acordo com a norma internacional estabelecida na Ferramenta de Avaliação de Diagnóstico em Administração Tributária; adotar métodos alternativos de resolução de conflitos; e adotar progressivamente uma cultura concentrada em dados, com soluções racionais e economicamente eficientes para reduzir o contencioso. A partir de fevereiro de 2022, o SEFRB começou a trabalhar em várias dessas iniciativas, algumas com o apoio do BID.

Finalmente, a gestão de passivos acabou por ficar na área tributária, o que consome energia da equipe do Tesouro. Esse é um bom exemplo de despesas previsíveis que devem ser antecipadas em termos fiscais e jurídicos. O Tesouro, a SERFB e a PGFN têm trabalhado juntos nessa questão, mas há espaço para melhorar os exercícios de modelagem de riscos fiscais. Portanto, o ME poderia se beneficiar de uma redistribuição apropriada de funções nessas três áreas. Essa redistribuição ofereceria uma perspectiva mais equilibrada de tópicos como preocupações fiscais, judicialização de arrecadações e processos jurídicos.

Gestão dos regimes previdenciários

Embora esse macroprocesso não faça mais parte do escopo do ME desde a reforma de julho de 2021, que criou um novo Ministério do Trabalho e Previdência, a combinação dessas duas áreas de política (que continuam no âmbito do novo ME) produziu resultados positivos. Havia várias otimizações nas ações do antigo Ministério do Trabalho, que talvez não tenham sido efetivamente comunicadas aos cidadãos. Alguns serviços de previdência social e vários contratos reestruturados foram digitalizados, e há uma excelente janela de oportunidade para explorar esses ganhos.

Uma possível área para melhorar a coordenação desse macroprocesso poderia ser alinhar as competências do recém-criado Ministério do Trabalho e Previdência com outras áreas específicas no ME. Outra consideração é a dependência do desempenho de outros órgãos ou entidades, como a DATAPREV, o INSS, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), no âmbito da SEDGG.

Questões de previdência social continuarão a ser importantes no longo prazo, em virtude de uma combinação de fatores: precisão dos dados, assuntos federais, problemas de implementação, digitalização de serviços de previdência social e a elaboração da próxima reforma daqui a alguns anos. Se o escopo do macroprocesso for mantido no novo ministério, a busca contínua de aperfeiçoamentos na gestão da previdência social será possível.

Promoção de melhorias da gestão fiscal de estados e municípios

As medidas tomadas pelo governo federal para tratar das crises fiscais de alguns estados e, em termos gerais, para promover ajustes fiscais de forma mais ativa nos níveis subnacionais do governo demonstram a importância atribuída a esse macroprocesso. Contudo, é essencial que estados e municípios de fato empreendam as reformas estruturais necessárias para sustentar as suas receitas e conter efetivamente o crescimento dos seus gastos, sobretudo com pensões e folhas de pagamentos.

Mecanismos para monitorar as trajetórias e a composição das despesas correntes no nível subnacional do governo podem melhorar os resultados

desse macroprocesso. Os mecanismos implementados pela Diretoria-Geral de Apoio Fiscal do Ministério da Fazenda na Colômbia e pela Diretoria-Geral de Descentralização Fiscal e Assuntos Sociais do Ministério de Economia e Finanças no Peru poderiam ser de interesse para o Brasil. Esses mecanismos permitem a supervisão dos governos subnacionais no tocante ao cumprimento das leis de responsabilidade fiscal, assim como à implementação de acordos de prestação de apoio técnico dos ministérios de finanças aos governos subnacionais na área de consolidação fiscal.

A existência de uma subsecretaria encarregada de assuntos fiscais de estados e municípios no Tesouro é um sinal positivo de reconhecimento da importância do seu papel. Há tópicos referentes a estados e municípios sob a gestão de outras secretarias especiais (por exemplo, na Secretaria de Gestão na SEDGG e na Secretaria Especial de Desinvestimento). As suas perspectivas precisam ser integradas em uma estrutura compartilhada. Foi esse o motivo da criação do ME; contudo, a redução da agenda de estados e municípios a assuntos fiscais dificulta a atuação do ME nesse sentido. Os desafios – previdência social, pessoal e outros – estão entrelaçados.

Gestão das transferências governamentais

Esse macroprocesso poderia ser melhorado com base nas experiências da Colômbia e do Peru em gestão de sistemas de transferência. Isso implicaria a reengenharia e o reforço de algumas das funções principais de supervisão e monitoramento do ME com respeito ao sistema de transferência, assim como a implementação de relatórios comuns e rudimentares. O ME poderia explorar alguns mecanismos e casos da Colômbia e do Peru para ações específicas de reforma: (i) avaliar a necessidade de descentralização de algumas unidades administrativas, como no caso do Tesouro, que tem uma unidade responsável por responder a demandas judiciais de estados e municípios relativas a transferências ou, no caso de ações internas da Receita Federal; (ii) analisar problemas operacionais de sistemas como o SIAFI (o sistema integrado de informações financeiras do governo federal) e a Plataforma +Brasil, assim como problemas de recebimento de dados; (iii) tratar dos desafios atuais na gestão do grande volume de informações geradas em processos destinados a promover melhorias na gestão fiscal de estados e municípios; (iv) avançar o desenvolvimento do módulo de análise fiscal do Siconfi, que ajuda tanto a comunicação com entidades como a gestão de informações; e (v) considerar a possibilidade de transformar a subsecretaria de relações financeiras intergovernamentais em secretaria especial.

Transparência fiscal

O Brasil é um dos países mais avançados do mundo em transparência fiscal. Ficou em 6º lugar entre 117 países na última versão da Pesquisa de Orçamento Aberto, em 2019, com 81 de 100 pontos possíveis. Durante o período de análise do relatório a divulgação de informações e relatórios contábeis, orçamentários e fiscais da união e de informações orçamentais, contábeis e tributárias da federação tem sido um passo positivo. Outros passos positivos seriam aumentar a eficiência e transparência de empresas estatais, pois isso ajuda a aperfeiçoar e integrar os sistemas de monitoramento econômico-financeiro e melhorar a gestão dessas empresas.

