



RIQUEZA INEXPLORADA

**Rumo a uma gestão moderna
de ativos públicos**

Editores

Mauricio García Mejía - Alejandro Pareja - Pedro Farias

Códigos JEL: H11, H27, H54, H82, H83, G12, D24, D73, E22, L85, L32, L90, O43, O54, P48

Palavras-chave: gestão de ativos públicos, gestão imobiliária, desenvolvimento econômico, gestão pública, renda, infraestruturas, propriedade do governo, administração pública, contabilidade do setor público, valoração de ativos, gastos públicos, desenvolvimento econômico, crescimento econômico, planejamento de ativos, planejamento estratégico, ocupação do espaço, renovação, transformação digital, transparência, prestação de serviços, corte de despesas, sustentabilidade, impacto ambiental do governo, viabilidade orçamental, balanço, gestão estratégica de ativos, modelo de gestão, inovações na gestão pública, América Latina e Caribe

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi o responsável pela produção da publicação.

Provedores externos:

Coordenação da produção editorial: A&S Information Partners, LLC

Tradução:

Revisão editorial: Gabriela Geminiani

Diagramação: Cleiman, LLC

Fotografias e ilustrações: www.shutterstock.com

Iconografia: www.thenounproject.com

Agradecimentos

Os editores gostariam de agradecer a Sun Joon Choe, jefe da equipe de Negócios Internacionais da Korea Asset Management Corporation; a Norman Dong, diretor geral da FD Stonewater e ex-comissário de Serviços de Edifícios Públicos da Administração de Serviços Gerais dos EUA; e aos colegas e supervisores do BID, Lea Giménez (chefe de divisão), Edgardo Mosqueira, Miguel Porrúa, Jorge de León e Benjamin Roseth. Além disso, gostariam de agradecer o apoio da Divisão de Conhecimento e Inovação do BID e do Fundo de Desenvolvimento das Competências Públicas da Coreia.

SUMÁRIO

1



Rumo a uma melhor gestão estratégica de ativos públicos na América Latina

Mauricio García Mejía, Ph.D. - Olga Kaganova, Ph.D.

9

2



Um estudo de caso da Nova Zelândia

Ian Ball, Ph.D.

70

3



Como reverter a fortuna das cidades ao liberar os ativos públicos

Dag Detter

88

Referências

104

Sobre os autores

109



Prefácio

Imagine o surgimento de uma pandemia que gera uma crise de saúde de proporções colossais. Os governos do mundo todo são forçados a tomar medidas extremas, como o fechamento de grandes empresas e medidas sanitárias especiais, além do distanciamento social em locais públicos. O impacto econômico não demora a chegar e os governos decidem conceder subsídios às pessoas e empresas mais afetadas pela crise econômica. Enquanto isso, as receitas fiscais caem, assim como a atividade econômica. É então que surge uma vacina que todos devem tomar para que a crise se encerre o mais rapidamente possível, mas acontece que seu armazenamento exige condições muito específicas.

Neste cenário, o governo precisa reagir com urgência. Um de seus planos é reduzir os valores cobrados pelo aluguel de seus edifícios para pequenas e médias empresas (PMEs) e empresas particularmente afetadas pela crise, apesar não ter uma lista de todos os seus inquilinos. Além disso, pretende retomar o serviço em escritórios públicos, mas não conhece a capacidade de

ocupação de seus escritórios com os novos protocolos de distanciamento social sanitário, nem as condições sanitárias de seus edifícios. Também deseja gerar capital rápido para financiar o aumento das despesas emergenciais e compensar a perda de receita, mas não sabe quais de suas propriedades têm o valor mais alto e podem ser vendidas rapidamente sem afetar o atendimento aos cidadãos. Por fim, almeja montar uma cadeia de distribuição de medicamentos, mas não sabe onde há geladeiras suficientemente frias para armazenar as novas vacinas. Este cenário é bastante familiar para muitos governos atuais.

Historicamente, os governos latino-americanos acumularam um extenso patrimônio, herdado dos períodos coloniais ou obtido por meio das políticas e da expansão do Estado. Nas últimas décadas, a globalização, os novos modelos de governança e a necessidade de atender às demandas dos cidadãos modificaram os sistemas de prestação de serviços gerenciados pelo Estado. Esses fenômenos afetaram o funcionamento e a gestão de ativos nacionais, como prédios

Infelizmente, na América Latina e no Caribe, as sociedades não aproveitaram os muitos benefícios potenciais que os ativos públicos não financeiros poderiam gerar.

públicos, bens móveis, terras, florestas, patrimônio cultural e outros ativos públicos não financeiros.

Em muitos casos, o crescimento do setor público contribuiu para uma alocação acelerada e mal planejada de ativos nacionais, reduzindo a flexibilidade para novos usos. Este acontecimento impactou a avaliação desses ativos ou simplesmente não reconheceu formas significativas de usá-los.

Infelizmente, na América Latina e no Caribe (ALC), as sociedades não aproveitaram os muitos benefícios potenciais que os ativos públicos não financeiros poderiam gerar. A falta de instrumentos de gestão adequados, ferramentas tecnológicas e estruturas regulatórias obsoletas limitam os usos econômicos e sociais desses ativos. Isto é algo que afeta sua capacidade de contribuir para a saída da crise. Não é preciso dizer que os ativos intangíveis, como o conhecimento, as informações, o software, as patentes e outros, são muito menos explorados e ainda mais subutilizados.

A fim de apoiar os governos da região em seus esforços para melhorar a gestão dos ativos públicos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com vários parceiros estratégicos, organizou nos últimos anos vários debates¹ para abordar esse tópico pouco explorado. Esses eventos destacaram a gestão e o uso eficiente dos ativos públicos como um instrumento importante para ajudar os governos a atingir suas metas fiscais e de política pública.

Esta publicação, que se baseia nas experiências de especialistas internacionais, profissionais e do BID nesse campo, pretende contribuir para esse esforço. O documento está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo analisa a importância da gestão eficiente de ativos nos países da América Latina e do Caribe, além de avaliar a situação da gestão de ativos públicos na região e apresentar um modelo com os componentes básicos de um sistema eficiente de gestão de ativos públicos. O segundo capítulo traz um exemplo de transformação da gestão de ativos em nível nacional, descrevendo o histórico e o escopo

1 Por exemplo, um seminário intitulado “*Gestión de activos públicos: mejores prácticas internacionales*” (Gestão de ativos públicos: melhores práticas internacionais) foi realizado na cidade de Buenos Aires em 2018, com a participação de autoridades de diferentes agências responsáveis pela gestão de ativos estatais na América Latina. As apresentações foram feitas pela agência de Administração de Serviços Gerais dos Estados Unidos, pela Public Services Canada e por especialistas da Suécia e da Nova Zelândia, entre outros. Dois seminários sobre “*Digital Public Asset Management: An Innovative Korean Approach*” (Gestão digital de ativos públicos: uma abordagem inovadora da Coreia) foram realizados em novembro de 2020.



Fotografia de Brandon Bourdages / Shutterstock.com

das reformas contábeis e de gestão financeira empreendidas pelo governo da Nova Zelândia há três décadas, que forneceram a estrutura para a gestão de ativos nos níveis nacional e local de governo.

O terceiro capítulo estuda as implicações de uma gestão eficiente de ativos para os governos locais. Esta seção extrai lições das histórias de sucesso de Boston, Londres, Copenhague e Hong Kong, que valorizaram seus ativos comerciais de uma forma favorável para o financiamento de seus investimentos.

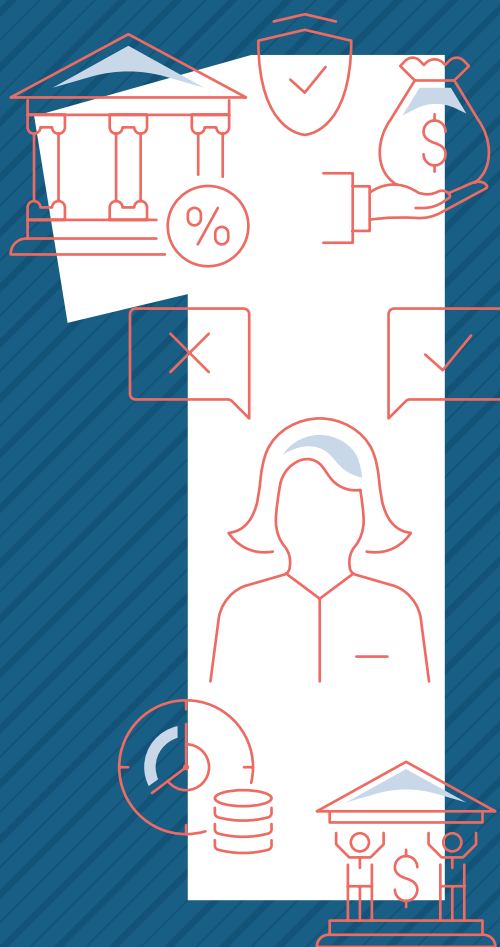
O capítulo conclui com uma proposta para a criação de fundos de riqueza urbana.

Esperamos que os estudos contidos nesta publicação reforcem a conscientização dos governos da região sobre a importância de melhorar a gestão de seus ativos não financeiros para expandir suas economias.

Lea Giménez

Chefe de Divisão

Divisão de Inovação para Serviços ao Cidadão (ICS)
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)



Rumo a uma melhor gestão estratégica de ativos públicos na América Latina

Mauricio García Mejía, Ph. D. - Olga Kaganova, Ph. D.

A importância dos ativos públicos	10
Fatores de mudança e tendências de resposta	18
Por onde começamos na América Latina?	35
Rumo à gestão profissional de ativos públicos	41
Conclusão	67
Apêndice 1	68



A importância dos ativos públicos

Na América Latina e no Caribe, como em muitas outras partes do mundo, os governos acumularam grandes volumes de ativos físicos (ou seja, não financeiros) ao longo da história, como terras, edifícios e infraestrutura. Por exemplo, 86% dos 3,9 bilhões de hectares de florestas do mundo são de propriedade dos Estados. Foi apenas recentemente que a grande escala financeira dessas propriedades e seus passivos associados passaram a chamar a atenção dos governos.

De acordo com uma avaliação de 2018 do Fundo Monetário Internacional (FMI), os ativos públicos não financeiros correspondem, em média, a 54% do PIB dos países (FMI, 2018a).² Em 29 países-membros da UE, essa média estava próxima de 70%, enquanto as proporções eram particularmente altas nas antigas economias centralmente planejadas: entre 200 e 300% do PIB do país (União Europeia, 2018). Em média, o valor dos ativos não financeiros dos Estados na amostra do FMI excede os ativos

*“Um ativo é um item, objeto ou entidade que tem valor real ou potencial para uma organização.”
ISO 55000:2014*

financeiros (os últimos incluem empresas estatais ou suas ações)³, e os ativos financeiros e não financeiros juntos ultrapassam a dívida pública bruta. Além disso, devido aos altos níveis de investimento durante o boom das commodities, o estoque de ativos públicos não financeiros (especialmente, a infraestrutura) dos países latino-americanos cresceu muito nos últimos anos. Portanto, essa questão deve ser de especial interesse para a região. Esses números indicam que uma boa gestão de ativos públicos é fundamental para a economia. Há um potencial de benefícios financeiros e econômicos se a gestão for aprimorada, uma oportunidade perdida se os ativos nunca tiverem sido bem gerenciados e um risco

² Com exceção de terras e recursos naturais. A amostra corresponde a 69 países, cobrindo 87% do PIB mundial.

³ Os ativos financeiros representam 47% do PIB. Consulte FMI (2018a) para obter mais informações.



“As organizações atingem seus objetivos por meio da gestão eficaz e eficiente de seus ativos.”
ISO 55001:2014



Fotografia de Verticalarray Sergey Uryadnikov / Shutterstock.com

de contração econômica se a qualidade da gestão piorar.

É cada vez mais reconhecido que as implicações da gestão dos ativos não financeiros do Estado vão muito além do funcionamento interno do governo, e que a gestão adequada é fundamental tanto para a prosperidade econômica das nações e cidades quanto para a qualidade de vida de seus cidadãos (Detter e Fölster, 2015; 2017). O valor desses ativos públicos pode atingir quantias extraordinárias se for devidamente contabilizado. Além do valor do investimento público ou do valor intrínseco da

infraestrutura associada, os ativos públicos contribuem consideravelmente para a produtividade total dos fatores, o que significa que são usados pelos agentes econômicos no processo de produção. Assim, sua contribuição real para a economia nacional é maior do que seu valor contábil. Os serviços de infraestrutura são essenciais tanto para empresas quanto para indivíduos e são insumos indispensáveis nos processos de produção; entretanto, os problemas de fornecimento, baixa qualidade e falta de confiabilidade afetam diretamente os custos e a competitividade das empresas (Carvalho, Powell e Serebrinsky, 2020).



Há uma vasta literatura teórica e empírica sobre a ligação entre o investimento público e o crescimento econômico. Grande parte dessa literatura reconhece que esse vínculo pode ser positivo devido ao seu efeito sobre a produtividade total dos fatores (Straub, 2008). No entanto, o impacto econômico da qualidade da gestão de ativos públicos tem recebido muito menos atenção acadêmica⁴, apesar de poder ser uma importante fonte de riqueza.

No entanto, há um crescente conjunto de evidências empíricas e pesquisas que apontam para a importância de uma melhor gestão de ativos. Por exemplo, a melhoria da eficiência na gestão de ativos públicos na Coreia gerou um aumento anual de 36,7% na receita de vendas de ativos, 23,7% em aluguéis e 34,2% em multas por uso indevido de propriedade do Estado, o que gerou uma nova receita anual para o Estado de quase US\$ 873 milhões. De acordo com o McKinsey Global Institute (2016), é possível que uma melhor gestão estratégica de ativos reduza as necessidades de investimento em infraestrutura em até 38%. Na mesma



linha, a reutilização de propriedades do governo para maior produtividade econômica – incluindo bases militares desativadas, terrenos ferroviários subutilizados, portos e outras propriedades nacionais em áreas urbanas desejáveis – pode aumentar diretamente o PIB (Grant e Skilling, 2014).

Além disso, os prédios e a infraestrutura geral do governo estão associados a passivos de despesas significativas e variáveis. Portanto, a soma líquida desses ativos e passivos também pode ser negativa se não for bem administrada. As despesas típicas incluem: (i) o pagamento da dívida contraída para financiar a construção da infraestrutura e (ii) as despesas de operação e manutenção (O&M) e de recapitalização relacionadas a prédios e infraestrutura. Entretanto, mesmo em economias avançadas, os governos costumam investir relativamente pouco na manutenção de edifícios e infraestrutura existentes, acumulando manutenção adiada, o que leva à deterioração prematura da condição dos ativos e ao aumento dos custos de reparo e substituição no futuro. A magnitude desse problema costuma ser assustadora.

4 Várias contribuições teóricas destacam a importância dos gastos de manutenção do governo como um dos fatores determinantes do crescimento. Em vários modelos, o estoque de capital da economia é determinado tanto pelo novo investimento quanto pela depreciação do investimento existente, que o governo restringe por meio dos gastos com manutenção. As três contribuições mais citadas são Rioja (2003), Kalaitzidakis e Kalyvitis (2004) e Agénor (2009). Infelizmente, a literatura limitada produzida nessa área se concentra em algumas economias avançadas devido à falta de dados disponíveis na região da América Latina e o Caribe.



Fotografia de Branko Jovanovic/ Shutterstock.com

Por exemplo, a Sociedade Americana de Engenheiros Civis (ASCE) estima que a condição média da infraestrutura dos EUA é “baixa” (D+) e que o subinvestimento acumulado constitui aproximadamente 45% das necessidades totais estimadas até 2025, se as tendências atuais forem mantidas (Infrastructure Report Card, 2017). Esse subinvestimento crônico aumentou em muitos países como consequência da crise financeira global de 2008 (McKinsey Global Institute, 2016). O impacto negativo sobre as finanças públicas

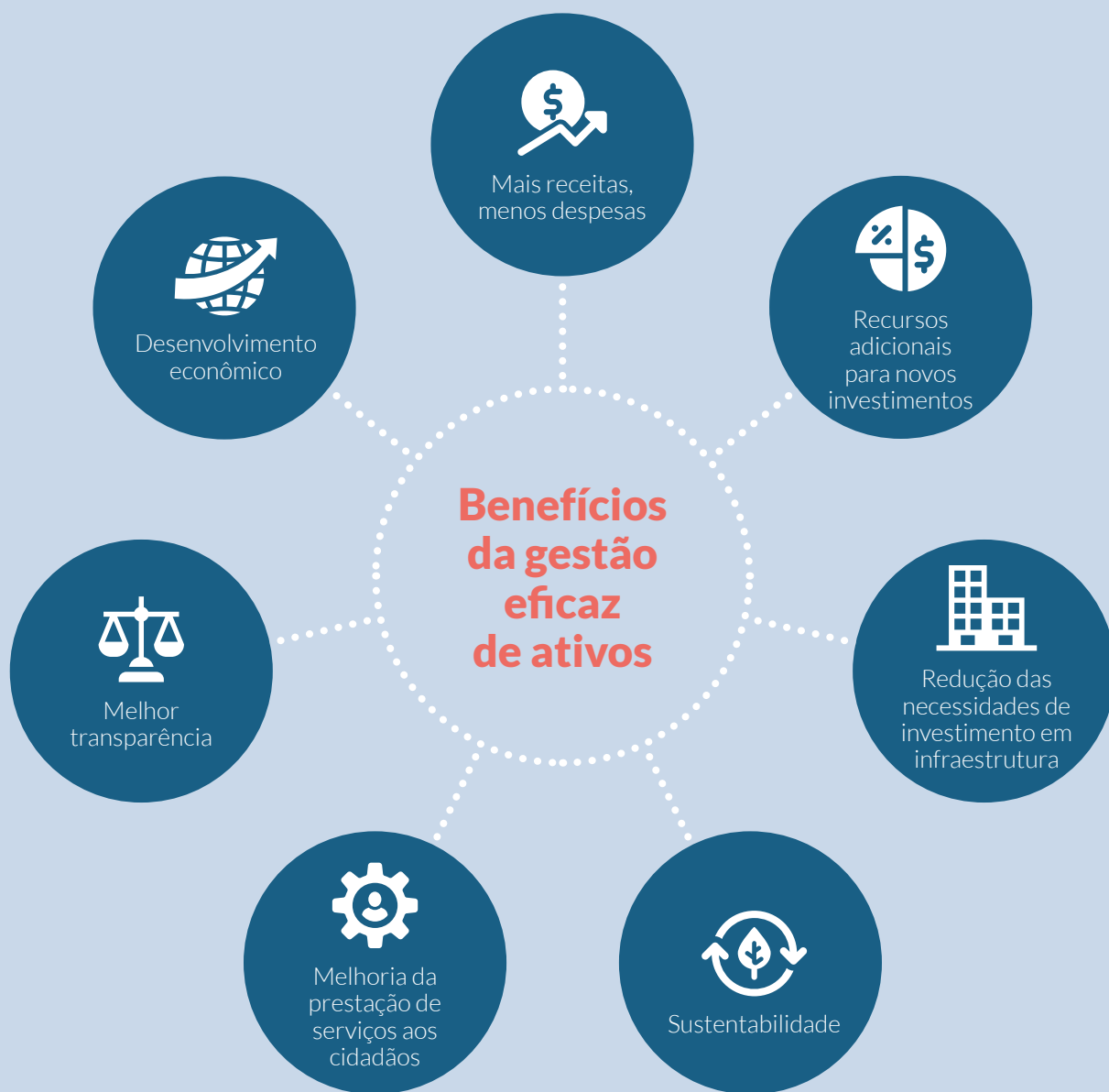
continua sendo sentido em muitos países, como Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos. Para os países que estão passando por uma rápida urbanização, um problema iminente é a questão sobre como financiar e fornecer infraestrutura pública para o crescimento urbano. Em geral, a maioria das necessidades de investimento em infraestrutura – cerca de 63% – está nas economias emergentes, com algumas das maiores lacunas de gastos encontradas no Brasil, na Indonésia e no México (McKinsey Global Institute, 2017).



Outro ponto importante a ser considerado é que a gestão de ativos não financeiros deve estar no centro da administração pública, em geral, independentemente de os governos reconhecerem ou não esse fato. O aprimoramento da gestão de ativos pode

levar a melhores resultados em muitas outras áreas da gestão pública. Por exemplo, a gestão estratégica de ativos não financeiros levará a resultados tangíveis, como os seguintes (Figura 1):

Figura 1. Benefícios da gestão eficaz de ativos





Melhoria do desempenho financeiro do governo, incluindo o aumento de receitas, redução de despesas (sem queda na qualidade ou a quantidade de serviços) e melhoria do equilíbrio e da estabilidade fiscal.

Este documento traz exemplos ilustrativos do Reino Unido para aprofundar o tema. Outro exemplo é a Lei de Venda e Transferência de Ativos Federais dos EUA (*Federal Assets Sale and Transfer Act*) de 2016, que reduz os custos imobiliários federais ao consolidar o espaço utilizado em edifícios e instalações federais; maximizar a taxa de utilização de edifícios e instalações federais; reduzir a dependência de espaço alugado; vender ou reaproveitar ativos de alto valor subutilizados para obter o melhor valor e maximizar o retorno para o contribuinte; reduzir os custos de operação e manutenção de imóveis civis federais; reduzir a redundância, a sobreposição e os custos associados às filiais; criar incentivos para que os órgãos federais alcancem maior eficiência em seus inventários de imóveis civis; facilitar e agilizar a venda ou a alienação de imóveis civis federais desnecessários; melhorar a eficiência das transferências de imóveis para a prestação de serviços aos sem-teto; e ajudar os órgãos federais a alcançar as metas de sustentabilidade do governo ao reduzir o excesso de espaço, estoque e consumo de energia, bem como alavancar novas tecnologias.



Recursos adicionais disponíveis para financiamento e fornecimento de infraestrutura, como receitas adicionais para uso em investimentos públicos de capital, participação do setor privado no fornecimento de infraestrutura pública e outros.

O Volpe Transportation Center em Cambridge (MA) é um exemplo de como a gestão criativa de ativos é capaz de desbloquear o potencial valor da propriedade. O local do Volpe era um campus extenso com prédios federais antigos e muitos estacionamentos de superfície em 14 acres no coração da Kendall Square. Reconhecendo que sua ocupação de baixa densidade estava longe de representar o melhor uso para o



terreno, o governo aproveitou seu potencial de desenvolvimento e trocou 11 acres pelo maior lance (neste caso, o Massachusetts Institute of Technology [MIT]) e consolidou sua ocupação futura nos três acres que permaneceriam sob controle federal. O acordo acabaria gerando um valor de US\$ 750 milhões (Dong, 2017). O acordo de troca exige que o MIT projete e construa uma instalação de última geração para o Departamento de Transportes em uma área da propriedade que permanecerá nas mãos do governo federal. Em troca, a área da propriedade que não é mais necessária para o governo federal será transferida para o MIT após a construção da nova instalação (Administração de Serviços Gerais dos Estados Unidos, n. d.).



Redução das necessidades de investimento em infraestrutura. Segundo o McKinsey Global Institute, essas necessidades de investimento podem ser reduzidas em cerca de 38% por meio de três medidas combinadas, todas no âmbito da gestão de ativos: (i) aprimorar a seleção de projetos e otimizar carteiras de infraestrutura, (ii) simplificar a entrega e (iii) aproveitar ao máximo os ativos existentes (McKinsey Global Institute, 2016).



Redução das oportunidades de corrupção e conflito de interesses, em particular, por meio de uma maior transparência das regras e processos, bem como o uso de procedimentos competitivos quando órgãos governamentais interagem com o setor privado, seja por meio da seleção de uma parceria público-privada (PPP) ou do aluguel de um espaço de escritório.



Aumento da sustentabilidade e da resiliência climática. Por exemplo, um estudo recente mostra que a liberação de terrenos vagos ou subutilizados de propriedade do governo em locais privilegiados em Riad, na Arábia Saudita, para desenvolvimento privado, pode mudar o curso da expansão urbana insustentável que está ocorrendo na cidade (Malkawi, 2016). Outro exemplo são as tentativas recentes de desenvolver uma metodologia que inclua critérios de resiliência climática na priorização de projetos de investimento durante o planejamento de investimentos públicos (Banco Mundial, 2018).



