Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020

OCDE BID

Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020

A publicação desta obra é responsabilidade da Secretaria Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos nela empregados não refletem necessariamente o ponto de vista dos países membros da OCDE ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da sua Diretoria Executiva ou dos países que representa.

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Nota de rodapé da Turquia
As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

Nota de rodapé de todos os Estados membros da União Europeia, da OCDE e da União Europeia
A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

Por favor, cite esta publicação como:
OECD (2020), *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt*.

ISBN 978-92-64-62042-1 (impresso)
ISBN 978-92-64-74556-8 (pdf)

Fotografias: Capa © Jeffrey Fisher.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2020

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

Apresentação

Esta terceira edição do Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe, *um projeto conjunto da OCDE e do BID, atende a crescente demanda por evidências quantitativas e qualitativas sobre o funcionamento dos governos da região da América Latina e do Caribe (ALC).*

A publicação abrange os principais aspectos da governança pública, possibilitando que os formuladores de políticas públicas e os cidadãos examinem o desempenho dos governos da ALC e possam compará-los a vários outros países. Esta edição contém indicadores para todo o processo de produção do governo, desde os insumos, passando pelos processos, até os resultados, e cobre finanças públicas e emprego, práticas e procedimentos orçamentários, gestão de recursos humanos, política e governança regulatória, dados abertos governamentais, integridade do setor público, compras públicas e resultados fundamentais do governo.

Agradecimentos

O *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* foi preparado pela Direção de Governança Pública da OCDE, com a liderança de Marcos Bonturi (Diretor), e pelo Setor de Instituições para o Desenvolvimento do BID, com a liderança de Moises J. Schwartz (Gerente). O trabalho foi conduzido por Zsuzsanna Lonti (OCDE), Carlos Pimenta (BID) e Santiago González (OCDE), sob a orientação de Monica Brezzi (OCDE), Emilio Pineda (BID) e Lea Giménez (BID). A publicação foi redigida por Barbara Baredes (OCDE), Maria Veronica Cetrola (BID), Santiago González (OCDE) e Alessandro Lupi (OCDE). Importantes contribuições para a redação foram oferecidas por Frederic Boehm (OCDE), Monica Brezzi (OCDE), Adam Ostry (OCDE), Barbara Ubaldi (OCDE), Edwin Lau (OCDE) e Roberto de Michele (BID) (Capítulo 1, Boa governança para a América Latina e o Caribe: representando o interesse de todos); Mariano Lafuente (BID) e Edgardo Mosqueira (BID) (Capítulo 3, Emprego público, e Capítulo 4, Instituições); Andrew Blazey (OCDE), Roberto García Lopez (BID), Delphine Moretti (OCDE), Anne Keller (OCDE), Ana María Ruiz (OCDE) e Lisa Von Trapp (OCDE) (Capítulo 5, Práticas e procedimentos orçamentários); Mariano Lafuente (BID), Luciano Srazza (BID), Daniel Gerson (OCDE) (Capítulo 6, Gestão de recursos humanos); Benjamin Gerloff (OCDE), Anna Pietikainen (OCDE), Cristiana Vitale (OCDE), Alexis Durand (OCDE), Renny Reyes (OCDE), Pedro Farias (BID), Delia Rodrigo (BID), Gustavo Zanabria (BID), Manuel Gerardo Flores Romero (OCDE), Christiane Arndt-Bascle (OCDE) e Paul Davidson (OCDE) (Capítulo 7, Política e governança regulatória); Miguel Porrúa (BID), Nicolas Dassen (BID), Arturo Rivera Perez (OCDE) (Capítulo 8, Dados abertos governamentais); Roberto de Michele (BID), Frederic Boehm (OCDE), Mariana Pratts (OCDE), Felicitas Neuhaus (OCDE) (Capítulo 9, Integridade do setor público); Leslie Harper (BID), Ana Cristina Calderón (BID), Minjoo Son (OCDE) (Capítulo 10, Compras públicas); Carlotta Ballestra (OCDE), Elena Tosetto (OCDE) (Capítulo 11, Resultados fundamentais do governo). Agradecemos também a Andrea Uhrhammer (OCDE) e Roxana Glavanov (OCDE) o apoio editorial, bem como a Jennifer Allain a sua ajuda na preparação do documento para publicação. Agradecemos a Julio Bacio Terracino (OCDE), Sebastian Nieto Parra (Centro de Desenvolvimento da OCDE) e José Antonio Ardavin (OCDE) os seus comentários. A coordenação editorial da versão em português esteve a cargo de Sarah Schineller, com a colaboração dos tradutores e editores Giovana Boselli, Eloisa Marques, Mirna Soares e Marsel de Souza. Zoltan Mikolas foi responsável pela preparação dos anexos contextuais. A capa é um desenho original de Jeffrey Fisher.

Esta publicação é o resultado das contribuições de uma grande quantidade de fontes e conhecimentos. Este trabalho foi financiado com recursos de apoio técnico do BID e se beneficiou em grande medida das contribuições da Rede BID/OEA/CRDI de Governo Eletrônico na América Latina e no Caribe (Rede GEALC), da Rede Interamericana de Compras Governamentais (RICG), da rede OCDE–ALC sobre Boas Práticas Regulatórias e da rede OCDE/BID de Altos Executivos do Orçamento na América Latina e no Caribe. Os autores expressam sua gratidão aos funcionários dos países da América Latina e do Caribe que responderam às pesquisas e ajudaram no processo de seleção e validação de dados. Além disso, agradecemos aos representantes do BID nos países e suas equipes, que sempre esclareceram dúvidas e facilitaram os canais de comunicação com as autoridades do governo.

Sumário

Prefácio 9

Resumo executivo 11

Guia do leitor 13

Introdução 19

Capítulo 1 **Boa governança para a América Latina e o Caribe: representando o interesse de todos** 23

1.1. Introdução 24
1.2. Por que a governança pública, especialmente a integridade, é importante? 26
1.3. Como garantir a integridade e responsabilização social do processo decisório governamental 31
1.4. Gestão pública sólida para implementação efetiva 38
1.5. Conclusão: atando as pontas 47

Capítulo 2 **Finanças públicas e economia** 53

2.1. Saldo fiscal das administrações públicas 54
2.2. Saldo estrutural das administrações públicas 56
2.3. Dívida bruta da administração pública 58
2.4. Receitas das administrações públicas 60
2.5. Receitas tributárias das administrações públicas 62
2.6. Despesas das administrações públicas 64
2.7. Estrutura de receitas e despesas por esfera de governo 66
2.8. Despesas das administrações públicas por classificação econômica 68
2.9. Gastos com investimentos públicos 70
2.10. Receitas fiscais de recursos naturais não renováveis (RNNR) 72

Capítulo 3 **Emprego público** 75

3.1. O emprego no setor público 76
3.2. Igualdade de gênero no emprego no setor público 78

Capítulo 4 **Instituições (CdG)** 81

4.1. Funções do centro de governo 82
4.2. Grau de influência e função do centro de governo na coordenação de políticas 84
4.3. Gestão estratégica e monitoramento no centro de governo 86

Capítulo 5 **Práticas e procedimentos orçamentários** 89

5.1. Ambiente institucional e características da autoridade central do orçamento 90
5.2. Regras fiscais 92
5.3. Quadro de gastos de médio prazo 94
5.4. Flexibilidade orçamentária 96
5.5. Orçamentos complementares e fundos de reserva 98
5.6. Vinculações orçamentárias 100
5.7. Transparência orçamentária 102
5.8. Engajamento das partes interessadas no processo orçamentário 104

Capítulo 6 **Gestão de recursos humanos** . . . 107
6.1. Organização e delegação da gestão de recursos humanos . . . 108
6.2. Recrutamento e seleção . . . 110
6.3. Flexibilidade para reestruturar o funcionalismo público . . . 112
6.4. Treinamento . . . 114
6.5. Avaliação do desempenho . . . 116
6.6. Remuneração dos servidores públicos . . . 118

Capítulo 7 **Política e governança regulatória** . . . 121
7.1. Tendências gerais e arranjos institucionais . . . 122
7.2. Participação das partes interessadas na preparação de regulações infralegais . . . 124
7.3. Análise de impacto regulatório das regulações infralegais . . . 126
7.4. Avaliação *ex post* e simplificação administrativa . . . 128
7.5. Ambiente regulatório favorável à concorrência: os indicadores PMR . . . 130
7.6. Governança dos órgãos reguladores . . . 132

Capítulo 8 **Dados abertos governamentais** . . . 135
8.1. Dados abertos governamentais: fomentando a maturidade e sustentabilidade das políticas . . . 136
8.2. Disponibilidade dos dados: conjunto de políticas, envolvimento das partes interessadas e divulgação dos dados . . . 138
8.3. Acessibilidade dos dados: formatos abertos, gratuitos e acessíveis . . . 140
8.4. Envolvimento dos usuários: promoção da conscientização e reutilização dos dados abertos governamentais . . . 142

Capítulo 9 **Integridade do setor público** . . . 145
9.1. Incorporação de políticas de integridade às organizações e a todos os níveis do governo . . . 146
9.2. Influência na tomada de decisão por meio de *lobby* e financiamento político . . . 148
9.3. Sistema de declaração de bens e interesses . . . 150
9.4. Gestão de riscos e auditoria interna para a integridade pública . . . 152

Capítulo 10 **Compras públicas** . . . 155
10.1. Dimensão das compras públicas . . . 156
10.2. Compras públicas estratégicas . . . 158
10.3. Compras públicas eletrônicas . . . 160
10.4. Órgãos centrais de compras públicas . . . 162
10.5. Compras públicas e projetos de infraestrutura . . . 164

Capítulo 11 **Resultados fundamentais do governo** . . . 167
11.1. Confiança no governo . . . 168
11.2. Desigualdade e redistribuição de renda . . . 170
11.3. Estado de direito . . . 172
11.4. Satisfação do cidadão com os serviços e as instituições públicas . . . 174

Anexo A **Índice composto sobre o uso da perspectiva de médio prazo no processo orçamentário** . . . 177

Anexo B **Classificação e definição de ocupações** . . . 179

Anexo C **Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2019** . . . 181

Anexo D **Metodologia da OCDE para a construção do índice OURdata** . . . 184

Anexo E **Índices compostos sobre a integridade do setor público** . . . 185

Anexo F **Figuras adicionais disponíveis on-line** . . . 188

Glossário . . . 189

Acompanhe as publicações da OCDE por:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Este livro contém...

StatLinks

Um serviço que transfere os arquivos Excel® da publicação on-line

Procure o logotipo *StatLinks* na parte inferior dos quadros e das figuras desta publicação. Para fazer o download da planilha Excel® correspondente, basta digitar o link na barra de endereços do seu navegador, começando pelo prefixo *http://dx.doi.org*, ou clicar no link da versão eletrônica do livro.

Prefácio

Após um forte crescimento econômico nos anos 2000, muitos países da América Latina e do Caribe (ALC) vêm experimentando uma desaceleração nos últimos anos. O crescimento econômico sofreu um golpe com a queda dos preços das *commodities*, a baixa produtividade e a persistência de uma elevada desigualdade, afetando tanto a renda quanto as oportunidades. Uma onda de escândalos de corrupção enfraqueceu ainda mais a confiança no governo e no setor privado. A ameaça de desilusão popular e diminuição da confiança nas instituições públicas é agora mais real do que nunca. Em 2018, apenas 34% da população da região da ALC afirmavam confiar em seu governo, um nível 4% mais baixo do que em 2007.

Esta publicação analisa o funcionamento do setor público na região da ALC e os desafios de governança pública que os países enfrentam. O fortalecimento da qualidade institucional é uma condição necessária para aumentar a confiança no governo e reduzir o descontentamento dos cidadãos. Além da solidez técnica, a reforma da governança pública exige uma profunda compreensão tanto da economia política como das expectativas dos cidadãos. A implementação incompleta de reformas anteriores, aliada a uma gestão ineficaz da economia política, continua a ser um importante desafio para alguns países da região. Para resolvê-lo, é essencial reconstruir a capacidade e superar a resistência de interesses poderosos, que ainda investem na preservação do *status quo*, inclusive aqueles que se beneficiam da falta de transparência e prestação de contas.

Esta terceira edição do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* contém o conjunto mais completo de indicadores sobre governança pública para a região, abrangendo finanças públicas e emprego, diversos processos governamentais, bem como os resultados fundamentais do governo. Além disso, pela primeira vez foram incluídos indicadores relacionados à integridade do setor público e à prestação de contas à sociedade na tomada de decisões. A esse respeito, os dados apresentados permitem aos leitores avaliar tanto a concepção das reformas da governança pública como sua implementação efetiva e justa por meio de uma boa gestão.

De modo geral, as evidências apresentadas nesta publicação destacam como a região obteve progressos notáveis em várias áreas, como o maior compromisso com o envolvimento das partes interessadas *(stakeholders)* na elaboração de regulações, a promoção da transparência no processo orçamentário e a melhoria do acesso aos dados governamentais. No entanto, muitos países da ALC ainda têm dificuldade de implementar políticas públicas efetivas, o que é ilustrado pelo fato de que, em média, suas leis sobre o financiamento político e o direito de acesso à informação são mais sólidas do que nos países da OCDE, mas há um descompasso em relação a sua adoção e aplicação.

É, portanto, necessária uma melhor implementação das políticas em áreas cruciais, o que inclui fortalecer a coordenação e o planejamento estratégico, melhorar a prevenção de conflitos de interesse, simplificar as regulações em geral, aperfeiçoar a consulta aos cidadãos e otimizar os sistemas de compras públicas. Isso ajudaria a melhorar a prestação de serviços públicos e, em última análise, contribuiria para recuperar a confiança dos cidadãos nos governos.

Além disso, um dos desafios mais prementes que os países da ALC enfrentam atualmente é melhorar a profissionalização de seu funcionalismo público. Na última década, o recrutamento baseado em mérito aumentou, e cerca de 80% dos países da ALC introduziram programas de treinamento para os servidores públicos. No entanto, é necessário fazer mais para melhorar a qualificação dos funcionários e evitar a politização do emprego público. Uma grande parte do funcionalismo ainda não está sujeita a procedimentos de contratação baseados no mérito. Além disso, apenas metade dos países da região introduziu treinamentos em liderança executiva e capacitação digital.

Com vistas a sustentar o crescimento inclusivo, os países da América Latina e do Caribe devem continuar a implementar reformas do setor público que promovam resultados como o aumento da confiança no governo e equidade para todos. Este relatório, produto de uma prolífera colaboração entre a OCDE e o BID, tem por objetivo contribuir para esse empreendimento, proporcionando pesquisa e indicadores rigorosos e baseados em evidências. Combina a metodologia e a experiência da OCDE como uma plataforma internacional para o diálogo sobre políticas com o conhecimento e a *expertise* do BID sobre a região. Esperamos que este estudo ofereça uma compreensão mais profunda da situação da governança pública na região da ALC e que possa ajudar os governos a realizar reformas mais bem-sucedidas no setor público para promover maior transparência, integridade e eficácia na governança pública.

Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría

Presidente do BID, Luis Alberto Moreno

Resumo executivo

Os países da América Latina e do Caribe continuam a enfrentar desafios na elaboração e aplicação de políticas públicas que promovam a boa governança e a inclusão social. Aliados a dificuldades econômicas, retrocessos em avanços conquistados provocaram a queda dos níveis de confiança nas instituições públicas. Para sustentar o crescimento inclusivo, os países da América Latina e do Caribe precisam continuar a implementar reformas no setor público que promovam a justiça para todos.

A obra *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* apresenta indicadores com comparabilidade internacional de práticas e reformas de governança pública, mostrando como elas são implementadas e os resultados que alcançam. Os indicadores permitem estabelecer referências das melhores práticas na região da ALC e em comparação com os países da OCDE, e identificam áreas que precisam de atenção e melhoria para que os países alcancem resultados como o aumento da confiança no governo.

Principais constatações

Os países da ALC conquistaram melhorias consideráveis no bem-estar da população nas últimas duas décadas, mas essas conquistas estão em risco e houve queda da confiança no governo.

- Em 2018, 34% da população da região da ALC declararam ter confiança no governo, 4 pontos percentuais a menos do que em 2007.
- A desigualdade de renda (medida pelo coeficiente GINI) diminuiu na maioria dos países da ALC no período de 2000 a 2017. Entretanto, em 2017 a desigualdade de renda ainda era maior em todos os países da América Latina e Caribe do que nos cinco países mais desiguais da OCDE.
- A confiança no judiciário é baixa, mas subiu de 31% para 34% nos países da ALC, em média, entre 2007 e 2017.
- A satisfação dos cidadãos com a saúde e a educação diminuiu de 55% para 49%, e de 65% para 63%, em média, respectivamente. Houve quedas acentuadas em alguns países (por exemplo, a satisfação com a educação no Uruguai diminuiu 12 pontos percentuais, e no Brasil, Chile e Colômbia, em 7 pontos percentuais).

As perspectivas econômicas e fiscais nos países da ALC sofreram deterioração devido ao crescimento econômico letárgico; por sua vez, as escolhas de gastos públicos não promovem necessariamente o crescimento inclusivo.

- Em 2018, os países da ALC registraram um *deficit* médio de 4,3% do PIB, 3,4 pontos percentuais acima do registrado em 2007.
- A dívida bruta alcançou 65% do PIB em 2018 nos países da ALC, um aumento de 17,2 pontos percentuais desde 2007, reduzindo o espaço de manobra dos países.
- Embora a região precise de investimentos de vulto em infraestrutura, o investimento público representou apenas 1,6% do PIB nos países da América Latina e Caribe em 2017, cerca de metade do que foi investido, em média, nos países da OCDE (3,1%) e 0,7 pontos percentuais abaixo do montante de 2007.

- Os países da ALC gastam proporcionalmente menos que os países da OCDE em benefícios sociais, como pensões e transferências condicionadas de renda (30% das despesas do governo em comparação com 41% nos países da OCDE em 2017), e mais em doações e outras despesas, como despesas de capital e transferências correntes para outros atores da economia (10% na região comparados a 6% na OCDE).

Muitos países da ALC contam com estruturas para promover a prestação de contas, transparência e integridade na tomada de decisões públicas, mas sua implementação varia muito.

- Para enfrentar a influência indevida nas eleições, a maioria dos países da ALC proíbe doações políticas anônimas; no entanto, 92% dos países pesquisados permitem contribuições em espécie, o que dificulta o rastreamento da fonte dos recursos. Os partidos ou candidatos têm permissão para distribuir presentes aos eleitores em 25% dos países.
- Oito dos doze países da ALC pesquisados adotam mecanismos de seleção meritocrática, como concursos para o funcionalismo público. Contudo, uma parcela expressiva do pessoal temporário na força de trabalho do serviço público não está sujeita a esses procedimentos (por exemplo, 57% do funcionalismo público no Chile, 40% no Peru e 34% na Argentina em 2018).
- Em 2019, todos os dez países da ALC pesquisados eram obrigados a consultar as partes interessadas *(stakeholders)* durante a elaboração de algumas legislações infralegais. Entretanto, na prática, apenas três desses países mobilizam as partes interessadas sistematicamente durante o processo de formulação das leis.
- O índice de dados abertos, úteis e reutilizáveis (OURdata) da OCDE mede a disponibilidade e acessibilidade dos dados do governo e o seu apoio à reutilização. Em média, os países da ALC pontuaram 0,43, em comparação com a média de 0,60 da OCDE em 2018, com a Colômbia (0,88), o México (0,71), o Brasil (0,63) e o Uruguai (0,62) apresentando pontuações acima da média da OCDE.

O fortalecimento da coordenação de políticas, da gestão pública e da capacidade institucional aumentariam a eficácia das políticas públicas e ajudariam a recuperar a confiança dos cidadãos.

- Os centros de governo (CdGs) — que assessoram a equipe ministerial e o chefe de Estado — nos países da América Latina e do Caribe desempenham um papel débil no planejamento estratégico: a maioria dos CdGs dos países da OCDE coordena a formulação e implementação de prioridades estratégicas, mas apenas metade dos CdGs dos países da América Latina e do Caribe faz essa coordenação.
- Vários países da ALC adotam regras fiscais para melhorar a previsibilidade das finanças públicas. Dez dos 13 países pesquisados estipularam tetos ou níveis de gastos, e sete têm tetos ou metas de redução da dívida. Ainda assim, oito dos 13 países pesquisados recorreram a orçamentos complementares todos os anos entre 2010 e 2017, o que pode evidenciar deficiência no planejamento ou no controle financeiro.
- A força de trabalho do setor público é menor nos países da América Latina e do Caribe do que na OCDE (12% do emprego total em 2018 na ALC e 21% na OCDE). As mulheres representam 51% da força de trabalho do setor público na América Latina e no Caribe, e 60,2% nos países da OCDE. No entanto, apenas 27,4% dos ministros dos países da ALC em 2019 eram mulheres, em comparação com 31,2% nos países da OCDE.
- Nos países da ALC, as compras públicas perfazem, em média, 6% do PIB. A maioria dos países da ALC adota políticas e estratégias de uso das compras públicas para a consecução de objetivos de políticas complementares, como o apoio a PMEs. Mesmo assim, apenas dois terços contam com sistemas eletrônicos de compras governamentais, que promovem transparência, igualdade de oportunidade e eficiência, ao passo que todos os países da OCDE adotam esses sistemas.

Guia do leitor

Para interpretar de forma precisa os dados apresentados em Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*, os leitores precisam estar familiarizados com as seguintes considerações metodológicas que abrangem uma série de indicadores. O formato padrão para a apresentação de indicadores é a disposição em duas páginas. A primeira página contém texto que explica a relevância do tema e destaca algumas das principais diferenças observadas entre os países da América Latina e do Caribe (ALC). Ademais, quando os dados são comparáveis, as médias da OCDE são consideradas como um ponto de referência adicional. Em seguida, há uma seção intitulada "Metodologia e definições", que indica as fontes de dados e traz informações importantes necessárias para a interpretação dos dados. Informações adicionais sobre os dados dos países podem ser encontradas nas notas à figura específica. Fechando a primeira página, há a seção "Leitura complementar", que lista literatura de apoio útil que serve de contextualização para os dados exibidos. A segunda página exibe os dados. As figuras mostram os níveis atuais e, quando possível, a evolução temporal. O capítulo final traz um glossário dos principais termos usados na publicação.*

Fontes e características dos dados

A maioria dos dados usados em *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* foi obtida de funcionários governamentais pela OCDE/BID por meio de pesquisas específicas. Nesse sentido, representam estatísticas oficiais do governo ou a própria avaliação do país sobre as práticas e procedimentos correntes. Na medida do possível, os instrumentos de compilação de dados da OCDE adotam definições padronizadas e unidades de medida comuns. No entanto, podem ocorrer casos de viés, já que os países podem interpretar e responder perguntas de maneira diferente e/ou podem dar respostas que não sejam de todo objetivas. Em geral, o sentido do viés é conhecido, mas não necessariamente sua magnitude. Para tentar minimizar esse problema, a parceria OCDE/BID depurou e verificou os dados compilados fazendo seguimento com os países em caso de possíveis incoerências ou valores atípicos. Para tanto, aproveitou-se do conhecimento da OCDE acumulado em trabalhos anteriores na região, porém tomou-se como base principalmente a experiência do BID e a presença local nos países abrangidos pelo estudo. Além disso, os pesquisados foram solicitados a fornecer evidências adicionais para validar suas respostas, as quais, por sua vez, foram verificadas com outras fontes externas, sempre que disponíveis (por exemplo, gastos públicos e prestação de contas financeiras).

Os dados também são provenientes de outros organismos internacionais, como a *Organização Internacional do Trabalho* (OIT) e o *Fundo Monetário Internacional* (FMI). Os dados sobre finanças públicas e economia dos países da ALC baseiam-se nas bases de dados *World Economic Outlook (IMF WEO)* e *Estatísticas das Finanças Públicas (IMF GFS)* do FMI. Os dados do WEO do FMI foram extraídos no final de

novembro de 2019, e correspondem à atualização de outubro. Os dados da base de dados *GFS* foram extraídos em *30 de novembro de 2019*. Além disso, os dados referentes à arrecadação de impostos e receitas fiscais provenientes de recursos naturais não renováveis, que também fazem parte dos dados de finanças públicas, foram extraídos da base de dados da OCDE *Estatísticas de Receitas na América Latina e no Caribe* em *30 de novembro de 2019*. Por fim, no caso das médias da OCDE, os dados basearam-se no *Sistema de Contas Nacionais* (SCN) e foram extraídos da base de dados virtual *Panorama das Administrações Públicas* que representa a última atualização disponível: *14 de janeiro de 2020* (contas financeiras públicas: *21 de janeiro de 2020*). Em muitos casos, são apresentados dados sobre finanças públicas referentes a 2007 e 2018, mostrando o ano anterior à crise econômica e o último ano efetivo disponível.

Os dados do emprego público dos países da ALC foram extraídos do conjunto de dados LABORSTA, da OIT, em *9 de dezembro de 2019*.

Apesar das expressivas realizações das organizações internacionais na harmonização de dados entre os diferentes sistemas estatísticos, há várias diferenças em diversas instâncias, o que afeta alguns dos indicadores analisados. Consequentemente, as seções metodológicas apresentam notas sempre que considerações metodológicas específicas tenham que ser levadas em consideração. Embora não constituam fontes oficiais, os dados do Projeto de Justiça Mundial (WJP) foram usados em indicadores relacionados à justiça, já que apresentam uma das abordagens mais sistemáticas para conceituar e medir o estado de direito em todo o mundo. Foram usados dados da Pesquisa Mundial Gallup em indicadores de percepção do cidadão, porque oferecem uma longa série temporal que abrange a maioria dos países do mundo.

Cobertura de países

O intuito da obra *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* era incluir dados de 26 países da ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Com base na disponibilidade dos dados, esses são os países dos quais os dados de fontes externas (por exemplo, OIT, FMI) foram extraídos. Outros países da ALC foram convidados a responder às pesquisas da OCDE/BID e, assim, alguns capítulos trazem informações relativas a um conjunto adicional de países. Além disso, nesta edição foram empregados sete instrumentos de pesquisa da OCDE para a coleta de dados sobre práticas relevantes de gestão pública. Na medida do possível, os dados foram coletados por intermédio de redes de políticas existentes. Com base na cobertura e participação dos países nas diferentes redes, foram coletados dados referentes a um número desigual de países. O quadro abaixo mostra a cobertura de países para cada uma das pesquisas enviadas especificamente para esta publicação. Devido à contemporaneidade e comparabilidade entre as coletas de dados da OCDE e da OCDE/BID, os dados relativos a alguns países e algumas pesquisas foram obtidos da rodada da OCDE. A seção acerca das notas às figuras esclarece quando os dados se referem à pesquisa da OCDE e ao ano em que a coleta foi realizada.

Aproveitando a experiência bem-sucedida que levou à edição de 2017, a rede conjunta de altos funcionários da área orçamentária da OCDE/BID na ALC foi usada como veículo para a compilação de dados destinados à pesquisa sobre práticas e procedimentos orçamentários. Os resultados preliminares da pesquisa foram apresentados na reunião anual da rede em Madri, Espanha, realizada em 17 e 18 de junho de 2019.

No decorrer da reunião especial da Rede de Integridade Pública OCDE–BID para a ALC, realizada em Lima em 18 e 19 de outubro de 2018, teve lugar um seminário sobre a pesquisa. Os dados foram compilados e depurados em estreita cooperação com os delegados da rede.

Figura 0.1. **Cobertura das diferentes pesquisas enviadas aos países da ALC**

Pesquisa	Número de pesquisados	Países
Centros de governo	14	ARG, BHS, BRB, BRA*, CHL, COL, CRI*, DOM, GTM, HND, MEX*, PRY, PER, URY
Práticas e procedimentos orçamentários	13	ARG, BHS, BRA, CHL*, CRI, DOM, GTM, MEX*, PAN, PER, PRY, SLV, URY
Gestão estratégica de recursos humanos	12	ARG, BRA, CHL*, COL, CRI, DOM, GTM, JAM, MEX*, PER, SLV, URY
Governança regulatória	10	ARG, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, MEX, PER, SLV
Dados abertos governamentais	16	ARG*, BHS, BRA, CHL*, COL*, CRI, DMA**, DOM, ECU, GTM, HND, MEX*, PAN, PRY, SLV, URY
Integridade pública	12	ARG, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GTM, HND, MEX, PER, PRY, URY
Compras públicas	20	AIA***, BLZ, BRB, CHL, GRD***, GUY, HND, LCA***, SLV, TCA***, BRA, COL, CRI, DOM, ECU, GTM, MEX, NIC, PRY, URY

Obs.: (*) os dados relativos a esses países foram coletados durante a rodada de pesquisas da OCDE; (**) os dados de Dominica (DMA) foram coletados apenas para a pesquisa de dados abertos do governo; (***) os dados de Anguila (AIA), Grenada (GRD), Santa Lúcia (LCA) e Ilhas Turcas e Caicos (TCA) foram compilados apenas para a pesquisa de compras públicas.

A reunião da Rede Ibero-Americana e do Caribe para a Melhoria Regulatória, realizada em Lima em 10 e 11 de outubro de 2019, foi usada para apresentar e discutir os resultados da pesquisa sobre governança regulatória. Logo em seguida, a depuração dos dados foi finalizada em estreita cooperação com os participantes da pesquisa.

Para as pesquisas sobre centros de governo, dados abertos governamentais, gestão estratégica de recursos humanos e compras públicas, os dados foram depurados em estreita cooperação com os participantes da pesquisa, que eram servidores públicos do alto escalão responsáveis por esses temas.

Códigos de país (códigos ISO)

A Organização Internacional de Normalização (ISO) define códigos de três letras para os nomes dos países, territórios dependentes e áreas especiais de interesse geográfico. Os códigos ISO a seguir são usados na representação geográfica de algumas figuras:

Países da América Latina e do Caribe			
Argentina	ARG	Haiti	HTI
Bahamas	BHS	Honduras	HND
Barbados	BRB	Jamaica	JAM
Belize	BLZ	México	MEX
Bolívia	BOL	Nicarágua	NIC
Brasil	BRA	Panamá	PAN
Chile	CHL	Paraguai	PRY
Colômbia	COL	Peru	PER
Costa Rica	CRI	República Dominicana	DOM
El Salvador	SLV	Suriname	SUR
Equador	ECU	Trinidad e Tobago	TTO
Guatemala	GTM	Uruguai	URY
Guiana	GUY	Venezuela	VEN

Médias e totais da ALC e da OCDE

Médias

Nas figuras e no texto, as médias da ALC e da OCDE são apresentadas como uma média aritmética não ponderada ou como uma média ponderada dos países da OCDE ou da ALC para os quais há disponibilidade de dados. Quando uma figura exibe informações relativas a um ou mais anos, a média da ALC inclui todos os países com dados disponíveis (salvo especificação em contrário). Por exemplo, uma média da ALC para 2018 abrange todos os atuais países da ALC com informações disponíveis

para esse ano. No caso da OCDE, as médias foram atualizadas considerando os dados mais recentes disponíveis (salvo especificação em contrário).

No caso dos *dados das Contas Nacionais*, as médias da ALC e da OCDE se referem à média ponderada, salvo indicação em contrário.

Totais

Os totais da ALC e da OCDE são mais comumente encontrados em quadros, e representam o somatório dos dados na coluna correspondente para os países da ALC e da OCDE em relação aos quais há disponibilidade de dados. No caso dos países da ALC, aqueles que não foram incluídos nos quadros são países sem disponibilidade de dados. Quanto aos países-membros da OCDE, os totais são aqueles publicados na edição de 2019 do *Panorama das Administrações Públicas* e/ou no conjunto de dados on-line da publicação.

Suplementos on-line

O *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* também oferece acesso ao StatLinks, um serviço que permite aos leitores baixar os arquivos Excel correspondentes aos dados. Os StatLinks ficam no canto inferior direito dos quadros ou figuras, e podem ser digitados no navegador. Também é possível clicar diretamente neles na versão eletrônica da publicação.

Além disso, materiais suplementares estão disponíveis on-line em https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020_13130fbb-en.htm

Foram elaboradas fichas técnicas dos países que apresentam dados importantes por país em comparação com as médias da ALC e da OCDE para os seguintes 14 países, que participaram de pelo menos quatro pesquisas (equivalente a quatro capítulos): Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Indicadores *per capita*

Alguns indicadores (por exemplo, despesas, receitas e dívida pública) são mostrados em termos *per capita* (ou seja, por pessoa). As estimativas da população em questão baseiam-se no conceito de residência, e incluem pessoas que residem em um país durante pelo menos um ano, independentemente de sua nacionalidade, e incluem também pessoal do corpo diplomático estrangeiro e da defesa, além de suas famílias, estudantes matriculados e pacientes em busca de tratamento no exterior, mesmo que permaneçam no exterior por mais de um ano. A regra de um ano significa que os residentes habituais que moram no exterior por menos de um ano são incluídos na população, ao passo que os visitantes estrangeiros (por exemplo, turistas) que permanecem no país por menos de um ano são excluídos. Um ponto importante a ser observado nesse contexto é que as pessoas podem se apresentar como funcionários de um país (contribuindo para o produto interno bruto desse país via produção), mas ser residentes de outro país (com seus salários e ordenados registrados na renda nacional bruta de seus países de residência).

Paridade do poder de compra

A paridade do poder de compra (PPC) entre dois países é a taxa de conversão necessária da moeda de um país na moeda de um segundo país. O intuito dessa conversão é garantir que uma determinada quantia da moeda de um país compre o mesmo volume de bens e serviços em outro. Consequentemente, quando convertidas com base na PPC, as despesas entre os países são, em realidade, expressas no mesmo conjunto de preços, permitindo comparações internacionais que refletem apenas as diferenças no volume de bens e serviços adquiridos em cada país.

O índice da PPC adotado nos países da ALC é o mesmo usado pelo World Economic Outlook do FMI. O Programa de Comparações Internacionais é uma iniciativa estatística global que produz estimativas da PPC com comparabilidade internacional. As estimativas de taxa de câmbio da PPC, mantidas e

publicadas pelo Banco Mundial, pela OCDE e por outras organizações internacionais, são usadas pelo WEO para calcular suas próprias séries temporais ponderadas de PPC.

Indicadores compostos

Esta publicação traz índices compostos descritivos em áreas definidas de forma estrita: um sobre práticas e procedimentos orçamentários, quatro sobre dados abertos governamentais, um sobre envolvimento de partes interessadas *(stakeholders)* em políticas regulatórias e dois sobre integridade do setor público. Esses índices compostos constituem uma maneira prática de sintetizar dados qualitativos discretos. Os compostos de dados sobre o envolvimento das partes interessadas e dos dados abertos governamentais foram criados de acordo com as etapas identificadas no *Handbook on Constructing Composite Indicators (Manual de Construção de Indicadores Compostos)* (OCDE/União Europeia/JRC 2008). O composto sobre o estado de direito do Projeto de Justiça Mundial também é parte integrante desta publicação.

A descrição da metodologia de base do indicador sobre práticas e procedimentos orçamentários (adoção de uma perspectiva de médio prazo) pode ser encontrada no **Anexo A**. Detalhes sobre as variáveis e ponderações usadas na formação do composto referente ao envolvimento das partes interessadas (iREG) estão disponíveis no **Anexo C**. Detalhes sobre o indicador composto sobre dados abertos governamentais podem ser encontrados no **Anexo D**. O **Anexo E** apresenta os componentes dos compostos sobre a integridade do setor público. Os indicadores compostos baseiam-se em teoria e/ou melhores práticas, as variáveis que compõem os índices e suas ponderações relativas baseiam-se no julgamento de especialistas e, em decorrência disso, podem variar ao longo do tempo.

Acrônimos

Sinal/Acrônimo	Significado
. .	Valores ausentes
x	Não se aplica (salvo indicação em contrário)
ACO	Autoridade central do orçamento
ALC	América Latina e Caribe
APC	Administração pública central
DAG	Dados abertos governamentais
EFP	Estatísticas das Finanças Públicas
EUR	Euro (moeda)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GERH	Gestão estratégica de recursos humanos
GRH	Gestão de recursos humanos
ISO	Organização Internacional de Normalização
IVA	Imposto sobre valor agregado
MEFP	Manual de Estatísticas de Finanças Públicas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMEs	Pequenas e médias empresas
p.p.	Pontos percentuais
PPC	Paridade do poder de compra
PPP	Parceria público-privada
RH	Recursos humanos
SCN	Sistema de Contas Nacionais
TI	Tecnologia da informação
TIC	Tecnologia da informação e comunicação
USD	Dólar dos EUA
WEO	World Economic Outlook
WJP	World Justice Project (Projeto de Justiça Mundial)

Referências

OCDE/União Europeia/JRC (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264043466-en*.

Introdução

O principal objetivo da série *Panorama das Administrações Públicas* é fornecer dados confiáveis e comparáveis em escala internacional sobre as atividades dos governos e seus resultados. Os próprios indicadores da série *Panorama das Administrações Públicas* estão se tornando um padrão de mensuração em muitas áreas de governança pública, e se estenderam além da OCDE de modo a abranger países da América Latina e Caribe e Sudeste Asiático. A obra *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* é fruto da longa cooperação entre a OCDE e o BID. Esta terceira edição traz séries temporais relativas a um conjunto básico de indicadores publicados nas duas edições anteriores, e se expande para novos temas e áreas, assim como novos países. Além de acompanhar a evolução dos países da ALC ao longo do tempo, a publicação lhes permite comparar o desempenho de seus governos no âmbito regional e com a OCDE.

A edição 2020 do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* reconhece que os governos são atores importantes nas sociedades modernas. Todo cidadão interage com os governos ao longo da vida, desde a emissão de certidões de nascimento até a prestação de serviços de saúde, educacionais e sociais. Além disso, à medida que as sociedades alcançam níveis mais elevados de desenvolvimento, as expectativas de serviços públicos de qualidade tendem a aumentar e seus objetivos se tornam mais complexos. A boa governança é imprescindível para o desenvolvimento econômico, social e ambiental no longo prazo. A capacidade dos governos de operar com efetividade e eficiência depende em parte de suas políticas e práticas de gestão. Por exemplo, o governo aberto é essencial para garantir a existência de canais adequados que assegurem a participação e o envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas e na prestação de serviços. Ao mesmo tempo, permite a fiscalização por parte da população, o que é essencial para ampliar a integridade e prestação de contas das autoridades, diretivos e outros servidores públicos. Por sua vez, as compras públicas favorecem o uso eficiente dos recursos públicos, mas, além disso, podem ser usadas para a consecução de objetivos de políticas secundárias (por exemplo, promoção de objetivos ambientais ou empresas de propriedade de mulheres). A presente publicação fornece informações sobre essas áreas da governança pública, entre outras.

Quais são as novidades do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020?*

A edição de 2020 do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* oferece uma combinação de capítulos centrais, que permanecem constantes em todas as edições, e novos capítulos e recursos.

Os capítulos centrais do *Panorama das Administrações Públicas* apresentam os dados mais recentes sobre indicadores relativos ao seguinte: Finanças públicas e economia (Capítulo 2); Emprego público (Capítulo 3); Práticas e procedimentos orçamentários (Capítulo 5); Gestão de recursos humanos (Capítulo 6); Política e governança regulatória (Capítulo 7); Dados abertos governamentais (Capítulo 8); e Compras públicas (Capítulo 10).

Novos capítulos

Esta edição traz dois novos capítulos:

- O Capítulo 9, sobre integridade do setor público, inclui indicadores compostos sobre a qualidade da legislação contra influências indevidas e declarações de ativos, além de dados sobre a integração

de políticas de integridade, gerenciamento de riscos e auditoria interna, que ainda não haviam sido publicados em *Panorama das Administrações Públicas*.

- O Capítulo 11, sobre os resultados fundamentais do governo, apresenta dados sobre produtos e resultados pela primeira vez na edição do *Panorama das Administrações Públicas* para a ALC. Mostra os resultados dos países sobre confiança dos cidadãos em seu governo nacional e satisfação com os serviços públicos, Estado de direito e redistribuição de renda.

Novos indicadores

Muitos dos capítulos centrais do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* apresentam novos indicadores:

- novos dados sobre as funções do centro de governo e seu papel no governo aberto e no governo digital e na melhoria do desempenho da administração pública são revelados no Capítulo 4, que trata das instituições;
- pela primeira vez, o Capítulo 6, cujo tema é a gestão de recursos humanos, adota a metodologia da OCDE, permitindo, assim, a comparação de práticas entre os países da ALC e os membros da OCDE;
- o Capítulo 7, sobre governança regulatória, inclui a mais recente atualização dos indicadores de política regulatória e governança (iREG) sobre o envolvimento das partes interessadas *(stakeholders)* na elaboração de legislação infralegal. Tendo em vista essa nova onda de indicadores, é possível exibir séries temporais;
- o Capítulo 8 traz a metodologia finalizada do índice OURData, que é plenamente comparável com os dados mais recentes da OCDE. São apresentados a pontuação total e os pilares de disponibilidade de dados, acessibilidade de dados e apoio do governo para a reutilização de dados;
- além dos indicadores centrais acerca de compras públicas apresentados no Capítulo 10, há novos dados sobre aquisições e execução de projetos de infraestrutura.

Indicadores sobre atividades governamentais e práticas de gestão pública

O principal interesse dos países da ALC está na coleta de informações para identificar como a governança pública e, mais especificamente, as práticas de gestão pública contribuem para a capacidade do governo de alcançar seus objetivos. A obra *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* baseia-se na seguinte estrutura, que descreve o processo público de "produção" e identifica cinco tipos de indicadores: 1) fatores contextuais; 2) insumos; 3) processos; 4) produtos; e 5) resultados. A edição atual inclui dados acerca dos cinco componentes da estrutura.

1) Fatores contextuais

O anexo on-line apresenta informações contextuais que descrevem algumas das principais características da estrutura política e administrativa de 14 países da ALC incluídos na publicação. Situar políticas e indicadores nessa contextualização pode nos ajudar a compreender melhor as diferenças entre os países e a identificar aqueles com estruturas semelhantes que podem servir como melhores comparadores para a criação de referenciais.

2) Insumos

Os indicadores de insumos incluem dados sobre as receitas, despesas, emprego e características da mão de obra do governo. Estes são os principais componentes da função de produção do governo, que ajudam a compreender os incentivos e restrições que os governos enfrentam para determinar que tipos de bens e serviços fornecer. Ademais, esses dados permitem comparar a parcela da economia dedicada à produção de diferentes bens e serviços, bem como a diferença no conjunto de insumos usados na produção. Por exemplo, como a mão de obra é um insumo fundamental no processo de produção do governo, o porte do setor público pode afetar a produtividade do governo e sua capacidade de oferta de bens e serviços.

3) Processos

Os indicadores de processo referem-se às práticas e procedimentos de gestão pública adotados pelos governos para executar as políticas. Eles descrevem como os governos executam políticas e como os insumos são transformados em produtos e resultados. Informações sobre processos como orçamentação, compras públicas, gestão de recursos humanos, governança regulatória e práticas de dados de governo aberto permitem aos países avaliar os efeitos de reformas recentes e identificar novas estratégias para melhorar a produtividade. Por exemplo, a gestão eficaz de recursos humanos é fundamental para alinhar a gestão de pessoas aos objetivos estratégicos das organizações do setor público. Por fim, a abertura, utilidade e reutilização dos dados públicos podem criar oportunidades de negócios e nortear o envolvimento dos cidadãos, bem como o processo decisório do governo.

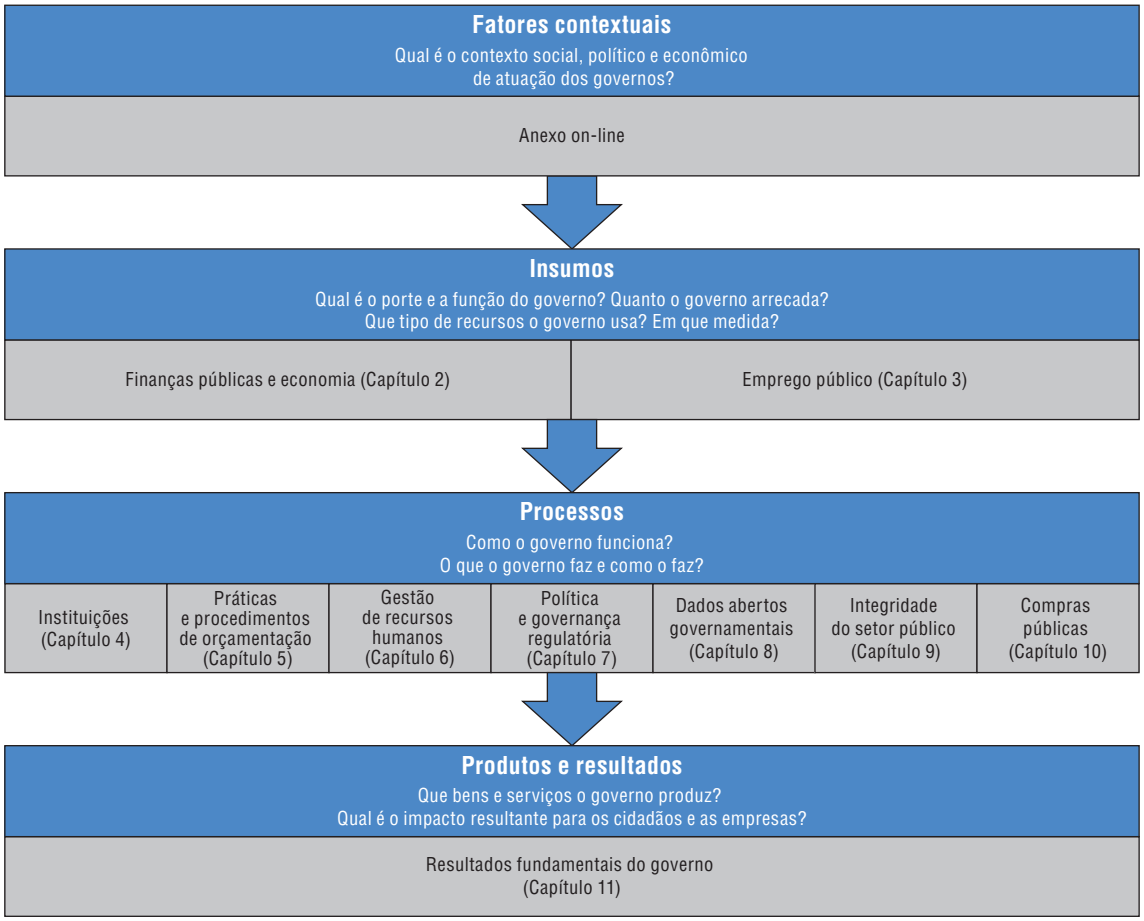
4) Indicadores de produtos e resultados

A linha divisória entre produtos e resultados pode ser difícil de distinguir. Embora os produtos se refiram à quantidade e ao tipo de bens e serviços produzidos pelos governos, os resultados mostram os efeitos das políticas e práticas nos cidadãos e nas empresas. O sucesso de uma determinada política deve ser mensurado inicialmente pelos produtos, mas deve, em última análise, ser julgado pelos resultados que alcançar. Em termos gerais, os resultados se referem aos efeitos de programas e serviços públicos para os cidadãos, em termos de ganhos de bem-estar, saúde, educação/aprendizagem etc. Embora esses resultados certamente possam ser afetados pela qualidade de programas e serviços oferecidos, também podem ser influenciados por outros fatores, como situação socioeconômica da população e fatores comportamentais individuais.

Esta edição do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* traz, pela primeira vez, dados sobre produtos e resultados. O Capítulo 11, sobre os resultados fundamentais do governo, trata de aspectos do governo como um todo, como confiança dos cidadãos em seu governo nacional e satisfação com os serviços públicos, percepção de corrupção, Estado de direito e redistribuição de renda.

A Figura 2 abaixo apresenta a estrutura conceitual do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*.

Figura 0.2. **Estrutura do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020***



Fonte: elaboração do autor.

Estrutura

A obra *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* começa com um capítulo que analisa as atuais práticas acerca da integridade do setor público na região da ALC e sua relevância para a boa governança. Os Capítulos 2 a 11 trazem dados sobre as seguintes áreas da administração pública: Finanças públicas e economia; Emprego público; Instituições; Práticas e procedimentos orçamentários; Gestão de recursos humanos; Política e governança regulatória; Dados abertos governamentais; Integridade do setor público; Compras públicas; e Resultados fundamentais do governo.

© OCDE 2020

Capítulo 1

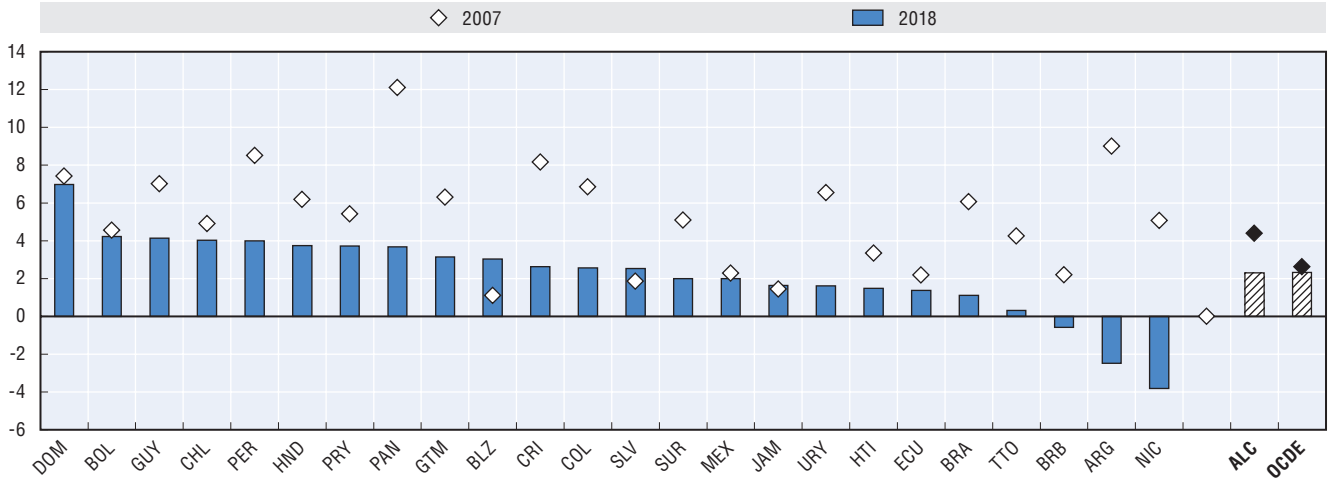
Boa governança para a América Latina e o Caribe: representando o interesse de todos

1.1. Introdução

Impulsionado principalmente pelos preços das *commodities* e pelo crescimento do comércio nas últimas décadas, o *boom* econômico ajudou a diminuir a pobreza e a avançar na redução da desigualdade na América Latina e no Caribe (ALC) (OCDE et al., 2019[1]; OCDE, 2019[2]). O *boom* ocasionou aumentos nos gastos públicos, melhorias na proteção social, educação e serviços de saúde, além de desencadear reformas estruturais. Por sua vez, o crescimento econômico estimulou o surgimento de uma classe média crescente e vibrante, que hoje representa mais de um terço da população da região. Pela primeira vez, a classe média é mais numerosa do que a população que vive na pobreza (OCDE/CAF/UN ECLAC, 2018[3]). Essa tendência também elevou as expectativas em relação ao desempenho do governo. A interconectividade e maior disponibilidade de informações acelerou esse processo, visto que as pessoas têm mais consciência de como os governos trabalham e podem manifestar suas opiniões com mais facilidade.

Entretanto, nos últimos cinco anos o crescimento econômico da região desacelerou. Embora em 2007 a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) tenha ficado, em média, no patamar de 4,4% na ALC e 2,6% nos países da OCDE, recuou para 2,3% em 2018, valor praticamente idêntico ao dos países da OCDE em 2018, eliminando assim a diferença na taxa de crescimento entre as duas regiões (Figura 1.1). Em 2019, contudo, a perspectiva de crescimento foi menor do que o esperado, com baixo crescimento de produtividade em muitos países da ALC (OCDE, 2019[2]). Além disso, a região é extremamente vulnerável a desastres naturais. No cenário atual, não haverá convergência entre o PIB da região e o dos países da OCDE. O mais preocupante é que essa situação pode colocar em risco os ganhos da inclusão econômica. Com efeito, grande parte da nova classe média é vulnerável à deterioração da situação econômica e corre o risco de voltar à situação de pobreza (OCDE/CAF/UN ECLAC, 2018[3]). A ameaça de desencanto popular é agora mais real do que nunca, com o consequente perigo de diminuir a confiança e reduzir ainda mais o pagamento de impostos e o cumprimento das leis.

Figura 1.1. **Taxas de crescimento real do PIB na América Latina e no Caribe diminuíram entre 2007 e 2018**



Nota: os dados de 2018 de alguns países referem-se a previsões. Para obter mais informações sobre observações específicas de cada país, ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx*

Fonte: dados para a ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados para a média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934172958

Os governos da região foram incapazes, em grande medida, de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo ciclo econômico para assegurar que o crescimento se tornasse sustentável e verdadeiramente inclusivo. A produtividade não teve melhora significativa, ao passo que a desigualdade, apesar do progresso econômico, permanece muito alta, seja em termos de renda ou outros resultados de bem-estar. A despeito das expectativas e aspirações crescentes, os cidadãos constatam que os governos não estão respondendo ao aumento das demandas e estão em sua maioria insatisfeitos com os serviços públicos (ver Capítulo 11). O investimento público representou apenas 1,6% do PIB na região em 2017, cerca de metade do montante investido em média nos países da OCDE. Em termos gerais, a qualidade dos serviços públicos e o acesso a eles variam muito, e quem pode pagar muitas vezes opta pelo atendimento privado (OCDE/CAF/UN ECLAC, 2018[3]). Consequentemente, os cidadãos estão menos empenhados em cumprir suas obrigações sociais, como o pagamento de impostos (OCDE et al., 2019[1]). Ademais, de acordo com uma pesquisa do Latinobarômetro 2018, 80% dos cidadãos da região acreditam que alguns grupos poderosos governam em benefício próprio, e a percepção de corrupção e impunidade é alta (Engel et al., 2018[4]). Essas percepções contribuem para a baixa confiança no governo em geral, enfraquecem o apoio às reformas e podem polarizar os cidadãos.

Em termos específicos, as fragilidades institucionais em várias dimensões da governança pública podem explicar a vulnerabilidade de muitos países da região às ineficiências causadas pelo desperdício, mau uso e captura por grupos de interesse, bem como a choques econômicos exógenos. A análise dos gastos dos governos da região revela desperdícios e ineficiências generalizados que podem chegar a 4,4% do PIB da região (Izquierdo, Pessono e Vuletin, 2018[5]). Dois problemas subjacentes têm relevância especial. Primeiro, política é importante. As desigualdades na região podem ter arraigado comportamentos em que a formulação de políticas favorece interesses constituídos em detrimento do interesse público (OCDE, 2018[6]; Engel et al., 2018[4]; Scartascini et al., 2011[7]). Segundo, mesmo quando as políticas certas são introduzidas, sua implementação muitas vezes permanece superficial, dificultando que as políticas tenham resultados práticos e engendrem mudanças. As causas podem ser a sobreposição de normas informais às instituições formais, fraca capacidade administrativa, resistência à implementação efetiva, soluções copiadas de outro país que desconsiderem o contexto ou falta de mão de obra ou dirigentes com qualificação adequada.

A título de exemplo, os países da ALC enfrentam o desafio premente de aprofundar a profissionalização de seu funcionalismo público, nas esferas de governo nacional e subnacional. As evidências apresentadas nesta publicação mostram que, embora o setor público nos países da ALC tenda a ser relativamente menor (12,3% do total de empregos, em comparação com 21,2% nos países da OCDE), a admissão ao setor público de vários países da ALC não é meritocrática. Além disso, o funcionalismo público muitas vezes é composto por trabalhadores pouco qualificados, protegidos por acordos trabalhistas rigorosos e gestores nomeados com base em suas afinidades políticas. Muitos líderes e partidos políticos da região estão usando a administração pública para construir redes clientelistas para fins eleitorais (OCDE, 2019[8]). Em decorrência disso, embora exista amplo consenso quanto à necessidade de reforma do funcionalismo público, há interesses políticos na manutenção do *status quo*. Para os decisores, os custos políticos podem superar os benefícios políticos de reformas do funcionalismo público, impedindo assim o progresso (Geddes, 1991[9]). Isso explica por que as reformas se revelaram difíceis de implantar embora os problemas sejam reconhecidos e as políticas para resolvê-los amplamente conhecidas.

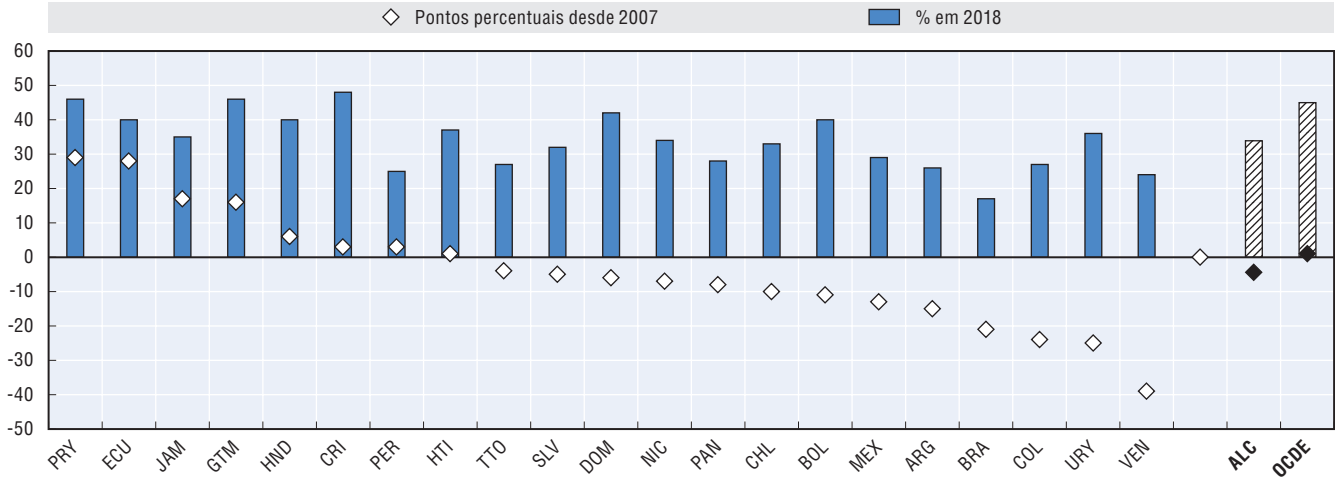
Este capítulo apresenta evidências da relevância de uma sólida governança pública na otimização de resultados econômicos e sociais positivos, com ênfase especial nos efeitos negativos da corrupção (Seção 1.2). Em seguida, defende, por um lado, a necessidade de esforços contínuos para fortalecer as instituições da ALC para assegurar que as políticas públicas sejam **formuladas** para atender aos interesses e necessidades do público em torno dos princípios fundamentais da governança pública:

transparência, participação, prestação de contas e integridade (Seção 1.3). Por outro lado, os países precisam assegurar que as políticas sejam **implementadas** de forma eficaz e justa. Para tanto, dados e orientações apontam o caminho para que os governos fortaleçam suas funções essenciais, como fomentar a articulação de políticas, simplificar processos administrativos na prestação de serviços, fortalecer a capacidade administrativa e as capacidades nos níveis nacional e subnacional, reforçar as compras e os investimentos públicos, assegurar a prestação de contas interna e externa, e promover um funcionalismo público meritocrático, com valores do setor público (Seção 1.4). O aperfeiçoamento da formulação institucional das políticas e sua implantação é de suma importância para melhorar a oferta de serviços públicos aos cidadãos, gerar confiança no governo e ampliar a inclusão social na região.

1.2. Por que a governança pública, especialmente a integridade, é importante?

A confiança é um dos fundamentos mais importantes da legitimidade e sustentabilidade de um sistema democrático. É essencial para assegurar o cumprimento da lei em geral, e principalmente dos regulamentos e do sistema tributário (Rothstein, 2011[10]; Rose-Ackerman, n.d.[11]). A confiança no governo é essencial para a coesão e o bem-estar social, inclusive a redução da desigualdade, pois afeta a capacidade do governo de implantar reformas. Segundo a pesquisa Gallup World Poll, em média, os níveis de confiança nos governos da ALC atingiram 33,9% em 2018, 4,4 pontos percentuais (p.p.) abaixo de 2007 e abaixo da média da OCDE de 45% (Figura 1.2). Em média, as gerações mais jovens declaram menos confiança no governo do que as mais velhas (33,1% das pessoas de 15 a 29 anos, em comparação com 40,1% das pessoas de 50 anos ou mais). Estudos revelam que a confiança é influenciada por muitos fatores, inclusive a aprovação dos líderes, abertura do governo, qualidade dos serviços e percepção de justiça (OCDE, 2017[12]).

Figura 1.2. **Confiança no governo nacional nos países da ALC continua sendo menor do que nos países da OCDE, 2007 e 2018**



Nota: porcentagem de pessoas que afirma ter confiança no governo nacional. Médias não ponderadas de todas as variáveis de uma amostra de países composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Gallup World Poll (2018).

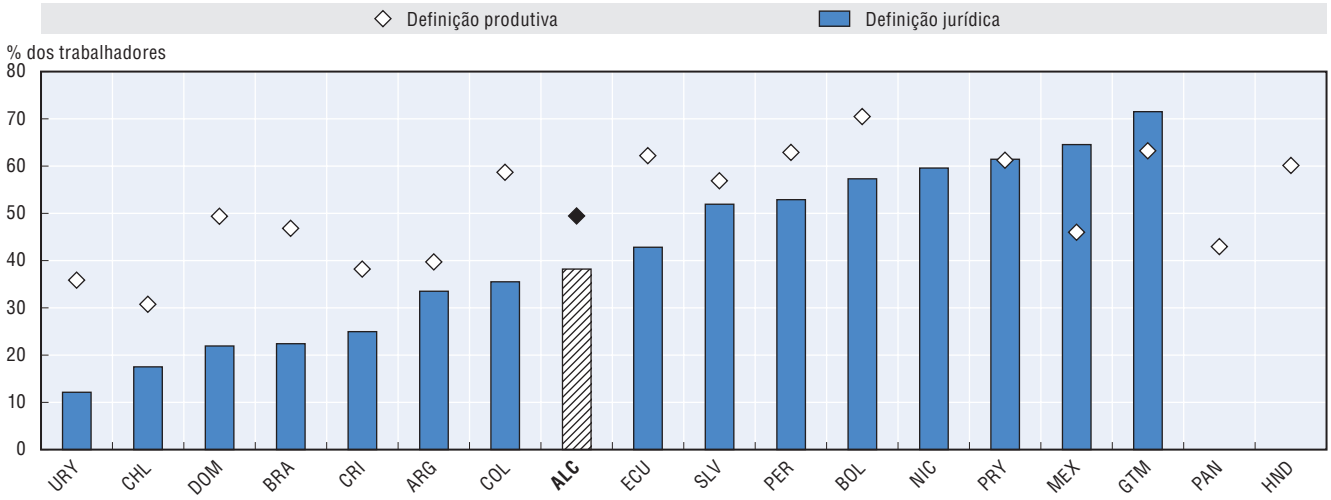
StatLink https://doi.org/10.1787/888934175485

Evidências sobre os fatores de confiança dos países da OCDE mostram que integridade pública e percepção de corrupção são os determinantes mais cruciais da confiança no governo (Murtin, 2018[13]). De fato, ainda que a corrupção seja um fenômeno que não se restringe aos países da ALC, as realizações dos governos na luta contra a pobreza, a desigualdade e outras áreas foram ofuscadas na região por casos de corrupção de grande repercussão e acusações que geraram resultados socioeconômicos negativos e descontentamento generalizado.

A corrupção distorce as decisões públicas e privadas e, portanto, prejudica a produtividade (OCDE, 2019[2]). Na ALC, a produtividade é afetada principalmente por um grau elevado de informalidade e baixa concorrência e inovação.

- Um dos sintomas das falhas generalizadas de alocação de recursos na região é o tamanho da economia informal (OCDE, 2016[15]) (Figura 1.3). O setor informal oferece menos oportunidades para acumulação de capital humano e é menos produtivo (La Porta e Shleifer, 2014[16]). Por sua vez, os indicadores de corrupção e informalidade apresentam forte correlação, mas a causalidade não é unilateral. A corrupção na economia formal oferece incentivos para que as empresas permaneçam na informalidade, enquanto as empresas informais não raro precisam oferecer propina aos fiscais para evitar multas (OCDE, 2018[6]).
- A propina diminui consideravelmente o ritmo das operações, atrasa os investimentos produtivos e distorce o crescimento das empresas na América Latina e no Caribe, afetando sobretudo empresas jovens e com baixa geração de receita. Empresas que tiveram de pagar propina, por exemplo, para obter licenças, eletricidade ou água encanada, registram crescimento do faturamento anual 23% menor do que o das empresas que não enfrentaram essas solicitações (Şeker e Yang, 2014[17]).
- Tornar a estrutura institucional e o clima de negócios da América Latina mais propícios à concorrência, o comércio e o investimento pode ajudar a preencher a grande lacuna nos níveis de produtividade em relação às economias avançadas (OCDE, 2016[15]). No entanto, corrupção e captura de políticas são ferramentas usadas pelas empresas primordialmente para evitar a concorrência; a corrupção é contrária à concorrência (Emerson, 2006[18]).