CADEIA DE VALOR DE MELHORIA DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA

A proposta dessa cadeia de valor é melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. O ME lidera várias políticas transversais com impacto direto na qualidade dos serviços públicos: planejamento estratégico, gestão de pessoal, governo digital, compras públicas, simplificação administrativa e governança regulatória, entre outras.

Elaboração e desdobramento do planejamento federal de médio e longo prazo com foco no monitoramento de resultados

Há uma potencial deficiência na integração entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), o Plano Plurianual (PPA) e os planos estratégicos institucionais (PEIs). Especialmente entre os dois primeiros, pois a EFD é um decreto e o PPA uma lei. Já o vínculo entre o PPA e os PEIs ocorre no nível gerencial, por meio dos resultados intermediários. Estes últimos são metas gerenciais do PPA que foram obtidas a partir dos PEIs, favorecendo o alinhamento entre os dois instrumentos de planejamento. É importante promover a rotina de usar os principais índices da EFD como parte integrante da estratégia institucional e produzir resultados, o que também ajuda a assegurar a continuidade de uma agenda transversal para vários governos, com uma visão de longo prazo para o setor público. Ao mesmo tempo, não há nenhuma área no Ministério da Economia responsável pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, e é importante analisar a implementação dessas ações com a Secretaria de Governo da Presidência da República. É necessário desenvolver processos de monitoramento para melhorar as políticas públicas usando evidências.

O ciclo de planejamento estratégico na administração pública ainda precisa ser melhorado. Hoje, os resultados alcançados são coletados, mas raramente analisados com profundidade. Uma avaliação crítica dos resultados alcançados poderia ajudar a aperfeiçoar esse macroprocesso.

A participação relativamente limitada dos altos dirigentes no plano plurianual parece ser um potencial risco. Caso o nível estratégico do governo preste pouca atenção ao plano plurianual, isso poderia ocorrer também nos níveis tático e operacional. Esse problema é mitigado parcialmente pelas demandas do TCU, que requerem mais atenção do Poder Executivo ao PPA.

A análise do macroprocesso de gestão do orçamento inclui a experiência do governo federal dos EUA em planejamento estratégico e um marco de desempenho, que também poderia contribuir para a reconsideração das ferramentas e práticas atuais.

Gestão das ações de simplificação, desburocratização e transformação digital dos serviços públicos e administrativos

O trabalho realizado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) em relação a esse macroprocesso foi reforçado com a criação do ME, com a produção de resultados importantes. Os saltos de produtividade – alguns mensuráveis – têm sido extraordinários. A digitalização de serviços públicos foi implementada com rapidez e foram definidos objetivos ambiciosos na Estratégia de Governo Digital 2020-2022. O Brasil também fez avanços notáveis em classificações internacionais, como o índice de serviços on-line da ONU (entre os 20 primeiros do mundo e primeiro na América Latina e no Caribe), o índice de maturidade de governo digital do Banco Mundial (classificado em sétimo lugar entre 198 países) e o índice de governo digital da OCDE (com uma pontuação acima da média da organização).

No futuro, o ME poderia reforçar as capacidades digitais dos funcionários públicos atuais, assim como atrair e contratar talentos digitais de forma que responda ao mercado dinâmico de trabalhadores digitais (por exemplo, o recente programa Startup Gov.br). Nesta altura, é necessário confrontar o gargalo causado pela falta de pessoal qualificado para atender à demanda de apoio tecnológico no ME. Além disso, é preciso realizar uma análise prospectiva dos mecanismos institucionais de prestação de serviços tecnológicos pelo SERPRO e a DATAPREV.

Gestão da prestação dos serviços do ME ao cidadão

A lógica corporativa adotada pelo ME tem produzido ganhos econômicos inéditos na administração pública federal. A implementação do programa de requalificação digital continuaria a melhorar os serviços e aprofundar os processos de transformação digital. As pesquisas realizadas pelo ME e a ENAP mapearam até agora 4.949 interfaces entre o governo federal, de um lado, e cidadãos e empresas, do outro lado. Dessas, 3.613 (73%) foram completamente digitalizadas.

O desafio agora está em expandir para empresas e apoiar estados e municípios para avançar na mesma direção. As interfaces entre cidadãos e governos são mais frequentes nos níveis estadual e municipal, mas, uma vez que o governo federal desenvolva e implemente metodologias e procedimentos, a transformação digital será bem mais fácil nos estados e municípios.

Desenvolvimento das políticas integradas de gestão da Administração Pública Federal

Lançado em 2020, o TransformaGov tem sido um programa inovador e exitoso, que promove a simplificação e coerência das práticas centrais de gestão pública em toda a administração pública federal. A SEGES, no âmbito da SEDGG, atua na articulação de outras áreas do ME e outras instituições que oferecem soluções, mas também depende do ritmo desses parceiros.

Embora a fusão do ME tenha facilitado o trabalho em diferentes áreas de política e reforçado o programa nos ministérios setoriais, tem sido difícil, em alguns casos, integrar sistemas do antigos órgãos do ME. Discrepâncias entre dados de diferentes sistemas também têm sido um problema quando não são aplicados critérios únicos para cadastramento e contabilidade. Um Subcomitê Gestor dos Sistemas Estruturantes foi criado em 2019, no contexto da criação do Comitê de Governança Digital, do ME, e continua a trabalhar nessas questões.

À medida que o programa amadurecer, seria importante promover o uso das suas conclusões para formular uma política estratégica de gestão de carreira e alocação da força de trabalho dos vários órgãos da administração pública

federal (análises de pessoal), assim como implementar aperfeiçoamento contínuos na gestão da folha de pagamentos. Alguns países têm funções específicas (como o Peru, no Ministério de Economia e Finanças) que visam controlar a distribuição e o impacto fiscal da força de trabalho em todo o setor público.