Aumento do desenvolvimento econômico. Por exemplo, bases militares desativadas nas cidades podem ser reaproveitadas para usos urbanos civis. Um paradigma semelhante se aplica a terrenos ferroviários, portos e outras propriedades nacionais subutilizadas em áreas urbanas desejáveis. De modo geral, a melhoria da produtividade econômica de terrenos de propriedade do governo e de outros ativos não financeiros contribui diretamente para o aumento do PIB (Grant e Skilling, 2014).



Melhoria da prestação de serviços aos cidadãos. Vários dos principais atributos de qualidade do serviço (características dos serviços que afetam a satisfação do usuário) estão relacionados aos ativos em uso e, portanto, se enquadram no escopo da gestão de ativos públicos. Atributos de qualidade como acessibilidade, a conveniência e a facilidade de uso dos centros de atendimento ao cidadão são diretamente relevantes. Por outro lado, é cada vez mais evidente que os ativos físicos são um meio de prestar serviços aos cidadãos e às empresas, inclusive nos casos de energia, transporte, telecomunicações e água, em que a gestão dos ativos de infraestrutura, a regulamentação e o desempenho das empresas que os administram, e até mesmo o comportamento do consumidor, são determinantes da disponibilidade e da qualidade dos serviços (Carvalho, Powell e Serebrinsky, 2020)



Fatores de mudança e tendências de resposta

As mudanças sistêmicas na gestão global de ativos foram impulsionadas por fatores exógenos, principalmente, mudanças econômicas globais, deterioração das condições ambientais e mudanças de paradigma na forma como o Estado deve funcionar.⁵ Esse contexto sugere alguns fatores de mudança que moldam as reformas no modo como os ativos públicos são gerenciados. Para fins analíticos, agrupamos esses fatores em seis categorias: redução de custos ou necessidades de geração de receita, agendas de sustentabilidade ambiental, mudanças na visão do papel do Estado, revolução tecnológica e, como consequência dessa revolução, o surgimento de novas práticas de gestão, como a consolidação de serviços no *back office* e *front office* do Estado, além de

lições emergentes sobre as melhores práticas de gestão de ativos (Kaganova e Amoils, 2020).⁶

Essa análise é importante porque há uma ampla gama de possíveis abordagens que os governos podem seguir para gerenciar seus ativos não financeiros, que dependem do fator de mudança que impulsiona a reforma. Além disso, essa é uma área nova e altamente dinâmica da gestão governamental. Hoje, é amplamente reconhecido que os governos têm um histórico de ineficiência na gestão de ativos e que, sem uma verdadeira profissionalização dessa área altamente técnica, melhorias sistêmicas não são viáveis. Portanto, identificar o principal fator de mudança em um país em determinado momento é um exercício importante porque influenciará a abordagem da gestão de ativos (o tipo de modelo escolhido, os objetivos estratégicos etc.), o que desencadeará algumas respostas típicas.

5 Esta questão se refere à transição atual do paradigma de reforma proposto pela Nova Gestão Pública (NPM). A proposta envolve a desagregação das instituições, a promoção de mecanismos competitivos entre os prestadores de serviços e o uso de incentivos, para o que tem sido chamado de Governança da Era Digital, que se concentra na reintegração de funções no Estado, na adoção de estruturas holísticas e orientadas às necessidades e no avanço da digitalização dos processos administrativos. Para obter mais informações, veja Dunleavy *et al.* (2005).

6 Este capítulo está estreitamente alinhado com Kaganova e Amoils (2020).



Fotografia de Who is Danny / Shutterstock.com

Necessidades de austeridade e corte de custos

Após a crise financeira global de 2008, as necessidades de austeridade e corte de custos tornaram-se particularmente pronunciadas e urgentes. Os governos centrais sofreram pressão para: (i) reduzir os custos anuais de operação e manutenção relacionados às suas carteiras imobiliárias e (ii) converter ativos não financeiros em dinheiro, tudo isso sem uma redução substancial dos serviços públicos ou, no jargão do governo, “fazendo mais por menos”. Esse mecanismo ampliou e reforçou várias tendências positivas, incluindo as seguintes:

1. Acompanhamento, *benchmarking* e redução do consumo de espaço de escritório por entidades governamentais em muitos países. Por exemplo, no Reino Unido, o espaço por pessoa em 2016/2017 foi de 9,9 m² por funcionário em tempo integral (FTE), representando novas reduções em relação ao número de 10,4 m²/FTE em 2015/2016 e 13 m²/FTE em 2011/2012. Além disso, a taxa de vacância nas propriedades do governo central caiu 40% em cinco anos (de 2012 a 2017), e em 2017 era de apenas 1,5% do espaço físico, significativamente abaixo da taxa do setor privado (HM Government, 2013).



2. Acompanhamento, *benchmarking* e redução dos custos anuais relacionados à propriedade. Esta tendência abrange a redução dos custos operacionais e de manutenção por meio de: (i) melhoria da eficiência energética dos edifícios governamentais e das frotas de veículos, (ii) consolidação de agências em menos edifícios, resultando em custos compartilhados para muitas funções, e (iii) redução do tamanho da carteira de propriedades do governo. Por exemplo, em um único exercício (de 2015/2016 a 2016/2017), a carteira do Reino Unido diminuiu em 100.000 metros quadrados, o equivalente a 435 quadras de tênis (HM Government, 2016-17). A rescisão de contratos de aluguel onerosos com proprietários privados reduziu os custos.

3. Reestruturação estratégica e racionalização da carteira geral de terrenos e edifícios. Um conceito central subjacente a essa reestruturação é que o governo deve possuir apenas as propriedades necessárias para suas operações atuais e planejadas. Este fato, por sua vez, implica que as carteiras de propriedades historicamente acumuladas devem ser convertidas em carteiras que estejam alinhadas com as missões e mandatos específicos dos órgãos governamentais. Normalmente, este processo começa com a alienação de propriedades vagas ou subutilizadas. Por exemplo, entre 2010 e 2014/2015, o governo do Reino Unido reduziu o tamanho da sua carteira de propriedades

Monetização de ativos não estratégicos de empresas estatais.

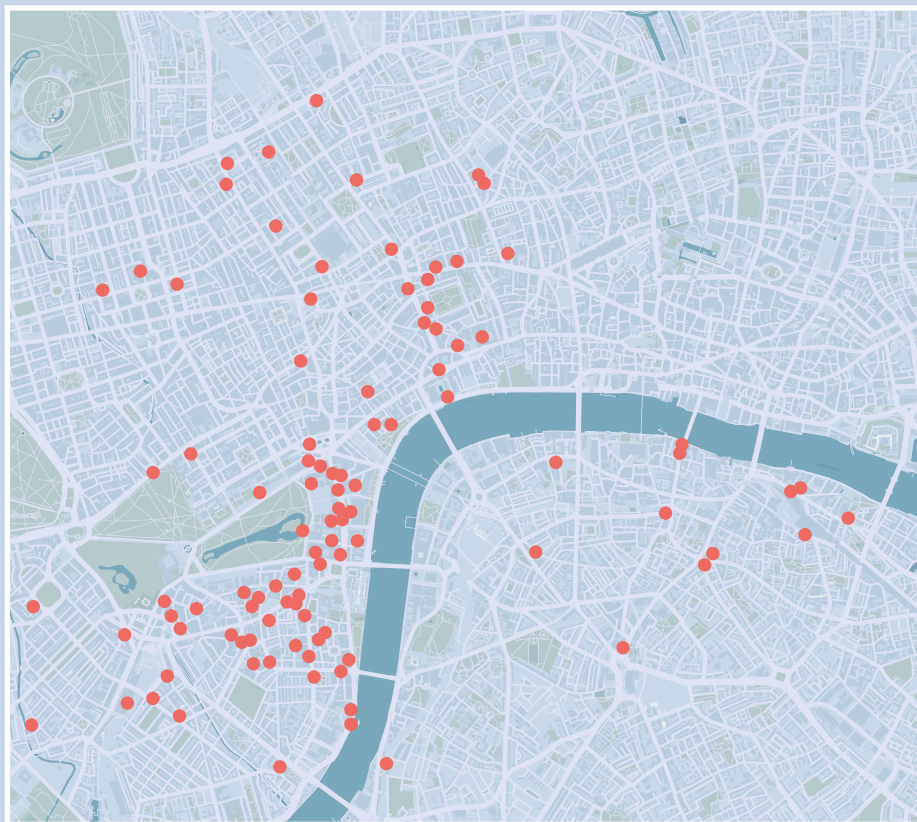
O conceito é semelhante ao anterior: os terrenos e edifícios que não são necessários para as operações das empresas estatais devem ser vendidos e os recursos reinvestidos (“reciclados”) em novas infraestruturas.

em 22% (HM Government, 2016-17). Outra medida foi a realocação de agências governamentais de locais privilegiados para locais menos caros, inclusive fora de Londres. Entre 2012 e 2016, o número de edifícios governamentais no centro de Londres foi reduzido de 126 para 63 (NAO, 2017). A intenção é reduzir ainda mais esse número para cerca de 20 edifícios até 2025, conforme ilustrado na Figura 2.

Em uma nova manifestação dessa tendência, as agências governamentais de diferentes níveis de governo estão alojadas no mesmo edifício. Por exemplo, o governo central do Reino Unido está promovendo esse conceito de forma incisiva por meio de sua iniciativa “One Public Estate”, que é voluntária para os municípios, embora 95% deles tenham aderido a ela.

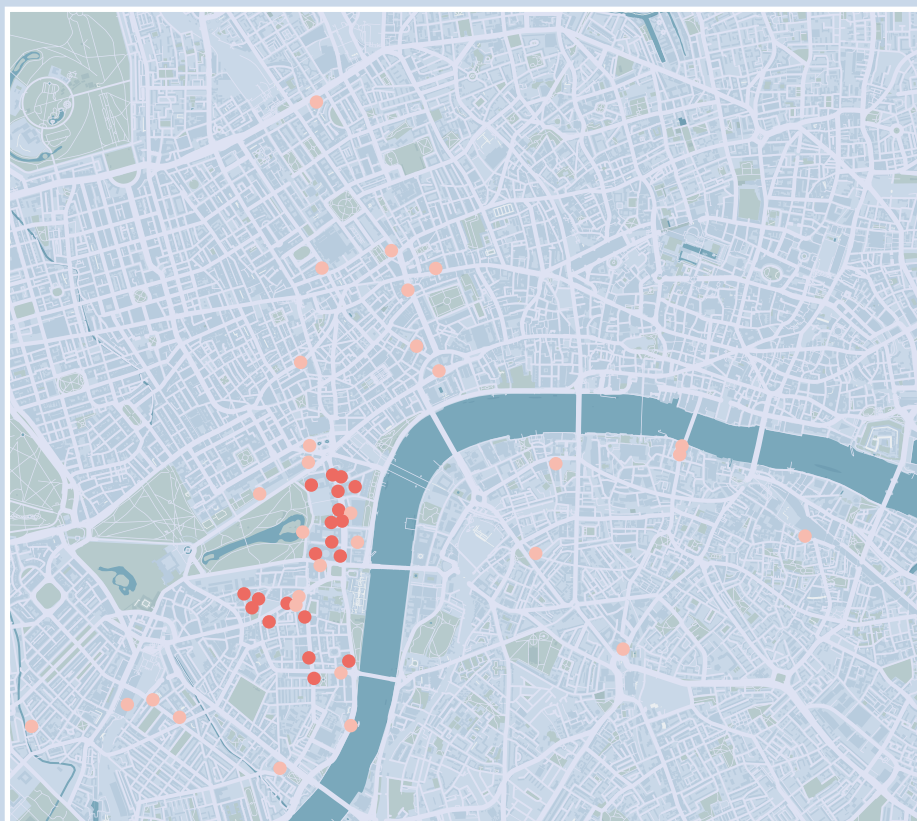


Figura 2. Racionalização de escritórios governamentais: propostas governamentais no centro de Londres, 2012 e 2016.



Patrimônio governamental em 2012.

■ Patrimônio governamental em 2012.



Redução no número de prédios do governo no centro de Londres. Número reduzido pela metade entre 2012 e 2016.

Patrimônio governamental em 2012.

■ Patrimônio governamental planejado em 2020.

■ Patrimônio governamental a ser alienado a partir de 2016.



Da mesma forma, no Equador, o governo promoveu um amplo processo de desconcentração administrativa com base em um novo zoneamento do território (Governo do Equador, n. d.). Essa nova forma de planejar a prestação de serviços públicos em todo o país levou ao fechamento de vários escritórios, à expansão de alguns e à abertura de novos pontos de atendimento em diferentes localidades, alterando a necessidade de imóveis em todo o território para as operações do governo.

1. Entretanto, a alienação de propriedades desnecessárias nem sempre é tão bem-sucedida ou tão rápida quanto se espera. Por exemplo, o governo italiano planeja vender propriedades públicas por cerca de US\$ 2,1 bilhões para reduzir sua dívida. Por outro lado, pode ser difícil vender sua carteira de propriedades não utilizadas (por exemplo, antigos quartéis do exército, hospitais e prédios de escritórios) para atingir as metas de receita pública. Especialistas explicam que o cumprimento de metas agressivas de geração de receita com a venda de ativos pode ser prejudicado quando grandes volumes de imóveis são colocados no mercado e não podem ser absorvidos, bem como por procedimentos complexos de rezoneamento de terras, que alteram os possíveis usos da terra em diferentes áreas de uma cidade (Sirletti e Totaro, 2019).



2. Gestão financeira mais eficaz e transparente de terrenos e edifícios controlados por órgãos especializados, como os departamentos de defesa. Por exemplo, no Reino Unido, o Ministério da Defesa tem requisitos financeiros semelhantes aos estabelecidos para outros ministérios, como o valor da receita que precisa receber com a alienação de terrenos excedentes e a redução esperada nos custos de operação e manutenção (NAO, 2016).

3. Monetização de ativos não estratégicos de empresas estatais. O conceito é semelhante ao anterior: os terrenos e edifícios que não são necessários para as operações das empresas estatais devem ser vendidos e os recursos reinvestidos (“reciclados”) em novas infraestruturas. Essa ideia não é nova, mas, normalmente, requer uma forte vontade política para ser implementada. A Índia traz um exemplo recente (Bloombergquint, 2018). O país introduziu e começou a



implementar essa política no início da década de 2010. Uma companhia aérea estatal, a Air India, vem leiloando desde 2013 seus ativos não essenciais, como propriedades residenciais e comerciais em todo o país e no exterior, como parte de seu plano de reestruturação e recuperação de 10 anos (LiveMint, 2018).

Simplificação, otimização e integração das operações de gestão de propriedades para aumentar a eficiência. Este conceito se sobrepõe à já mencionada racionalização das carteiras de imóveis. No entanto, também inclui esforços significativos para melhorar os aspectos organizacionais da gestão de ativos e propriedades e para aprimorar o profissionalismo dos gerentes de ativos. Entretanto, a forma como esses esforços devem ser implementados tem sido objeto de ampla experimentação e debate. As abordagens incluíram a centralização da função de gestão de ativos (no Reino Unido, com a criação da Unidade de Propriedade do Governo em 2010, que foi transformada no Escritório de Propriedade do Governo e na Agência de Propriedade do Governo em 2018); a criação de corporações governamentais (por exemplo, o Canadá fez diversas experimentações com essa abordagem); e a terceirização de várias partes da gestão de ativos e instalações, bem como de funções relacionadas ao setor privado

Infelizmente, na América Latina e no Caribe, a gestão de ativos públicos não financeiros não conseguiu gerar os benefícios potenciais que a sociedade poderia esperar.

(como Austrália, Infrastructure Ontario do Canadá etc.).

4. Compartilhamento de espaço (terreno, prédio) com um parceiro do setor privado (Figura 3). Em alguns países, no entanto, o zoneamento do uso da terra não permite esse tipo de uso compartilhado.

Algumas das abordagens acima, quando combinadas, levam à intensificação do uso da terra em terras estatais e ao aumento da produtividade dessas terras (Kaganova, 2020). A Figura 3 mostra um exemplo de Haia. Exemplos do nível do governo central são apresentados posteriormente na seção sobre consolidação. Essa intensificação gera economias substanciais nos custos de construção, operação e manutenção para as administrações, redução no consumo de terras para usos governamentais e ganhos financeiros e econômicos com a liberação de terras vagas para atividades privadas.



Figura 3. Exemplo de usos públicos e privados combinados, Haia (Holanda)



Dados de mapas: Google, ©2021 - A Haia, Holanda do Sul, outubro de 2020 - <https://bit.ly/3zXBR2Q>



Infelizmente, a pressão fiscal e a busca pela austeridade também tiveram várias implicações negativas para a gestão de ativos das administrações públicas. Esta questão inclui um maior uso de soluções de curto prazo que acabam trazendo impactos muito negativos a médio e longo prazo, incluindo:

1. Vendas de emergência ou vendas de incêndio (ou seja, vendas rápidas a preços muito reduzidos) de terrenos e edifícios do governo na parte inferior do mercado imobiliário. Durante ou imediatamente após a crise financeira global, muitos governos, tanto centrais (por exemplo, França, Alemanha, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos) quanto subnacionais, recorreram a essa medida desesperada e renunciaram a receitas que poderiam ter sido arrecadadas ao esperar por um mercado imobiliário mais favorável (Kaganova, 2010/2011). Além disso, as propriedades alienadas em vendas de emergência costumam ser selecionadas aleatoriamente, sem planejamento estratégico ou considerações profissionais suficientes, levando a um aumento

dos custos públicos futuros (Kaganova, 2010/2011). As avaliações de ativos também são altamente voláteis e podem estar correlacionadas com o ciclo econômico, o que significa que os valores dos ativos podem estar em seu nível mais baixo quando as necessidades de financiamento são mais urgentes (FMI, 2018).

2. Venda excessiva de propriedades governamentais e uso de arrendamentos. A ideia de vender propriedades públicas e arrendá-las a um novo proprietário privado ganhou popularidade após a crise financeira de 2008, considerando que essas vendas podem proporcionar uma injeção imediata e única de capital. Entretanto, se não forem estruturadas de forma adequada, essas transações podem ser substancialmente mais onerosas para os contribuintes no longo prazo (em outras palavras, o custo cumulativo do arrendamento pode ser muito superior ao custo da propriedade).
3. Uso de receitas de vendas para cobrir déficits orçamentários operacionais. Essa é uma política pública muito desfavorável, pois gera receitas pontuais sem resultados duradouros. No âmbito da gestão responsável e prudente de ativos, os recursos provenientes da venda de ativos não financeiros devem ser usados para investimentos de capital, pagamento de dívidas de longo prazo ou financiamento de reformas sistêmicas (Peterson e Kaganova, 2010).



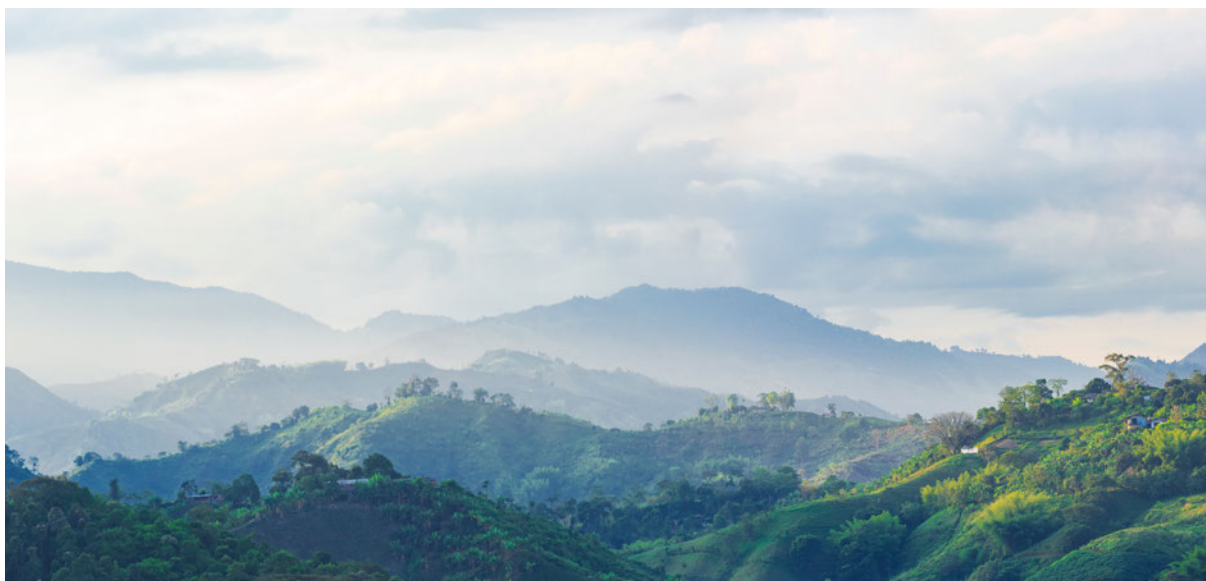
4. “Abandono respeitoso”. O termo foi criado pelos diretores de uma agência federal canadense, e indica que a agência simplesmente deixa de gastar com a manutenção de uma propriedade devido à falta de fundos. Em outras palavras, as medidas de austeridade normalmente aumentam e aceleram o subinvestimento já existente na manutenção e no reparo de propriedades.
5. Impacto negativo nos governos subnacionais. As reduções orçamentárias no nível do governo central geralmente se traduzem em transferências intergovernamentais reduzidas para os governos locais e diminuem ainda mais o financiamento para a gestão de ativos locais. Há exemplos em que a magnitude da redução pode ser catastrófica. Por exemplo, no Reino Unido, esperava-se que o financiamento central para os governos locais fosse reduzido em 77% até 2020, gerando uma lacuna de financiamento de £ 5,8 bilhões (Metcalf, 2018).

Além disso, como o Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido indicou em suas auditorias de duas agências, a Receita e Alfândega do Reino Unido e o Ministério da Defesa, a pressão política para alcançar resultados de austeridade pode levar a estimativas irrealistas e otimistas de possíveis receitas de vendas e economias operacionais e de manutenção (NAO, 2016).

Ademais, os planos de reforma superestimam a velocidade com a qual esses benefícios serão alcançados. No caso do Ministério da Defesa, uma previsão financeira excessivamente otimista, aliada a uma terceirização defeituosa destinada a alcançar economias, resultou em um alto risco de os ativos imobiliários comprometerem a capacidade militar.

Agendas de sustentabilidade ambiental

Na área de gestão de ativos públicos, a preocupação com a pegada ambiental do governo levou à “ecologização” dos ativos do governo, por meio da melhoria da eficiência energética dos edifícios, da redução das emissões de CO₂ e da aplicação dos padrões de Liderança em Energia e Design Ambiental (LEED) aos edifícios. Além disso, há exemplos de gestão de ativos governamentais que promovem programas ambientais além dos próprios ativos governamentais. Por exemplo, a corporação governamental sustentável Canada Lands Company busca obter a certificação LEED para bairros inteiros como parte dos projetos de desenvolvimento que a empresa está preparando. Na Colúmbia Britânica, Canadá, quando o governo da província introduziu uma nova lei de sustentabilidade ambiental, começou a implementar o padrão nos ativos governamentais, dando ao setor privado um período de carência de alguns anos para cumprir.



Fotografia de Javier Crespo / Shutterstock.com

A visão do papel do Estado

As agendas políticas sempre tiveram um impacto notável sobre a gestão de ativos no Estado. Em essência, muitas decisões importantes são impulsionadas por mudanças nas ideologias ou políticas predominantes. Em última análise, essas decisões podem não ser do interesse de longo prazo dos contribuintes, mesmo que, superficialmente, pareçam justificadas. Por exemplo, a privatização foi um dos pilares da ampla reforma governamental que aconteceu na Austrália entre 1980 e 1990, que buscava maior eficiência por meio da competitividade no setor público. Como parte dessa reforma, quase toda a carteira de prédios de escritórios do governo federal foi privatizada, e as agências governamentais passaram a utilizar predominantemente espaços alugados (95% do total no final dos anos 2000). Muito tempo depois da privatização dessa carteira, reconheceu-se que o custo do aluguel pode ser superior ao da propriedade no longo prazo. O oposto é o caso da nacionalização excessiva da gestão de

ativos, em que a experiência de gestão direta da manutenção e reabilitação da infraestrutura por meio de modalidades administrativas ou de contratação tradicionais tem sido bastante ineficaz, em média. Nesses casos, é comum observar a falta de orçamento adequado, negligência ou atrasos na manutenção e na reabilitação da infraestrutura, custos excessivos associados ao uso e à avaliação inadequados dos insumos e preços unitários questionáveis, que convergem para uma deterioração sistêmica da infraestrutura. Detter e Fölster (2015) apresentam muitos exemplos dos impactos negativos da interferência política na gestão dos ativos do governo.