Figura 1.3. **Informalidade nos países da ALC é alta (2017 ou o último ano disponível)**



Nota: definição jurídica: o trabalhador é considerado informal se não tiver direito a uma pensão quando se aposentar, pois as taxas de comparabilidade entre os países são calculadas apenas para trabalhadores assalariados. Definição produtiva: o trabalhador é considerado informal se for assalariado em uma pequena empresa, trabalhador independente não profissional ou trabalhador de renda zero. A ALC é a média dos 17 países incluídos na figura. Os dados da Argentina são apenas representativos de áreas urbanas e assalariados. Dados de 2017 ou ano mais recente disponível, mas não antes de 2014.

Fonte: calculado a partir de tabulações do CEDLAS; acessado em 9 de julho de 2018.

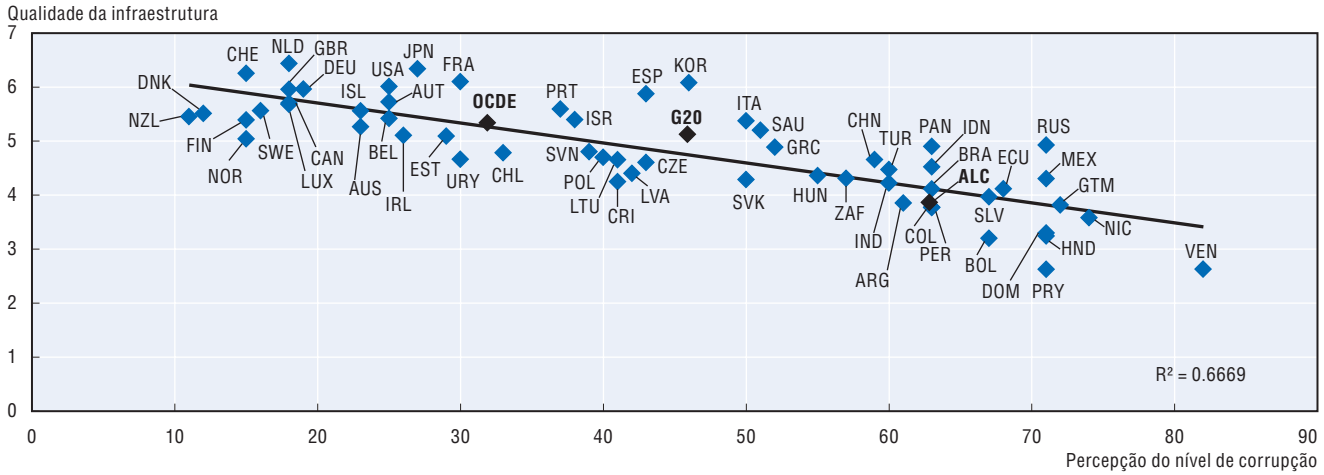
StatLink https://doi.org/10.1787/888934172977

Evidências mostram uma forte conexão entre percepção de corrupção e baixa qualidade de capital humano e infraestrutura, bem como capacidade de inovação limitada (Figura 1.4, Figura 1.5, Figura 1.6).

- Os países da América Latina investem menos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) do que os países da OCDE (OCDE, 2016[16]). O Brasil é o único país latino-americano que gasta mais de 1% do PIB em P&D; cerca de metade desse gasto vem do setor privado. Os custos da burocracia e o tempo necessário para a obtenção de patentes, bem como a falta de garantias de proteção e respeito a

essas patentes, constituem barreiras para o investimento em inovação. Além disso, as empresas podem preferir auferir rendas evitando a concorrência por meio de proteção jurídica, em vez de ganhar vantagem competitiva devido a inovações. Consequentemente, as empresas investem mais em atividades rentistas improdutivas e menos em P&D.

Figura 1.4. **Níveis de percepção de corrupção vêm acompanhados de qualidade mais baixa da infraestrutura nos países da OCDE, ALC e G20, 2017–18**

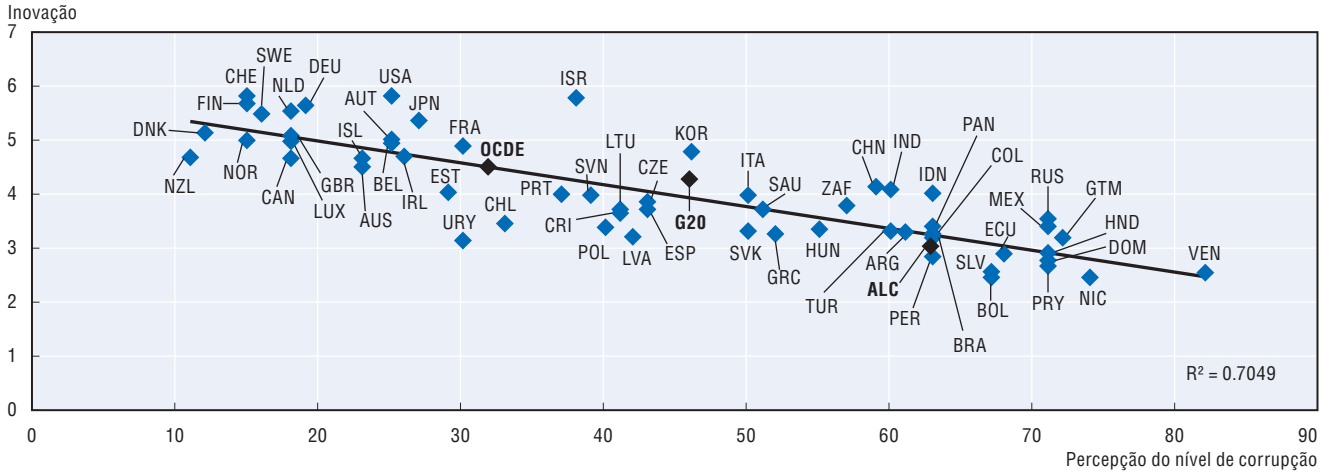


Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre infraestrutura é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. "Infraestrutura" é um índice construído com base nos indicadores "Qualidade da infraestrutura geral", "Qualidade das rodovias", "Qualidade da infraestrutura ferroviária", "Qualidade da infraestrutura portuária" e "Qualidade da infraestrutura de transporte aéreo". A fonte dos dados sobre a Bolívia é o Relatório de Competitividade Global 2016–2017. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise.

Fonte: Transparência Internacional 2017 e Fórum Econômico Mundial 2017–2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934172996

Figura 1.5. **Níveis mais elevados de corrupção diminuem os incentivos para investir em inovação, 2017–2018**

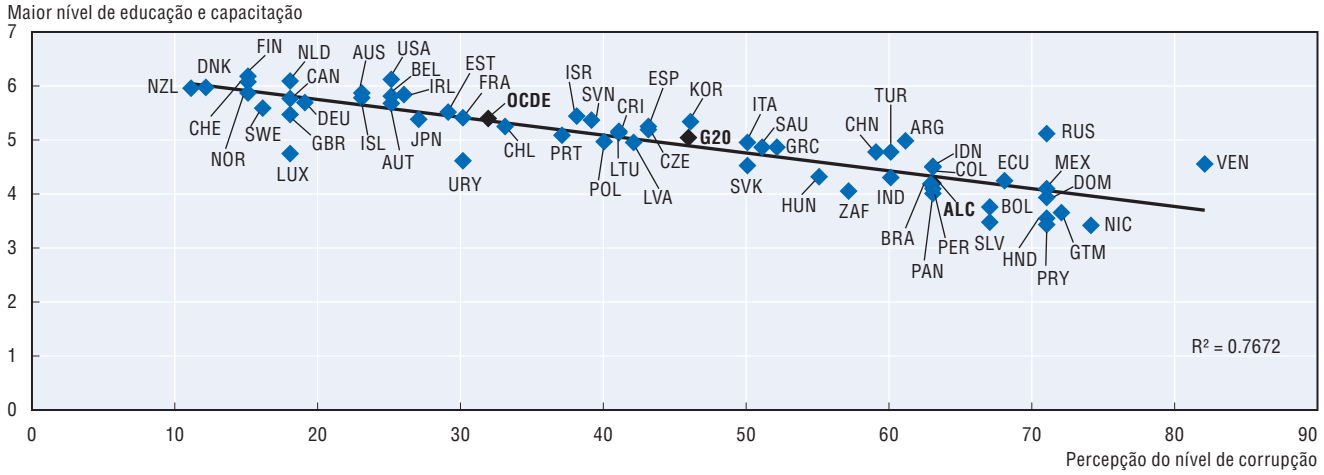


Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre inovação é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise.

Fonte: Transparência Internacional 2017 e Relatório de Competitividade Global do FEM 2017–2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173015

Figura 1.6. **Corrupção afeta a produtividade do capital humano, 2017–2018**



Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre educação e capacitação é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise.

Fonte: Transparência Internacional 2017 e Relatório de Competitividade Global do FEM 2017–2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173034

- Apesar das melhoras nos resultados da educação, muitos países latino-americanos ainda estão atrasados em à OCDE. Em média, um estudante de 15 anos da ALC tem um atraso de três anos em alfabetização, matemática e ciências em relação a um aluno da OCDE (OCDE, 2019[19]). A corrupção na educação (mas também no setor da saúde) pode ter impactos indiretos na produtividade, pois pode afetar a saúde e as aptidões dos trabalhadores e, portanto, a produtividade do capital humano (OCDE, 2015[19]).
- A participação do investimento público no PIB nos países da ALC alcançou 1,6% em 2017, abaixo da média de 3,1% da OCDE. Apesar dos esforços recentes em vários países para atualizar seu parque de infraestrutura visando o desenvolvimento econômico, o investimento em infraestrutura ainda é insuficiente como principal fator de crescimento econômico. Questões regulatórias e de financiamento, volatilidade macroeconômica e dificuldades de adoção de políticas de infraestrutura, juntamente com escândalos de corrupção nos altos escalões que afetam os principais projetos de infraestrutura, figuram entre as principais causas que explicam a deficiência de infraestrutura na ALC em termos de quantidade e qualidade (Locatelli et al., 2017[20]; Bitran, Nieto-Parra e Robledo, 2013[21]).

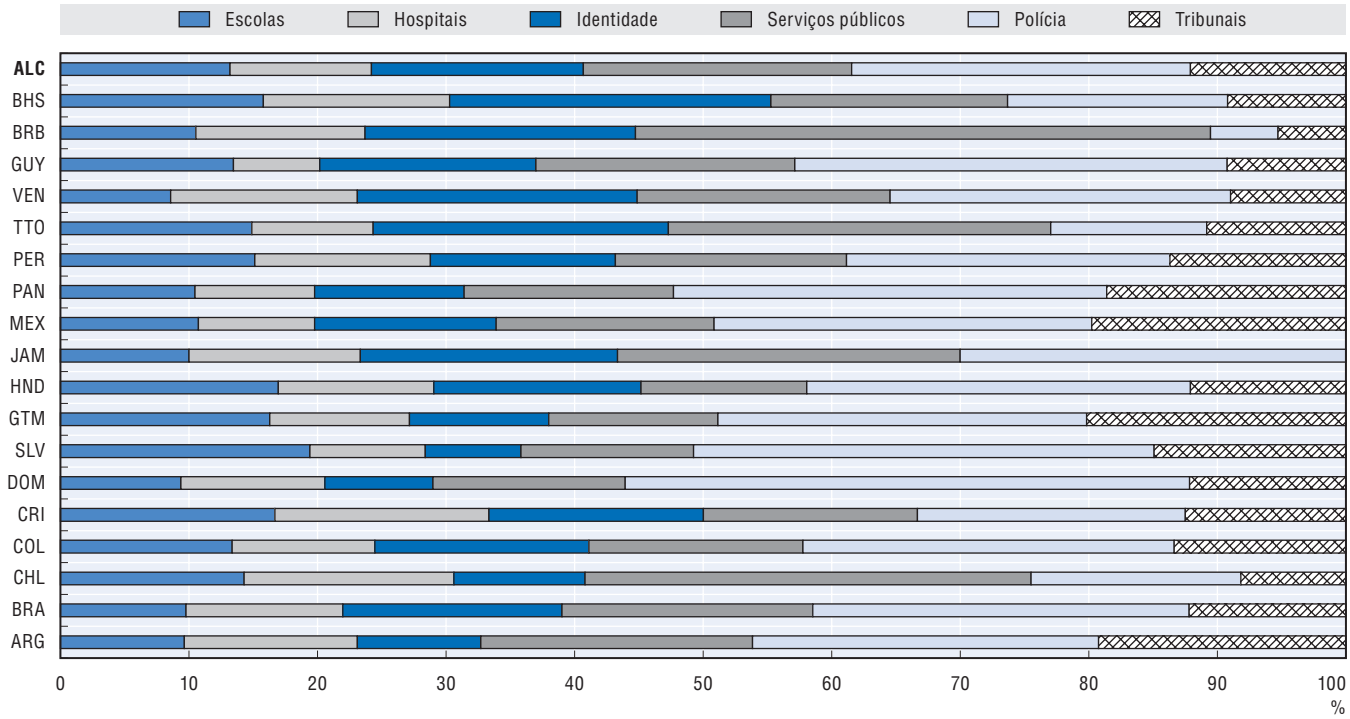
Além disso, as práticas de corrupção na prestação de serviços públicos afetam diretamente os cidadãos. A Figura 1.7 mostra que os cidadãos da região precisam pagar propina para obter acesso a uma série de serviços públicos. A corrupção nesse nível não se limita a dinheiro; uma prática conhecida como "sextorsão", por exemplo, refere-se ao abuso de poder para a obtenção de um favor ou vantagem sexual. Nos 18 países pesquisados pelo Barômetro Global da Corrupção da Transparência Internacional em 2019, uma em cada cinco pessoas sofreu extorsão sexual ou conhece alguém que tenha sofrido (Figura 1.8). Essa extorsão de favores sexuais geralmente está ligada ao acesso a serviços públicos, como saúde e educação, ou ao processo de busca de emprego. Os pagamentos informais e a sextorsão para a obtenção de serviços públicos tendem a afetar os cidadãos mais vulneráveis, o que contribui para o ciclo vicioso entre governança frágil e desigualdades.

Por fim, as despesas públicas dos países da ALC representaram, em média, 31,2% do PIB em 2018, consideravelmente menos do que nos países da OCDE (40,4% do PIB, em média). Além disso, a discriminação das despesas revela várias diferenças na forma como os recursos são gastos. A diferença que mais chama a atenção refere-se aos gastos com benefícios sociais, definidos como pagamentos diretamente relacionados à função assistencial dos governos. Em termos de participação no PIB, os

governos da OCDE gastam 16,5% em benefícios sociais, em comparação com 10,3% nos países da ALC. Uma discriminação maior das despesas públicas mostra que, em média, 39% dos gastos da região da ALC são dedicados ao consumo do governo, ou seja, remuneração dos servidores públicos mais aquisições governamentais de bens e serviços, em comparação com 37% nos países da OCDE. Essas transações apresentam um risco elevado de ser capturadas por interesses particulares, seja pela criação de redes clientelistas ou pelo processo de compras.

Figura 1.7. **Propinas pagas por cidadãos da América Latina para obter serviços públicos, 2019**

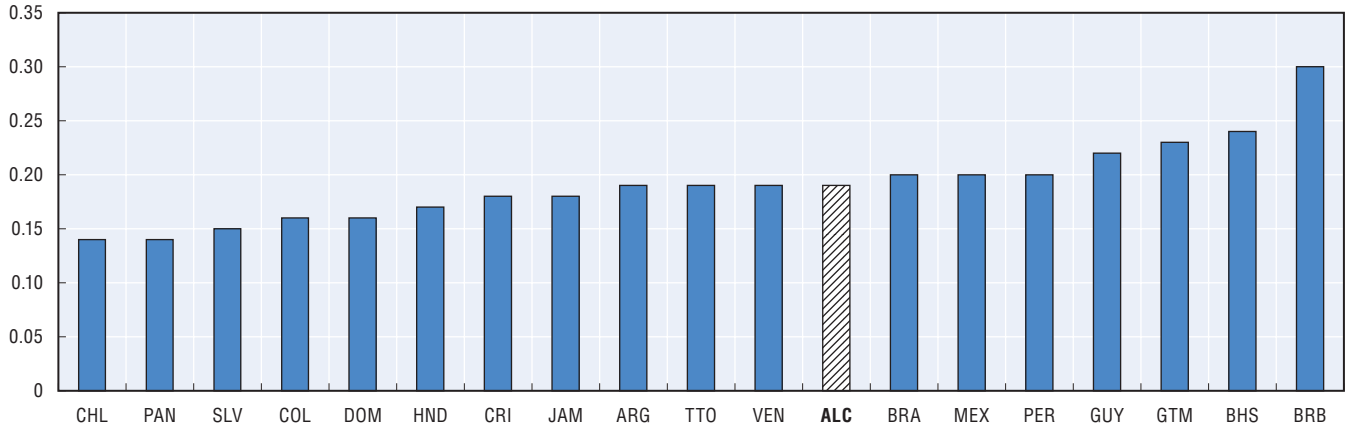
Você teve de pagar propina, dar um presente ou fazer um favor para receber os seguintes serviços?



Fonte: Barômetro Global da Corrupção, América Latina 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173053

Figura 1.8. **Experiências com extorsão de favores sexuais na América Latina, 2019**



Fonte: Transparência Internacional, Barômetro Global da Corrupção 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173072

1.3. Como garantir a integridade e responsabilização social do processo decisório governamental

A confiança no governo e a proteção do interesse público são essenciais para o envolvimento e a participação dos cidadãos no processo político. A percepção de influência indevida pode ameaçar a dinâmica da mudança incremental (Bauhr e Grimes, 2014[22]).

Entre as políticas essenciais para assegurar que as decisões governamentais sejam tomadas tendo em mente o interesse público em todos os escalões da administração pública estão a promoção da integridade e da transparência nos processos eleitorais e de financiamento político, a regulamentação da participação legítima e da prática do *lobby* na formulação de políticas e a promoção da responsabilização social por meio da transparência, abertura e acesso à informação, bem como de mecanismos de participação dos cidadãos.

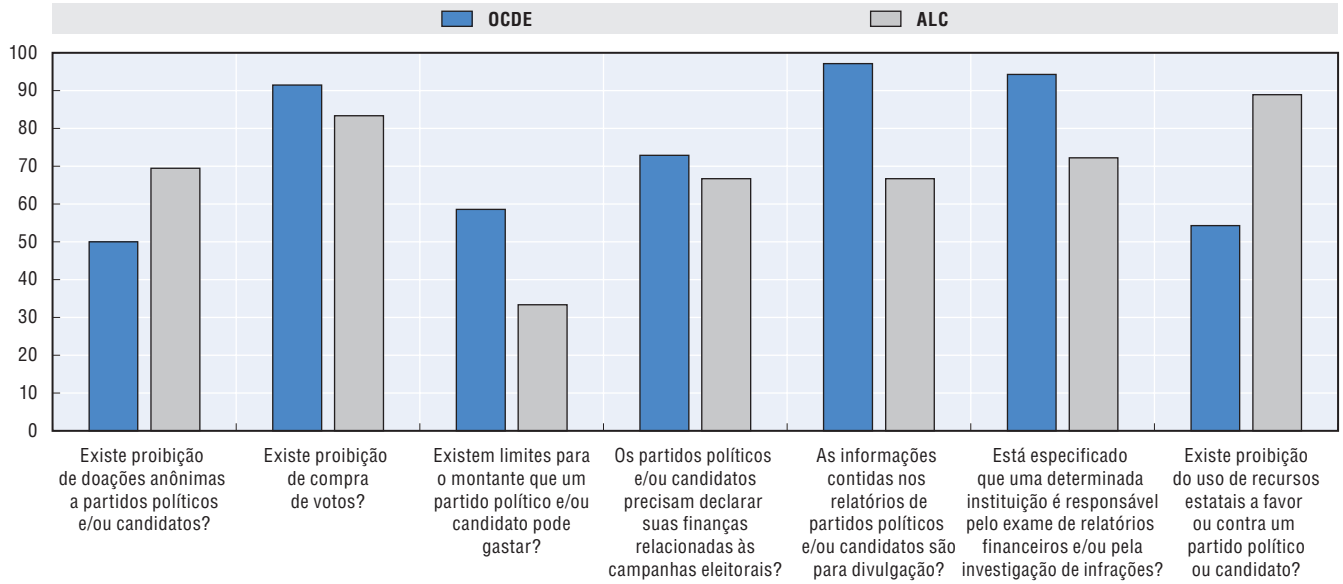
Integridade e transparência no financiamento político e nas eleições

Muitas vezes, a influência indevida começa com os resultados das eleições para assegurar que, uma vez empossados, os servidores públicos eleitos representem os interesses daqueles que os apoiaram (The Dialogue and IDB, 2019[23]; OCDE, 2017[24]). Por exemplo, políticos eleitos podem precisar retribuir favores àqueles que os apoiaram com contribuições de campanha, oferecendo a eles contratos públicos, como projetos de infraestrutura, subsídios ou cargos públicos, por exemplo, por meio de "cotas burocráticas" na administração pública (OCDE, 2016[25]).

O financiamento político é sujeito a forte regulação na região da ALC. No cômputo geral, a qualidade *de jure* da sua regulação melhorou, e às vezes é ainda mais forte do que nos países da OCDE (Figura 1.9).

Figura 1.9. **Aspectos relevantes selecionados da regulação do financiamento político nos países da OCDE e da ALC, 2016**

As respostas indicam a porcentagem de respostas afirmativas



Nota: as perguntas feitas a candidatos e partidos separadamente foram consolidadas e sua média foi calculada.

Fonte: com base em dados do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), *https://www.idea.int/*

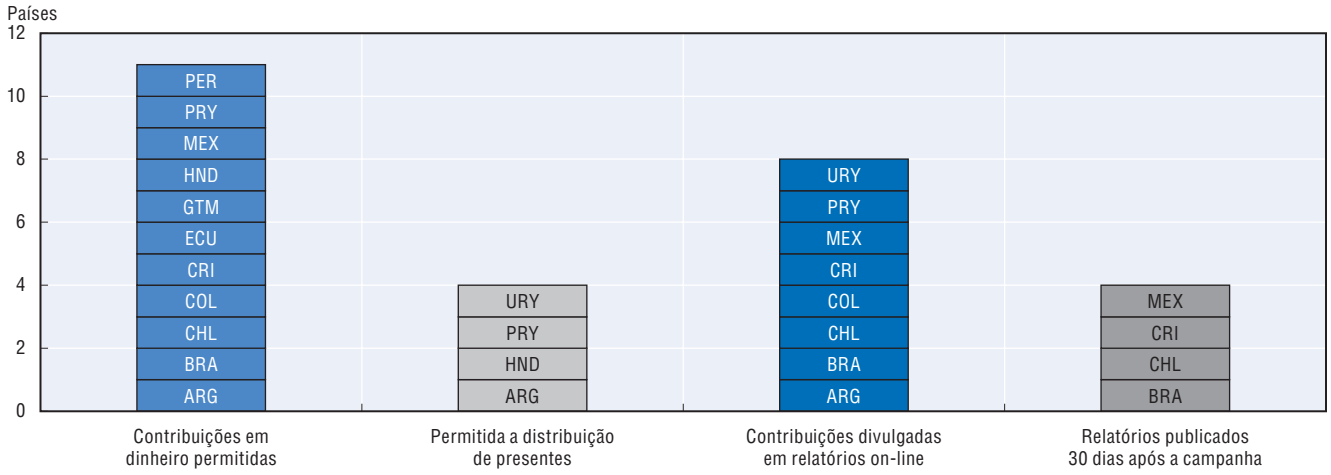
StatLink *https://doi.org/10.1787/888934173091*

No geral, contudo, as regulações existentes muitas vezes deixam de ser efetivamente aplicadas (The Dialogue and IDB, 2019[23]; OCDE, 2018[26]; OCDE, 2017[27]) e apenas um terço da população declara confiar no judiciário, em comparação com 56% nos países da OCDE. Uma indicação dessa falta de eficácia é que a qualidade *de jure* das leis sobre financiamento político só consegue surtir impacto na

corrupção se a independência do judiciário for alta e, portanto, capaz de assegurar a aplicação dessas e de outras regulações (Lopez, Rodriguez e Valentini, 2017[28]). Segundo um estudo realizado pela Global Integrity, existe na região uma discrepância de cerca de 20% em relação às pontuações que medem o regime regulatório *de jure* (65) e sua aplicação (45) (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015[29]).

Os dados da OCDE mostram a ampla adoção de práticas informais que não são abrangidas pelas regulamentações vigentes, o que abre oportunidades para a influência indevida nas campanhas. Por exemplo, embora a maioria dos países da região proíba doações anônimas e os partidos políticos sejam obrigados a revelar a identidade dos doadores, são permitidas contribuições em dinheiro em 92% e presentes em 25% dos países. As contribuições em dinheiro podem ser usadas para burlar regras formais, devido às complicações relacionadas ao monitoramento dessas transações. Além disso, em alguns países, grupos de organizações criminosas podem prosperar e operar impunemente, infiltrando e corrompendo as instituições políticas. Por um lado, podem lavar dinheiro financiando partidos ou candidatos em dinheiro; por outro, podem pressionar os servidores eleitos a fazer vista grossa para suas atividades ou, caso sejam flagrados, assegurar que a aplicação da lei seja pífia (Casas-Zamora, 2013[30]). Apenas 58% dos países exigem a divulgação das contribuições on-line, e 33% requerem que esses dados sejam publicados dentro de 30 dias após a campanha (Figura 1.10).

Figura 1.10. **A maioria dos países da América Latina e do Caribe permite contribuições em dinheiro durante as campanhas eleitorais, 2018**



Fonte: OCDE (2018) Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina.

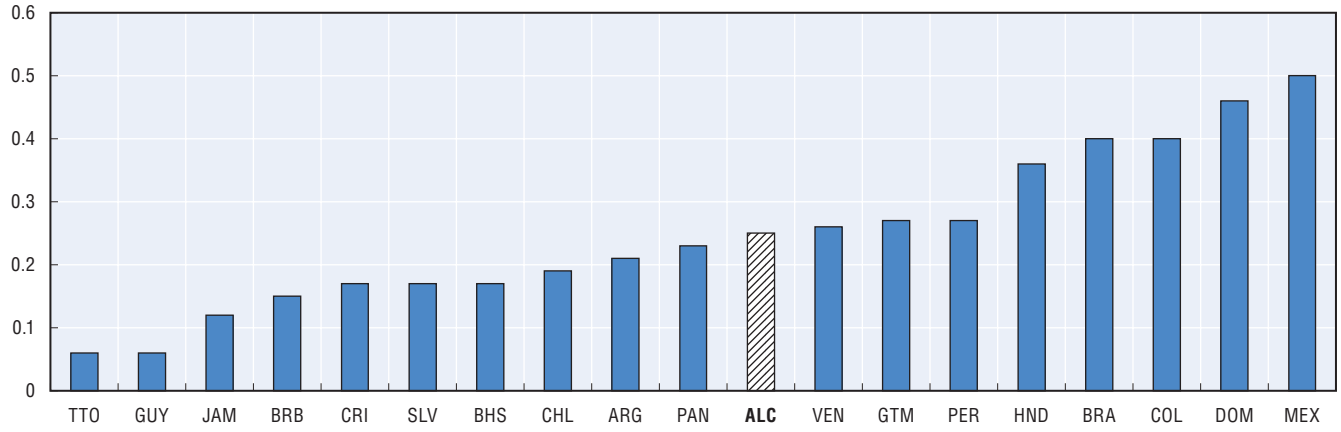
StatLink https://doi.org/10.1787/888934175143

Essas práticas são motivadas em parte por pressões para financiar campanhas. De fato, regulamentos sobre gastos com campanhas de partidos ou candidatos políticos são menos difundidos do que nos países da OCDE. Essa falta de regulamentação no que se refere aos gastos pode desencadear uma competição por despesas cada vez mais altas e, portanto, exercer pressão pela obtenção de verbas crescentes, gerando o risco de maior propensão à aceitação de recursos de fontes duvidosas.

A integridade eleitoral também é ameaçada por práticas ostensivas de compra de votos. Segundo o Barômetro Global da Corrupção 2019 da Transparência Internacional, 25% dos latino-americanos afirmam ter sofrido tentativas de compra de seu votos (Figura 1.11). Os especialistas entrevistados na região acham que a maioria dos grandes partidos recompensa seus eleitores com bens, dinheiro ou empregos (V-DEM Project, 2017[21]). Essas práticas são endêmicas na região, porém especialmente elevadas no México, República Dominicana, Colômbia, Brasil e Honduras. Nesses países, a compra de votos é na verdade proibida, ao passo que Argentina, Guatemala e Venezuela atualmente não proíbem explicitamente a compra de votos.

Figura 1.11. **Em média, 25% dos cidadãos da América Latina foram alvo de práticas de compra de votos, 2019**

Nos últimos cinco anos, quantas vezes, se for o caso, alguém tentou oferecer a você propina ou um favor especial para votar de uma determinada maneira em uma eleição nacional, regional ou municipal?



Fonte: Transparência Internacional, Barômetro Global da Corrupção 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173110

Assegurando integridade e transparência nas práticas de lobby

Uma segunda forma de exercer influência sobre as políticas é visando os decisores públicos que já estão no poder, seja no legislativo ou na administração pública. Influenciar formuladores de políticas públicas é parte essencial de um sistema democrático. Os lobistas e os grupos de *advocacy* contribuem com informações valiosas para o debate de políticas. Contudo, na prática, pequenos grupos poderosos podem exercer influência para promover suas próprias prioridades, muitas vezes à custa do interesse público. Essa influência não é necessariamente ilícita, e pode assumir várias formas, inclusive:

- acesso desigual ao processo decisório, como, por exemplo, por meio de *lobby* junto a autoridades públicas;
- financiamento informal de partidos políticos e campanhas eleitorais de candidatos;
- fornecimento de dados manipulados ou fraudulentos aos governos;
- uso de contatos pessoais, acarretando conflitos de interesse;
- interesses estrangeiros que compram seu acesso às políticas nacionais de um país.

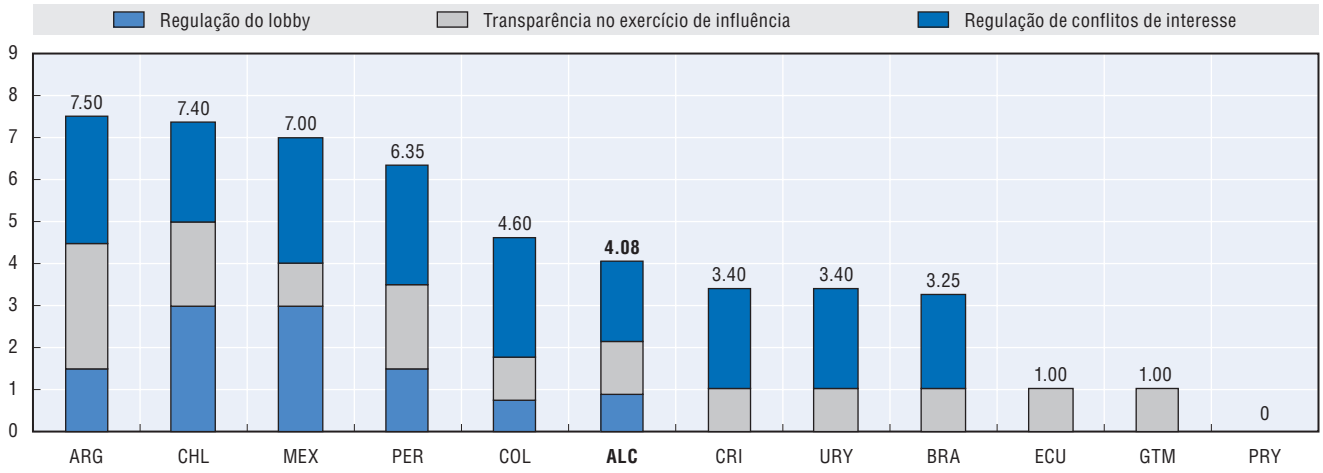
Quando tais usos da influência afastam o processo decisório do interesse público, as sociedades saem prejudicadas. Nesse sentido, estruturas sólidas de transparência e integridade para a atividade de *lobby*, para a governança interna das instituições de representação de interesses e para o envolvimento de partes interessadas *(stakeholders)* são cruciais para salvaguardar o interesse público e promover igualdade de condições para diferentes interesses, promovendo o pluralismo e, com isso, evitando a captura por grupos de interesse poderosos (OCDE, 2007[32]; OCDE, 2015[33]; OCDE, 2017[34]).

As leis sobre *lobby* apenas estão surgindo na maioria dos países da ALC. O Peru foi o pioneiro da região na criação de legislação sobre *lobby* em 2003. Além do Peru, apenas Chile (2014), México (2010) e Argentina (2003) adotaram leis ou regulações sobre essa atividade. No México, o regulamento se aplica apenas ao legislativo, ao passo que na Argentina apenas o poder executivo é abrangido, mas um projeto de lei que revê o regulamento está sendo discutido no congresso (OCDE, 2018[26]). O Chile vem continuamente aprendendo lições com sua experiência a fim de melhorar sua estrutura de *lobby*. No Brasil, Colômbia e Costa Rica, há debates em curso e projetos de lei foram elaborados.

O índice da OCDE de Qualidade das Regulações contra Influência Indevida mede a existência e alcance dessas *regulações do lobby*, e vai além ao levar em consideração a *transparência da busca de influência* e a *regulação de conflitos de interesse*, que aumentam a resiliência geral contra influências

indevidas (Figura 1.12). Argentina, Chile e México exibem as regulações mais fortes contra influência indevida em geral.

Figura 1.12. **Índice de Qualidade das Regulações contra Influência Indevida (piloto), 2018**



Fonte: OCDE (2018), Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175124

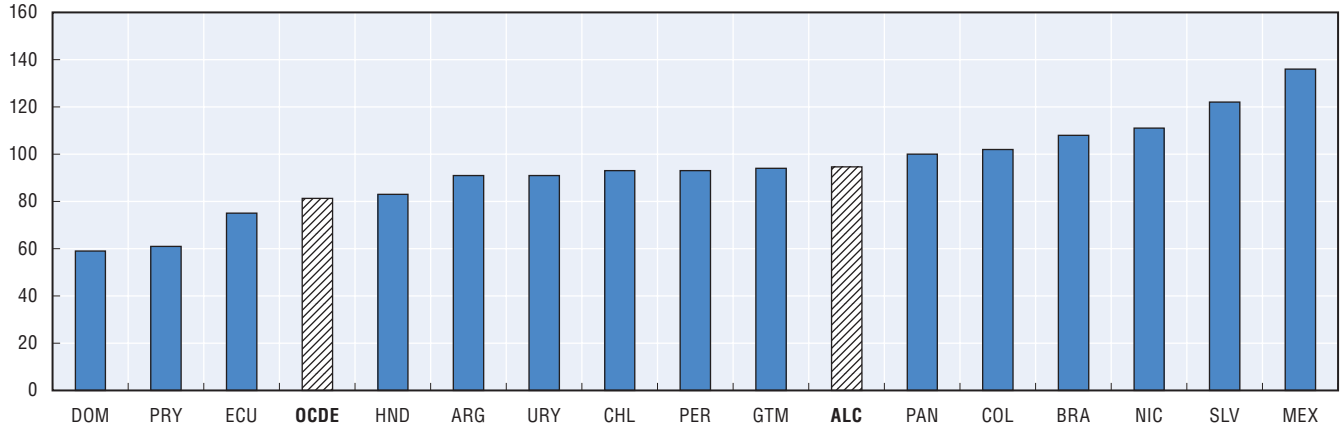
Para fortalecer ainda mais essas estruturas, os países da ALC podem considerar várias formas possíveis de incorporar melhor sua interação com as partes interessadas no processo de elaboração de regras e torná-la mais aberta, transparente e eficaz (OCDE, 2018[6]). Por exemplo, os países podem avaliar se a definição de lobista e *lobby* é abrangente o suficiente para evitar interpretações errôneas ou brechas. Os países poderiam disponibilizar informações com facilidade e de forma reutilizável sobre quem faz *lobby* e quem é alvo de *lobby*, e em nome de quem, os problemas envolvidos nas atividades de *lobby* e o resultado pretendido das atividades de *lobby*. Além disso, a aplicação das regulamentações sobre *lobby* precisa ser fortalecida e é preciso aplicar sanções aos servidores públicos e aos lobistas. Campanhas de conscientização podem dar início a uma mudança de cultura e percepção, e criar um ambiente no qual a regulamentação formal do *lobby* possa começar a fazer sentido e a sua prática informal generalizada se torne a exceção e não a regra.

Facilitar a responsabilização social por meio de transparência, abertura e participação

A responsabilização social permite que as vozes das pessoas sejam ouvidas e que elas possam responsabilizar os governos por sua conduta e desempenho. É um ingrediente fundamental para os governos restabelecerem a confiança dos cidadãos. A primeira condição prévia para a responsabilização social é a promoção da transparência e do acesso à informação. A transparência, certamente, também pode ser útil para aumentar a eficiência do uso e da alocação de recursos públicos em setores, como educação, justiça e indústrias extrativas, e em funções, como formulação, execução e monitoramento do orçamento público e financiamento de campanhas políticas, entre outros (Molina e Vieyra, 2012[35]). Por fim, as informações e dados disponíveis podem ser usados para promover diálogo, envolvimento público e formação de consenso ou como subsídio para o gerenciamento e a detecção de riscos à integridade, com base em novas tecnologias, como inteligência artificial, aprendizado de máquina ou *big data* (OCDE, 2019[36]).

No entanto, o elo entre transparência e corrupção não é direto, e é empiricamente contestado (Islam, 2006[37]; Escaleras, Lin e Register, 2010[38]). Na América Latina, em realidade, a qualidade *de jure* das leis sobre direito à informação é, em média, mais forte do que nos países da OCDE (Figura 1.13).

Figura 1.13. **A qualidade das leis sobre direito à informação é, em média, melhor na ALC do que nos países da OCDE, último ano disponível**



Nota: a pontuação composta máxima alcançável é 150 e é indicativa de um forte regime jurídico de direito à informação. A classificação global das leis sobre direito à informação é composta por 61 indicadores que medem sete dimensões: direito de acesso; escopo; procedimentos de solicitação; exceções e recusas; recursos; sanções e proteção; e medidas de promoção.

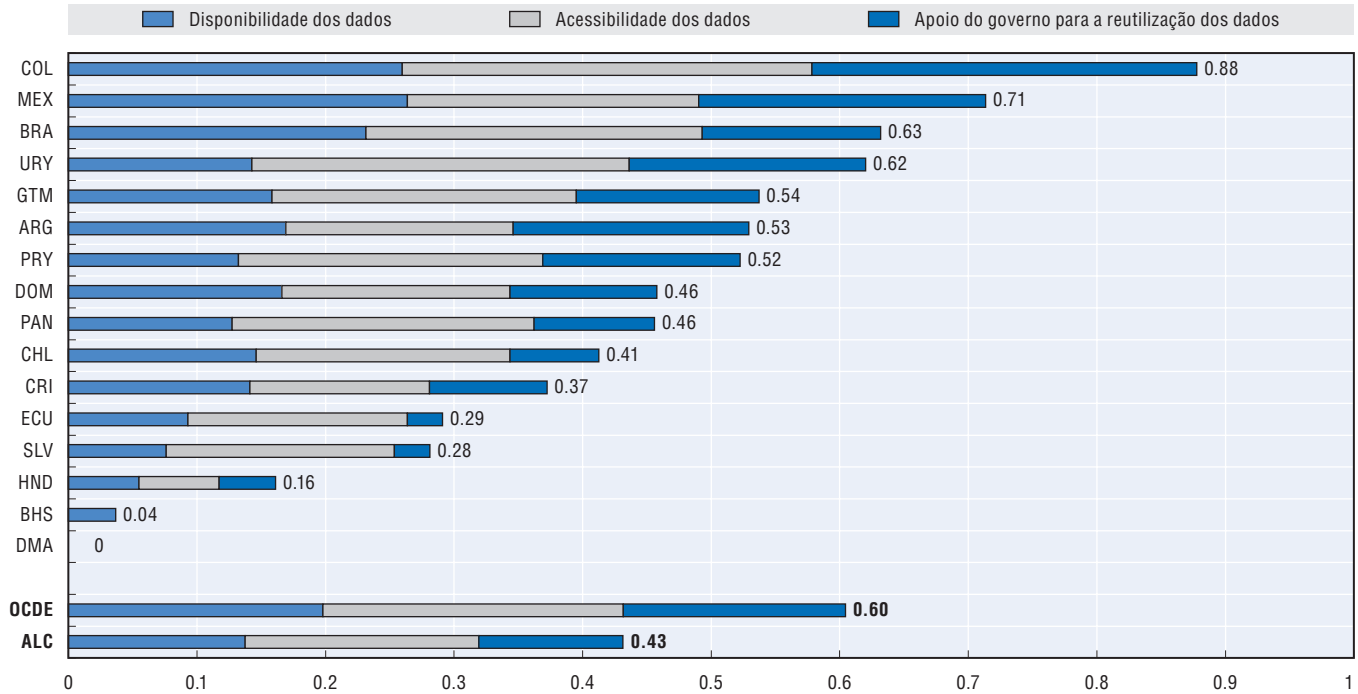
Fonte: Access Info Europe (AIE) e Right to Information Rating (Classificação do direito à informação) do Centre for Law and Democracy (CLD), *https://www.rti-rating.org/*.

StatLink *https://doi.org/10.1787/888934173129*

Ainda assim, os cidadãos da América Latina muitas vezes não confiam ou simplesmente não sabem como participar e obter informações relevantes e críveis (OCDE, 2018[26]). Além disso, as informações podem não ser compreensíveis, ser complexas ou técnicas demais, e aqueles que as recebem podem não fazer uso delas por vários motivos (Molina e Vieyra, 2012[35]). A transparência é uma condição necessária, porém não suficiente, para assegurar a boa governança e prevenir a corrupção. Ademais, é necessário que haja capacidade de processamento das informações e habilidade e incentivos para agir a partir das informações processadas (Kolstad e Wiig, 2009[39]). Dada a profunda falta de confiança no governo, a transparência pode até causar reação inversa e levar à resignação em vez da indignação (Bauhr e Grimes, 2014[22]). Essa dinâmica também se deve em parte à desigualdade elevada na região, que aprofunda o problema de participação e envolvimento. Assim, o efeito da oferta de informações em si parece ser limitado na melhor das hipóteses, de modo que a transparência precisa ser complementada por outros tipos de políticas, como as que promovem dados abertos (OCDE, 2018[40]). Também requer a existência de interesse e capacidades em todo o conjunto de atores, inclusive na sociedade civil, para usar as informações disponíveis e os dados abertos (Mungiu-Pippidi, 2013[41]).

Nesse sentido, a segunda pré-condição para a responsabilização social é consultar e envolver ativamente a sociedade civil, por exemplo, assegurando a liberação de dados que atenda à demanda dos usuários. Quando é fácil ter acesso e reutilizar dados do governo, geram-se maior interação e mais oportunidades de co-criação entre instituições governamentais, cidadãos e outras partes interessadas, como acadêmicos ou organizações da sociedade civil. Com efeito, existe conscientização crescente da necessidade de assegurar a reutilização efetiva de dados abertos do governo para garantir a sustentabilidade e continuidade no longo prazo de iniciativas e políticas de dados abertos. O índice de dados abertos, úteis e reutilizáveis (OURdata) da OCDE mede a disponibilidade, acessibilidade e apoio do governo à reutilização. Em média, os países da ALC pontuaram 0,43, em comparação com uma média da OCDE de 0,60 em 2019; a pontuação da Colômbia (0,88), do México (0,71) e do Brasil (0,63) ficou acima da média da OCDE (0,60).

Figura 1.14. **Colômbia, México, Brasil e Uruguai são os países mais avançados da ALC em termos de dados abertos governamentais (índice OURdata, 2019)**



Fonte: OCDE–BID (2019) "Open Government Data Survey", OCDE (2018) "Open Government Data Report".

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174934

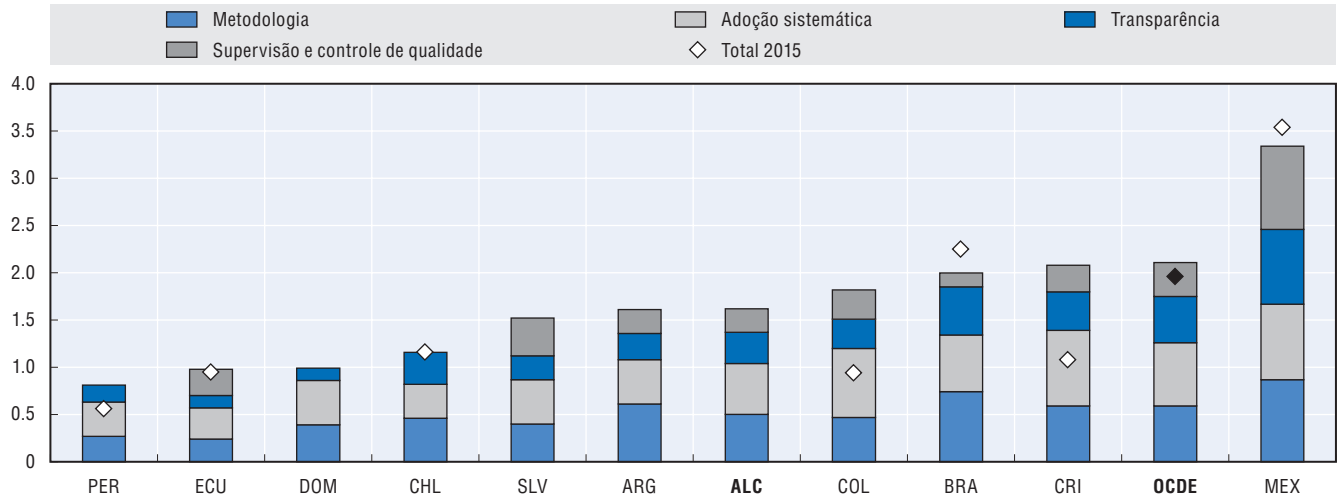
Em termos específicos, a garantia da participação inclusiva e justa de diferentes interesses nos processos decisórios governamentais é uma ferramenta essencial contra a captura de políticas: um processo inclusivo que envolva interesses diversos tem mais chances de ser resistente ao risco de um único interesse capturar o processo (OCDE, 2017[24]).

Os países da América Latina estão em diferentes estágios na adoção de boas práticas para envolver os atores interessados na elaboração de regulamentações e ficam abaixo da média da OCDE. Apenas o México instituiu sistemas avançados de consulta e tem pontuação acima ou em torno da média da OCDE no indicador composto sobre envolvimento das partes interessadas (Figura 1.15). Entretanto, todos os países abrangidos tomaram medidas para envolver os atores interessados em seu processo de formulação de normas. Por exemplo, adotaram requisitos formais para a realização de consultas ao desenvolver regulações infralegais. Os países também estabeleceram, em graus variados, metodologias para interagir com as partes interessadas, inclusive períodos mínimos e documentação de apoio para consulta.

No entanto, a consulta nos países da ALC ocorre frequentemente quando a decisão de regular já foi tomada e/ou um projeto de regulação já foi elaborado. Em alguns casos, a consulta só ocorre um pouco antes da entrada em vigor prevista, deixando um tempo muito limitado para a apreciação da opinião das partes interessadas e possível revisão da proposta regulatória (Querbach e Arndt, 2017[42]). Além disso, os mecanismos existentes para participação dos atores interessados às vezes não são bem conhecidos pelos cidadãos nem suficientemente confiáveis para gerar igualdade de condições com credibilidade. Por fim, o envolvimento mais profundo requer uma abordagem que reconheça as deficiências e dificuldades apresentadas pela desigualdade, falta de confiança e apatia política, bem como o desafio de se envolver cidadãos fora das capitais.

O Boxe 1.1. oferece um exemplo de como os processos de transparência e de envolvimento das partes interessadas podem, juntos, contribuir para ampliar a responsabilização social no processo orçamentário.

Figura 1.15. **O envolvimento das partes interessadas na criação de regulações infralegais varia muito entre os países da ALC (2015 e 2019)**



Fontes: Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE para a América Latina 2016 e 2019, Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) 2015 and 2018 da OCDE, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm* e *http://oe.cd/ireg*.

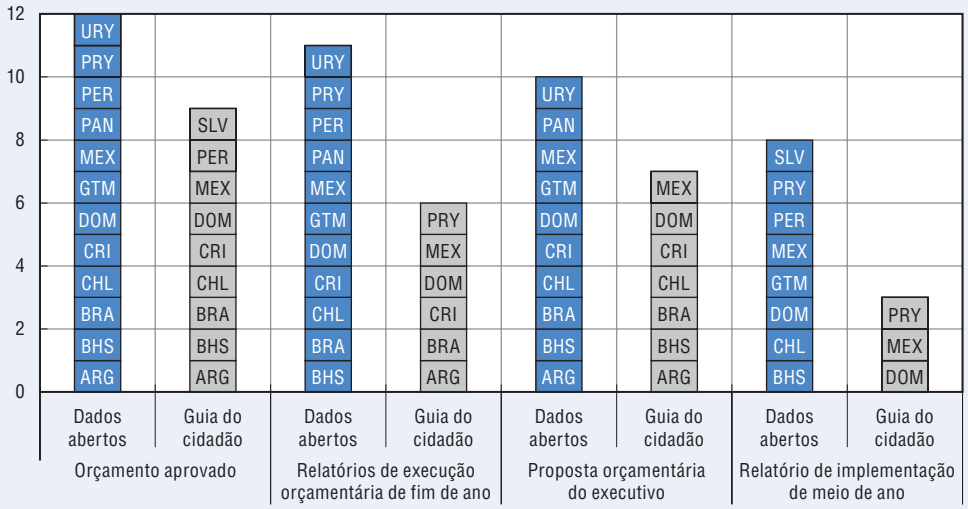
StatLink https://doi.org/10.1787/888934174706

Boxe 1.1. Transparência orçamentária e envolvimento das partes interessadas

A promoção da transparência orçamentária e a oferta de espaços para o envolvimento direto dos cidadãos na elaboração do orçamento são indispensáveis para assegurar a integridade e responsabilização na governança pública. A transparência orçamentária vai além da divulgação de todas as informações orçamentárias relevantes de forma oportuna e sistemática. Trata-se de um conceito multifacetado que se refere à clareza, abrangência, confiabilidade, oportunidade, acessibilidade e usabilidade da divulgação das finanças públicas (OCDE, 2017[43]).

As informações constantes do orçamento do poder executivo estão aumentando entre os países da ALC. A divulgação de informações orçamentárias em formato de dados abertos e a publicação de guias do orçamento para o cidadão permitem às partes interessadas acessar e compreender importantes informações fiscais. Contudo, segundo os resultados da pesquisa, a prática de divulgar informações fiscais como dados abertos é mais difundida na ALC do que a produção de guias para o cidadão.

Figura 1.16. **Meios de disponibilidade e transparência de informações orçamentárias importantes, 2018**



Fonte: OCDE–BID (2018) Survey of Budget Practices and Procedures (Pesquisa de práticas e procedimentos orçamentários).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174269

Boxe 1.1. Transparência orçamentária e envolvimento das partes interessadas *(cont.)*

Por sua vez, 11 dos 13 países da ALC pesquisados relataram ter tido consultas com as partes interessadas em alguma etapa do processo orçamentário (todos, exceto Argentina e Panamá). Todos eles realizam consultas na fase de proposta pré-orçamentária, e oito deles após a proposta orçamentária (todos, exceto Chile, Costa Rica e El Salvador). Já o orçamento participativo é mais comum no nível municipal, e é realizado em várias grandes cidades da ALC. Contudo, assim como nos países da OCDE, no nível central/federal, as iniciativas de orçamento participativo ainda são raras. Apenas cinco dos 13 países pesquisados da ALC implementaram iniciativas como essas (OCDE, 2017[43]).

1.4. Gestão pública sólida para implementação efetiva

Mesmo em um ambiente em que a captura de políticas é endêmica e interesses constituídos dominam a formulação de políticas, há janelas de oportunidade e agentes de mudança. As reformas que promovem a transparência e o envolvimento das partes interessadas permitiram políticas mais inclusivas em algumas áreas, e mesmo um avanço modesto, mas visível, pode desencadear a melhoria gradual da governança (Banerjee e Duflo, 2012[44]).

Assim, embora os países precisem continuar a envidar esforços para assegurar que as políticas sejam elaboradas de acordo com as necessidades e interesses dos cidadãos, também precisam garantir que as políticas sejam executadas de maneira eficaz e justa. A gestão pública sólida é, de fato, ingrediente fundamental da execução efetiva e, em última análise, do impacto na consecução dos resultados de governança desejados e na melhoria da prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, os governos precisam continuar trabalhando no fortalecimento das funções essenciais do governo, como fomentar a articulação de políticas, fortalecer a capacidade administrativa e as aptidões, sobretudo nos governos subnacionais e municipais, simplificar processos administrativos na prestação de serviços, fortalecer as compras e os investimentos públicos, assegurar a prestação de contas interna e externa, e promover um funcionalismo público baseado no mérito com valores.

Implantar reformas de governança: o desafio da coordenação

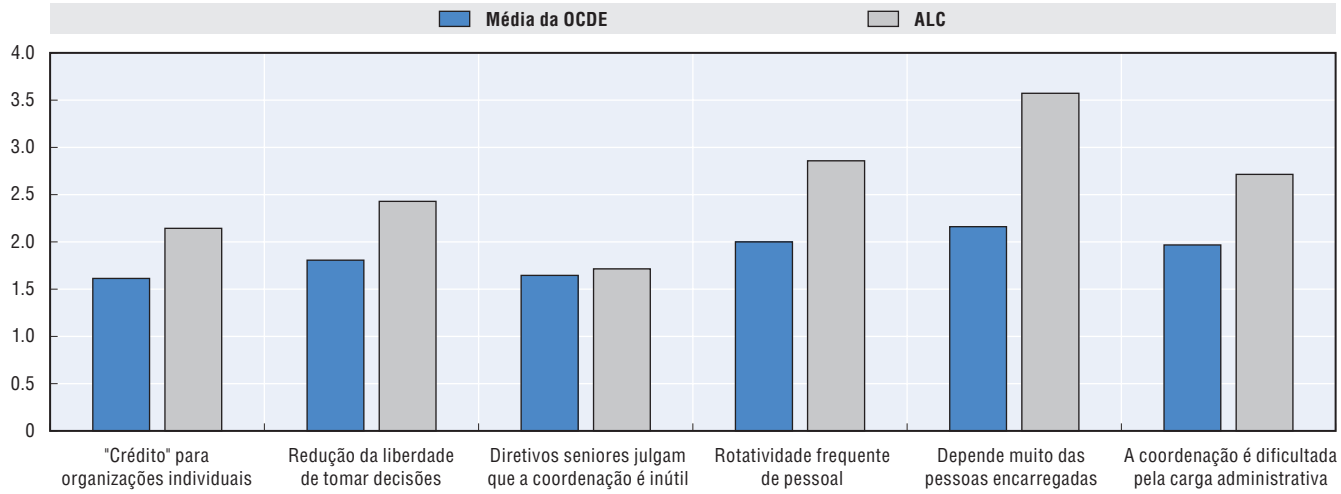
Os princípios fundamentais da governança, de transparência, participação, responsabilização e integridade, são questões transversais que contribuem para assegurar que outras metas de política sejam alcançadas e que sejam inclusivas e de interesse público. Entretanto, questões transversais enfrentam desafios no que diz respeito a coordenação e implementação.

Primeiro, surgem desafios relacionados à coordenação, já que vários atores normalmente estão envolvidos na elaboração e implantação de políticas de transparência, participação, responsabilização e integridade. Mecanismos formais e/ou informais de cooperação e coordenação entre os atores ajudam a evitar fragmentação, sobreposição e falhas e, em última instância, a assegurar a coerência e o impacto dessas políticas. Responsabilidades institucionais claras pela concepção, direção e implementação dos elementos da política são determinantes para assegurar a eficácia da execução de políticas e preceitos normativos. É claro que as responsabilidades devem vir acompanhadas do mandato, recursos e capacidades para seu eficaz cumprimento.

Segundo, as fragilidades de coordenação no centro do governo e a fraca capacidade de coordenação entre os escalões de governo dificultam a integração e implementação eficazes de políticas de integridade em todas as entidades públicas. A Figura 1.17 mostra que, em comparação com os países da OCDE, mais países da ALC reconhecem que a qualidade da coordenação depende mais das pessoas encarregadas, o que reflete soluções de coordenação menos institucionalizadas e, portanto, menos sustentáveis. Além disso, a coordenação é dificultada por ônus administrativos, ou seja, a necessidade de buscar a aprovação dos chefes dos atores envolvidos antes de poder comprometer-se com metas

interorganizacionais. Por fim, a frequente rotatividade de pessoal típica da maioria dos países da região ameaça a coordenação, pois compromete a continuidade, a construção de confiança e a memória institucional.

Figura 1.17. **No que diz respeito às políticas de integridade, os países da ALC têm a percepção de que a qualidade da coordenação depende muito das pessoas encarregadas, 2017**



Nota: respostas à pergunta: "Na sua experiência, quais são os principais desafios relacionados a uma coordenação eficaz no nível central?". 1=não é um desafio, 2=é um desafio pequeno, 3=é um desafio moderado, 4=é um desafio grave. Os países da ALC incluídos na Pesquisa de Integridade da OCDE são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru.

Fonte: (OCDE, 2017[43]).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173148

Em resposta ao desafio de coordenação, alguns países, como Chile, Colômbia, México e Peru, instauraram sistemas ou comissões formais de integridade, em que os principais atores se reúnem periodicamente (OCDE, 2017[46]; OCDE, 2017[47]). Outros países implantaram unidades de coordenação localizadas no núcleo do governo, ao passo que a Costa Rica optou por uma abordagem mais informal (OCDE, 2019[8]). Esquemas informais podem oferecer a vantagem de permitir mais flexibilidade, mas também são mais propensos a desaparecer com as mudanças de governo e dependem em maior grau das motivações pessoais dos atores envolvidos. Independentemente do esquema escolhido, o diálogo é relevante para as políticas de integridade, e todos os principais atores do sistema de integridade devem fazer parte dele.

Nos países da OCDE e da ALC, o centro de governo (CdG) (também conhecido como presidência, gabinete presidencial, secretariado geral do governo, entre outros) refere-se às organizações e unidades que assessoram o chefe do poder executivo e desempenham um papel fundamental para assegurar a implementação coerente de políticas em todo o governo. Embora suas atribuições sejam diferentes entre os países, em oito dos 14 países da América Latina e Caribe, o centro de governo é responsável pela coordenação de políticas (em comparação com 24 de 34 países da OCDE). Ao mesmo tempo, o centro de governo nos países da ALC em geral não é responsável pelo planejamento estratégico (em apenas cinco dos 14 países, em comparação com 20 dos 34 da OCDE) e pelo planejamento e gerenciamento das transições de governo (cinco de 13 na ALC, em comparação com 21 de 34 da OCDE).

Por fim, a coordenação de políticas deve ser assegurada em todos os níveis de governo, muito embora a articulação com o nível subnacional possa ser especialmente desafiadora em muitos países da ALC. A capacidade administrativa subnacional é um desafio comum, exacerbado em muitos países da ALC por disparidades regionais acentuadas. As oportunidades para certos tipos de corrupção podem ser mais pronunciadas no nível subnacional, em que as interações entre as autoridades governamentais e os cidadãos e empresas são mais frequentes e diretas (OCDE, 2019[8]; OCDE, 2018[6]). Em muitos países

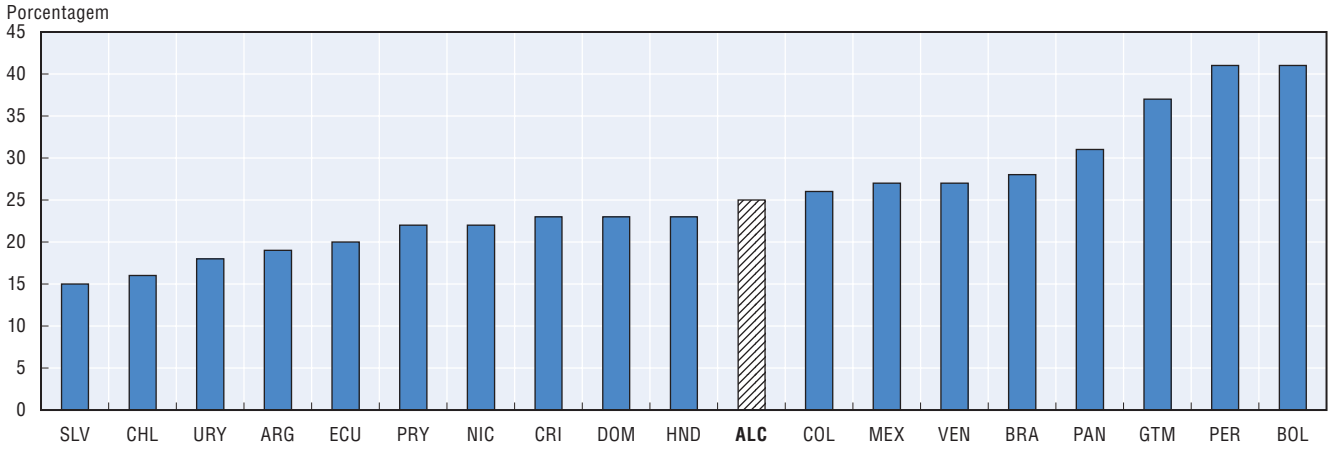
da região, os governos subnacionais são responsáveis pela prestação de uma grande parcela dos serviços públicos, como educação, saúde, segurança/justiça, gestão de resíduos, serviços de utilidade pública, concessão de licenças e alvarás. A coordenação de políticas entre os escalões de governo é necessária para assegurar o alinhamento dos objetivos de política, recursos humanos e financeiros adequados aos escalões mais inferiores do governo, e também para aperfeiçoar as capacidades, fortalecer a qualidade das instituições locais e a subsidiariedade dos processos.

Desse modo, fortalecer a capacidade subnacional de prestação de serviços e gerir as relações com os cidadãos de maneira eficaz e íntegra são fatores essenciais para assegurar a adoção de políticas de governança que, em última análise, possam contribuir para fortalecer e sustentar a confiança no governo e reforçar o apoio às instituições democráticas. Com efeito, os governos municipais podem ser vetores de inovação, desenvolvimento econômico e produtividade, e também podem desempenhar um papel preponderante na promoção do capital social. Assim, o nível subnacional pode dar o exemplo para (re)construir a confiança e combater ameaças, como a corrupção ou o crime organizado.

Processos administrativos para melhorar a prestação de serviços

A carga administrativa, também conhecida como burocracia ou *tramitología*, nos países da América Latina em que se fala espanhol ou português, reduz a eficiência da prestação de serviços públicos e contribui para a desconfiança dos cidadãos e dos empresários (Figura 1.18). Também fornece incentivos para cidadãos e empresários pagarem propina para acelerar processos administrativos (Roseth, Reyes e Santiso, 2018[48]). Esses processos abrangem muitas atividades, formalidades e procedimentos do dia-a-dia que são indispensáveis para o acesso aos sistemas de saúde e educação (certidão de nascimento, carteira de identidade etc.), participação no mercado de trabalho (previdência social/números de contribuinte) e abertura ou manutenção de atividades comerciais (desembaraço alfandegário de importações, obtenção de carteira de motorista, obtenção de alvará de construção/licença comercial). Muitos desses serviços públicos são prestados no nível subnacional, onde as capacidades podem ser limitadas e os processos, mais vulneráveis a práticas de corrupção.

Figura 1.18. **Em média, 25% dos procedimentos administrativos nos países da ALC exigem três ou mais interações para ser resolvidos, 2017 e 2018**

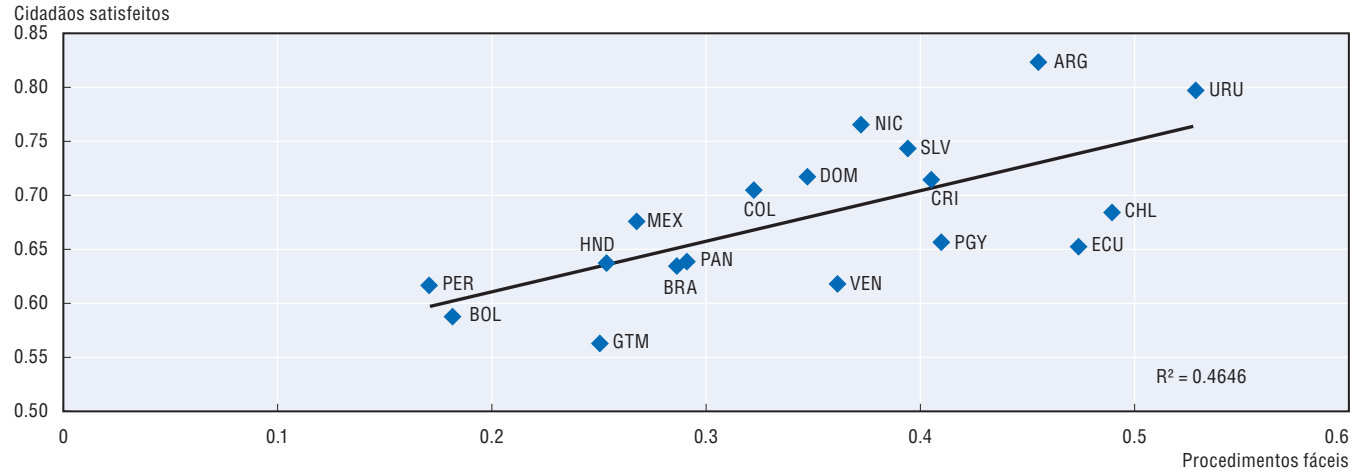


Fonte: (Roseth, Reyes e Santiso, 2018[48]) e Latinobarômetro 2017.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173167

Tanto os cidadãos quanto o setor privado recompensam os dirigentes capazes de reduzir os encargos administrativos e regulatórios. A visibilidade desses resultados e os benefícios políticos podem muito bem ser o incentivo para se arcar com os custos de reformas cuja prioridade seja a redução da burocracia (Figura 1.19).