Promoção da segurança jurídica nos posicionamentos do ME

A equipe jurídica do ME absorveu assuntos específicos dos antigos ministérios, que requerem conhecimentos especializados. As equipes de assessoramento jurídico dos cinco ministérios estão temporariamente na PGFN. Quando saírem, haverá falta de pessoal e, possivelmente, perda de experiência. Assim, a área jurídica deve trabalhar de forma proativa com a Advocacia-Geral da União (AGU) para resolver as questões pendentes nas áreas de gestão, concessões, orçamento e finanças.

CADEIA DE VALOR DE DESENVOLVIMENTO E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A proposta de valor dessa cadeia de valor é aumentar a produtividade e competitividade da economia brasileira. Para ajudar a alcançar esse objetivo, a estratégia institucional do ME inclui nove macroprocessos, que abrangem sete das secretarias especiais do ministério.

Gestão das políticas de desenvolvimento dos mercados

Esse macroprocesso envolve o desenvolvimento de ações e iniciativas destinadas a aumentar o investimento no país e ampliar a cadeia produtiva. Esse macroprocesso também implica articular, coordenar e implementar medidas para aumentar a eficiência operacional e social das empresas estatais federais. Embora a fusão do ME certamente tenha melhorado a coordenação, as unidades organizacionais relacionadas com a promoção da concorrência e o desenvolvimento de mercados precisam de mais integração.

Gestão das políticas de inovação e de produtividade das empresas

A criação do ME viabilizou políticas proativas referentes à integração da competitividade, inovação e produtividade a um marco fiscal mais amplo. Entre essas políticas destacam-se a promoção da concorrência, a abertura da economia, o apoio a *startups*, o apoio à produtividade de pequenas e médias empresas, o incentivo a políticas industriais horizontais e o desenvolvimento de capital humano para melhorar o ambiente de negócios. Algumas dessas áreas estão espalhadas na SEPEC, SETO e SECINT. Os comitês transversais do ME podem melhorar a coordenação.

Há tensões inerentes no processo de combinar áreas (como as responsáveis por inovação, competitividade e produtividade) e as relacionadas com políticas fiscais (como orçamento e tesouro). O ímpeto de cada uma pode contri-

buir para conflitos. Um caminho plausível é criar estruturas de incentivo que assegurem o reinvestimento dos recursos gerados pelas iniciativas da SEPEC nas suas prioridades.

Gestão das políticas de trabalho e de fomento ao emprego e à qualificação

Durante a elaboração deste relatório, o ME deixou de ser responsável por esse macroprocesso.[39] Contudo, esta seção relata tanto os resultados positivos como as deficiências para aprender eventuais lições. A criação do ME e a sua estratégia institucional integraram políticas de emprego a um marco de crescimento. Ou seja, houve uma mudança na forma como o governo interage com as necessidades do mercado de trabalho, tornando-se mais orientada à demanda. As qualificações dos trabalhadores antes se concentravam em aptidões gerais. A SEPEC integrou políticas e programas voltados ao desenvolvimento de trabalho e emprego, com políticas centradas em produção e competitividade.

As culturas administrativas dos dois ministérios extintos (Indústria e Comércio e Trabalho) foram combinadas, cada uma com a sua própria clientela. Novas equipes de ambos os ministérios anteriores trabalham juntas para conceber e implementar políticas integradas destinadas a flexibilizar o mercado de trabalho.

Um resultado positivo foi o aumento do orçamento para financiar ações de qualificação profissional e reestruturação produtiva voltadas à transformação digital e a capacidades digitais. A necessidade de promover melhor calibragem e maior alinhamento da oferta de qualificação profissional com a demanda do setor produtivo, com especial atenção para a capacitação de trabalhadores, é de longa data. As áreas relacionadas com a "requalificação" de mão de obra estão inseridas na SEPEC. Iniciativas referentes a mão de obra e serviços industriais não estão incluídas.

39 O novo Ministério do Trabalho e Previdência foi criado em julho de 2021, absorvendo as antigas Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do ME (que estava subordinada à Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do ME, a SEPEC).

Gestão das políticas de prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

A criação do ME melhorou o alinhamento com práticas anticorrupção graças a três fatores. Em primeiro lugar, o ME trabalha de forma mais estreita com a Controladoria-Geral da União do que no passado, em virtude da sua interação mútua no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (o CMAP). Em segundo lugar, a Secretaria Executiva (por meio da sua Secretaria de Gestão Corporativa) implantou a transparência transversal, para que todas as secretarias especiais possam lidar com práticas ineficientes e irregulares. Em terceiro lugar, a combinação de tecnologias digitais, modernização tributária e gestão de gastos fiscais ajudou a produzir ganhos significativos em produtividade e monitoramento, o que antes era inimaginável. As sinergias viabilizadas pela criação do ME aceleraram todas as iniciativas anteriormente fragmentadas e onerosas.

Contudo, há alguns desafios à frente para continuar a aperfeiçoar esse macroprocesso – por exemplo, reforçar a cibersegurança, trabalhar mais estreitamente com o Banco Central e assegurar a continuação da modernização do SERPRO e da DATAPREV.

Administração aduaneira

Os processos aduaneiros devem continuar aumentando a sua digitalização, usando *big data*, inteligência artificial e inspeção remota. A conformidade e a gestão de riscos já fazem parte do modelo de gestão da SERFB. É essencial capacitar os inspetores de narcóticos e outros produtos de contrabando para lidar com as práticas e tecnologias mais modernas.