A corporativização dos ativos governamentais é um caminho a seguir? Detter e Fölster defendem que a corporativização da gestão de ativos públicos, se acompanhada de boa governança, pode proteger a gestão de ativos da interferência política e, em geral, melhorar sua eficiência e eficácia. Há exemplos que apoiam esse ponto de vista. Infelizmente, também há



várias experiências de corporativização da gestão de ativos do governo que demonstram que esta não é uma panaceia para a influência política. Por exemplo, algumas corporações de gestão de ativos no Canadá ainda se mostraram suscetíveis à influência política (McKellar, 2006). Em suma, não há consenso sobre essa questão.

Outra ferramenta possível para isolar a gestão dos ativos do governo da interferência política pode ser a terceirização para empresas do setor privado. Entretanto, é preciso estudar mais profundamente se a terceirização é uma ferramenta eficaz e apartidária para a gestão de ativos governamentais. A Austrália, onde várias formas de terceirização vêm sendo experimentadas há muito tempo, poderia servir como um estudo de caso. Atualmente, três empresas privadas, incluindo a Jones Lang LaSalle, prestam serviços de *leasing* e gestão de instalações para mais de 90 entidades da Commonwealth.⁷

Tecnologias de informação e comunicação

A revolução tecnológica abre um mundo de possibilidades para fazer mais com menos, mas essas oportunidades devem ser aproveitadas. Além disso, também devem ser

usadas para responder aos outros fatores de mudança descritos aqui. A revolução da tecnologia da informação teve um impacto profundo e multifacetado na gestão dos ativos do governo.

Um importante avanço foi a criação e o uso de bancos de dados cartográficos eletrônicos de ativos e infraestrutura públicos, que permitem um inventário e uma gestão aprimorados. Idealmente, impulsionados pela crescente demanda do público por transparência na gestão dos recursos públicos, esses bancos de dados são acessíveis ao público. Um exemplo é o diretório federal de imóveis do Canadá, que é o sistema central de imóveis do governo federal. Este contém dados padronizados de propriedades de 71 organizações de custódia, incluindo 20.128 propriedades próprias e arrendadas, 39.552.192 hectares de terra, 36.862 edifícios e 27.477.420 metros quadrados de espaço vital.⁸ No entanto, um erro comum que os governos cometem é criar bancos de dados imobiliários sem um forte envolvimento dos gerentes de ativos como clientes em potencial, ou seja, sem saber como e para que finalidade o banco de dados será usado. Outro de seus erros é tentar criar um “banco de dados de tamanho único”, ou seja, criá-lo para diversos usos potenciais ao mesmo tempo.

7 <https://www.financeminister.gov.au/media-release/2017/09/15/australian-government-delivers-property-management-eficiencies>

8 <https://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/home-accueil-eng.aspx>



Figura 4. Imagens de veículos aéreos não tripulados (VANTs) versus imagens aéreas convencionais



Fonte: Composição de imagem fornecida pela KAMCO.

No entanto, a mudança mais profunda ocorre quando as informações aprimoradas sobre ativos são combinadas com a automação de processos, a integração entre sistemas de informação e outras tecnologias, como sistemas de informação geográfica (SIG) ou veículos aéreos não tripulados (VANTs), como exemplificado no caso da Korea Asset Management Corporation (KAMCO) (Quadro 1).

Outra alteração fundamental na gestão de ativos provocada pela revolução tecnológica é a mudança na forma como as pessoas trabalham. Em particular, o teletrabalho (especialmente importante durante e após a pandemia da COVID-19), as telecomunicações, assim como uma melhor análise das necessidades de espaço de trabalho dos funcionários e prestadores de serviços, levaram a uma redução no espaço total exigido pelos órgãos públicos. Além disso, a maior disponibilidade de serviços on-line para os cidadãos alterou a demanda por espaço físico anteriormente usado para

serviços aos cidadãos. Entretanto, apesar dessa clara tendência à digitalização dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos, 90% das transações governamentais na América Latina ainda são realizadas pessoalmente (Roseth, Reyes e Santiso, 2018), ou seja, o canal presencial ou físico deve receber ampla atenção do Estado se quiser manter altos níveis de satisfação com os serviços que presta aos cidadãos.

Consolidação como prática de gestão na administração

Uma das estratégias de definição de tendências, de acordo com o modelo de governança da era digital, tem sido um interesse renovado na consolidação como resposta ao problema da fragmentação do governo. Os exemplos incluem:

1. Consolidação de escritórios públicos em centros governamentais como uma medida para gerar eficiência e melhorar a



Quadro 1.

Como a TI transforma a gestão de ativos: o caso da Coreia

- ✓ **Melhoria da capacidade de monitoramento de ativos:** A KAMCO opera um sistema de inspeção de locais por meio de veículos aéreos não tripulados (VANTs) que sobrevoam rotas previamente estabelecidas, de modo a realizar uma inspeção abrangente dos ativos estatais. Os VANTs eliminam equívocos, como a distorção da câmera em comparação com as fotografias aéreas convencionais e corrigem os erros de GPS em comparação com as imagens aéreas, que são aproximadamente 30 vezes mais precisas do que a resolução dos vídeos de aviação, como visto na Figura 4. Por meio desses drones, a KAMCO concluiu até agora a pesquisa de 820.000 propriedades gerais e administrativas combinadas e ajudou a gerar renda financeira doméstica por meio de *leasing* e venda ao converter propriedades administrativas ociosas e não utilizadas em propriedades gerais.
- ✓ **Melhoria da transparência:** O OnBid é um sistema eletrônico estatal de alienação de ativos que apoia a alienação e o arrendamento de imóveis e propriedades por instituições públicas por meio de licitações. O OnBid é um sistema de leilão público único na Coreia que fornece informações em tempo real sobre a alienação de ativos, bem como ofertas de instituições governamentais públicas, governos locais, instituições educacionais públicas e empresas públicas. Por meio desse sistema, todo o processo de licitação pública, concorrência e compras eletrônicas é realizado como um serviço transparente e abrangente.
- ✓ **Maior precisão, conveniência e eficiência dos dados, bem como a integração da gestão de ativos do Estado:** Ao automatizar a maioria de seus processos de negócios e aumentar a entrada de dados em tempo real por meio de links para sistemas internos e externos, os problemas de acesso limitado ao trabalho e falhas na segurança das informações documentais foram resolvidos. A integração de vários sistemas de informação do Estado, como o Sistema de Gestão de Propriedade do Estado (BPM), que automatiza os principais processos de negócios da KAMCO, o Sistema de Gestão Orçamentária Digital (D-Brain) do Ministério das Finanças, o Sistema de Informações Geográficas (SIG) do Estado, o sistema eletrônico de descarte de ativos (OnBid) e muitos outros sistemas de informação públicos e privados, transformou radicalmente a maneira como a Coreia gerencia seus ativos.



Figura 5. Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, Gobierno de Minas Gerais, Brasil



Fotografia de Ronaldo Almeida / Shutterstock.com

coordenação interinstitucional. Exemplos de colocação de escritórios administrativos são as Plataformas Governamentais de Gestão Social e Gestão Financeira no Equador (Figura 6) ou a Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais no Brasil (Figura 5). Nesse último caso, o governo estadual estimou uma economia anual de aproximadamente US\$ 39 milhões, mas em 2013 e 2014 verificou uma economia de cerca de US\$ 54 milhões e US\$ 51 milhões por ano, respectivamente. Parcialmente originado das necessidades de redução de custos mencionadas acima, o agrupamento físico de instituições e funcionários também traz outros benefícios. A esse respeito, a literatura sugere que a proximidade física facilita o trabalho interinstitucional ao melhorar a comunicação, o compartilhamento de informações e a construção de confiança, ao promover uma cultura de trabalho conjunto (Multi-Agency Working and Information Sharing Project, 2013). Este hábito leva a uma maior

eficiência e eficácia na tomada de decisões, bem como a uma maior produtividade (Mendonça *et al.*, 2010).

2. Um processo generalizado de reformas governamentais com o cidadão no centro, que transfere a demanda de pontos de atendimento dispersos para centros consolidados de atendimento ao cidadão. Os exemplos incluem o Service Canada, o Services Australia, o Chile Atiende, os Centros de Atención al Ciudadano no Equador (Figura 7) e os Centros de Atención Distrital Especializada (CADE) na Colômbia. Uma avaliação de impacto do Centro de Serviços Integrados do Município de Chapparral, Colômbia (Figura 8), que consolida a prestação de serviços públicos de várias entidades em um único local, constatou que o processo teve um impacto positivo na disponibilidade, eficiência e qualidade da prestação de serviços, o que resulta em um aumento significativo na satisfação do cidadão (Cano, Roseth e Reyes, 2020).



Figura 6. Plataforma financeira do governo, Quito (Equador)



Observação: Foto fornecida por Verónica Rodríguez, gerente do projeto INMOBILIAR. O edifício compreende escritórios administrativos de 23 instituições públicas do setor financeiro, mas também restaurantes privados, lojas, uma academia e um supermercado. No primeiro andar também há 120 balcões de atendimento ao cliente que atendiam 6.000 clientes por dia antes da pandemia. No total, 8.000 pessoas visitavam a plataforma diariamente.

Figura 7. Centro de Atenção ao Cidadão, Portoviejo (Equador)



Observação: INMOBILIAR. Há 124 balcões de atendimento de 22 instituições públicas pertencentes a diferentes setores da administração no centro. Antes da pandemia, o local atendia 108.000 clientes por ano.



Figura 8. Centro de Serviços Integrados de Chaparral (Colômbia)



Fonte: Foto fornecida por Joel Korn.

3. Consolidação de tarefas administrativas em centros de serviços compartilhados. Essas são unidades que prestam serviços a mais de uma unidade governamental (OCDE, 2010) e que se beneficiam das economias de escala. Fornecem uma variedade de serviços, como financeiros (contabilidade, pagamentos); recursos humanos (salários, pensões); tecnologia da informação e comunicação (TIC) (desenvolvimento de aplicativos, centros de dados); compras públicas; gestão de frotas de veículos e gestão de instalações (edifícios etc.). Além disso, contribuíram para reduzir o custo das funções administrativas e melhorar a qualidade dos serviços.

Aprendizagem e compartilhamento de conhecimento no setor de gestão de ativos do governo

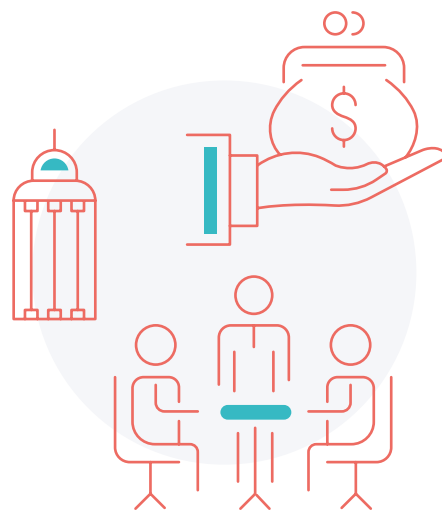
Há uma crescente comunidade profissional de produção e compartilhamento de conhecimento na gestão de ativos do governo (Kaganova, 2018). Esse fenômeno contribuiu para a profissionalização do setor e para uma gestão mais eficiente. No entanto, seu maior impacto foi no nível técnico profissional e não necessariamente no nível político ao desencadear uma reforma sistêmica da gestão de ativos do governo.

Em alguns países, há organizações especializadas em entidades de gestão de ativos



públicos, como o Fórum Executivo Nacional sobre Propriedade Pública, no Canadá, ou uma filial imobiliária do Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), no Reino Unido. Nos países em que essas organizações existem, estas servem como um mecanismo para a formulação e o intercâmbio de conhecimento profissional. Também criam oportunidades de *networking* para a comunicação informal entre os membros. Além disso, existem organizações internacionais de filiação para entidades governamentais (por exemplo, PuRE-Net e The Workplace Network) e a Rede de Administradores de Patrimônio Público de América Latina (RAPPAL), que desempenham funções semelhantes em nível internacional para entidades do governo central. Infelizmente, a maior parte do conhecimento e dos dados acumulados nas organizações-membros é para uso interno, pois os membros são muito sensíveis à divulgação de seus dados (ou da falta deles) e de seus problemas específicos.

Os órgãos de auditoria e supervisão do governo em vários países, como o Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO) e o Escritório de Contabilidade Geral – Entidade Fiscalizadora Superior dos EUA (GAO), desempenharam um papel fundamental ao destacar a importância da gestão adequada de ativos de capital. Estas entidades não apenas investigaram a situação atual e identificaram problemas, mas também sugeriram possíveis soluções, que serviram como catalisadores para reformas futuras.



Associações e sociedades profissionais, como a Instituição Real de Topógrafos Credenciados (RICS) no Reino Unido, a Sociedade Americana de Engenheiros Civis (ASCE), o Conselho de Pesquisa em Transporte das Academias Nacionais nos Estados Unidos, a Federação de Municípios do Canadá e o Conselho Nacional de Pesquisa do Canadá, fornecem algumas avaliações, pesquisas e orientações sobre vários tópicos de gestão de ativos. Organizações doadoras internacionais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, patrocinam o desenvolvimento de vários documentos de orientação sobre gestão de ativos.

Por fim, o setor de consultoria privada reconhece cada vez mais que a gestão de ativos públicos é um nicho de negócios, e muitas empresas estão se posicionando por meio da publicação de relatórios técnicos e de políticas e, às vezes, de pesquisas mais substanciais. Entretanto, a maioria das pesquisas, metodologias e recomendações das empresas privadas é confidencial.



Por onde começamos na América Latina?

Em muitos países da América Latina e do Caribe, a gestão de ativos públicos ainda não conseguiu gerar os benefícios potenciais que a sociedade poderia esperar. A falta de avaliações sistemáticas, políticas explícitas, informações adequadas sobre os ativos, ferramentas de gestão e tecnológicas e estruturas regulatórias e de governança obsoletas limita o impacto econômico e social desses ativos.

As restrições são observadas em diferentes estágios da gestão do patrimônio público, e se baseiam na falta de priorização da gestão de ativos em um alto nível político e na ausência de políticas claras a esse respeito. Na prática, os registros cadastrais são de baixa qualidade, há poucos parâmetros para a construção, o planejamento, o uso, a manutenção e a renovação dos bens, e não há critérios objetivos para apoiar a tomada de decisões sobre a alocação, o uso e a alienação dos bens, sua avaliação, operação e contabilidade, entre outros.

A seguir, apresentamos os desafios de gestão de ativos enfrentados pela região:

O primeiro é que a **gestão eficiente de ativos não costuma ser prioridade na agenda nacional**. A baixa prioridade dada a essa questão em nível nacional e a falta de políticas nacionais específicas refletem-se diretamente nos recursos financeiros limitados alocados para a gestão de ativos. De acordo com a literatura setorial, a maioria dos governos exagera no orçamento para novos investimentos em detrimento dos gastos ideais com manutenção, provavelmente devido a decisões políticas sobre a relação custo-benefício. Por exemplo, a parcela dos gastos públicos alocados para a manutenção de ativos tem sido historicamente baixa, bem distante do ideal, e foi ainda mais reduzida após o choque fiscal adverso dos últimos anos.⁹

O problema é que a redução dos gastos com manutenção preventiva de ativos antecipa

⁹ Por exemplo, entre 2008 e 2014, os recursos do Orçamento Geral do Estado do Equador alocados para manutenção aumentaram de 0,16% do PIB para cerca de 0,47% e caíram para 0,35% apenas em 2015, devido à crise do petróleo. Embora não haja consenso, Rioja (2003) argumenta que o nível ideal de gastos com manutenção está próximo de 2% do PIB. Consulte Díaz-Cassou e Ruiz-Arranz (2019) para obter mais informações.



Fotografia de Gena Melendrez / Shutterstock.com

a necessidade de substituir a infraestrutura existente e gera custos adicionais para substituí-la, já que os gastos com manutenção diminuem a taxa de depreciação dos ativos. De acordo com o exposto acima, o FMI (2014b) chamou a atenção para o fato de que os gastos com manutenção têm uma alta taxa de retorno. O FMI também constatou que as autoridades nacionais tendem a reduzir os gastos com manutenção em situações de estresse fiscal, embora esses cortes não constituam economias fiscais reais, pois aumentam os custos de reparo da infraestrutura no médio e longo prazo.

Aumentar a transparência das informações em relação aos gastos com manutenção ajudaria os cidadãos a ter voz ativa nas decisões públicas sobre manutenção versus novas construções. Uma boa gestão política da questão poderia ajudar a envolver a comunidade na conservação do patrimônio. Por exemplo, o inovador programa “My Mexico”¹⁰, desenvolvido pelo Instituto de

¹⁰ O programa incluiu atividades como feiras escolares, concursos de arte urbana voltados para jovens, criação de caricaturas, entre outras atividades. <https://www.gob.mx/indaabin/es/articulos/diferentes-instituciones-se-unen-para-conocer-valorar-y-proteger-el-patrimonio-inmobiliario-de-nuestranacion?idiom=es>



Administração e Avaliação de Bens Nacionais (INDAABIN), mostra como a sociedade pode se envolver na custódia do patrimônio público ao assumir alguns compromissos concretos sobre sua proteção e uso.

O problema da falta de priorização política da questão tem outras consequências. Por exemplo, enfraquece a posição das entidades responsáveis pela administração do patrimônio público em face de disputas sobre invasão de terras estatais. Em alguns casos, este fato levou as entidades a optarem por não publicar informações sobre propriedades públicas desocupadas para que não sejam invadidas (ocupadas ilegalmente) por terceiros, visto que temem não ter a possibilidade de recuperá-las para o Estado. Além disso, a falta de prioridades e políticas explícitas de alto nível dificulta o desenvolvimento e a implementação da racionalização estratégica da propriedade em todo o governo.

O segundo fator é a fragmentação e a grande heterogeneidade na forma como os ativos são gerenciados. Há uma **grande dispersão de critérios, instrumentos e responsabilidades, bem como diferentes perfis profissionais encarregados da gestão de ativos nas diferentes entidades públicas, o que leva a um alto grau de discricionariedade nessa tarefa.** Em muitos casos, a falta de políticas claras resulta na ausência de estruturas legais que exijam e apoiem uma gestão eficiente de ativos. Vários países da América Latina e do Caribe não têm esquemas gerais de governança consolidados que promovam a gestão eficiente desses ativos¹¹, nem as entidades têm planos de sustentabilidade e manutenção para a prestação dos serviços sob sua competência. Pior ainda, não há processos definidos para a manutenção da infraestrutura de prestação de serviços, e os sistemas de suporte tecnológico são bastante limitados e com pouca interoperabilidade com outros sistemas. Em muitos casos, os processos são manuais. Esses problemas são agravados pelo fato de que muitos governos não têm registros adequados

11 Alguns países da região estão tentando desenvolver esquemas de governança mais gerais para ativos. O Peru, por exemplo, está desenvolvendo um sistema de fornecimento nacional por meio do Decreto Legislativo 1439 de setembro de 2018, que contém a estrutura regulatória que rege a cadeia de fornecimento público. O processo abrange: (i) a Programação Plurianual de Bens, Serviços e Obras, que inclui a gestão do Quadro de Necessidades Plurianuais; (ii) a Gestão de Aquisições, que inclui a gestão de contratação, registro e monitoramento de contratos; (iii) a Administração de Bens Móveis, que inclui a gestão de armazenamento, distribuição e alienação final; e (iv) a Administração de Bens Imóveis.



Fotografía de Luz Zuluaga Photography / Shutterstock.com

das despesas de operação e manutenção (O&M) no nível da propriedade. Portanto, não há capacidade de monitorar os resultados dos gastos ou de informar o público.

No entanto, houve avanços importantes. Um exemplo é o SPUnet, desenvolvido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no Brasil, que consolidou diferentes sistemas existentes e automatizou processos críticos de gestão de patrimônio, como incorporação

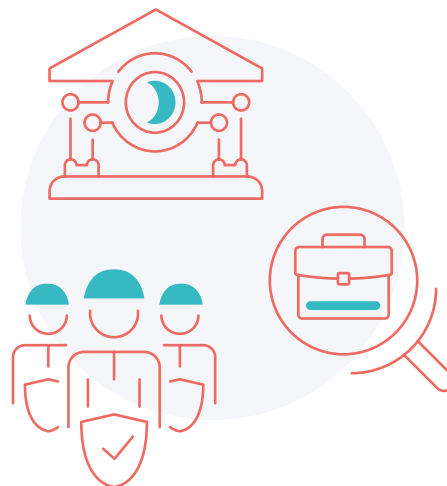
de áreas e ativos (registro físico), processamento e gestão de geoinformações, atendimento ao cliente, alocação de ativos, avaliação e contabilidade, recebimentos de capital, além de inspeção e controle.¹²

12 De acordo com dados da SPU, a SPUnet arrecadou mais de R\$ 57 milhões. <http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/spunet>



A ausência de modelos formalizados para a gestão de ativos¹³ comuns e especializados impede que haja uma administração correta, e que sua conformidade e eficiência sejam medidas e aprimoradas. Na prática, as entidades de gestão de ativos em muitos países têm apenas uma função de manutenção de registros, não uma função de eficiência de gestão. Este fato levou a uma gestão reativa de ativos e a nenhuma análise prospectiva das necessidades. Essa análise é deixada a cargo de cada entidade, o que dificulta a possibilidade de ter uma visão consolidada da disponibilidade de ativos em relação à demanda nos países.

Pode-se observar um exemplo da formalização de critérios para a gestão de ativos no



México, o que possibilita uma visão consolidada do patrimônio. A INDAABIN desenvolveu um modelo para identificar o melhor uso e ocupação de imóveis federais com base em suas características físicas, localização e potencial de desenvolvimento, a fim de aprimorar o processo de tomada de decisões. Se o contexto permitir, o modelo possibilitará a mudança de uso para um mais rentável.

O terceiro problema sistêmico é a **baixa qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisões**. As informações sobre ativos são registradas parcialmente e, muitas vezes, não estão atualizadas. Em geral, consistem em registros autodeclarados por entidades, sem mecanismos de verificação e são armazenadas em arquivos do Excel. O problema da falta de informações é tão importante que muitos países não têm um cadastro ou inventário completo de seus ativos com todas as suas características (localização exata, dimensões, estado de conservação, nível de ocupação atual etc.) e usos potenciais (administrativo, comercial, público etc.). Também não há critérios definidos para a avaliação de ativos na maioria dos casos.

13 Há diferentes tipos de ativos que exigem modelos de gestão distintos. Por exemplo, a Coreia faz distinção entre ativos administrativos e não administrativos. Os ativos administrativos são classificados em ativos de uso oficial (aqueles usados pelo governo para escritórios, projetos, escolas, residências de funcionários, complexos governamentais etc.); ativos de uso público (estradas, rios, portos, aeroportos); ativos de empresas públicas (aqueles que usam ativos estatais, como correios etc.); e ativos de conservação (aqueles que são ativos com valor cultural, locais históricos etc.). Um exemplo de um modelo de gestão especializada para um tipo de ativo poderia ser o de veículos. A agência de Administração de Serviços Gerais (GSA) gerencia a maior parte da frota de veículos (não militares) do governo federal dos Estados Unidos da América. Este processo é feito por meio de um mecanismo de *leasing* de veículos para entidades, atribuindo-os de acordo com suas necessidades, integrado com modelos de compra/venda de veículos, manutenção em oficinas autorizadas com consultores especializados de acordo com o tipo de manutenção necessária, sistemas de fornecimento de combustível que permitem a análise da eficiência do combustível e a identificação de suspeitas de desvios de fraude ou problemas mecânicos que exigem manutenção imediata, além de uma forte ênfase nos recursos de análise de dados. Este contexto viabilizou uma frota de veículos mais eficiente e moderna. Para conhecer outras possíveis tipologias de ativos e modelos de gestão, consulte o Apêndice 1.