Figura 1.19. **Quanto mais fáceis os procedimentos administrativos, mais satisfeitos ficam os cidadãos (2017 ou 2018)**

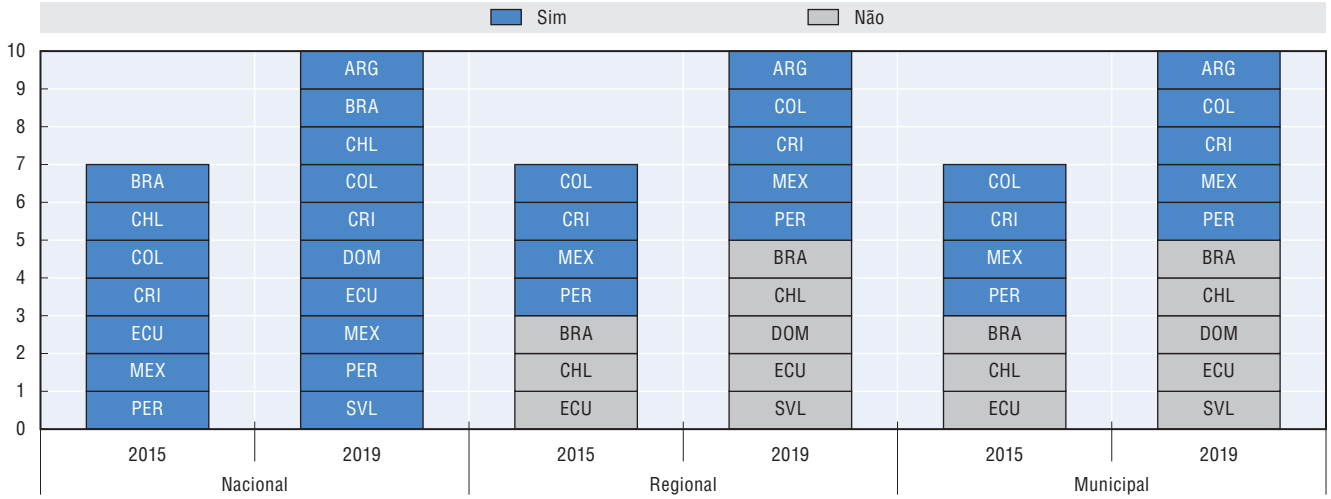


Fonte: (Roseth, Reyes e Santiso, 2018[48]) e Latinobarômetro 2017.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173186

A maioria dos países da região adotou medidas para simplificar e melhorar seus processos administrativos, principalmente no nível nacional (ver Figura 1.20 e Capítulo 7). Na Costa Rica, por exemplo, várias instituições de diferentes níveis de governo participaram de um processo para simplificar procedimentos priorizados para facilitar os alvarás de construção e operação. Em 2014, o governo chileno criou o programa Tu empresa en un día (Sua empresa em um dia), destinado a facilitar a abertura de novos negócios por meio de uma plataforma virtual. Além disso, os países também fizeram esforços para harmonizar todas as formalidades e procedimentos administrativos existentes e torná-los prontamente acessíveis on-line, por exemplo, por meio do uso do Texto Único de Procedimento Administrativo (TUPA) no Peru. Como parte da iniciativa RD+Simple, a República Dominicana lançou um site para informar sobre regulamentos ou processos administrativos onerosos e que poderiam ser simplificados. Argentina e Brasil oferecem sites semelhantes.

Figura 1.20. **A maioria dos governos centrais dos países da ALC introduziu a simplificação dos processos administrativos, 2016 e 2019**



Fonte: Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE para América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174820

Os esforços de digitalização do governo nos países da ALC desempenharam um papel fundamental em termos de redução dos encargos administrativos impostos aos cidadãos e inovaram a forma como os serviços aos cidadãos são desenhados. Por exemplo, no México, a Coordenação da Estratégia Nacional Digital (órgão vinculado à presidência), em coordenação com as autoridades do nível estadual, desenvolveu o serviço de certidão de nascimento on-line (Tu acta de nacimiento en línea). Essa iniciativa permite aos cidadãos acessar e baixar uma cópia de sua certidão de nascimento com validade jurídica em qualquer lugar, a qualquer momento. Antes do lançamento desse serviço on-line, os mexicanos tinham de se deslocar até o seu local de nascimento (que muitas vezes não era o estado ou município de sua residência atual) para solicitar uma cópia da certidão original e aguardar semanas para que a cópia fosse emitida pela autoridade competente. O serviço foi lançado em janeiro de 2018 e gerou cerca de 1,53 milhão de *downloads* com um nível de satisfação de 93%, segundo dados fornecidos pelo governo mexicano (OCDE, 2020[49]). Isso reduziu o risco de corrupção em pequena escala resultante da interação direta entre cidadãos e servidores públicos, além de acelerar as formalidades e oferecer serviços mais práticos aos cidadãos.

No entanto, os programas de simplificação administrativa na região da ALC em geral não visam sistematicamente as áreas de regulação mais onerosas. Há orientação metodológica para a simplificação administrativa em alguns países, porém, em muitos casos, essa simplificação é realizada em caráter específico, sem clara identificação de áreas-alvo ou interação prévia com as partes interessadas. Um exemplo perceptível de programa de redução de encargos administrativos é o do Equador, onde a Unidade de Aperfeiçoamento e Controle Regulatório atualmente está auxiliando a Agência Nacional de Transportes em seus esforços para mensurar os encargos administrativos no setor de transportes e elaborar um programa de simplificação (Querbach e Arndt, 2017[42]).

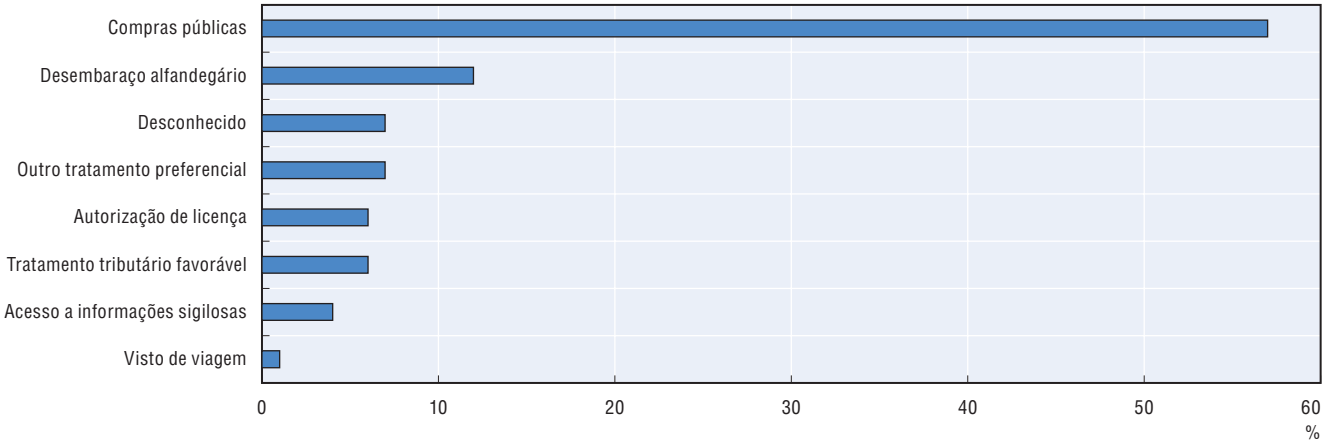
Além disso, as tecnologias digitais na América Latina não são plenamente aproveitadas pelas instituições do setor público no sentido de transformar a forma como as administrações funcionam e interagem com a sociedade, e os esforços se concentram na digitalização das formalidades e processos internos existentes, e não em sua transformação. A contribuição de parceiros importantes como cidadãos e organizações da sociedade civil não raro se limita aos esforços de consulta, deixando para trás a relevância do envolvimento do usuário em todo o ciclo de elaboração e prestação dos serviços. Novas tecnologias, como dados abertos governamentais, ainda são impulsionadas por um forte enfoque na publicação de dados abertos, em vez de enfatizar sua reutilização para a criação de valor (OCDE, 2018[50]).

Compras públicas e infraestrutura

As compras públicas de governos e empresas estatais para a aquisição de bens, serviços e/ou obras representam uma importante atividade econômica dos governos. Uma grande soma dos recursos dos contribuintes é gasta em compras públicas para o desempenho das tarefas do governo e cumprimento de seus mandatos. As aquisições públicas precisam assegurar a entrega correta e pontual de bens e serviços, salvaguardando o uso de recursos públicos contra os riscos de desperdício, abuso e corrupção.

A importância econômica é clara quando consideramos o porte das compras públicas em termos do PIB. Em 2017, elas representaram 6% do PIB na região da ALC, em comparação com 6,7% em 2007. No nível de país, variou de 3,6% no México a 9,9% no Peru (ver Capítulo 10 sobre compras públicas). Considerando seu porte expressivo, os governos realizam reformas das compras públicas para obter ganhos de eficiência em resposta à pressão fiscal, além de usar essa importante função como uma ferramenta estratégica de governança para alcançar os objetivos das políticas. Paralelamente a isso, a grande soma de recursos e a estreita interação entre os setores público e privado tornam as compras públicas uma das atividades governamentais mais propensas a riscos de desperdício, abuso e corrupção. De fato, as aquisições públicas são, de longe, o alvo mais comum de propina em casos internacionais de suborno (Figura 1.21). Projetos de infraestrutura pontuais de grande porte e parcerias público-privadas são particularmente propensos a captura e corrupção devido ao seu alto grau de complexidade (Locatelli et al., 2017[20]).

Figura 1.21. **O objetivo mais comum do suborno internacional é influenciar compras públicas, 2014**



Fonte: (OCDE, 2014[51]).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173205

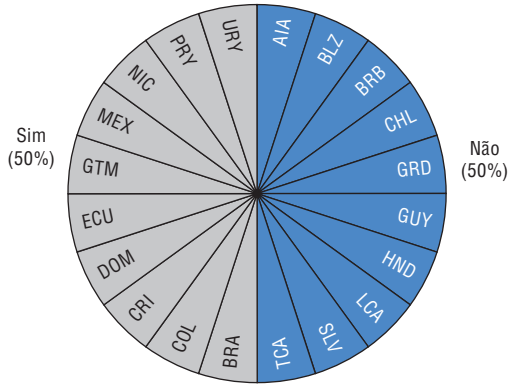
Na América Latina, a corrupção nas compras públicas e nos projetos de infraestrutura costuma originar-se na esfera política (The Dialogue and IDB, 2019[23]). As empresas privadas normalmente financiam candidatos que, uma vez no poder, retribuem favores recompensando seus apoiadores com contratos públicos, por exemplo, mediante contratação direta. Na verdade, essas recompensas podem ser perfeitamente lícitas em alguns países. Nessa área, as recompensas também podem incluir a evasão ou manipulação dos procedimentos de aquisição. Assim, medidas adotadas para promover a integridade e a transparência em financiamento político, campanhas e processos eleitorais contribuem diretamente para atenuar os riscos de corrupção nas compras públicas e nos projetos de infraestrutura (OCDE, 2018[6]). A falta de cadastros ou mecanismos para identificar o beneficiário final na maioria dos países da região dificulta determinar se as empresas que ganharam contratos públicos são de propriedade de servidores públicos ou de seus parceiros.

Houve avanços significativos na região na melhoria da prestação de contas e mitigação dos riscos de corrupção nos sistemas de compras públicas. Em especial, alguns países da América Latina avançaram na implantação de mecanismos de compras eletrônicas que, entre outros, melhoram a transparência e a eficiência das aquisições públicas e oferecem oportunidades de atenuar os riscos de corrupção.

Entre os exemplos estão Compr.ar na Argentina, Compranet no México, Mercado Público, desenvolvido pelo ChileCompra no Chile, SECOP II, gerido pela Colômbia Compra Eficiente, e o Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil que, além das compras públicas, oferece acesso em tempo real a informações sobre execução orçamentária. A plataforma administrada pelo ChileCompra mantém um fórum on-line com esclarecimentos para cada processo licitatório antes do prazo para envio de propostas. O fórum é muito prático para fornecedores fora da capital, onde estão localizados os escritórios de ChileCompra, e que precisam de acesso remoto a esclarecimentos. O fórum garante transparência e promove o tratamento equitativo e a concorrência leal.

A racionalização das compras públicas em processos gerais de gestão de finanças públicas, dotação orçamentária e prestação de serviços pode propiciar um melhor aproveitamento dos recursos públicos por meio do aprimoramento da transmissão, padronização e automação das informações. Onze dos 14 países da ALC que estabeleceram uma plataforma eletrônica de compras alcançaram algum nível de integração com outros sistemas governamentais, entre eles, sistemas orçamentários (oito países), sistemas financeiros de pagamentos (sete países), cadastros de contribuintes (seis países), bases de dados de previdência social (seis países) e cadastros de empresas (cinco países). Essa integração também pode desempenhar um papel importante na promoção da transparência e na prevenção da corrupção.

Figura 1.22. **Sistemas eletrônicos de compras foram integrados a outras tecnologias de governo eletrônico em metade dos países da ALC, 2018**



Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Compras Públicas.

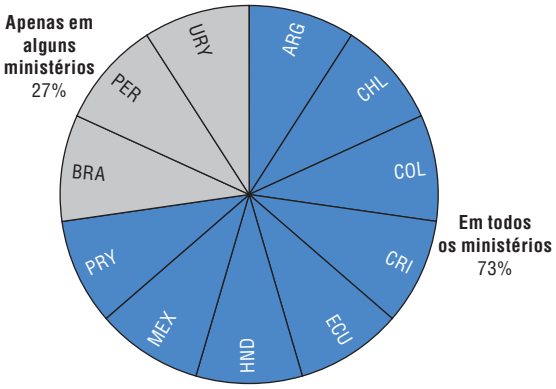
StatLink https://doi.org/10.1787/888934175371

Prestação de contas interna e externa: controles internos e auditoria externa

O papel estratégico do sistema de controle interno e da auditoria externa é assegurar a observância de normas e regulamentos, bem como alcançar com eficiência os resultados que o governo prometeu entregar. Nesse sentido, uma sólida estrutura de controle interno e externo constitui o pilar fundamental da defesa de uma organização contra a corrupção e outras práticas antiéticas, além de ser o segredo para instituir a prestação de contas e a boa governança.

Por um lado, uma estrutura de controle interno e gerenciamento de riscos pode assegurar um ambiente de controle favorável e uma abordagem estratégica ao gerenciamento de riscos, que inclui a avaliação dos riscos à integridade e a consideração dos pontos fracos do controle. Todos os servidores públicos têm um papel a cumprir em um sistema de controle interno funcional, que geralmente possui três elementos principais: gerenciamento, supervisão e auditoria interna. Esta última oferece uma função de avaliação profissional, independente e objetiva, que adota uma abordagem disciplinada, baseada em evidências, para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança. A auditoria interna pode prestar consultoria, garantia ou uma combinação de ambos a fim de subsidiar decisões importantes e promover a governança pública transparente e de boa qualidade. Na América Latina, a maioria dos países pesquisados conta com uma função de auditoria interna em cada ministério (Figura 1.23) e todos os países têm regulamentos destinados a promover uma estrutura de controle interno.

Figura 1.23. **Existência de função de auditoria nos ministérios do governo, 2018**



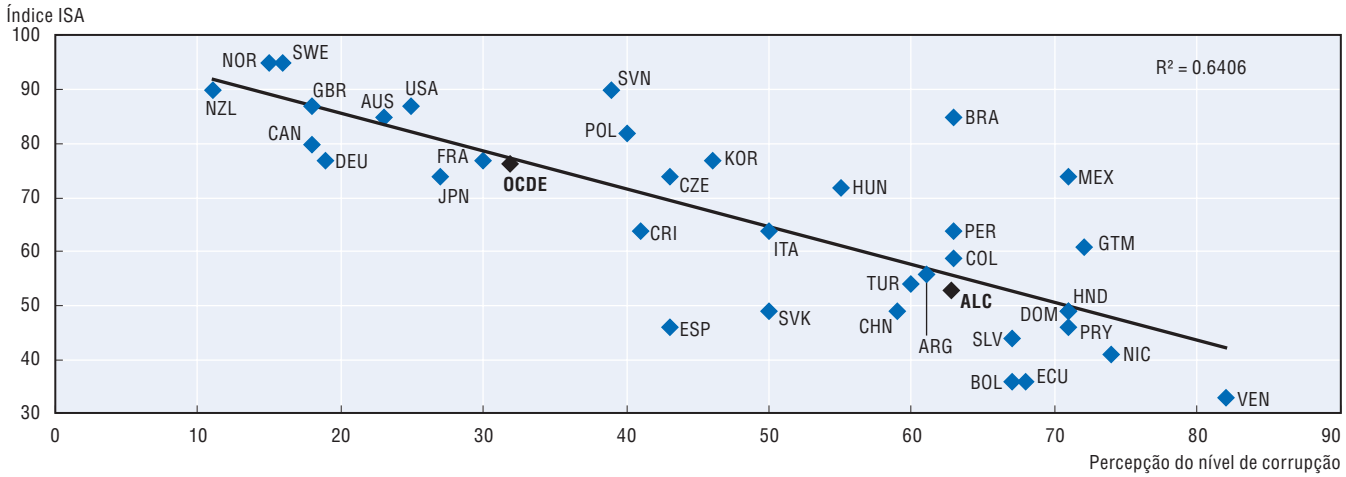
Fonte: OCDE (2018) Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175219

No entanto, os países da região enfrentam o desafio de superar o fosso entre o regime normativo de controle interno, que na América Latina geralmente é avançado e cumpre os padrões internacionais, e sua implementação prática na gestão diária das entidades públicas. A independência e as capacidades da função de auditoria interna também podem ser fortalecidas. Ademais, para a aplicação eficaz das políticas de gerenciamento de riscos e auditoria interna, é essencial que todos os servidores públicos compreendam seu próprio papel e responsabilidade na identificação e gerenciamento de riscos à integridade por meio de controles internos adequados (ver Capítulo 9).

Por outro lado, as instituições superiores de auditoria (ISAs), agências reguladoras e outros órgãos externos à estrutura da organização podem desempenhar um papel importante na estrutura geral de governança e controle da organização. A supervisão e auditoria externas fortalecem a governança pública, ao fiscalizarem e cobrarem a prestação de contas do governo pelo uso dos recursos públicos, facilitando assim a aprendizagem organizacional e assegurando a aplicação imparcial de leis e regulações. A Figura 1.24 mostra, mediante uma amostra de países da OCDE e da ALC, que países com ISAs mais fortes também apresentam níveis mais baixos de percepção de corrupção.

Figura 1.24. **Países com instituições superiores de auditoria mais fortes tendem a registrar níveis mais baixos de percepção de corrupção, países da OCDE e da ALC, 2017**



Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A composição do índice ISA (0 a 100) baseia-se na média simples das perguntas 98–102 e 118–124 da Pesquisa do Orçamento Aberto 2017; pontuações mais altas indicam uma ISA mais forte.

Fonte: Transparência Internacional 2017, Parceria Internacional do Orçamento, Pesquisa do Orçamento Aberto 2017.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173224

No entanto, o impacto dos relatórios de auditoria externa e, portanto, a prestação de contas, ficam seriamente limitados se o poder executivo não der seguimento às recomendações. A Figura 1.25 mostra que, à exceção do Brasil, os países da ALC em geral não obrigam o poder executivo a divulgar publicamente as medidas adotadas para lidar com os resultados das auditorias.

Figura 1.25. **Na América Latina e no Caribe, apenas o Brasil divulga as medidas adotadas para lidar com os resultados dos relatórios da instituição superior de auditoria, 2017**

O poder executivo disponibiliza ao público um relatório sobre as medidas que adotou para abordar as recomendações ou resultados de auditorias que indicam a necessidade de ação corretiva?

	O poder executivo divulga publicamente as medidas que adotou para abordar os resultados de auditorias	O poder executivo divulga publicamente a maioria dos resultados de auditorias	O poder executivo divulga publicamente alguns dos resultados de auditorias	O poder executivo não divulga as medidas que adotou para abordar os resultados de auditorias
ALC	BRA	-	-	ARG, BOL, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, SLV, GTM, HND, MEX, NIC, PRY, PER, VEN
OCDE	GBR , NOR, SWE	CAN, NZL, SVN, USA	AUS, PRT	FRA, DEU, ITA, ESP, CZE, HUN, JPN, POL, SVK, KOR, TUR

Fonte: Parceria Internacional do Orçamento, Pesquisa do Orçamento Aberto 2017.

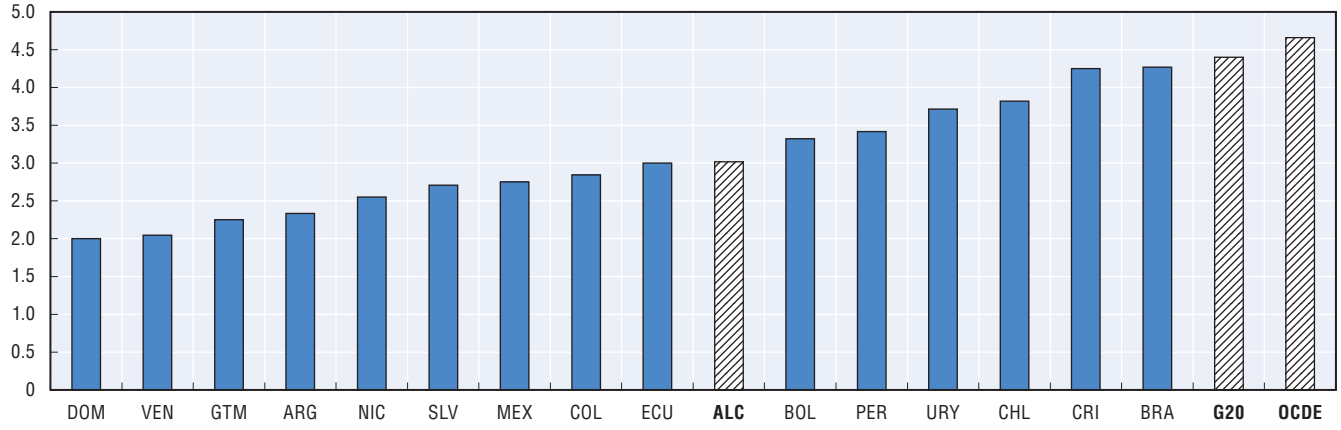
StatLink https://doi.org/10.1787/888934173281

Emprego público

A dimensão humana, ou seja, cada servidor público, está no centro da governança pública; são os servidores públicos os executores máximos de leis e procedimentos. Consequentemente, o fortalecimento do profissionalismo e dos valores que norteiam o comportamento ético são dimensões indispensáveis de um funcionalismo público de alto desempenho (OCDE, 2019[8]).

Um serviço público meritocrático constitui um elemento fundamental da governança pública. Um funcionalismo público profissional consegue reduzir os riscos de corrupção e contrabalançar o clientelismo (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2012[52]). Entretanto, na maioria dos países da região, a alta rotatividade no serviço público é a regra, e não a exceção, favorecida por uma grande dependência dos ciclos políticos. A Pesquisa de Especialistas em Qualidade da Governança, feita com especialistas em administração pública, confirma o alto grau de politização da administração pública na América Latina, que é, em média (3,0), considerada menos profissional do que no G-20 (4,4) e na OCDE (4,6). Com efeito, mesmo os países com maior pontuação (Brasil e Costa Rica) ficam abaixo da média do G-20 e da OCDE (Figura 1.26).

Figura 1.26. **O funcionalismo público nos países da ALC é considerado menos profissional e mais politizado em média do que na OCDE e no G-20, 2015**



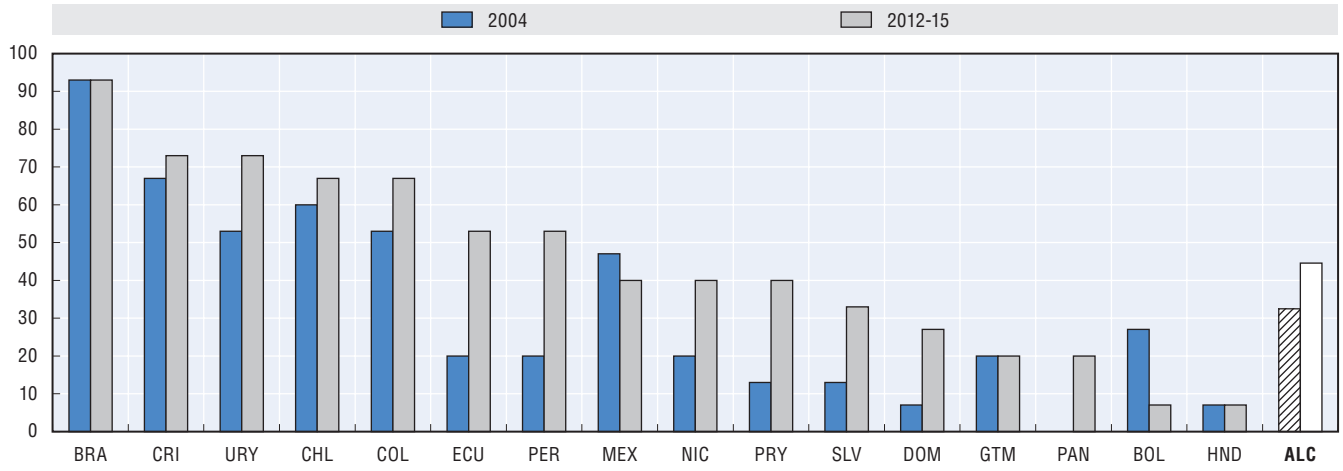
Nota: o índice mede o quanto a administração pública é profissional e não politizada. Valores mais altos indicam uma administração pública mais profissionalizada. Baseia-se em quatro perguntas da pesquisa: "Considerando o país que você escolheu, com que frequência, na sua opinião, o seguinte ocorre hoje: Na seleção de servidores para o setor público, a capacidade e o mérito dos candidatos determinam quem consegue o emprego? Na seleção de servidores para o setor público, os contatos políticos dos candidatos determinam quem consegue o emprego? A liderança política mais alta contrata e demite os altos funcionários públicos? Os altos funcionários públicos são contratados entre os quadros do setor público?" A escala para cada pergunta vai de 1 a 7 (de "quase nunca" a "quase sempre"). Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise.

Fonte: (Dahlström, C. et al., 2015[53]).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173243

Contudo, a maioria dos países da região fez progressos na contratação meritocrática de servidores públicos, com melhoria nas pontuações do índice de meritocracia no serviço civil em quase todos os países desde 2004 (Figura 1.27). O índice de meritocracia avalia os seguintes fatores: a contratação é aberta a todos os candidatos que tenham as qualificações exigidas e é estabelecida de acordo com considerações técnicas; existem mecanismos adequados de salvaguarda contra arbitrariedade durante o processo de contratação; e as demissões que afetam os cargos profissionais não são motivadas por mudanças políticas. Um dos principais fatores responsáveis pela melhoria foi a introdução de portais públicos de emprego nos quais os concursos públicos são mais abertos e amplamente divulgados e existe ênfase mais forte nas provas de seleção e no fortalecimento dos órgãos do serviço civil (OCDE, 2016[54]). Em 2013, por exemplo, o Paraguai criou o portal Paraguay Concursa, que abrange a admissão e promoção de concursos, e estabelece procedimentos para a criação e validação de provas competitivas, anuncia vagas de emprego, avalia candidatos e divulga resultados de concursos (OCDE, 2018[55]).

Figura 1.27. **Melhoria significativa do índice de meritocracia no serviço civil, 2004 e 2012–15**



Nota: esse índice mede as garantias de profissionalismo do modo em que o sistema do serviço público funciona e, portanto, valoriza a imparcialidade na tomada de decisões em cada subsistema de gestão. Especificamente, o índice de meritocracia no serviço civil mede o grau de proteção efetiva contra arbitrariedades, captura política ou clientelismo, e as diferentes formas com que grupos ou setores de interesse adotam práticas rentistas. A escala vai de 0 a 100, em que 100 é a melhor pontuação possível.

Fonte: (OCDE e BID, 2016[54]).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173262

1.5. Conclusão: atando as pontas

Uma sólida governança pública é essencial para a consecução de objetivos econômicos e sociais. Este capítulo fornece evidências da necessidade de elaborar políticas públicas em torno dos princípios de transparência, prestação de contas, integridade e participação, bem como da importância da implantação justa e efetiva de reformas de governança, o que é fundamental para que os governos atendam às demandas dos cidadãos e restaurem a confiança nas instituições públicas.

A OCDE e o BID desenvolveram fluxos de trabalho e análises aprofundadas, tanto no nível nacional como regional, que forneceram a base para este capítulo. Inclui-se entre eles o *Action Plan on Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action* (Plano de ação sobre integridade para boa governança na América Latina e no Caribe: dos compromissos à ação), que fornece recomendações concretas em muitas das áreas citadas no presente capítulo.

É crescente na região a compreensão da relevância da economia política das reformas, conforme enfatizado neste capítulo. No entanto, a pergunta fundamental é como traduzir essas ideias em recomendações concretas para os decisores, o que inclui definir prioridades de políticas e sequenciamento das reformas, aprimorar a capacidade administrativa e as aptidões nos níveis

subnacionais de governo, fortalecer a capacidade de coordenação dentro dos governos subnacionais e entre os níveis de governo, e enfrentar os custos políticos e compensar aqueles que perderem com uma determinada reforma.

Nesse contexto, e a título de conclusão, os governos precisam intensificar seus esforços de acompanhamento e avaliação das reformas, o que requer o desenvolvimento de indicadores de desempenho significativos no nível nacional e subnacional capazes de fornecer aos formuladores de políticas públicas e às partes interessadas informações sobre a diferença entre a qualidade *de jure* dos regimes normativos e a implementação *de facto*. Edições futuras do *Panorama das administrações públicas* poderão ter como objetivo assumir esse desafio de medição, que por sua vez apoiaria um maior diálogo global sobre políticas.

Referências

Aranha, A. (2018). *The Web of Accountability Institutions and Corruption Control in Brazil*. [80]

Baland, J., K. Moene e J. Robinson (2010). "Governance and development", em Rodrik, D. e M. Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics*. Elsevier, Amsterdam, *http://www.researchgate.net/publication/228358534_Governance_and_development/file/e0b49521e3c1ea9048.pdf* (acessado em 6 de janeiro, 2015). [60]

Banerjee, A. e E. Duflo (2012). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. PublicAffairs, New York. [44]

Bauhr, M. e M. Grimes (2014). "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability", *Governance*, vol. 27/2, pp. 291-320, *http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033*. [22]

Bitran, E., S. Nieto-Parra e J. Robledo (2013). "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Centre Working Papers*, n.º 317. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en*. [21]

Brown, M., L. Treviño e D. Harrison (2005). "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 97/2, pp. 117-134, *http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002*. [76]

Casas-Zamora, K. (ed.) (2013). *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*. Brookings Institution Press, Washington D.C. [30]

Casas-Zamora, K. e M. Carter (2017). *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America. Rule of Law Report*. Diálogo Interamericano, Washington D.C., *http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf* (acessado em 3 de setembro, 2018). [62]

Dahlström, C., V. Lapuente e J. Teorell (2012). "The Merit of Meritocratization", *Political Research Quarterly*, vol. 65/3, pp. 656-668, *http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109*. [52]

Dahlström, C. et al. (2015). *The QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, *https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata* (acessado em 11 de setembro, 2018).[53]

de Michele, R. e N. Dassen (2018). *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C., *http://dx.doi.org/10.18235/0001362*. [56]

dos Santos, L. e P. da Costa (2014). "The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America", *Journal of Public Affairs*, vol. 14/3-4, pp. 379-391, *http://dx.doi.org/10.1002/pa.432*. [86]

Emerson, P. (2006). "Corruption, competition and democracy", *Journal of Development Economics*, vol. 81, pp. 193-212, *http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.04.005*. [18]

Engel, E. et al. (2018). *Report of the Expert Advisory Group on Anti-Corruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C. [4]

Escaleras, M., S. Lin e C. Register (2010). "Freedom of information acts and public sector corruption", *Public Choice*, novembro 2009, pp. 435-460, *http://dx.doi.org/10.1007/s11127-009-9574-0*. [38]

Falguera, E., S. Jones e M. Ohman (eds.) (2014). *Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, *https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance* (acessado em 24 de janeiro, 2019). [89]

Faughnan, B. e E. Zechmeister (2011). "Vote Buying in the Americas", *Americas Barometer Insights*, n.º 57. Vanderbilt University, *http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.php* (acessado em 1 de setembro, 2018). [84]

FMI (n.d.). "IMF Data – Government Finance Statistics", *https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405* (acessado em 19 de setembro, 2018). [72]

Geddes, B. (1991). "A game theoretic model of reform in Latin American democracies", *The American political science review*, vol. 85/2, pp. 371-392, *http://www.jstor.org/stable/1963165* (acessado em 29 de dezembro, 2014). [9]

Global Integrity, Sunlight Foundation, T. (2015). *The Money, Politics, and Transparency Campaign Finance Indicators: Assessing Regulation and Practice in 54 Countries across the World in 2014*. Global Integrity, Washington D.C., *http://assets.sunlightfoundation.com.s3.amazonaws.com/mpt/MPT-Campaign-Finance-Indicators-Key-Findings.pdf*. [29]

Institute of Internal Auditors (2013). *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, *https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf*. [78]

Islam, R. (2006). "Does more transparency go along with better governance?", *Economics and Politics*, vol. 18/2, pp. 121-167, *http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00166.x*. [37]

Izquierdo, A., C. Pessino e G. Vuletin (eds.) (2018). *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C., *http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en*. [5]

Kolstad, I. e A. Wiig (2009). "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?", *World Development*, vol. 37/3, pp. 521-532, *http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002*. [39]

La Porta, R. e A. Shleifer (2014). "Informality and Development", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28/3, pp. 109-126, *http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109*. [16]

Lambsdorff, J. (2003). "How corruption affects productivity", *Kyklos*, vol. 56, pp. 457-474, *http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.0023-5962.2003.00233.x/abstract* (acessado em 3 de janeiro, 2015). [66]

Locatelli, G. et al. (2017). "Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!", *International Journal of Project Management*, *http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.010*. [20]

Lopez, A., M. Rodriguez e M. Valentini (2017). "How Does Political Finance Regulation Influence Control of Corruption? Improving Governance in Latin America", *Working Papers*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building ERCAS, *http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2017/08/WP-50-Political-Finance-Regulation.pdf*. [28]

Melguizo, Á. et al. (2017). "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, n.º 340. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en*. [65]

Molina, E. e J. Vieyra (2012). "Transparency as a Public Policy Tool", em Dassen, N. e J. Vieyra (eds.), *Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C., *https://publications.iadb.org/publications/english/document/Open-Government-and-Targeted-Transparency-Trends-and-Challenges-for-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf* (acessado em 18 de dezembro, 2019). [35]

Mungiu-Pippidi, A. (2013). "FOIA as an Anti-Corruption Tool", *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*, n.º 34, *http://www.againstcorruption.eu* (acessado em 11 de setembro, 2018). [41]

Murtin, F. (2018). "Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", *OECD Statistics Working Papers*, vol. 2018/2, *https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en*. [13]

OEA/Ser.L. e SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4 (2017). *Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption – Argentina*. OEA, Washington D.C, *http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeARG_en.pdf* (acessado em 8 de agosto, 2018). [69]

OCDE (2020). *Digital Government in Mexico: Sustainable and Inclusive Transformation*, OECD Digital Government Studies. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/6db24495-en*. [49]

OCDE (2019). *Analytics for Integrity: Data-driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Assessments*. OECD Publishing, Paris, *http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf*. [36]

OCDE (2019). *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264269415-en*. [2]

OCDE (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*. OECD Publishing, Paris. [8]

OCDE (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en*. [82]

OCDE (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity – Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. OECD Publishing, Paris. [63]

OCDE (2018). *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264201866-en*. [6]

OCDE (2018). *Integrity Review of Argentina*. OECD Publishing, Paris. [26]

OCDE (2018). *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en*. [55]

OCDE (2018). *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en*. [50]

OCDE (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps f or Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en*. [43]

OCDE (2017). *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en*. [46]

OCDE (2017). *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en*. [74]

OCDE (2017). *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en*. [47]

OCDE (2017). *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, *http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm*. [61]

OCDE (2017). *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en*. [24]

OCDE (2017). *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en*. [34]

OCDE (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en*. [12]

OCDE (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en*. [77]

OCDE (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en*. [25]

OCDE (2016). "Investing in Integrity for Productivity", *Working Party of Senior Public Integrity Officials, GOV/PGC/INT(2016)6*. [67]

OCDE (2016). *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en*. [75]

OCDE (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD, Paris, *http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf* (acessado em 16 de setembro, 2018). [71]

OCDE (2016). "Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America", *OECD Better Policies Series*. OECD, Paris, *http://www.oecd.org/publications/promoting-productivity-for-inclusive-growth-in-latin-america-9789264258389-en.htm*. [15]

OCDE (2016). *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en*. [79]

OCDE (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en*. [19]

OCDE (2015). *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en*. [68]

OCDE (2015). "Transparency and integrity in lobbying", em *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en*. [33]

OCDE (2014). *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en*. [81]

OCDE (2014). *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. OECD Publishing, Paris, *http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm* (acessado em 1 de setembro, 2018). [51]

OCDE (2007). "Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying", *OECD Papers*, vol. 7/7, *http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art21-en*. [32]

OCDE (2004). "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *SIGMA Papers*, n.º 35. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en*. [59]

OCDE/CAF/UN ECLAC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en*. [3]

OCDE/CAF/UN ECLAC (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en*. [64]

OCDE et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/g2g9ff18-en*. [1]

OCDE e BID (2016). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en*. [54]

Page, M. e J. Mignone (2017). "Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente", *Documento de Políticas Públicas/ Recomendación* 185, *http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf* (acessado em 11 de fevereiro, 2018). [85]

Perrotti, D. e R. Sánchez (2011). "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *Recursos Naturales e Infraestructura*, n.º 153. CEPAL. [88]

Querbach, T. e C. Arndt (2017). "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n.º 7. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en*. [42]

Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press, Princeton. [83]

Rose-Ackerman, S. (n.d.). *Trust, honesty and corruption: reflection on the state-building process*. Cambridge University Press, *http://dx.doi.org/10.2307/23999072*. [11]

Roseth, B., A. Reyes e C. Santiso (eds.) (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C., *http://dx.doi.org/10.18235/0001150*. [48]

Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press. [10]

Scartascini, C. et al. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Bogotá, *https://publications.iadb.org/handle/11319/332* (acessado em 25 de maio, 2018). [7]

Şeker, M. e J. Yang (2014). "Bribery solicitations and firm performance in the Latin America and Caribbean region", *Journal of Comparative Economics*, vol. 42/1, pp. 246-264, *http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2013.05.004*. [17]

Strazza, L. et al. (2016). "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia", *https://publications.iadb.org/handle/11319/6621* (acessado em 4 de agosto, 2018). [70]

The Dialogue and IDB (2019). *Anticorruption, Transparency, and Integrity in the Americas: Symposia Series: Summary and Conclusions*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C., *https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/12/AnticorruptionSymposiaSeries-1.pdf*. [23]

Vargas, G. e D. Schlutz (2016). "Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels", *European Journal on Criminal Policy and Research*, *http://dx.doi.org/10.1007/s10610-016-9320-3*. [57]

V-DEM Project (2017). *Party Institutionalising Index*, *https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/* (acessado em 21 de setembro, 2018). [31]

© OCDE 2020

Capítulo 2

Finanças públicas e economia

O saldo fiscal é a diferença entre as receitas e os gastos públicos, indicando se os governos arrecadam recursos suficientes para cobrir seus gastos. Esse saldo pode ser negativo, resultando em *deficit*, ou positivo, resultando em *superavit*. Vários *deficit* fiscais consecutivos podem acarretar o acúmulo de dívida. Quando o nível da dívida a pagar é elevado, o custo do serviço dessa dívida (pagamento de juros) pode levar o país a um *deficit* ainda maior, prejudicando assim a sustentabilidade fiscal. Do mesmo modo, melhoras no saldo fiscal ao longo do tempo indicam boa saúde fiscal. Essas melhoras podem ser fruto de uma combinação dos seguintes fatores: compromisso político com a disciplina fiscal, estruturas institucionais sólidas de orçamentação e/ou desempenho favorável da economia.

Os países da ALC registraram um nível de *deficit* médio de 4,3% do PIB, em 2018, patamar superior ao dos países da OCDE, nos quais atingiu, em média, 2,9% do PIB. Em comparação com 2007, quando a média registrada foi de 0,9% do PIB, o *deficit* fiscal nos países da ALC aumentou 3,4 p.p., evidenciando uma deterioração geral das perspectivas fiscais e econômicas da região na comparação desses dois pontos no tempo. Essa deterioração é resultante da combinação, nos últimos anos, da redução dos recursos provenientes das *commodities* e do lento crescimento econômico, associados à incerteza política em muitos países da região. Em 2018, Jamaica (1,2%) e Honduras (0,2%) foram os únicos países da ALC que registraram *superavit* fiscal. Nos últimos dois anos, Honduras envidou importantes esforços para reduzir os desequilíbrios macroeconômicos e institucionalizar a prudência macroeconômica (FMI, 2019). Por outro lado, Bolívia (8,1%), Brasil (7,2%) e Suriname (7,2%) tiveram os *deficits* fiscais das administrações públicas mais altos. Tendo em vista o porte da economia brasileira, o que acontece no país em termos econômicos tem consequências em muitos países da região da ALC. A recessão que começou em 2015 evidenciou a existência de consideráveis desequilíbrios nas contas fiscais, desencadeados pelo aumento dos gastos públicos necessários, entre outros, para enfrentar o envelhecimento da população e também subsídios a empresas que vêm perdendo competitividade (OCDE, 2018).

O saldo primário é o saldo fiscal geral, excluindo-se os pagamentos líquidos de juros da dívida pública. Esse saldo ilustra em que medida os governos conseguem honrar suas obrigações de dívida sem a necessidade de aumentar o endividamento. No cômputo geral, o saldo primário é um indicador da gestão da dívida e da sustentabilidade das finanças públicas no curto prazo.

Em 2018, do *deficit* médio de 4,3% do PIB nos países da ALC, quase 3,8% do PIB representavam pagamentos de juros líquidos, o que resultou em um *deficit* primário médio de 0,5% do PIB. O maior *deficit* primário em 2018 foi na Bolívia (7,0%), seguido pelo Suriname (3,6%) e Trinidad e Tobago (3,0%), ao passo que os maiores *superavit* primários foram registrados em países do Caribe, como Jamaica (7,5%), Barbados (3,5%) e Belize (2,1%). Esses três países implantaram reformas de consolidação fiscal nos últimos anos, pois estavam altamente endividados e com baixo crescimento econômico. Por sua vez, os pagamentos de juros líquidos mais altos foram os da Jamaica (6,3%), Brasil (5,6%), México (3,8%) e Barbados (3,8%).

Metodologia e definições

Os dados foram extraídos do banco de dados *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019), que se baseia no *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente, e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

O saldo fiscal, também conhecido como capacidade de financiamento (+) ou necessidade de financiamento (-) das administrações públicas, é calculado como o total de receitas públicas menos o total de despesas públicas. O saldo fiscal indica se o governo está colocando recursos financeiros à disposição de outros setores ou se está usando os recursos financeiros gerados por outros setores. O saldo primário é o saldo fiscal que exclui os pagamentos de juros líquidos sobre os passivos das administrações públicas (ou seja, pagamentos de juros menos receitas de juros). Quanto à média da OCDE, os dados provêm da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

Barreix, A. e L. Corrales (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0002003*.

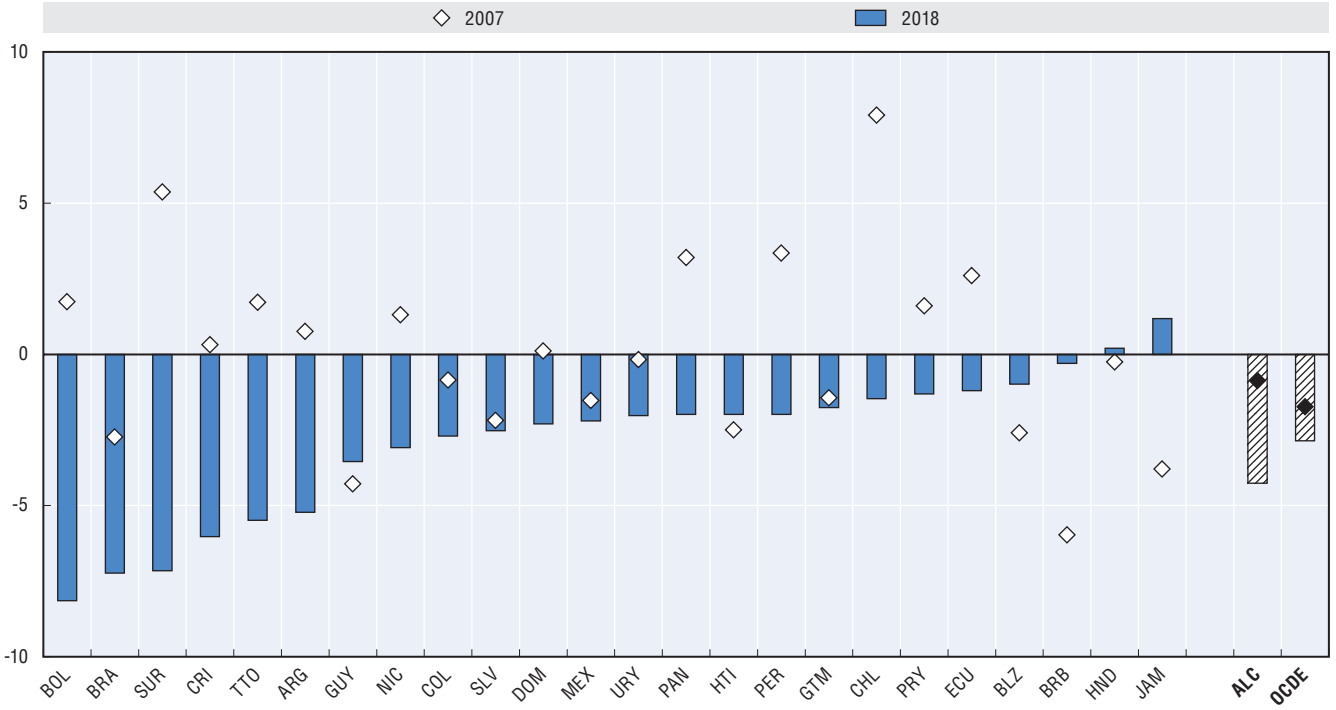
FMI (2019). "Staff report for the 2019 Article IV Honduras", *IMF Country Report*, n.º 19/236, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en*.

Notas às figuras

Os dados da Bolívia e do Suriname relativos a 2018 referem-se a previsões. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas. Para obter mais informações sobre notas específicas de países (por exemplo, cobertura das administrações públicas), ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx*.

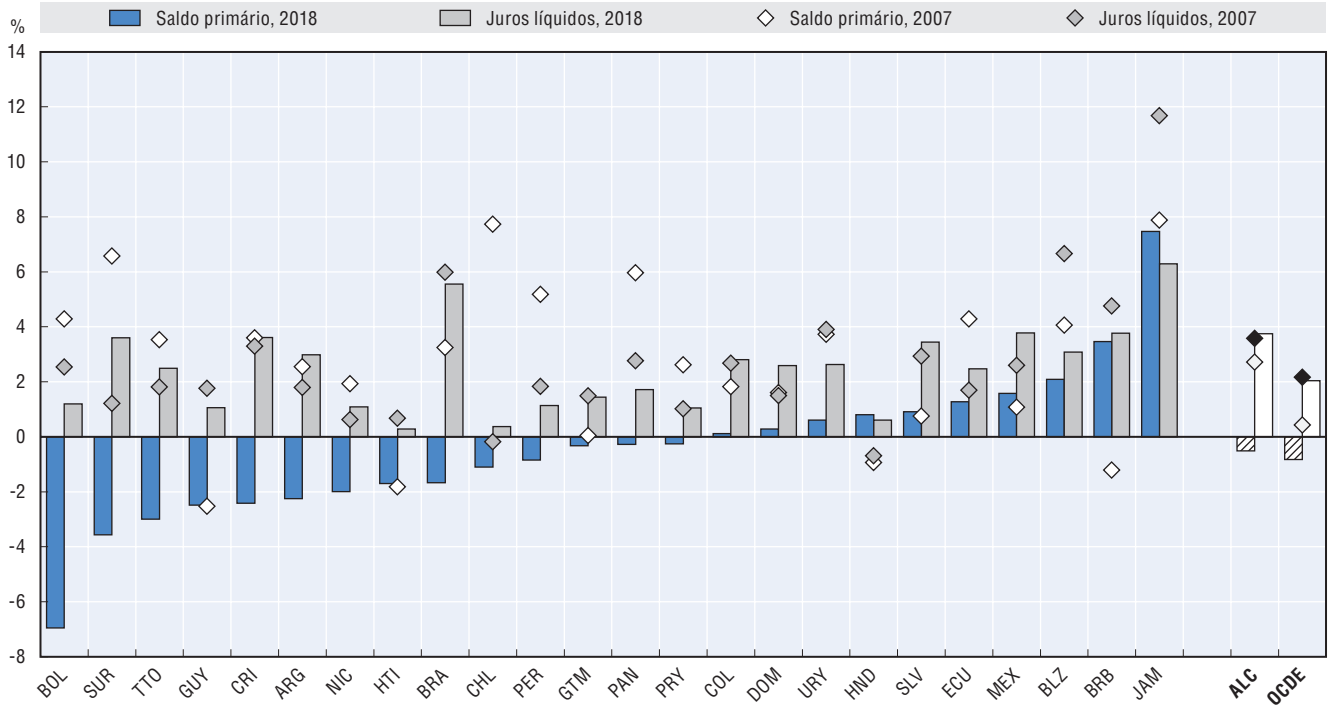
2.1. Saldo fiscal das administrações públicas como porcentagem do PIB, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC, FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173300

2.2. Saldo primário das administrações públicas e gastos com juros como porcentagem do PIB, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC, FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173319

Os gastos e as receitas das administrações públicas são altamente sensíveis a ciclos econômicos e acontecimentos específicos (por exemplo, privatizações). Já as receitas públicas (principalmente as receitas tributárias) tendem a sofrer queda durante as crises econômicas, ao mesmo tempo em que os gastos públicos podem aumentar, uma vez que mais pessoas ficam desempregadas e têm direito a receber assistência social ou seguro-desemprego. Por outro lado, durante períodos de recuperação, as contas públicas melhoram, visto que a arrecadação tributária aumenta, e o número de pessoas que recebem benefícios sociais geralmente diminui. A análise de indicadores que não são influenciados por oscilações temporárias ajuda os formuladores de políticas públicas a identificar a tendência subjacente das políticas fiscais associadas à sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo. O saldo fiscal estrutural visa tirar proveito dessas tendências para avaliar o desempenho fiscal. A estimativa do saldo estrutural requer o cálculo dos componentes estruturais e cíclicos do saldo fiscal e do produto ou do PIB potencial (ou seja, a economia funcionando a plena capacidade).

O saldo fiscal estrutural dos países da ALC atingiu um *deficit* médio com participação de 3,8% no PIB potencial, em 2018, com aumento de 2,3 p.p. desde 2007, quando o *deficit* era de 1,5% do PIB potencial. Esse valor difere da tendência nos países da OCDE, onde o *deficit* médio em relação ao PIB foi de 3,1% em 2007 (pré-crise), diminuiu 0,4 p.p. e alcançou 2,7% em 2018. Os países da ALC com os maiores *deficit* estruturais em relação ao PIB potencial, em 2018, foram Suriname (6,4%) e Brasil (6,1%), menores que seus *deficit* totais, indicativo, por um lado, da necessidade de aumentar a receita, mas também de que os registros gerais estão captando efeitos cíclicos negativos. Em contraste a isso, e ainda que em 2018 não tenham sido observados *superavit* estruturais em país algum da ALC, Chile (1,5%), Paraguai (1,4%) e Barbados (0,3%) são os países da ALC com os menores *deficit* estruturais.

As projeções da participação do saldo estrutural no PIB na região da ALC indicam que os *deficit* médios deveriam cair da projeção de 3,7%, em 2019, para 3,2% e 3,0% do PIB potencial, em 2020 e 2021, respectivamente. Essas projeções têm como pano de fundo a expectativa de recuperação do crescimento econômico da região ao longo dos próximos anos, embora ainda a taxas modestas. Pelo contrário, para os países da OCDE, prevê-se que as projeções do *deficit* estrutural aumentem de 3,1%, projetados em 2019, para 3,2% do PIB potencial, em 2020 e 2021, reflexo das consequências da guerra comercial entre as economias desenvolvidas e a incerteza ocasionada, por exemplo, pelos efeitos econômicos do Brexit. As estimativas para 2020 e 2021 foram elaboradas em 2019 mas, devido à crise da COVID-19 em 2020, ficaram desatualizadas.

Contudo, são diversas as variações projetadas na ALC para 2019, desde uma queda de 9,1 p.p. e 6,1 p.p. do PIB potencial no Suriname e no Brasil, respectivamente, até o aumento de 3,3 p.p. em Barbados. No caso do Suriname, reflete as dificuldades do governo em conter seus gastos, inclusive subsídios a empresas estatais e problemas para melhorar a arrecadação de impostos. No caso do Brasil, evidencia novos aumentos nos gastos públicos resultantes de subsídios e transferências sociais. No caso de Barbados, reflete os efeitos de um conjunto de reformas ambiciosas, inclusive um programa de consolidação fiscal e a reestruturação da dívida (Deyal, Alvarez e Waithe, 2019)

Metodologia e definições

Os dados são provenientes da base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019), que se baseia no *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente, e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

O saldo fiscal estrutural representa o saldo fiscal relatado no marco do SCN ajustado pelo estado do ciclo econômico (mensurado pelo hiato do produto) e elementos não estruturais que extrapolam o ciclo econômico (por exemplo, operações fiscais pontuais). O hiato do produto mede a diferença entre o PIB real e o PIB potencial, sendo o PIB potencial uma estimativa do nível do PIB que prevaleceria, se a economia estivesse funcionando a plena capacidade (o PIB potencial não se presta à observação direta). Quanto à média da OCDE, os dados são da base de dados *OECD Economic Outlook* n.º 106, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

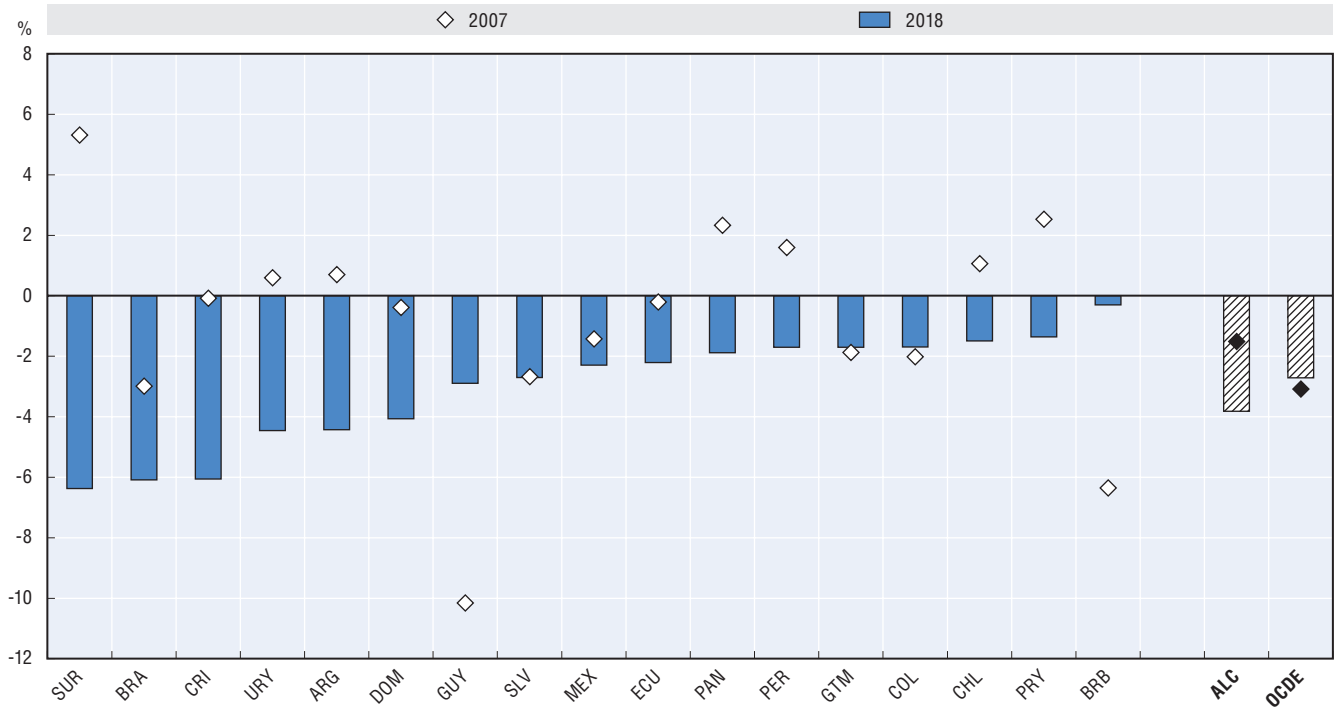
Ardanaz, M. et al. (2015). "Structural fiscal balances in Latin America and the Caribbean", IDB Working Paper Series, n.º IDB-WP-579. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *https://publications.iadb.org/en/structural-fiscal-balances-latin-america-and-caribbean-new-dataset-and-estimations*.

Deyal, Z., L. Álvarez e K. Waithe (2019). "Economic growth, debt and fiscal adjustment: Barbados's tripartite challenge", IDB Policy Brief, n.º 310, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001563*.

Notas às figuras

Os dados de 2018 para a Bolívia e o Suriname referem-se a previsões. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas. Para obter mais informações sobre notas específicas a países (por exemplo, cobertura das administrações públicas), ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx*.

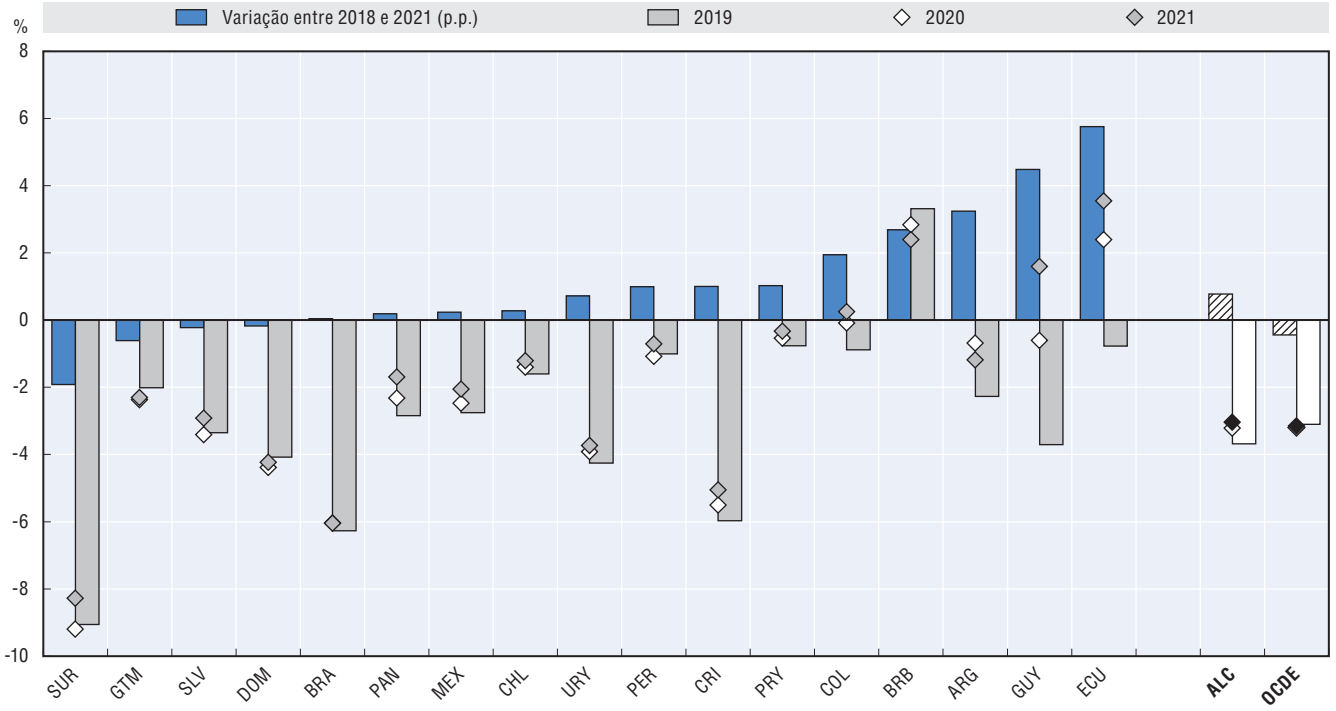
2.3. Saldo estrutural das administrações públicas como porcentagem do PIB potencial, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes a países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: OECD Economic Outlook n.º 106 (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173338

2.4. Saldo estrutural projetado das administrações públicas como porcentagem do PIB potencial em 2019, 2020 e 2021, e variações desde 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: *OECD Economic Outlook* n.º 106 (base de dados). As estimativas para 2020 e 2021 foram elaboradas em 2019 mas, devido à crise da COVID-19 em 2020, ficaram desatualizadas.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173357

A dívida bruta das administrações públicas representa as obrigações pendentes dos governos decorrentes da necessidade de financiar *deficit* por meio da contração de empréstimos. Os governos acumulam dívidas para financiar gastos acima de suas receitas. No longo prazo, a dívida pode ajudar, por exemplo, no desenvolvimento de infraestrutura que possa desencadear crescimento econômico. Já as flutuações das taxas de câmbio e de juros podem ter forte efeito sobre a dívida pública, quando esta tem um componente relevante em moeda estrangeira (como é o caso em vários países da ALC), criando vulnerabilidade externa.

Em 2018, o nível médio da dívida nos países da ALC alcançou 64,7% do PIB. Entre 2007 e 2018, a dívida aumentou 17,2 p.p. nos países da ALC, valor relativamente baixo quando comparado ao aumento de 35,5 p.p. nos países da OCDE durante o mesmo período. Apesar de ainda registrar a terceira maior dívida da região (94,3% do PIB), a Jamaica é o país em que a dívida mais diminuiu (20,1 p.p.) durante o período de 11 anos, com o auxílio de um programa de recuperação fiscal do FMI que acompanha um conjunto de reformas fiscais. Os outros países da ALC que conseguiram diminuir seus níveis de endividamento no mesmo período são Panamá (9,7 p.p.), Guiana (8,0 p.p.) e Peru (5,7 p.p.).

Por outro lado, os maiores aumentos no período 2007-2018 ocorreram no Suriname (55,3 p.p.), Barbados (48,3 p.p.), Trinidad e Tobago (28,8 p.p.) e Costa Rica (26,5 p.p.). O aumento acentuado da dívida do Suriname pode ser explicado por sua dependência do setor de mineração e vulnerabilidade a variações nos preços dos minerais. A queda nos preços internacionais das *commodities* e a cessação da mineração de alumina no Suriname reduziram consideravelmente as receitas do governo e o crescimento do PIB nos últimos anos. Em resposta, o governo só veio a estabelecer um fundo de estabilização em 2017, além de promover forte desvalorização cambial e recorrer à dívida para financiar as despesas públicas (FMI, 2018).

Entre 2007 e 2018, a taxa média anual de crescimento da dívida pública real *per capita* nos países da ALC foi de 3,9%, atingindo uma PPC *per capita* média de US$ 10.656 em 2018. Já a taxa média anual de crescimento da dívida pública real *per capita* nos países da OCDE ficou em 4,6%, alcançando a média de US$ 55.219 da PPC *per capita* em 2018. No período de 11 anos, o Chile deu um salto em sua dívida *per capita* (21 p.p.), e a Jamaica foi o único país da ALC onde houve diminuição (-2,2 p.p.) Prevê-se que a dívida na região da ALC continue a crescer no curto prazo para compensar, em parte, a estabilização dos preços das *commodities* em níveis comparativamente baixos, a desaceleração do crescimento econômico e o aumento das expectativas e demandas da população, para que os governos forneçam mais bens e serviços públicos, entre outros fatores.