CADEIA DE VALOR DE GESTÃO E SUPORTE

Talvez uma das funções que experimentou os maiores benefícios (e os maiores custos de transação) com a fusão dos ministérios e a criação do ME, foi a área de gestão corporativa. As funções de gestão interna do ministério – que perpassam suas secretarias especiais e que contribuem para o cumprimento dos objetivos finalísticos de cada cadeia de valor – enfrentaram os desafios de realizar a fusão imediatamente e adaptar-se com rapidez. Quatro secretarias executivas antigas tiveram de ser combinadas em uma, entre outros desafios. Esta seção apresenta uma breve análise de sete funções transversais.

Gestão e controle institucional

Graças ao trabalho realizado durante o período de transição, que incluiu um "raio X" detalhado de todas as unidades organizacionais de todos os ministérios envolvidos na fusão, o ME foi criado com características digitais, transparentes e corporativas. O ME incorporou todos os sistemas de informação que o Ministério do Planejamento havia desenvolvido. A Secretaria Executiva absorveu todos esses painéis e ferramentas, que permitiram à sua Secretaria de Gestão Corporativa aplicar uma estratégia de aperfeiçoamento contínuo da modelagem organizacional no novo ministério.

A fusão de todas as unidades de controle dos cinco ministérios é um processo em andamento, que tem enfrentado os antigos déficits de capacidade nessas áreas. O escopo de atividades é enorme, e algumas áreas – como inspeção tributária e gestão imobiliária – têm unidades descentralizadas em todo o país. A centralização facilitou a interação com o Controladoria-Geral da União e o TCU. Também forçou diferentes áreas do ministério a resolver visões conflitantes sobre assuntos internos.

As áreas internas e externas de controle que interagem com o público têm uma oportunidade singular de adotar novas tecnologias para aumentar a qualidade e quantidade dessas interações. O uso de aprendizagem automática, *chatbots*, inteligência artificial e outras ferramentas digitais novas deve aumentar a efetividade das atividades de controle no ME. Graças à fusão que criou o ME, todas essas possibilidades estão congregadas no novo ministério.

Comunicação institucional

Há uma percepção disseminada de que a fusão melhorou drasticamente a comunicação entre as várias secretarias especiais unificadas sob o guarda-chuva do ME. Essa interação também se tornou consideravelmente menos politizada, o que permite um diálogo institucional mais técnico, racional e orientado para as políticas públicas em discussão.

A socialização dos assuntos e seu tratamento, na maioria dos casos, por equipes profissionais e quadros burocráticos de Estado, criaram uma nova perspectiva sobre a socialização de informações.

Consultoria jurídica administrativa

A criação do ME resultou na fusão das equipes jurídicas dos quatro ministérios extintos (e outras áreas) na PGFN. Tradicionalmente, a PGFN coopera e mantém um diálogo permanente com outras áreas integrantes da AGU (por exemplo, por meio de comitês e câmaras permanentes). Contudo, o perfil dos advogados da PGFN é diferente do dos profissionais da AGU dos ministérios extintos – contratados por meio de um concurso público de outro tipo. Nos primeiros anos do ME, a nova equipe da PGFN trabalhou em conjunto, em carreiras diferentes, trocando conhecimentos técnicos dos assuntos de responsabilidade do novo ministério. Contudo, em vista da quantidade e complexidade de áreas – sobretudo no contexto da adoção de algumas das práticas internacionais resumidas neste relatório – seria recomendável considerar a organização de programas de formação executiva especializada para apoiar a PGFN nas suas várias atribuições no ME.

Gestão corporativa de pessoas

A criação do ME congregou várias carreiras do serviço público sob a mesma jurisdição e o mesmo comando. Há margem de manobra para combinar algumas dessas carreiras em áreas como orçamento, tesouro, gestão pública, planejamento, comércio exterior e outros grupos de alto nível. Também há outros quadros, como fiscais tributários e analistas de infraestrutura, que desempenham um papel importante na administração federal.

A gestão estratégica das carreiras de autoridades de alto escalão é um recurso gerencial e político que nunca foi acessado. A criação do ME abriu um espaço mais amplo para explorar e tomar decisões, tanto no âmbito interno do ME como fora deste. Há potencial para explorar análises de pessoal (*people analytics*) no ME; o Tesouro já está desenvolvendo ações nesse sentido.

O ME conta com os recursos necessários para promover abordagens avançadas e inovadoras na gestão de pessoal, uma vez que priorize a agenda. A fronteira da gestão de recursos humanos nos países em desenvolvimento combina ferramentas digitais com gestão de equipes. A qualidade da força de trabalho do ME é das melhores do governo federal.

O ME controla todas as variáveis críticas da gestão de recursos humanos, incluindo remuneração, funções e cargos comissionados, concursos públicos competitivos, capacitação, desenho de carreiras e gestão de desempenho. A fusão dos ministérios anteriores oferece uma oportunidade única de promover reformas significativas que maximizem a gestão de talentos em uma instituição crítica para o Brasil.

Gestão corporativa de TI

A fusão dos ministérios anteriores criou uma oportunidade para implantar uma gestão mais eficiente de TI no ME. A Secretaria Executiva assumiu vários contratos e fornecedores e conseguiu assegurar a continuidade dos serviços essenciais, fazer avanços importantes na integração de TI, alcançar economias substanciais e obter ganhos enormes de produtividade na gestão de TI.