Figura 9. Matriz de priorização estratégica do INDAABIN



Nível de qualidade da propriedade

Fonte: INDAABIN (2015). “Novo modelo de inteligência imobiliária no México”. Apresentação na TWN.

Observações

* Pode incluir alienação, arrendamento, concessão, troca de propriedade ou parceria público-privada.

**O uso pode ser mantido com melhorias, quando necessário ou o ativo pode ser alienado para o setor privado, alienado para uso por ONGs ou associações civis, doado a grupos vulneráveis, instituições acadêmicas ou centros de pesquisa.

Quando existe um cadastro, os ativos são avaliados, na melhor das hipóteses, pelo preço de compra. Isso dificulta a tomada de decisões, pois muitos desses ativos são muito antigos, foram revisados ou estão danificados pelo uso. Ao mesmo tempo, o valor da terra pode ser multiplicado por sua localização. Portanto, esses valores não são precisos. Por exemplo, no momento da incorporação, os ativos

não são avaliados pelo custo (preço de compra e todos os custos diretamente atribuíveis à aquisição), os ativos adquiridos por meio de transações sem troca não são avaliados pelo valor justo; não se aplica o modelo de custo nem o de reavaliação após o reconhecimento inicial, a depreciação não é cobrada sistematicamente ao longo da vida útil e os ativos não são desreconhecidos na alienação.



Rumo à gestão profissional de ativos públicos

No setor privado, os ativos existem para agregar valor às organizações e aos seus acionistas. Portanto, sua gestão deve estar alinhada com os objetivos da organização e deve ser realizada de forma a garantir que cumpram sua finalidade (ISO 55000, 2014). Os objetivos dos ativos imobiliários do governo são mais diversos e menos homogêneos do que no setor privado. Em particular, os ativos estão geralmente sujeitos a vários requisitos obrigatórios, são usados para prestar serviços públicos, são considerados instrumentos de política pública e costumam ter um alto nível de manutenção diferida (Kaganova e Amoils, 2020).

A implementação de um sistema de gestão de ativos ajudaria os países e as entidades governamentais a direcionar, coordenar e controlar suas atividades de gestão de ativos e gerenciar riscos, fornecendo objetivos alinhados aos objetivos organizacionais e governamentais gerais (financeiros, qualidade de serviço, ambientais,

transparência, eficiência institucional etc.). Como declarou um ex-comissário do Serviço de Edifícios Públicos da agência de Administração de Serviços Gerais (GSA) dos EUA, “o setor imobiliário deve ser um meio para atingir um fim, não um fim em si próprio. Nós, que trabalhamos com imóveis governamentais, às vezes ficamos muito encantados com a dimensão e a complexidade da carteira e nos concentramos no número de ativos ou na quantidade de metragem quadrada sob nosso controle. Quando vemos isso acontecer, precisamos dar um passo para trás e nos perguntar o que estamos tentando alcançar. Os gerentes das carteiras devem reconhecer que seu mandato não é possuir imóveis pelo simples fato de possuí-los, mas apoiar as agências locatárias no cumprimento de sua missão programática. A compreensão desse objetivo mais amplo permitiria uma análise mais completa das opções para atender às necessidades de espaço das agências e levaria a uma gestão imobiliária mais eficaz” (Dong, 2017).



Um sistema de gestão de ativos públicos forneceria respostas a algumas perguntas críticas sobre os ativos do Estado, por exemplo:

- Quais ativos estão em posse do governo e onde estão localizados? (Inventário)
- Qual é o seu valor? (Custos e taxas de reposição)
- Qual é sua condição e vida útil restante? (Análise de condição e capacidade)
- Qual é o custo anual desse ativo? (Custos operacionais e de manutenção necessários e reais)
- Para que o ativo é usado? (Uso administrativo ou comercial, serviço público etc.)
- É aconselhável manter o ativo em propriedade do Estado ou é melhor descartá-lo?
- Qual é o nível de serviço esperado do ativo e o que precisa ser feito para alcançá-lo? (Planos operacionais e de investimento)
- Quando é necessário investir ou manter um novo ativo? (Planos de investimento e operacionais)
- Qual é o nível de risco aceitável em termos de impacto financeiro, de saúde e segurança, de reputação, ambiental e social? Qual é o plano de continuidade dos negócios e de resposta a emergências?
- Como a disponibilidade de longo prazo do ativo é garantida? (Plano financeiro de curto e longo prazo)

Uma análise da literatura, das normas internacionais, como a ISO 55000, e da experiência do banco na região revela os seis componentes básicos que um sistema

SISTEMA DE GESTÃO DE ATIVOS

Um sistema de gestão de ativos é um conjunto de elementos inter-relacionados e interativos de uma organização cuja função é estabelecer a política de gestão de ativos e os objetivos desse gerenciamento, bem como os processos necessários para atingir essas metas. Nesse contexto, os elementos do sistema de gestão de ativos devem ser vistos como um conjunto de ferramentas, incluindo políticas, planos, processos comerciais e sistemas de informação, integrados para garantir a execução das atividades da gestão.

Esse tipo de gestão requer informações precisas sobre os ativos, mas um sistema de gestão de ativos é mais do que um sistema de informações gerenciais. A gestão de ativos interage com muitas funções de uma organização.

ISO 55001:2014



Figura 10. Componentes de um sistema de gestão de ativos públicos



Fonte: Elaboração dos autores.

eficiente de gestão de ativos públicos deve ter. É importante que esses componentes sejam claramente desenvolvidos, consistentes e se apliquem tanto ao ciclo de vida de ativos específicos quanto à gestão em nível de carteira. Para ilustrar a importância da consistência, considere uma questão de governança muito prática: o mandato e as responsabilidades de uma organização de

gestão de ativos devem ser acompanhados de fundos suficientes para realizá-los. Se houver um descompasso entre as responsabilidades e o financiamento, a governança enfrentará um conflito interno, e o desempenho de uma organização sob tais regras conflitantes será prejudicado. A Figura 10 mostra os seis componentes de um sistema de gestão de ativos públicos.



Governança: políticas, regulamentos e estrutura institucional

Uma política abrangente de gestão de ativos, apoiada por uma estrutura regulatória correspondente, define os princípios a serem aplicados à gestão de ativos estatais para atingir os objetivos nacionais. Por exemplo, a promulgação da Lei de Propriedade do Estado na Coreia em 1950 foi uma expressão das políticas relacionadas à propriedade do Estado. A lei inclui todos os princípios de gestão e alienação da propriedade estatal, de modo a estabelecer as relações entre os ministérios e as agências de gestão da propriedade estatal, especificando vários sistemas relacionados à propriedade estatal e os procedimentos e métodos de alienação e arrendamento.

O mecanismo pelo qual essas políticas são implementadas em nível institucional é por meio de planos estratégicos de gestão de ativos. Entretanto, o desenvolvimento e a implementação desses planos geralmente levam de 5 a 10 anos, de modo que esse processo é mostrado na Figura 10 como um elemento separado da gestão de ativos.

A governança clara da gestão de ativos públicos facilita o vínculo entre os agentes com interesse e influência sobre a questão. A governança também exige uma entidade ou área responsável pela coordenação e supervisão desse processo que envolve

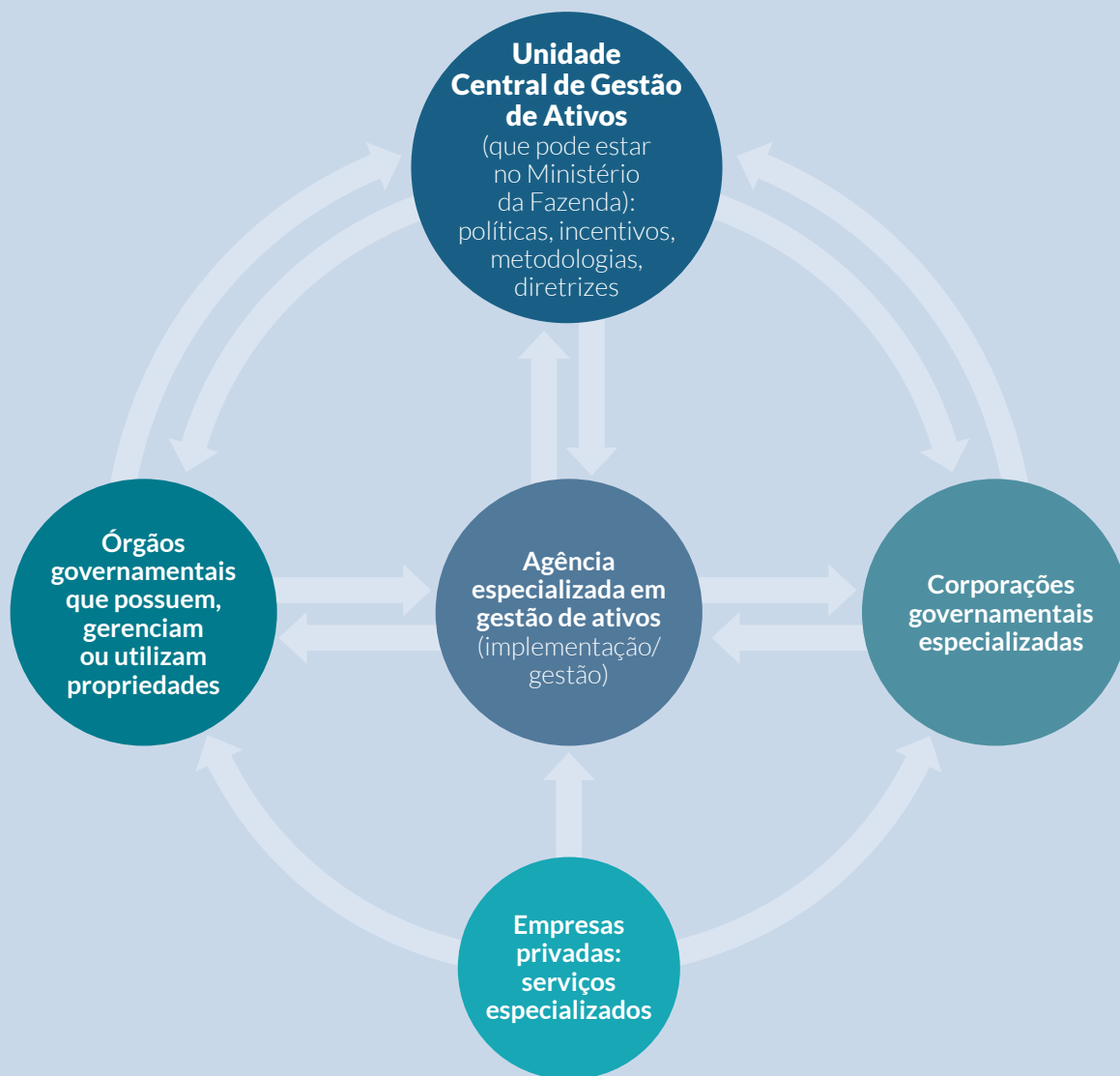
tantas outras entidades. Deve haver liderança, autoridade claramente definida, procedimentos operacionais padrão e estrutura organizacional, financiamento e recursos tecnológicos adequados para apoiar essa função complexa.

Há uma grande diversidade nos modelos usados para organizar a gestão de ativos públicos internacionalmente; não se pode esperar que um único modelo se torne uma solução universal. Na prática, os esquemas organizacionais modernos costumam incluir conglomerados complexos de várias entidades que desempenham diversas funções relacionadas à gestão de ativos e propriedades. Dois modelos básicos podem ser identificados, com muitas variações e híbridos entre eles.

Modelo 1. Agência governamental. Esse modelo, mostrado esquematicamente na Figura 11, reflete as práticas de pelo menos 25 países, incluindo Austrália, Brasil, Canadá, Equador, Indonésia, Japão, México, República da Coreia, Reino Unido e Estados Unidos. Aqui, um órgão governamental dirige a política de gestão de ativos, embora suas responsabilidades específicas possam variar. Por exemplo, no Canadá, a Secretaria do Conselho do Tesouro é responsável pela política de gestão de ativos, regulamentação, incentivos e pelo banco de dados de propriedade do governo federal. Pode ou não existir um órgão governamental especializado para implementar a gestão de ativos. Quando existe, pode atuar como gerente geral de ativos



Figura 11. Modelo 1. Agência governamental



Fonte: Extração do autor da pesquisa TWN & PuRENet 2013 e materiais do governo australiano, Departamento de Finanças.

e propriedades para outros órgãos. No Canadá, esse órgão é denominado Serviços Públicos e Contratação do Canadá. Os órgãos governamentais regulares (por exemplo, ministérios) podem ser locatários de propriedades gerenciadas por esse órgão especializado em gestão de ativos, mas, em outros casos, podem gerenciar suas próprias carteiras de propriedades, seguindo as regras definidas pela unidade central de gestão de ativos. As empresas públicas podem gerenciar

carteiras especializadas (por exemplo, propriedades excedentes, correios, aeroportos etc.). As empresas privadas também podem fornecer uma série de serviços especializados. Os objetivos desse modelo são: (i) consolidar a política, a orientação, a supervisão e os incentivos em uma entidade e localizar as operações em outra, e (ii) superar a duplicação e a fragmentação das operações que ocorrem sem a centralização da política e da coordenação operacional.



Um ponto fraco do modelo 1 é que, no geral, os órgãos públicos que possuem e usam ativos não seguem as políticas definidas pela unidade central de gestão de ativos. Historicamente, esse foi o caso no Canadá e nos Estados Unidos. Entretanto, dois mecanismos que alguns governos criaram podem ajudar a resolver esse problema de forma eficaz: incentivos e colaboração.

Os incentivos continuam sendo uma ferramenta subutilizada na gestão de ativos públicos, mas seu poder é ilustrado nas histórias de sucesso (veja o Quadro 2). Os incentivos podem ser positivos, como os ilustrados no Quadro 2, ou negativos, na forma de penalidades por não conformidade. Observe que todos os casos do Quadro 2 se referem a recompensas financeiras, portanto, é importante que a unidade central de gestão de ativos tenha o poder de definir e financiar esses incentivos.

A colaboração entre a unidade central de gestão de ativos e os futuros implementadores durante o desenvolvimento de novas políticas e padrões é essencial. É fornecido feedback aos definidores de políticas e padrões durante o processo, o que torna o produto final realisticamente aplicável, em oposição aos antiquados documentos hierárquicos que tendem a falhar por não poderem ser implementados na prática. O setor de propriedades do Departamento de Finanças do governo australiano, que atua como a unidade central de gestão de ativos, tem sido



fundamental na introdução e utilização dessa colaboração.

Por fim, uma questão importante que continua a ser explorada no modelo 1 é o nível de centralização da gestão de ativos que pode ser mais eficaz e eficiente. O Reino Unido oferece um campo de testes interessante, pois realizou a consolidação e a centralização da gestão de ativos do governo em muitas agências ou ministérios e, ao mesmo tempo, a centralização em todo o governo da gestão de ativos para propriedades de uso geral. Aparentemente, dois fatores sobrepostos impulsionaram essa reforma: a busca pela redução de custos e as agendas políticas. A antiga Unidade de Propriedade do Governo (GPU) tornou-se o Escritório de Propriedade do Governo (OGP), que supervisiona uma nova Agência de Propriedade do Governo (GPA), uma agência executiva. Iniciada pela GPU e pelo OGP, esta agência promove duas abordagens principais:

1. Uma nova estratégia imobiliária, cujo foco é realocar a maioria dos funcionários civis



Fotografia de Óscar Garces / Shutterstock.com

de agências do governo central para 18 a 22 centros governamentais com várias agências em todo o país, o que leva a uma maior consolidação dos locais do governo.

2. Transferir a propriedade de todos os ativos de uso geral (escritórios, armazéns e depósitos), além de ativos científicos não especializados, para a GPA. A GPA será responsável pela gestão estratégica e otimização da carteira, enquanto as agências

e ministérios se tornarão locatários das instalações de propriedade da GPA.

Entretanto, de acordo com a avaliação do Escritório Nacional de Auditoria (NAO, 2017b), o progresso foi limitado em ambas as iniciativas. Mais importante ainda, a justificativa comercial para centralizar a gestão e a propriedade de ativos permaneceu pouco convincente, incluindo os arranjos financeiros e operacionais sugeridos.



Quadro 2.

Incentivos para uma melhor gestão de ativos: exemplos internacionais

- ✓ **Canadá.*** Para racionalizar o estoque de ativos federais e acelerar a identificação e a alienação de ativos subutilizados e excedentes mantidos por órgãos federais, a Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá introduziu a nova política, que forneceu incentivos para a alienação e, simultaneamente, para a melhoria das práticas de gestão de ativos. Os proprietários obtiveram o direito de reter 100% dos recursos líquidos da venda de ativos excedentes, se três condições forem atendidas: (i) a agência conta com uma estrutura de investimento estratégico, incluindo um plano de investimento de capital de longo prazo, aprovado pela Secretaria do Conselho do Tesouro; (ii) os recursos da venda são reinvestidos em outros ativos da agência de acordo com a estrutura estratégica; e (iii) a agência cumpre os requisitos de relatório relacionados ao envio de dados sobre ativos alienados para o banco de dados de ativos federais.
- ✓ **Bélgica.**** As taxas de mobília para locatários do governo na Agência de Construção são isentas se os locatários cumprirem os novos padrões de espaço, como menos espaço no chão por funcionário em tempo integral, sem paredes entre as estações de trabalho e uso compartilhado de mesas.
- ✓ **Província de Ontário, Canadá.***** Qualquer município que se candidate ao financiamento de investimento de capital provincial deve preparar um plano detalhado de gestão de ativos em todo o município e mostrar como o projeto de investimento de capital solicitado se encaixa nesse plano. Os municípios têm vários anos para preparar o plano.

Fontes:

* McKellar (2006). *Alternative delivery models: The Special Purpose Corporation in Canada*. Em Kaganova e McKellar (Editores). *Government-owned asset management: international experiences*. - The Urban Institute Press, Washington, D.C.

** Meghan (The Building Agency, Bélgica), comunicação pessoal, 2015.

*** Ministério da Infraestrutura. *Regulamento sobre planejamento de gestão de ativos municipais (O. Reg. 588/17)*.



Fotografia de Chuyuss / Shutterstock.com

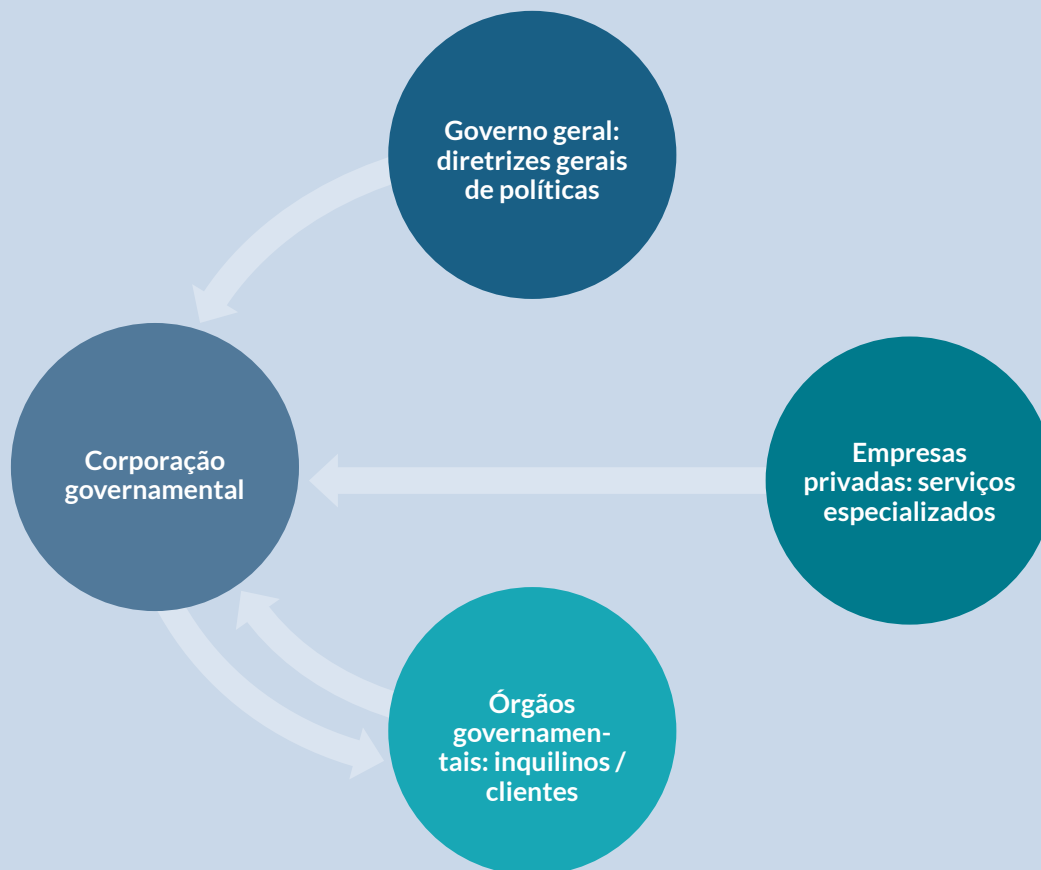
Modelo 2. Corporação. Conforme mostrado na Figura 12, uma corporação governamental conduz a gestão de ativos sob a direção geral do governo. A corporação também pode gerenciar carteiras especializadas (por exemplo, ativos excedentes), enquanto empresas privadas prestam uma série de serviços especializados. Esse modelo é usado, em maior ou menor grau, para a gestão de ativos governamentais na Áustria, Estônia, Finlândia e Letônia, todos países com populações pequenas (máximo de 9 milhões de habitantes).

A principal diferença entre o modelo de agência e o modelo de corporação está na natureza organizacional da entidade central de gestão de ativos: uma agência governamental versus uma corporação. Em geral, o uso de corporações para a gestão de ativos se difundiu na década de 1990,

embora corporações especializadas e voltadas para serviços (por exemplo, em transporte ou outra infraestrutura) já existissem anteriormente. Essas empresas costumam ser criadas por meio de legislação especial. Pertencem ao governo, mas operam com graus variados de independência (McKellar, 2006). Nos casos de melhores práticas, essas empresas são obrigadas a seguir a legislação comercial em muitos elementos essenciais de suas operações, como contabilidade, relatórios e transparência. Na prática, entretanto, o Modelo 2 é usado com muitas variações importantes de caso para caso. Por exemplo, a corporação pode ter ativos e passivos em seu balanço patrimonial ou, alternativamente, atuar como um agente de serviço exclusivo enquanto os ativos são mantidos por algum órgão governamental (McKellar, 2006). Em geral, o modelo de corporação pode ter



Figura 12. Modelo 2. Corporação



Fonte: Extração do autor da pesquisa TWN & PuRENet 2013.

muitas vantagens sobre o modelo de agência em termos de eficiência. Por exemplo, as empresas governamentais podem ser muito mais flexíveis do que as agências governamentais no que diz respeito ao número de funcionários, nível de remuneração dos funcionários, reestruturação das operações, terceirização para o setor privado ou outros aspectos. Entretanto, uma pergunta legítima a ser feita é se, até o momento, foi comprovado que um dos modelos realmente demonstra uma vantagem estratégica sobre o outro. Conforme mencionado acima,

há uma opinião bem fundamentada (Detter e Fölster, 2015) de que o modelo corporativo permite maior eficiência, juntamente com exemplos que sustentam essa opinião. No entanto, esse modelo também está associado a riscos mais altos (por exemplo, redução de ativos, dívidas elevadas), a menos que tenha uma governança muito boa.