Metodologia e definições

Os dados são provenientes da base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019), que se baseia no *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente, e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

A dívida é definida em linhas gerais como todas as obrigações que exigem um ou mais pagamentos de juros ou do principal pelo devedor ao credor em uma ou mais datas futuras. Assim, todos os instrumentos de dívida são passivos, porém alguns (por exemplo, ações, participações e derivativos financeiros) não se enquadram na categoria de dívida. O tratamento do passivo do governo em relação aos planos previdenciários de seus servidores varia entre os países, o que dificulta a comparabilidade internacional. Pelo marco do MEFP, esquemas previdenciários públicos não provisionados são incluídos nos componentes da dívida. No SCN de 1993, apenas o componente provisionado dos planos previdenciários dos servidores públicos consta de seu passivo. No entanto, o SCN de 2008 reconhece a importância das obrigações dos planos previdenciários dos empregadores, independentemente de serem provisionados ou não. Para as aposentadorias fornecidas pelo governo a seus servidores, é permitido certo grau de flexibilidade no registro do passivo não provisionado nas contas principais. Veja mais informações sobre o cálculo da dívida pública *per capita* nas receitas das administrações públicas na metodologia e nas definições da Seção 2.4. Quanto à média da OCDE, os dados são da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

FMI (2018). "Suriname: 2018 Article IV Consultation – Staff report", *IMF Country Report*, n.º 18/376. Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

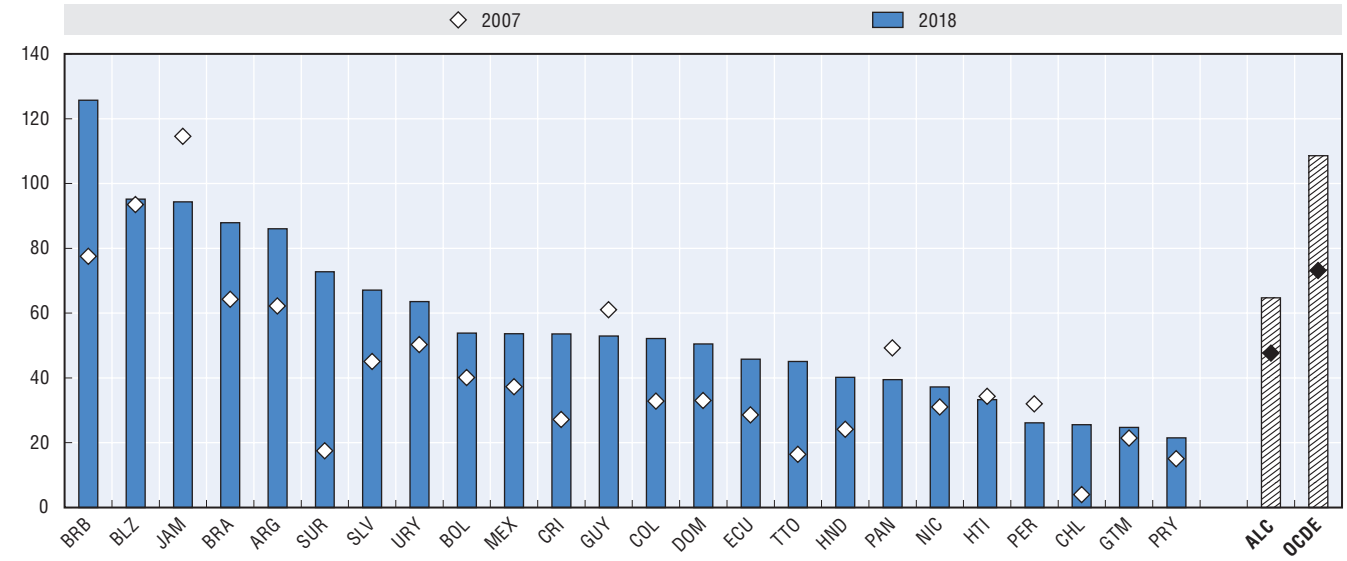
OCDE et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en*.

Notas às figuras

Os dados da Bolívia e do Suriname relativos a 2018 referem-se a previsões. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas. Para obter mais informações sobre notas específicas a países (por exemplo, cobertura das administrações públicas), ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx*.

2.7. (Taxa média anual de crescimento da dívida pública bruta real *per capita*, 2007–18) está disponível on-line no Anexo F.

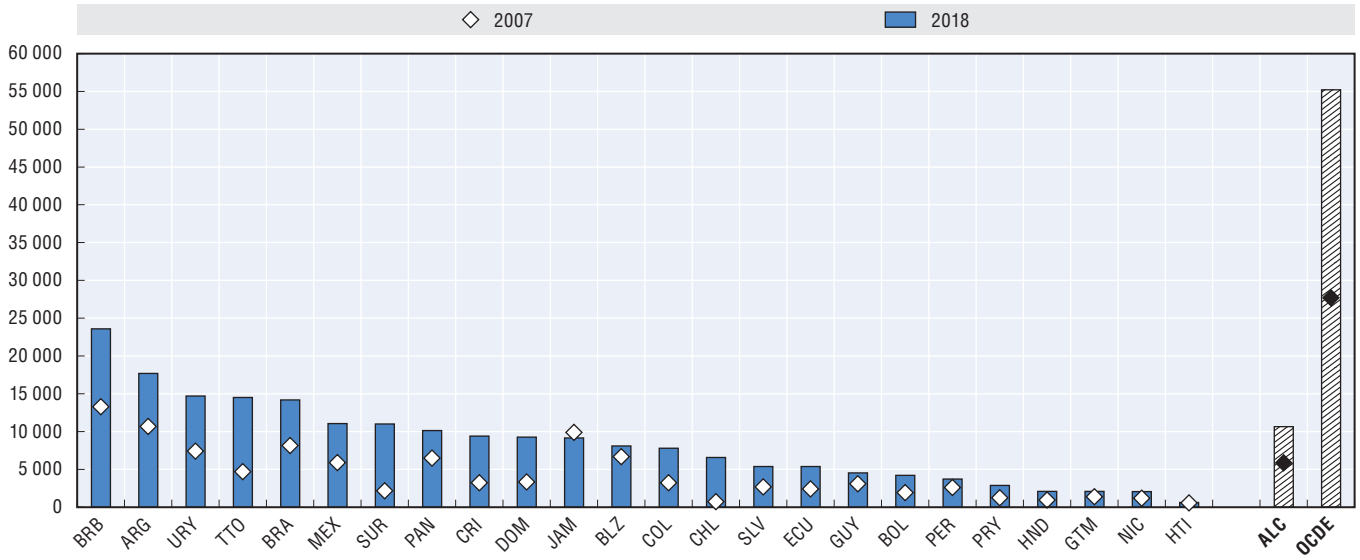
2.5. Dívida bruta das administrações públicas como porcentagem do PIB, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173376

2.6. Dívida bruta das administrações públicas *per capita*, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173395

Os governos arrecadam receitas (por meio de tributos, *royalties*, direitos aduaneiros etc.) para financiar o fornecimento de bens e serviços e redistribuir a renda (por exemplo, benefícios sociais e subsídios). O montante de receitas arrecadadas depende de diversos fatores, como políticas fiscais oficiais e tipo de modelo de desenvolvimento, existência de recursos naturais, instituições políticas, estágio de desenvolvimento econômico e social, e condições macroeconômicas internas e externas.

Nos países da ALC, as receitas das administrações públicas representaram, em média, 26,9% do PIB em 2018, queda de 1,3 p.p. em relação ao valor de 2007. O PIB aumentou em ritmo mais acelerado do que as receitas públicas (cuja elevação se deu em termos absolutos e *per capita*), o que explica a diminuição da proporção receita total/PIB no período em estudo. Essa tendência representa um enorme contraste com a OCDE, em que as receitas da administração pública atingiram 37,5% do PIB, em 2018, e aumentaram 0,2 p.p. desde 2007. Os países da ALC com a maior proporção de receita por PIB são Equador (35,8%), Argentina (33,6%) e Brasil (31,2%). No outro extremo, República Dominicana (14,1%), Costa Rica (13,6%) e Guatemala (10,6%) arrecadam o menor volume de receitas.

Entre 2007 e 2018, o maior aumento na participação das receitas da administração pública no PIB ocorreu no Equador (9,13 p.p.). Há várias explicações para esse aumento, inclusive o efeito da recente recuperação no preço dos hidrocarbonetos, mas também fatores estruturais, como reformas no sistema tributário, que incluíram aumento das alíquotas sobre a renda e heranças em 2008 e a introdução de novos tributos (por exemplo, o imposto sobre o câmbio de saída). Os esforços para modernizar a administração tributária e reduzir a evasão também geraram aumento expressivo do número de contribuintes no Equador. A maior diminuição das receitas das administrações públicas foi registrada no Panamá (6,1 p.p.), o que pode ser explicado pela existência de inúmeras isenções e incentivos fiscais e pela arrecadação de impostos deficiente, o que pode ser indicativo de fragilidades estruturais nas alfândegas e na administração tributária (FMI, 2019).

Uma forma alternativa de analisar a importância do governo na economia em termos de recursos financeiros é a mensuração das receitas públicas *per capita*. A receita média *per capita* nos países da ALC alcançou a PPC de US$ 4.437, em 2018, muito abaixo da média da OCDE de US$ 17.865. Entre os países com a maior receita *per capita* estão as ilhas caribenhas de língua inglesa (Barbados e Trinidad e Tobago) e os países do cone sul (Argentina, Chile e Uruguai). Em média, a receita *per capita* aumentou à taxa anual de 0,6% na região da ALC, ante 0,8% na OCDE. Ainda assim, o PIB aumentou em ritmo mais acelerado do que as receitas públicas, o que explica a diminuição da proporção receita total/PIB no período em estudo. A maior taxa média anual de crescimento negativo das receitas públicas (-1,9%) foi verificada em Trinidad e Tobago, explicada por vários anos de crescimento fraco ou negativo e a forte dependência de hidrocarbonetos e as consequentes flutuações negativas recentes nos preços e na produção (OCDE, 2019).

Metodologia e definições

Os dados são provenientes do base de dados World Economic Outlook (WEO) do FMI (outubro de 2019), que se baseia no *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN) geral. Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

As administrações públicas compreendem o governo central, governos estaduais, municipais e fundos de previdência social. As receitas abrangem impostos, contribuições sociais líquidas e subvenções e outras receitas. No cálculo das receitas públicas *per capita*, procedeu-se à conversão da receita total em dólares dos EUA com base nas taxas de conversão implícitas de paridade do poder de compra (PPC) do FMI e à divisão pela população. Entende-se por PPC o número de unidades da moeda do país B necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no país A. O produto interno bruto (PIB) é a medida padrão do valor dos bens e serviços produzidos por um país durante um dado período. Quanto à média da OCDE, os dados são oriundos da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

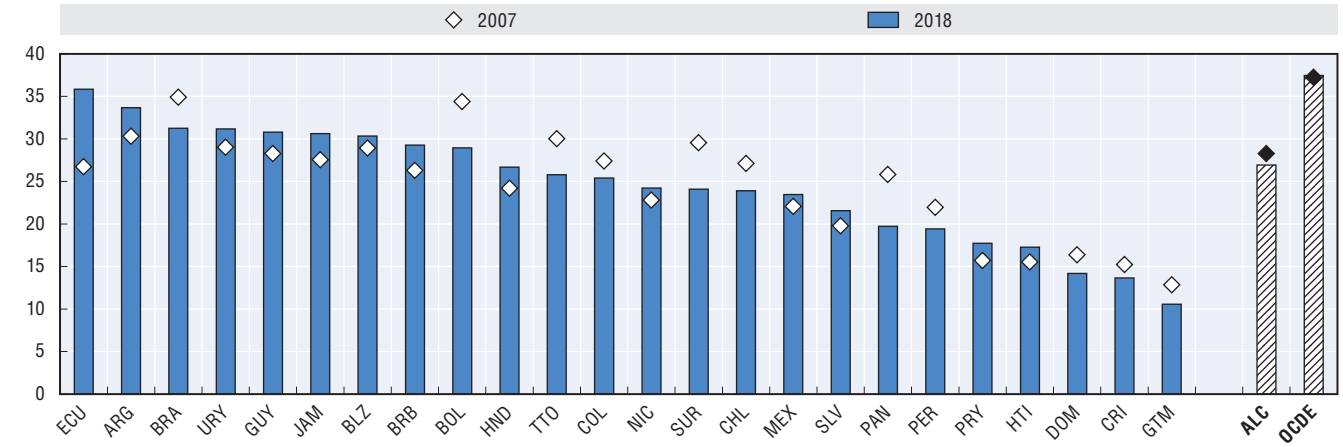
FMI (2019). "Staff report for the 2019 Article IV consultation", *IMF Country Report*, n.º 19/11. Fundo Monetário Internacional, Washington, DC, *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/17/Panama-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46528*.

OCDE et al. (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es*.

Notas às figuras

Os dados de 2018 para a Bolívia e o Suriname referem-se a previsões. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas. Para obter mais informações sobre notas específicas a países (por exemplo, cobertura das administrações públicas), ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index*.

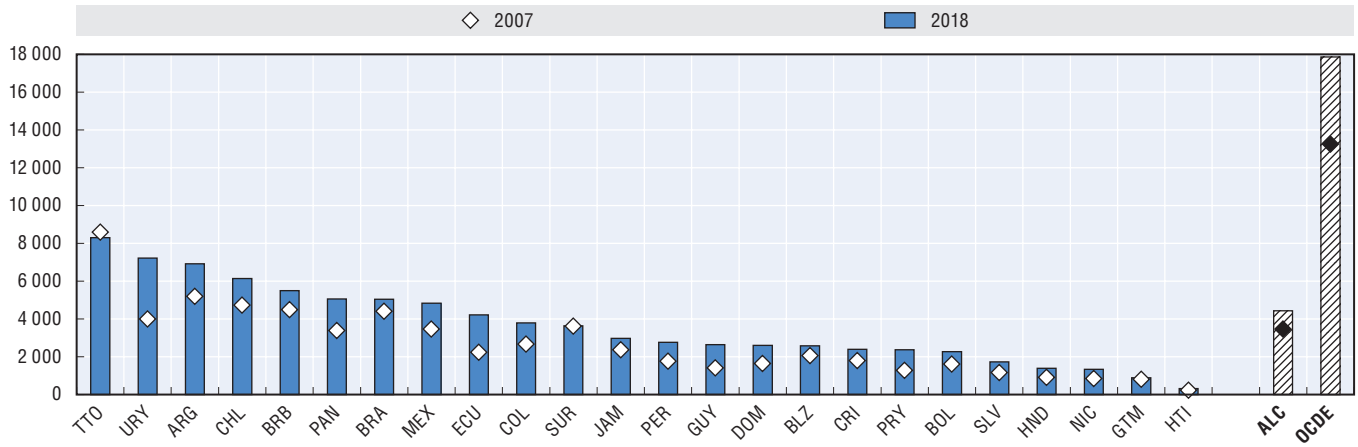
2.8. Receitas das administrações públicas como porcentagem do PIB, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173414

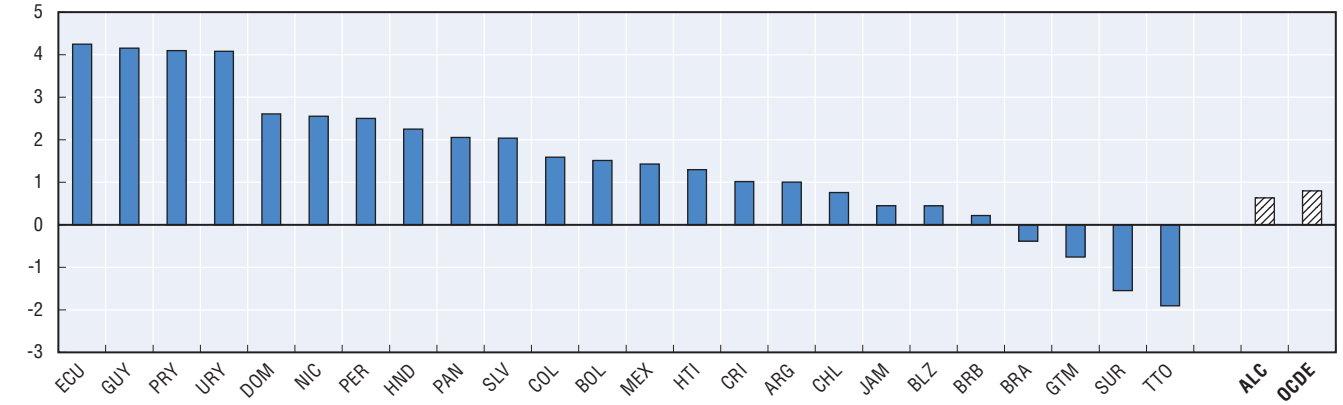
2.9. Receitas *per capita* das administrações públicas, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173433

2.10. Taxa média anual de crescimento das receitas públicas reais *per capita*, 2007-18



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173452

A capacidade de tributar os cidadãos e empresas é um dos atributos fundamentais dos governos. As receitas arrecadadas com tributos representam a fonte mais importante de recursos públicos em quase todos os países, e são cruciais para a oferta de bens e serviços públicos, a realização das atividades do governo e de investimentos públicos e a promoção de um grau maior ou menor de redistribuição de renda. Como tendência geral, em 2017, a participação das receitas tributárias no PIB era, em média, 22% na ALC, o que representa aumento de 1,8 p.p. desde 2007, valor ainda muito abaixo da média de 34,1% da OCDE em 2017. No entanto, o aumento nos países da OCDE durante o mesmo período foi menor que na ALC (0,5 p.p. em média), indicação de que a diferença entre os dois grupos de países está diminuindo lentamente.

Os países da ALC com a mais expressiva participação da receita tributária no PIB são Brasil (32,3%), Barbados (31,8%), Uruguai (30,8%) e Argentina (30,3%). No outro extremo, as menores participações da receita tributária no PIB estão na República Dominicana (13,8%), Paraguai (13,8%) e Guatemala (12,4%). Os maiores aumentos nas receitas tributárias entre 2007 e 2017 ocorreram no Equador (6,7 p.p.) e no Uruguai (5,8 p.p.), em meio à recuperação de 2017 na conjuntura econômica geral da região, após uma recessão que durou dois anos.

Ainda assim, no Equador, foi o resultado de várias reformas nos últimos dez anos, o que ocasionou a elevação da alíquota de diversos impostos (isto é, renda e heranças), bem como da modernização da administração tributária. No caso do Uruguai, em 2007, o governo introduziu uma reforma tributária sob o lema "quem tem mais pagará mais" que, entre outras coisas, simplificou o sistema tributário e passou de um regime universal a um regime progressivo de tal modo a tributar os salários e, ao mesmo tempo, impor a obrigatoriedade de preenchimento da declaração de imposto de renda de pessoa física. Associada ao ciclo econômico, a reforma resultou em aumento geral da receita tributária. Por outro lado, o maior recuo das receitas tributárias se deu no Peru (3 p.p.), entre 2007 e 2017, explicada em grande parte pela queda acentuada no preço dos minerais e a respectiva diminuição das receitas tributárias desde 2014.

A composição da carga tributária nos países da ALC e da OCDE, em 2017, apresentou diferenças estruturais. Nos países da ALC, os impostos sobre bens e serviços (por exemplo, IVA), que tendem a ser regressivos, representam cerca de 50% da receita tributária em comparação com cerca de um terço nos países da OCDE. No mesmo ano, nos países da ALC, em média, 44,3% da receita tributária veio de impostos sobre renda e lucros e contribuições para a previdência social, em contraste com 59,8% nos países da OCDE. Já no universo dos impostos sobre renda e lucros, a participação na receita do imposto de renda de pessoa jurídica foi maior, e o imposto de renda de pessoa física ficou comparativamente mais baixo na ALC do que na OCDE (OCDE, 2019).

Entre 2007 e 2017, em média, a mudança mais importante na estrutura da receita tributária foi o aumento da importância relativa das contribuições sociais (de 14,4% para 17%). Países como Uruguai (redução de 18 p.p. na importância relativa de impostos sobre bens e serviços) e Costa Rica (10,5 p.p.) conseguiram alcançar distribuição mais equilibrada entre impostos indiretos (por exemplo, IVA) e impostos diretos (por exemplo, imposto de renda). Contudo, em média, essa redução foi bastante modesta (1 p.p.), e a importância relativa dos impostos indiretos, em realidade, aumentou em nove países da ALC (Bahamas, Barbados, Belize, Chile, Guiana, Jamaica, México, Peru e Trinidad e Tobago).

Metodologia e definições

Os dados foram extraídos da base de dados de Estatísticas de Receitas da OCDE na América Latina, cuja classificação de receita tributária é quase idêntica à do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN) geral. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países. No entanto, existem algumas diferenças entre as definições de receitas tributárias adotadas na base de dados de Estatísticas de Receitas da OCDE na América Latina e no SCN. Neste, os tributos são pagamentos obrigatórios, à vista ou em espécie, efetuados por unidades institucionais à administração pública. Contribuições sociais são pagamentos efetivos ou imputados a regimes de previdência social, com vistas ao aprovisionamento de benefícios de previdência social que possam ser obrigatórios ou voluntários. A base de dados de Estatísticas de Receitas da OCDE na América Latina trata as contribuições obrigatórias da previdência social como tributos, ao passo que o SCN as considera contribuições sociais porque o recebimento de benefícios de previdência social depende, na maioria dos países, da realização das devidas contribuições.

Leitura complementar

CEPAL (2019). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Santiago, *https://www.cepal.org/en/publications/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource*.

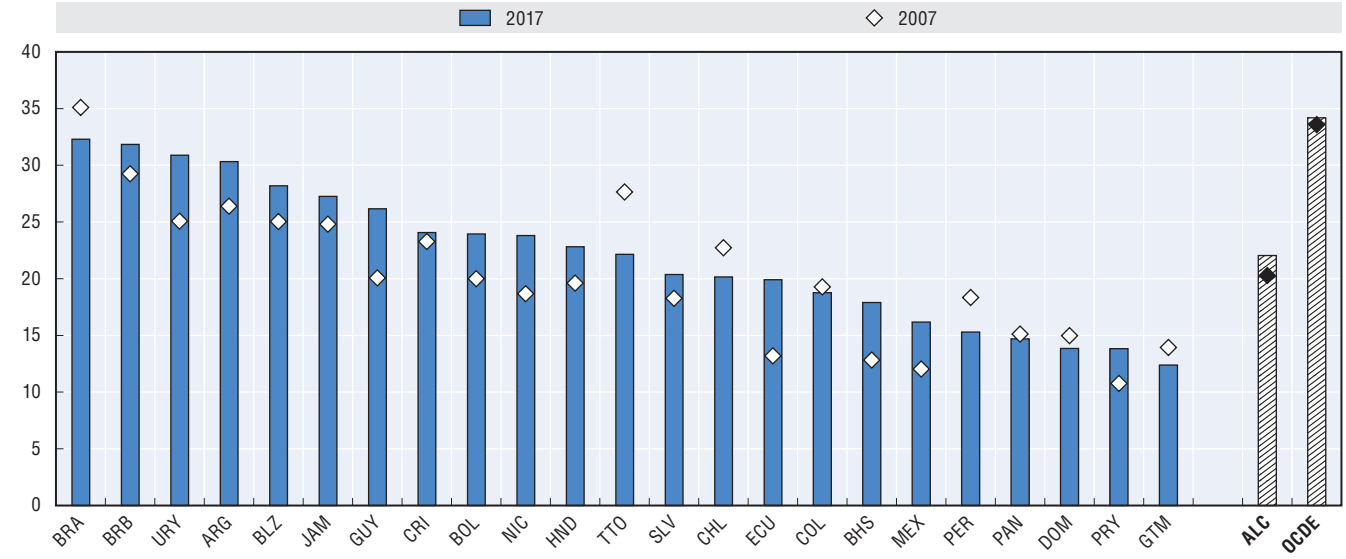
OCDE et al. (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es*.

Notas às figuras

As médias da ALC e da OCDE não são ponderadas.

2.12. A média da OCDE refere-se a 2016, e não a 2017.

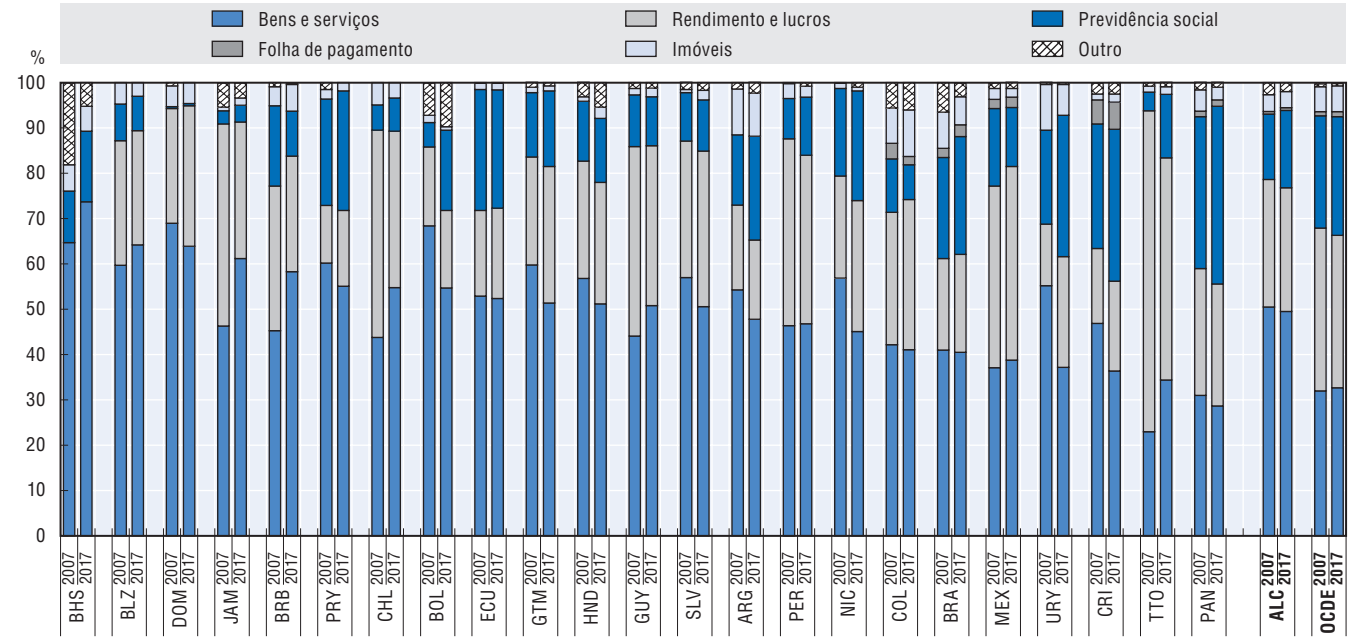
2.11. Participação das receitas tributárias das administrações públicas no PIB, 2007 e 2017



Fonte: OCDE (2019) Estatísticas de Receitas na América Latina e Caribe (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173471

2.12. Discriminação das receitas tributárias como porcentagem da tributação total, 2007 e 2017



Fonte: OCDE (2019) Estatísticas de Receitas na América Latina e Caribe (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173490

Os governos gastam recursos no provimento de bens e serviços à população, alguns dos quais são de sua competência exclusiva (por exemplo, aplicação da justiça), e na redistribuição da renda (por exemplo, por meio de benefícios sociais e subsídios). As despesas públicas geralmente são menos flexíveis do que as receitas, pois são menos sensíveis ao ciclo econômico e refletem decisões políticas passadas e atuais que garantem benefícios e direitos.

Na ALC, em 2018, em média os governos gastaram 31,2% do PIB, o que representa aumento de 2 p.p. desde 2007. Embora os países da ALC gastem menos do que os países da OCDE — cujos gastos atingiram 40,3% do PIB, em média, em 2017 —, tiveram aumento maior no período em análise (os países da OCDE gastaram 1,3 p.p. mais do que em 2007). Isso foi impulsionado pelo aumento de despesas na maioria dos países, alguns dos quais tiveram queda nas receitas no mesmo período, como Bolívia, Chile, Costa Rica e Peru (ver a Seção 2.4). Vários países da ALC instituíram novas políticas assistenciais (por exemplo, transferências condicionadas de renda, subsídios) em um período de taxas relativamente altas de crescimento econômico e preços elevados das *commodities*, cuja continuidade poderia estar em risco na atual perspectiva de baixo crescimento econômico.

Existem grandes variações entre os países da ALC em matéria de despesas. Por exemplo, Argentina (38,9% do PIB), Brasil (38,5%), Bolívia e Equador (37,1% cada) registram as maiores despesas e estão mais próximos da média da OCDE. Já Guatemala (12,3%) e República Dominicana (16,5%) gastam cerca de metade da média da ALC.

Em comparação com 2007, os maiores aumentos das despesas foram verificados no Equador (12,9 p.p.), Argentina (9,4 p.p.) e Suriname (7,1 p.p.). No caso do Suriname, o aumento se deve ao tamanho e crescimento da folha de pagamentos do setor público, e aos subsídios à energia elétrica e combustível, entre outros (Stone et al. 2016). Por outro lado, Barbados (-2,7 p.p.), Guatemala (-2,0 p.p.) e Jamaica (-1,9 p.p.) foram os que mais diminuíram as despesas, devido aos elevados níveis de endividamento ou ao lento crescimento econômico.

As despesas *per capita* permitem uma interpretação alternativa dos gastos do governo. Em termos *per capita*, os países da ALC gastaram, em média, US$ 5.138 PPC em 2017. Ao comparar com os países da OCDE, cujas despesas totalizaram US$ 19.227 PPC, em média, os países da ALC gastaram cerca de um quarto em termos *per capita*. Trinidad e Tobago foi o país que mais gastou (US$ 10.071 PPC), seguido pela Argentina (US$ 7.993 USD), ao passo que Guatemala (US$ 1.041 PPC) e Haiti (US$ 359 PPC) foram os que gastaram menos na região.

Entre 2007 e 2018, a taxa média anual de crescimento dos gastos públicos reais *per capita* foi de 1,7% ao ano, nos países da ALC, em comparação com um aumento de 1,1% nos países da OCDE. Equador, Paraguai e Peru aumentaram mais os gastos públicos reais *per capita* desde 2007 (5% ou mais), ao passo que foram registradas reduções de pelo menos 1% ao ano na Jamaica e em Barbados no mesmo período.

Metodologia e definições

Os dados foram extraídos da base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019), que se baseia no *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países. As administrações públicas compreendem o governo central, governos estaduais, municipais e fundos de previdência social.

As despesas abrangem o consumo intermediário, remuneração de funcionários, subsídios, renda imobiliária (inclusive gastos com juros), benefícios sociais, subvenções e outras despesas e investimentos. Portanto, as despesas totais consistem nos gastos totais e na aquisição líquida de ativos não financeiros. O produto interno bruto (PIB) é a medida padrão do valor dos bens e serviços produzidos por um país durante um dado período.

Entende-se por paridade do poder de compra (PPC) o número de unidades da moeda do país B necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no país A. Para ver informações sobre o cálculo das despesas públicas *per capita*, consulte o parágrafo referente à metodologia e definições da Seção 2.4. Quanto à média da OCDE, os dados são oriundos da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

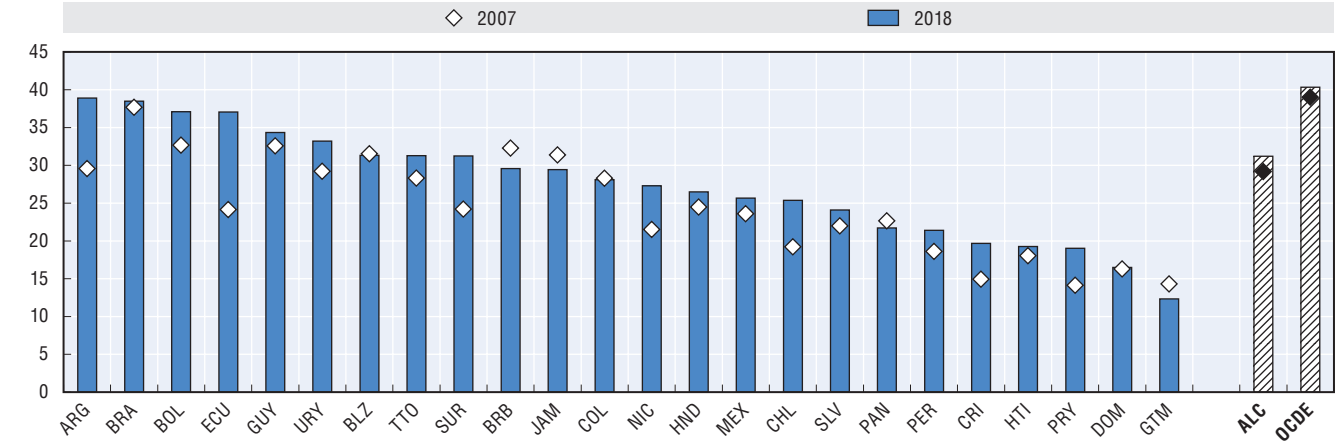
Cavallo, E. e A. Powell (2019). *Building Opportunities for Growth in a Challenging World*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *https://publications.iadb.org/publications/english/document/Country-Program-Evaluation-Suriname-2011-2015.pdf*.

Stone, L.F. et al. (2016). *Country Program Evaluation Suriname 2011-2015*. Escritório de Avaliação e Supervisão, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Notas às figuras

Os dados de 2018 para a Bolívia e o Suriname referem-se a previsões. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas. Para obter mais informações sobre notas específicas a países (por exemplo, cobertura das administrações públicas), ver: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx*.

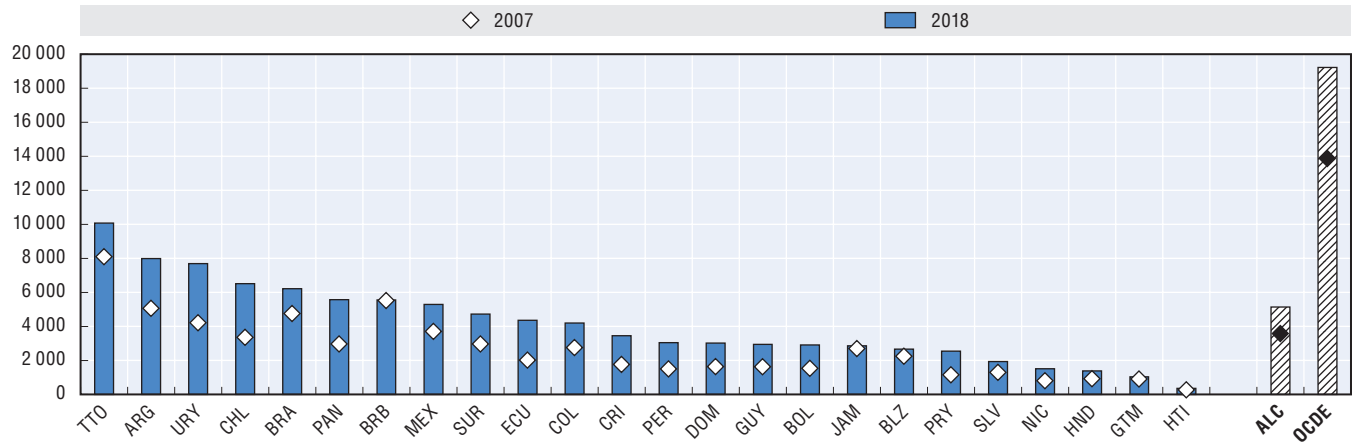
2.13. Despesas das administrações públicas como porcentagem do PIB, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173509

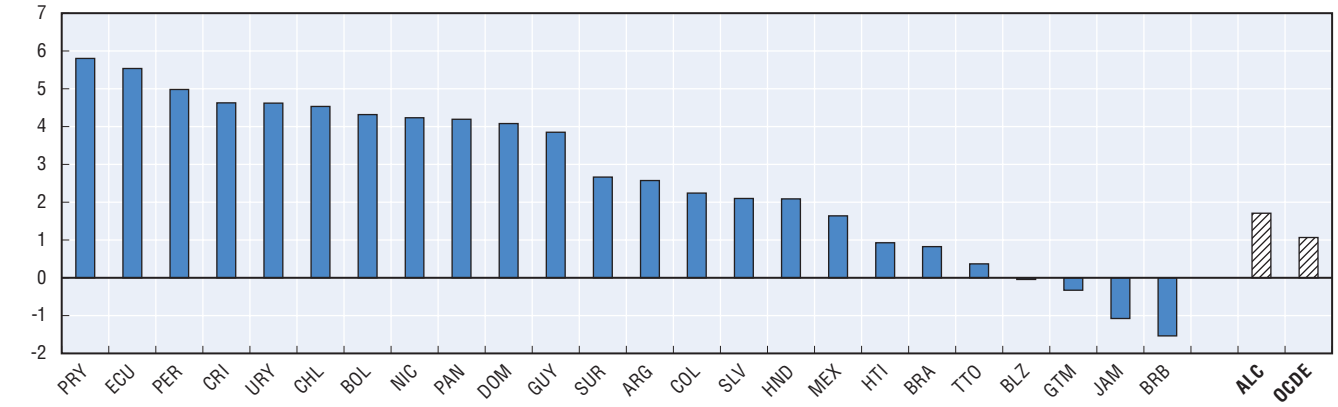
2.14. Despesas *per capita* das administrações públicas, 2007 e 2018



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173528

2.15. Taxa média anual de crescimento das despesas públicas reais *per capita*, 2007-18



Fonte: dados referentes aos países da ALC: FMI, base de dados do *World Economic Outlook* (WEO) do FMI (outubro de 2019). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173547

Em geral, os governos subnacionais são responsáveis pela prestação de serviços à população. Sua capacidade de arrecadação de receitas depende do grau de federalismo fiscal. Nos países em que os níveis subnacionais têm capacidade limitada de arrecadação de tributos, sua principal fonte de receita são as transferências do governo central, que estão, em sua maior parte, destinadas no orçamento central.

Pesquisas recentes revelaram que a descentralização de gastos e arrecadação de receitas na mesma medida contribui para o crescimento econômico e a eficiência dos gastos, sobretudo em economias altamente integradas aos mercados globais (Kim e Dougherty, 2018). Contudo, os países da ALC tradicionalmente sofrem de um desequilíbrio entre geração de recursos e gastos nos níveis subnacionais de governo, tornando as esferas municipal e estadual dependentes de transferências do governo central (Cibils e Ter-Minassian, 2015). Consequentemente, têm autonomia limitada em suas finanças públicas.

Entre os países da ALC com dados disponíveis em 2017, o nível central gerou 69,7% das receitas, a esfera estadual contribuiu com 19,1% e o nível municipal com 10,4%, o que demonstra descentralização maior do que em 2007, quando o nível central arrecadou 70,7% das receitas, o estadual, 21,2%, e o municipal, 7,5%. De modo semelhante, nos países da OCDE, o nível estadual arrecadou 19,2% das receitas, e o municipal foi responsável por 10,2% em 2017.

Existem diferenças na descentralização da arrecadação de receitas entre os países da ALC. No Chile, em 2017, o governo central arrecadou 91,9% e o governo municipal, apenas 8,1%. Os governos regionais no Chile são "entes mistos" (descentralizados e desconcentrados), e os únicos entes autogovernados são os municípios (que administram as comunas). No entanto, estes são altamente dependentes de transferências. Por isso, servem principalmente como prestadores de serviços públicos (OCDE, 2017). Pelo contrário, no Brasil, um país federativo, o governo central contribuiu com 65,5%, o nível estadual, 24,0%, e o municipal, 10,4%.

Na ALC, os gastos são mais descentralizados do que a arrecadação de receitas. Em 2017, as esferas municipais executaram, em média, 18% do total de despesas. Já o nível central gastou 62,7% e o estadual, 18,5%. O desequilíbrio fica mais evidente no México, onde o nível central gastou 38,6% e o estadual, 35,0%, embora o primeiro tenha arrecadado 80,5% das receitas e o segundo, apenas 7,2%.

Da mesma forma, no Peru, o governo central arrecadou 82,6% das receitas e foi responsável por 53,3% das despesas totais. O nível estadual arrecadou 0,7% das receitas e gastou 19,1%, e o nível municipal arrecadou 4,5% e gastou 15,9%. Esse desequilíbrio se deve à dependência das indústrias extrativas (cujas receitas são compartilhadas), à falta de fontes de receita na esfera regional (por exemplo, tributos específicos) e à falta de autonomia na definição dos tributos municipais (Cibils e Ter-Minassian, 2015).

Metodologia e definições

Os dados são provenientes da base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS), que aplica os conceitos constantes do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Há diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos recentemente e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

As administrações públicas compreendem os governos central, estaduais e municipais e fundos de previdência social. O sistema de governo estadual é aplicável aos estados federativos do Brasil e México, países mais descentralizados; e à Colômbia, ao Paraguai e Peru. Para obter informações detalhadas sobre os componentes de receitas e despesas, consulte os parágrafos referentes à metodologia e definições das seções 2.4 e 2.6, respectivamente. Os dados das diversas esferas de governo excluem transferências entre as esferas de governo, a fim de verificar a contribuição de cada subsetor nas receitas/despesas totais das administrações públicas, que são consolidadas nesse nível. Quanto à média da OCDE, os dados são oriundos da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

Cibils, F. e T. Ter-Minassian (eds.) (2015). *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Kim, J. e S. Dougherty (eds.) (2018). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing, Paris/KIPF, Seoul, *https://doi.org/10.1787/9789264302488-en*.

OCDE (2017). *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en*.

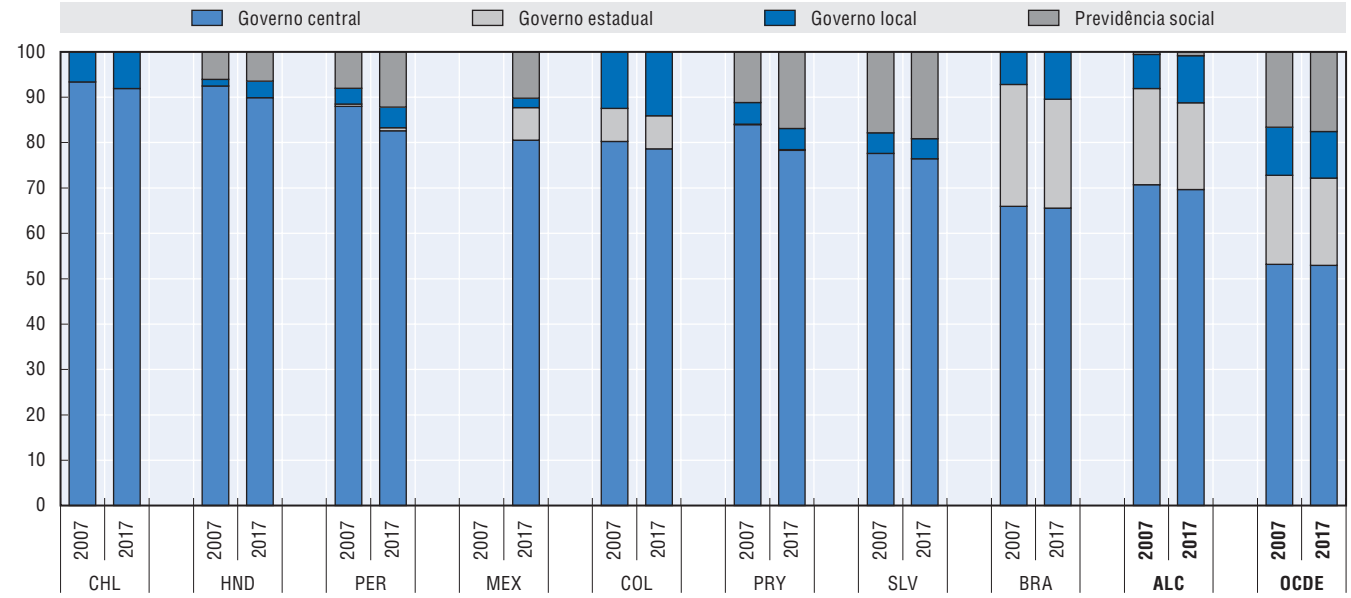
Notas às figuras

Os dados de México, Peru e Paraguai são registrados em regime de caixa. As transferências entre níveis de governo estão excluídas. Os dados do México não estão incluídos na média da ALC. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas.

Os dados de Honduras referem-se a 2015 e não 2017, os dados do Paraguai referem-se a 2016 e não 2017, e os dados da Colômbia referem-se a 2008 e não 2007.

Os fundos de previdência social estão incluídos no governo central do Brasil, do Chile e da Colômbia.

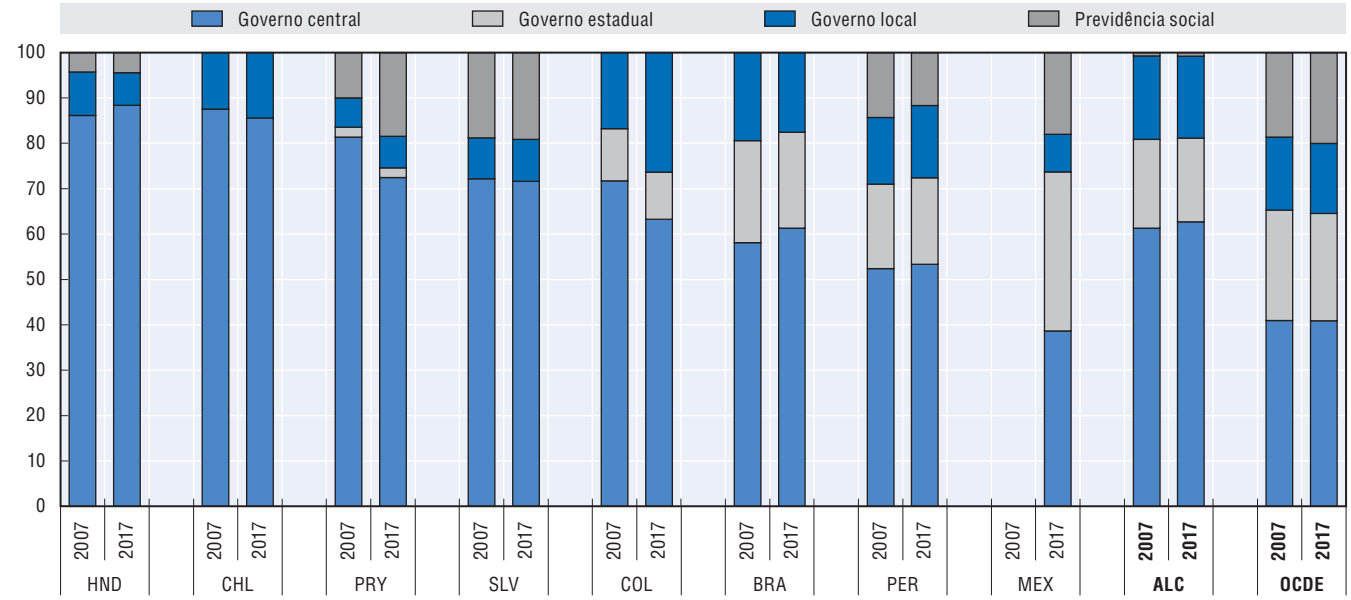
2.16. Distribuição das receitas das administrações públicas nas diversas esferas de governo, 2007 e 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173566

2.17. Distribuição das despesas das administrações públicas nas diversas esferas de governo, 2007 e 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173585

Para cumprir suas funções principais (por exemplo, fornecer bens e serviços individuais e coletivos à população), os governos gastam seus recursos de várias maneiras: transferências (por exemplo, subsídios e benefícios sociais), aquisição de bens e serviços (por exemplo, vacinas para hospitais), pagamentos a seus funcionários, investimentos, entre outros. A desagregação das despesas por classificação econômica permite a distinção entre as prioridades e os compromissos do governo, bem como sua margem de manobra para modificar a destinação de recursos públicos.

Em 2017, os países da ALC para os quais há disponibilidade de dados destinaram 29,7% de suas despesas a benefícios sociais (por exemplo, pensões e transferências condicionadas de renda), o que representa aumento de 9,2 p.p. desde 2007. A título de comparação, os países da OCDE gastaram 40,9% nessa rubrica, aumento comparativamente menor (4,1 p.p.) em relação a 2007. A remuneração dos funcionários constitui a segunda maior rubrica nos países da ALC e da OCDE, embora represente participação maior na ALC (26%) do que na OCDE (22,8%). Entretanto, a parcela da remuneração diminuiu 1,3 p.p. na ALC desde 2007. Na ALC, a renda de bens (sobretudo pagamentos de juros da dívida) representou 15,3% das despesas em 2017. Os países da OCDE gastaram cerca da metade dessa parcela: 6,5% em média. As tendências também divergem: na ALC, houve crescimento de 0,8 p.p. desde 2007, ao passo que, na OCDE, verificou-se redução de -1,4 p.p no mesmo período. Portanto, a parcela dedicada a essas despesas continua sensivelmente maior do que a parcela gasta pelos países da OCDE, que acumularam dívidas nos últimos dez anos.

São grandes as variações entre os países. O Brasil — país com as maiores despesas entre os países da ALC com dados disponíveis — gastou 36,7% em benefícios sociais e 18,7% em renda de bens, bastante acima da média. Paraguai (42,3%), El Salvador (40,4%) e Honduras (40,3%) gastaram mais que a média da ALC na remuneração dos funcionários. Por outro lado, os benefícios sociais em Honduras representaram apenas 1,4% das despesas do governo, a renda de bens representou 3,1% no Chile e a Colômbia gastou 18,7% na remuneração dos funcionários.

Em média, na ALC, os subsídios (por exemplo, ao combustível ou energia elétrica) totalizaram 1,6% das despesas em 2017, queda em relação a 3,4% em 2007. Portanto, agora está ligeiramente menor do que a parcela gasta pelos países da OCDE nessa rubrica (2,0%). O Chile reduziu a parcela gasta em subsídios de 22,2% em 2007 para 4,9% em 2017, e aumentou a parcela dedicada a subvenções e outras despesas de 5,9% para 25,7%. Esses movimentos refletem uma mudança no sistema de transferências que, entre outras coisas, registra que, desde 2016, as subvenções por meio do "ensino gratuito" tornam o acesso à educação mais igualitário, favorecendo o ingresso de estudantes vulneráveis (OCDE, 2018).

Em 2017, os gastos com investimentos representaram 4,6% dos gastos públicos na ALC, o que implica redução de -2,7 p.p. desde 2007. Os países da OCDE gastaram 7,7% em investimento público. O Peru gastou quatro vezes a média da ALC (18,5%) e o Paraguai gastou (15,8%). Foram os únicos países da ALC a aumentar a parcela dedicada a investimentos (3,4 p.p. e 3,2 p.p. respectivamente). O Brasil destinou metade da parcela regional, e a maior redução foi observada na Colômbia: -5.1 p.p. desde 2007 (ver Seção 2.9).

A análise das despesas públicas como porcentagem do PIB, em 2017, revela que os países da ALC gastaram 10,2% em benefícios sociais, em comparação com 16,5% nos países da OCDE. O Brasil gastou mais do que a média da OCDE (17,6% do PIB) em benefícios sociais. Honduras gastou apenas 0,4% do PIB em benefícios sociais, a menor parcela entre os países da ALC. A remuneração dos funcionários alcançou, em média, 8,9% do PIB na ALC, proporção semelhante à da OCDE (9,2%). Brasil (13,3%), Honduras (10,5%) e Paraguai (10,3%) foram os que mais gastaram nessa categoria.

Metodologia e definições

Os dados são provenientes da base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS), que aplica os conceitos constantes do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo adequada para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN).

As despesas abrangem consumo intermediário, remuneração de funcionários, subsídios, renda imobiliária (inclusive gastos com juros), benefícios sociais (que consistem em benefícios que não são transferências sociais em espécie e transferências sociais em espécie fornecidas às famílias por produtores do mercado), subvenções e outras despesas (sobretudo transferências correntes e de capital, mas também outras despesas menores, como outros tributos sobre a produção, tributos correntes sobre a renda e patrimônio etc. e o ajuste para a mudança nos benefícios previdenciários) e investimentos. Todas essas rubricas no nível da administração pública são registradas de forma consolidada (ou seja, apura-se o saldo das transações entre os níveis do governo). Quanto à média da OCDE, os dados são oriundos da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN.

Leitura complementar

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Chile 2018*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en*.

Notas às figuras

Os dados relativos ao México, Peru e Paraguai são registrados em regime de caixa. Os dados do México e da Colômbia referem-se a 2008, e não a 2007. Os dados de Honduras referem-se a 2015, e não a 2017. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas.

2.18. Estrutura das despesas das administrações públicas por rubrica econômica, 2007 e 2017

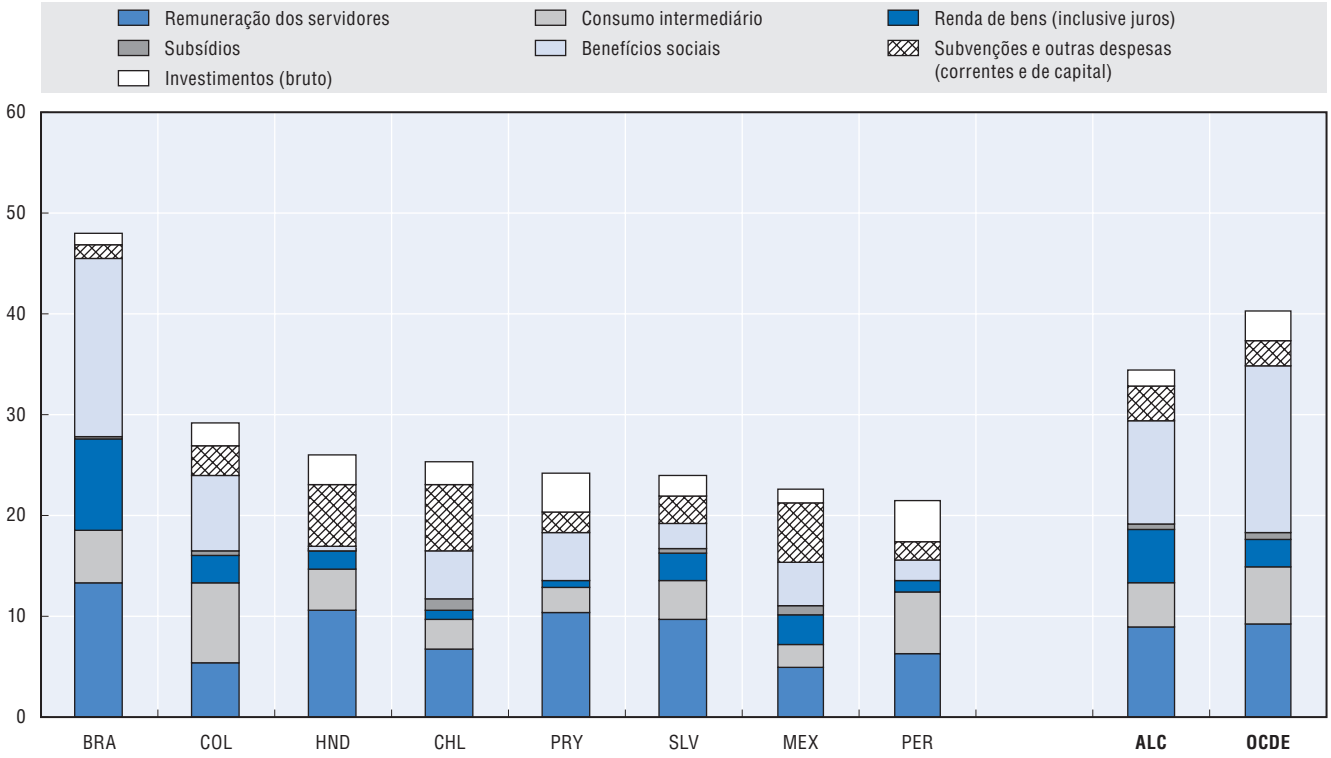
Porcentagem do total de despesas

	Remuneração dos servidores		Consumo intermediário		Subsídios		Renda de bens (inclusive juros)		Benefícios sociais		Subvenções e outras despesas (correntes e de capital)		Investimentos (bruto)	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Brasil	30.6	27.6	16.4	11.0	0.9	0.8	18.3	18.7	26.5	36.7	1.9	2.9	5.3	2.3
Chile	24.0	26.8	12.9	11.9	22.2	4.9	3.0	3.1	20.5	18.8	5.9	25.7	11.6	8.9
Colômbia	21.3	18.7	17.6	26.8	1.2	1.3	10.5	9.5	19.6	25.6	16.6	9.9	13.2	8.1
El Salvador	38.2	40.4	15.8	16.3	2.8	1.5	11.1	10.9	10.5	10.6	10.3	11.6	11.2	8.6
Honduras	44.2	40.3	15.4	15.9	5.2	0.2	2.5	7.0	1.1	1.4	17.2	23.2	14.4	12.0
México	21.6	22.2	7.7	9.9	7.4	3.6	10.2	12.9	9.7	18.7	35.3	26.6	8.1	6.1
Paraguai	47.6	42.3	11.1	10.5	0.0	0.0	4.3	3.2	16.3	19.5	8.1	8.7	12.6	15.8
Peru	29.4	29.9	24.5	27.9	0.0	0.0	9.8	5.2	14.4	9.3	6.8	9.2	15.1	18.5
ALC	27.2	26.0	14.2	12.7	3.4	1.6	14.5	15.3	20.5	29.7	12.8	10.0	7.3	4.6
OCDE	24.1	22.8	14.6	14.1	1.9	2.0	7.8	6.5	36.7	40.9	5.6	6.0	9.3	7.7

Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173604

2.19. Despesas públicas por classificação econômica como porcentagem do PIB, 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173623

Os investimentos públicos criam infraestrutura pública essencial para o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade no longo prazo. Por exemplo, os investimentos públicos viabilizam a prestação de serviços públicos (como escolas). Além disso, os governos investem em infraestrutura de transporte e outros projetos de grande escala, a fim de melhorar a produtividade e a competitividade do país. Por fim, os governos também podem investir em pesquisa e desenvolvimento, o que pode contribuir para a difusão de novas ferramentas e conhecimentos para aumentar a produtividade e criar empregos em setores que agregam alto valor à economia.

Em 2017, os investimentos públicos representaram, em média, 4,6% do total de gastos públicos nos países da ALC que têm disponibilidade de dados. Esse número é menor do que nos países da OCDE, onde ficou em 7,7% no mesmo ano. Os investimentos governamentais na região da ALC são extremamente heterogêneos. No extremo superior, a participação dos investimentos nos gastos públicos é de 18,5%, no Peru, e 15,8%, no Paraguai. Entre 2007 e 2017, esses foram os dois países onde os investimentos registraram o maior aumento: 3,4 e 3,2 p.p. respectivamente. Como parte de sua estratégia de desenvolvimento nacional (ou seja, o "Plano bicentenário: Peru 2021"), lançada em 2010, o governo peruano definiu metas ambiciosas em termos de investimento público, principalmente no setor de transportes, com vistas a eliminar diferenças com outros países da região, melhorar o bem-estar da população e promover o crescimento econômico. Do mesmo modo, o Paraguai iniciou um processo acelerado de melhoria da infraestrutura em 2013, com o intuito de atualizar e aperfeiçoar sua rede rodoviária e concluir instalações hidráulicas que melhorarão a qualidade da água e do saneamento.

A participação dos investimentos no PIB nos países da ALC alcançou 1,6% em 2017, abaixo da média da OCDE de 3,1%. Apesar da redução dos investimentos nos dois grupos de países, em média, ocorreu a um ritmo mais acelerado nos países da ALC (-0,7 p.p.) em comparação com os países da OCDE (-0,5 p.p.). Colômbia (-1,8 p.p.) e Brasil (-1 p.p.) são os países da ALC onde os gastos com investimentos do governo sofreram o maior recuo. Na Colômbia, essa tendência pode ser explicada pelo grande choque no preço do petróleo no período 2015-16, que afetou as receitas públicas, e também pelos ajustes no orçamento para o cumprimento das metas fiscais, que muitas vezes ocorrem por meio da redução dos investimentos. No caso do Brasil, o crescente *deficit* público acarretou reduções nos investimentos públicos.

Os investimentos podem gerar retornos econômicos mais altos em regiões com nível de desenvolvimento relativamente menor. Os gastos com investimentos em todas as esferas de governo são cruciais para assegurar o crescimento no longo prazo e reduzir a desigualdade. Para os países da ALC com disponibilidade de dados, 35,2% dos gastos com investimentos públicos ocorreram no nível municipal, em 2017, ante 29% nos países da OCDE. No caso dos países da ALC, isso representou aumento de 5,4 p.p. desde 2007, principalmente na Colômbia e no Peru, onde os governos municipais realizaram mais de 40% do total de investimentos em 2017.

Metodologia e definições

Os dados são provenientes da base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS), que aplica os conceitos constantes do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece um marco conceitual e contábil completo, adequado para a análise e avaliação da política fiscal. É harmonizado com outros marcos estatísticos macroeconômicos, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Entretanto, existem diferenças entre os marcos do MEFP e SCN em várias ocorrências, o que motivou a definição, em grande medida, de critérios de correspondência entre os dois sistemas estatísticos. Os marcos do MEFP e SCN foram revistos, e várias normas estatísticas foram adotadas pelos países.

Os investimentos das administrações públicas incluem formação bruta de capital e aquisições, menos alienações de ativos não financeiros não produzidos. A formação bruta de capital fixo (também denominada investimento fixo) constitui o principal componente do investimento público. Consiste sobretudo em infraestrutura de transporte, mas também abrange infraestrutura como edifícios comerciais, moradias, escolas, hospitais etc. O investimento público é registrado em sua forma bruta (ou seja, formação bruta do consumo de capital fixo, salvo indicação em contrário). As administrações públicas compreendem os governos central, estaduais e municipais e fundos de previdência social. O sistema de governo estadual é aplicável aos estados federativos do Brasil e México, e à Colômbia, ao Paraguai e Peru, países altamente descentralizados. Quanto à média da OCDE, os dados provêm da base de dados de Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE, que se baseia no marco do SCN. A disponibilidade de dados sobre esses indicadores se refere a um conjunto limitado de países da ALC.

Leitura complementar

BID (2019). *Building Opportunities for Growth in a Challenging World*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *https://flagships.iadb.org/en/MacroReport2019/Building-Opportunities-to-Grow-in-a-Challenging-World*.

OCDE (2019). OECD Economic Surveys: Colombia 2019. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/e4c64889-en*.

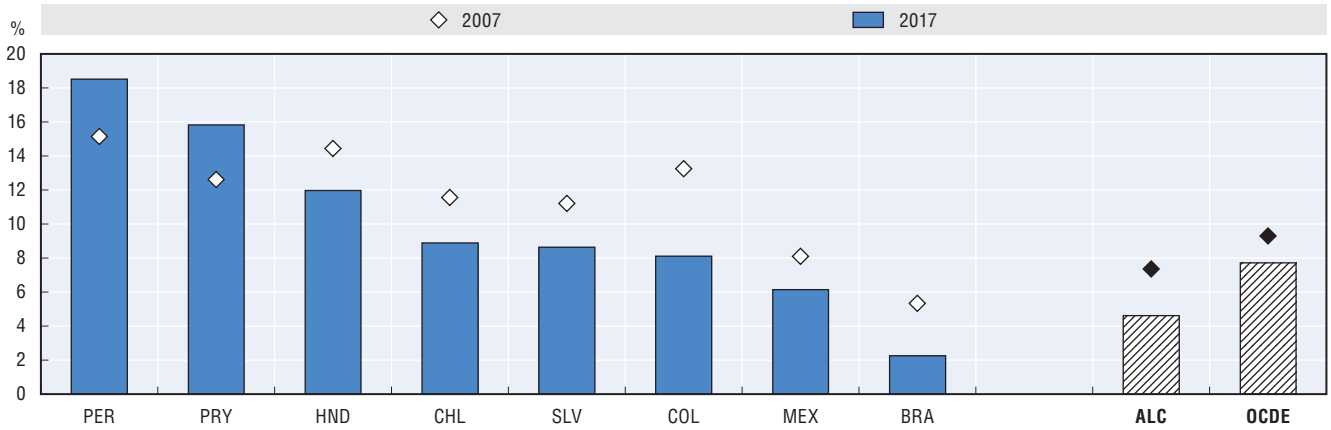
OCDE (2016). *OECD Public Governance Reviews Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en*.

Notas às figuras

Os dados do México, Peru e Paraguai são registrados em regime de caixa. Os dados de Honduras referem-se a 2015, e não a 2017. Os dados da Colômbia e do México referem-se a 2008, e não a 2007. As médias da ALC e da OCDE são ponderadas.