A gestão centralizada da renovação de contratos com fornecedores públicos e privados dos quatro ministérios produziu mais de R$ 307 milhões (cerca de US$ 61 milhões) em economias anuais, quando se compara 2019 e 2020. Além disso, foi criada uma área específica na Secretaria de Gestão Corporativa (SGC) para assegurar a coordenação e o alinhamento das soluções de TI com as estratégias de atuação adotadas pelas áreas finalísticas do ME. A nova área criada na SGC apoiou as áreas finalísticas em prol de identificar, conjuntamente, as melhores soluções para as suas necessidades de política pública, buscando eficiência no uso de recursos, reduzindo duplicações ou sobreposições e aumentando a visibilidade do valor agregado pelas soluções de TI implantadas, com evidências dos seus resultados. Em outubro de 2019, a Secretaria Executiva do ME produziu uma Estratégia de TI integrada, com a participação de todas as secretarias especiais e da PGFN. A estratégia

foi validada pelo Comitê de Governança Digital do ME e liderada pela Diretoria de TI na Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria Executiva. Outro marco importante alcançado em 2019 foi a elaboração e aprovação do Plano Diretor de TI do ME, em harmonia com a estratégia do ME e a Estratégia de Governo Digital do governo federal. Em decorrência disso, o ME aprovou uma Política de Gestão de Carteira de TIC, que estabeleceu um plano anual de projetos de TI, instrumento que consolida todos os projetos de TI a serem executados anualmente pelo ME. Esse plano atende às prioridades definidas pelo Comitê de Governança Digital do ME e faz parte do Plano Diretor de TI do ME.

Durante 2020, o apoio de TI do ME assegurou a continuidade das atividades, viabilizando o trabalho remoto para uma grande quantidade de quadros do ME durante a pandemia da COVID-19. Não obstante os desafios, o ME conseguiu implantar políticas-chave, como o benefício de emergência pago a mais de 67 milhões de brasileiros. Produtos de TI já existentes, como eSocial, CADPREV Web e Carteira Digital, foram aperfeiçoados para permitir a prestação totalmente digital de serviços aos cidadãos.

Finalmente, a Secretaria Executiva também unificou todos os ambientes tecnológicos dos ministérios extintos, inclusive com a migração de todos os serviços de e-mail para uma plataforma na nuvem, e disponibilizou ferramentas corporativas para trocar informações e melhorar a colaboração, com níveis de segurança e desempenho adequados. Esses recursos melhoraram a comunicação das equipes do ME, reduzindo o tempo e os custos de execução de processos essenciais.

Administração e logística integrada

Como na função de gestão de TI, a fusão do ME criou oportunidades para produzir eficiências e otimizar a gestão na logística do novo ministério. As eficiências foram obtidas em diversas áreas: custos financeiros, contratos, gestão de espaço, logística, gestão imobiliária, locações, transportes, sistemas de contabilidade, procedimentos de orçamentação, práticas de auditoria e compras. Os padrões e as normas atuais não têm comparação com os que existiam antes da fusão. O ministério passou a ser gerido como uma empresa moderna, não obstante as tarefas pela frente.

Algumas das primeiras medidas foram a otimização e racionalização de vários contratos com prestadores de serviços nas áreas de segurança, limpeza e manutenção. Vários contratos foram cancelados ou consolidados nessas três

áreas, produzindo economias anuais equivalentes a R$ 32 milhões (cerca de US$ 6 milhões). O uso de comunicações eletrônicas reduziu os custos anuais de correio e outros meios de entrega em mais de R$ 3,4 milhões (US$ 0,6 milhões). Seguiram-se medidas similares para outros serviços administrativos, produzindo economias globais (excluindo-se TI) de R$ 522 milhões (aproximadamente US$ 104 milhões) quando se comparam as despesas empenhadas de 2018 com 2021 (janeiro-agosto nos dois casos).

Em termos de gestão imobiliária, gestão de cadeia de fornecimento e transportes, o ME desenvolveu um novo sistema e um plano de transição, assegurando a gestão e o controle adequados desses processos. No caso dos imóveis, o ME administra um total de 1.345 edifícios em todo o Brasil. O ME também aderiu ao Almoxarifado Virtual Nacional, que promove a compra centralizada de bens de consumo comuns, assim contribuindo para economias.

A revolução logística que ocorreu no ME foi possível em virtude de dois fatores: a centralização do processo decisório na cúpula do ME e o forte apoio político dado à Secretaria Executiva/SGC para implementar medidas às vezes difíceis, com os objetivos de simplificar, modernizar e aumentar a eficiência dos custos da instituição. Esse processo ainda está em andamento por causa do amplo escopo institucional do novo ministério, mas os ganhos obtidos até agora são impressionantes; mesmo se os antigos ministérios fossem recriados, estes começariam com um novo parâmetro de eficiência.

Execução orçamentária, financeira e contábil

A centralização do processo de gestão do ME na Secretaria Executiva eliminou ônus administrativos das secretarias especiais e lhes permitiu avançar em suas respectivas áreas de política pública. Essa decisão estratégica foi particularmente exitosa com respeito aos sistemas de orçamento, finanças e contabilidade.

O processo decisório tornou-se mais transparente, racional e econômico. Foi implementada uma lógica de apropriação que trouxe racionalidade a situações antes definidas por critérios de inércia e poder. Foram adotados critérios lógicos para distribuir recursos, como, por exemplo, pessoal, espaço de trabalho e equipamentos de TIC. Foram adotadas a contabilidade em regime de competência e padrões de orçamentação, ajudando a gestão a avaliar melhor custos e as suas decisões.

CONCLUSÕES

A criação do ME em janeiro de 2019 foi uma reforma ambiciosa de gestão pública com grande potencial para alcançar dois objetivos: (i) aumentar a coerência e eficácia das políticas públicas para contribuir para o crescimento econômico e a criação de empregos e, ao mesmo tempo, (ii) produzir ganhos de eficiência importantes. Quase três anos após a criação do ME, e atuando durante metade desse período em meio à crise da COVID-19, os resultados parecem ser positivos em relação a ambos os objetivos. A coordenação de políticas – entre vários e antigos ministérios, secretarias e unidades administrativas – está sendo reforçada sob o guarda-chuva organizacional de um único ministério. Para tanto, o ME testou e implementou vários mecanismos organizacionais que visam promover a coordenação na operação dos macroprocessos. Os testes e a implementação ajudam a aumentar a coerência entre as políticas e os processos de formulação de políticas sob o mandato do ME, o que, por sua vez, contribuem para a implementação eficaz de políticas prioritárias.