As evidências disponíveis sugerem que o melhor modelo organizacional para um determinado país ou cidade pode variar de acordo com os seguintes fatores:



1. As funções específicas a serem desempenhadas (por exemplo, o desenvolvimento de políticas deve ser deixado para as entidades governamentais).
2. O tipo de carteira que está sendo gerenciado (por exemplo, embora um modelo corporativo possa funcionar melhor para a alienação de ativos excedentes, ambos os modelos podem funcionar bem para propriedades de uso governamental, especialmente se partes substanciais da gestão de ativos forem terceirizadas para o setor privado, como na Austrália).
3. Escopo geográfico (países pequenos versus grandes).
4. Ambientes legais.
5. Experiências regionais.

Na prática, o modelo corporativo costuma ser usado para gerenciar tipos especializados de ativos como sua função principal, como no Canadá, Colômbia, México, Portugal, Rússia, Espanha e outros países (Banco Mundial, 2015).

Até o momento, uma questão em aberto é se a consolidação de todas as carteiras (por exemplo, terrenos, edifícios e infraestrutura) em uma única empresa de gestão é uma ideia produtiva. Este cenário pode funcionar bem para países pequenos. Entretanto, para países grandes, essa organização poderia criar o risco de uma situação de “grande demais para falir”. Em resumo, a busca por melhores ambientes organizacionais para a gestão de ativos públicos continua.



Registros e informações

A falta de dados ou dados incompletos costuma ser o primeiro obstáculo a qualquer reforma. A gestão de ativos não é exceção. Os países que implementaram com sucesso um sistema de gestão de ativos foram obrigados a manter um registro de todas as informações sobre os ativos mantidos pelos diversos órgãos públicos, inclusive imóveis. Esta questão envolve a adoção de melhores práticas contábeis e facilita a transparência (Davis, 1999). O cadastro de ativos públicos deve incluir uma estimativa de seu valor. Em geral, há muitas informações dispersas entre diferentes instituições estatais, e grande parte do esforço é para coletá-las. A atribuição de valor aos ativos é uma tarefa complexa. Além do valor do investimento original ou dos valores depreciados, o valor de reposição dos ativos públicos é de interesse para fins de planejamento. Portanto, a falta de informações detalhadas de alta qualidade não é um impedimento; a estimativa pode ser abordada de forma prática com o uso de médias de custo de reposição unitário (Conway, 2006).

O caso da Nova Zelândia, discutido em mais detalhes no Capítulo 2, é um bom exemplo de como a implementação de uma reforma contábil do setor público no regime de competência (como parte de uma reforma sistêmica da gestão financeira) foi um fator fundamental para melhorar a gestão dos ativos



Fotografia da KAMCO / Complexo Nacional de Investigação de Naraquium Sejong, desenvolvido pela KAMCO

do Estado e alcançar os benefícios significativos que se pretende gerar. Conforme será mostrado, isso ocorreu porque, com a reforma, o Estado conseguiu produzir informações completas e confiáveis sobre todos os ativos que possuía, incluindo o status, a avaliação e a localização do ativo. Este fato originou os incentivos que geraram uma melhor gestão de ativos, considerando que a gestão de ativos e a gestão de riscos de ativos eram partes importantes do desempenho da propriedade, com informações disponíveis para julgar esse desempenho. Entretanto, não se iluda: a contabilidade com base no regime de

competência não garante uma boa gestão de ativos. Além disso, há muitos exemplos de boa gestão de ativos em países e cidades com contabilidade baseada em “caixa modificado”.

A maioria dos países latino-americanos também realizou reformas semelhantes com a implementação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) (BID, 2017). Embora o processo seja longo e complexo, houve um progresso significativo. Especificamente, em termos de contabilização dos principais ativos, o



alinhamento médio regional com a dimensão contábil é de 33%. No entanto, o alinhamento com a norma mais relevante (IPSAS 17 - Ativo Imobilizado) é de promissores 49%, o que indica que houve progresso no reconhecimento e na mensuração do ativo imobilizado (BID, 2017). Essa norma é particularmente importante, pois seu objetivo é “prescrever o tratamento contábil para o ativo imobilizado, a fim de permitir que os usuários das demonstrações financeiras possam discernir as informações sobre o investimento de uma entidade em seu ativo imobilizado e as mudanças nesse investimento. As principais questões na contabilização do ativo imobilizado são: (a) o reconhecimento dos ativos, (b) a determinação de seu valor contábil, e (c) os encargos de depreciação e as perdas por redução ao valor recuperável a serem reconhecidos em relação a eles” (Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, 2020). Entretanto, o acúmulo de despesas de depreciação em um Fundo de Substituição de Capital especial, que é um elemento da boa gestão de ativos, é viável e praticado em bons sistemas desta natureza, independentemente do sistema contábil. Por exemplo, a empresa de água de Tóquio economiza uma parte das tarifas de água em um fundo desse tipo para pagar por futuras obras de substituição (Suzuki *et al.*, 2010). Novamente, não se trata de sugerir que deva haver um sistema de contabilidade no regime de competência para que um país passe a gerenciar seus ativos de forma mais eficaz. O objetivo é ter uma ideia da condição, do valor e dos custos de reparo ou substituição



desses ativos; há outras maneiras de estimar essas informações.

Para uma gestão eficaz de ativos, é essencial, mas não suficiente, saber quais são os ativos, determinar seu valor ou como devem ser gerenciados para fins contábeis. É necessária uma caracterização completa dos ativos públicos. Isso significa determinar, pelo menos, a localização, a condição do ativo, o histórico de uso, a utilidade, as questões legais, a possibilidade de arrendamento ou alienação, ou se há posse não autorizada do ativo. Por exemplo, países como Singapura chegaram ao ponto de gerar um registro central de árvores (www.trees.sg), com códigos, locais e perfis de árvores correspondentes (espécie, altura, circunferência, vigor), o que melhorou a manutenção, a transparência e a responsabilidade, além de oferecer melhores serviços de parques e jardins aos cidadãos. Esses registros também são importantes para garantir ou legalizar a propriedade de bens estatais com os títulos de propriedade correspondentes.



Mecanismo de financiamento

Um sistema que permita a gestão eficiente dos ativos públicos exige fontes adequadas de financiamento e capacidade de gastos. Há três categorias principais de despesas associadas à gestão de ativos: operações e manutenção regulares, investimento de capital em renovação e substituição de ativos não financeiros existentes e investimento de capital em novos ativos não financeiros. Há várias fontes tradicionais de financiamento para essas despesas, desde receitas tributárias gerais até taxas de infraestrutura, empréstimos e transferências intergovernamentais (estas últimas para governos locais que, na maioria dos países, recebem transferências significativas, inclusive para investimento de capital). Entretanto, essas fontes costumam ser insuficientes, e os governos do mundo todo buscam novas fontes de financiamento, sobretudo para investimentos de capital ou para evitar custos. Uma categoria importante são os instrumentos de captura do valor da terra (LVC), que incluem pelo menos 16 instrumentos (Kagana, 2020). Três autoridades governamentais possibilitam esses instrumentos: (i) a autoridade do governo como proprietário de terras e propriedades (por exemplo, para firmar parcerias público-privadas em terras do governo); (ii) a autoridade para regular os usos e parâmetros de uso da terra, tanto em terras de propriedade do governo quanto em terras privadas (por exemplo, para vender direitos adicionais de desenvolvimento

a incorporadores); e (iii) a autoridade para definir impostos, taxas e contribuições em espécie (ou seja, instrumentos fiscais).

Para aproveitar o potencial dos instrumentos de LVC ao máximo, os governos precisam de um ambiente político favorável. Uma prática recente nessa área é a criação de fundos de gestão de ativos públicos. Por exemplo, a Coreia criou o Fundo de Gestão de Propriedades do Estado em 2011 para melhorar a utilização dos ativos estatais. Dessa forma, o governo aliviou a carga financeira nacional ao destinar receitas, como as provenientes da alienação e do aluguel de propriedades gerais, para a compra de escritórios do governo e residências oficiais. Ao mesmo tempo, o governo conseguiu reduzir as despesas fiscais e responder ativamente às demandas administrativas ao gerenciar o fornecimento de residências oficiais e adquirir terras nacionais superiores com fundos provenientes da venda de propriedades gerais. Quando ocorre a venda dos ativos estatais, geralmente os de maior qualidade são vendidos antes, e os de menor qualidade depois, o que gera custos desnecessários para a manutenção desses últimos. Portanto, foi previsto que, se os ativos estatais de maior qualidade fossem vendidos, surgiria eventualmente o problema de ter que comprar de volta ativos semelhantes a preços de mercado, caso houvesse uma demanda administrativa por terrenos para construir prédios de órgãos governamentais no futuro. O fundo ajuda a gerenciar esse risco.



Fotografia da KAMCO / Gabinete do Procurador do Distrito de Suwon desenvolvido pela KAMCO

Nesse sentido, o Capítulo 3 explica os benefícios dos fundos de riqueza urbana em nível subnacional. Esse mecanismo libera a gestão de ativos da influência política de curto prazo, o que permite que as cidades gerem recursos significativos para financiar os tão necessários investimentos em infraestrutura. Um conceito é colocar todos os ativos municipais, tanto os usados quanto os excedentes, sob o controle e a gestão de uma corporação especial de propriedade da cidade. Em outras palavras, “fundos de terras urbanas” é um novo termo para uma versão do modelo corporativo apresentado acima. O Capítulo 3 enfatiza a importância de administrar esses fundos independentemente de influências políticas de curto prazo, de forma transparente e responsável, com o uso de práticas padrão de contabilidade e gestão do setor privado. Esse veículo de gestão é descrito como um arranjo institucional muito conveniente para os governos, pois mantém os ativos públicos sob

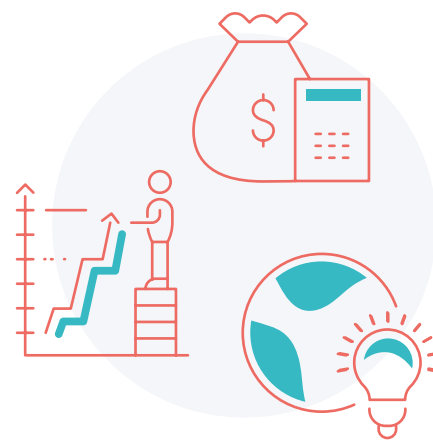
a propriedade do governo e, ao mesmo tempo, evita interferências políticas indevidas de curto prazo. O governo nomeia os auditores responsáveis pela carteira e decide a meta de dividendos e a lista de ativos que podem ser vendidos quando estiverem suficientemente desenvolvidos, mas não tem influência sobre a gestão do fundo em si. Essa separação rigorosa é fundamental para uma melhor gestão de ativos.

Dessa forma, os fundos de terras urbanas facilitam e proporcionam transparência na implementação das medidas descritas acima, como a monetização de ativos não essenciais para reinvestir os recursos em novas infraestruturas. Além disso, garantem o fluxo de recursos necessários para manter e melhorar a infraestrutura existente.

Observe que, nos exemplos apresentados no Capítulo 3, os mandatos dos fundos de riqueza urbana (UWFs) são mais restritos



do que o capítulo sugere para o “caso ideal”. Os exemplos apresentados correspondem a um modelo bem conhecido de uma corporação de desenvolvimento ou reforma fundiária de propriedade do governo que lida com uma infraestrutura setorial específica (um sistema de metrô), que a corporação financia com os lucros da exploração de um valioso terreno excedente fornecido pelo governo, a partir da reforma de uma área específica da cidade. A versão do fundo de riqueza urbana que consolidaria todos os ativos do governo (terrenos, prédios e infraestrutura) sob um único teto corporativo para toda a cidade ainda não foi testada. Enquanto isso, os profissionais expressam reservas a seu respeito (Allegheny Institute, 2018).



custo de sua eliminação. Isso é algo que costuma ser tratado de forma holística, incluindo riscos financeiros, fiscais, de reputação, ambientais, sociais, de saúde, de segurança e outros. Nem todos os riscos podem ou devem ser eliminados, mas, com informações razoavelmente adequadas, é possível obter grande progresso na mitigação de riscos com consequências significativas para os usuários em termos de custo.

Gestão de riscos

O sistema de gestão de ativos públicos também deve explicitar e monitorar o risco das decisões tomadas. Uma maneira simples de realizar essa análise é combinar a probabilidade de deterioração da qualidade do ativo com o impacto de determinados tipos de falha.

Esta questão deve ser analisada sob uma abordagem de custo-benefício para otimizar o nível de risco aceitável em relação ao

Uma boa gestão de riscos pode resultar na redução de responsabilidades, como prêmios de seguro, multas e penalidades. As ações de resposta a riscos incluem planos de emergência e de continuidade dos negócios. Esses incidentes, quando ocorrerem, devem ser investigados para identificar quais melhorias precisam ser feitas na gestão de ativos para evitar a recorrência e mitigar seus efeitos.¹⁴ Entretanto, a gestão proativa de riscos é um elemento de um sistema de gestão de ativos avançado e maduro, e sua introdução deve ser programada de forma realista.



Contratos de desempenho

Os contratos de desempenho ou de nível de serviço, quando bem elaborados, podem ser uma ferramenta muito eficaz para monitorar o desempenho dos contratados para os quais determinadas funções de gestão de ativos são terceirizadas.

Por exemplo, no caso de estradas, geralmente consistem na gestão e manutenção de pavimentos, acostamentos, obras de drenagem, sinalização vertical e horizontal, direitos de passagem, pontes e recursos de segurança do usuário, após as obras de correção inicial e as obras de reabilitação, dependendo do cumprimento dos indicadores-chave de desempenho (KPI) definidos no contrato. É necessário contemplar, no mínimo, os seguintes elementos:

1. Verificação e teste do nível de serviço.
2. Indicadores-chave de desempenho para cada elemento do caminho.
3. O sistema de monitoramento de desempenho.
4. Descontos por não conformidade com os indicadores-chave de desempenho, aplicação de multas por não conformidade e valores penalizados em caso de expiração dos prazos de correção.
5. Condição da rede rodoviária no momento da entrega ao final do contrato/tarefa.

Fonte: Guash, J.L. (2021). Road Network Maintenance and Rehabilitation: Issues, Concerns and Options.



Medição, melhoria contínua e auditoria

Este tema envolve ter conjuntos de indicadores para medir o desempenho, aplicar melhorias com base nessas medições e atribuir responsabilidades aos gerentes de ativos para gerenciar os ativos visando garantir seu uso adequado.¹⁵ As medições referem-se não apenas ao desempenho de cada ativo individual, mas também ao desempenho de todo o sistema de gestão de ativos, para verificar se está sendo eficiente e eficaz no apoio ao governo durante a gestão de seus ativos. Por exemplo, um estudo pioneiro na região, desenvolvido pelo governo equatoriano com o apoio do BID, projetou um sistema de indicadores para medir o nível de maturidade das capacidades institucionais para a gestão de ativos públicos de acordo com as dimensões da ISO 55000:2014.

Os objetivos de um sistema de gestão de ativos também são definidos em termos de níveis de serviço. Os níveis de serviço são parâmetros ou requisitos para uma atividade ou área de serviço específica, com base nos quais o desempenho do serviço pode ser medido. Esses níveis de serviço podem estar relacionados às dimensões de, por exemplo, qualidade, quantidade, confiabilidade, capacidade de resposta, aceitabilidade ambiental

e custo. Não é uma tarefa trivial definir os níveis de serviço, mas há uma vasta literatura sobre os benefícios de fazê-lo, e é claramente um insumo importante para informar a tomada de decisões oportunas sobre investimentos e gastos com manutenção, reabilitação e substituição de infraestrutura (Conway, 2006).

O uso de indicadores-chave de desempenho na gestão de ativos cresceu consideravelmente nos últimos 20 anos. Em princípio, os indicadores-chave de desempenho são usados para comparar o desempenho com o de organizações semelhantes, para a tomada de decisões (por exemplo, como atingir uma meta obrigatória) e para a elaboração de relatórios. Os indicadores-chave de desempenho também são usados na estrutura de contratos baseados em desempenho para monitorar a performance de contratados para os quais algumas funções da gestão de ativos são terceirizadas. Entretanto, os indicadores-chave de desempenho na gestão de ativos públicos são definidos principalmente por meio de abordagens ad hoc, muitas vezes sem uma justificativa inicial clara para os indicadores ou uma distinção transparente entre o desempenho dos sistemas de gestão de ativos e o desempenho das carteiras de ativos. Além disso, a maioria das organizações de gestão de ativos não exige o uso de indicadores-chave de desempenho, mas os utiliza de forma voluntária.



Tabela 1. Indicadores-chave de desempenho recomendados para uso voluntário por duas organizações profissionais de gestão de ativos

Fórum Executivo Nacional sobre Propriedade Pública do Canadá, com base em uma pesquisa com membros voluntários, 2017	PuRE-Net, 2017: indicadores comuns recomendados
Custos operacionais e de manutenção	Custos operacionais
Índice de condições das instalações (FCI)*	Taxa de vacância
Utilização do espaço (escritório) (m ² /FTE)	Utilização do espaço (m ² /FTE)
Taxa de vacância (escritório)	

Fonte: Atualização de Kaganova (2018), com base na comunicação com ambas as organizações.

Observações

* Índice de condições da instalação (FCI) = (Custo projetado para abordar deficiências na manutenção, reparo e substituição da instalação) / (Valor atual de substituição da instalação)

Não há um acordo comum sobre quais são os indicadores-chave de desempenho nem mesmo para a categoria de ativos mais simples: os edifícios de escritórios. No entanto, organizações de membros de gestores de ativos governamentais, como o Fórum Executivo Nacional sobre Propriedade Pública (NEFPP) do Canadá e a Rede de Imóveis Públicos (PuRE-Net) da Europa, estão tentando chegar a um consenso entre os membros sobre os principais indicadores a serem usados. A Tabela 1 mostra o pensamento mais recente dessas organizações.

A Tabela 1 mostra que essas duas organizações não recomendam o uso de ganhos ou taxa de retorno como indicadores comuns de desempenho, o que é um desenvolvimento positivo. O problema é que, em uma tentativa de replicar os indicadores do setor privado, estes têm sido usados incorretamente na gestão de ativos

do governo. Por exemplo, se um gestor de ativos públicos obtém receita do setor privado, como no caso da Canada Land Company, que vende terras federais excedentes para desenvolvedores privados, o uso do lucro como KPI é plenamente justificado. No entanto, se um gestor de ativos públicos receber receita de outras entidades governamentais (por exemplo, aluguel pago por agências locatárias pelo uso de prédios públicos, como no caso da agência de Administração de Serviços Gerais (GSA) dos EUA e de muitas outras entidades governamentais internacionais), o uso do lucro ou da taxa de retorno é enganoso do ponto de vista do contribuinte e não deve ser usado. Nesses casos, quando as receitas e as despesas do gestor de ativos são provenientes de orçamentos públicos, ambas são, na verdade, provenientes dos bolsos dos contribuintes, o que torna a noção de lucro discutível.



Fotografia de ESB Professional / Shutterstock.com

No estado atual da prática e do conhecimento na gestão de ativos públicos, um conjunto razoável e equilibrado de indicadores-chave de desempenho poderia incluir o seguinte::

Indicadores de propriedade/carteira:

- **Eficácia do uso da propriedade:** área por FTE; taxa de vacância.
- **Eficiência do uso da propriedade:** custos anuais de operação e manutenção por metro quadrado.
- **Condição dos ativos:** condição da propriedade.*

Indicadores do sistema de gestão de ativos:

- **Eficiência:** custos de gestão (em comparação com os níveis de mercado do setor privado)
- **Qualidade:** satisfação do cliente (locatários).

governamentais é o *balanced scorecard*, que monitora e relata o desempenho em relação a vários critérios. Por exemplo, a Divisão de Operações de Carteira do Departamento de Finanças do governo australiano utiliza os seguintes requisitos de desempenho:

- Atingir uma taxa de retorno comercial sobre a carteira.
- Manter a condição da carteira de acordo com os padrões do setor.
- Atender às necessidades futuras das entidades arrendatárias conforme acordado pelo governo.
- Manter os custos de gestão dentro dos padrões de referência do mercado.
- Pagar dividendos provenientes das operações.
- Fazer reembolsos de capital ao governo australiano para qualquer alienação da propriedade.¹⁶

16 Consulte <http://www.finance.gov.au/property/property/property-overview.html> 2 para mais informações.



Por fim, vale a pena reiterar a importância de um sistema de auditoria eficaz que ajude a promover uma gestão de ativos orientada para resultados. Por exemplo, as autoridades de auditoria nos países da UE estão desenvolvendo conhecimentos especializados entre seus funcionários para realizar auditorias relacionadas a ativos, tanto em nível central quanto municipal.



Planos estratégicos de gestão de ativos

A principal característica dos planos estratégicos de gestão de ativos é que devem ter uma visão de longo prazo (pelo menos de 5 a 10 anos) das carteiras de ativos. É necessário que sejam orientados para a implementação de políticas explícitas e incluam orientações estratégicas correspondentes, atividades, cronogramas de conformidade, indicadores de monitoramento, estimativas de custo, alocação de pessoal e um escritório dedicado para garantir a conformidade.

O plano estratégico de gestão de ativos deve incluir dois níveis de consideração:

1. Ciclo de vida de cada ativo ou sistema.

Um elemento central desses planos é o reconhecimento de que os ativos devem contribuir para os objetivos da organização e que têm um valor e uma vida útil (e, portanto, uma taxa de depreciação) que podem ser estimados e otimizados. A gestão de

ativos e as decisões tomadas nesta política e nos planos derivados dela têm impacto sobre a vida útil dos ativos, bem como sobre a qualidade do serviço que prestam, os custos de sua operação, reabilitação ou substituição e os benefícios econômicos ou sociais que podem gerar.

2. Por fim, todas essas políticas, planos e desenvolvimentos regulatórios devem ser traduzidos em um conjunto de procedimentos operacionais padrão que definam a periodicidade e os procedimentos específicos aplicáveis à gestão de ativos. Esses procedimentos são, necessariamente, setoriais e por tipo de ativo. Qualquer abordagem de política pública para otimizar os gastos com manutenção, por exemplo, deve garantir que os recursos alocados sejam usados de forma otimizada. Este cenário exige manuais de procedimentos operacionais escrupulosamente aplicados, cujos resultados devem estar sujeitos à análise de auditorias internas. Esses manuais existem para todos os tipos de ativos internacionalmente, mas devem ser formalizados e aplicados de maneira disciplinada para produzir os efeitos desejados

3. **O nível da carteira.** Essa parte do plano de gestão de ativos deve abordar questões que vão além do nível de um ativo específico. Por exemplo, quais são as necessidades de financiamento projetadas em todo o governo para substituir ativos antigos e adquirir novos ativos devido à expansão territorial? Como as carteiras devem evoluir nos próximos 10 anos e como essa transformação ocorrerá?



Gestão do ciclo de vida dos ativos

Figura 13. Estágios do ciclo de vida dos ativos públicos



Fonte: Elaboração dos autores.

Um sistema de gestão de ativos, conforme descrito até agora, fornece uma organização estruturada para o desenvolvimento, a coordenação e o controle das ações tomadas sobre os ativos durante todo o seu ciclo de vida. A

gestão de ativos com uma abordagem de ciclo de vida, conforme representado na Figura 13, desde a concepção até a alienação, permite a tomada de decisões de longo prazo e maximiza os benefícios que os ativos devem gerar.



Figura 14. Exemplo de uma matriz de priorização estratégica.



Fonte: Com base em uma entrevista com Kevin Radford, Vice-Ministro Assistente de Serviços Imobiliários, Serviços Públicos e Contratação do Canadá, 2015.

Observações

* O desinvestimento pode incluir venda, permuta, fechamento, liquidação, cisão, doação etc.

A gestão de ativos públicos deve começar com uma análise completa das necessidades e do inventário, seguida de um planejamento para garantir que os ativos necessários estejam disponíveis com a devida qualidade e pontualidade para o que o serviço precisa, ou que sejam alienados quando necessário ou desejável.

Os ativos do governo devem ser adquiridos ou mantidos com o único objetivo de maximizar o desempenho econômico, melhorar os serviços prestados aos cidadãos e respeitar outras políticas governamentais, em um ambiente de transparência com critérios pré-estabelecidos, uniformes e multifatoriais para auxiliar na tomada de decisões. Esses critérios podem combinar vários fatores, como a prioridade do ativo e seu status

(consulte o exemplo da matriz de priorização estratégica na Figura 14).