2.22. Os fundos de previdência social estão incluídos no governo central do Brasil, do Chile e da Colômbia.

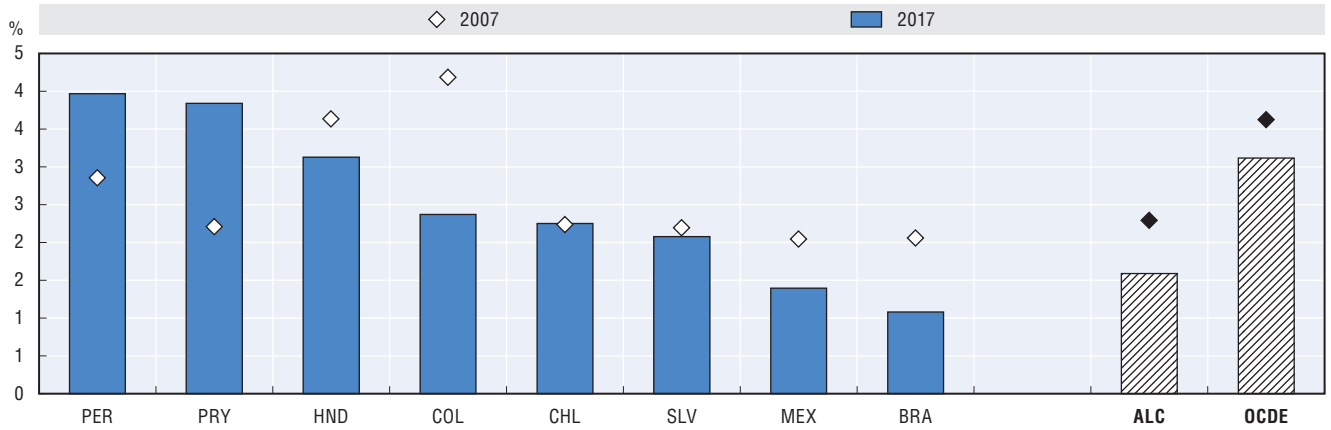
2.20. Investimentos públicos como porcentagem do total de despesas públicas, 2007 e 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (banco de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173642

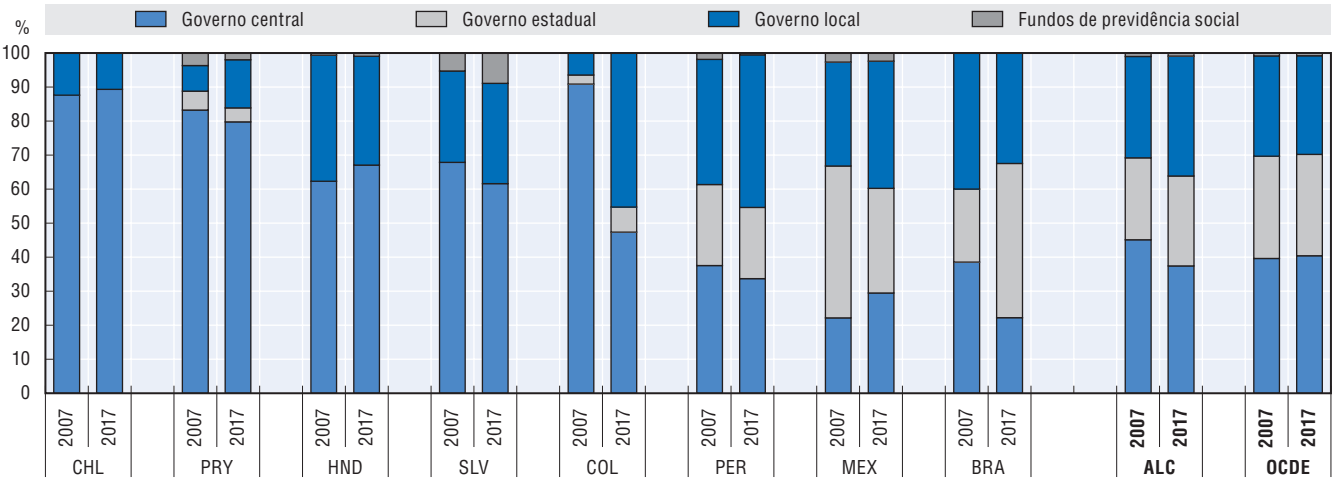
2.21. Investimentos públicos como porcentagem do PIB, 2007 e 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (banco de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173661

2.22. Distribuição dos gastos com investimentos nas diversas esferas de governo, 2007 e 2017



Fonte: dados referentes aos países da ALC: base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI (GFS). Dados referentes à média da OCDE: Estatísticas das Contas Nacionais da OCDE (base de dados).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173680

Vários países da ALC são dotados de recursos naturais não renováveis (RNNR), principalmente hidrocarbonetos e metais e minerais que constituem uma importante fonte de receita para o governo. No entanto, esses recursos são finitos, e o fluxo de receitas que geram está sujeito a níveis elevados de volatilidade, visto que os preços são fixados nos mercados internacionais. Ademais, a gestão de RNNR também deve considerar a equidade intergeracional, assegurando que o esgotamento desses recursos naturais não comprometa ou restrinja as oportunidades das gerações futuras de um país, bem como a sustentabilidade do meio ambiente. No geral, a região da ALC registrou dois períodos recentes de alta nos preços de RNNR, 2006–2008 e, novamente, no período 2010–2014. Contudo, apenas alguns países (por exemplo, Colômbia e Chile) criaram fundos de reserva e instituíram mecanismos de estabilização para contrabalançar a possível volatilidade dos preços.

Em média, nos países da ALC com disponibilidade de dados, as receitas fiscais de RNNR alcançaram 2,9% do PIB, em 2017, queda acentuada desde 2007, quando foi de 6,9%. Em 2017, Bolívia e Equador registraram as maiores participações no PIB (5,9% e 5,6%, respectivamente), enquanto Colômbia (1,2%) e Chile (0,9%) tiveram as menores participações. Entre 2007 e 2017, as receitas provenientes de RNNR diminuíram em todos os países da ALC com dados disponíveis, o que reflete a correlação entre evolução dos preços e variações no nível de produção, bem como fatores pontuais específicos dos países, com efeitos nas receitas. As maiores reduções no período 2007-2017 ocorreram em Trinidad e Tobago (11,7 p.p.) e Chile (7,1 p.p.). No primeiro caso, depende fortemente de petróleo e gás natural como o principal segmento de sua economia que, por um lado, está encolhendo e, por outro, foi afetada pelo recuo dos preços. No caso do Chile e apesar dos aumentos na produção, os preços do cobre ainda estão abaixo dos patamares de 2007. Ainda assim, a sólida estrutura de política macroeconômica suavizou o ajuste no final do período de alta das *commodities*, contribuindo para o baixo nível de desemprego, a resiliência do consumo das famílias e a estabilidade do setor financeiro (OCDE, 2018).

As receitas de RNNR podem ser divididas em duas categorias: hidrocarbonetos e metais/minerais. O Chile não tem extração de petróleo e, no Peru, a mineração (por exemplo, cobre, ouro, chumbo e prata) tem importância relativa maior do que a produção de hidrocarbonetos como fonte de receitas. As receitas de RNNR continuam sendo fonte importante de financiamento em vários países da ALC. Por exemplo, representam 32% e 28% do total de receitas na Bolívia e no México, respectivamente. Entretanto, em todos os países com disponibilidade de dados, a participação relativa da RNNR como fonte de receita diminuiu entre 2007 e 2017, aumentando assim a pressão sobre os governos da ALC para encontrar fontes alternativas de financiamento ou fazer ajustes.

Metodologia e definições

A fonte dos dados é o banco de dados CEPALSTAT. As receitas fiscais de recursos naturais não renováveis referem-se a pagamentos de tributos e rendas imobiliárias que o setor público recebe pela exploração desses recursos. Esses pagamentos são classificados por RNNR considerado e por tipo de instrumento fiscal. Os regimes fiscais dessas receitas estão relacionados a *royalties*, imposto de renda, outros impostos sobre a renda e outros encargos. Por exemplo, os pagamentos de *royalties* referem-se ao direito de extração de petróleo e gás ou de exploração de outros recursos minerais; normalmente são considerados receitas não tributárias, pois são rendas imobiliárias de imóveis de propriedade do governo ou de recursos usados. Os recursos naturais não renováveis referem-se a metais e minerais e hidrocarbonetos. As receitas fiscais de hidrocarbonetos incluem as receitas das atividades *upstream* (pesquisa e produção) e *downstream* (refino e comercialização). As administrações e as empresas públicas constituem o setor público. No caso dos recursos naturais não renováveis, as empresas públicas referem-se a empresas não financeiras. Para obter mais informações, ver https://cepalstat-prod.cepal.org.

Leitura complementar

CEPAL (2019). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2019*. CEPAL, Santiago, *https://www.cepal.org/en/publications/44517-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2019-tax-policies-resource*.

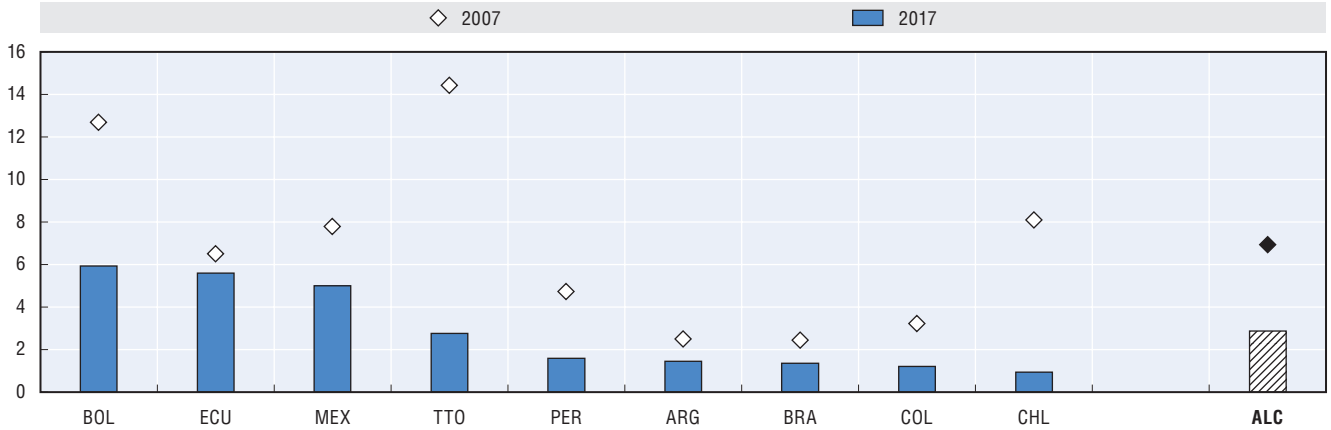
OCDE et al. (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es*.

OCDE (2018). *OECD Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en*.

Notas às figuras

2.25. As receitas de RNNR e o total de receitas são expressos em moeda nacional a preços atuais.

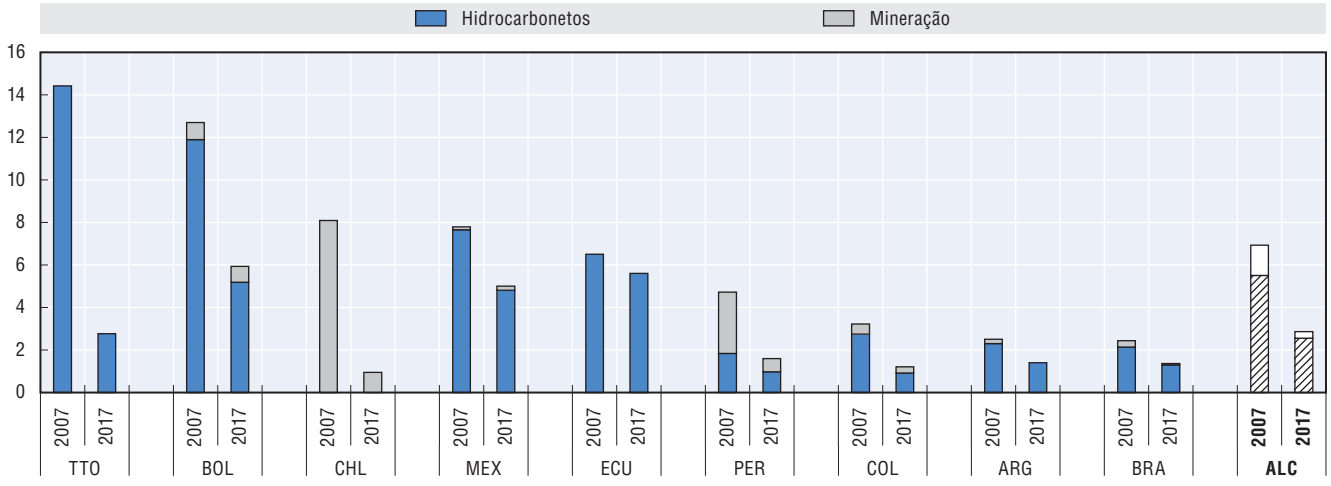
2.23. Receitas fiscais de recursos naturais não renováveis como porcentagem do PIB, 2007 e 2017



Fonte: CEPAL, com base em dados da base de dados de receitas fiscais de recursos naturais não renováveis na América Latina e Caribe da CEPAL.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173699

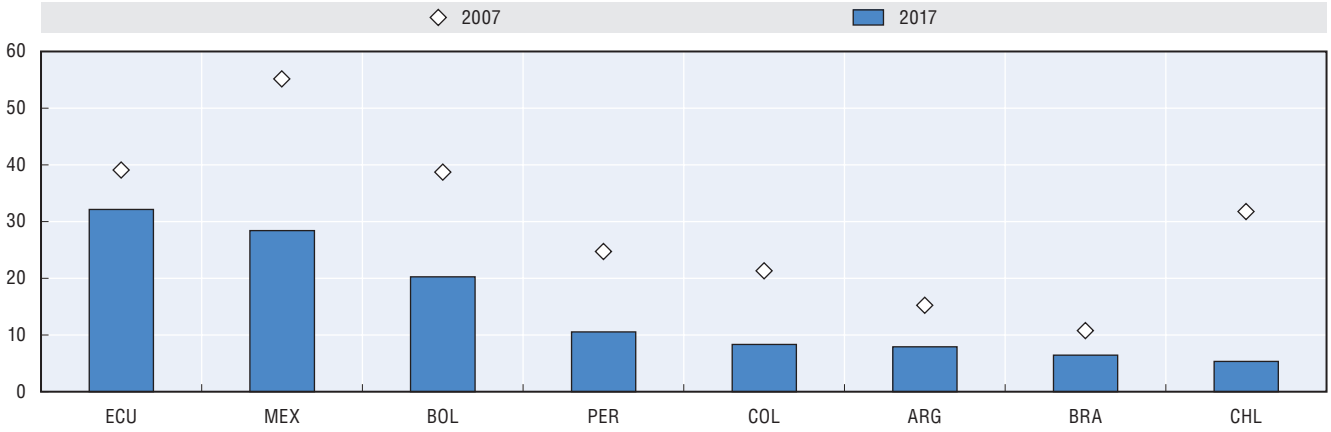
2.24. Receitas fiscais de recursos naturais não renováveis por país e por *commodity* como porcentagem do PIB, 2007 e 2017



Fonte: CEPAL, com base em dados da base de dados de receitas fiscais de recursos naturais não renováveis na América Latina e Caribe da CEPAL.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173718

2.25. Participação relativa das receitas de recursos naturais não renováveis no total de receitas, 2007 e 2017



Fonte: CEPAL, com base em dados da base de dados de receitas fiscais de recursos naturais não renováveis na América Latina e Caribe da CEPAL.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173737

© OCDE 2020

Capítulo 3

Emprego público

O emprego no setor público é um indicador importante do tamanho do setor público. Reflete o acordo social em torno do papel do governo na economia e na sociedade, bem como a decisão acerca de como os serviços públicos são prestados: por servidores públicos ou em parceria com o setor privado ou o setor sem fins lucrativos.

A participação do emprego no setor público no total de empregos na região da ALC em relação aos países com dados disponíveis atingiu a média de 11,9%, em 2018, um pouco abaixo do patamar de 2011, que foi de 12,3%. Também é muito menor do que nos países da OCDE, onde em média atingiu 21,1% em 2018.

Também há diferenças consideráveis na participação do emprego público no total de empregos nos diversos países da ALC. Os países com alta participação do emprego público em 2018 incluem países do Caribe, como Trinidad e Tobago (25,9%), Barbados (23,6%) e Guiana (22,1%). Nesse mesmo ano, a participação do emprego público foi relativamente baixa em El Salvador (7,7%), na Guatemala (6,4%), em Honduras (6,0%) e na Colômbia (3,7%). No entanto, o número de servidores públicos da Colômbia está subestimado, pois não é possível chegar ao número exato de funcionários não incluídos na folha de pagamento. Além disso, na Colômbia, o emprego público no setor da saúde é muito baixo em comparação com outros países, pois a maioria dos profissionais da saúde é contratada como prestadora de serviços privados, embora suas tarefas e atribuições sejam muito semelhantes às pessoas com contratos de trabalho em outros países. Os grandes países da região que, ademais, contam com uma estrutura federativa, têm contingentes de pessoal de tamanhos variados na máquina pública; em 2018, o setor público argentino empregou 17,2% da mão de obra total, enquanto, no Brasil, empregou 12,5% e, no México, 11,8%.

Somente em quatro países da região, a participação do emprego no setor público no total de empregos aumentou de 2011 a 2018; na Argentina, o aumento de 1 p.p., de 16,2% para 17,2%, pode ser explicado principalmente pela redução geral do emprego total. O emprego no setor público também aumentou no Uruguai, de 14,4% para 15%; na República Dominicana, de 13% para 14,8%; e no Chile, de 10% para 12%.

No que diz respeito à taxa de crescimento anual do emprego no setor público, a média da ALC atingiu 1,4%, de 2011 a 2018, em comparação com a média dos países da OCDE de 0,6%. Contudo, a comparação entre a parcela do emprego público e o emprego total na região da ALC, entre 2011 e 2018, mostra, em média, uma queda de 0,4 p.p. com a taxa de crescimento anual do emprego no setor público, o que significa que o emprego total na ALC cresceu com mais rapidez do que o emprego no setor público. Taxas elevadas de crescimento do setor público, de 2011 a 2018, foram registradas na República Dominicana (5,1%), na Guatemala (4,5%) e no Chile (4,3%), enquanto o emprego no setor público recuou em Trinidad e Tobago em 0,6% ao ano e, na Costa Rica, em 1,8%. Na Costa Rica, a queda foi causada pela diminuição absoluta do emprego no setor público, com o aumento anual do emprego total no período 2011-2018.

Metodologia e definições

Os dados foram extraídos da base de dados ILOSTAT da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Baseiam-se na Labour Force Survey (pesquisa da população ativa), salvo indicação em contrário. O emprego no setor público abrange o emprego no setor governamental, além do emprego em empresas e organizações públicas nacionais. Os dados representam o número total de pessoas empregadas diretamente por essas instituições, independentemente do tipo específico de contrato de trabalho. Os empregados compreendem todas as pessoas em idade ativa que, durante um período especificado, estavam nas seguintes categorias: emprego remunerado ou trabalho autônomo.

Leitura complementar

OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264280724-en*.

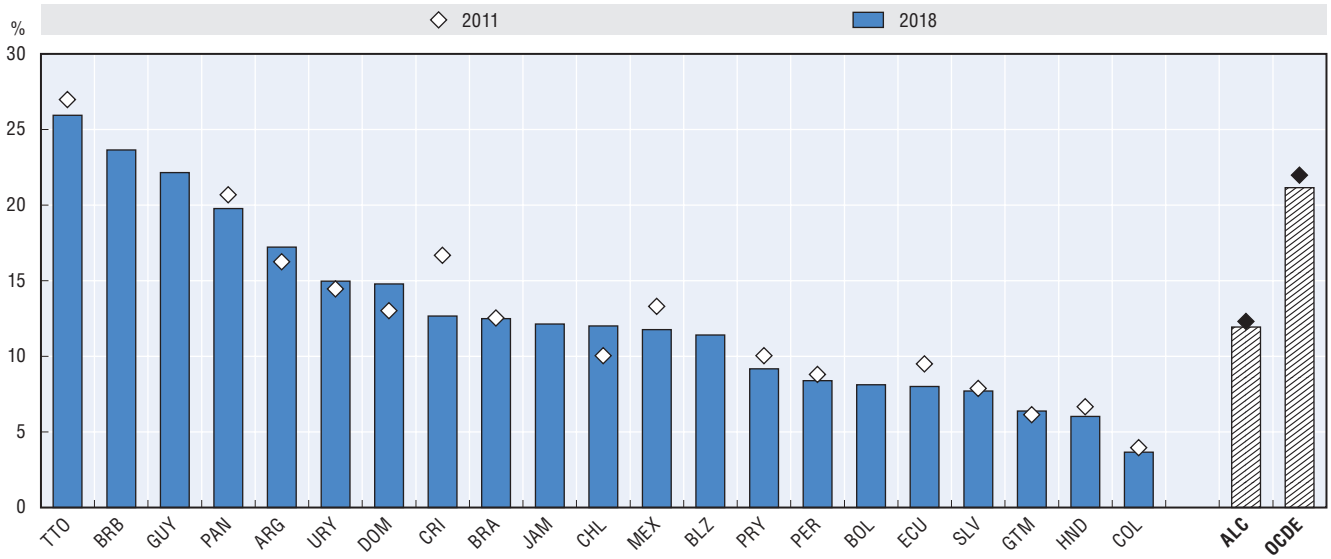
Notas às figuras

Os dados baseiam-se na Labour Force Survey. Os dados do Brasil, El Salvador, Honduras, Paraguai e Peru são baseados em pesquisas domiciliares.

3.1. Os dados de Barbados, Belize, Bolívia, Guiana e Jamaica não estão incluídos na média da ALC. Os dados de Belize, Guatemala, Guiana, Jamaica, Paraguai e Peru referem-se a 2017 e não 2018. Os dados de Barbados, República Dominicana e Trinidad e Tobago referem-se a 2016 e não 2018.

3.2. Os dados da Argentina referem-se apenas a áreas urbanas. Os dados da Guatemala, Paraguai e Peru referem-se a 11/2/2017. Os dados da República Dominicana e Trinidad e Tobago referem-se a 2011 e não 2016. Os dados do Brasil referem-se ao período 2012–2017.

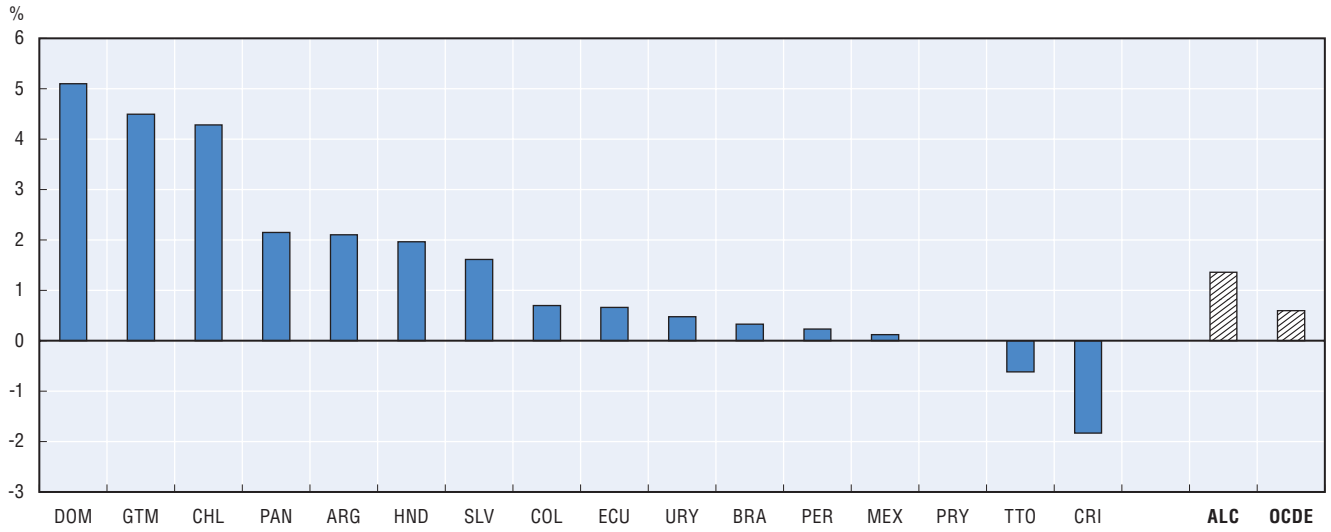
3.1. Participação do emprego no setor público no emprego total, 2011 e 2018



Fonte: ILOSTAT (base de dados) da Organização Internacional do Trabalho (OIT): emprego por sexo e setor institucional.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173756

3.2. Taxa de crescimento médio anual do emprego no setor público, 2011–2018



Fonte: ILOSTAT (base de dados) da Organização Internacional do Trabalho (OIT): emprego por sexo e setor institucional.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173775

A criação de igualdade de participação e oportunidades para as mulheres contribui para aumentar a representatividade e diversidade da mão de obra. Em muitos países, existe a expectativa de que o setor público seja um empregador modelo, abrindo caminho, definindo padrões para a implementação da igualdade de gênero e promovendo a diversidade. Um setor público com mão de obra que reflita a diversidade da sociedade tende a gerar resultados melhores; por exemplo, a mão de obra diversificada está mais bem posicionada para compreender e atender às necessidades dos vários segmentos da população.

O setor público em geral emprega mais mulheres, sobretudo em funções de cuidados (por exemplo, enfermagem, ensino), que são tradicionalmente consideradas como "ocupações femininas", e poderia oferecer condições melhores para quem precisa conciliar obrigações profissionais e familiares do que o setor privado. Em 2018, em média 51% dos funcionários do setor público eram mulheres na ALC, ante 60,2% nos países da OCDE. A proporção permaneceu estável ao longo do tempo: em 2011, a participação das mulheres no emprego público foi, em média, de 50,7% na ALC e de 59,2% nos países da OCDE. A Jamaica, o país com a maior parcela de mulheres no setor público (60,3%), apresenta diferença de 19 p.p. em relação a Belize, o país com a menor participação na ALC (41,2%).

Evidências recentes mostram que as mulheres da ALC têm jornada de trabalho superior à dos homens, porém menos chances de receber remuneração porque dedicam mais tempo à produção de bens e serviços para consumo familiar (por exemplo, alimentos, assistência) (Bando, 2018). Assim, em 2018, as mulheres representavam, em média, 41% da mão de obra total da ALC, ao passo que a média nos países da OCDE era de 45,8%. Mais uma vez, há uma diferença de 20 p.p. entre Barbados, o país com a maior participação (53,4%), e a Guatemala (33,6%), o país com a menor participação das mulheres no emprego total.

Ainda que a igualdade de representação das mulheres no emprego no setor público tenha sido alcançada (e até superada) em alguns países da ALC, esse não é o caso quando se trata de cargos de liderança. Os dados disponíveis — referentes a 1º de janeiro de 2019 — revelam que a maioria dos países da ALC está longe de alcançar a igualdade de gênero em cargos ministeriais no nível federal/central do governo. Em 2019, em média, na ALC, 27,4% dos cargos ministeriais eram ocupados por mulheres, o que equivale a cerca de 4 p.p. abaixo da média da OCDE (31,2%). Entretanto, os cargos ministeriais mudam com frequência na ALC.

Em 2019, a Nicarágua (55,6%), a Colômbia (52,9%) e a Costa Rica (51,9%) alcançaram a paridade de gênero em cargos ministeriais. No outro extremo do espectro está Belize, que não tem nenhuma mulher no quadro ministerial. Muitos países da ALC aumentaram sensivelmente a participação das ministras entre 2012 e 2019, como é o caso do Uruguai (35,8 pp), Costa Rica (23 p.p.), El Salvador (22 p.p.), México (21 p.p.) e Colômbia (20 p.p.). Em outros países, a representação de mulheres em cargos ministeriais sofreu queda expressiva, a saber: Bolívia (31 p.p.), Brasil e Equador (18 p.p. cada). Para compreender plenamente a participação das mulheres em todos os escalões do emprego público, seriam necessários dados sobre a representação de mulheres em altos cargos, pois as evidências nos países da OCDE mostram que elas tendem a ser subrepresentadas nesses cargos.

Metodologia e definições

Os dados sobre o emprego no setor público foram extraídos da base de dados ILOSTAT da OIT. Os dados baseiam-se na Labour Force Survey, salvo indicação em contrário. O emprego no setor público abrange o emprego no setor governamental, além do emprego em empresas e organizações públicas nacionais. Os dados representam o número total de pessoas empregadas diretamente por essas instituições, independentemente do tipo específico de contrato de trabalho. Os empregados compreendem todas as pessoas em idade ativa que, durante um breve período especificado, estavam nas seguintes categorias: emprego remunerado ou trabalho autônomo.

Os dados de igualdade de gênero em cargos ministeriais no governo nacional foram extraídos da base de dados Mulheres na Política, da União Interparlamentar. Os dados indicam a porcentagem de ministras empossadas no dia 1º de janeiro de cada ano de referência. Mostram a participação das mulheres no total de cargos ministeriais, inclusive vice-primeiras-ministras e ministras. Primeiras-ministras e chefes de governo também foram incluídas quando estavam à frente de pastas ministeriais. Vice-presidentes e chefes de órgãos governamentais ou públicos não foram incluídas no total.

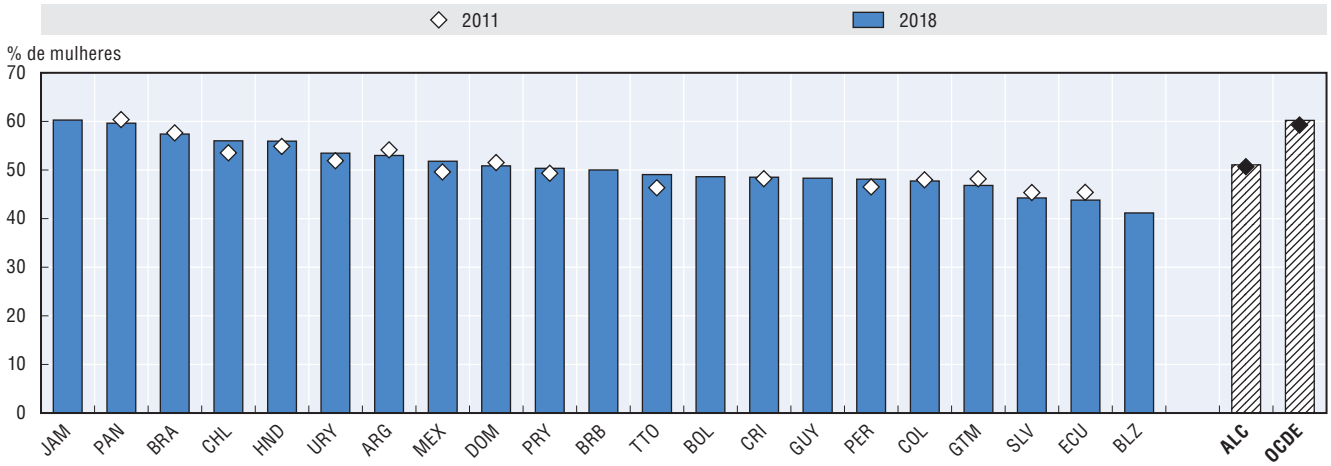
Leitura complementar

Bando, R. (2018). *Evidence-Based Gender Equality Policy and Pay in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001614*.

Notas às figuras

3.3. e 3.4. Os dados baseiam-se na Labour Force Survey (os dados do Brasil, El Salvador, Honduras, Paraguai e Peru são baseados em pesquisas domiciliares). Os dados de Barbados, Belize, Bolívia, Guiana e Jamaica não estão incluídos na média da ALC. Os dados da Argentina referem-se apenas a áreas urbanas. Os dados da Jamaica excluem trabalhadores que produzem para uso próprio. Os dados de Belize, Guatemala, Guiana, Jamaica, Paraguai e Peru referem-se a 2017 e não 2018. Os dados de Barbados, República Dominicana e Trinidad e Tobago referem-se a 2016 e não 2018. Os dados do Brasil referem-se a 2012 e não 2011.

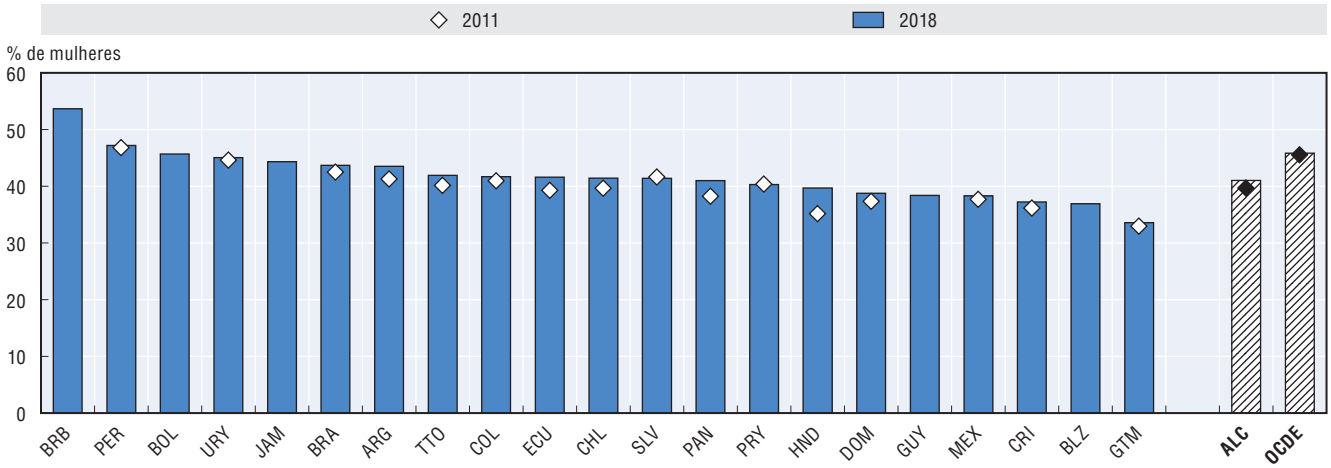
3.3. Igualdade de gênero no emprego no setor público, 2011 e 2018



Fonte: ILOSTAT (base de dados) da Organização Internacional do Trabalho (OIT): emprego por sexo e setor institucional.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173794

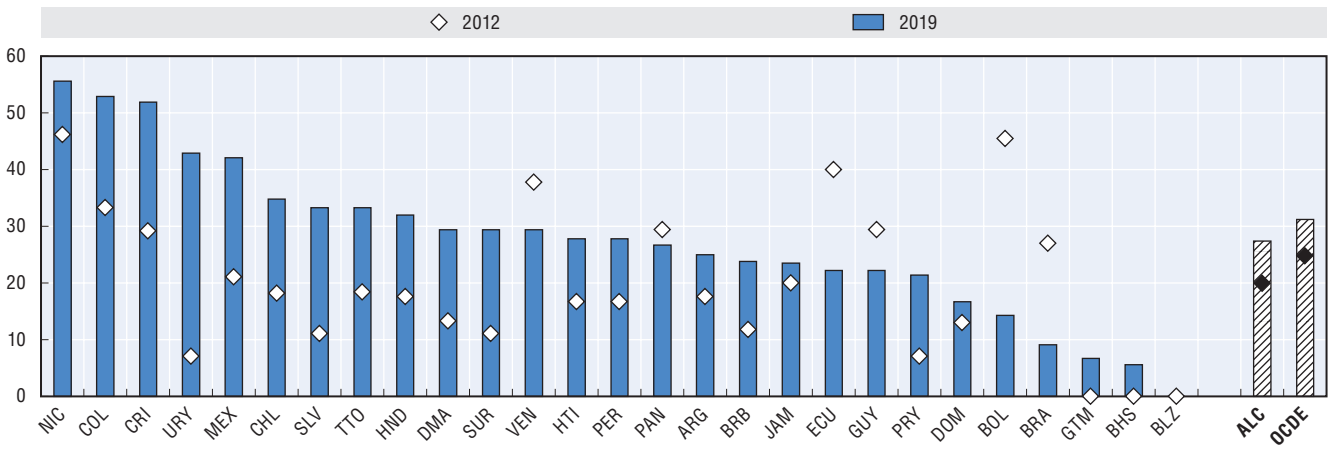
3.4. Igualdade de gênero no emprego total, 2011 e 2018



Fonte: ILOSTAT (base de dados) da Organização Internacional do Trabalho (OIT): emprego por sexo e setor institucional.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173813

3.5. Igualdade de gênero nos cargos ministeriais, 2012 e 2019



Fonte: base de dados Mulheres na Política, da União Interparlamentar, 2012 e 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173832

© OCDE 2020

Capítulo 4

Instituições (CdG)

O centro de governo (CdG), também conhecido como gabinete presidencial, conselho de governo, secretariado geral do governo, entre outros termos, refere-se às organizações e unidades que assessoram o chefe do executivo (presidente ou primeiro-ministro e equipe ministerial, coletivamente). Espera-se que o CdG desempenhe um papel central para assegurar que os governos implementem políticas estratégicas e coesas, baseadas em evidências, e seja essencial para organizar e auxiliar o processo decisório do chefe de Estado a fim de garantir o cumprimento das prioridades do governo.

O CdG desempenha determinadas funções transversais (gestão estratégica, coordenação de políticas, monitoramento e melhoria de desempenho, gestão do processo político das políticas, e comunicação e prestação de contas). Outras tarefas comuns realizadas primordialmente pelo CdG incluem a coordenação de políticas, as relações com o parlamento e a comunicação das mensagens governamentais no âmbito do governo e à população.

Em 12 dos 14 países da ALC pesquisados, inclusive Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, o CdG é o responsável exclusivo pela organização de reuniões da equipe de governo, como é o caso em todos os países da OCDE com informações disponíveis. Na Guatemala, essa responsabilidade é compartilhada com o Secretário de Planejamento (SEGEPLAN), ao passo que no Paraguai se dá em conjunto com o Gabinete Social (isto é, um conjunto ampliado de instituições que coordena as políticas públicas da área social). Já a formulação e o monitoramento de políticas tendem a ser uma atribuição compartilhada entre o CdG e outros órgãos do governo, sobretudo os ministérios setoriais (nove e dez países, respectivamente). É mais comum nos países da OCDE do que nos países da ALC que o CdG seja o principal responsável pelo planejamento e gerenciamento das transições de governo (21 em 34 entre os países da OCDE, em contraste com cinco de 13 países da ALC com informações disponíveis) e pelo planejamento estratégico (20 de 34 na OCDE em contraste com cinco de 14 na ALC).

Entende-se por governo aberto uma cultura de governança que promova os princípios de transparência, integridade, prestação de contas e participação das partes interessadas *(stakeholders)* em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo (OCDE, 2018). Em cinco dos 14 países pesquisados na ALC, o CdG é responsável pela formulação, comunicação e monitoramento das políticas do governo aberto. Na Argentina, Costa Rica, Guatemala e México, o CdG também é responsável por sua coordenação. No Brasil, pelo contrário, o CdG apenas formula estratégias e iniciativas do governo aberto. Os únicos dois países que declararam que o CdG participa na avaliação de estratégias e iniciativas foram a Guatemala e o México. Em termos gerais, os CdGs da ALC estão menos envolvidos na implementação, coordenação e avaliação de estratégias de governo aberto do que os dos países da OCDE (OCDE, 2019).

Muitos governos recorrem à coordenação do CdG para implementar suas estratégias de governo digital e de TIC. Em nove dos 14 países pesquisados na ALC, o CdG é responsável por assessorar o desenvolvimento das estratégias de governo digital. Ademais, em dez dos 14 países da ALC estudados, o CdG também prioriza projetos de TIC e acompanha a implementação da estratégia de governo digital. Entretanto, é menos comum que o CdG desenvolva diretrizes técnicas sobre TIC no governo como um todo ou coordene com as esferas locais, em quatro dos 14 países em ambos os casos (ver o Quadro 4.3 do Anexo F).

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID 2018 de Organização e Funções do Centro de Governo, que contou com a participação de 11 países da ALC. Além disso, Brasil, Costa Rica e México responderam ao questionário da OCDE. Foram entrevistados altos funcionários que prestam apoio e assessoria direta aos chefes de governo e ao conselho de ministros ou equipe ministerial e forneceram informações relativas ao ano de 2018. Os dados da OCDE referem-se a 34 países e abrangem o ano de 2016, bem como Brasil e Costa Rica.

A estratégia de governo aberto é um documento que define a agenda do governo aberto central e/ou de qualquer governo de nível subnacional, ou de uma determinada instituição pública ou área temática. Esse documento contempla as principais iniciativas de governo aberto, juntamente com metas e indicadores de curto, médio e longo prazo.

A política/estratégia de governo digital central refere-se às diretrizes/princípios que os governos centrais definem (por exemplo, por meio de diretriz ou decreto executivo, como resultado de outras políticas centrais gerais, como governo digital, modernização do setor público ou governo aberto) com vistas a incorporar tecnologias da informação e comunicação como prioridade para a administração pública.

Leitura complementar

Dassen, N. e A.V. Ramírez Alujas (2016). *Winds of Change II: Progress and Challenges in Open Government Policies in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *https://publications.iadb.org/en/winds-change-ii-progress-and-challenges-open-government-policy-latin-america-and-caribbean*.

OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en*.

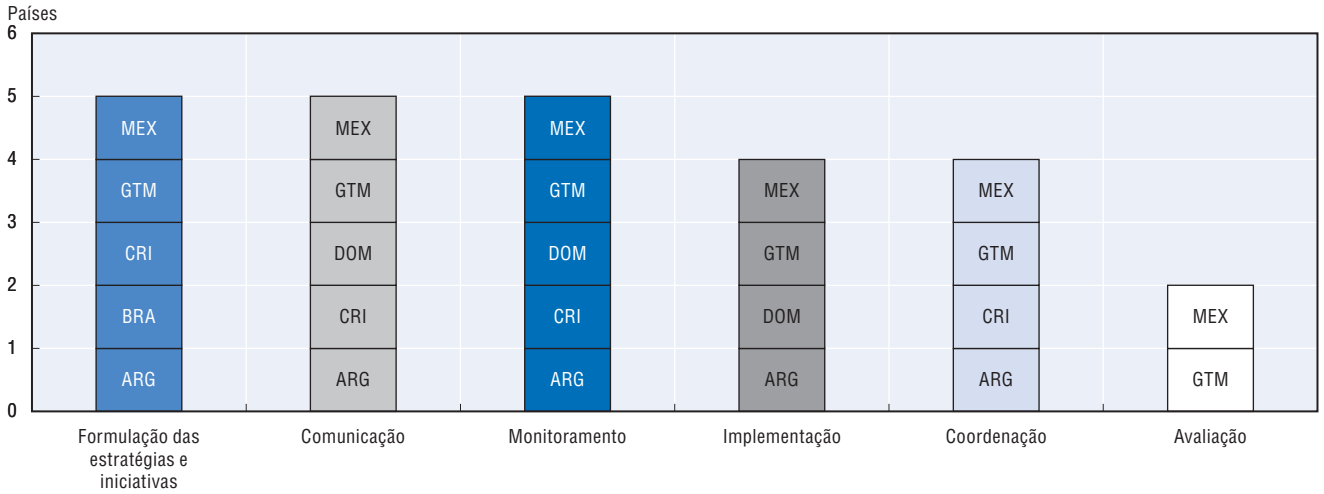
4.1. Responsabilidades do centro de governo, 2018

	Preparação de reuniões ministeriais	Coordenação de políticas	Relações com o parlamento	Comunicação das mensagens governamentais	Programa de governo	Monitoramento da política governamental	Planejamento e gerenciamento de transições	Formulação de políticas	Planejamento estratégico	Formulação e implementação de reformas
Argentina	●	●	●	●	●	●	..	◖	●	●
Bahamas	●	◖	❍	❍	❍	◖	❍	..	❍	❍
Barbados	●	❍	●	❍	❍	◖	●	❍	❍	❍
Brasil	●	●	●	●	◖	◖	◖	◖	◖	◖
Chile	●	●	●	●	●	●	●	◖	●	❍
Colômbia	●	◖	◖	●	◖	◖	◖	◖	❍	◖
Costa Rica	●	●	●	●	◖	●	●	◖	●	◖
Guatemala	◖	❍	❍	❍	◖	◖	◖	❍	❍	❍
Honduras	●	◖	◖	◖	❍	◖	❍	◖	❍	❍
México	●	◖	◖	●	◖	◖	◖	◖	◖	◖
Paraguai	◖	●	❍	◖	●	●	❍	◖	◖	◖
Peru	●	●	●	●	●	●	●		●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	◖	●	◖	●	●
Uruguai	●	●	●	◖	◖	◖	◖	◖	◖	❍
Total da ALC										
● Responsabilidade do CdG	12	8	8	8	5	5	5	0	5	3
◖ Responsabilidade conjunta	2	4	3	3	6	9	5	10	4	5
❍ Responsabilidade de outro órgão	0	2	3	3	3	0	3	2	5	6
Total da OCDE										
● Responsabilidade do CdG	34	24	16	12	18	16	21	3	20	7
◖ Responsabilidade conjunta	0	10	18	21	12	15	11	23	13	17
❍ Responsabilidade de outro órgão	0	0	0	1	4	3	1	1	1	10

Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173851

4.2. Função do centro de governo em estratégias e iniciativas de governo aberto, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017), Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173870

Os centros de governo (CdGs) estão assumindo um papel mais ativo no alinhamento dos planos de trabalho das diversas áreas com as ações do governo. Essa tendência é impulsionada pelo surgimento de questões multidimensionais (por exemplo, sustentabilidade ambiental, competitividade, desigualdade, confiança), que exigem respostas do governo integradas e holísticas, e pela crescente demanda de melhores resultados na prestação de serviços e melhor coordenação na formulação e implementação de políticas (ou seja, minimizar a duplicação e contradição). Esse papel mais ativo do centro de governo ao longo do ciclo de políticas sugere a necessidade de ferramentas adequadas de coordenação e monitoramento.

Dez dos 12 países da ALC com informações disponíveis relataram que o número de iniciativas interministeriais aumentou nos últimos anos, o que confirma a tendência verificada nos países da OCDE, em que o CdG está assumindo uma liderança mais direta de áreas substantivas de políticas e de reformas (OCDE, 2018). A Colômbia é o único país da ALC que indicou redução no número dessas iniciativas, enquanto no Brasil permaneceram estáveis. Nos países da ALC, o CdG exerce principalmente uma função de intermediação e promoção da coordenação, enquanto nos países da OCDE o CdG muitas vezes assume um papel de liderança. Por sua vez, é mais comum nos países da OCDE do que nos países da ALC que o CdG participe das discussões sobre a substância ou o teor das questões políticas em jogo.

Os instrumentos mais comuns usados pelo CdG nos países da ALC para promover a articulação são o estabelecimento de grupos de trabalho (12 de 14 países) e reuniões de altos funcionários em caráter extraordinário (11 de 14 países). No Chile, a coordenação ocorre exclusivamente em reuniões ministeriais ordinárias e discussões ministeriais extraordinárias. As reuniões ministeriais ordinárias são o principal canal de articulação nos países da OCDE com informações disponíveis (29 em 33), porém são menos comuns na ALC (oito em 14 países). Uma parcela semelhante dos países da ALC e da OCDE (cerca de um quarto) indicou que o CdG adota sistemas de gestão do desempenho para promover a coordenação intergovernamental (que é definida como um objetivo e a equipe é avaliada conforme esse critério).

O grau de influência dos CdGs sobre os ministérios setoriais para promover a coordenação é heterogêneo nos países da ALC. Nove dos 14 países do estudo descreveram influência elevada, o que significa que o CdG pode impor sanções. Quatro países informaram níveis moderados de influência. No Peru, embora o CdG possa dar início à coordenação, não é bem-sucedido em garantir que ela seja mantida em projetos intergovernamentais no longo prazo. A tendência é diferente nos países da OCDE, em que cerca de três quartos dos países consideram que apenas têm influência "moderada", indicando que, embora a autoridade do centro derivada da "proximidade ao poder" seja importante, pode não bastar para exercer influência em outros segmentos da administração (OCDE, 2018).

As Bahamas são o único país que, no momento da aplicação da pesquisa, relatou que o CdG não tem influência sobre outras entidades governamentais para articular políticas, ou seja, pode apenas manifestar seus pontos de vista. No entanto, prevê-se que essa situação mude, já que uma unidade executiva foi criada no gabinete do primeiro-ministro a fim de articular políticas em oito áreas prioritárias (como educação, segurança, infraestrutura, modernização etc.).

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID 2018 de Organização e Funções do Centro de Governo, que contou com a participação de 11 países da ALC. Brasil, Costa Rica e México responderam ao questionário da OCDE. As respostas foram dadas por altos funcionários que prestam apoio e assessoria direta aos chefes de governo e ao conselho de ministros. Os dados são de 2018. Os dados da OCDE referem-se a 33 países (a Itália não preencheu o questionário completo), abrangem o ano de 2016 e incluem o Brasil e a Costa Rica.

O termo "centro de governo" refere-se às organizações e unidades que assessoram o chefe do executivo (presidente ou primeiro-ministro, e equipe ministerial coletivamente) e desempenham determinadas funções transversais (gestão estratégica, coordenação de políticas, monitoramento e melhoria de desempenho, gestão do processo político das políticas, e comunicação e prestação de contas). Entre as unidades típicas do centro de governo estão o ministério ou secretariado geral da presidência, o gabinete do primeiro-ministro e o conselho de governo, embora outros segmentos do governo possam desempenhar essas funções.

Leitura complementar

Alessandro, M., M. Lafuente e C. Santiso (2014). *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean*.

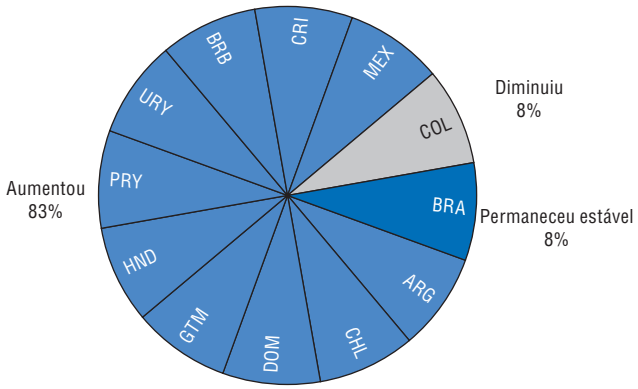
OCDE (2018). *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, *https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf*.

Notas às figuras

4.4. Bahamas e Peru não responderam a essa pergunta.

4.7. (Função do CdG na implementação de iniciativas políticas intergovernamentais, 2018) está disponível on-line no Anexo F.

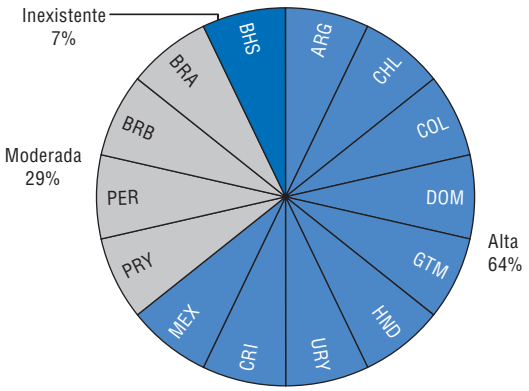
4.4. Variação no número de iniciativas interministeriais nos últimos anos, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173889

Figura 4.5. Nível de influência do CdG nos ministérios setoriais para incentivar a coordenação, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173908

4.6. Instrumentos ou iniciativas institucionais adotados pelo CdG para garantir a coordenação de políticas, 2018

	Reuniões extraordinárias de altos funcionários	Grupos de trabalho	Discussões ministeriais extraordinárias	Reuniões ministeriais ordinárias	Orientação por escrito	Gerenciamento do desempenho
Argentina	●	●	●	●	❍	●
Bahamas	❍	❍	❍	❍	●	❍
Barbados	●	●	❍	●	❍	❍
Brasil	●	●	●	❍	●	❍
Chile	❍	❍	●	●	❍	❍
Colômbia	●	●	●	❍	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	❍
Guatemala	●	●	●	●	❍	●
Honduras	●	●	❍	❍	❍	❍
México	●	●	●	●	❍	❍
Paraguai	❍	●	●	❍	❍	❍
Peru	●	●	❍	●	●	❍
República Dominicana	●	●	❍	❍	❍	❍
Uruguai	●	●	●	●	❍	❍
ALC						
● Sim	11	12	9	8	5	3
❍ Não	3	2	5	6	9	11
OCDE						
● Sim	27	26	23	29	18	9
❍ Não	6	7	10	4	15	24

Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173927

Os centros de governo (CdG) assessoram o chefe do governo (o presidente, na maioria dos países da ALC) e a equipe ministerial. Uma de suas principais funções é garantir que as políticas propostas e implementadas pelos ministérios setoriais estejam alinhadas com as prioridades do governo, que geralmente são definidas no programa do governo. Nesse sentido, no momento da elaboração de estratégias e políticas, o CdG trabalha com os ministérios setoriais a fim de traçar metas e planos de ação para alcançá-las e alinhar os recursos orçamentários a esses planos. No momento da implementação, o CdG monitora o progresso quanto às metas e presta assistência para melhorar o desempenho dos ministérios setoriais.

Quanto a formular estratégias nacionais, o CdG identifica e define prioridades estratégicas integradas e holísticas em dez dos 14 países da ALC, em comparação com 18 dos 33 países da OCDE. O CdG coordena a formulação do planejamento estratégico de longo prazo com os ministérios setoriais em outros seis países da ALC. Em comparação, essa foi a função predominante dos CdGs em 24 dos países da OCDE. Uma proporção semelhante dos países da OCDE e da ALC informou que o CdG determina que os ministérios setoriais desenvolvam planos estratégicos de longo prazo em áreas transversais (13 de 33 e cinco de 14, respectivamente).

Quando implementa prioridades estratégicas integradas e holísticas, o CdG monitora a implementação em todos os países da ALC (em comparação com 28 países da OCDE) e compila relatórios e faz avaliações, exceto em Barbados (em comparação com 23 países da OCDE). Uma proporção semelhante de CdGs dos países da ALC e da OCDE certifica-se de que as propostas tenham ligação com as prioridades do governo (11 de 14 e 25 de 33, respectivamente). Metade dos CdGs da ALC coordena a implementação de prioridades estratégicas, proporção menor do que entre os países da OCDE (20 de 33). O remanejamento de recursos para o cumprimento das metas estratégicas é menos comum (cinco de 14 na ALC), embora seja mais prevalente do que nos países da OCDE (quatro de 33).

Na ALC, o mecanismo mais difundido para garantir a implementação das políticas públicas pelos ministérios setoriais é o monitoramento: foi o que todos os países da ALC fizeram em 2017, em comparação com 29 dos 33 da OCDE.

Chile, Costa Rica, Honduras e Uruguai declararam que tinham metas de desempenho em 2015, mas não em 2018, diminuindo a parcela de países que as adotam de nove entre 11 em 2015 para oito entre 14 em 2018. As metas de desempenho são menos prevalentes entre os países da OCDE: apenas 13 dos 33 as definem. Pelo contrário, mais países da ALC estão usando planos de trabalho para a implementação do programa de governo, como Guatemala, Paraguai e Peru. Em 2018, nove dos 14 países da ALC contavam com planos de trabalho, em comparação com 18 dos 33 países da OCDE.

Para cumprir tarefas estratégicas de gestão e monitoramento, 12 dos 14 países da ALC participantes da pesquisa tinham um núcleo ou equipe específica responsável pelo acompanhamento do progresso (como uma *delivery unit*). Unidades desse tipo foram criadas em países como Bahamas, Chile, Colômbia e Peru a partir de 2013, com a função de definir prioridades, detalhar o planejamento da implementação, gerar dados contínuos confiáveis para medir o desempenho e oferecer espaços e incentivos para intervir quando os objetivos não estiverem sendo atingidos. Contribuíram para reduzir a criminalidade (homicídios e furtos), o tempo e os custos de projetos de infraestrutura, e para a melhoria dos resultados educacionais e dos serviços de saúde, entre outros. Seu valor agregado foi considerado como mais alto no caso de prioridades multidimensionais e em contextos de baixa capacidade institucional (Lafuente e González, 2018).

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID 2019 de Organização e Funções do Centro de Governo, que contou com a participação de 11 países da ALC. Além disso, Brasil, Costa Rica e México responderam ao questionário da OCDE. As respostas foram dadas por altos funcionários que prestam apoio e assessoria direta aos chefes de governo e ao conselho de ministros ou gabinete. Os dados são de 2018. Os dados da OCDE referem-se a 33 países (a Itália não preencheu o questionário completo), abrangem o ano de 2016 e incluem o Brasil e a Costa Rica.

A finalidade das "*delivery units*" é integrar uma cultura baseada em evidências no governo. Elas assessoram os ministérios setoriais na identificação e planejamento da implementação de prioridades e, em seguida, coletam e analisam dados sobre o desempenho do setor público, visando compreender se as prioridades do governo estão sendo cumpridas, e podem propor medidas corretivas para garantir sua realização.

Ver a definição de centro de governo (CdG) na Seção 4.2.

Leitura complementar

Lafuente, M. e S. González (2018). *Do delivery units deliver? Assessing government innovations*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, *https://publications.iadb.org/en/do-delivery-units-deliver-assessing-government-innovations*.

OCDE (2018). *Centre Stage II: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD countries*, *https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf*.

Notas às figuras

Os dados do Brasil, Costa Rica e México foram coletados em 2017, na mesma época dos dados dos países membros da OCDE.

4.10. (Mecanismos que o centro de governo usa para garantir a implementação das políticas públicas pelos ministérios setoriais, 2015 e 2018) está disponível on-line no Anexo F.

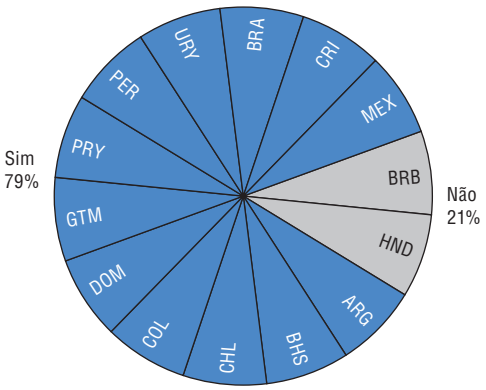
4.8. Responsabilidades do centro de governo no planejamento estratégico, 2018

	Definição e elaboração de estratégias nacionais			Implementação de prioridades estratégicas integradas e holísticas				
	Identificar e definir prioridades estratégicas integradas e holísticas	Coordenar a definição do planejamento estratégico de longo prazo com os ministérios setoriais	Determinar que os ministérios setoriais elaborem planos estratégicos de longo prazo em diferentes áreas transversais	Monitorar a implementação	Compilar relatórios sobre a implementação e fazer avaliações	Certificar-se de que as propostas tenham ligação com as prioridades do governo	Coordenar a implementação	Remanejar recursos para o cumprimento das metas estratégicas
Argentina	❍	●	❍	●	●	●	●	●
Bahamas	●	❍	❍	●	●	●	●	❍
Barbados	●	❍	●	●	❍	❍	❍	❍
Brasil	●	❍	❍	●	●	●	❍	❍
Chile	●	●	❍	●	●	●	❍	●
Colômbia	●	●	❍	●	●	●	●	❍
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	❍	●	❍	●	●	●	❍	❍
Honduras	❍	❍	❍	●	●	●	❍	❍
México	●	❍	●	●	●	●	❍	❍
Paraguai	●	❍	❍	●	●	❍	●	❍
Peru	●	❍	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Uruguai	❍	❍	❍	●	●	❍	❍	❍
ALC								
● Sim	10	6	5	14	13	11	7	5
❍ Não	4	8	9	0	1	3	7	9
OCDE								
● Sim	18	24	13	28	23	25	20	4
❍ Não	15	9	20	5	10	8	13	29

Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173946

4.9. Existência de uma unidade ou equipe encarregada de acompanhar o progresso da implementação das prioridades políticas, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo; OCDE (2017) Pesquisa de Organização e Funções do Centro de Governo.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173965

© OCDE 2020

Capítulo 5

Práticas e procedimentos orçamentários

Por meio do direcionamento do processo orçamentário, a autoridade central do orçamento (ACO) pode contribuir para a geração de um orçamento bem estruturado que, por sua vez, pode imprimir orientação estratégica e coesão ao setor público pelo custeio das diversas necessidades do país, desde a melhoria da educação até o desenvolvimento de novas infraestruturas.

A vinculação da ACO afeta o grau de articulação necessário para consolidar o orçamento. Na maioria dos países da ALC (84%), a ACO é vinculada ao ministério da fazenda e/ou economia. Costuma estar localizada em uma divisão ou secretaria específica do ministério, geralmente a secretaria de orçamento, como é o caso da Argentina, das Bahamas, da Costa Rica e do Peru. No Uruguai, as atribuições da ACO são divididas entre o ministério da fazenda e o ministério/ departamento nacional de planejamento. Nos dois casos, o ministério/ departamento de planejamento é responsável por avaliar e decidir sobre os projetos de investimento a serem incluídos no orçamento. Em 2018, no caso do Brasil, o orçamento era totalmente gerido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), uma ACO vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que coordena alguns aspectos (por exemplo, diretrizes) com o Ministério da Fazenda.[1]

O diretor da ACO geralmente é o responsável pela orçamentação do governo e pela articulação com outras unidades de gastos. Na maioria (62%) dos países da ALC, o diretor da ACO é um cargo de nomeação política, entendido como um servidor do governo que, em geral, não permanece no cargo quando há troca de governo. Contudo, na Argentina, nas Bahamas, na Costa Rica, em El Salvador e no Paraguai, o diretor da ACO é um servidor público que pode eventualmente esperar permanecer no cargo quando houver mudança no governo.

As responsabilidades e poderes da ACO devem ser definidos de forma a impedir a sobreposição de tarefas ou conflitos entre as diferentes unidades envolvidas. As responsabilidades da ACO compreendem várias etapas do ciclo orçamentário. Na maioria dos países, tem grande participação no momento da formulação do orçamento. Em todos os países da ALC pesquisados em 2018, a ACO tinha a atribuição exclusiva de redigir circulares orçamentárias, inclusive no Panamá, cuja ACO não tinha essa responsabilidade em 2013. Da mesma forma, em todos os países da OCDE pesquisados, a elaboração da circular do orçamento era atribuição da ACO. A formulação da proposta orçamentária do poder executivo é de responsabilidade da ACO na maioria dos países da OCDE e da ALC. A determinação de tetos orçamentários para ministérios setoriais também é de responsabilidade exclusiva da ACO na maioria dos países dos dois grupos de países. A ACO também conduz negociações com os ministérios setoriais dos países da OCDE e da ALC, embora em El Salvador, Guatemala e República Dominicana essa responsabilidade seja compartilhada (nos dois últimos, com a presidência).

1 Em 2019 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi fusionado com o Ministério da Fazenda e criado o Ministério da Economia.

No momento da execução orçamentária, a ACO tinha competência exclusiva para autorizar gastos em dez países da ALC (inclusive na República Dominicana, onde é compartilhada). Em comparação, apenas cerca de metade dos países da OCDE atribui essa responsabilidade à ACO. O monitoramento do desempenho dos ministérios setoriais é de responsabilidade da ACO em oito países (de 13), em comparação com um terço dos países da OCDE. Ao contrário, uma parcela maior de países da OCDE do que de países da ALC é responsável pela elaboração de orçamentos complementares.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governos ou governos federais e excluem o nível subnacional.

A ACO é uma entidade pública, ou várias entidades articuladas, vinculada ao nível central/nacional/federal do governo, responsável pela formulação e fiscalização do orçamento. Em muitos países, a ACO muitas vezes integra uma divisão ou núcleo existente no ministério da fazenda/ economia. As responsabilidades específicas variam conforme o país mas, em termos gerais, é responsável por formular propostas orçamentárias, realizar negociações orçamentárias com ministérios e agências, destinar ou remanejar verbas, assegurar a conformidade com as leis orçamentárias e, por vezes, realizar avaliações de desempenho e/ou eficiência. Embora essa autoridade possa acompanhar a execução orçamentária, pode não necessariamente assumir a função de tesouraria do desembolso de verbas públicas. Por fim, uma função muito importante da ACO tem a ver com o acompanhamento e manutenção da disciplina fiscal agregada/nacional.

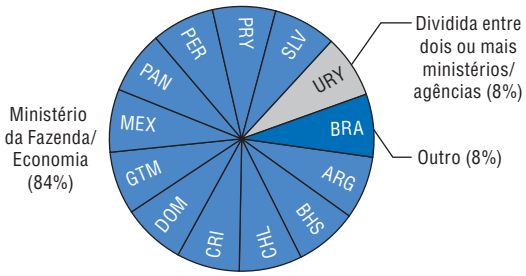
A circular orçamentária é um documento/ memorando emitido pela ACO para orientar os ministérios/agências setoriais na elaboração de suas propostas/estimativas orçamentárias iniciais. Por exemplo, a circular pode conter informações ou orientações sobre cortes automáticos de produtividade, tetos de gastos de médio prazo ou anuais etc.

Notas às figuras

5.1. No Brasil, em 2019 o orçamento passou a ser inteiramente gerido por uma ACO vinculada ao Ministério da Economia, fusão dos antigos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5.3. Os dados das Bahamas e do Uruguai relativos a 2013 não estão disponíveis. Mais categorias estão disponíveis on-line. No Brasil, os tetos são discutidos e aprovados por um órgão colegiado: a Junta de Execução Orçamentária, regulamentada por um decreto de 2019, e que tem como atribuição principal o assessoramento do presidente em questões de política fiscal.