Em vista da escala da fusão implementada, os mecanismos de governança que foram instalados no ME e que contribuíram para esses resultados positivos foram originais e ousados. Um papel capacitador foi atribuído à Secretaria Executiva, mas sem o pleno poder de formular as políticas necessárias para supervisionar as secretarias especiais. Por um lado, a concepção criou linhas de comunicação direta com o Ministro da Economia para todas as secretarias especiais. Por outro lado, o grau de centralização decorrente desse tipo de arranjo gerencial, no contexto de uma organização do setor público com portfólio amplo, envolve processos decisórios mais complexos.

A criação de comitês mitigou o problema previsível dos silos. A situação de governança criou um ambiente de desenvolvimento de consenso que forçou as secretarias especiais a encontrar pontos de concordância em eventuais desacordos – uma situação frequente, em vista das divergências entre ministérios setoriais e ministérios econômicos.

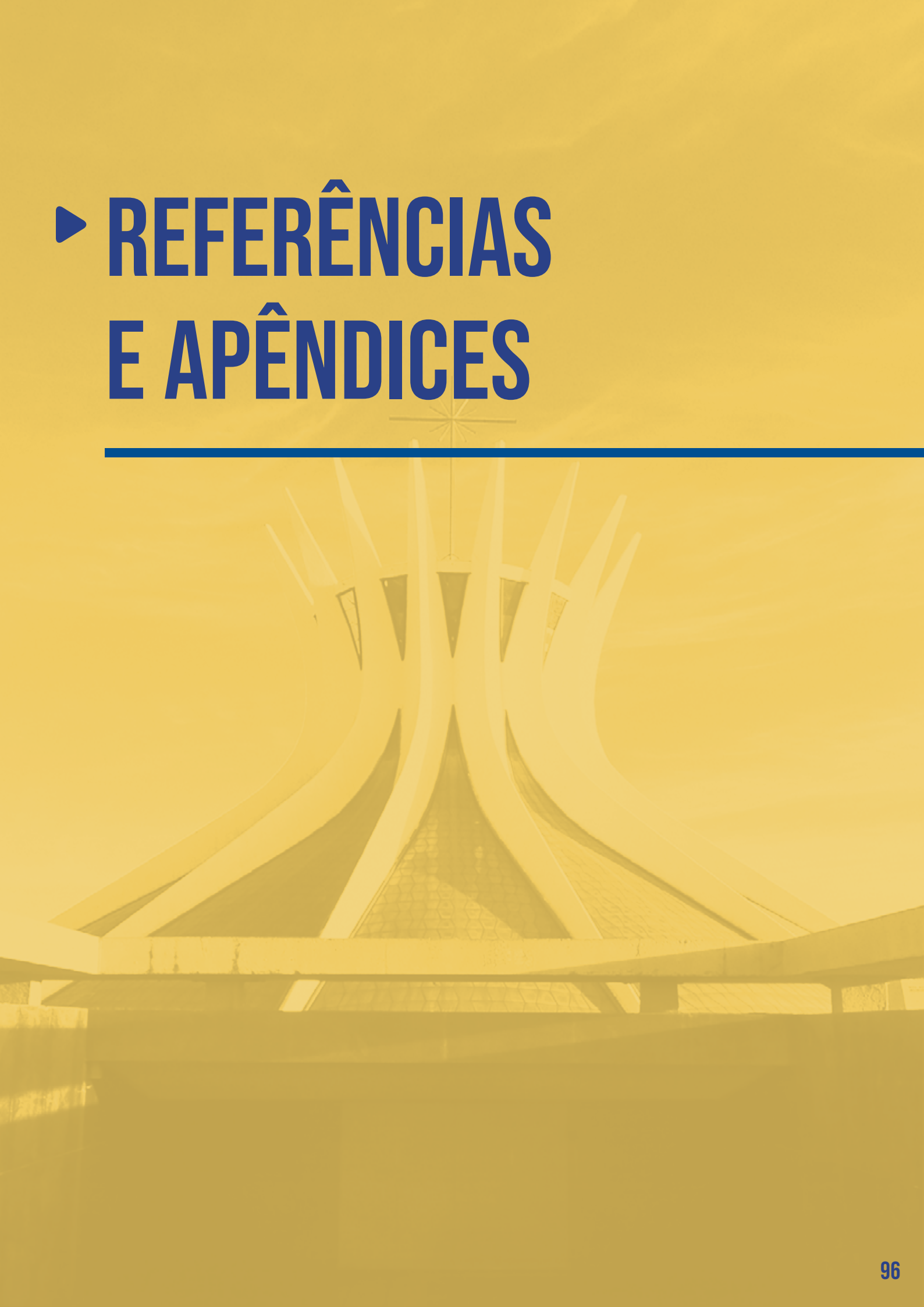
A triangulação entre o Ministro, a Secretaria Executiva e as secretarias especiais criou uma estrutura sólida para o ME e permitiu sua atuação uniforme com base na amálgama oferecida pelos comitês de governança.

A integração de culturas administrativas distintas geralmente requer tempo. O ME implantou várias mudanças organizacionais com implicações de política. Ainda há trabalho por fazer, pois a integração e o senso de fazer parte do ME ainda não estão totalmente generalizados, mas os resultados obtidos até agora são impressionantes com base em todos os tipos de critérios de gestão.

A solução de estruturação do ME pode ser adotada por outros setores complexos e fragmentados do governo, como justiça, desenvolvimento social, infraestrutura e outros. Alguns estados adotaram soluções similares. Os princípios de gestão corporativa por trás dessas reformas foram testados com êxito, e as evidências dos resultados estão disponíveis. As questões restantes referem-se ao seu grau de apoio às agendas de políticas setoriais até agora e no futuro.