Os países que implementaram modelos eficientes de gestão de ativos consolidaram seus sistemas de investimento público e de aquisição de ativos, vinculando-os diretamente para apoiar a execução de políticas governamentais, como parte de uma função de fornecimento que atende a objetivos institucionais.

Quando o ativo está disponível, são ativadas as políticas, os padrões técnicos, os planos e os processos que regem seu uso e manutenção. Esses processos devem abranger tanto os ativos gerenciados diretamente pela entidade quanto aqueles cuja gestão foi terceirizada. Embora as responsabilidades e as complexidades do controle mudem, é



importante que continuem fazendo parte do sistema de gestão de ativos. Em geral, concorda-se que os custos de operação e manutenção durante todo o ciclo de vida do projeto devem ser identificados e registrados de forma explícita e precisa.

Por fim, é importante incorporar a avaliação como parte do ciclo de vida dos ativos públicos, para gerar evidências de seu impacto, aplicar melhorias neles ou na forma como são gerenciados e aumentar a responsabilidade pelos recursos públicos utilizados. Isso é particularmente importante no caso de ativos de grande escala.

Algumas considerações finais para os profissionais

Atualmente, a maioria dos profissionais reconhece que é raro ter a estrutura de governança, os sistemas de informação ou as estruturas contábeis perfeitas. Muitos desses elementos levam muitos anos para serem implementados. No entanto, os governos nacionais devem progredir na gestão mais eficaz de seus ativos, mesmo em condições abaixo do ideal. O que os gestores prudentes de terras e propriedades públicas devem fazer nesses casos, já que a melhoria dos sistemas de gestão de ativos costuma levar anos? As seguintes políticas e normas simples podem ajudar os governos a gerenciar esses ativos estrategicamente (Peterson e Kaganova, 2010):

pelos terras e propriedades que parecem mais valiosas.

2. Introduzir uma política que enfatize que o objetivo de vender ou reutilizar ativos subutilizados de alto valor comercial é obter o maior e melhor valor para o contribuinte. A pergunta não deve ser: uma propriedade específica está em uso, mas sim: qual é o uso mais produtivo da propriedade? (Dong, 2017).
3. Introduzir uma política segundo a qual nenhuma transação (incluindo aquelas entre órgãos públicos) pode ser realizada sem uma avaliação prévia de mercado dos ativos envolvidos na transação.
4. Introduzir uma política que exija, como regra geral, que a propriedade estatal seja alocada (vendida/alugada) a preços de mercado (com uma lista fechada de exceções). A política também deve estabelecer procedimentos para garantir que a propriedade seja negociada a esses preços. Em particular, estipule que a alocação ou alienação de terras estatais para o setor privado (incluindo o arrendamento) seja feita principalmente por meio de procedimentos competitivos transparentes: leilões em casos padrão (em que o vencedor é determinado pelo preço mais alto oferecido) ou solicitações de propostas em casos especiais (em que o vencedor é determinado por vários critérios, dos quais o preço oferecido é apenas um

1. Realizar inventário e mapa das terras e propriedades do Estado, começando



deles). A política pode estipular que, às vezes, o terreno pode ser colocado à venda sem concorrência se nenhum licitante for encontrado no leilão (por exemplo, a venda de terrenos industriais municipais na cidade de Saskatoon, Canadá).

5. Estabelecer uma lista clara dos casos em que terrenos ou propriedades do governo podem ser alocados a preços abaixo do mercado. Como parte da política, estabelecer uma regra em que, quando tais transações forem planejadas, a magnitude do subsídio indireto criado por meio do preço abaixo do mercado deve ser calculada antes de se tomar a decisão de prosseguir com a transação.
6. Estabelecer um processo sistemático para planejar e realizar uma avaliação das propriedades mais valiosas e/ou subutilizadas (independentemente de haver ou não a intenção de aliená-las) e financiar adequadamente essa avaliação.
7. Contar com avaliadores profissionais qualificados para realizar esse trabalho. Normalmente, estes são membros de uma associação profissional nacional e agem conforme os padrões internacionais de prática e os padrões internacionais de avaliação (como os promovidos pelo International Valuation Standards Council ou padrões semelhantes aceitos por uma associação nacional de avaliadores).

8. Exigir que os recursos líquidos provenientes da alienação de terrenos e propriedades sejam reinvestidos principalmente na construção de capital público. Oferecer incentivos para que os órgãos públicos façam isso (consulte o caso do Canadá no Quadro 2). Observe que as ideias descritas acima são usadas, de uma forma ou de outra, em países com gestão avançada de ativos. Por exemplo, no Canadá, os ativos federais devem ser negociados a valores de mercado, mesmo que entre duas entidades governamentais. Nos Estados Unidos, a GSA usa leilões (inclusive leilões on-line) para a alienação de ativos excedentes.

Por onde começar?

O aprimoramento ou desenvolvimento de sistemas de gestão de ativos é sempre um processo contínuo e não um esforço isolado. As experiências dos governos centrais em países que vêm trabalhando há anos para estabelecer e aprimorar os sistemas de gestão de ativos (por exemplo, Austrália e Canadá), juntamente com algumas histórias de sucesso subnacionais, sugerem o seguinte como possíveis primeiros passos:

1. Garantir o compromisso da liderança de alto nível para melhorar a gestão de ativos.
2. Estabelecer um grupo de trabalho temporário para desenvolver um plano de modernização da gestão de ativos. Todas as principais agências proprietárias de



Fotografia de Olivier Le Moal / Shutterstock.com

ativos devem participar do grupo de trabalho. O objetivo implícito de um grupo de trabalho é proporcionar a essas partes interessadas a oportunidade de discutir possíveis soluções e chegar a um acordo sobre um curso de ação, sobretudo com relação a mudanças organizacionais que, de outra forma, poderiam provocar resistência. Os especialistas em gestão de ativos devem facilitar o trabalho do grupo.

3. Encomendar uma avaliação profissional de alta qualidade da gestão de ativos (incluindo políticas, leis e regulamentações, ambientes organizacionais, sistemas e, dentro do possível, carteiras). É importante incluir recomendações sobre modernização e melhorias. A avaliação deve fornecer estimativas convincentes dos benefícios da implementação de modernização da gestão de ativos.

3. O grupo de trabalho deve desenvolver um plano de ação para iniciar a implementação com base nas recomendações da avaliação e obter apoio de alto nível para esse processo.

Na prática, a modernização será mais bem-sucedida se for defendida e liderada por um órgão de alto nível, como o Ministério da Fazenda ou equivalente. Não é recomendável começar com mudanças organizacionais, mas estas devem fazer parte de uma abordagem estratégica para a modernização da gestão de ativos. O mais importante é que as mudanças organizacionais serão mais bem-sucedidas se forem discutidas e acordadas primeiro no grupo de trabalho.



Conclusão

Rumo a uma melhor gestão de ativos na América Latina e no Caribe

A região da América Latina e do Caribe tem uma enorme riqueza inexplorada na forma de ativos públicos não contabilizados ou subutilizados. Nos países em que essa função foi otimizada, os ganhos foram enormes. A literatura internacional concorda que um programa de gestão de ativos devidamente administrado proporciona uma gestão de propriedades transparente e responsável, a melhor relação custo-benefício e economias de custo desnecessárias. Trata-se de uma tarefa complexa, mas que não pode ser adiada. A região conta com bons exemplos de uma gestão eficaz de ativos.

Um programa estratégico de gestão aprimorada de ativos públicos sustenta a capacidade do Estado de obter benefícios significativos em muitas áreas. Esses benefícios incluem receitas tributárias significativas que podem ser usadas para novos investimentos de capital; benefícios sociais decorrentes de usos mais produtivos dos ativos públicos; redução do risco de falha catastrófica da infraestrutura para os usuários de serviços públicos; níveis mais altos e mais sustentáveis de serviços para o público a um custo mais baixo; maior transparência e responsabilidade; geração de economias públicas de médio e longo prazo com a redução dos custos totais do ciclo de vida dos ativos (desde a identificação das necessidades de infraestrutura até a gestão de investimentos, manutenção, alienação e avaliação final); e melhor tomada de decisões sobre a alocação de recursos. Portanto, é essencial que os países da região produzam e divulguem informações e dados técnicos que ajudem a melhorar a gestão dos ativos públicos e, assim, contribuam para um melhor uso social e econômico dos recursos.



Apêndice 1

Tipologia dos ativos públicos de acordo com seu uso e o foco de atenção correspondente

Tipo de ativo	O que contém?	Possível ênfase, alguns exemplos
Administração do governo central	Prédios de escritórios, equipamentos, móveis, veículos etc.	<p>Desenvolvimento de recursos de gestão de manutenção.</p> <p>Gestão centralizada dos critérios, do orçamento e da execução da manutenção.</p> <p>Padrões de uso, como a combinação de centros de atendimento ao cidadão compartilhados com escritórios e atividades comerciais, ou outros usos mistos.</p> <p>Garantir a propriedade, o uso eficiente e a satisfação do usuário.</p> <p>Padrões de eficiência energética, qualidade ambiental interna, economia de recursos etc.</p> <p>Alienação de ativos não essenciais/não necessários com base em uma análise multifatorial.</p> <p>Melhorar a transparência, a auditoria e a prestação de contas.</p>
Serviços públicos de atenção especializada	Educação, saúde, jardim de infância, delegacias de polícia etc.	<p>Determinação dos critérios de qualidade do atendimento ao cliente.</p> <p>Implementação de mecanismos para medição sistemática da satisfação do usuário do serviço para melhoria contínua.</p> <p>Desenvolvimento dos níveis de serviço necessários em cada área de especialização.</p> <p>Desenvolvimento da participação privada na gestão de infraestrutura e equipamentos com base nos níveis de serviço exigidos e contratos de longo prazo com critérios de inclusão e equidade, fortalecendo a participação da comunidade.</p>



Tipo de ativo	O que contém?	Possível ênfase, alguns exemplos
Ativos de defesa	Equipamentos, armamentos, munições, instalações de manutenção de mísseis e torpedos, edifícios militares e alojamentos de pessoal, bens não relacionados ao objeto de defesa.	Estudo, sistematização e automação do gerenciamento de informações.
		Mecanismos de coordenação para garantir a direção estratégica adequada, a avaliação, a segurança e o controle do gerenciamento e da manutenção de ativos.
		Mecanismos de financiamento e eficiência no uso de recursos para garantir a manutenção.
		Transferência de ativos não relacionados à defesa.
Ativos de patrimônio e turismo	Distritos históricos, igrejas, museus, monumentos, sítios arqueológicos, praias, florestas, parques, reservas naturais etc.	Geração de espaços para a participação privada e comunitária na valorização dos ativos, garantindo sua preservação por meio do uso comercial dos espaços, respeitando o caráter dos ativos.
Ativos associados à produtividade da economia	Geração, transmissão e distribuição de eletricidade; exploração, extração, transporte, armazenamento e distribuição de hidrocarbonetos; telecomunicações; rede rodoviária; portos; aeroportos.	Gestão de ativos que atende a critérios de especialização, com gestão por empresas públicas ou entidades responsáveis.
		Infraestruturas complexas como ativos únicos; a composição e a gestão interna desses ativos serão de responsabilidade das empresas/ entidades.
		Avaliação e monitoramento do desempenho dos ativos por meio de indicadores de níveis de operação e níveis de produção.
Ativos para uso não administrativo	Locais comerciais, terrenos baldios, terrenos agrícolas etc.	Alienação de ativos não essenciais com base em uma análise multifatorial.



Um estudo de caso da Nova Zelândia*

Ian Ball, Ph. D.

Introdução	71
O contexto da Nova Zelândia	72
Reformas na gestão financeira como um elemento de reformas mais amplas	73
Definição de “desempenho” para departamentos governamentais	74
Requisitos para uma boa gestão de ativos	76
O governo como um todo	77
Empresas estatais	79
Departamentos governamentais	80
O New Zealand Super Fund	82
Autoridades locais	84
Desafios: aqueles que foram superados e os que ainda persistem	85
Conclusão	87

* Material de apoio para o seminário do BID “Gestión de Activos Públicos: Buenas Prácticas Internacionales.” Buenos Aires, 1 a 2 de agosto de 2018.



Introdução

Este capítulo apresenta o histórico e a natureza geral das reformas contábeis e de gestão financeira realizadas pelo governo da Nova Zelândia há quase três décadas, que fornecem o contexto para as práticas de gestão de ativos no governo da Nova Zelândia e nas autoridades locais. O conteúdo descreve algumas das

principais características da gestão de ativos do governo como um todo, das empresas estatais, dos departamentos governamentais, do New Zealand Super Fund (um fundo soberano) e das autoridades locais. Por fim, discute uma série de desafios que as reformas enfrentaram e tira algumas conclusões.





O contexto da Nova Zelândia

Para contextualizar a discussão subsequente neste documento, o produto interno bruto (PIB) da Nova Zelândia em 2017 foi de NZ\$ 268 bilhões, o que equivale a US\$ 186,4 bilhões (PPP, 2017). As demonstrações financeiras do governo mostram que o total de ativos mantidos pelo governo no final de maio de 2018 era de NZ\$ 324 bilhões, dos quais NZ\$ 149 bilhões eram ativos físicos (terrenos e edifícios, ativos de infraestrutura como estradas e pontes, escolas, hospitais, veículos motorizados, equipamentos militares etc.), e os ativos financeiros (incluindo investimentos em ações, títulos negociáveis, hipotecas, depósitos de longo prazo, empréstimos estudantis, impostos e outros recebíveis, caixa e equivalentes de caixa) somam NZ\$ 153 bilhões. Esses ativos são mantidos e gerenciados por várias organizações diferentes, incluindo o Tesouro, o New Zealand Super Fund, o Reserve Bank e outros departamentos governamentais e entidades separadas da Coroa (autoridades estatutárias).



Esses ativos são mantidos e gerenciados por várias organizações diferentes, incluindo o Tesouro, o New Zealand Super Fund, o Reserve Bank e outros departamentos governamentais e entidades separadas da Coroa (autoridades estatutárias).



Reformas na gestão financeira como um elemento de reformas mais amplas

As reformas de gestão financeira da Nova Zelândia foram uma parte importante de um conjunto mais amplo de reformas de gestão pública, que, por sua vez, faziam parte de um conjunto mais amplo de reformas macroeconômicas fundamentais. Essas reformas, que começaram em 1984, foram uma tentativa de resolver problemas econômicos profundamente arraigados. A economia da Nova Zelândia era altamente regulamentada. O governo havia tido déficits ininterruptos por 20 anos, com uma baixa taxa de crescimento econômico e aumento do desemprego. As reformas tinham como objetivo obter um melhor desempenho em todos os setores da economia, inclusive no setor público.

Antes das reformas na gestão financeira, o sistema de gestão financeira do país tinha várias características que eram vistas como inibidoras de seu desempenho. Estas incluíam:

- Orçamento e contabilidade de caixa.
- Sistema de contabilidade centralizado gerenciado pelo Tesouro.
- Abordagem de entrada com regras detalhadas.
- Pouca autoridade de tomada de decisão dada aos gerentes.
- Orçamento do programa.
- Contabilidade de fundos.

O sistema de gestão financeira pública que foi projetado mudou com eficácia todas essas características. O novo sistema era baseado em números no regime de competência, descentralizado, com departamentos que executavam seus próprios sistemas de informações financeiras e focado em produtos e resultados. Além disso, proporcionava aos gerentes de departamento um poder de decisão significativo sobre o consumo de insumos e orçava com base em produtos, não em programas.



Definição de “desempenho” para departamentos governamentais



pontualidade da entrega e o custo total dos serviços. O segundo envolveria aspectos como a manutenção do capital da organização, seja ele físico, financeiro ou humano, a estratégia da organização, seus processos de gestão de riscos etc. Mais importante ainda, o proprietário estaria muito interessado nas políticas e práticas de gestão de ativos da organização.

Um elemento novo da estrutura conceitual que sustenta as reformas da gestão financeira foi a maneira como foi definido o “desempenho”. Embora essa definição tenha três componentes, o mais relevante para a gestão de ativos foi a distinção feita entre o desempenho avaliado pelo destinatário dos serviços de uma organização e o desempenho visto pelo proprietário da organização. O primeiro envolveria aspectos como a natureza e a quantidade dos serviços, a qualidade dos serviços, o local de entrega, a

O novo sistema exigia que o desempenho de um departamento (ou entidade da Coroa) e de seu diretor-executivo fosse avaliado em termos de ambas as dimensões de desempenho: desempenho de propriedade e desempenho de serviço. Para medir o desempenho em qualquer uma dessas dimensões, era essencial que a organização tivesse um sistema financeiro baseado em contabilidade no regime de competência. Isso era necessário para medir o custo total dos serviços produzidos (incluindo



Fotografia de 89stocker / Shutterstock.com

depreciação, custo de capital etc.), bem como, do ponto de vista do proprietário, se o capital da organização havia sido mantido. Uma das consequências de o sistema de gestão financeira ser baseado em relatórios do regime de competência foi que a organização produziu informações completas e confiáveis sobre todos os ativos que possuía, incluindo dados como status do ativo,

avaliação e localização. Este cenário criou os incentivos e as responsabilidades que levaram a uma melhor gestão de ativos, porque a gestão de ativos e a gestão de riscos relacionados a ativos eram partes importantes do desempenho da propriedade, e havia informações disponíveis para avaliar esse desempenho.



Requisitos para uma boa gestão de ativos

O uso de sistemas de informações contábeis com base no regime de competência proporcionou ao governo e às suas subentidades melhores informações sobre os ativos do governo. Para uma gestão de ativos de alta qualidade, esta questão é necessária, mas não suficiente. Além disso, são necessários arranjos institucionais bem elaborados e incentivos adequados.

Os acordos institucionais estão relacionados ao projeto organizacional, incluindo a alocação de funções, a atribuição de direitos de tomada de decisão e a independência no desempenho desses direitos, além do apoio legislativo. Esses acordos foram definidos na Lei das Empresas Estatais (*State Enterprises Act*) de 1986, na Lei do

Setor Público (*State Sector Act*) de 1988 e na Lei de Finanças Públicas (*Public Finance Act*) de 1989, bem como na legislação subsequente relacionada às entidades da Coroa e ao New Zealand Super Fund.

Os incentivos corretos foram criados, em parte, pelas disposições acima. Por exemplo, no caso das empresas estatais, a legislação exigia que operassem como empresas bem-sucedidas. No caso dos departamentos governamentais, um incentivo para uma boa gestão de ativos foi o estabelecimento de uma taxa de capital. Os departamentos eram cobrados pelo montante de capital que empregavam a uma taxa que refletia as taxas de mercado atuais.



O governo como um todo

Do ponto de vista do governo como um todo, um elemento fundamental da boa gestão de ativos está na alocação de responsabilidades. As empresas estatais têm a responsabilidade de gerenciar os ativos sob seu controle e de obter a taxa de retorno sobre esses ativos exigida pelos ministros acionistas. Os ativos necessários para prestar os serviços de um departamento governamental são alocados a esse departamento, constam de seu balanço e estão sujeitos a um encargo de capital, equivalente, em princípio, à taxa de retorno esperada das empresas estatais. Os ativos financeiros são alocados a organizações, como o New Zealand Super Fund, que deve gerar “retorno máximo sem risco indevido”.

Outros elementos da gestão de ativos do governo incluem requisitos legislativos para a publicação de demonstrações financeiras mensais, mostrando como o valor dos ativos, dos passivos e do patrimônio líquido se comportam em relação

ao orçamento; para a publicação anual de um conjunto completo de demonstrações financeiras preparadas conforme os padrões contábeis determinados de forma independente (Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público) e sujeitas a uma auditoria independente; e para a publicação, pelo menos a cada quatro anos, de uma declaração de investimento que descreve a política do governo em relação à gestão de longo prazo de seus ativos.

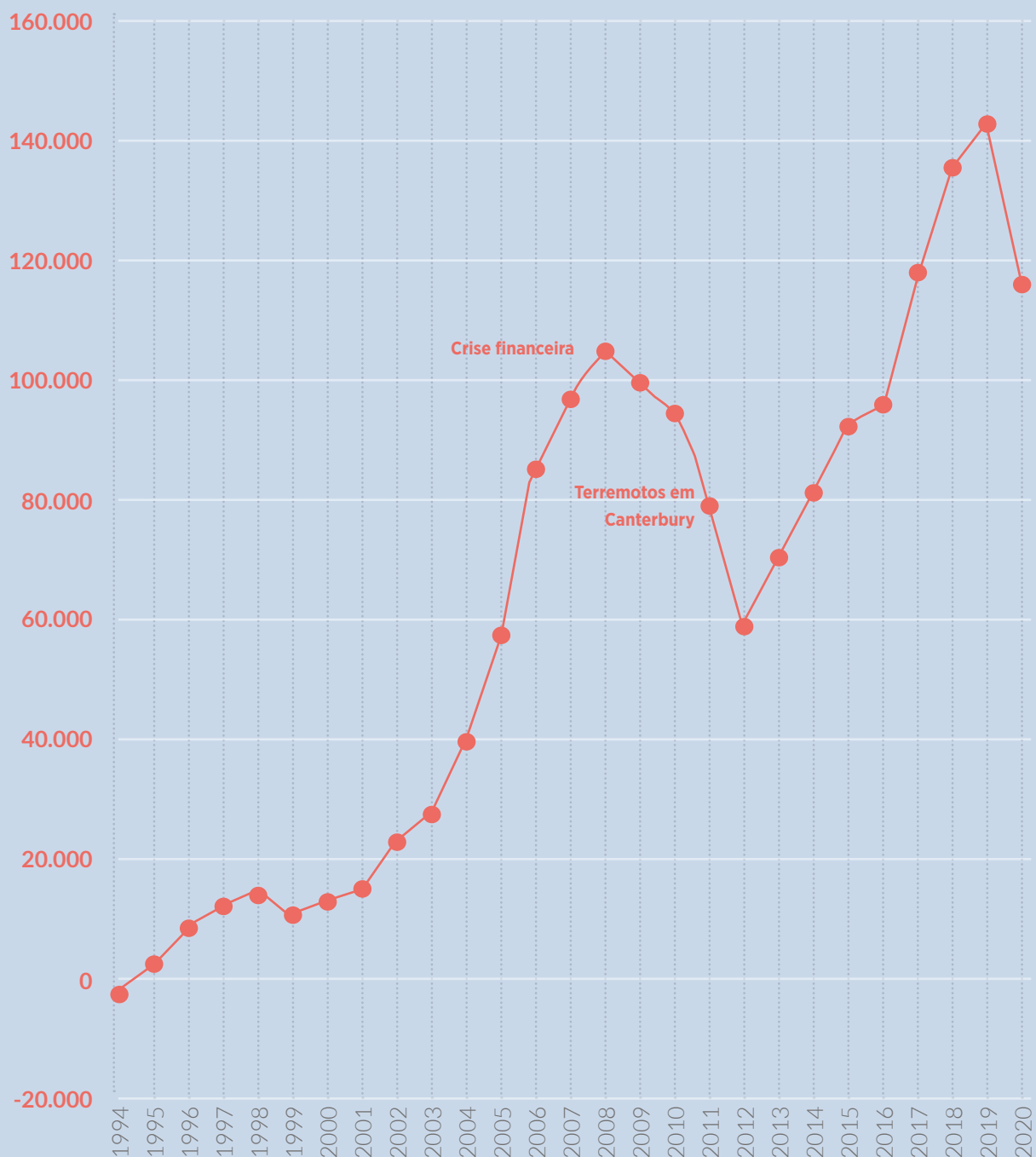
Além disso, o governo gerencia seus ativos por meio do uso de análise de risco fiscal, testes de estresse do balanço patrimonial do governo e classificações de confiança do investidor. Essas últimas são uma avaliação do Tesouro sobre a qualidade da gestão dos principais departamentos proprietários de ativos, com incentivos associados na forma de maiores delegações de autoridade às organizações que obtiverem melhores classificações.



De modo geral, a qualidade da gestão do balanço patrimonial do governo está refletida na Figura 15. É apresentada a trajetória do patrimônio líquido ao longo do período desde que as principais reformas foram introduzidas, uma trajetória que

reflete superávits anuais e aumentos no patrimônio líquido em praticamente todos os anos, exceto nos quatro anos após a crise financeira global e os dois grandes terremotos que devastaram Christchurch, a segunda cidade da Nova Zelândia.