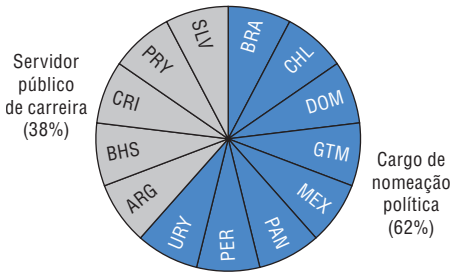
5.1. Localização da função da autoridade orçamentária central, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934173984

5.2. Posição do diretor da autoridade central de orçamento, 2018



Fonte: OCDE–BID(2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174003

5.3. Responsabilidades da autoridade orçamentária central, 2013 e 2018

País	Redação da circular do orçamento		Elaboração da proposta orçamentária do executivo		Determinação de tetos para os ministérios setoriais		Negociação com os ministérios setoriais		Autorização de dispêndios dos ministérios setoriais		Acompanhamento do desempenho dos ministérios setoriais		Elaboração de orçamentos suplementares	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina	●	●	●	◖	●	◖	●	◖	●	◖	●	●	◖	◖
Bahamas	●	…	●	…	●	…	●	…	●	…	●	…	●	…
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◖	◖	◖	●	●
Chile	●	●	●	●	●	◖	●	●	●	●	●	◖	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◖	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	◖	◖	●	❍	◖	◖	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	◖	●	❍	◖	◖	◖	◖	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◖	●	●
Panamá	●	❍	●	●	●	●	●	●	⊗	●	●	●	●	●
Paraguai	●	●	●	●	●	●	●	◖	●	●	●	◖	⊗	◖
Peru	●	●	●	●	●	●	●	●	●	❍	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	◖	●	❍	●	◖	●	◖	●	●	●	◖	●
Uruguai	●	…	●	…	●	…	●	…	⊗	…	◖	…	⊗	…
Total da ALC														
● Responsabilidade exclusiva da ACO	13	10	12	10	12	9	10	8	9	6	8	5	8	9
◖ Responsabilidade solidária entre a ACO e outras instituições	0	0	1	1	0	2	3	3	1	3	5	6	3	2
❍ Responsabilidade alheia à ACO	0	1	0	0	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0
⊗ Não se aplica	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
Total da OCDE														
● Responsabilidade exclusiva da ACO	30		26		23		26		16		11		29	
◖ Responsabilidade solidária entre a ACO e outras instituições	3		6		5		6		6		18		3	
❍ Responsabilidade alheia à ACO	0		0		3		2		10		4		1	
⊗ Não se aplica	1		2		3		0		2		1		1	

Fonte: OCDE–BID (2013, 2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174022

As regras fiscais indicam o caminho para a política fiscal responsável de um país. Nos últimos anos, os países da ALC implementaram leis de responsabilidade fiscal no intuito de melhorar a sustentabilidade e a transparência da política fiscal e intensificar o crescimento econômico. As regras fiscais devem ser observáveis e permanentes, independentemente das trocas de governo; logo, podem ajudar a priorizar uma via previsível para as políticas oficiais e manter a dívida pública em níveis saudáveis.

As regras fiscais atuam como um mecanismo de compromisso para restringir o acúmulo excessivo de déficits decorrentes de incentivos políticos distorcidos; não obstante, regras rigorosas podem reduzir o escopo de ajuste da política a choques inesperados. Pesquisas recentes (Ardanaz et. al., 2019) revelaram que regras fiscais flexíveis podem contribuir para reduzir vieses procíclicos contra o investimento público, que costuma ser o tipo de gasto mais afetado nos períodos de ajuste fiscal.

A grande maioria dos países da ALC conta com regras de saldo orçamentário, que podem ser em termos do saldo orçamentário nominal e primário, saldo estrutural e regra de ouro. Há mais países com essas regras hoje do que havia em 2013. Fora dos países pesquisados, apenas as Bahamas e o Uruguai não têm nenhum tipo de regra fiscal para o saldo orçamentário, e a Argentina tem o compromisso político de aplicar regras primárias de saldo orçamentário. Embora a regra do saldo global/nominal seja a mais comum na ALC, o equilíbrio estrutural ou cíclico é o mais comum entre os países da OCDE.

Na ALC, as regras da dívida são sancionadas na maioria dos países, embora apenas em quatro de 13 sejam sancionadas por lei. Já a maioria dos países da OCDE as sanciona por lei (ou seja, teto da dívida como um patamar ou em termos percentuais do PIB, meta de dívida como patamar ou em termos percentuais do PIB e meta de redução da dívida). As regras da dívida foram sancionadas por lei em El Salvador, no México, Panamá e Peru. O Paraguai, que não tinha regras da dívida em 2013, definiu tetos de dívida.

Uma parcela expressiva dos países da ALC instituiu regras de gastos para limitar o tamanho do governo desde 2013. Os tetos de gastos[2] são mais comuns que as taxas de crescimento dos gastos (ao contrário da OCDE). As regras fiscais sobre as receitas são menos populares na ALC (assim como entre os países da OCDE). Costa Rica, México e Paraguai têm regras baseadas em leis para limites máximos da receita, e o Brasil, México e Paraguai também impõem restrições à alocação de receitas acima do previsto. Brasil e Paraguai não tinham essas regras em 2013. Desde 2016, o Peru tem uma regra, segundo a qual os gastos correntes não podem ultrapassar as receitas correntes.

Para assegurar a conformidade, alguns países adotam mecanismos de execução que definem os procedimentos a serem seguidos na eventualidade de desvio da regra. El Salvador, Panamá, Paraguai e Peru impõem medidas corretivas a serem aplicadas pela entidade responsável pela extrapolação. Bahamas, México e Panamá estipularam a obrigatoriedade de justificativa do descumprimento ao legislativo. O mecanismo de cumprimento mais comum entre os países da OCDE é a proposição de medidas corretivas ao legislativo. Na ALC, esse também é o caso nas Bahamas e no Panamá. O Brasil impõe medidas corretivas automáticas quando uma regra fiscal é violada. Argentina, Chile e Costa Rica declaram não contar atualmente com mecanismos de controle nesse sentido.

2 Nesta publicação as palavras "gasto" e "despesa" têm o mesmo significado.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa da OCDE sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas aos centros de governo ou governos federais e excluem o nível subnacional.

Uma regra fiscal constitui uma restrição permanente aos agregados da política fiscal. A maioria das regras fiscais tem como fundamento tratados internacionais, decretos constitucionais ou legislação primária. Em casos excepcionais, as regras fiscais podem se basear em compromissos políticos. Contudo, o compromisso precisa ser sólido e envolver todos os atores pertinentes no longo prazo. Em suma, a regra fiscal deve ser aplicada em caráter permanente pelos governos subsequentes, o que é distinto de um "objetivo fiscal", que é uma meta que não é juridicamente vinculativa, mas determinada por decisão política ou costume e prática estabelecidos.

A regra de ouro é uma variação da regra de saldo, na qual o governo somente pode se endividar para financiar investimentos. A lógica da regra de ouro é que os investimentos representam o consumo futuro e não o corrente, tendo potencial de gerar crescimento.

Leitura complementar

Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo e J. Puig (2019). *Growth-Friendly Fiscal Rules?: Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *http://dx.doi.org/10.18235/0001804*.

Fall, F., et al. (2015). "Prudent debt targets and fiscal frameworks", *OECD Economic Policy Papers*, n.º 15, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/5jrxtjmmt9f7-en*.

Notas às figuras

Os dados das Bahamas e do Uruguai relativos a 2013 não estão disponíveis.

5.6. (Tipos e base jurídica das regras fiscais, 2013 e 2018) está disponível on-line no Anexo F.

5.4. Tipos e base jurídica das regras fiscais por regra, 2018

País	Saldo orçamentário (*deficit/superavit*)				Débito			Despesa		Receita	
	Saldo orçamentário global/nominal	Saldo do orçamento primário	Saldo orçamentário estrutural/ cíclico	"Regra de ouro"	Teto da dívida como patamar ou em termos percentuais do PIB	Meta da dívida como patamar ou em termos percentuais do PIB	Meta de redução da dívida	Nível/teto de despesas	Taxa de crescimento das despesas	Limites superiores da receita	Restrições à alocação de receitas acima do previsto
Argentina	x	❍	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bahamas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	⦿	⦿	⦿	⦿	❍	❍	❍	⦿	⦿	❍	⦿
Chile	x	x	✠	x	x	x	x	⦿	x	x	x
Costa Rica	⦿	x	x	x	✠	✠	❍	⦿	✠	⦿	x
El Salvador	⦿	⦿	⦿	x	⦿	⦿	⦿	⦿	✠	x	x
Guatemala	⦿	✠	x	x	✠	✠	x	❍	❍	❍	❍
México	⦿	⦿	⦿	x	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿
Panamá	⦿	x	x	x	⦿	⦿	⦿	⦿	x	x	x
Paraguai	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿	x	x	✠	x	⦿	⦿
Peru	⦿	x	x	x	✠	x	x	x	⦿	x	x
República Dominicana	⦿	⦿	x	x	x	x	x	⦿	x	x	x
Uruguai	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ALC											
⦿ Base jurídica	9	5	4	2	4	3	3	7	3	3	3
✠ Regras internas/políticas	0	1	1	0	3	2	0	1	2	0	0
❍ Compromisso político	0	1	0	0	1	1	2	1	1	2	1
x Não se aplica	4	6	8	11	5	7	8	4	7	8	9
OCDE											
⦿ Base jurídica	20	6	22	1	20	14	14	16	18	6	11
✠ Regras internas/políticas	2	2	2	0	0	3	0	2	3	1	0
❍ Compromisso político	6	0	3	1	0	6	3	3	2	2	1
Outras bases	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
x Não se aplica	7	25	6	32	14	11	16	13	11	25	22

Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174041

5.5. Mecanismos de aplicação das regras fiscais, 2013 e 2018

País	Medidas corretivas aplicadas pela entidade responsável pela extrapolação	Justificativa obrigatória do descumprimento ao legislativo	Proposição obrigatória de medidas corretivas ao legislativo	Medidas corretivas automáticas (ex.: sanções)	Sem procedimento de aplicação definido *ex ante*
Argentina			X		❍
Bahamas		❍	❍		
Brasil	X			❍	
Chile			X		❍
Costa Rica					❍ X
El Salvador	❍				
México	X	❍			
Panamá	❍ X	❍	❍		
Peru	❍		X		
Paraguai	❍				
Total da ALC					
❍ 2018	4	3	2	1	3
X 2013	3	0	3	0	1
Total da OCDE					
2018	9	14	18	5	7

Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174060

Manter a estabilidade econômica e fiscal é um desafio constante para todos os países da ALC, o que requer o fortalecimento do regime fiscal e das instituições orçamentárias. O quadro de gastos de médio prazo (QGMP) é uma ferramenta para vincular o processo orçamentário a metas da política fiscal além do ciclo orçamentário anual. O QGMP permite às autoridades traçar estimativas ou tetos orçamentários plurianuais e/ou planos de gastos detalhados, que normalmente podem durar entre três e cinco anos. Esse quadro ajuda os governos a fazer boas projeções macroeconômicas, definir limites de gastos — levando em consideração o endividamento e a renda futura — e, em geral, compreender as consequências das decisões fiscais.

O QGMP bem projetado propicia orçamentos anuais mais credíveis e previsíveis, oferece projeções macroeconômicas de médio prazo relativamente precisas e permite compreender a causa e magnitude dos desafios fiscais, o impacto plurianual de novas propostas de políticas de arrecadação e gastos antes de sua adoção e gera alertas antecipados acerca da sustentabilidade das políticas em vigor.

Um grande desafio para a implementação do QGMP é garantir que projeções de alta qualidade sejam a base das estimativas e dos tetos de gastos. Também é preciso haver articulação ativa com os ministérios setoriais e os governos subnacionais, sendo ambos responsáveis por níveis elevados de gastos públicos.

Oito dos 13 países da ALC pesquisados têm algum tipo de quadro orçamentário plurianual. Somente o Paraguai e o Peru têm uma lei que prevê um QGMP e tetos orçamentários. Pela lei do Brasil, Chile, da Guatemala, do Panamá e Uruguai, os limiares de gastos não devem exceder as estimativas de médio prazo, e as Bahamas adotam uma estratégia/política que determina os tetos do QGMP e/ou orçamento. De 2013 a 2018, Bahamas, Brasil, Panamá e Peru implantaram QGMPs. Já a maioria dos países da OCDE tem um QGMP vigente.

A vigência dos tetos de gastos geralmente varia de três a cinco anos, exceto no Brasil, que é o único país da ALC com teto de seis anos ou mais, e as Bahamas, que têm o teto mais curto de todos, de apenas dois anos, abrangendo diferentes níveis de gasto. Desses países, Bahamas, Panamá, Peru e Uruguai têm metas de tetos de gastos. Brasil, Paraguai e Uruguai têm gastos programáticos específicos; e Guatemala e Uruguai têm finalidades de gastos organizacionais.

Nos países da ALC, a perspectiva de médio prazo no processo orçamentário está se difundindo cada vez mais. Por esse motivo, a pontuação média aumentou de 0,50 em 2013, para 0,63 em 2019 (em uma escala de 0 a 1, em que 1 é a pontuação mais alta). Essa mudança é atribuída ao reconhecimento de que o planejamento de médio prazo contribui para prever o rumo geral da política e aumentar a previsibilidade dos fluxos financeiros. Ainda assim, essa média está abaixo da média da OCDE (0,75).

Em 2017, o Brasil, país com a mais alta pontuação na ALC (0,74), instituiu uma regra fiscal sólida, que limita o crescimento dos gastos do governo à taxa de inflação, com vistas a restaurar o equilíbrio fiscal após a recessão. Em 2013, o Panamá e o Paraguai adotaram regras de médio prazo.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa da OCDE sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governos ou governos federais e excluem o nível subnacional.

O QGMP é definido como um quadro para integrar a política fiscal e a orçamentação no médio prazo (normalmente, ao longo de um período de três a cinco anos). Em termos gerais, o quadro requer interligação sistemática entre (a) previsão fiscal agregada, (b) manutenção de estimativas detalhadas de orçamento de médio prazo que reflitam as políticas públicas existentes e (c) manutenção da conformidade com um quadro fiscal normativo. Um objetivo importante do QGMP é a definição de tetos de gastos plurianuais eficazes para fins de planejamento e priorização.

O índice composto compreende dez variáveis que abrangem informações acerca de uma perspectiva de médio prazo no processo orçamentário, o número de anos da estimativa, os tipos de gastos previstos nos quadros, a possibilidade de transferir recursos não usados a partir de um ano para o outro e a forma de acompanhamento desses recursos. O Anexo A descreve a metodologia para compor esse índice, inclusive as ponderações específicas atribuídas a cada variável.

Leitura complementar

BID (2018). *Better spending for better lives*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en*.

Notas às figuras

Os dados das Bahamas e do Uruguai relativos a 2013 não estão disponíveis.

5.8. As Bahamas aprovaram uma lei de responsabilidade fiscal, em 2018, que permitiu a criação de um quadro fiscal de médio prazo. No Panamá, a lei fiscal foi sancionada em 2008, mas o QGMP entrou em vigor em 2014. A pontuação 0 indica que o país não tem um QGMP.

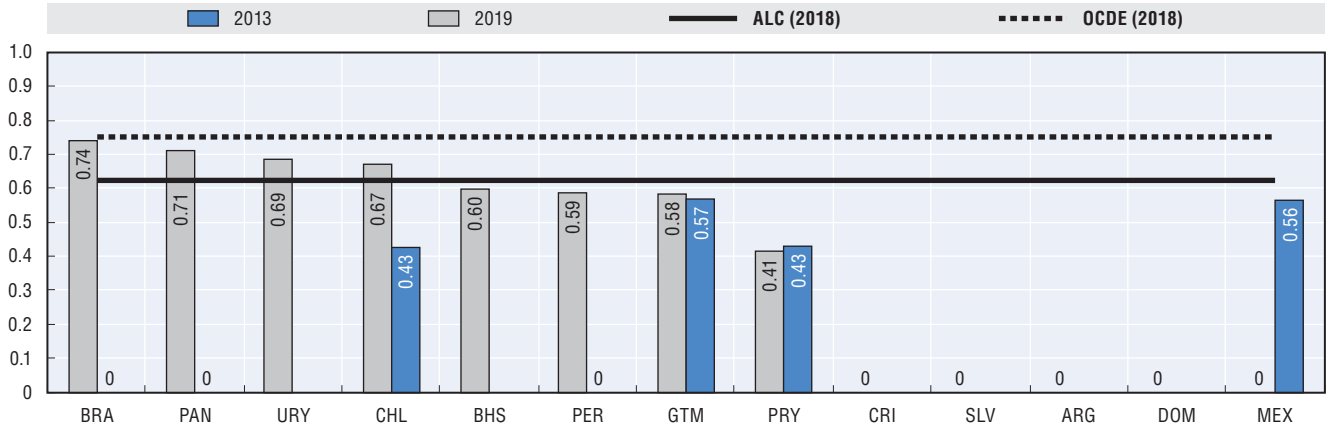
5.7. Perspectiva de médio prazo do processo orçamentário no nível central de governo, 2013 e 2018

País	Existência e base jurídica do QGMP		Duração dos tetos (inclusive o exercício fiscal seguinte)		Metas de teto de gastos		Gastos programáticos ou setoriais		Gastos organizacionais	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina	⊘	⊘	x	x		x		x		x
Bahamas	❍		2 anos		✓					
Brasil	⦿	⊘	6 anos o más	x		x	✓	x		x
Chile	⦿	❍	4 anos	3 anos		✓				
Costa Rica	⊘	⊘	x	x		x		x		x
El Salvador	⊘	⊘	x	x		x		x		x
Guatemala	○	○	5 anos	3 anos					✓	✓
México	⊘	●	x	5 anos		✓				
Panamá	⦿	⊘	5 anos	x	✓	x		x		x
Paraguai	●	❍	3 anos	2 anos			✓			✓
Peru	●	⊘	4 anos	x	✓	x		x	x	x
República Dominicana	⊘	⊘	x	x		x		x		x
Uruguai	⦿		5 anos		✓		✓		✓	
Total da ALC										
● Sim, em uma lei que prevê um QGMP e tetos orçamentários	2	1								
○ Sim, em uma lei que determina a criação de um QGMP, que deve se basear em tetos orçamentários	2	1								
⦿ Sim, em uma lei que determina que os limiares de gastos não devem exceder as estimativas de médio prazo	3	0								
❍ Sim, em uma estratégia/política que determine o QGMP e/ou tetos orçamentários	1	2								
⊘ Não	5	7								
x Não se aplica (por exemplo, inexistência de QGMP)										
Total da OCDE										
● Sim, em uma lei que prevê um QGMP e tetos orçamentários	2									
○ Sim, em uma lei que determina a criação de um QGMP, que deve se basear em tetos orçamentários	12									
⦿ Sim, em uma lei que determina que os limiares de gastos não devem exceder as estimativas de médio prazo	10									
❍ Sim, em uma estratégia/política que determine o QGMP e/ou tetos orçamentários	3									
⊘ Não	4									
x Não se aplica (por exemplo, inexistência de QGMP)	3									

Fonte: OCDE–BID (2013, 2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174079

5.8. Adoção de uma perspectiva de médio prazo no processo orçamentário, 2013 e 2018



Fonte: OCDE–BID (2013, 2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174098

O orçamento oferece o quadro financeiro que determina os limites na gestão das operações das instituições públicas. Delegar poderes aos gestores em suas destinações de recursos no âmbito de seus próprios orçamentos pode levar a gastos mais eficientes, pois os diretores locais podem estar na melhor posição para escolher a combinação mais importante de elementos para cumprir os objetivos institucionais.

Por outro lado, flexibilidade orçamentária excessiva pode ocasionar o uso indevido de recursos públicos, além de ir contra a metodologia orçamentária voltada para resultados. Sobretudo em países de baixa e média renda, os sublimites das dotações fixas servem para alinhar gastos e receitas, assegurando que os recursos não sejam destinados desproporcionalmente a um único tipo de gasto. Em 2018, entre os países com dados disponíveis, Brasil, Panamá, Peru e República Dominicana impuseram sublimites às dotações fixas. Esses sublimites podem ser sobre salários ou gastos de capital, entre outros. No Brasil, o número de limites diminuiu de três ou mais, em 2013, para um, em 2018; de modo semelhante, no Panamá foram reduzidos de dois para um e, no Paraguai, foram eliminados. O Peru, por sua vez, aumentou os sublimites.

O carregamento orçamentário (*budget carry-over* ou "restos a pagar") é a capacidade dos ministérios setoriais de carregar verbas ou dotações não usadas de um exercício fiscal para o seguinte. Essa modalidade de gasto permite aos ministérios usar dotações orçamentárias anteriores para seus projetos no exercício fiscal seguinte. Os carregamentos não são comuns na ALC. São permitidos apenas em quatro dos 13 países (Bahamas, Brasil, Chile e Peru). O Brasil permitiu carregamentos sem limites em 2013 mas, em 2018, estabeleceu um limite máximo. Além disso, em 2019, o México sancionou uma lei de austeridade pela qual todas as economias de um ano deveriam ser destinadas a programas prioritários do governo federal. Por outro lado, em 2018, cerca de metade dos países da OCDE permitiram carregamentos sem limite para gastos operacionais e/ou gastos de investimento, e cerca de outro terço permitiu que fossem feitos até um patamar determinado.

A maioria dos países da ALC não permitiu aos ministérios setoriais o endividamento com base em dotações futuras em 2018, exceto o Peru, para gastos de investimento até certo limite. Do mesmo modo, poucos países membros da OCDE permitem que os ministérios setoriais adotem essa prática. Em 2018, verificou-se essa prática em três países, no que diz respeito a gastos operacionais, e em quatro países a investimentos, até um patamar determinado.

Os países da ALC estão permitindo mais flexibilidade do que antes para o poder executivo cortar gastos ou redistribuir recursos após a aprovação do orçamento pelo legislativo. Quanto aos gastos operacionais, em 2018, todos os países da ALC, exceto o México e o Panamá, permitiram ao poder executivo realizar esses cortes. Dez países permitiram redistribuir gastos sem limite. A maioria deles não permitia essa flexibilidade em 2013: a Guatemala e o Paraguai não permitiam cortes pelo poder executivo, a Argentina os permitia apenas até certo patamar, com a necessidade de aprovação, e a Costa Rica e a República Dominicana os permitiam sem limite, mas exigindo aprovação. Agora todos eles permitem cortes sem limite e sem aprovação. Além disso, El Salvador não permitia cortes, em 2013, e agora os permite até certo limite, com aprovação. Somente o Chile e o México se tornaram mais rigorosos, pois permitiram cortes sem limite nem aprovação em 2013. Entre os países da OCDE, 18 de 34 permitem cortes sem limite e sem necessidade de aprovação, e apenas seis não permitem cortes de espécie alguma.

No caso dos gastos com investimentos, uma situação semelhante pode ser observada nos países da OCDE e da ALC: apenas três países da ALC (El Salvador, México e Panamá) não permitem cortes, enquanto os demais permitem a mesma flexibilidade dos gastos operacionais. Apenas sete países da OCDE não os permitem, ao passo que os demais permitem a mesma flexibilidade. Em 2013, menos países da ALC permitiam cortes nos gastos com investimentos do que nos gastos operacionais, provavelmente devido ao viés contra gastos com investimentos em tempos de ajuste fiscal.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa sobre OCDE de Práticas e Procedimentos Orçamentários de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governo ou governo federal e excluem o nível subnacional.

A flexibilidade orçamentária refere-se à possibilidade de carregar recursos para o uso de uma dotação não gasta além do período para o qual foi originalmente destinada, o que permite às agências responsáveis pelos gastos carregar recursos não gastos do exercício fiscal anterior para a destinação orçamentária do exercício atual.

Leitura complementar

Marcel M., M. Guzman e M. Sangines (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Notas às figuras

Os dados das Bahamas e do Uruguai relativos a 2013 não estão disponíveis.

5.9. As Bahamas e o Uruguai fixam gastos operacionais detalhados aos ministérios setoriais.

5.10. Os países com um asterisco (*) responderam a apenas uma rodada da pesquisa. No Brasil, a partir de 2019, passou a ser necessária a aprovação parlamentar para efetuar transferências entre categorias de gastos.

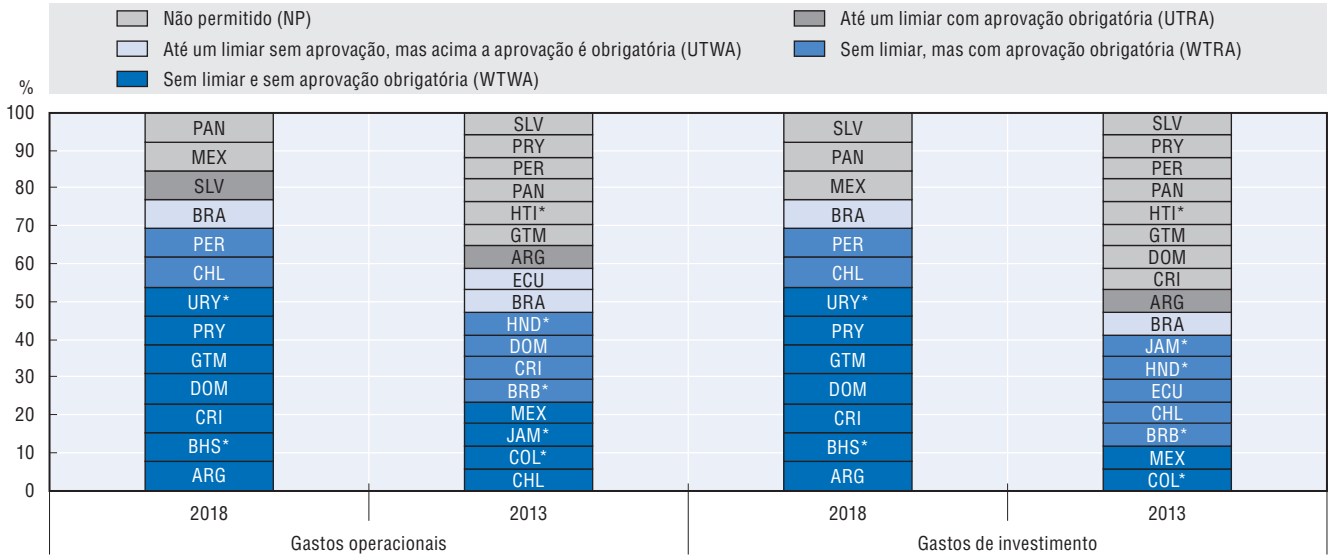
5.9. Capacidade dos ministérios setoriais de carregar recursos não usados e se endividar com base em dotações futuras, 2013 e 2018

País	Número de sublimites nas dotações fixas dos ministérios setoriais		Capacidade dos ministérios setoriais de carregar verbas ou dotações não usadas de um exercício fiscal para o seguinte				Capacidade dos ministérios setoriais de se endividar com base em dotações futuras			
			Gastos operacionais		Gastos de investimentos		Gastos operacionais		Gastos de investimentos	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina		2	○	○	○	○	○	○	○	○
Bahamas	N/A		◉		◉		○		○	
Brasil	1	3 ou mais	◉	●	◉	●	○	○	○	○
Chile		3 ou mais	●	○	●	○	○	○	○	○
Costa Rica	0	2	○	○	○	○	○	○	○	○
El Salvador	0	0	○	◉	○	○	○	○	○	○
Guatemala	0	0	○	◉	○	○	○	○	○	○
México		3 ou mais	○	○	○	○	○	○	○	○
Panamá	1	2	○	○	○	○	○	○	○	○
Paraguai	0	1	○	○	○	○	○	○	○	○
Peru	3	1	◉	◉	◉	◉	○	○	◉	○
República Dominicana	2	0	○	○	○	○	○	○	○	○
Uruguai	N/A		○		○		○		○	
Total da ALC										
● Sim, sem limiar			1	1	1	1	0	0	0	0
◉ Sim, até um determinado limiar			3	3	3	1	0	0	1	0
○ Não, não é permitido			9	7	9	9	13	11	12	11
Total da OCDE										
● Sim, sem limiar			16		19		0		0	
◉ Sim, até um determinado limiar			11		9		3		4	
○ Não, não é permitido			7		6		31		30	

Fonte: OCDE–BID (2013, 2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174117

5.10. Poderes do executivo para cortar/cancelar/anular gastos após a aprovação do orçamento pelo legislativo, 2013 e 2018



Fonte: OCDE–BID (2013, 2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174136

A orçamentação implica consulta e negociação com os ministérios setoriais e outras unidades de gastos, além da obtenção da aprovação do parlamento. A autoridade central de orçamento consolida uma proposta de orçamento que reflete as prioridades políticas e os compromissos financeiros existentes. Circunstâncias imprevistas (por exemplo, desastres naturais, obrigações jurídicas inesperadas) podem alterar o planejamento orçamentário.

Um instrumento para enfrentar circunstâncias imprevistas são os orçamentos complementares e os fundos de reserva. A aprovação frequente de orçamentos complementares pode evidenciar procedimentos insatisfatórios de orçamentação, custos programáticos inadequados, choques macroeconômicos, previsões equivocadas ou incapacidade do governo de aderir às políticas orçamentárias anunciadas. Ainda assim, o caso oposto não implica necessariamente a estrita adesão à disciplina orçamentária, pois pode resultar de um processo flexível em demasia ou de destinações orçamentárias tendenciosas para cima que permitem contornar os limites.

Entre 2010 e 2017, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Paraguai, Peru e República Dominicana aprovaram orçamentos complementares a cada exercício fiscal. A Guatemala aprovou orçamentos complementares todos os anos, exceto em 2013; no Panamá, os orçamentos complementares foram aprovados em 2012, 2014, 2016 e 2017. O principal motivo para a aprovação de orçamentos complementares entre 2014 e 2017, na Argentina e em El Salvador, foi a mudança nas circunstâncias econômicas; no Brasil, foram feitas modificações no repasse de verbas entre as dotações; no Paraguai e na República Dominicana, as necessidades emergenciais foram os principais fatores, ao passo que, no Panamá, o aumento nas estimativas de gastos compulsórios foi o principal motivo.

Não houve aprovação de orçamentos complementares nas Bahamas, no Chile, no México e no Uruguai. Nas Bahamas, processos inadequados de planejamento (como cobertura orçamentária para o pagamento de salários de pessoal que se aposentou devido a registros desatualizados) ocasionaram orçamentos inflados e *deficit* de gastos. No caso do México, pode haver gastos excessivos (por exemplo, em 2013, houve excesso de 6,3% nos gastos, em comparação com o orçamento aprovado). Entretanto, isso pode acontecer sem se recorrer a orçamentos complementares, pois as regulações atuais somente exigem a aprovação do Ministério da Fazenda em casos específicos, como quando afetam o saldo primário e financeiro da entidade responsável pelos gastos ou quando as verbas para investimento são empregadas em gastos correntes.

O Uruguai é um caso especial, pois conta com um orçamento quinquenal. Toda vez que um novo governo assume o poder após as eleições, um orçamento precisa ser aprovado para o mandato inteiro. Emendas podem ser feitas apenas uma vez ao ano, no momento da prestação de contas (geralmente com o aumento dos tetos).

Os fundos de reserva permitem flexibilidade orçamentária aos governos para resolver gastos contingenciais. Os resultados das respostas da pesquisa revelam que 83% dos países da ALC constituíram esses fundos, um pouco menos do que na OCDE (91% dos países). Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Peru e Uruguai detêm reservas de contingência para gastos imprevistos (como desastres naturais, por exemplo). Além disso, Argentina, Peru e Uruguai contam com reservas de contingência para gastos previstos (como novas políticas), e Argentina, Brasil, Chile e México têm fundos de estabilização anticíclicos. O Chile é o único país com fundos de reserva de longo prazo. As Bahamas não dispõem de um fundo de reserva, mas desde 2018 o governo tem à disposição uma linha de crédito contingente de bancos multilaterais em caso de desastres naturais.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa da OCDE sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governo ou governo federal e excluem o nível subnacional.

Um orçamento complementar ou suplementar contém propostas de emendas ao orçamento anual principal. Trata-se do mecanismo com o qual o governo busca aprovação legislativa para gastos que diferem do orçamento e dotações originais. Os orçamentos suplementares recebem força de lei por meio de ajustes ou dotações suplementares.

Um fundo de reserva, também chamado de fundo de reserva para contingências, é um fundo separado ou uma provisão orçamentária reservada para satisfazer necessidades imprevisíveis e inevitáveis que possam surgir durante o exercício, como desastres naturais ou conflitos armados.

Leitura complementar

Vammalle, C. e A. Ruiz Rivadeneira (2019). "Budgeting in Uruguay: Towards modern budgeting practices in Uruguay". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 19/1, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/4ff4bfce-en*.

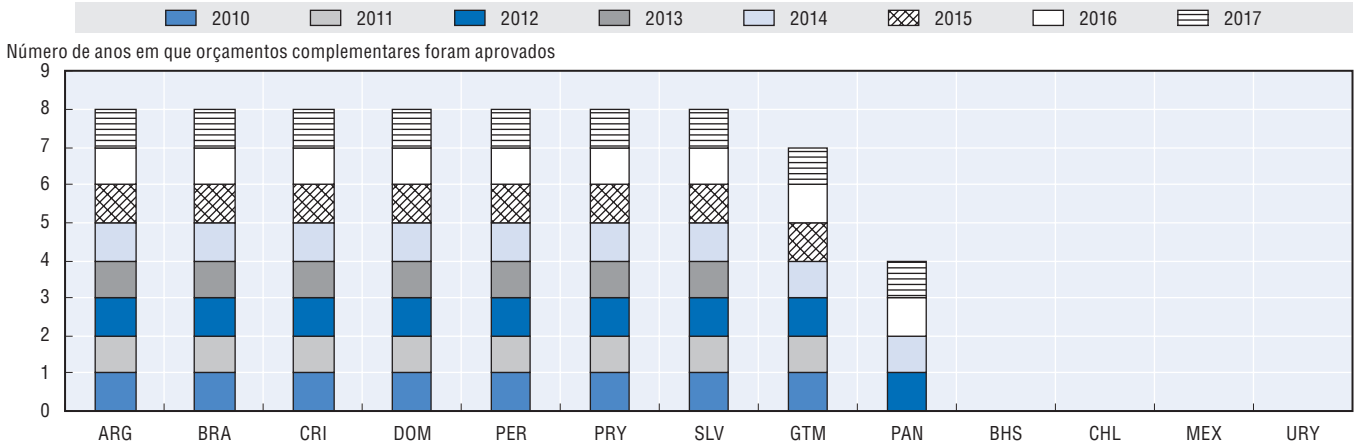
Notas às figuras

5.11. Os dados foram corrigidos desde a publicação do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2017* para o Panamá, referentes a 2012, e para o Paraguai, referentes a 2010, 2011 e 2012; novas evidências mostraram que os países haviam aprovado orçamentos complementares para esses exercícios. As Bahamas e o Uruguai responderam apenas a uma rodada da pesquisa.

5.12. Os dados do Chile, da Guatemala e do México não estão disponíveis.

5.13. Os dados da República Dominicana não estão disponíveis. O Fundo Soberano do Brasil foi extinto em 2019.

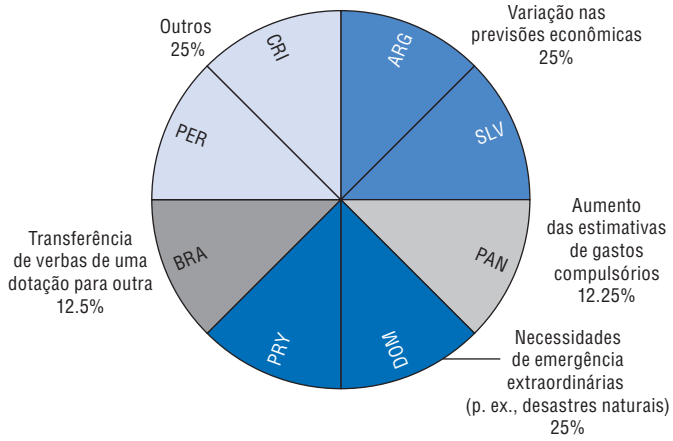
5.11. Aprovação de orçamentos complementares, exercícios fiscais de 2010 a 2017



Fonte: OCDE–BID (2018, 2013) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174155

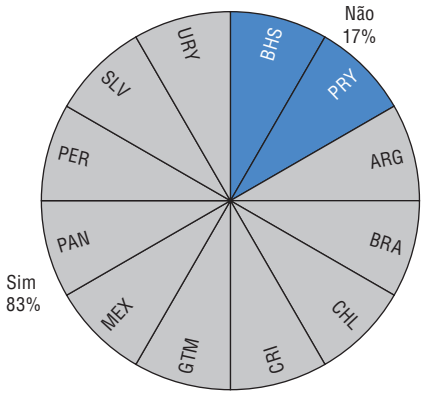
5.12. Principal motivo para a aprovação do orçamento complementar entre 2014 e 2017, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018, 2013) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174174

5.13. Existência de fundos de reserva, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174193

As vinculações orçamentárias reservam uma parte das verbas públicas para setores específicos, que podem ser estimados como uma parcela do PIB; elas são previstas pela constituição ou pela legislação primária ou secundária.

As vinculações causam rigidez orçamentária, devido à impossibilidade de financiar programas alinhados a novas prioridades políticas em vez das preexistentes. Isso, por sua vez, pode contribuir para a não prestação de contas e o uso ineficiente de recursos, com a perpetuação de programas ou iniciativas que não são mais necessários ou que não apresentem o desempenho esperado, podendo, por sua vez, ser capturados por grupos de interesse e dificultar o surgimento de novas iniciativas estratégicas. Em casos de choques macroeconômicos repentinos, a vinculação excessiva de verbas compromete a estabilidade macroeconômica, reduzindo o espaço de manobra para ajustar os agregados fiscais às mudanças das perspectivas macroeconômicas, o que leva a mais endividamento. Por fim, quando calculadas em termos de sua participação no PIB, as vinculações contribuem para os gastos pró-cíclicos, ao aumentarem os gastos quando a economia como um todo está crescendo e diminuí-los em tempos de crise.

Do ponto de vista dos ministérios setoriais, as vinculações orçamentárias aumentam a previsibilidade dos recursos no médio e longo prazo, imprimindo-lhes mais flexibilidade para o planejamento de atividades anuais e plurianuais. Elas também protegem importantes programas sociais das flutuações de curto prazo no financiamento, que podem dificultar a consecução dos objetivos nacionais de longo prazo.

Em 2018, todos os países pesquisados da América Latina e do Caribe tiveram verbas vinculadas. No Brasil e na República Dominicana, elas representam entre 61% e 80% de todas os gastos; na Argentina, Costa Rica, Guatemala e no Uruguai, representam entre 41% e 60%; em El Salvador e no Paraguai, entre 21% e 40%; e nas Bahamas, apenas 0% a 20%.

Em termos setoriais, em 2018, sete países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana) tinham orçamento vinculado à educação. Na República Dominicana, várias leis reservam recursos para setores específicos. Por exemplo, a lei da educação indica que os gastos com educação devem ser os mais altos, entre 16% do gasto total ou 4% do PIB. Outra lei destina 5% do total de gastos ao ensino superior. No Peru, o Acordo Nacional determina que o investimento em educação deve chegar a 6% do PIB; entretanto, na prática, e apesar dos recentes aumentos, ele ainda está abaixo desse nível, e o financiamento varia dependendo das condições macroeconômicas e dos recursos disponíveis. Cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador e Uruguai) tinham verbas vinculadas para a saúde. Em El Salvador, o Fundo Solidário para a Saúde, instituído em 2004 e modificado em 2019, destina todos os recursos arrecadados com impostos sobre produtos nocivos (por exemplo, tabaco) ao financiamento do sistema de saúde.

Seis países também fazem transferências vinculadas a governos subnacionais, inclusive Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Peru e República Dominicana. Na Costa Rica, a lei que dispõe sobre a transferência de competências para as regiões destina recursos a elas desde 2016. Por exemplo, os governos subnacionais têm direito a pelo menos 1,5% do orçamento do governo para construir e manter a rede de rodovias que liga os cantões.

Em 2018, sete países (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) declararam ser prevista na constituição a vinculação de verbas. Por exemplo, na Costa Rica, a constituição determina que o orçamento para a educação seja pelo menos 8% do PIB, e que no mínimo 10% da receita tributária sejam transferidos aos governos subnacionais. A legislação primária era a base jurídica em sete países, inclusive Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Peru, República Dominicana e Uruguai. A legislação secundária proporciona a base para as vinculações no Panamá e na República Dominicana.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governo ou governo federal e excluem o nível subnacional.

A vinculação orçamentária é definida como uma verba designada previamente. É uma rubrica prevista em lei, decreto ou mandato constitucional que independe do poder executivo. Corresponde a receitas de uma fonte específica ou de outras transferências. As vinculações não correspondem aos gastos provenientes de conceitos operacionais, como valor da folha de pagamento ou serviço da dívida.

Leitura complementar

Pessino, C., Izquierdo, A. e Vuletin, G. (2018). *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington D.C.

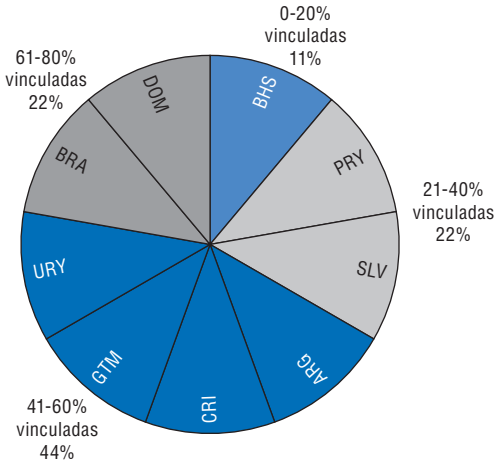
Notas às figuras

Os dados do Chile e México relativos a 2018 não estão disponíveis.

5.14. Os dados do Panamá não estão disponíveis. O Peru tem verbas vinculadas que mudam em função do desempenho das variáveis macroeconômicas, portanto não estão incluídas no gráfico.

5.15. e 5.16. Os dados das Bahamas não estão disponíveis. Os dados da Guatemala relativos a 2018 não estão disponíveis. Os dados da República Dominicana e Uruguai relativos a 2013 não estão disponíveis.

5.14. Porcentagem predeterminada do total de gastos, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174212

5.15. Setores vinculados, 2013 e 2018

País	Educação	Transferências aos governos subnacionais	Saúde	Justiça	Segurança	Defesa
Argentina	○ X	○ X	○ X	○ X		
Bahamas						
Brasil	○ X	○ X	○ X		X	
Chile		X				X
Costa Rica	○ X	○ X	○ X	X	○ X	
El Salvador		○ X	○ X	○ X		
Guatemala	X	X	X	X	X	X
México		X				
Panamá	○			○		
Peru	○	○				
Paraguai	○ X			○ X		
República Dominicana	○	○				
Uruguai			○			
ALC						
○ 2019	7	6	5	4	1	0
X 2013	5	7	5	5	3	2

Fonte: OCDE–BID (2013, 2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174231

5.16. Base jurídica das vinculações orçamentárias, 2013 e 2018

País	Constituição	Legislação primária	Legislação secundária
Argentina		○ X	
Bahamas			
Brasil	○ X	○ X	
Chile		X	
Costa Rica	○ X	○ X	
El Salvador	○ X	○ X	
Guatemala	X	X	X
México		X	
Panamá	○		○
Peru	○	○	
Paraguai	○ X	X	
República Dominicana		○	○
Uruguai	○	○	
ALC			
○ 2019	7	7	2
X 2013	5	8	1

Fonte: OCDE–BID (2013, 2018) Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174250

A transparência orçamentária vai além da divulgação de todas as informações orçamentárias relevantes de forma oportuna e sistemática. Trata-se de um conceito multifacetado que se refere à clareza, abrangência, confiabilidade, oportunidade, acessibilidade e usabilidade da divulgação das finanças públicas. Os níveis de transparência orçamentária são influenciados pela existência de requisitos legais e pela disposição dos governos de compartilhar informações, entre outros aspectos.

A transparência orçamentária aumenta a prestação de contas, legitimidade, integridade, inclusão e qualidade das decisões orçamentárias, o que contribui para melhorar a confiança entre governos e cidadãos.

A divulgação de informações orçamentárias em formatos de dados abertos e a publicação de guias do orçamento para o cidadão contribuem para aumentar a transparência orçamentária por permitir às partes interessadas *(stakeholders)* acessar e compreender importantes informações fiscais. Segundo os resultados da pesquisa, a prática de divulgar informações fiscais como dados abertos é mais difundida na ALC do que a produção de guias para o cidadão. Por exemplo, embora 12 dos 13 países divulguem o orçamento aprovado em formatos de dados abertos (exceto El Salvador), apenas nove (Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Peru e República Dominicana) têm uma guia do orçamento para o cidadão, oferecendo informações importantes sobre o orçamento aprovado. Onze países da ALC também divulgam em formato de dados abertos os relatórios de execução de fim de ano (exceto Argentina e El Salvador), ao passo que em pouco menos da metade dos países pesquisados eles são incluídos nas guias do orçamento para o cidadão (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Paraguai e República Dominicana). Somente México, Paraguai e República Dominicana publicam guias do cidadão para relatórios de implementação de meio do ano.

Novas tecnologias estão aperfeiçoando a interação entre a população e as autoridades orçamentárias, e podem contribuir para a ampliação da transparência orçamentária no futuro. Por exemplo, em outubro de 2019, o Paraguai lançou um aplicativo para celular chamado "PresupuestApp", que permite a realização de consultas sobre o orçamento aprovado e os gastos de qualquer instituição pública, geração de históricos de dados sobre gastos por categoria e fontes de financiamento desde 2011, além da denúncia de irregularidades orçamentárias ao Ministério da Fazenda. Esses dados também estão disponíveis no portal nacional de dados abertos.

Os legislativos representam as prioridades dos cidadãos e cobram o governo como parte do processo orçamentário. A apresentação do orçamento e da respectiva documentação no legislativo normalmente é a primeira oportunidade para o exame público das prioridades do governo, componente essencial da transparência e da prestação de contas das finanças públicas. Doze dos 13 países da ALC, exceto o Panamá, incorporam as prioridades orçamentárias a essa apresentação, que são incluídas no documento explicativo ou em um documento separado, e no texto das legislações propostas. Apenas 59% dos países da OCDE incluem o texto das legislações propostas.

Onze países também divulgam as premissas macroeconômicas (exceto Panamá e Peru), ao passo que é prática adotada por todos os países da OCDE. Outros 11 países da ALC (exceto Panamá e Paraguai) divulgam a perspectiva de médio prazo sobre o total de receitas e gastos e dotações claramente definidos. Entre os países da OCDE, 94% divulgam dotações claramente definidas e 82% incluem a perspectiva de médio prazo. Apenas cinco países da ALC apresentam um plano financeiro anual, inclusive gastos e verbas extraorçamentárias, em comparação com mais da metade dos países da OCDE.

Em média, os países da ALC apresentam ao legislativo nove dos 13 elementos questionados na pesquisa, o mesmo que a média dos países da OCDE. O país da ALC que apresenta a maior lista (13 no total) é o Brasil, inclusive um plano financeiro anual abrangente com gastos e verbas extraorçamentárias.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa da OCDE sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas ao centro de governo ou governo federal e excluem o nível subnacional.

O conceito de dados abertos refere-se aos dados digitais que são disponibilizados com as características técnicas e jurídicas necessárias para permitir seu livre uso, reuso e redistribuição por qualquer pessoa, a qualquer momento e em qualquer lugar. Por exemplo, com a disponibilização dos dados em formato digital de planilhas tipo Excel.

Um guia do cidadão é um resumo de fácil compreensão dos principais recursos do orçamento anual ou de outros documentos relacionados ao orçamento. É um resumo fácil de usar que ajuda o leitor leigo a entender as informações técnicas, evitando o jargão técnico.

Leitura complementar

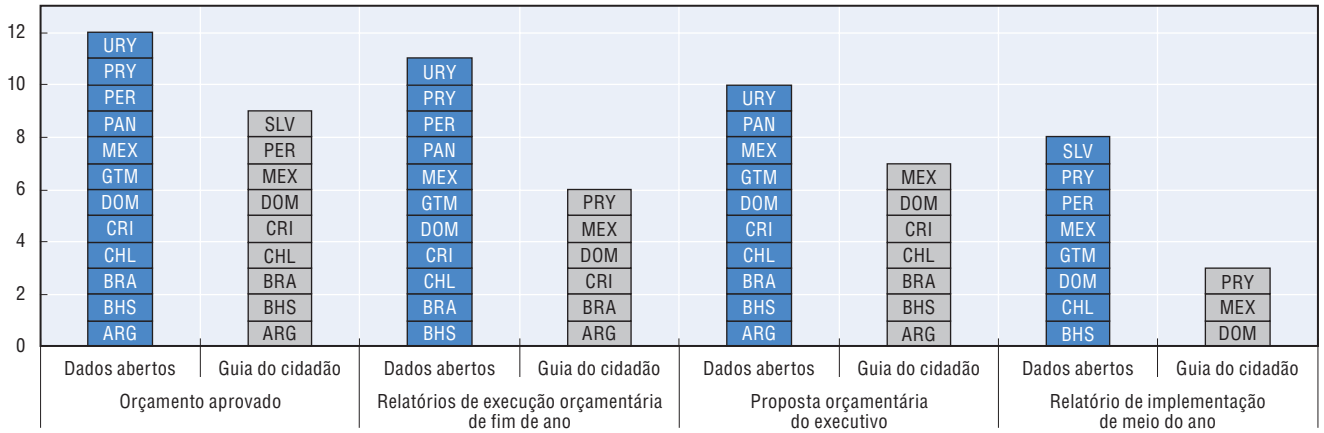
OCDE (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264282070-en*.

Pimenta, C. e M. Pessoa, eds. (2015). *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Notas às figuras

5.18. Uma lista mais extensa de elementos é apresentada na versão on-line.

5.17. Meios de disponibilidade e transparência de informações orçamentárias importantes, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174269

5.18. Elementos constantes da apresentação do orçamento ao legislativo, 2018

País	Prioridades orçamentárias	Premissas macroeconômicas	Perspectiva de médio prazo	Dotações claramente definidas	Vinculação de dotações a unidades administrativas	Objetivos de médio prazo da política fiscal	Texto de legislação das políticas propostas	Quadro completo de gastos tributários
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●
Bahamas	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	❍
El Salvador	●	●	●	●	❍	●	●	❍
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Paraguai	●	●	❍	❍	●	●	●	●
Peru	●	❍	●	●	●	❍	●	❍
República Dominicana	●	●	●	●	●	❍	●	●
Uruguai	●	●	●	●	●	●	●	❍
Total da ALC								
● Sim	12	11	11	11	11	10	12	8
❍ Não	1	2	2	2	2	3	1	5
Total da OCDE								
● Sim	33	34	28	32	34	28	20	25
❍ Não	1	0	6	2	0	6	14	9

Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174288

Entende-se por governo aberto a cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo (OCDE, 2017). Por meio de mais transparência e inclusão na formulação de políticas, o governo aberto busca fortalecer a relação de confiança entre a sociedade civil e o governo. Além do objetivo central de alcançar sólidos resultados fiscais, os esquemas institucionais do processo orçamentário podem fomentar a transparência e promover a mobilização significativa das pessoas, levando a um melhor alinhamento entre o orçamento e as prioridades políticas e sociais.

A consulta pública pode se dar em várias etapas do processo orçamentário, assumir diferentes formas e envolver diversas instituições no âmbito governamental e entre as partes interessadas. Nove dos 13 países da ALC que responderam à pesquisa afirmaram ter consultado as partes interessadas em algum momento do processo orçamentário (exceto Argentina, Chile, México e Panamá). Todos realizam consultas na fase de pré-proposta orçamentária e, em oito deles, as consultas se dão após a proposta orçamentária (exceto na Costa Rica e em El Salvador).

Durante a fase de pré-proposta orçamentária, as consultas ficam a cargo da autoridade central do orçamento em dois países (Bahamas e Brasil) e exclusivamente dos ministérios na Costa Rica. Em El Salvador, as consultas são conduzidas pelo conselho de ministros, enquanto no Peru são realizadas pelos governos municipais. As consultas que ocorrem durante a fase de proposta pós-orçamento são conduzidas pelo centro de governo nas Bahamas, no Paraguai e no Uruguai; pelo legislativo na República Dominicana e pelos ministérios setoriais no Brasil e na Guatemala. Na OCDE, o legislativo e o governo como um todo (ou seja, o centro de governo) foram os atores mais mencionados como realizadores de consultas ao longo do processo orçamentário.

Quanto às modalidades de consulta na fase de pré-proposta orçamentária, sete países (Bahamas, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Paraguai, República Dominicana e Uruguai) realizam consultas privadas com as principais partes interessadas. Quatro países (Bahamas, Brasil, Costa Rica e Uruguai) têm audiências formais com as principais partes interessadas. As consultas privadas também são a modalidade de consulta mais presente na fase de proposta pós-orçamento: cinco países (Bahamas, Guatemala, Paraguai, República Dominicana e Uruguai) declararam adotá-la. As consultas privadas também são a modalidade de consulta mais empregada tanto na fase de pré-proposta como de pós-proposta orçamentária na OCDE.

Normalmente, no orçamento participativo, reserva-se uma parcela limitada do orçamento geral, e a população é convidada a manifestar sua opinião acerca do melhor uso desses recursos. Além de informar a destinação de recursos, pode contribuir para promover a educação orçamentária básica e a mobilização significativa das pessoas. O orçamento participativo é mais comum na esfera municipal e, atualmente, é implementado em várias grandes cidades da ALC (como Buenos Aires, na Argentina, São Paulo e Rio de Janeiro, no Brasil, Santiago, no Chile, e Lima, no Peru). Um estudo recente sobre a prática na ALC revelou que essa modalidade de orçamento aumenta a participação da população no processo decisório, amplia a arrecadação municipal, canaliza parcelas maiores dos orçamentos públicos para serviços declarados como prioridade máxima pelos cidadãos e melhora a satisfação com os serviços públicos (Beuermann e Amelina, 2014).

A maioria dos pesquisados da ALC indicou que atualmente não contam com iniciativas de orçamento participativo no nível central/federal. Brasil, El Salvador, Guatemala, República Dominicana e Peru relataram empregar essas iniciativas. O Brasil manteve o fórum interconselhos, que reunia representantes de conselhos nacionais e da sociedade civil para discutir a elaboração de planos plurianuais, até 2018. Entre os países da OCDE, a prática do orçamento participativo no nível central não é difundida.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários OCDE–BID 2018, que registrou a participação de 11 países da ALC, e da Pesquisa da OCDE sobre Práticas Orçamentárias de 2018, que coletou dados do Chile e do México. Os dados da OCDE referem-se a 34 países abrangidos pelo estudo. Foram entrevistados principalmente altos funcionários da área orçamentária nos países da ALC e nos países membros da OCDE. As respostas representam as autoavaliações dos países sobre as atuais práticas e procedimentos. Os dados referem-se apenas a governos centrais/federais e excluem o nível subnacional. A consulta refere-se às partes interessadas que enviaram comentários à proposta de orçamento do poder executivo e vice-versa. Baseia-se na definição prévia da questão sobre a qual são solicitadas opiniões e requer o fornecimento de informações relevantes, além de comentários sobre os resultados do processo.

Leitura complementar

Beuermann, D.W., e M. Amelina (2014). "Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery?", *IDB Working Paper Series*, n.º IDB-WP-547. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

OCDE (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. OECD Publishing, Paris, *https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438*.

Notas às figuras

5.19. Os totais são por país, e não por modalidade de consulta ou fase em que as partes interessadas são mobilizadas.

Figura 5.19. Modalidades de consulta pública e mobilização adotadas pelas instituições públicas no processo orçamentário, 2018

Modalidade de consulta	ARG	BHS	BRA	CHL	CRI	DOM	GTM	MEX	PAN	PER	PRY	SLV	URY
1) Fase de pré-proposta orçamentária													
Chamada pública de propostas	…	…	…	…	…	…	◆	…	…	□	…	◆□	…
Reuniões públicas	…	…	…	…	…	❖	◆	…	…	□	…	…	❖
Grupos focais	…	●	●	…	…	❖	…	…	…	…	…	…	❖
Consulta privada com as principais partes interessadas	…	●	●	…	◆	◆	❖	…	…	…	❖	…	❖
Audiências formais com as principais partes interessadas	…	●	●	…	◆	…	…	…	…	…	…	…	■
Fórum público envolvendo as principais partes interessadas	…	●	…	…	…	…	◆	…	…	…	❖	□	❖
2) Fase de pós-proposta orçamentária													
Reuniões públicas	…	❖	…	…	…	…	…	…	…	□	❖	…	❖
Consulta privada com as principais partes interessadas	…	❖	…	…	…	■□	●	…	…	…	❖	…	❖
Audiências formais com as principais partes interessadas	…	❖	●	…	…	■	…	…	…	…	❖	…	…
Fórum público envolvendo as principais partes interessadas	…	❖	…	…	…	□	…	…	…	…	❖	…	❖

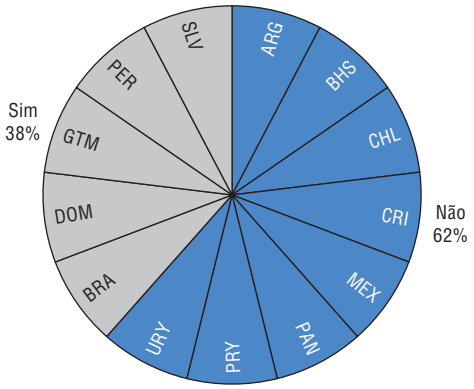
Países que envolvem as instituições nas consultas públicas

Total da ALC			OCDE		
❖	Governo como um todo	5	❖	Governo como um todo	10
●	ACO	3	●	ACO	9
◆	Ministérios setoriais	4	◆	Ministérios setoriais	3
■	Legislativo	2	■	Legislativo	10
□	Outro	3	□	Outro	5
…	Sem consultas	4	…	Sem consultas	10
Países		13	Países		34

Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174307

5.20. Existência de orçamento participativo na esfera central/federal, 2018



Fonte: OCDE–BID (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários; OCDE (2018), Pesquisa sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174326

© OCDE 2020

Capítulo 6

Gestão de recursos humanos

A gestão de recursos humanos (GRH) consiste na elaboração e implementação de tarefas, como recrutamento e seleção de pessoal, remuneração, gestão de desempenho e treinamento. Na administração pública do governo central, existem dois principais modelos organizacionais para realizar essas tarefas: o centralizado e o descentralizado. Em termos gerais, os modelos mais centralizados contribuem para a uniformidade estratégica de todo o sistema, mas costumam gerar dificuldades de implementação (especialmente em processos volumosos ou trabalhosos). Em contrapartida, os modelos que delegam mais podem ser mais eficientes e mais facilmente adaptados às organizações individuais, porém, carregam em si o risco de produzir assimetrias na implementação das regras e exigem que todo o setor público possua a capacidade adequada.

Existem três principais variáveis para avaliação dos níveis de organização e delegação da GRH. A primeira é a concentração ou dispersão de sua responsabilidade. Tanto nos países da América Latina e do Caribe (ALC) constantes da pesquisa (67%) quanto nos países membros da OCDE (64%), existe um órgão central responsável pela GRH no nível do governo central ou federal que, na prática, delega as responsabilidades de elaboração e implementação aos diversos ministérios ou órgãos. Isso significa que os governos de ambas as regiões consideram valioso contar com um centro que elabore e execute políticas de gestão de recursos humanos em coordenação com outros órgãos públicos.

A segunda variável é a localização do órgão diretor ou central das políticas da GRH. Nos países da ALC, esse órgão costuma estar subordinado à Casa Civil ou equivalente (50% dos casos: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Peru e Uruguai). Outros países subordinam o órgão diretor ao Ministério da Economia (25%: Chile, Jamaica e, recentemente, Brasil), a um ministério ou órgão específico para o tema (17%: Colômbia e República Dominicana) ou a outro ministério (8%: México). Já os países da OCDE dispõem de uma diversidade de arranjos organizacionais ainda maior, sendo estas três opções as mais comuns: órgão específico responsável pela GRH (26%), órgão diretor subordinado ao Ministério da Economia (20% dos casos) ou órgão diretor subordinado ao gabinete do presidente ou primeiro-ministro (14%).

Por fim, a terceira variável é a concentração das responsabilidades no órgão central de GRH. Os resultados da pesquisa mostram que, tanto nos países da ALC como da OCDE, esse órgão central tem um conjunto semelhante de responsabilidades. Em média, é responsável por 11 áreas nos países da ALC e por nove naqueles da OCDE.

Em todos os países da ALC, o órgão central de GRH é responsável pela liderança e orientação geral e pela elaboração de uma estratégia de recursos humanos, o que ocorre em 94% e 75% dos países da OCDE, respectivamente. Além disso, em 94% dos países da OCDE, o órgão central de GRH é responsável pela assessoria jurídica, o que também ocorre na maioria dos países da ALC, exceto pela Jamaica.

O Brasil é o país da ALC onde esse órgão tem mais responsabilidades (14 áreas), ocupando-se, inclusive, das aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Entre os países da OCDE, isso também ocorre na República Tcheca e no Japão. O órgão central de GRH tem o menor número de responsabilidades na Costa Rica, Guatemala, Jamaica e México, onde é responsável por nove áreas. O país da OCDE onde esse órgão central tem menos responsabilidades é Portugal, onde se encarrega de apenas duas áreas (liderança e orientação geral sobre GRH e assessoria referente ao regime jurídico).

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países da ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

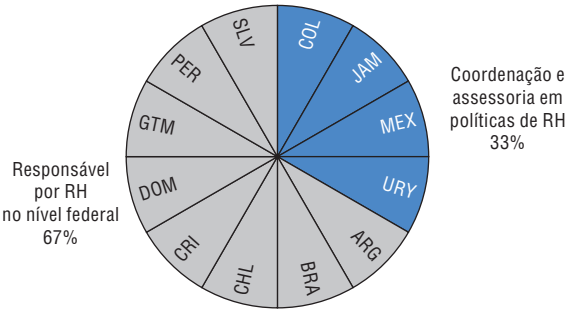
São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

Leitura complementar

BID (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-2013)*, *https://publications.iadb.org/en/serving-citizens-decade-civil-service-reforms-latin-america-2004-13*.

OCDE (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris, *https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en*.

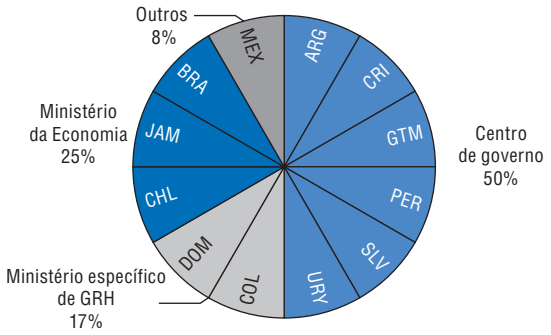
6.1. Função do órgão central de GRH, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174345

6.2. Subordinação do órgão central de GRH, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174364

6.3. Responsabilidades do órgão central de GRH, 2018

País	Liderança e orientação em gestão de recursos humanos em geral	Elaboração de uma estratégia de RH	Coordenação e supervisão da implementação da política/estratégia de RH	Assessoria referente ao regime jurídico	Elaboração do sistema remuneratório	Transmissão dos valores do funcionalismo público	Padronização do recrutamento e definição do perfil de capacidades
Argentina	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●
Colômbia	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	❍
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	❍	●	●	❍	●
Jamaica	●	●	●	❍	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●
Peru	●	●	●	●	❍	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●
Uruguai	●	●	●	●	●	●	●
Total da ALC							
● Sim	12	12	11	11	11	11	11
❍ Não	0	0	1	1	1	1	1
Total da OCDE							
● Sim	34	27	26	34	26	27	28
❍ Não	2	9	10	2	10	9	8

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174383

O recrutamento e a seleção baseados no mérito — ou seja, cargos abertos a todos os candidatos com as qualificações exigidas e existência de mecanismos de proteção contra a arbitrariedade no processo de contratação — são essenciais para garantir a prestação adequada de serviços públicos. Quando o mérito se torna sistêmico, os governos costumam alcançar melhores resultados. Embora existam várias maneiras de se promover o mérito nos diferentes processos de gestão de recursos humanos (GRH), fazê-lo durante o recrutamento e a seleção é essencial porque é a maneira mais segura de contratar sistematicamente pessoas com qualificações e capacidades compatíveis com o cargo a ser preenchido.

Em 66% dos países da América Latina e do Caribe (ALC) há provas de concursos públicos. Em alguns deles (Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica), o recrutamento e a seleção são gerenciados centralmente pelo órgão de GRH; em outros (Brasil, México, Peru e Chile), são delegados aos ministérios ou agências. Essa prática é mais comum na OCDE (apenas 22% dos países centralizam o recrutamento e a seleção, como Bélgica, França, Israel e Espanha). Em El Salvador, Jamaica e Uruguai, os indivíduos se candidatam diretamente para um cargo específico.