Embora o governo federal brasileiro apresente políticas e práticas setoriais avançadas nos macroprocessos liderados pelo ME, este relatório inclui oportunidades importantes para melhorar a atuação dos oito casos, com base em considerações das práticas relevantes de Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, México, Peru e Reino Unido. O compromisso do Brasil em avançar e adotar as melhores práticas dos países da OCDE oferece uma grande oportunidade para integrar estas e outras lições valiosas para continuar a prestar serviços públicos mais eficazes e eficientes a cidadãos e empresas no país.

REFERÊNCIAS E APÊNDICES



REFERÊNCIAS

Allen, R., Y. Hurcan, M. Queyranne, and S. Ylaoutinen. 2015. The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. IMF Working Paper WP/15/232). Washington, DC: International Monetary Fund.

Arenas de Mesa, A., and E. Mosqueira. 2021. La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo. Project document LC/TS.2021/23. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), and Washington, DC: IDB.

Blöndal, J. R. 2002. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. Journal of Budgeting 2(4), ISSN 1608-7143. Paris: OECD.

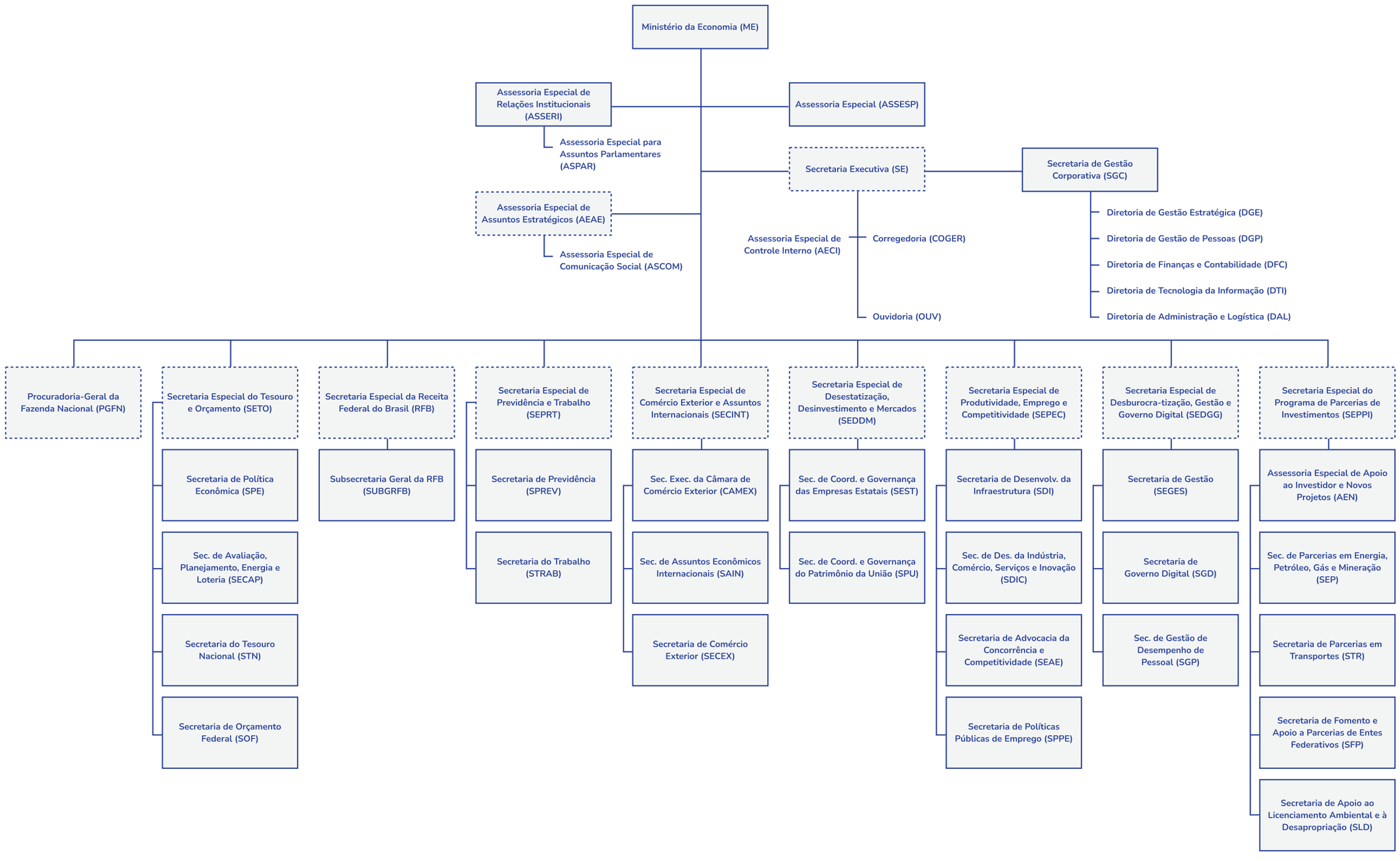
Hadley, S., and B. Welham. 2016. The Ministry of Finance "Challenge Function": A Public Financial Management Introductory Guide. London: Overseas Development Institute.

Redburn, S., and P. Posner. 2015. Portfolio Budgeting: How a New Approach to the Budget could Yield Better Decisions. Washington, DC: The Brookings Institution. Available at: https://www.brookings.edu/research/portfolio-budgeting-how-a-new-approach-to-the-budget-could-yield-better-decisions/

Schick, A. 2019. The Spirit of Reform. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury. Wellington: Government of New Zealand.

Stein, E., E. Talvi, and A. Grisanti. 1998. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin America Experience. NBER Working Paper Series no. 6538. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

APÊNDICE 1. ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA [40]



40 Versão simplificada atualizada em 13 de julho de 2021. Versão completa, em português, disponível aqui. Em dezembro de 2021, a SEPRT e a SPPE estavam inseridas no Ministério do Trabalho e Previdência. No. 11.036.