Figura 15. Patrimônio líquido do governo da Nova Zelândia (em milhões de dólares neozelandeses)





Empresas estatais

Três elementos principais das disposições criadas para garantir uma boa gestão de ativos nas empresas estatais são: o processo de nomeação de diretores independentes selecionados com base em habilidades e experiência; a exigência legislativa de que cada empresa estatal tenha como objetivo

principal ser uma empresa bem-sucedida (consulte o extrato legislativo abaixo); e o processo de definição de expectativas formais por parte dos ministros responsáveis como proprietários da empresa estatal específica.

Parte 1. Princípios



Objetivo principal de ser uma empresa bem-sucedida

O objetivo principal de toda empresa estatal deve ser operar como um negócio bem-sucedido e, para isso, ser:

1. Tão rentável e eficiente quanto as empresas comparáveis não pertencentes à Coroa.
 2. Um bom empregador.
 3. Uma organização que demonstra um senso de responsabilidade social, levando em conta os interesses da comunidade em que opera, esforçando-se para acomodá-los ou incentivá-los sempre que possível.
-



Departamentos governamentais



Nossa riqueza inexplorada: Rumo à gestão moderna de ativos públicos

Os departamentos governamentais da Nova Zelândia mantêm seus balanços patrimoniais e são responsáveis pela administração dos ativos que utilizam na produção de seus serviços. Esses ativos podem ser terrenos e edifícios, instalações e maquinário, veículos automotores, equipamentos de escritório, entre outros. Há vários mecanismos que podem criar incentivos para uma boa gestão. Esses mecanismos variam conforme a função do departamento, o tamanho de sua base de ativos e a função do gerente individual. A

gestão de ativos de alta qualidade pode fazer parte das expectativas de desempenho de um CEO ou gerente sênior, especialmente em departamentos com uso intensivo de ativos. O fato de departamentos terem de incorrer em custos de depreciação associados a seus ativos concentra certa atenção em seus ativos. Os departamentos com grande quantidade de ativos estão sujeitos ao processo de Investor Confidence Rating, cujo componente principal é a qualidade do planejamento da gestão de ativos. Os departamentos podem vender ativos e usar os recursos para comprar outros, permitindo que um departamento altere a estrutura de seus ativos para refletir, por exemplo, mudanças na tecnologia. Além disso, conforme mencionado acima, uma taxa de capital é aplicada ao departamento, que é calculada aplicando-se a taxa ao patrimônio líquido do departamento (seus ativos menos seus passivos). Se o departamento puder reduzir sua base de



ativos, por exemplo, usando seus ativos de forma mais eficiente, poderá manter a redução associada no encargo de capital e aplicá-la a outros insumos que deseja adquirir.

O trecho a seguir resume os benefícios da cobrança de capital:



Cobrança de capital



Ajuda a garantir que os preços de bens e serviços produzidos por órgãos governamentais reflitam os custos totais de produção. Permite comparar los costos de producción con los de otros productores (ya sea del sector público o privado).



Permite comparar os custos de produção com os de outros produtores (do setor público ou privado).



Deixa explícito o custo da Coroa para manter seu investimento de capital e cria um incentivo para que os órgãos façam uso adequado do capital de giro e alienem os ativos fixos excedentes.



Ajuda (como parte de um modelo de custo total) a manter uma “igualdade de condições” entre as licitações dos setores público e privado para licitações competitivas.



O New Zealand Super Fund

O New Zealand Super Fund administra cerca de NZ\$ 40 bilhões em ativos financeiros e foi criado para reduzir o impacto do envelhecimento da população da Nova Zelândia e o consequente aumento dos pagamentos de pensão no balanço patrimonial do governo. Os acordos institucionais que garantem que os ativos administrados pelo New Zealand Super Fund sejam administrados no interesse público de longo prazo incluem: acordos de governança para a nomeação de curadores e a administração dos ativos do fundo; e objetivos do fundo prescritos pela legislação.

Os acordos de governança podem ser descritos como “de dois braços”, ou seja, a seleção de candidatos para o conselho (os Guardiões) é feita por um comitê de



nomeação independente, e as decisões de investimento tomadas pelos Guardiões e pela administração são independentes do governo.

Os objetivos do fundo estão especificados na legislação da seguinte forma:



Fotografia de Naruedom Yaempongsa / Shutterstock.com



Os Guardiões devem investir o fundo de maneira prudente e comercial e, ao fazê-lo, devem gerenciar o fundo de maneira a:

1. Manter as melhores práticas de gestão de carteira.
2. Maximizar os retornos sem gerar riscos desnecessários ao Fundo como um todo.
3. Evitar qualquer dano à reputação da Nova Zelândia como membro responsável da comunidade global.

O Fundo alcançou altos níveis de desempenho de investimento, como visto em seu “reconhecimento pelo JP Morgan em 2015 como o fundo soberano de melhor

desempenho do mundo, após um estudo global do desempenho do fundo em um período de cinco anos” (NZ Superfund, sem data).



Autoridades locais

As autoridades locais da Nova Zelândia operam de forma independente do governo central, com suas próprias fontes de receita e capacidade de empréstimo. No entanto, devem cumprir uma série de requisitos legislativos destinados a garantir uma gestão fiscal responsável e uma gestão sólida dos ativos. Essas responsabilidades contemplam a obrigação de ter um orçamento equilibrado a cada ano, de produzir um plano de

longo prazo com demonstrações financeiras projetadas para pelo menos 10 anos e uma estratégia de infraestrutura que abranja cada um dos próximos 30 anos. Há também uma série de requisitos de governança associados ao desenvolvimento desses planos e estratégias, projetados para garantir um alto nível de envolvimento da comunidade nos processos de planejamento e transparência nas operações do conselho.





Desafios: aqueles que foram superados e os que ainda persistem

Um estudo recente do Banco Mundial, intitulado *Regional Study on the Management, Control, and Recording of Fixed Assets*, identificou vários desafios para a implementação de reformas na gestão de ativos. Esses desafios estão relacionados a:

1. Estruturas legais e regulatórias.
2. Sobreposição de responsabilidades, comunicação e coordenação deficientes.
3. Falta de sistemas de gestão financeira informatizados e integrados.
4. Informações financeiras não confiáveis e desatualizadas.
5. Verificação, reconciliação e avaliação deficientes das categorias de ativos fixos.
6. Fraco controle interno e monitoramento externo da gestão de ativos fixos.
7. Estratégias de implementação e processo de gestão de mudanças.

Na implementação das reformas da gestão financeira na Nova Zelândia, todos esses desafios, com exceção do último, estavam presentes nos sistemas pré-existentes em algum grau. A estratégia de implementação foi devidamente elaborada e bem-sucedida, e as reformas foram concluídas, em nível departamental, em dois anos e, em nível governamental, em cinco anos. Muitos desses desafios existem quase que por definição. Por exemplo, se um governo estiver operando com base em caixa, é altamente improvável que tenha registros de ativos que atendam aos requisitos de um sistema baseado no regime de competência, sejam eles ativos de propriedade, instalações e equipamentos ou créditos fiscais.



Fotografia de Rudy Balasko / Shutterstock.com

Nossa riqueza inexplorada: Rumo à gestão moderna de ativos públicos

Entretanto, sempre haverá desafios, e o sistema da Nova Zelândia ainda pode ser considerado um trabalho em andamento. Alguns elementos estão profundamente arraigados, e é quase impossível conceber uma mudança neles. Esses elementos incluem o uso de informações baseadas no regime de competência para orçamentos, dotações e relatórios. Outros estão sujeitos a mudanças e, de fato, alguns aspectos estão sendo revisados atualmente. No entanto, no momento, parece altamente improvável que os recursos do sistema criados para incentivar a gestão de ativos de alta qualidade sejam enfraquecidos. Em vez disso, algumas das disciplinas que se



aplicam aos ativos financeiros e físicos podem ser aplicadas a outros tipos de capital, como propriedade intelectual e capital humano e ambiental.



Conclusão

Os governos possuem enormes carteiras de ativos que, em sua grande maioria, não são bem gerenciadas. O custo de oportunidade dessa má administração é igualmente enorme. O pré-requisito para explorar os retornos potenciais desses ativos é ter informações confiáveis sobre quais são os ativos e o seu valor. Essas informações e os benefícios que podem decorrer delas são parte da vantagem que os governos obtêm quando implementam sistemas de contabilidade com base no regime de competência. Simplificando, não é possível gerenciar um balanço patrimonial e os ativos presentes nele sem primeiro ter um balanço patrimonial. Um sistema de relatórios financeiros que opera em regime de competência produz esse balanço patrimonial.

O estudo de caso da Nova Zelândia, agora com quase 30 anos de existência, demonstra que a gestão financeira pública de alta qualidade, incluindo a gestão de ativos de alta qualidade e a contabilidade do setor público de alta qualidade, é possível e extremamente benéfica para a economia e a sociedade em que operam.





Como reverter a fortuna das cidades ao liberar os ativos públicos

Dag Detter

Recuperação após a COVID	89
Gestão profissional dos ativos públicos das cidades	92
A riqueza pública de Boston	93
Rumo a uma gestão profissional dos ativos nas cidades	95
Desbloqueio de valor: exemplos internacionais	97
O fundo de riqueza urbana é o “molho secreto”	101



Recuperação após a COVID

Os governos precisam de dinheiro para sobreviver às consequências da COVID-19. Ao aproveitar o valor oculto em seus balanços patrimoniais, é possível que saiam da crise de forma mais rápida e sustentável. Contudo, o sucesso depende de uma forte vontade política.

Os governos precisam de dinheiro para sobreviver às consequências da COVID-19. Ao aproveitar o valor oculto em seus balanços patrimoniais, é possível que saiam da crise de forma mais rápida e sustentável. Contudo, o sucesso depende de uma forte vontade política. Os governos de todo o mundo, e em todos os níveis, possuem uma ampla gama de ativos comerciais.

Se administrados profissionalmente, esses ativos ocultos poderiam gerar receitas adicionais, impulsionando os orçamentos públicos e fortalecendo os balanços patrimoniais. Mas, primeiro, precisamos encontrar essa mina de ouro oculta. Precisamos de um mapa de ativos.

De acordo com o FMI, o valor dos ativos públicos globais é duas vezes maior do que o dos mercados acionários globais, duas vezes maior do que o PIB global e muito maior do que a dívida pública (FMI, 2018b). No entanto, diferente dos ativos acionários negociados publicamente, essa riqueza pública costuma não ser auditada, monitorada e regulamentada. Pior ainda, na maioria dos países, esta quase não é contabilizada. Consequentemente, ao formular seus orçamentos, grande parte dos governos ignora amplamente os ativos que detém e não reconhece que, com eles, pode gerar retornos substanciais que abrem um espaço fiscal muito necessário.



Os governos poderiam usar essa margem de manobra para impulsionar o crescimento ou se proteger contra choques futuros, sem recorrer a empréstimos, esgotar a poupança existente ou serem forçados a recorrer a medidas de austeridade excessivamente dolorosas. No entanto, muitas vezes faltam incentivos para encorajar os formuladores de políticas a considerar todo o espectro de ativos comerciais públicos, conforme descrito na Figura 16, de modo que todo o balanço patrimonial do setor público possa ser usado para alcançar a recuperação econômica.

Ferramentas básicas, como a contabilidade no regime de competência, que são elementos fundamentais para alcançar maior transparência e divulgação (tanto de benefícios quanto de custos), podem permitir que os governos tomem as melhores decisões em relação à gestão dos ativos públicos, em benefício da sociedade (FMI, 2014a). Entretanto, essas ferramentas são frequentemente negligenciadas, pois levam

anos para serem implementadas e, de uma perspectiva superficial, costumam ser onerosas. Nesse meio tempo, os governos podem realizar um rápido estudo de viabilidade para dimensionar a carteira, ou seja, um “Mapa de Ativos”. Esse mapa de ativos não apenas confirmaria a suposição do tamanho da carteira de ativos, mas também o retorno potencial que poderia ser gerado se fosse gerenciado profissionalmente. Isso é algo que pode ser feito em semanas ou talvez meses, dependendo da qualidade dos dados. Além disso, é tão acessível que o risco de sofrer mais críticas por não realizar um exercício tão simples seria grande.

Se devidamente contabilizados e gerenciados profissionalmente, os ativos públicos poderiam gerar receitas adicionais no valor de 3% do PIB, impulsionando os orçamentos governamentais (FMI, 2019). Uma melhor gestão desses ativos poderia ajudar a compensar o crescente problema de endividamento enfrentado por muitos governos e apoiar o crescimento econômico futuro, enquanto os retornos adicionais poderiam ajudar a financiar bens públicos, como moradia pública, saúde e infraestrutura, ou até mesmo a transição climática, e mitigar os impactos das mudanças climáticas.

Também, as economias com patrimônio líquido mais sólido (ativos menos passivos) passam por recessões mais superficiais e se recuperam mais rapidamente após as recessões econômicas (FMI, 2019). Um patrimônio líquido mais forte também impactará o custo do endividamento do governo (FMI, 2021).



Figura 16. Ativos comerciais públicos



Geridos profissionalmente, podem gerar renda



Gestão profissional dos ativos públicos das cidades

Um primeiro passo crucial é obter uma compreensão adequada do balanço patrimonial da cidade e, em seguida, de seus ativos. Com o entendimento do valor adequado dos ativos, os contribuintes, políticos e investidores podem entender melhor as consequências de longo prazo das decisões políticas e tomar decisões que ampliem os benefícios em vez de aumentar os impostos, a dívida ou a austeridade.

A gestão eficiente dos ativos das cidades por meio dos fundos de riqueza urbana – estrutura institucional que propomos – é projetada para ser livre de influência política de curto prazo, permitirá que as cidades levem recursos significativos para financiar os tão necessários investimentos em infraestrutura.





A riqueza pública de Boston

Normalmente, as cidades não avaliam o valor de mercado de seus ativos econômicos. Entretanto, mesmo uma estimativa aproximada pode ajudar a ilustrar a grande importância econômica dos ativos públicos.

Considere uma cidade como Boston que, à primeira vista, não parece particularmente rica ou, de fato, pode ser considerada falida se for vista como uma empresa privada. A cidade relatou ativos totais no valor de US\$ 3,8 bilhões em 2014 e passivos de US\$ 4,6 bilhões, indicando um patrimônio líquido negativo (ativos menos passivos). No entanto, isso é algo que ainda subestima consideravelmente o valor real dos ativos no balanço patrimonial, sobretudo os imóveis, com um valor contábil de US\$ 1,4 bilhão. Como a maioria das cidades dos EUA, Boston informa seus ativos pelo valor contábil, avaliado a custos históricos. Se fossem divulgados usando as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (IFRS), que

permitem o uso do valor de mercado para os ativos, o valor da carteira de ativos seria significativamente maior do que o atualmente divulgado. Em outras palavras, a cidade está operando sem compreender e explorar plenamente sua riqueza oculta.

Uma estimativa do valor da carteira de imóveis da cidade de Boston, feita a partir de uma lista consolidada apenas de imóveis de propriedade pública e calculando um valor defensável, forneceu uma avaliação indicativa de cerca de US\$ 55 bilhões apenas para os imóveis. A administração e os líderes políticos da cidade de Boston desconhecem o valor dessa proporção e, portanto, não podem medir totalmente a magnitude do custo de oportunidade ao deixar esses ativos sem gestão adequada. Se tivessem a devida visibilidade, perceberiam a urgência de desenvolver esses ativos com astúcia.

A contabilidade do valor de mercado é o primeiro passo para uma gestão de ativos de qualidade. A próxima etapa é entender o rendimento ou retorno que a cidade obtém da renda e do crescimento do valor de mercado de seus ativos. Isso é algo fundamental para poder compará-lo com investimentos



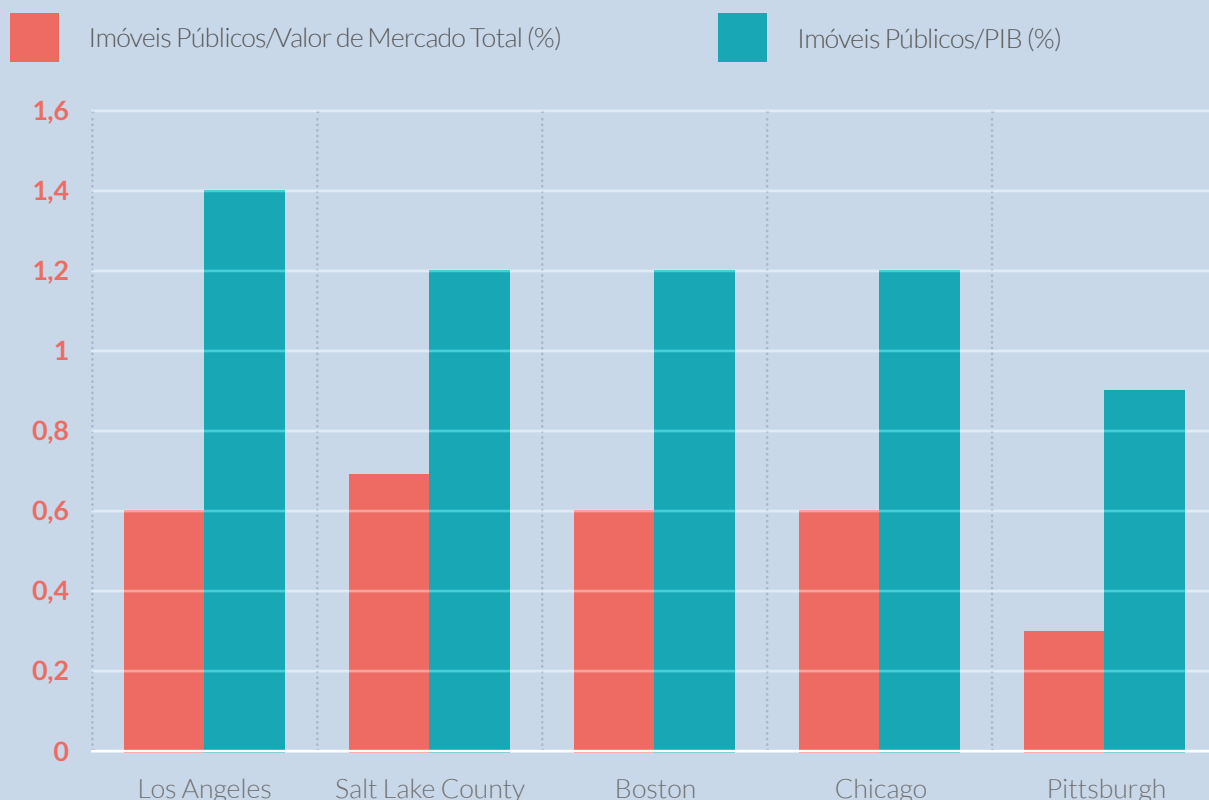
alternativos, mas também para entender se o desempenho foi satisfatório e para mostrar às partes interessadas que seus ativos estão sendo preservados de forma responsável.

Por concepção ou por padrão, Boston não informa nenhum retorno sobre seus ativos. Supondo, novamente com muita cautela, que a cidade poderia obter um retorno de 3% sobre seus ativos comerciais com uma gestão mais profissional e politicamente independente de seus ativos, um modesto retorno de 3% sobre uma carteira de US\$ 55 bilhões renderia quase US\$ 1,7 bilhão por ano. Isso é algo que quase supera em quatro vezes o atual plano de capital de Boston,

de cerca de US\$ 400 milhões. Em outras palavras, mesmo com um retorno modesto, Boston poderia quadruplicar seus investimentos em infraestrutura.

Boston não é de forma alguma excepcional. A situação representa um cenário comum entre todas as cidades dos EUA e, de fato, internacionalmente, de riqueza pública aprisionada em imóveis e outros ativos comerciais que não são otimizados. Como regra geral, as cidades possuem ativos imobiliários isoladamente (sem incluir ativos operacionais) que valem mais do que o PIB de sua jurisdição e representam mais da metade do valor total do mercado imobiliário, como mostrado na Figura 17.

Figura 17. Riqueza pública oculta.





Rumo a uma gestão profissional dos ativos nas cidades

Os ativos comerciais, de propriedade dos governos, são uma mina de ouro virtual (e, em alguns casos, literal) e vão muito além dos ativos visíveis e óbvios, como prédios oficiais, o aeroporto local, a estação de trem ou os serviços públicos. Abaixo dessa ponta do iceberg há um ecossistema de ativos menos visíveis. Muitas partes dessa vasta carteira, como

os prédios de grandes centrais telefônicas e agências dos correios, ou simplesmente os vastos espaços para documentos administrativos, precederam o advento da tecnologia que tornou suas finalidades obsoletas.

Há três etapas para uma gestão mais profissional dos ativos comerciais públicos:



Mapeamento de ativos: compilar uma lista de ativos e fazer uma avaliação indicativa da carteira de ativos, que permita uma análise informal da carteira e a solicitação de apoio público para a profissionalização da gestão dessa carteira.



Estabelecimento do fundo de riqueza urbana: estabelecer o fundo, transferir todos os ativos e nomear um conselho e auditores profissionais, de modo que o governo possa delegar totalmente a responsabilidade e a prestação de contas pela gestão da carteira.



Gestão ativa dos ativos: desenvolver um plano de negócios abrangente para a carteira como um todo e para cada segmento subjacente, como imóveis e ativos operacionais, para entender como posicionar cada ativo em seu uso mais produtivo, revelando o custo de oportunidade de usar o ativo de forma subótima.



Fotografia de TMLsPhotoG / Shutterstock.com

As cidades que mapearam com sucesso seus imóveis encontrarão milhares de ativos que se tornaram visíveis, muito além do conhecido prédio público. Todos esses ativos podem ser otimizados e gerar maior valor por meio de uma gestão mais profissional; até mesmo ativos abandonados podem ser revividos com a abordagem correta. O retorno sobre o capital pode ser obtido por meio de marketing e otimização e, por fim, da racionalização.

A comercialização exige que um plano de negócios abrangente avalie todos os ativos, inclusive aqueles que não são usados, usados por terceiros ou usados diretamente na prestação de serviços públicos, mas que podem ser: (i) realocados para locais mais lucrativos/rentáveis ou (ii) usados para gerar receitas auxiliares (por exemplo, por meio do uso adicional/alternativo de imóveis e da exploração de propriedade intelectual de propriedade pública). A otimização requer

a obtenção de economias de escala em toda a carteira e deve ser uma prioridade tão alta quanto a maximização do retorno de ativos individuais.

A racionalização envolve a identificação de ativos maduros, que são aqueles que atingiram o valor justo e nos quais o produto de uma venda pode ser reinvestido em ativos capazes de produzir um retorno maior. Os ativos maduros podem ser alienados no momento relevante do ciclo de mercado, como parte do plano de negócios mais amplo para maximizar os retornos em toda a carteira. O dinheiro gerado pelas atividades de racionalização deve estar disponível, em primeira instância, como fonte de financiamento para a realização do plano de negócios e, em última instância, para financiar investimentos em infraestrutura.



Desbloqueio de valor: exemplos internacionais



Mass Transit Railway (MTR) em Hong Kong

O MTR pagou por um sistema ferroviário do tamanho da cidade de Nova York sem usar um único dólar de impostos. Além de gerenciar esses vastos investimentos em infraestrutura, também é uma grande incorporadora imobiliária que contribuiu para um aumento significativo na entrega de novas moradias residenciais em Hong Kong. Muitas de suas estações são incorporadas a grandes empreendimentos residenciais ou complexos comerciais. Projetos residenciais e comerciais foram construídos sobre estações existentes e ao longo de novas extensões de linha. Até o momento, a empresa desenvolveu com sucesso a propriedade de aproximadamente metade das 87 estações do sistema, representando 13 milhões de metros quadrados de área de terreno. Os novos projetos que estão sendo planejados ou desenvolvidos acrescentarão mais 3,5 milhões de metros quadrados.



Empreendimento imobiliário junto ao MTR em Hong Kong / Fotografia de Daniel Fung / Shutterstock.com

Além disso, o MTR paga dividendos substanciais para a cidade, fornecendo receita para o governo pagar a dívida existente e desenvolver outros ativos (McKinsey and Company, 2016).