Nos países da ALC, o recrutamento por mérito no início da carreira é garantido principalmente por meio da publicação de todas as vagas (100% dos países da pesquisa), de entrevistas estruturadas (83%) e de exames padronizados (83%). Somente a Colômbia, a Jamaica e o México informaram usar metodologias de centros de avaliação (27%). No Brasil, Chile, Colômbia, Jamaica, México e República Dominicana são usadas empresas do setor privado (45%). Já os países da OCDE também tendem a publicar todas as vagas (86%), aplicar exames padronizados (69%) e realizar entrevistas estruturadas (64%) como principais práticas de recrutamento. As metodologias de centros de avaliação são mais difundidas do que na ALC (44%), mas o uso de empresas do setor privado é menos comum (28%). As práticas de recrutamento vêm ganhando mais importância nos últimos anos para atrair e incentivar a candidatura de mais e melhores candidatos. Em 66% dos países, a maioria ou todas as vagas são abertas ao recrutamento externo. Além disso, 73% informaram que o recrutamento fazia parte do planejamento estratégico de GRH (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Jamaica, México e Uruguai). Entre os países da OCDE, 72% incluem o recrutamento como parte do planejamento estratégico.

Por fim, a análise anterior se concentrou em servidores efetivos, mas existem também outras categorias de funcionários na administração pública central regidos por normas de GRH diferentes. Alguns países da ALC tendem a ter uma parcela relativamente alta de pessoal não efetivo. No Chile, por exemplo, representam 57% do funcionalismo público, no Peru, 40% e na Argentina, 34%. Entre os países da OCDE, em Israel e na Eslovênia, o pessoal não efetivo representa uma parcela maior do funcionalismo público em comparação com os servidores efetivos (na maioria dos países da OCDE não excedem 10%). Esses dados sinalizam a importância de que os governos também se concentrem na implementação eficaz de regras baseadas no mérito para o recrutamento e a seleção do pessoal não efetivo.

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países da ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

Leitura complementar

Iacoviello, M. e L. Strazza (2014). "Diagnostic of the Civil Service in Latin America", em J.C. Cortázar, M. Lafuente e M. Sanginés (eds), *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC., *https://publications.iadb.org/en/serving-citizens-decade-civil-service-reforms-latin-america-2004-13*

OCDE (2016). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264267190-en*.

Notas às figuras

6.5. Por meio da lei 1960 de 2019, a Colômbia reformou o regime do funcionalismo público, permitindo a participação de servidores de carreira em concursos fechados para fins de promoção. A nova lei também permite a mobilidade horizontal com base nos resultados da avaliação do desempenho e na aquisição de novas capacidades.

6.6. (Recrutamento por mérito no início da carreira, 2018); 6.7. (Recrutamento vinculado ao planejamento estratégico de recursos humanos, 2018); 6.8. (Distribuição de funcionários de acordo com a duração do contrato, 2018) estão disponíveis on-line no Anexo F.

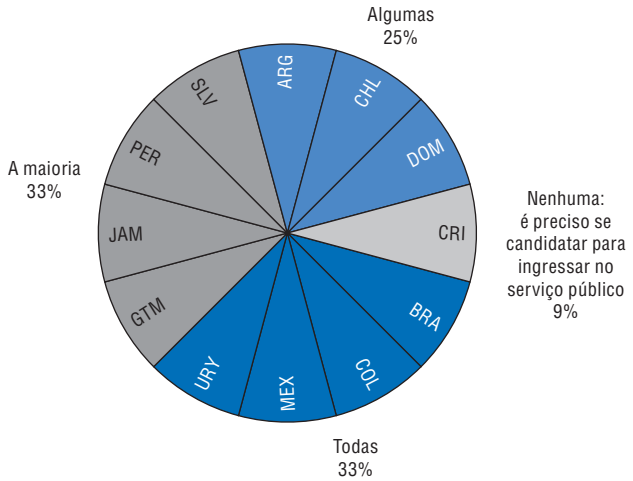
6.4. Processo de recrutamento do funcionalismo público, 2018

País	Tipo de processo			Instituição que administra o concurso	
	Concurso	Candidatura direta para cargos específicos	Depende do cargo	Central	Cada ministério/organização
Argentina	●	❍	❍	●	❍
Brasil	●	❍	❍	❍	●
Chile	●	●	●	●	●
Colômbia	●	❍	❍	●	❍
Costa Rica	●	●	❍	●	❍
El Salvador	❍	●	❍	❍	❍
Guatemala	❍	❍	●	❍	❍
Jamaica	❍	●	❍	❍	❍
México	●	❍	❍	❍	●
Peru	●	❍	❍	❍	●
República Dominicana	●	❍	❍	❍	●
Uruguai	❍	●	❍	❍	❍
Total da ALC					
● Sim	8	5	2	4	5
❍ Não	4	7	10	8	7
Total da OCDE					
● Sim	21	15	9	13	13
❍ Não	15	21	27	23	23

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174402

6.5. Proporção de vagas publicadas e abertas ao recrutamento externo, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174421

Devido ao ambiente em constante mudança no qual os governos operam, surgem constantemente desafios que demandam novas respostas de políticas, o que exige uma administração pública flexível e capaz de se adaptar. Portanto, o setor público como empregador, bem como os diretivos públicos de cada instituição, devem poder alterar a composição e a dimensão da força de trabalho quando necessário (devido a mau desempenho, crise fiscal etc.). Ter mecanismos que permitam essa flexibilidade — com justificativas razoáveis — e utilizá-los efetivamente quando necessário é essencial para garantir a eficácia das políticas e o uso eficiente dos recursos públicos. No contexto dos países da América Latina e do Caribe (ALC), essa flexibilidade precisa ser equilibrada por salvaguardas contra decisões relacionadas ao pessoal que se baseiem em considerações políticas.

Os resultados da pesquisa com os países da ALC indicam que a maioria possui regulamentos sobre a demissão de servidores efetivos em certos casos. Em 83% dos países pesquisados, o regime jurídico permite a demissão devido a reestruturação e em 100% devido a mau desempenho (embora raramente ocorra). No Brasil e no Uruguai, a lei proíbe a demissão por reestruturação e, na Argentina, a demissão de um funcionário só é possível se a função e os cargos a ela associados forem eliminados da estrutura organizacional e o servidor optar por não ser redistribuído. Os regimes jurídicos permitem que os funcionários sejam demitidos devido a reestruturação em 86% dos países da OCDE e devido a mau desempenho em 97% deles.

A demissão de funcionários públicos não é uma prática comum, apesar das disposições jurídicas para tanto. De acordo com os resultados da pesquisa, apenas 33% dos países que permitem a demissão de funcionários devido a reestruturação o fazem regularmente. Outros 33% raramente o fazem, e apenas um país recorre a essa opção ocasionalmente. Na OCDE, somente 19% dos países relataram demissões infrequentes devido a razões relacionadas à gestão (36% o fazem ocasionalmente e os 22% restantes informam demissões regulares). No caso de demissões por mau desempenho, 15% dos países da OCDE relataram usar esse mecanismo com frequência.

Provavelmente devido à rigidez que existe na prática, conforme explicado acima, os países da ALC optaram por mecanismos alternativos de reestruturação de seu funcionalismo público. Um deles é o recrutamento de funcionários com contratos de prazo fixo (em vez de cargos de provimento efetivo), para os quais há menos restrições legais e processuais em caso de rescisão. Eles constituem atualmente 24% dos funcionários de países da ALC. Há grandes diferenças entre os países: em El Salvador não há funcionários com contrato de prazo fixo, mas a proporção alcança 92% na República Dominicana (consultar a seção sobre recrutamento).

Outra estratégia tem sido a de oferecer pacotes de demissão voluntária; 67% dos países relataram ter usado essa iniciativa nos últimos anos (programas de aposentadoria antecipada na Argentina, Chile, El Salvador e Jamaica e de demissão voluntária na Colômbia, Costa Rica, Guatemala e México). Somente o Brasil, o Peru e o Uruguai não utilizaram esses métodos.

Em comparação, 31% dos países da OCDE relataram ter programas regulares para incentivar desligamentos voluntários. No entanto, durante a última crise econômica e financeira, os países da OCDE implementaram diversas medidas (congelamentos de renda, cortes transversais de empregos, terceirização, demissão voluntária) que lhes permitiram gerenciar com maior velocidade e impacto o número de cargos.

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países da ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

Leitura complementar

Cortázar, J. et al. (2014). "The future agenda: Strategies and key tasks for enhancing the civil service in Latin America", em J. Cortázar, M. Lafuente e M. Sangines, *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

OCDE (2015). *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en*.

OCDE (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264166707-en*.

Notas às figuras

6.9. Brasil, Peru e Uruguai não responderam à pergunta sobre os pacotes de aposentadoria antecipada.

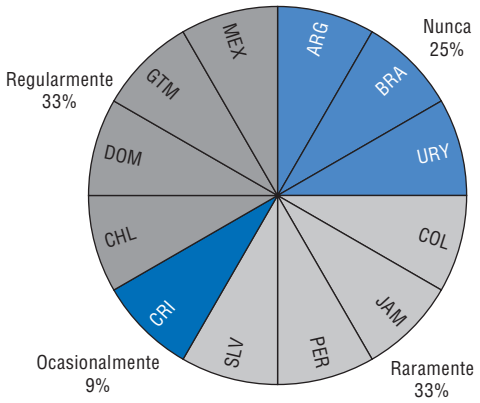
6.9. Possibilidade de reestruturar o funcionalismo público, 2018

País	Possibilidade de demitir funcionários devido a reestruturação			Existência de pacotes de aposentadoria antecipada		
	O empregado recebe uma indenização	O governo é antes obrigado a propor a redistribuição do funcionário	Não é possível	Com indenização rescisória motivadora	Com pacote motivador de aposentadoria antecipada	Não existe
Argentina	❍	❍	●	❍	●	❍
Brasil	❍	❍	●	...	...	...
Chile	●	❍	❍	❍	●	❍
Colômbia	●	❍	❍	❍	●	❍
Costa Rica	●	●	❍	●	❍	❍
El Salvador	●	❍	❍	❍	●	❍
Guatemala	●	❍	❍	●	❍	❍
Jamaica	❍	●	❍	❍	●	❍
México	❍	❍	❍	●	❍	❍
Peru	●	❍	❍	...	...	...
República Dominicana	●	❍	❍	❍	❍	●
Uruguai	❍	❍	●	...	...	...
Total da ALC						
● Sim	7	2	3	3	5	1
❍ Não	5	10	9	6	4	8
Total da OCDE						
● Sim	17	18	5	6	5	23
❍ Não	19	18	31	30	31	13

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174440

6.10. Frequência de demissões na administração central por reestruturação, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174459

O treinamento é uma importante função da gestão de recursos humanos (GRH), especialmente para as capacidades que se tornam rapidamente obsoletas no âmbito de organizações públicas que buscam manter uma força de trabalho estável. A maior parte dos países da América Latina e do Caribe (ALC) costuma atribuir ao treinamento um papel de destaque. Entretanto, devido à complexidade e escala, sua concepção e implementação representam um desafio e dependem de vários aspectos, como coordenação e execução, planejamento da oferta e currículos de treinamento.

Na ALC, existem dois modelos principais de gestão para a coordenação e execução de atividades de treinamento. Em 67% dos casos, há apenas uma única instituição cuja função é coordenar, promover e gerenciar o treinamento para todo o governo central. Nos 33% restantes, essas responsabilidades são delegadas aos ministérios ou departamentos. Entre os países da OCDE, 31% centralizam as responsabilidades de treinamento em uma instituição; em 69% elas são compartilhadas.

Além disso, 83% dos países da ALC têm uma estratégia de treinamento para todo o governo (apenas no Chile e na Guatemala existem mais estratégias diferenciadas por ministério ou agência), em comparação com 64% dos países da OCDE (conforme relatado em 2019).

Os países da ALC e da OCDE usam instrumentos semelhantes para planejar a oferta de treinamento. A detecção da necessidade de treinamento é baseada na análise de programas e prioridades do governo (em 75% dos países da ALC e em 67% dos da OCDE) e na avaliação do desempenho (67% da ALC e 69% da OCDE), o que reflete a intenção de relacionar o treinamento, a capacidade dos servidores públicos e a produtividade do setor público. Tanto nos países da ALC quanto da OCDE, as preferências e a autopercepção dos funcionários públicos são levadas em consideração ao se estruturar a oferta de treinamento. A maioria dos países da ALC usa levantamentos com os funcionários (53%). Nos países da OCDE, 39% usam autoavaliações para decidir quais são as necessidades de treinamento. Na Guatemala, os diretivos prestam informações a esse respeito.

Existe um interesse cada vez maior nos países da ALC de oferecer treinamentos on-line (92%) a fim de ampliar a cobertura e reduzir os custos diretos. O fato de contarem com uma estratégia de treinamento integrada e holística foi destacado por 58% dos países. Com relação às áreas, 58% opinaram que o treinamento da liderança executiva é uma prioridade, enquanto 50% estão interessados em capacidades digitais ou de TI. Entre os países da OCDE, uma proporção maior prioriza o desenvolvimento da liderança executiva (68%), visando, portanto, um segmento muito específico de funcionários. O desenvolvimento de treinamento on-line também é uma área de foco (58%).

Em termos do treinamento de novos funcionários, 67% dos países da ALC (Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México, Peru e Uruguai) têm planos padronizados para isso (embora, no caso do México e do Peru, haja variação entre os ministérios). Além disso, 33% dos países da ALC (Argentina, Chile, Colômbia e República Dominicana) diferenciam o treinamento por nível de tempo de serviço e, em 17% (Brasil e Jamaica), apenas alguns funcionários recebem treinamento inicial. Somente El Salvador não oferece treinamento padronizado para novos funcionários. Na OCDE, 28% dos países oferecem treinamento padronizado a todos, 25% oferecem treinamento diferenciado e 31% treinam apenas alguns funcionários. Além disso, na França, Alemanha, Itália e Espanha, os funcionários públicos devem frequentar uma instituição de formação específica antes de assumirem o cargo. Nenhum país da ALC informou ter esse tipo de formação prévia.

Por fim, o treinamento nos países da ALC é principalmente relevante para o desenvolvimento profissional dos funcionários públicos. Em 67% dos países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, República Dominicana e Uruguai), o treinamento é um requisito para promoção, embora quase não influencie outros incentivos, como aumento salarial no mesmo cargo (17%) ou distribuição de benefícios (0%). Essa tendência é semelhante à da OCDE, embora muito mais atenuada, uma vez que o treinamento apenas influi nas promoções em 31% dos países.

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016, exceto pela pergunta sobre a estratégia de treinamento para todo o funcionalismo público, que foi atualizada em 2019. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

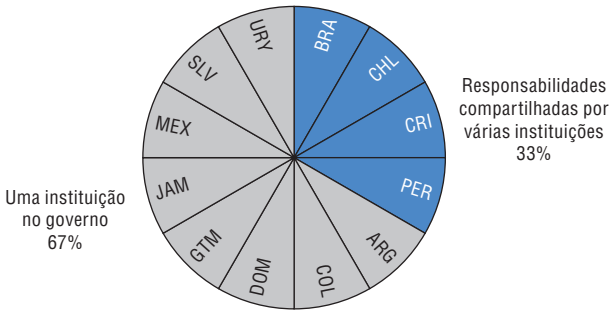
Leitura complementar

OCDE (2019). *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/ef660e75-en*.

Notas às figuras

6.14. (Relação entre treinamento e desenvolvimento da carreira, 2018) está disponível on-line no Anexo F.

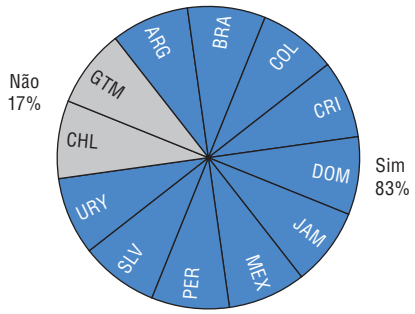
6.11. Instituição responsável pela coordenação, promoção e gerenciamento do aprendizado para a administração pública central, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174478

6.12. Existência de uma estratégia de treinamento ou plano de ação para todo o funcionalismo público, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174497

6.13. Identificação de necessidades e prioridades atuais de treinamento, 2018

País	Identificação das necessidades de treinamento por meio de…					Prioridades de treinamento				
	Avaliações de programas e prioridades do governo	Avaliações de desempenho	Levantamentos com funcionários	Processo estratégico de planejamento da força de trabalho	Estudos aprofundados sobre a defasagem de capacidades	Desenvolvimento de cursos on-line	Estratégia de treinamento para todo o governo	Treinamento e assessoramento da liderança executiva	Treinamento de capacidades digitais/TI	Mecanismos de coordenação para o treinamento do servidor público
Argentina	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	●
Brasil	●	❍	❍	❍	❍	❍	●	●	❍	❍
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	❍	❍
Colômbia	●	●	●	●	❍	●	●	●	●	❍
Costa Rica	●	●	●	❍	❍	●	❍	●	●	❍
El Salvador	●	●	●	❍	●	●	●	●	❍	❍
Guatemala	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍	❍	●	❍
Jamaica	●	●	❍	●	❍	●	❍	●	❍	●
México	●	●	●	●	●	●	●	❍	●	●
Peru	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	❍	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●	❍	●
Uruguai	●	❍	●	❍	❍	●	●	❍	●	❍
Total da ALC										
● Sim	9	8	7	5	4	11	7	7	6	5
❍ Não	3	4	5	7	8	1	5	5	6	7
Total da OCDE										
● Sim	24	25	14	14	11	21	15	24	11	12
❍ Não	12	11	22	22	25	15	21	12	25	24

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174516

A avaliação do desempenho envolve o planejamento, a motivação e a apreciação das contribuições dos funcionários ao desempenho do setor público. Pode ser uma das ferramentas mais poderosas para tornar o serviço público mais eficaz. No entanto, é geralmente difícil de implementar, pois depende de objetividade. A análise da avaliação do desempenho exige não apenas a consideração de sua cobertura no funcionalismo público, mas também os instrumentos utilizados, o que é medido, o uso de regras específicas para avaliar o pessoal e o impacto dos resultados da avaliação em outras áreas da gestão de recursos humanos (GRH), como o desenvolvimento profissional.

Quanto à cobertura, 92% dos países da América Latina e do Caribe (ALC) constantes da pesquisa informaram usar algum tipo de avaliação de desempenho para todos ou quase todos os servidores públicos (exceto no Peru, onde a avaliação está na fase piloto). Esses altos níveis de cobertura, no entanto, em muitos casos refletem uma obrigação jurídica implementada para fins de conformidade, carecendo de uma metodologia de avaliação sólida e de um uso significativo dos resultados. Além disso, 75% dos países da ALC na pesquisa informaram que também avaliam o desempenho no nível da equipe (todos, exceto Argentina, Costa Rica e El Salvador). Esse uso generalizado da avaliação do desempenho dos servidores públicos é muito semelhante ao dos países da OCDE, 89% dos quais relataram implementação generalizada de avaliação do desempenho individual, e outros 5,5% relataram que apenas algumas organizações realizam tais avaliações. Entretanto, apenas 28% dos países da OCDE avaliam o desempenho das equipes, como França, Alemanha, Coreia e Suécia.

Tanto nos países da ALC como nos da OCDE, geralmente não se usam cotas (limites para a quantidade de funcionários avaliados em cada categoria, como, por exemplo, excelente, muito bom, bom etc.) na avaliação dos funcionários. De acordo com os resultados, 75% dos países da ALC da amostra não utilizam cotas para as categorias. Somente o Brasil as utiliza em algumas instituições, enquanto na Colômbia e na República Dominicana a maioria das instituições as utiliza. De forma semelhante, 72% dos países da OCDE não usam esse tipo de sistema. Os únicos países que as utilizam para todos ou quase todos os funcionários são os seguintes: Alemanha, Coreia, Hungria, Israel, Itália, Portugal e República Tcheca. O uso dessa regra, comum no setor privado, poderia ser importante para evitar que todos os funcionários fossem classificados no topo da escala. No entanto, sua implementação não está isenta de dificuldades, como ocorre no caso de pequenas unidades, por exemplo, ou quando os diretivos simplesmente revezam os funcionários entre os diferentes níveis para evitar conflitos.

Três quartos dos países da ALC informaram que a avaliação do desempenho tem uma importância média ou alta na definição da progressão na carreira, semelhante aos países da OCDE (72%). Outros 75% dos países da ALC consideram que o desempenho é relevante para a continuidade do servidor no funcionalismo público (em comparação com 53% na OCDE). Mais países da OCDE relataram que o desempenho é importante para o estabelecimento da remuneração (75% versus 58% dos países da ALC).

A avaliação do desempenho pode, em teoria, ter um grande impacto na determinação da demissão por mau desempenho. Todos os países da ALC relataram que isso só acontece muito raramente. Somente o Chile (com uma média de 22 casos por ano, de 2013 a 2017) e a Costa Rica (0,5 casos por ano, de 2013 a 2018) apresentaram dados; em ambos, esse número foi de aproximadamente um em cada 10 mil servidores públicos. Na OCDE, embora seja possível em 97% dos países (exceto a Turquia), 86% relataram que isso ocorre muito raramente. Apenas quatro países o fazem regularmente (Hungria, Noruega, Reino Unido e Suíça). A Austrália (média de 84 casos por ano, de 2011 a 2015), o Canadá (60) e a França (82) foram os únicos países que forneceram dados. Ainda assim, nesses países, a proporção de demissões em relação à dimensão do funcionalismo público é ínfima.

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

Leitura complementar

Iacoviello, M. e L. Strazza (2014). "Diagnostic of the civil service in Latin America", em J.C. Cortázar, M. Lafuente and M. Sanginés (eds), *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *https://publications.iadb.org/en/serving-citizens-decade-civil-service-reforms-latin-america-2004-13*.

OCDE (2016). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264267190-en*.

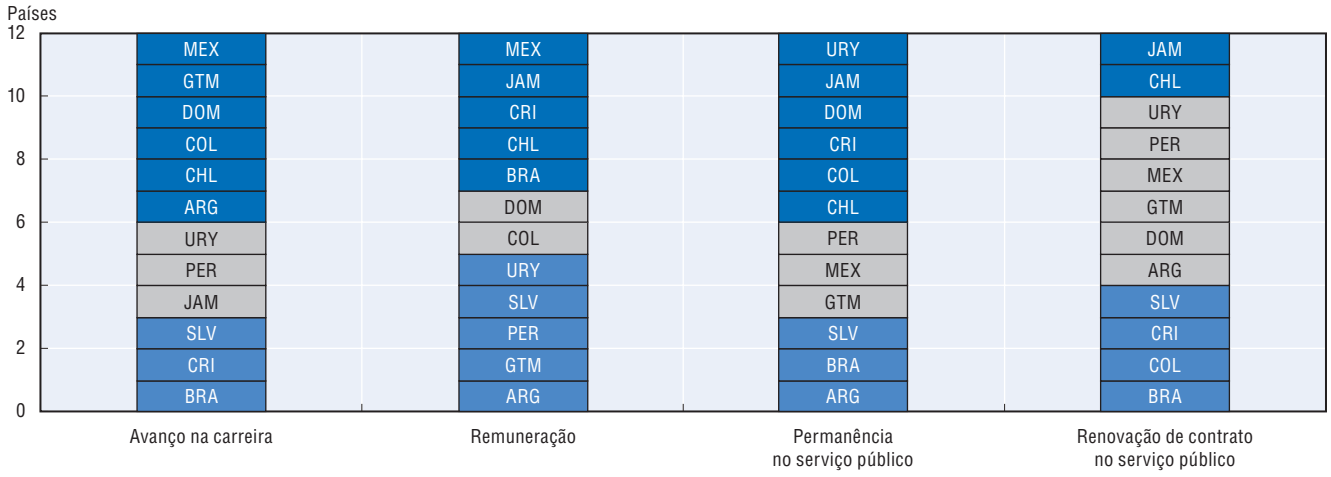
6.15. Avaliação do desempenho na administração central, 2018

País	Avaliação do desempenho formal é obrigatória para funcionários do governo	Uso de sistemas de cotas de categorias pela instituição na avaliação dos funcionários	Avanço no sentido da avaliação formal do "desempenho da equipe"
Argentina	●	❍	❍
Brasil	●	◖	●
Chile	●	❍	●
Colômbia	●	●	●
Costa Rica	●	❍	❍
El Salvador	●	❍	❍
Guatemala	●	❍	●
Jamaica	●	❍	●
México	●	❍	●
Peru	❍	❍	●
República Dominicana	●	●	●
Uruguai	●	❍	●
Total da ALC			
● Todos ou quase todos	11	2	9
◖ Apenas alguns	0	1	
❍ Não	1	9	3
Total da OCDE			
● Todos ou quase todos	32	7	10
◖ Apenas alguns	2	3	
❍ Não	2	26	26

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174535

6.16. Relevância do bom desempenho para progressão na carreira, 2018



	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE
Baixa	3	10	5	9	3	17	4	20
Média	3	9	2	10	3	15	6	12
Alta	6	17	5	17	6	4	2	4

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174554

A remuneração é um elemento fundamental da gestão de recursos humanos (GRH). Para os servidores públicos, esta é, provavelmente, a compensação mais importante pelo seu trabalho. Para os governos, especialmente na América Latina e no Caribe (ALC), a gestão salarial é uma função crucial que regula os incentivos e as repercussões na sustentabilidade fiscal do país. Sistemas remuneratórios equilibrados contribuem para atrair, motivar e reter funcionários sem comprometer a saúde fiscal. Pelo contrário, sistemas remuneratórios distorcidos têm um impacto negativo na GRH. Desse modo, é fundamental considerar as regras que afetam o sistema salarial, como o esquema de negociação e os critérios usados para a definição da escala salarial.

Nos países da ALC em que existem dados disponíveis, assim como na maioria dos países da OCDE, a remuneração costuma ser negociada centralmente entre o governo e os sindicatos. Isso significa que uma única negociação estabelece ajustes salariais para todos os servidores públicos. A centralização possibilita que se negocie considerando a saúde geral das despesas públicas, enquanto a delegação confere margem de ação aos ministérios, mas com o risco de gerar grandes disparidades entre eles e despesas gerais mais altas.

Quase três quartos dos países da ALC informaram o uso de um esquema centralizado para a negociação dos salários. Entretanto, existem diferenças. Enquanto o Chile, a Colômbia e a Costa Rica são mais centralizados, outros países, como Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, México e Uruguai, realizam reajustes descentralizados ou por departamento/setor, mas sempre de acordo com as regras e limites da folha de pagamento definidos pela autoridade orçamentária. O Peru informou um esquema descentralizado, mas desde novembro de 2018 a negociação coletiva é proibida por lei. Na Jamaica, os salários são fixados por recomendação do executivo.

Em 69% dos países da OCDE, as negociações também são centralizadas entre governos e sindicatos. No entanto, uma característica interessante em alguns países da OCDE, ausente na ALC, é a existência de uma comissão de análise independente que fornece evidências e parâmetros objetivos alinhados ao contexto econômico e institucional, além de fazer recomendações.

No tocante aos critérios para definição do salário-base nos diferentes níveis hierárquicos, a prática mais comum é a utilização de parâmetros funcionais — como o trabalho em si a ser realizado e a experiência específica necessária para exercê-lo —, em vez de características pessoais, como idade e tempo de serviço. Essa é uma constante em todos os segmentos, dos cargos de direção aos de assistentes administrativos. Em relação ao desempenho, em 33% dos países da ALC, ele é prioridade no cálculo da remuneração de diretivos e, em 25%, no cálculo da remuneração de profissionais, assistentes técnicos e administrativos. Em 67% dos países da OCDE, o desempenho é bastante relevante na determinação da remuneração da equipe de assessores técnicos; para as outras categorias, uma proporção semelhante à dos países da ALC o considera extremamente importante.

Em relação aos critérios para definição de bônus, o tempo de serviço ainda tem mais peso do que o desempenho nos países da ALC. Apesar de 67% oferecerem adicionais por tempo de serviço (somente Brasil, Peru, República Dominicana e Uruguai não o fazem), alguns países vêm diminuindo seu peso. Na OCDE, 69% ainda concedem um adicional por tempo de serviço (embora 31% tenham reduzido sua proporção em relação à remuneração geral).

No tocante à gratificação de desempenho, 42% dos países da amostra da ALC informaram usar esse mecanismo. Embora sua implementação seja na maior parte descentralizada entre as instituições individuais, o Brasil, o Chile e o Uruguai costumam vincular seus esquemas para esse tipo de gratificação ao desempenho institucional ou da equipe, enquanto a Costa Rica e a Jamaica costumam aplicá-la individualmente (BID, 2014). Nos países da OCDE, 83% têm algum tipo de gratificação de desempenho, a qual é implementada por meio de bonificações anuais ou aumentos salariais.

Metodologia e definições

Os dados da ALC são de 2018 e foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018. A pesquisa teve a participação de 12 países da ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Peru, República Dominicana e Uruguai). Os dados da OCDE são de 36 países, referem-se a 2016 e foram coletados por meio da Pesquisa sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016. Foram entrevistados principalmente altos funcionários dos ministérios e órgãos responsáveis pelo emprego público e pelo gerenciamento do funcionalismo público. O foco principal eram as práticas e as instituições de GRH na administração pública central no âmbito do governo federal/nacional.

São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.

Leitura complementar

BID (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *https://publications.iadb.org/en/serving-citizens-decade-civil-service-reforms-latin-america-2004-13*.

OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264280724-en*.

Notas às figuras

6.19. (Fatores mais importantes para a determinação do salário-base por função, 2018) está disponível on-line no Anexo F.

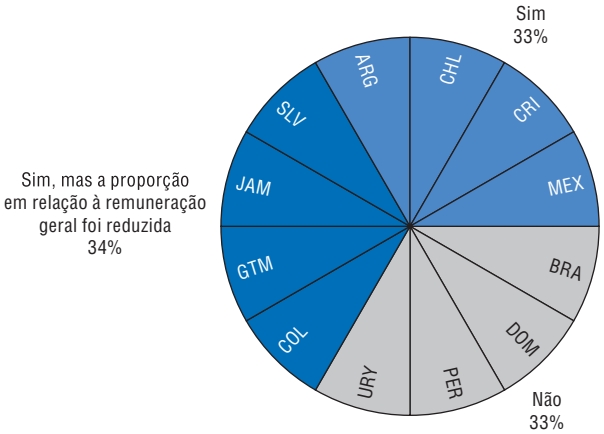
6.17. Determinação do salário-base e remuneração por desempenho, 2018

País	Determinação do salário-base				Remuneração por desempenho
	Negociação única e abrangente para todo o setor governamental central/nacional/federal	Negociação centralizada, com possibilidade de ajustes descentralizados	Remuneração baseada em recomendações do poder executivo	Negociações centralizadas, com ajustes por departamento/setor	
Argentina	❍	●	❍	❍	❍
Brasil	❍	●	❍	❍	●
Chile	●	❍	❍	❍	●
Colômbia	●	❍	❍	❍	❍
Costa Rica	●	❍	❍	❍	●
El Salvador	❍	❍	❍	●	❍
Guatemala	❍	❍	❍	●	❍
Jamaica	❍	❍	●	❍	●
México	●	●	●	❍	❍
Peru	❍	❍	❍	❍	❍
República Dominicana	❍	❍	●	❍	❍
Uruguai	❍	●	❍	●	●
Total da ALC					
● Sim	4	4	3	3	5
❍ Não	8	8	9	9	7
Total da OCDE					
● Sim	21	5	6	6	30
❍ Não	15	31	30	30	6

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018; Pesquisa OCDE sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2016.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174573

6.18. Adicional por tempo de serviço, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos nos governos centrais/federais da América Latina e do Caribe 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174592

© OCDE 2020

Capítulo 7

Política e governança regulatória

Os efeitos diários da regulação podem ser sentidos em toda parte: locais de trabalho seguros para os cidadãos, proteção do meio ambiente e estabelecimento de condições para a atuação das empresas. No entanto, regulações mal planejadas ou mal administradas podem trazer riscos aos cidadãos, agravar os efeitos ambientais e reduzir o investimento privado. Pior ainda, normas elaboradas de maneira inadequada podem não atingir seus objetivos e levar à falta de confiança nas instituições e nos governos em geral.

Os governos dos países da OCDE adotaram amplamente políticas regulatórias para garantir a qualidade de sua regulação (OCDE, 2018). A política regulatória se refere ao conjunto de normas, procedimentos e instituições estabelecido pelos governos com o objetivo explícito de formular, administrar e modificar regulamentações. Os elementos centrais da política regulatória são o uso de evidências e a participação das partes interessadas (*stakeholders*) para melhorar essas três etapas.

Os países da América Latina e do Caribe (ALC) estão cada vez mais atentos à qualidade de sua regulação. Desde 2015, vários países da ALC, tanto membros como não membros da OCDE, estabeleceram ou reformaram sua base jurídica, a fim de promover melhor a qualidade regulatória. Argentina, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Peru e República Dominicana adotaram novos documentos de políticas públicas que detalham os princípios de sua política regulatória. O Chile introduziu novas medidas para melhorar a qualidade da regulação, e o México fortaleceu a legislação vigente para essa política, mediante a aprovação da nova Lei Geral de Melhoria Regulatória e a determinação de que as autoridades públicas de todos os níveis do governo têm a obrigação de adotar políticas que melhorem a qualidade da regulação. Além disso, todos os países da pesquisa — exceto Brasil, Chile e Peru — atribuíram a responsabilidade pela reforma regulatória a um ministro específico ou a um funcionário de alto escalão, a fim de garantir a continuidade do apoio político.

O alcance das políticas regulatórias ainda é limitado em muitos países da ALC. A redução da carga administrativa e a simplificação da regulação são fortes justificativas para os governos adotarem políticas regulatórias e investirem em capacidade para melhorar a qualidade da regulação. Isso pode ser observado, por exemplo, na Argentina, no Peru e na República Dominicana. Poucos países foram além desse enfoque e adotaram uma perspectiva mais ampla da qualidade regulatória, abrangendo sua formulação, aplicação e avaliação. O México continua sendo a exceção na região no que diz respeito à profundidade e à extensão dos requisitos para o uso de ferramentas de políticas regulatórias.

Apesar das reformas recentes, o quadro institucional da política regulatória nos países da ALC precisa ser mais desenvolvido. O investimento na atribuição de funções e no desenvolvimento de capacidade de supervisão é essencial para garantir a aplicação uniforme da política regulatória na prática. Além das medidas recentes de reforma, países como a Argentina, El Salvador e Equador reformularam seus arranjos institucionais ou estabeleceram novos órgãos responsáveis pela promoção dessas políticas. As funções desses órgãos compreendem desde a coordenação da política regulatória em todos os níveis de governo até a supervisão de programas de simplificação administrativa e a garantia da qualidade jurídica da regulação. Contudo, mecanismos de supervisão eficazes, como a possibilidade de examinar a qualidade da análise do impacto regulatório (AIR) ou determinar se as consultas são levadas em consideração pelos reguladores, são menos frequentes nos países da ALC em comparação com os países da OCDE em geral. A adoção desses mecanismos continua sendo um desafio importante em toda a região.

Metodologia e definições

O indicador de política regulatória e governança (iREG) de 2019 para a América Latina vale-se das respostas às pesquisas OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança de 2015–2016 e 2019. Os países pesquisados em 2015–2016 foram Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. A pesquisa de 2019 apresenta informações atualizadas sobre os países mencionados, além de dados da Argentina, de El Salvador e da República Dominicana, os quais foram levantados pela primeira vez nesse ano. As respostas são de funcionários do governo e descrevem a situação em 31 de março de 2019. Os dados dizem respeito às regulações iniciadas pelo executivo em âmbito nacional, com foco em regulações infralegais.

O termo regulação se refere ao conjunto diverso de instrumentos mediante os quais os governos estabelecem condições a serem respeitadas por empresas e cidadãos. Ministro é aquele que exerce a função política mais alta de uma pasta. Alto funcionário é um servidor público do mais alto escalão no ministério, por exemplo, secretário permanente, secretário de departamento, secretário de Estado, secretário-geral ou vice-ministro.

Leitura complementar

OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264303072-en*.

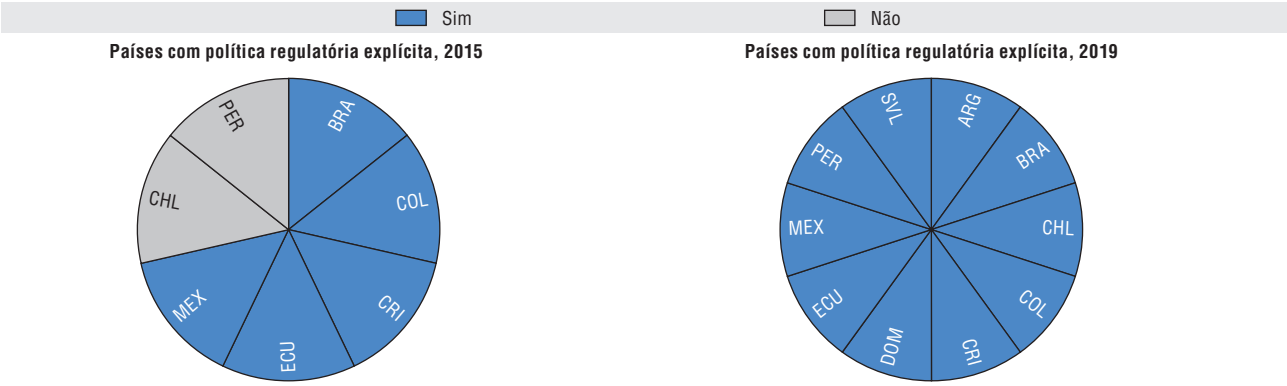
OCDE (2012). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. OECD, Paris, *https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf*.

Querbach, T. e C. Arndt (2017). "Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n.º 7. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/2cb29d8c-en*.

Notas às figuras

Os dados de 2015 são do Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. Os dados de 2019 incluem também Argentina, El Salvador e República Dominicana.

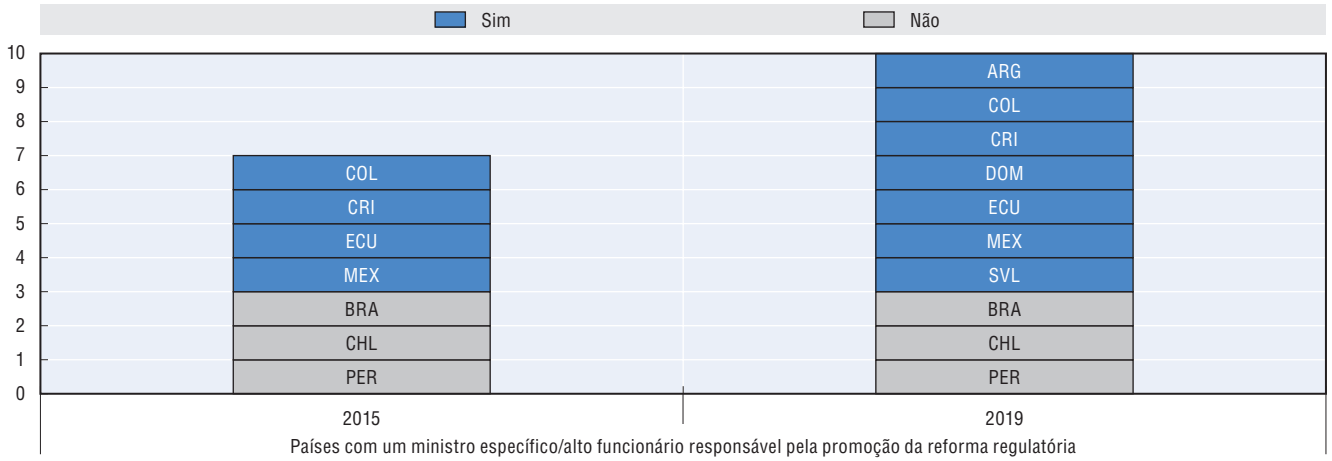
7.1. Política explícita sobre qualidade regulatória, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174611

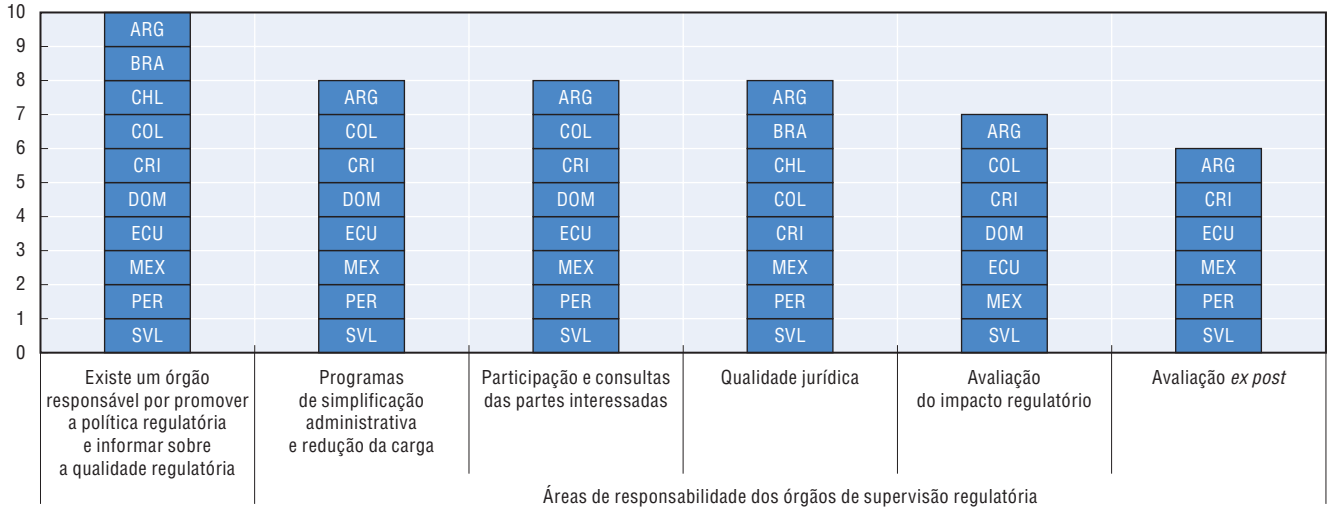
7.2. Países em que a responsabilidade pela qualidade regulatória cabe a uma autoridade de alto nível, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174630

7.3. Órgãos que promovem e monitoram a política regulatória e suas funções, 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174649

Com a participação daqueles que arcam com os custos ou usufruem dos benefícios das regulações, como as empresas, os consumidores e outras partes interessadas, os órgãos reguladores podem obter informações daqueles que estão "em campo", ampliando a base de evidências e melhorando assim a qualidade da regulação.

Os países da América Latina e do Caribe (ALC) estão comprometidos com o envolvimento das partes interessadas na elaboração de regulações infralegais. No entanto, os indicadores de política regulatória e governança (iREG) mostram que a elaboração de sistemas eficazes de consulta às partes interessadas está atrasada em relação aos países da OCDE. Por exemplo, todos os países da ALC têm exigências legais para o envolvimento das partes interessadas na formulação de regulações infralegais. No entanto, embora tenha havido melhoras, não se percebe sistematicamente a aplicação desses requisitos na prática.

É importante envolver as partes interessadas em várias etapas do processo de elaboração das normas, mesmo antes da decisão de regular, quando suas contribuições servem para identificar a dimensão dos problemas referentes às políticas e as possíveis soluções. O sentido de apropriação também se fortalece, pois, quando o propósito da regulação é entendido, seu cumprimento se torna mais provável. A maioria dos países da ALC faz consultas iniciais apenas no caso de algumas regulações, o que revela que esta ainda não é uma prática comum na região.

Por outro lado, todos os países da ALC realizam consultas para projetos de regulação, o que é essencial para identificar efeitos não intencionais e problemas práticos, além de verificar a qualidade dessas propostas. No entanto, ao contrário do que ocorre na maioria dos países da OCDE, na maior parte dos países da ALC isso se restringe a consultas setoriais ou específicas ou à participação no caso de regulação que afete grupos específicos da população. As exceções são Colômbia, Costa Rica e México, que possuem sistemas de consulta mais sistemáticos.

A eficácia dessas consultas depende em parte da disponibilidade de meios para a apresentação dos comentários. Os países da ALC realizam cada vez mais consultas on-line e, em todos os países, pelo menos alguns órgãos reguladores têm websites para receber as opiniões sobre os projetos de regulação.

Seria benéfico para os países da ALC aumentar a transparência de seus processos de consulta. Os comentários recebidos devem ser considerados para identificar as melhores opções de políticas públicas e melhorar a regulação. Além disso, deve-se informar às partes interessadas como suas contribuições são usadas para que o processo seja percebido como justo, aumentando a confiança no processo de estabelecimento de normas e a aceitação da regulação (Lind e Arndt, 2016). Os países da ALC ainda carecem de mecanismos eficazes para incorporar e aproveitar essas contribuições. Somente em quatro países os órgãos reguladores têm a obrigação de considerá-las no estabelecimento da regulação final. E somente no Brasil e na Colômbia os reguladores são obrigados a responder a esses comentários. Entretanto, na Costa Rica, no México e no Peru, mesmo quando não há exigência legal nesse sentido, alguns órgãos reguladores respondem aos comentários.

Por fim, os países da ALC podem garantir a participação sistemática das partes interessadas melhorando seus mecanismos de coordenação e supervisão. Também se poderiam beneficiar da avaliação do desempenho de seus processos de envolvimento das partes interessadas para identificar áreas de melhoria, prática esta muito rara na região.

Metodologia e definições

O indicador iREG para o envolvimento das partes interessadas tem como base as práticas descritas na Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança 2012. Quanto mais dessas práticas um país tiver adotado, maior a pontuação de seu indicador. O indicador composto tem quatro categorias igualmente ponderadas: metodologia, supervisão e controle de qualidade, adoção sistemática e transparência. A pontuação máxima para cada categoria é 1, e a pontuação total para o indicador composto varia de 0 a 4. O Anexo C contém mais informações sobre a metodologia. O conjunto de dados subjacente aos indicadores pode ser acessado em *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

O indicador iREG de 2019 para a América Latina vale-se das respostas às pesquisas OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança de 2015–2016 e 2019. Os países pesquisados em 2015–2016 foram Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. A pesquisa de 2019 apresenta informações atualizadas sobre os países mencionados, além de dados da Argentina, de El Salvador e da República Dominicana, os quais foram levantados pela primeira vez nesse ano. As respostas são de funcionários do governo e descrevem a situação em 31 de março de 2019. Os dados dizem respeito às regulações iniciadas pelo executivo em âmbito nacional, com foco em regulações infralegais.

O termo regulação se refere ao conjunto diverso de instrumentos mediante os quais os governos estabelecem condições a serem respeitadas por empresas e cidadãos. As regulações infralegais são criadas pelo executivo e são geralmente aprovadas pelo chefe de governo, ministro ou conselho de governo.

Leitura complementar

Lind, E. e C. Arndt (2016). "Perceived fairness and regulatory policy: A behavioural science perspective on government-citizen interactions". *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n.º 6., OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/1629d397-en*.

OCDE (no prelo). *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*. OECD Publishing, Paris.

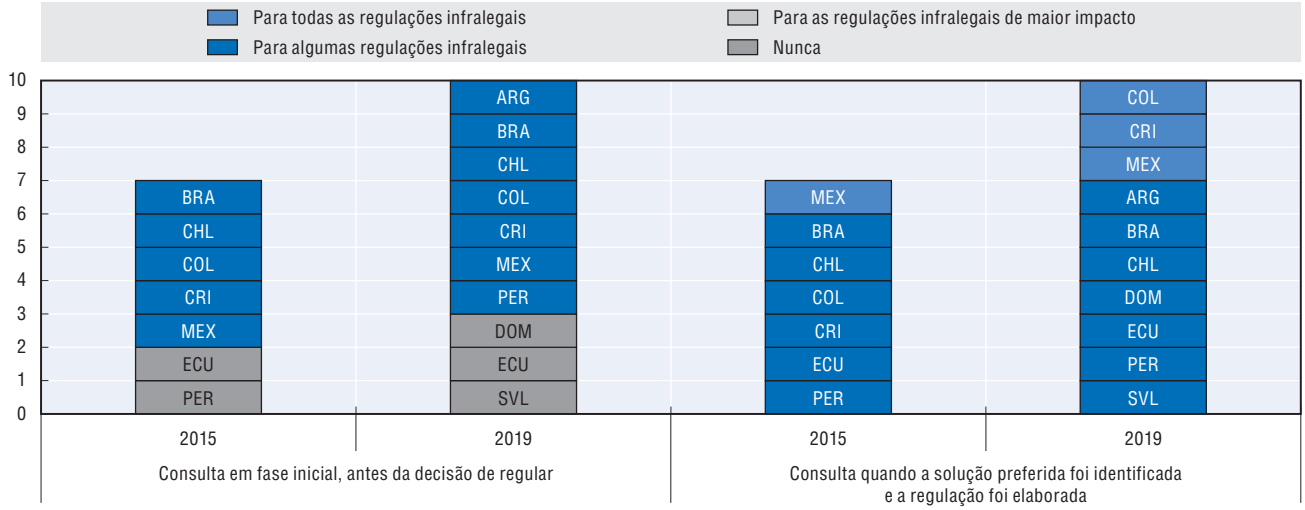
OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264303072-en*.

Notas às figuras

Os dados de 2015 são do Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. Os dados de 2019 incluem também Argentina, El Salvador e República Dominicana.

7.6. Os dados dos países da OCDE provêm dos indicadores iREG da OCDE de 2015 e 2018.

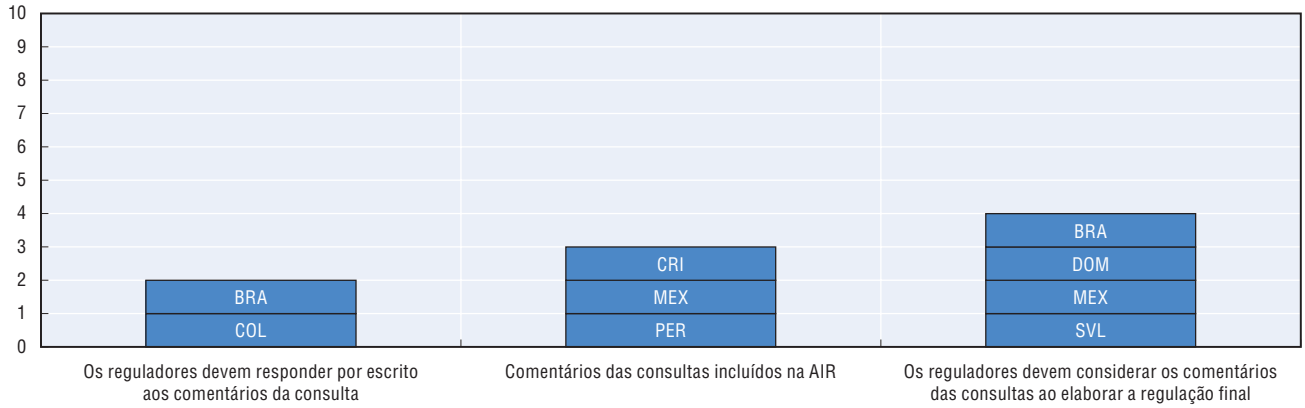
7.4. Participação das partes interessadas em diferentes etapas da elaboração de regulações, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174668

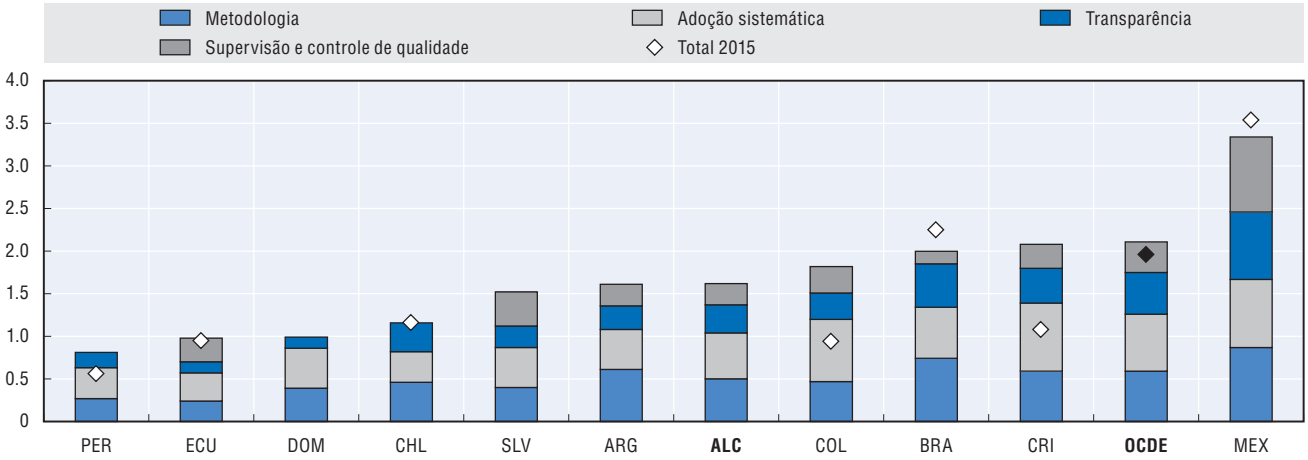
7.5. Consideração dos comentários recebidos nas consultas, 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174687

7.6. Participação das partes interessadas na elaboração de regulações infralegais, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019; Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) 2015 e 2018, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm e http://oe.cd/ireg*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174706

A análise de impacto regulatório (AIR) é uma ferramenta fundamental para melhorar a qualidade do processo decisório governamental. É uma maneira de identificar e avaliar os possíveis efeitos positivos e negativos que as regulações futuras possam ter sobre o meio ambiente, a sociedade e a economia em geral. A AIR deve comparar maneiras alternativas de abordar os problemas de políticas públicas e destacar a opção que poderia trazer o maior benefício líquido à sociedade. Além de contribuir para que as intervenções do governo sejam baseadas em evidências, a AIR oferece a oportunidade de aumentar a prestação de contas e a transparência nos processos de formulação de políticas e tomada de decisão. Seu uso continua se desenvolvendo nos países da OCDE, e alguma forma de AIR foi adotada por todos eles.

Embora ainda nos estágios iniciais, os países da América Latina e do Caribe (ALC) estão avançando na adoção da AIR. Desde 2015, várias economias da região adotaram medidas importantes para sua implementação. Chile, Colômbia, El Salvador e Equador estabeleceram pela primeira vez a obrigatoriedade de que seja feita pelo menos para algumas regulações infralegais. O Brasil e a Costa Rica atualizaram as orientações metodológicas vigentes para a AIR e, no Peru, elaborou-se um novo material de orientação para sua realização por parte de cada órgão regulador.

Com a exceção do México, o trabalho de implementação da AIR nos países, no entanto, está ainda limitado a setores específicos ou tipos específicos de regulações infralegais. A Colômbia, por exemplo, tornou a AIR elemento obrigatório para a elaboração de normas técnicas por meio do decreto presidencial 1595. Desde 2018, as autoridades do Equador são obrigadas a realizar essa análise com novos procedimentos administrativos, de acordo com o decreto executivo 372. Em outros países, como no Brasil e no Peru, a AIR é feita para apoiar a elaboração de normas por parte de órgãos reguladores específicos, mas ainda não é uma prática uniforme em todo o governo. No futuro, será importante ampliar sua adoção em muitos países da região.

Embora tenha havido algumas melhorias, o controle de qualidade da AIR permanece frágil em toda a região. Não é suficiente simplesmente exigir que os governos produzam AIRs de alta qualidade para garantir que isso ocorra na prática. O estabelecimento de mecanismos de controle de qualidade incentiva os servidores públicos a usarem melhor e mais sistematicamente essa ferramenta. Alguns países, ao introduzirem a exigência dessa análise, criaram um órgão responsável pelo exame de sua qualidade. Em El Salvador, por exemplo, a Lei de Melhoria Regulatória atribuiu ao Organismo de Melhoria Regulatória a responsabilidade de examinar a qualidade das AIRs de acordo com as normas estabelecidas por lei. Ainda assim, apenas uma minoria de países da ALC estabeleceu essa função de controle de qualidade. Naqueles onde existe esse órgão de fiscalização, ele está geralmente localizado próximo ao centro de governo ou no Ministério da Fazenda, conforme preconizado pela Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança 2012.

De acordo com as boas práticas regulatórias em alguns países da OCDE, as AIRs são publicadas on-line na maioria dos países da ALC que as realizam, embora nem sempre sistematicamente. Nos casos em que são submetidas à consulta, isso geralmente ocorre em uma etapa posterior do processo, uma vez redigida a regulação. No México, por exemplo, a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (CONAMER, antiga COFEMER) publica on-line todos os projetos de regulamentos e AIRs para consultas públicas. É bem menos comum nos países da ALC a realização de consultas em uma etapa inicial como parte da AIR, antes que se tome a decisão de regular.

Metodologia e definições

O indicador iREG de 2019 para a América Latina vale-se das respostas às pesquisas sobre Política Regulatória e Governança da OCDE–BID de 2015–2016 e 2019. Os países pesquisados em 2015–2016 foram Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. A pesquisa de 2019 apresenta informações atualizadas sobre os países mencionados, além de dados da Argentina, de El Salvador e da República Dominicana, os quais foram levantados pela primeira vez nesse ano. As respostas são de funcionários do governo e descrevem a situação em 31 de março de 2019. Os dados dizem respeito à regulação iniciada pelo executivo em âmbito nacional, com foco em regulações infralegais.

O termo regulação se refere ao conjunto diverso de instrumentos mediante os quais os governos estabelecem condições a serem respeitadas por empresas e cidadãos. As regulações infralegais são criadas pelo executivo e são geralmente aprovadas pelo chefe de governo, ministro ou conselho de governo. A AIR é o processo sistemático de identificação e quantificação de benefícios e custos que podem advir de opções regulatórias ou não regulatórias para uma política em consideração.

Leitura complementar

OCDE (no prelo). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. OECD Publishing, Paris.

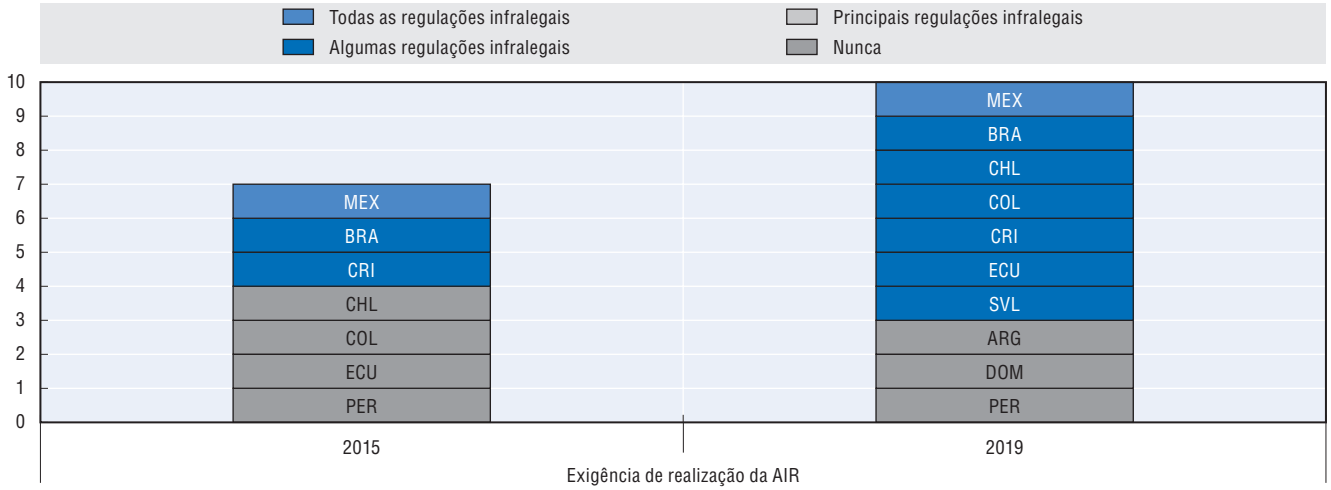
OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264303072-en*.

OCDE (2012). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, *https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf*.

Notas às figuras

Os dados de 2015 são do Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. Os dados de 2019 incluem também Argentina, El Salvador e República Dominicana.

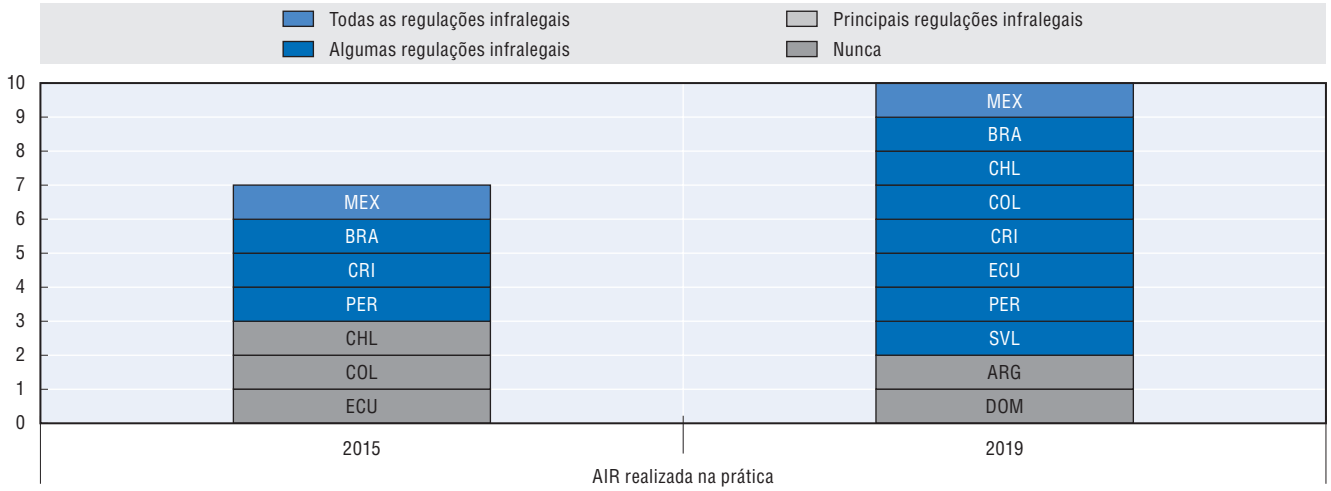
7.7. Exigência de realização da análise de impacto regulatório, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174725

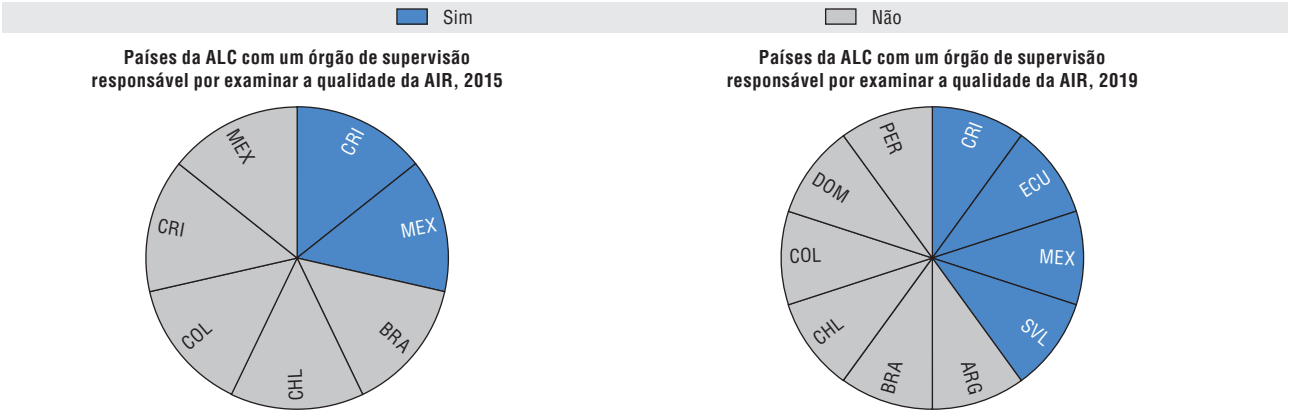
7.8. Análise de impacto regulatório realizada na prática, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174744

7.9. Controle de qualidade da análise de impacto regulatório, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174763

Os países aprovam regulações para atingir objetivos específicos. No entanto, mesmo quando a regulação é cuidadosamente avaliada, seus efeitos nem sempre podem ser previstos com exatidão, pois as preferências, a sociedade e a tecnologia mudam rapidamente. Portanto, é necessário verificar se a regulação vigente cumpre seus objetivos e avaliar se os objetivos continuam sendo relevantes, se ocorreram consequências adversas ou não intencionais e se existem maneiras de melhor resolver os problemas que a regulação deveria corrigir. Na América Latina e no Caribe (ALC), no entanto, o exame da regulação existente concentra-se principalmente na identificação da carga administrativa e não no cumprimento dos objetivos.

Somente o Brasil, o Chile, a Colômbia e o México realizaram estudos para avaliar se a regulação alcançava seus objetivos, ainda que não seja uma prática sistemática. Além disso, o México exige a avaliação, a cada cinco anos, de todas as regulações infralegais que criam custos de conformidade, a fim de verificar se ainda cumprem seus objetivos. El Salvador exige a avaliação de todas as regulações infralegais pelo menos dez anos após sua entrada em vigor e de todas as regulações com mais de sete anos em 2018, a fim de determinar se continuam adequadas à finalidade. Considerando a importância das avaliações *ex post* e sua subutilização, os países da ALC poderiam investir de maneira mais holística na implementação de avaliações *ex post* sistemáticas, uniformes e de maior alcance, que fossem além da avaliação da carga administrativa e considerassem se os objetivos da regulação estariam sendo alcançados.