APÊNDICE 1. ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Entidades vinculadas

Autarquias

- Banco Central do Brasil
- Comissão de Valores Mobiliários – CVM
- Superintendência de Seguros Privados – SUSEP
- Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI
- Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro
- Sup. da Zona Franca de Manaus – Suframa
- Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Empresas públicas

- Casa da Moeda do Brasil – CMB
- Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO
- Caixa Econômica Federal
- Empresa Gestora de Ativos – Emgea
- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev
- Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
- Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP

Sociedades de economia mista

- Banco do Brasil S.A.
- Banco da Amazônia S.A.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A.

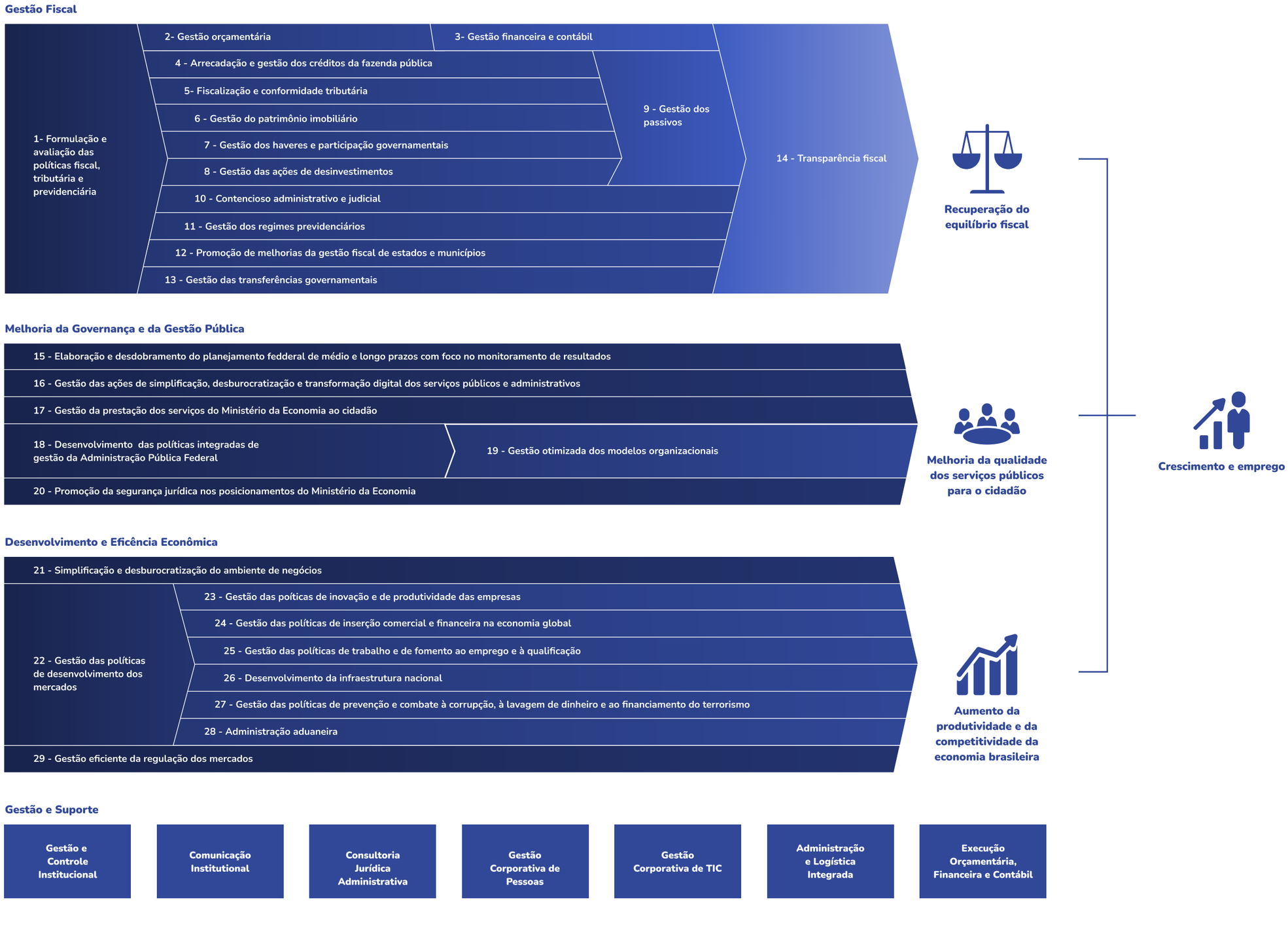
Fundações

- Fundação Escola Nacional de Adm. Pública – ENAP
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
- Fundação de Prev. Compl. do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe
- Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro

Órgãos colegiados

- Conselho Monetário Nacional
- Conselho Nacional de Política Fazendária
- Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
- Conselho Nacional de Seguros Privados
- Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seg. Privados, de Prev. Privada Aberta e Capitalização
- Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
- Comitê Brasileiro de Nomenclatura
- Comitê de Avaliação e Renegociação de Créditos ao Exterior – Comace
- Comitê de Coord. Gerencial das Inst. Financeiras Públicas Federais
- Comitê Gestor do Simples Nacional
- Comitê de Financiamentos e Garantias das Exportações
- Conselho Nacional de Previdência
- Conselho Nacional de Prev. Complementar
- Câmara de Recursos da Previdência Complementar
- Conselho de Recursos da Previdência Social
- Comissão de Financiamentos Externos – Cofiex
- Comissão Nacional de Cartografia – Concar
- Comissão Nacional de Classificação – Concla
- Conselho Nacional de Fomento e Colaboração – Confoco
- Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Conmetro
- Nacional das Zonas de Processamento de Exportação – CZPE
- Conselho Nacional do Trabalho
- Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES
- Conselho Consultivo do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
- Fórum Nacional de Microcrédito
- Conselho Diretor do Fundo PIS-Pasep
- Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais
- Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM
- Câmara de Comércio Exterior – Camex

APÊNDICE 2. CADEIA DE VALOR INTEGRADA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA



BRASIL
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Análise das funções principais e
seus macroprocessos operacionais

BID