O rápido crescimento da economia de Hong Kong levou um estudo publicado em 1967 a sugerir a criação de uma empresa de transporte público, o que resultou na criação da MTR Corporation (originalmente Mass Transit Railway Corporation), estabelecida em 1975. A corporação é um fundo de riqueza urbana segmentado que gerencia um sistema de trânsito ferroviário integrado e é proprietária da infraestrutura ferroviária, dos terrenos adjacentes e de grande parte dos imóveis. Além disso, administra o metrô e o sistema

ferroviário de Hong Kong. Embora tenha sido listada na bolsa de valores local em 2000, o governo continua sendo o acionista majoritário. O MTR opera um sistema de transporte predominantemente ferroviário que inclui serviços domésticos e internacionais, uma ferrovia expressa de alta velocidade para o aeroporto e um sistema ferroviário leve.

Desenvolvimento do porto de Copenhague

O desenvolvimento bem-sucedido do antigo porto de Copenhague permitirá que esse fundo de riqueza urbana traga mais de 33.000 novas residências, 100.000 espaços de trabalho e uma nova universidade para mais de 20.000 alunos, além de novos parques, lojas e instalações culturais.



By og Havn em Copenhagen / Fotografia de Tomtsya / Shutterstock.com

Com o excedente financeiro de suas operações, o fundo de riqueza urbana ou By & Havn I/S (cidade e porto) de Copenhagen, como é chamado, conseguiu ajudar a financiar parte da extensão da rede de metrô local, bem como outros investimentos em infraestrutura necessários para o desenvolvimento e a cidade. Isso é feito por meio de dividendos diretos e investimentos em vários projetos.

A By & Havn é um fundo de riqueza urbana criado pela cidade de Copenhagen em 2007, com uma participação de 5% do governo nacional, para desenvolver uma série de distritos urbanos específicos. É o maior projeto de desenvolvimento urbano e fundo de riqueza urbana da Europa no momento, com uma área total de 520 hectares e o resultado de uma série de fusões de várias empresas de desenvolvimento e ativos imobiliários, de propriedade do governo local e nacional. Abrange distritos à beira-mar na área do porto de

Copenhague, totalizando 210 hectares, bem como o distrito Örestad, sem litoral, com cerca de 310 hectares entre o centro da cidade e o Aeroporto Kastrup de Copenhagen.

Estações ferroviárias do Reino Unido

A London Continental Railways Limited (LCR) é um fundo de riqueza urbana segmentado, focado no desenvolvimento de propriedades e na regeneração de terrenos em torno de várias estações ferroviárias do Reino Unido, incluindo Birmingham, Manchester e Londres. Em Londres, um dos empreendimentos mais bem-sucedidos é o da estação King's Cross, que antes era uma área abandonada de Londres.

A decisão, em 1996, de transferir a ligação ferroviária do Túnel do Canal, que conecta Paris e Londres, de Waterloo para a



Urbanização na área de King's Cross em Londres / Fotografia de ckravels.com / Shutterstock.com

estação St. Pancras, próxima a King's Cross, tornou-se o catalisador da mudança e levou o governo do Reino Unido a desenvolver a área de King's Cross por meio de uma holding separada, com a Argent, incorporadora imobiliária do Reino Unido que atuou como gerente de ativos da empresa.

King's Cross sempre desempenhou um papel vital na vida comercial da capital. O projeto de 27 acres tem um total de 743.000 metros quadrados de área bruta de uso misto, incluindo 278.700 metros quadrados de novos espaços de trabalho; cerca de 46.500 metros quadrados de lojas, cafés, bares, restaurantes e instalações de lazer; até 2.000 novas residências; uma nova universidade; e uma série de instalações educacionais, hoteleiras e culturais.

Hotel, foram reformados e reabertos. Organizações como Google, Louis Vuitton, Universal Music, Havas e a University of the Arts London decidiram se instalar aqui. Novas praças públicas, jardins e parques foram abertos, bem como restaurantes, lojas e cafés. Até 2020, haverá cerca de 50.000 pessoas estudando, morando e trabalhando em King's Cross. Em 2015, a LCR vendeu sua participação de 36,5% para a Australian Super pelo equivalente a US\$ 400 milhões.

A LCR tem outros projetos de desenvolvimento em Londres, como o projeto Stratford International Quarter, de US\$ 2,6 bilhões, centrado em estações de trem regionais e internacionais em Stratford, no leste de Londres.



O fundo de riqueza urbana é o “molho secreto”

A melhor maneira de um governo gerenciar ativos comerciais é colocá-los em uma holding comercial independente, um fundo soberano de riqueza ou um fundo de riqueza urbana em nível local e permitir que atue profissionalmente como se fosse um fundo de capital privado de propriedade pública. O fundo seria administrado sem influência política de curto prazo, de forma transparente e responsável, com o uso de práticas contábeis e de gestão relevantes do setor privado. Essas instituições são o compromisso público-privado equilibrado capaz de trabalhar em pé de igualdade com o setor privado, mas para o benefício da sociedade como um todo. Além disso, estas mantêm os ativos públicos sob a propriedade do governo e, ao mesmo tempo, evitam a interferência política indevida de curto prazo, bem como a transferência indevida de riqueza pública para o setor privado. O governo nomeia os auditores responsáveis pela carteira e toma decisões sobre a meta de dividendos e a lista de ativos que poderão ser vendidos quando estiverem

suficientemente desenvolvidos, mas não tem influência sobre a gestão diária do fundo. Essa separação rigorosa é a chave para uma melhor gestão de ativos.

Separar a gestão de ativos comerciais do ciclo político de curto prazo é algo que atende a pelo menos dois propósitos importantes:

Em primeiro lugar, o fundo de riqueza urbana permite que o governo resolva o problema de sua incapacidade inerente de assumir riscos comerciais sem recorrer a transações de terceirização, privatizações ou estruturas de parceria público-privada (PPP), muitas das quais acabam não sendo ideais para os contribuintes, conforme ilustrado pelo malfadado acordo de privatização dos parquímetros de Chicago. Nos modelos de PPP e privatização, o setor privado concorda em financiar um ativo e assumir o risco comercial associado à sua gestão. Em troca, os agentes privados exigem um prêmio alto, um custo que será arcado pelos contribuintes ou usuários.



Pela natureza de sua estrutura, o fundo de riqueza urbana alivia o governo do ônus do risco comercial e, ao mesmo tempo, mantém os ativos sob propriedade pública.

Em segundo lugar, a possibilidade de usar a contabilidade no regime de competência permite que o fundo de riqueza urbana use não apenas seu próprio balanço patrimonial, mas também um balanço vinculado à demonstração de resultados. Isso é algo que permite um alinhamento muito mais próximo do ciclo de vida do ativo com a gestão de investimentos.

Embora grande parte dos países da OCDE agora apresente relatórios em um regime de competência e mostre um balanço patrimonial, a maioria continua a orçar e apresentar relatórios em um regime medieval, ou seja, em dinheiro. Resumindo, o balanço patrimonial permanece fora do processo orçamentário e, portanto, é amplamente ignorado.

A ausência de um balanço patrimonial adequado, totalmente integrado ao orçamento, distorce o incentivo para os políticos. Atualmente, os governos continuam a se concentrar principalmente na dívida, sem reconhecer o valor dos ativos físicos, usando medidas como a dívida líquida ou a dívida/PIB como metas principais. Este contexto levou a decisões de curto prazo que geram desperdício, como a privatização de serviços de água devido à necessidade de investimentos em larga escala que, de outra forma, teriam um impacto negativo sobre as medidas equivocadas da dívida.



Com uma contabilidade adequada, os governos poderiam se concentrar no patrimônio líquido, que é a medida usada no setor privado, em vez de se concentrar apenas na dívida. Com o patrimônio líquido sendo a principal meta oficial, um aumento na dívida para financiar um investimento é acompanhado por um aumento nos ativos. Isso incentivaria o investimento em ativos de propriedade do governo em vez de encorajar a privatização em massa, que pode ser feita pelos motivos errados e pelo preço errado.

O foco apenas na dívida também levou os governos a adotar técnicas financeiras muito criticadas, como a iniciativa de financiamento privado (PFI) ou as parcerias público-privadas, cuja principal vantagem era manter a dívida fora do balanço do governo. No entanto, muitas vezes isso levou a uma transferência indevida de riqueza pública para parceiros do setor privado.

Os custos iniciais de um ativo, como o projeto e a construção, geralmente são apenas uma fração do custo total da vida útil, sendo que os principais custos são os de manutenção e



Fotografia de Blue Planet Studio / Shutterstock.com

operação. Portanto, desbloquear o valor dos ativos públicos requer uma perspectiva de investimento que se estenda além do ciclo político para garantir que os ativos sejam devidamente otimizados. Quando o calendário político interfere, os gastos com manutenção de ativos competem com os gastos com educação, saúde e outros investimentos sociais que são sistematicamente priorizados por serem mais populares entre os eleitores. Gastar o valioso dinheiro dos contribuintes na manutenção de ativos pode ser politicamente arriscado, a menos que haja um balanço em uma estrutura institucional independente, como um fundo de riqueza urbana, capaz de mostrar que o dinheiro usado aumentou a riqueza líquida.

É importante ampliar a conscientização sobre o fato de que a cidade tem uma série de ativos comerciais que não são visíveis. Portanto, uma primeira etapa crucial seria a elaboração de um mapa de ativos, um estudo de viabilidade que mostrasse claramente o valor e o potencial de renda da carteira de ativos.

O mapa de ativos é a faísca que pode potencializar a vontade política e incentivar os governos a buscar uma gestão profissional de seus ativos. A COVID-19 é o impulso para induzir os governos a finalmente agir?



Referências

Agénor, P. R., 2009. Infrastructure Investment and Maintenance Expenditure: Optimal Allocation Rules in a Growing Economy. *Journal of Public Economic Theory* 11: 233-250.

Allegheny Institute for Public Policy, 2018. Questioning the 'urban wealth fund' concept. : <https://www.allegheny-institute.org/questioning-urban-wealth-fund-concept/>.

Banco Interamericano de Desenvolvimento 2017. Status of IPSAS Adoption in Latin American and Caribbean Countries. Washington, D.C.: BID.

Bloombergquint, 2018. Em breve: A Policy Mandating Asset Monetisation By State-Owned Firms. <https://www.bloombergquint.com/business/coming-soon-apolicy-mandating-asset-monetisation-bystate-owned-firms#gs.smngzFCf>

Cano, P., B. Roseth e A. Reyes, 2020. The State closer: Evaluation of the Integrated Services Center of Chaparral, Colômbia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento

Carvalho, E., A. Powell, e T. Serebrinsky, 2020. From structures to services: the road to better infrastructure in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento

Conway, F., 2006. A "Composite Image" of Central Government Asset Management Reforms. em Kaganova, O. and J. McKellar, Managing Government Property Asset: International Experiences, Vol. 1.

Davis, J., 1999. What is asset management and where do you start? American Water Works Association, 26.

Department of Finance. <http://www.finance.gov.au/property/property/propertyoverview.Html>

Department of Finance. <https://www.financeminister.gov.au/mediarelease/2017/09/15/australian-government-delivers-property-managementefficiencies>

Detter, D. e S. Fölster, 2015. The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. Camden, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

-----, 2017. The Public Wealth of Cities: How to Unlock Hidden Assets to Boost Growth and Prosperity. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.

Dong, N., 2017. The Government's Big Real Estate Opportunity Property should be a Means to an End, and Not an End Unto Itself. 18 de outubro. <http://www.govexec.com/excellence/promising-practices/2017/10/governments-big-real-estateopportunity/141744/>

Dunleavy, P. *et al.*, 2005. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

El Peruano. Decreto legislativo n.º 1439, 16 de setembro de 2018, Decreto legislativo do sistema nacional de fornecimento.

European Union. 2018. Public Assets: What's at Stake? An Analysis of Public Assets & their Management in the European Union. Bruxelas, Bélgica: Texto para discussão 089 na UE; Novembro.

Governo do Equador, Secretaria Nacional de Planejamento. <https://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

Grant, A. e D. Skilling, 2014. Beyond Budgeting: Capturing Value from

the Government's Asset Portfolio. Washington, D.C.: McKinsey Center for Government.

Harris, J., A. Senhadji, e A. Tieman, 2019. A Global Picture of Public Wealth.

IMFBlog. Washington, D.C.: IMF. <https://blogs.imf.org/2019/06/18/a-global-pictureof-public-wealth/>

HM Government. The State of the Estate in 2013. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/317974/StateOfEstate2013.pdf.

HM Government. The State of the Estate in 2016-17. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694950/WEB_CCS118_CCS1117337724-1_State_of_the_estate_for_web_Accessible_1__1_.pdf

IMF (International Monetary Fund). (2014a). Government Finance Statistics Manual 2014. Washington, D. C. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

-----, 2014b. Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. World Economic Outlook. Washington, D.C.: IMF.

-----, 2018a. Fiscal Monitor. Managing Public Wealth - Public Sector Balance Sheet Database. Washington, D.C.: IMF.

-----, 2018b. Fiscal Monitor. Managing Public Wealth. Washington, D.C.: IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>

-----, 2019. Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy. Washington, D.C.: IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/08/06/Public-Sector-Balance-Sheet-Strength-and-the-Macro-Economy-48529>

-----, 2021. The Cost of Future Policy: Intertemporal Public Sector Balance Sheets in the G7. Washington, D.C.: IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/06/The-Cost-of-Future-Policy-Intertemporal-Public-Sector-Balance-Sheets-in-the-G7-50216>

INDAABIN (Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, or National Institute of Management and Valuation of National Assets). N. d. <https://www.gob.mx/indaabin/es/articulos/diferentes-instituciones-seunen-para-conocer-valorar-y-proteger-el-patrimonio-inmobiliario-de-nuestranacion?idiom=es>

Infrastructure Report Card, 2017. <https://www.infrastructurereportcard.org/>

International Organization for Standardization, 2014. Asset Management – Overview, Principles and Terminology (ISO 55000:2014).

International Public Sector Accounting Standards Board, 2020. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. Edição 2020, Volume I. Nova Iorque, NY: International Federation of Accountants.

Kaganova, O. 2020. How American Cities Can Benefit from “Land Value Capture” Instruments in the Time of COVID-19 and Beyond. Real Estate Issues 44(18): 25 de setembro

-----, 2010/2011. Government Property Assets in the Wake of the Dual Crisis in Public Finance and Real Estate: An Opportunity to Do Better Going Forward? Real Estate Issues 35(3): 31–41.

-----, 2018. Coming of Age: Organizational Settings and Other Hot Topics. – Presentation at Government Land/Property Management Training. Washington, D.C.: World Bank, 13 e 14 de março de 2018.

Kaganova O. e J. Amoils, 2020. Central Government Property Asset Management: A Review of International Changes. Journal of Corporate Real Estate 22(3): 239–60.

Kalaitzidakis, P. e S. Kalyvitis, 2004. On the Macroeconomic Implications of Maintenance in Public Capital. Journal of Public Economics 88: 695–712.

LiveMint. 2018. Air India Mops Up Rs724 Crore Via Assets Monetisation Plan. (livemint.com). <https://www.livemint.com/Home-Page/nBAHd0CYVbcZCsOAYtCc9O/Air-India-mops-up-Rs724-crore-via-assets-monetisation-plan.html>

Malkawi, F., E. Hamilton, A. Bidgood, e O. Kaganova, 2016. Urban Land Management for Sustainable Development. Apresentação no Saudi Urban Forum.

Material de apoio para o seminário do BID “Gestión de Activos Públicos: Buenas Prácticas Internacionales”. Buenos Aires, 1 e 2 de agosto de 2018.

McKellar, J., 2006. Alternative Delivery Model: The Special Purpose Corporation in Canada. Em Kaganova e McKellar (Editores). Managing Government Property Assets: International Experiences. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

McKinsey. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/beyond-budgeting-capturing-value-from-the-governments-asset-portfolio> McKinsey & Company, 2016. The ‘Rail Plus Property’ Model: Hong Kong’s Successful Self-Financing Formula. Junho. <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/ourinsights/the-rail-plus-property-model>.

McKinsey Global Institute, 2016. Bridging Global Infrastructure Gaps. <https://www.mckinsey.com/industries/capitalprojects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>

-----, 2017. Bridging Infrastructure Gaps: Has the World Made Progress? <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/ourinsights/bridging-infrastructure-gapshas-the-world-made-progress>

Mendonça, M., N. Zenuna, G. Loureiro, e C. Sales Araujo, 2010. The Effects of Teams Co-location on Project Performance in Complex Systems, Concurrent Engineering: Collaboration, Technology Innovation and Sustainability. Nova Iorque, NY: Springer Publishing Company.

Metcalfe J. 2018. What Are Present day Good Asset Management Practices, at Both the Central and Local Levels? The Case of the UK. Apresentação em Formação em gestão de terrenos/ propriedades do governo, Banco Mundial, 13 e 14 de março de 2018.

Multi-Agency Working and Information Sharing Project, 2013. The Effects of R&D Team Co- location on Communication Patterns among R&D, Marketing, and Manufacturing. Gov.UK.

NAO (National Audit Office),
2016. Delivering the Defense Estate.
[https://www.nao.org.uk/report/
delivering-thedefence-estate/](https://www.nao.org.uk/report/delivering-thedefence-estate/)

-----, 2017. Managing the HMRC
Estate. [https://www.nao.org.uk/report/
hmrc-estate/](https://www.nao.org.uk/report/hmrc-estate/)

New Zealand Treasury. Fiscal Time
Series Historical Indicators 1972-2020.
[https://www.treasury.govt.nz/sites/default/
files/2021-03/fiscaltimeseries1972-2020-
year-end20.xlsx](https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-03/fiscaltimeseries1972-2020-year-end20.xlsx)

NZ SuperFund. N. d. [https://
www.nzsuperfund.nz/performance/
best-practice/awards/](https://www.nzsuperfund.nz/performance/best-practice/awards/)

OECD (Organisation for Economic
Cooperation and Development, 2010.
Public Administration after New Public
Management. Paris, França: OECD.

Peña, M., 2016. Propuesta de
Estrategia para la Gestión de Activos
Públicos en Ecuador. SNAP/IDB.

Peterson, G. e Kaganova, O., 2010.
Integrating Land Financing in Subnational
Fiscal Management. Policy Research
Working Paper 5409. Washington, D.C.:
Banco Mundial. [http://econ.worldbank.org/
external/default/](http://econ.worldbank.org/external/default/)



Sobre os autores

Mauricio García Mejía

Mauricio García Mejía é especialista líder em Modernização do Estado no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Antes de ingressar no BID em 2009, acumulou mais de 20 anos de experiência profissional em várias dimensões da reforma do Estado, um assunto sobre o qual também publicou extensivamente. Além disso, Mauricio foi secretário técnico da Comissão para a Modernização do Sistema de Administração da Justiça, assessor do Ministério da Presidência, gerente de desenvolvimento da Agência Peruana de Promoção do Investimento Privado e secretário técnico do Conselho Empresarial para a Promoção do Investimento Privado no Peru. Colaborou como consultor em vários projetos de desenvolvimento para organizações nacionais e internacionais, como o BID, o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e a Organização Internacional para as Migrações em 15 países. Também lecionou gestão estratégica do Estado, sistemas administrativos e gestão pública em várias universidades do Peru. Mauricio é formado em Direito pela Universidade da Costa Rica, tem mestrado em Gestão de Comunicação Política e Eleitoral pela Universidade Autônoma de Barcelona e mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela Universidade de Chile. Além disso, é mestre em Administração Pública pela Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, com especialização em Regulamentação e Análise Industrial, e doutorado em Governo e Administração Pública pela Universidade Complutense de Madri.

Olga Kaganova

Olga Kaganova é uma especialista internacionalmente reconhecida em ativos imobiliários governamentais (terrenos, edifícios e infraestrutura) e já atuou em mais de 35 países. Atualmente, é consultora independente sediada em Washington, D.C., após uma carreira bem-sucedida de 20 anos em cargos de pesquisa sênior no Urban Institute (Washington, D.C.) e no National Opinion Research Center (NORC) da Universidade de Chicago. Nos últimos 20 anos, esteve à frente dos esforços dos doadores internacionais para integrar a gestão de ativos aos programas de governança e sustentabilidade. Em projetos patrocinados principalmente pelo Banco Mundial e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional prestou consultoria a entidades do

governo central na Albânia, Chile, Colômbia, Egito, Etiópia, Quênia, Kosovo, Kuwait, Quirguistão, Macedônia, México, Montenegro, Rússia, Arábia Saudita e Tajiquistão, além de centenas de cidades no mundo, incluindo capitais como Bishkek, Moscou, Riad, Ulaanbaatar e Varsóvia. Nos Estados Unidos, prestou consultoria ao Estado da Califórnia e ao General Accountability Office, a agência de supervisão do governo federal. Publicou extensivamente sobre gestão de ativos públicos e desenvolvimento urbano. Dra. Kaganova é consultora do Fórum Executivo Nacional sobre Propriedade Pública do Canadá. É Ph. D. em Matemática Aplicada pelo Instituto de Física da Russian Academy of Sciences, em Moscou, na Rússia.

Ian Ball

Ian Ball é professor de Gestão Financeira Pública e o primeiro professor de Prática na Universidade Victoria de Wellington. Ao longo de sua carreira, Ian foi acadêmico, servidor público sênior, definidor de padrões contábeis, consultor internacional em gestão financeira pública e diretor executivo de uma organização internacional. Suas outras funções atuais incluem: presidente emérito da CIPFA International, presidente do Comitê de Auditoria das Demonstrações Financeiras do Governo da Nova Zelândia, diretor da Public Sector Performance (NZ) Ltd, consultor de contabilidade governamental da Japonica Partners e membro do Grupo Consultivo do Korea Institute of Public Finance. Ian foi diretor geral da Federação Internacional de Contadores (IFAC) (2002-2013). Anteriormente, como presidente do Comitê do Setor Público da IFAC (agora International Public Sector Accounting Standards Board), iniciou e liderou o desenvolvimento das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público. No Tesouro da Nova Zelândia (1987-1994), foi responsável (como diretor de Política de Gestão Financeira e

Controlador Central) pelo projeto do sistema de gestão financeira do governo da Nova Zelândia e pelo desenvolvimento da Lei de Finanças Públicas (*Public Finance Act*) de 1989. Foi professor de Contabilidade e Políticas Públicas na Universidade Victoria de Wellington (1994-2002), membro do New Zealand Accounting Standards Review Board e do Standards Advisory Council do International Accounting Standards Board. Mais recentemente, Ian esteve intimamente envolvido no desenvolvimento de Relatórios Integrados, tendo presidido o Grupo de Trabalho e sido membro do International Integrated Reporting Council. Ian Ball é membro vitalício da Chartered Accountants Australia and New Zealand, membro do Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e membro honorário de outras organizações profissionais de contabilidade. É bacharel pela Universidade Victoria de Wellington e doutor pela Universidade de Birmingham (Inglaterra). Publicou e fez muitas apresentações sobre contabilidade e gestão financeira do setor público.

Dag Detter

Dag Detter é um consultor de investimentos sueco, autor e palestrante sobre o tema de ativos comerciais públicos. É especialista em ativos comerciais públicos e trabalha como consultor para governos locais e nacionais, investidores e instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para ajudar a liberar a riqueza pública. Também trabalhou como banqueiro de investimentos e consultor na Ásia e na Europa, e atuou como diretor não executivo em vários conselhos de empresas públicas e privadas, incluindo a Telia, empresa sueca de telecomunicações; a Celsius, empreiteira de defesa europeia;

e a DTZ, corporação imobiliária internacional. Como ex-presidente da Stattum, a holding do governo sueco, e diretor do Ministério da Indústria responsável pelas empresas públicas, liderou a ampla reestruturação da carteira do governo nacional entre 1998 e 2001. Juntamente com Stefan Fölster, é autor de dois livros, incluindo *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth* (Palgrave), incluído no The Economist Books of the Year 2015 e no Financial Times FT's Best Books of the Year 2015. É formado em Administração de Empresas e Sinologia.