Há várias abordagens para controlar e organizar o acervo regulatório, inclusive análises programadas ou específicas, bem como outras que fazem parte dos processos administrativos permanentes. A maioria dos países da OCDE usa essas abordagens para avaliar a legislação primária ou a regulação infralegal, sendo as cláusulas de revisão e de caducidade as mais comuns. Por outro lado, apenas alguns países da ALC as utilizam e, nesses países, as abordagens mais comuns são a consolidação legal, a codificação e as cláusulas de revisão. Apesar de existirem, o avanço é lento e essas abordagens são subutilizadas.

Os países da ALC concentraram seus esforços na simplificação administrativa e, nos últimos quatro anos, fizeram reformas para melhorar seus processos administrativos, avaliando se as regulações que geram procedimentos administrativos ou custos de cumprimento podem ser simplificadas ou eliminadas. O México, por exemplo, criou o programa Simplifica para calcular os custos econômicos dos procedimentos administrativos, a fim de reduzir a carga administrativa no âmbito nacional. Como parte da iniciativa RD+Simple, a República Dominicana lançou um site para que os cidadãos e as empresas opinem sobre quais as regulações ou os processos administrativos que são onerosos e poderiam ser simplificados. A Argentina conta com um site semelhante, em que os cidadãos podem opinar sobre processos onerosos, além de ter digitalizado um número considerável dos processos administrativos com os "trâmites à distância", por meio dos quais os cidadãos podem receber e enviar dados pessoais on-line às autoridades governamentais, evitando a duplicação de requerimentos e processos.

Apenas metade dos países pesquisados tinha realizado processos de simplificação administrativa no nível regional ou municipal, tendo havido pouco progresso desde a última pesquisa. As regulações interagem, e níveis diferentes de qualidade entre elas podem ter efeitos adversos. Não é suficiente avaliar as regulações isoladamente, ou em um único nível do governo. Os países da ALC devem apoiar programas de avaliação no âmbito subnacional e melhorar a coordenação das avaliações *ex post* entre os níveis nacional, regional e municipal.

Metodologia e definições

O indicador iREG de 2019 para a América Latina vale-se das respostas às pesquisas OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança de 2015–2016 e 2019. Os países pesquisados em 2015–2016 foram Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. A pesquisa de 2019 apresenta informações atualizadas sobre os países mencionados, além de dados da Argentina, de El Salvador e da República Dominicana, os quais foram levantados pela primeira vez nesse ano. As respostas são de funcionários do governo e descrevem a situação em 31 de março de 2019. Os dados dizem respeito à regulação iniciada pelo executivo em âmbito nacional, com foco em regulações infralegais.

As cláusulas de revisão estabelecem o momento em que haverá uma revisão automática da regulação. As cláusulas de caducidade definem a data de revogação automática da regulação. A codificação consolida todas as emendas feitas a uma determinada lei durante um intervalo de tempo. A consolidação jurídica reúne várias leis ou regulações infralegais referentes a uma área específica em um único documento. As leis primárias devem ser aprovadas pelo legislativo. As regulações infralegais são criadas pelo executivo e são geralmente aprovadas pelo chefe de governo, ministro ou conselho de ministros.

Leitura complementar

OCDE (no prelo). *OECD Best Practice Principles: Reviewing the Stock of Regulation*. OECD Publishing, Paris.

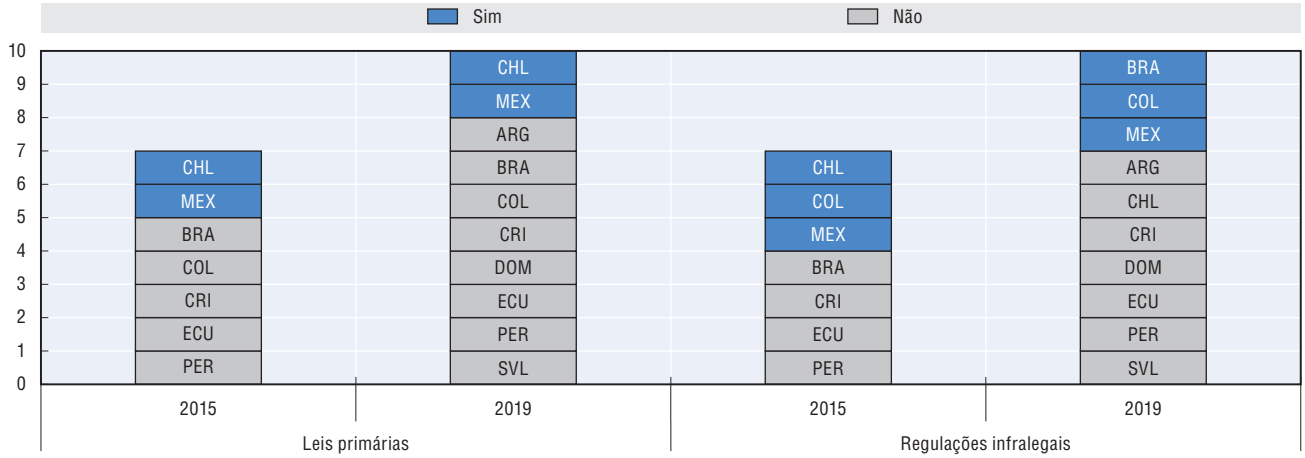
OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264303072-en*.

OCDE (2012). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. OECD Publishing, Paris, *https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf*.

Notas às figuras

Os dados de 2015 são do Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. Os dados de 2019 incluem também Argentina, El Salvador e República Dominicana.

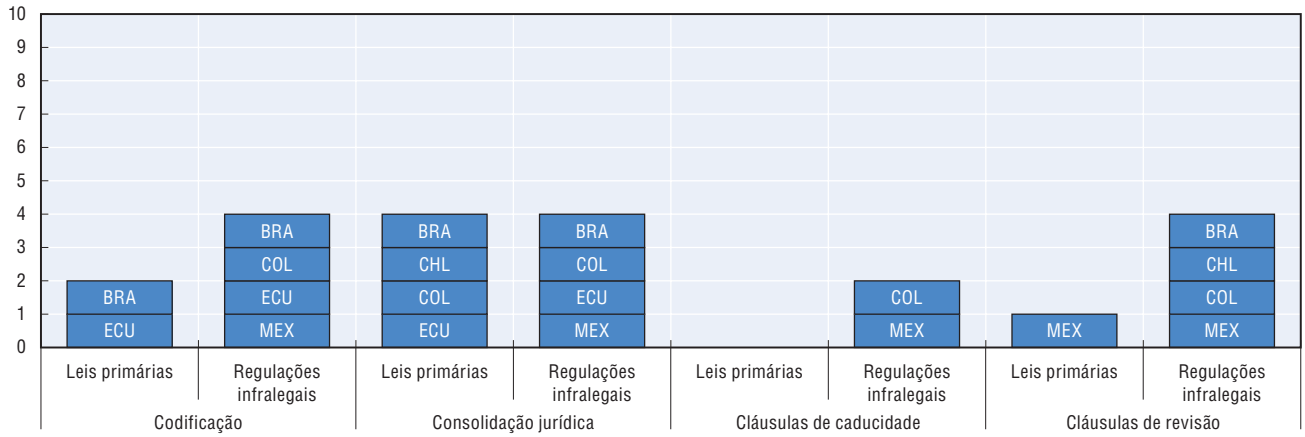
7.10. Países da ALC que fazem avaliações *ex post* e que consideraram o cumprimento dos objetivos da regulação, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174782

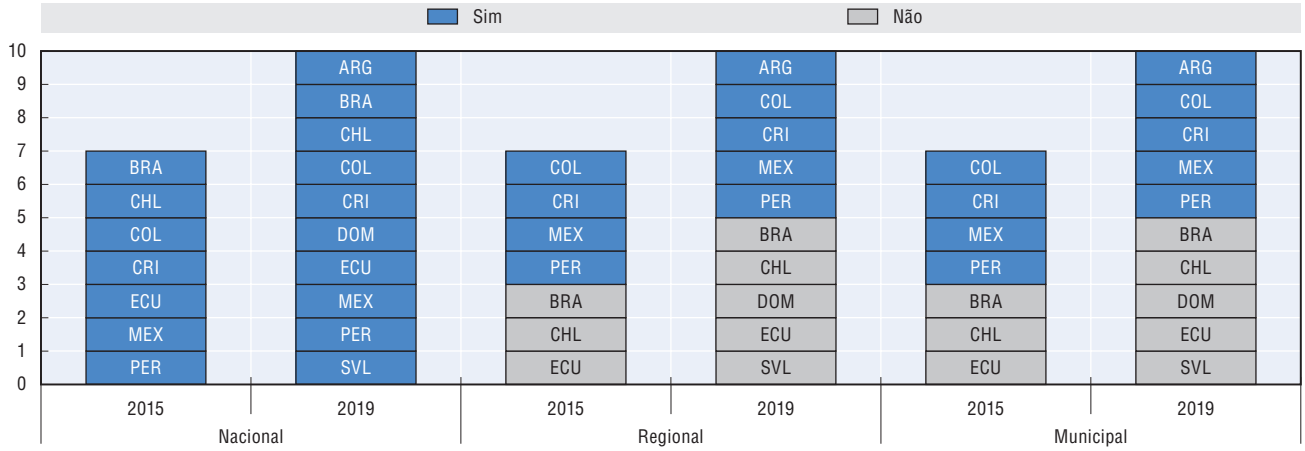
7.11. Abordagens para a revisão de leis primárias e regulações infralegais nos países da ALC, 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174801

7.12. Nível do governo em que ocorreram processos de simplificação administrativa nos países da ALC, 2015 e 2019



Fonte: Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2016 e 2019, *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174820

Um ambiente regulatório favorável à concorrência em mercados de bens e serviços pode ajudar a melhorar o nível de vida. A concorrência pode aumentar a produção *per capita* ao incentivar as empresas a serem mais inovadoras e eficientes, aumentando assim a produtividade, e também ao intensificar o investimento e promover a entrada de novas empresas. As reformas regulatórias que favorecem a concorrência também podem ajudar a reduzir a desigualdade de renda. Para obter esses resultados, a regulação deve ser elaborada de modo a aumentar a concorrência e diminuir as barreiras de entrada.

A fim de proporcionar uma medida quantitativa para o grau de promoção ou inibição da concorrência do conjunto de políticas *de jure* de um país, em 1998, a OCDE elaborou uma série de indicadores de regulação do mercado de produtos (PMR, na sigla em inglês). Entre eles encontra-se um indicador PMR para toda a economia e um grupo de indicadores PMR setoriais.

Esta seção atém-se aos resultados do indicador PMR para toda a economia nos países da ALC, o qual avalia as distorções à concorrência que podem ser induzidas pelo envolvimento do Estado na economia e as barreiras à entrada e expansão enfrentadas por empresas nacionais e estrangeiras. Uma pontuação alta indica que as condições regulatórias são menos favoráveis à concorrência.

A OCDE atualiza os indicadores PMR a cada cinco anos. A atualização mais recente ocorreu em 2018 e baseou-se em uma metodologia revisada; portanto, os valores daquele ano não podem ser comparados com as versões anteriores.

Os indicadores PMR de 2018 estão disponíveis para seis países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México. Seus valores mostram que a regulação do mercado de produtos costuma ser mais restritiva na América Latina do que nos países da OCDE: em todos os domínios regulatórios cobertos pelo indicador PMR para toda a economia, a média da ALC está acima da média da OCDE. Entretanto, o desempenho é variado na região. Os dois países da OCDE na região, Chile e México, têm uma estrutura regulatória mais favorável à concorrência e mais congruente com as melhores práticas regulatórias internacionais nas áreas examinadas. A Colômbia e a Costa Rica, países em processo de acessão à OCDE, distanciam-se das melhores práticas internacionais, e os dois não membros, Argentina e Brasil, encontram-se consideravelmente defasados.

As barreiras de entrada enfrentadas pelas empresas em muitos setores e as distorções causadas pela presença do Estado na economia, destacadas pelos indicadores PMR de 2018, demonstram que poderia haver um esforço maior por parte dos governos para criar um ambiente favorável à concorrência na região da ALC. Especificamente, as economias da região, com a exceção do Chile e do México, seriam claramente beneficiadas pela redução da carga administrativa sobre as empresas recém-criadas, facilitando a entrada nos setores de serviços e redes e diminuindo as barreiras ao comércio exterior e aos investimentos. Além disso, a participação estatal em empresas em toda a economia é bastante difundida nos países da ALC, tanto no que se refere à quantidade de setores em que o governo controla pelo menos uma empresa quanto à quantidade de ações que possui nas maiores empresas dos principais setores em rede. O Chile é a única exceção. Embora se possa justificar que os governos mantenham um certo nível de participação em setores específicos, pode haver espaço para reduzir ainda mais sua presença em outros.

Metodologia e definições

Os indicadores PMR baseiam-se em uma extensa base de dados de leis e regulações compilada pela OCDE a partir das respostas dadas a um questionário enviado às autoridades nacionais. Essas informações captam o conjunto de políticas *de jure*, mas não a sua implementação.

Para o cálculo dos indicadores, as informações qualitativas coletadas por meio do questionário são transformadas em informações quantitativas, atribuindo-se um valor numérico a cada resposta. Essa codificação é baseada nas melhores práticas internacionais reconhecidas (*http://oe.cd/pmr*). Para construir o indicador PMR para toda a economia, as pontuações individuais são agregadas em 18 indicadores de baixo nível e posteriormente, seguindo uma estrutura piramidal, em dois indicadores de alto nível: 1) distorções induzidas pelo envolvimento do Estado; e 2) barreiras à entrada nacional e estrangeira. A agregação é feita usando a mesma ponderação. O indicador PMR para toda a economia é complementado por um conjunto de indicadores setoriais. Para obter mais informações sobre a metodologia dos indicadores, ver *http://oe.cd/pmr*.

A OCDE atualiza os indicadores PMR a cada cinco anos. Atualmente, há indicadores para os anos a seguir: 1998, 2003, 2008, 2013 e 2018.

Em 2018, a OCDE mudou consideravelmente a metodologia. Essas mudanças afetaram os setores e a área regulatória compreendida, as informações coletadas sobre cada um, a estrutura dos indicadores e, em alguns casos, as melhores práticas com as quais as informações são comparadas. Portanto, os indicadores PMR de 2018 não podem ser comparados com as versões anteriores.

Leitura complementar

OCDE. Página eletrônica dos Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos, *http://oe.cd/pmr*.

Vitale, C. et al. (no prelo). "2018 update of the OECD PMR indicators and database: Policy insights for OECD and some non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*. OECD Publishing, Paris.

Notas às figuras

A pontuação do indicador PMR para toda a economia é indicada em uma escala de 0 a 6, sendo 6 a configuração regulatória menos favorável à concorrência. A média da OCDE inclui todos os países da OCDE, exceto os Estados Unidos. A média da ALC compreende Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

7.13. Indicador PMR para toda a economia: principais componentes, 2018

Escala com índice de 0 a 6, da configuração regulatória mais favorável à concorrência até a menos favorável: principais componentes

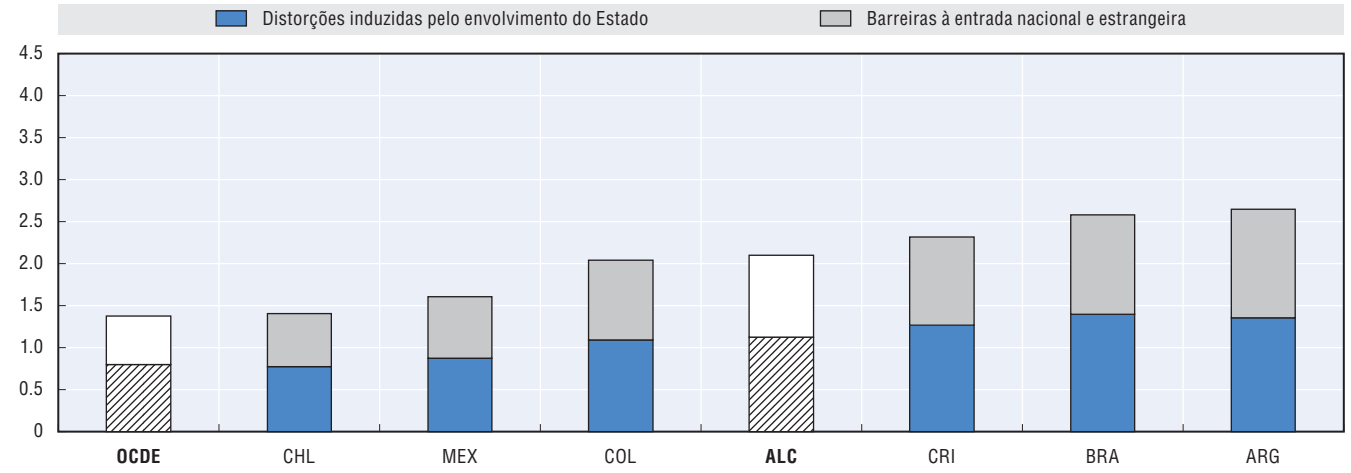
	PMR para toda a economia	Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado			Barreiras à entrada nacional e estrangeira		
		Participação estatal nas empresas	Envolvimento em operações comerciais	Simplificação e avaliação de regulação	Carga administrativa sobre novas empresas	Barreiras nos setores de serviços e redes	Barreiras ao comércio e investimento
Argentina	2,77	3,2	2,34	2,58	2,75	3,26	1,75
Brasil	2,27	2,36	2,18	3,84	2,88	2,25	1,98
Chile	1,21	1,3	1,13	2,22	1,02	1,59	1,2
Colômbia	1,56	1,9	1,23	3,43	2,75	1,96	0,98
Costa Rica	2,46	3,1	1,81	2,7	2,56	2,84	0,89
México	1,94	2,19	1,69	1,37	0,67	1,77	1,96
OCDE	**1,38**	**2,15**	**1,15**	**1,5**	**1,07**	**1,73**	**0,67**
ALC	**2,1**	**2,34**	**1,73**	**2,69**	**2,1**	**2,28**	**1,46**

Fonte: Base de dados da OCDE sobre a Regulação do Mercado de Produtos 2018, *http://oe.cd/pmr*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174839

7.14. Indicador PMR para toda a economia, 2018

Escala com índice de 0 a 6, da configuração regulatória mais favorável à concorrência até a menos favorável



Fonte: Base de dados da OCDE sobre a Regulação do Mercado de Produtos 2018, *http://oe.cd/pmr*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174858

Pouco se sabe sobre os esquemas de governança comparativa das autoridades de regulação econômica para os setores em rede, como energia, comunicação eletrônica, água e transportes ferroviário e aéreo, apesar do papel fundamental dessas instituições na prestação de serviços essenciais. Os órgãos reguladores econômicos são definidos em linhas gerais como instituições ou agências autorizadas por lei a exercer o poder regulatório sobre um setor com a finalidade de estabelecer preços ou melhorar o funcionamento do mercado. Procuram garantir que os consumidores tenham acesso a serviços seguros e de qualidade e que os operadores de redes e prestadores de serviços recebam uma taxa razoável de retorno sobre o investimento. Os esquemas de governança proporcionam vários graus de independência e prestação de contas aos reguladores setoriais nos países da OCDE e são planejados para permitir que eles cumpram essas tarefas de maneira previsível e confiável.

Complementando a Pesquisa de Regulação do Mercado de Produtos, os Indicadores de Governança dos Reguladores Setoriais mapeiam os esquemas de governança dos reguladores econômicos em 46 países e cinco setores em rede (energia, comunicações eletrônicas, água e transportes ferroviário e aéreo). Os indicadores são determinados calculando-se a média de perguntas e subperguntas com o mesmo peso em um questionário padrão (para fins ilustrativos, o indicador composto mostrado abaixo soma os três componentes redimensionados para igualar o indicador geral em vez de calcular a média). A metodologia PMR pontua as respostas em uma escala de zero (esquema de governança mais efetivo) a seis (esquema de governança menos efetivo).

Os indicadores mostram que os esquemas de governança dos reguladores latino-americanos pesquisados tendem a ser sólidos em relação à média da OCDE. As medidas adotadas para preservar a independência dos reguladores da energia e a prestação de contas dos reguladores do transporte aéreo são particularmente fortes nos países da América Latina. No entanto, há margem para melhorar a independência dos reguladores das ferrovias, ar e água bem como a prestação de contas dos reguladores hídricos. A pontuação do escopo de ação indica que os reguladores latino-americanos participam de um número de atividades semelhante ao dos reguladores da OCDE no tocante às comunicações eletrônicas, transporte ferroviário e água. No entanto, o escopo é mais restrito para o setor de energia e mais amplo para o transporte aéreo.

As estruturas de governança variam consideravelmente entre os países e setores constantes da amostra de reguladores latino-americanos. As agências independentes são comuns nos setores de energia e água, mas os reguladores ministeriais são mais comuns nos setores de comunicações eletrônicas e transportes, diferenciando a América Latina da prática nos países da OCDE. Alguns países adotaram reguladores independentes (como o Brasil e a Costa Rica, cujos reguladores econômicos para os cinco setores são independentes), enquanto outros mantiveram o poder regulador econômico no âmbito dos ministérios (como a Colômbia, cujos reguladores de energia, comunicações eletrônicas, ar e água são todos ministeriais). Os órgãos reguladores com melhor desempenho em cada setor (de eletricidade no Brasil, de comunicação eletrônica no México, ferroviário na Costa Rica, aéreo no Brasil e hídrico na Costa Rica) são todos independentes, indicando que essa condição jurídica é acompanhada de uma série de mecanismos para preservar a autonomia relacionada a pessoal, orçamento e relacionamento com o poder executivo. A maioria dos órgãos reguladores presta contas ao governo ou aos representantes do setor regulado, e uma proporção relativamente menor, em relação à amostra da OCDE, ao parlamento. Em cada país, pelo menos um regulador presta contas ao governo, exceto na Costa Rica, onde todos os cinco prestam contas ao parlamento. Além dessas categorizações de alto nível, os reguladores trabalham com diversas combinações de esquemas formais e informais para preservar a independência e manter a prestação de contas.

Metodologia e definições

Os dados da ALC referem-se a reguladores em sete países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru. A média da OCDE inclui reguladores de todos os países da OCDE, exceto os Estados Unidos. O questionário foi respondido por altos funcionários de órgãos reguladores ou ministérios relevantes em 2018 e 2019, como parte dos Indicadores de 2018 sobre Governança dos Reguladores Setoriais.

Os indicadores estão estruturados com três componentes. A **independência** mapeia o grau de autonomia e de funcionamento sem influência indevida do poder político e dos setores regulados. A **prestação de contas** compreende a responsabilidade do regulador perante as várias partes interessadas, inclusive governo, poder legislativo, setor regulado e público em geral. Por fim, o componente **escopo de ação** indica a série de atividades realizadas pelo regulador, inclusive definição de tarifas, emissão de normas, fiscalização e poder de sanção.

Leitura complementar

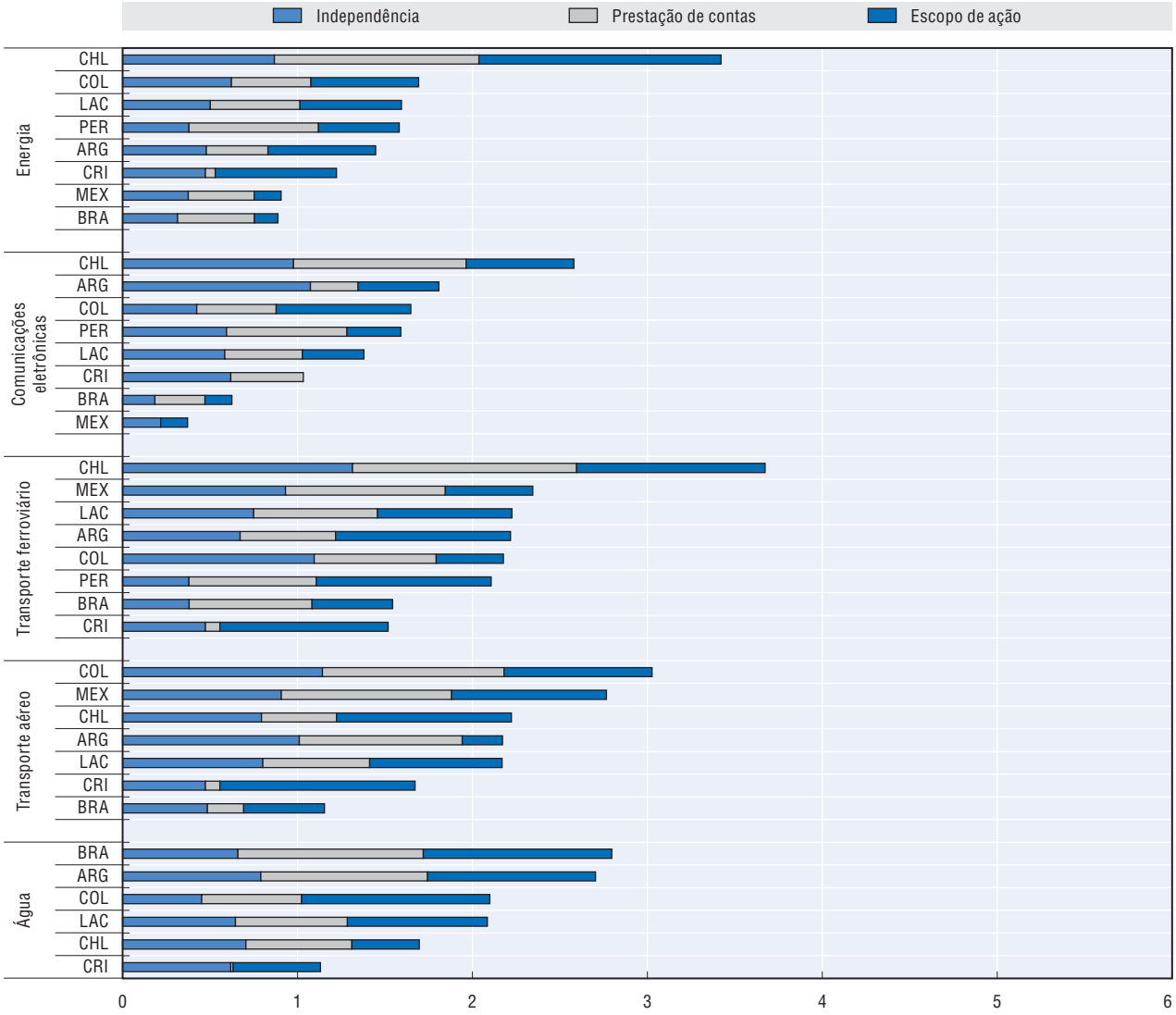
Casullo, L., A. Durand e F. Cavassini (2019). "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators", *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 1564. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/a0a28908-en*.

Notas às figuras

O indicador composto é geralmente calculado como a média das pontuações dos componentes, variando de zero (mínimo) a seis (máximo) para a efetividade dos esquemas de governança.

Na Argentina e no Brasil, o número consiste na média das pontuações de dois reguladores de energia. A Figura 7.17. (Situação dos reguladores nos países da América Latina e da OCDE, 2018) está disponível on-line no Anexo F.

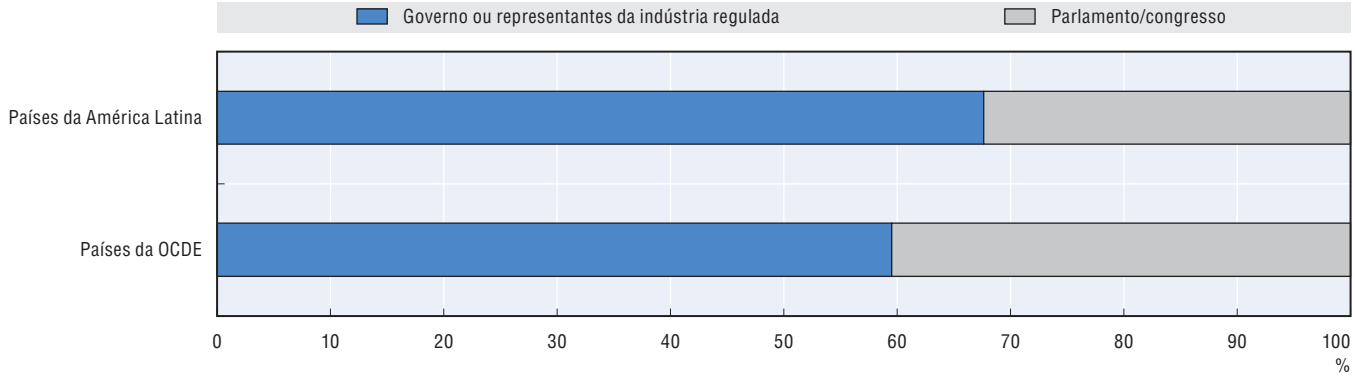
7.15. Pontuação dos indicadores por setor e componente entre os reguladores da América Latina, 2018



Fonte: Base de dados da OCDE sobre Governança dos Reguladores Setoriais, 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174877

7.16. Entidade à qual o órgão regulador presta contas diretamente na América Latina e na OCDE, 2018



Fonte: Base de dados da OCDE sobre Governança dos Reguladores Setoriais, 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174896

© OCDE 2020

Capítulo 8

Dados abertos governamentais

Os governos de todo o mundo têm a grande oportunidade de gerar valor público ao permitir a publicação e divulgação dos dados do setor público e o acesso a eles. Os países da América Latina e do Caribe (ALC) estão comprometidos com a agenda de dados abertos. Essa região tem o maior número de países (11 no total) que adotaram a Carta Internacional de Dados Abertos. Além disso, 81% dos países da ALC já têm uma estratégia apropriada de médio prazo para os dados abertos governamentais (DAG), em comparação com 84% dos países da OCDE, e 75% têm um plano de ação nacional para esse tema, que inclui a implementação de portais de dados abertos e a divulgação de dados.

Mais da metade dos países da ALC que responderam à pesquisa tem uma comissão de coordenação responsável por monitorar a implementação da política de DAG no âmbito central ou federal. Na grande maioria dos casos, essa comissão conta com a participação de partes interessadas (*stakeholders*) de organizações do setor público, da sociedade civil e do meio acadêmico.

O índice de dados abertos, úteis e reutilizáveis (OURdata) apoia a elaboração, a implementação e o impacto de políticas sólidas de dados abertos para os países da OCDE. Pela primeira vez, os dados dos países da ALC e OCDE podem ser comparados usando-se a versão final do OURdata. Esse índice funciona como referência para a elaboração e a implementação de políticas de dados abertos governamentais. Sua variação é de 0 a 1, sendo 0 a pontuação mais baixa e 1 a mais alta, e é composto por três indicadores (pilares) com o mesmo peso (0,33): *disponibilidade dos dados*, *acessibilidade dos dados* e *apoio do governo para a reutilização dos dados*. Cada indicador varia de 0 a 0,33.

Em média, os países da ALC obtiveram 0,43 pontos, em comparação com a média de 0,60 da OCDE em 2019. Há um nítido contraste nos níveis de desenvolvimento da região da ALC em relação aos DAG. A Colômbia (0,88), o México (0,71) e o Brasil (0,63) lideram na região com pontuações mais altas que a média da OCDE (0,60). No entanto, os países do Caribe, como as Bahamas (0,04) e a Dominica (0,00), ainda não estão implementando políticas de DAG, conforme as medidas do OURdata.

A *disponibilidade dos dados* se refere ao conjunto de políticas que regulam a divulgação de dados do governo. Tanto a Colômbia quanto o México ocupam o primeiro lugar nesse aspecto (0,26), seguidos por Brasil (0,23), Argentina e República Dominicana (0,17). A *acessibilidade dos dados* mede como os DAG são divulgados (p. ex., em formatos que podem ser processados por máquina). Esse é o componente do índice OURdata no qual os países da ALC obtêm a pontuação mais alta. Por exemplo, a média regional para a *disponibilidade dos dados* é 0,14 (em comparação com a média de 0,20 da OCDE), enquanto a de *acessibilidade dos dados* é 0,18 (comparada à de 0,23). Além disso, embora El Salvador e Equador tenham pontuação abaixo da média para a disponibilidade dos dados (0,09 e 0,08, respectivamente), estão na média da ALC para a acessibilidade dos dados (0,17 e 0,18, respectivamente).

O *apoio do governo para a reutilização dos dados* mede o incentivo para que as partes interessadas do governo e da sociedade civil usem os DAG. Os países da ALC tiveram média de 0,11, em comparação com 0,17 da OCDE. Nesse aspecto, a região precisa intensificar seu apoio à reutilização dos DAG.

Metodologia e definições

Os DAG são dados do governo divulgados sem barreiras técnicas e legais e, se possível, sem custo, permitindo que sejam usados, reutilizados e redistribuídos livremente por qualquer pessoa, a qualquer hora e em qualquer lugar. Os dados governamentais incluem, entre outros, aqueles mantidos pelos governos nacionais, regionais, locais e municipais.

Os dados para o ***índice OURdata*** foram coletados por meio da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais, com o apoio do BID. Dezesseis países da ALC responderam à pesquisa de 2019. Foram entrevistados principalmente altos funcionários de departamentos encarregados das políticas de governo aberto e digital. Os dados se referem apenas aos governos centrais ou governos federais e excluem práticas estaduais ou locais.

O índice composto ***OURdata*** baseia-se na metodologia analítica da OCDE descrita por Lafortune e Ubaldi (2018), que também delineia os princípios da Carta Internacional de Dados Abertos. São três os indicadores que o compõem: *disponibilidade dos dados*, *acessibilidade dos dados* e *apoio do governo para a reutilização dos dados*. A pontuação de cada indicador corresponde à média simples não ponderada dos subindicadores. Esse índice não mede o impacto dos dados abertos governamentais sobre os resultados socioeconômicos, mas sim o trabalho realizado pelos governos para fornecer condições suficientes que permitam e estimulem a reutilização dos dados.

Para obter mais informações sobre a metodologia e os dados subjacentes, ver o Anexo D.

Leitura complementar

Lafortune, G. e B. Ubaldi (2018). "OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results", *OECD Working Papers on Public Governance*, n.º 30. OECD Publishing, Paris, *http://doi.org/10.1787/2807d3c8-en*.

Muente, A. e F. Serale (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001202*.

Notas às figuras

Os dados da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México foram coletados por meio da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais 2018. Honduras criou um portal central para os DAG, em meados de 2019, após a realização da pesquisa. No Brasil, desde julho de 2019, a Controladoria-Geral da União é responsável pelas políticas de DAG, tendo havido, portanto, algumas mudanças na implementação.

8.1. O StatLink contém informações sobre as siglas. Em 2019, durante a elaboração de seu quarto plano de governo aberto, as organizações do setor público do México tiveram papel atuante no grupo diretor.

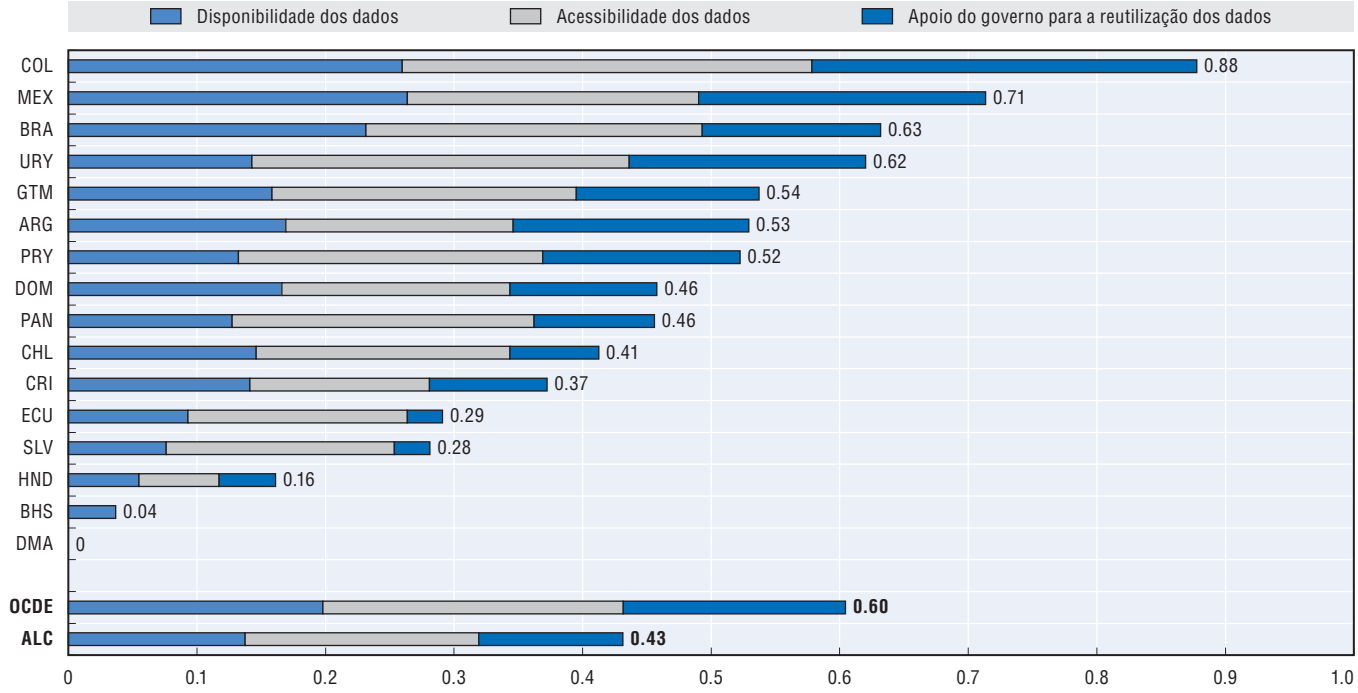
8.1. Estratégia nacional de dados abertos governamentais e implementação, 2019

País	Estratégia de médio prazo para os DAG	Plano nacional de DAG com atividades	Instituição responsável pela formulação das políticas de DAG	Existência de uma comissão coordenadora	Membros do grupo de coordenação				
					Organizações do setor público	Setor privado	Organizações da sociedade civil	Governos locais	Academia
Argentina	●	●	Chefe de Gabinete e Secretário de Modernização do Governo	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Bahamas	❍	❍		❍	❍	❍	❍	❍	❍
Brasil	●	●	Ministério do Planejamento	●	●	❍	●	❍	●
Chile	●	●	Secretaria-Geral da Presidência	●	●	❍	●	❍	●
Colômbia	●	●	Ministério das Tecnologias da Informação e da Comunicação	●	●	●	●	❍	❍
Costa Rica	●	●	Ministério da Comunicação	●	●	●	●	❍	●
Dominica	❍	❍		❍	❍	❍	❍	❍	❍
El Salvador	❍	❍	Secretaria Técnica e de Planejamento da Presidência	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Equador	●	❍	Presidência da República	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Guatemala	●	●	SENACYT	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	Secretaria de Coordenação-Geral do Governo	❍	❍	❍	❍	❍	❍
México	●	●	Ministério da Administração Pública	●	❍	●	●	❍	●
Panamá	●	●	ANTAI	●	●	●	●	❍	●
Paraguai	●	●	Ministério das Tecnologias da Informação e da Comunicação	❍	❍	❍	❍	❍	❍
República Dominicana	●	●	DIGEIG	●	❍	❍	❍	❍	❍
Uruguai	●	●	AGESIC	●	●	❍	●	●	●
Total da ALC									
● Sim	13	12		9	7	5	8	2	7
❍ Não	3	4		7	9	11	8	14	9
Total da OCDE									
● Sim	26			24	24	9	11	10	9
❍ Não	5			7	7	22	20	21	22

Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174915

8.2. Índice OURdata, 2019



Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174934

Quando os dados governamentais estão disponíveis, há mais interação entre o governo e os cidadãos, além de oportunidades de cocriação com outras partes interessadas, como o meio acadêmico, as organizações da sociedade civil e as instituições governamentais. Um conjunto sólido de políticas é fundamental para garantir a disponibilidade dos dados e a integração dos modelos de distribuição dos setores público, privado e social.

O primeiro princípio da Carta Internacional de Dados Abertos preconiza que os dados devem ser abertos como padrão, ou seja, os dados do governo devem ser públicos, a menos que sua divulgação entre em conflito com outros princípios. Três quartos dos países da ALC avaliados no índice OURdata têm uma lista de razões legítimas que restringem a divulgação pública de dados governamentais como padrão. No Chile, por exemplo, os dados não devem ser divulgados se isso afetar o direito dos indivíduos (p. ex., sua privacidade) ou se sua difusão representar uma ameaça à segurança nacional ou ao interesse público, entre outros motivos. Além disso, a maioria dos países conta com requisitos formais para garantir que as informações publicadas em conformidade com as leis de transparência ou anticorrupção sejam divulgadas como dados abertos.

O segundo princípio (dados oportunos e abrangentes) se refere à participação dos cidadãos na elaboração dos planos de dados abertos. As formas mais comuns de consulta nos países da ALC são as reuniões públicas presenciais (56%) e as consultas formais (50%); as reuniões públicas virtuais são menos populares (25% dos países). Em relação às partes interessadas, 31% dos países da ALC consultaram organizações da sociedade civil cinco vezes ou mais, desde 2017 (em comparação com 34% da OCDE), sendo essa proporção a mesma em relação aos servidores públicos. Em comparação, 53% dos países da OCDE consultaram os servidores públicos cinco vezes ou mais. Em 19% dos países da ALC, acadêmicos, cidadãos, jornalistas e organizações do setor privado foram consultados cinco vezes ou mais desde 2017. Cerca de um terço dos países da OCDE consultou o setor privado cinco vezes ou mais.

Para que os compromissos assumidos com esses dois princípios sejam respeitados, os dados devem ser divulgados em formatos que os usuários possam analisar facilmente. A grande maioria dos países da ALC (81%) divulga seus dados em formato de tabela, e a metade também publica mapas.

O pilar 1 do índice OURdata (disponibilidade dos dados) mede o desempenho dos países nos temas políticos mencionados anteriormente. Os países da ALC obtêm pontuação média de 0,41, em comparação com 0,59 dos países da OCDE. As pontuações mais altas da região — México (0,79), Colômbia (0,78), Brasil (0,69) e Argentina (0,51) — devem-se a uma avançada agenda de dados abertos.

Em média, os países da ALC têm melhor desempenho no subpilar *conteúdo da política de dados abertos como padrão* (0,17) do que em *envolvimento das partes interessadas* (0,14) e *implementação* (0,10), uma tendência semelhante à da OCDE. Esse também é o caso de alguns países: a Colômbia, por exemplo, obteve a pontuação máxima em *conteúdo da política de dados abertos como padrão* (0,33) e 0,21 em *envolvimento das partes interessadas*. As Bahamas obtiveram 0,11 em *conteúdo*, o que demonstra o esforço para estabelecer uma política de dados abertos como padrão, embora ainda não tenha sido implementada (obteve 0,00 nos outros dois subpilares). Isso indica a necessidade de investir mais recursos no envolvimento do usuário desde os primeiros estágios do processo de elaboração da política, a fim de, por exemplo, identificar a demanda de dados, o que pode levar a mais reutilização nos últimos estágios.

Alguns países (Brasil e México) tiveram pontuação mais alta no *envolvimento das partes interessadas*. A Guatemala obteve uma das pontuações mais altas nesse subpilar, quase o dobro de sua pontuação em *conteúdo* e mais de três vezes a de *implementação* (0,07).

Metodologia e definições

O pilar 1 (disponibilidade dos dados) mede até que ponto os governos adotaram e implementaram a exigência formal de promoção dos dados abertos governamentais no centro de governo ou governo federal. Esse pilar abrange elementos das políticas relevantes ao primeiro (dados abertos como padrão) e ao segundo princípio (dados oportunos e abrangentes) da Carta Internacional de Dados Abertos, sendo composto por três subpilares: *conteúdo da política de dados abertos como padrão*, *envolvimento das partes interessadas na divulgação dos dados* e *implementação*. Os três subpilares têm o mesmo peso e a mesma variação de 0 a 0,33. Desse modo, o pilar a que pertencem varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo). Ao ser agregado ao índice OURdata final, a pontuação da *disponibilidade dos dados* é convertida para o intervalo de 0 a 0,33 e, com isso, recebe o mesmo peso que os outros dois pilares. O índice composto OURdata baseia-se na metodologia analítica da OCDE descrita por Lafortune e Ubaldi (2018), a qual também delineia os princípios da Carta Internacional de Dados Abertos.

Para obter mais informações sobre como os dados foram coletados, ver a seção anterior (dados abertos governamentais).

Para obter mais informações sobre a metodologia e os dados subjacentes, ver o Anexo D.

Leitura complementar

Muente, A. e F. Serale (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001202*.

OCDE (2018). *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264305847-en*.

Notas às figuras

Os dados da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México foram coletados por meio da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais 2018. Honduras criou um portal central para os DAG, em meados de 2019, após a realização da pesquisa. No Brasil, desde julho de 2019, a Controladoria-Geral da União é responsável pelas políticas de DAG, tendo havido, portanto, algumas mudanças na implementação.

8.5. (Frequência de consultas às partes interessadas desde 2017, 2019) está disponível on-line no Anexo F.

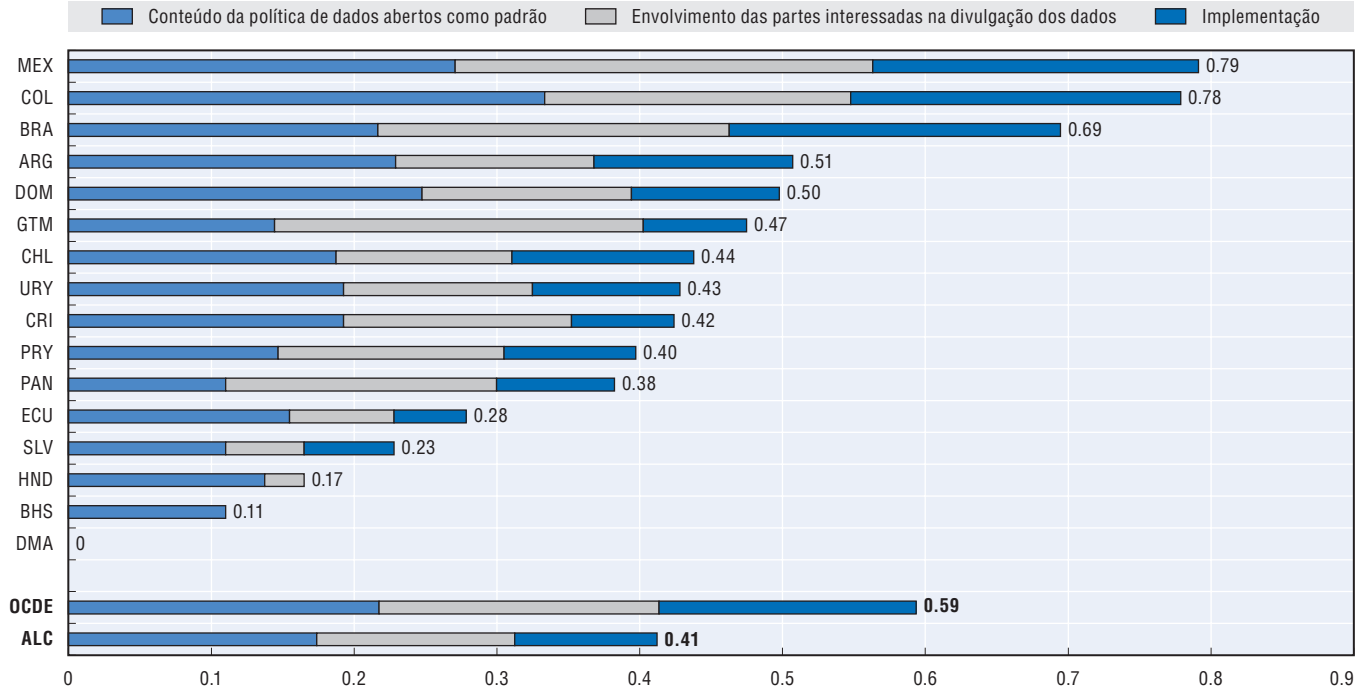
8.3. Empenho dos governos para garantir a disponibilidade dos dados, 2019

Subpilar	1.1 Conteúdo da política de dados abertos como padrão		1.2 Envolvimento das partes interessadas					1.3 Implementação	
			Formulários de consulta ao usuário para a elaboração de planos de dados abertos					Dados divulgados como…	
País	Lista comum de justificativas legítimas para que os dados não sejam abertos como padrão	Requisitos formais comuns para garantir a publicação de dados de transparência	Reuniões públicas presenciais	Consultas formais	Grupo assessor	Consulta informal	Reuniões públicas virtuais	Tabelas	Mapas
Argentina	●	●	❍	❍	❍	●	❍	●	●
Bahamas	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Brasil	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	●	●
Chile	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
Colômbia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	◖	◖	❍	●	●	❍	❍	❍	❍
Dominica	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●	●
El Salvador	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍
Equador	◖	●	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍
Guatemala	●	●	●	●	❍	❍	●	●	❍
Honduras	◖	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	❍	●	●	●	●	●	❍	●	❍
Paraguai	❍	●	●	●	❍	●	❍	●	●
República Dominicana	●	◖	●	❍	❍	❍	❍	●	❍
Uruguai	●	●	●	●	●	●	❍	●	●
Total da ALC									
● Sim	9	10	9	8	6	6	4	13	8
◖ Varia de acordo com a organização	3	2							
❍ Não	4	4	7	8	10	10	12	3	8
Total da OCDE									
● Sim	30	20	22	23	24	28	10	28	26
◖ Varia de acordo com a organização	1	4							
❍ Não	1	8	10	9	8	4	22	4	6

Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174953

8.4. Disponibilidade dos dados, 2019



Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174972

Para que os dados do governo sejam acessíveis, devem ser disponibilizados gratuitamente e sem barreiras que possam restringir seu acesso e reutilização. Os governos podem criar modelos com a padronização dos formatos dos dados e procedimentos para a publicação, a fim de promover mais acessibilidade e qualidade. As licenças livres permitem sua reutilização e redistribuição, mas para que possa haver benefícios, os dados devem ser facilmente processados e usados por seres humanos e máquinas. Além disso, criar canais para o acesso a dados abertos governamentais (DAG) e para a interação com as instituições governamentais melhora a acessibilidade dos dados, permitindo que os cidadãos relatem dificuldades, apresentem sugestões e promovam a colaboração, habilitando o governo como uma plataforma.

Os portais de dados abertos centrais podem ajudar a fornecer um único ponto de acesso aos dados abertos governamentais (p. ex., por meio da federação ou captura de dados), reduzindo assim a fragmentação. De acordo com os resultados da pesquisa, com a exceção das Bahamas, de Dominica e de Honduras, todos os países da ALC têm portais centrais de DAG. Cerca de metade dos governos com portais acessíveis conta com uma seção de *feedback* do usuário, mas somente três países (Colômbia, Paraguai e Uruguai) exibem esses comentários, em contraste com 47% dos países da OCDE que o fazem.

Em relação ao formato de acesso, 62% dos países, incluindo Costa Rica, Guatemala e República Dominicana, sempre fornecem dados em formatos que podem ser processados por máquina; outros 62%, entre eles, Argentina, Brasil e Chile, fornecem os metadados associados. Um número menor (seis dos 16 países da ALC) sempre dispõe de ferramentas de visualização, enquanto apenas um em cada 32 países da OCDE o faz. Os conjuntos de dados mais populares no México contêm dados censitários e pesquisas sobre habitação e agricultura, bem como indicadores econômicos; já no Uruguai, o *download* mais comum é a tabela de horários de ônibus. Isso revela a grande variedade de propósitos para os DAG, que vão desde a tomada de decisões informadas até a realização de pesquisas acadêmicas.

O pilar 2 do índice OURdata sobre a acessibilidade dos dados governamentais tem três subpilares: conteúdo da política de acesso irrestrito a dados, envolvimento das partes interessadas para a qualidade e completude dos dados, e implementação, sendo 0,33 a pontuação máxima de cada um. A média da ALC em 2019 foi de 0,55, em comparação com 0,70 da OCDE. Esses resultados sinalizam que os países poderiam divulgar mais conjuntos de dados de alto valor e melhorar a acessibilidade. Os países da ALC precisam fortalecer o envolvimento das partes interessadas, para o qual a média foi de 0,08, em comparação com a média de 0,14 da OCDE.

A Colômbia é o país da ALC com a pontuação mais alta no geral, tendo alcançado o máximo (0,33) em conteúdo da política de acesso a dados. Também obteve pontuação alta em implementação (0,32) e envolvimento das partes interessadas (0,30). O sucesso da Colômbia é impulsionado pelo trabalho intenso do Ministério das Tecnologias da Informação e da Comunicação para planejar e implementar uma estratégia digital em todo o país.

O Uruguai obteve 0,33 em implementação e 0,32 em conteúdo da política de acesso a dados. Seu desempenho foi melhor do que a média da ALC em envolvimento das partes interessadas (0,23), mas poderiam ser envidados mais esforços para a coleta e publicação das estatísticas de uso e para a promoção da interação entre os usuários por meio do portal. O Chile e o México obtiveram 0,33 em conteúdo da política de acesso e apresentaram bom desempenho em implementação (0,26 e 0,28, respectivamente), mas seu desempenho foi fraco no quesito envolvimento das partes interessadas.

Metodologia e definições

O pilar acessibilidade dos dados mede até que ponto os dados do governo são disponibilizados em formatos abertos e reutilizáveis com seus metadados associados. Esse pilar abrange principalmente o terceiro (acessível e utilizável) e o quarto (comparável e interoperável) princípio da Carta Internacional de Dados Abertos e é composto por três subpilares: *conteúdo da política de acesso irrestrito a dados*, *envolvimento das partes interessadas para a qualidade e completude dos dados* e *implementação*. Os três subpilares têm o mesmo peso e a mesma variação de 0 a 0,33. Desse modo, o pilar a que pertencem varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo). Ao ser agregado ao índice OURdata final, a pontuação da *acessibilidade dos dados* é convertida para o intervalo de 0 a 0,33 e, com isso, recebe o mesmo peso que os outros dois pilares. O índice composto OURdata baseia-se na metodologia analítica da OCDE descrita por Lafortune e Ubaldi (2018), a qual também delineia os princípios da Carta Internacional de Dados Abertos.

Os dados do índice OURdata e do pilar de acessibilidade dos dados para a região foram coletados com a Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais, em colaboração com o BID. Foram entrevistados principalmente altos funcionários de departamentos encarregados das políticas de governo aberto e digital. As respostas representam a avaliação dos próprios países sobre as práticas e os procedimentos atuais relacionados à disponibilidade dos dados, que se referem apenas aos centros de governo ou governos federais e excluem práticas estaduais ou locais. Para obter mais informações sobre a metodologia e os dados subjacentes, ver o Anexo D.

Leitura complementar

Muente, A. e F. Serale (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, *http://dx.doi.org/10.18235/0001202*.

Notas às figuras

Os dados da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México foram coletados por meio da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais 2018. Honduras criou um portal central para os DAG, em meados de 2019, após a realização da pesquisa. No Brasil, desde julho de 2019, a Controladoria-Geral da União é responsável pelas políticas de DAG, tendo havido, portanto, algumas mudanças na implementação.

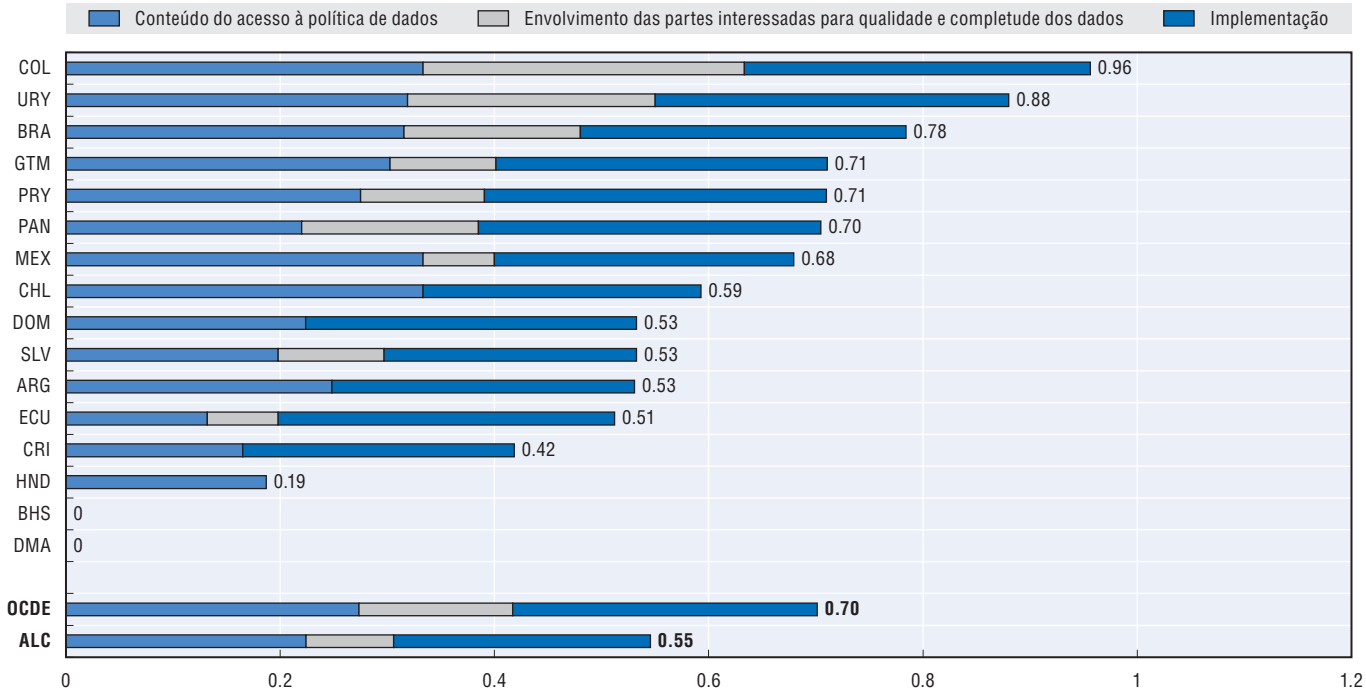
8.6. Portais de dados centrais, 2019

País	Existência de um portal central único	Características		Os dados são fornecidos…		
		Seção de comentários do usuário	Comentários do usuário visíveis	Em formato que pode ser processado por máquina	Com metadados associados	Com ferramenta de visualização de dados
Argentina	●	❍	❍	▣	■	⊡
Bahamas	❍	…	…	…	…	…
Brasil	●	●	❍	▣	■	⊡
Chile	●	❍	❍	■	■	■
Colômbia	●	●	●	■	■	■
Costa Rica	●	❍	…	■	⊡	⊡
Dominica	❍	…	…	…	…	…
El Salvador	●	❍	…	■	▣	■
Equador	●	●	❍	■	■	⊡
Guatemala	●	❍	…	■	▣	□
Honduras	❍	…	…	…	…	…
México	●	●	❍	▣	■	⊡
Panamá	●	●	❍	▣	▣	□
Paraguai	●	●	●	▣	▣	■
República Dominicana	●	❍	…	■	■	■
Uruguai	●	●	●	■	■	■
Total da ALC						
● Sim / ■ Todos	13	7	3	8	8	6
▣ A maioria				5	4	0
⊡ Alguns				0	1	5
❍ Não / □ Nenhum	3	6	6	0	0	2
Total da OCDE						
● Sim / ■ Todos	32	29	15	8	21	1
▣ A maioria				21	7	2
⊡ Alguns				3	4	22
❍ Não / □ Nenhum	0	3	17	0	0	7

Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934174991

8.7. Acessibilidade dos dados, 2019



Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175010

Há cada vez mais consciência da necessidade de se garantir a reutilização efetiva dos dados abertos governamentais (DAG) para assegurar a sustentabilidade de longo prazo e a continuidade das iniciativas e políticas de dados abertos. Quando o governo divulga e promove a reutilização de dados que beneficiam o bem-estar social e econômico do cidadão, fortalece a confiança que as pessoas têm nele. Deslocar a ênfase da publicação de dados para uma abordagem colaborativa, focalizada e voltada para a solução de problemas é um passo necessário para se alcançar a criação conjunta de valor.

Os governos podem habilitar plataformas e modelos colaborativos, como *datathons*, competições, programas de financiamento e parcerias com várias partes interessadas, para reunir as diversas partes e estimular a reutilização de dados dentro e fora do setor público. Por exemplo, na Argentina, no Panamá e no Paraguai, os governos costumam organizar conferências com a sociedade civil para promover a reutilização dos DAG. No Brasil, na Guatemala e em Honduras, o governo costuma fazer apresentações sobre esse tema em eventos organizados por terceiros. Honduras e Paraguai são os únicos países da ALC cujos governos realizam regularmente grupos focais e sessões informativas com a sociedade civil para entender suas necessidades de dados e, assim como a Argentina, apresentam os benefícios da reutilização dos DAG. Pouco mais da metade dos países da ALC tem programas governamentais de promoção do conhecimento nessa área voltados para organizações da sociedade civil. Essa proporção é menor do que nos países da OCDE, em que 75% dos governos têm programas desse tipo.

O portal nacional de dados pode trazer exemplos de DAG. Cinco países exibem visualizações de dados e aplicativos para *smartphones*. Essas duas maneiras de reutilizar os dados também são as mais populares nos países da OCDE. Monitorar os usos e o impacto dos dados ajuda a entender que conjuntos de dados têm mais valor na perspectiva dos usuários.

O pilar 3 do índice OURdata sobre o *apoio do governo para a reutilização dos dados* é composto por três subpilares: *iniciativas e parcerias para a promoção de dados*, *programas informativos para promover o conhecimento sobre os dados no governo* e *monitoramento do impacto*, cada um com pontuação máxima de 0,33 pontos. A média da ALC (0,34) encontra-se abaixo daquela da OCDE (0,52), indicando que poderia ser feito mais para promover a reutilização de dados. Especificamente, os países poderiam envidar mais esforços para monitorar o impacto dos DAG, uma vez que a pontuação média da ALC nessa área é a metade daquela da OCDE.

A Colômbia, com a maior pontuação da ALC (0,90), conta com um projeto bem-sucedido intitulado Emprende con datos, que apoia empreendedores que usam DAG para resolver problemas de políticas públicas. O projeto oferece mentoria e assessoria para a elaboração de modelos de negócios sustentáveis e aplicativos para temas de políticas públicas.

A Argentina, a Colômbia, a República Dominicana e a Guatemala têm desempenho relativamente bom na promoção dos *programas informativos* para os funcionários do governo. No entanto, quando se trata do *monitoramento do impacto*, diversos países com desempenho relativamente bom nos outros dois subindicadores obtêm pontuação zero, inclusive a Guatemala, o Paraguai e a República Dominicana. O Brasil, no entanto, tem melhor pontuação no *monitoramento do impacto* (0,26) do que nas *iniciativas e parcerias para a promoção de dados* (0,09) e nos *programas informativos* (0,07).

Metodologia e definições

O pilar *apoio do governo para a reutilização dos dados* mede em que grau os governos desempenham papel proativo na promoção da reutilização dos dados governamentais interna e externamente. Abrange principalmente o quinto (melhor governança e envolvimento do cidadão) e o sexto princípio (desenvolvimento inclusivo e inovação) da Carta Internacional de Dados Abertos, sendo composto por três subpilares: *iniciativas e parcerias para a promoção de dados*, *programas informativos para promover o conhecimento sobre os dados no governo* e *monitoramento do impacto*. Os três subpilares têm o mesmo peso de 0,33 e a mesma variação de 0 a 0,33. Desse modo, o pilar varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo). Ao ser agregado ao índice OURdata final, a pontuação do *apoio do governo para a reutilização dos dados* é convertida para o intervalo de 0 a 0,33 e, com isso, recebe o mesmo peso que os outros dois pilares.

Os dados do índice OURdata e do pilar *apoio do governo para a reutilização dos dados* para a região foram coletados com a Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais, realizada em colaboração com o BID. Foram entrevistados principalmente altos funcionários encarregados das políticas de governo aberto e digital. As respostas representam a avaliação dos próprios países sobre as práticas e os procedimentos atuais relacionados aos DAG. Os dados se referem apenas aos centros de governo ou governos federais e excluem práticas estaduais ou locais. O índice composto OURdata baseia-se na metodologia analítica da OCDE descrita por Lafortune e Ubaldi (2018), a qual também delineia os princípios da Carta Internacional de Dados Abertos.

Para obter mais informações sobre a metodologia e os dados subjacentes, ver o Anexo D.

Leitura complementar

OCDE (2019). *Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/354732cc-en*.

OCDE (2018). *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264305847-en*.

Notas às figuras

Os dados da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México foram coletados por meio da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais 2018. Honduras criou um portal central para os DAG, em meados de 2019, após a realização da pesquisa. No Brasil, desde julho de 2019, a Controladoria-Geral da União é responsável pelas políticas de DAG, tendo havido, portanto, algumas mudanças na implementação.

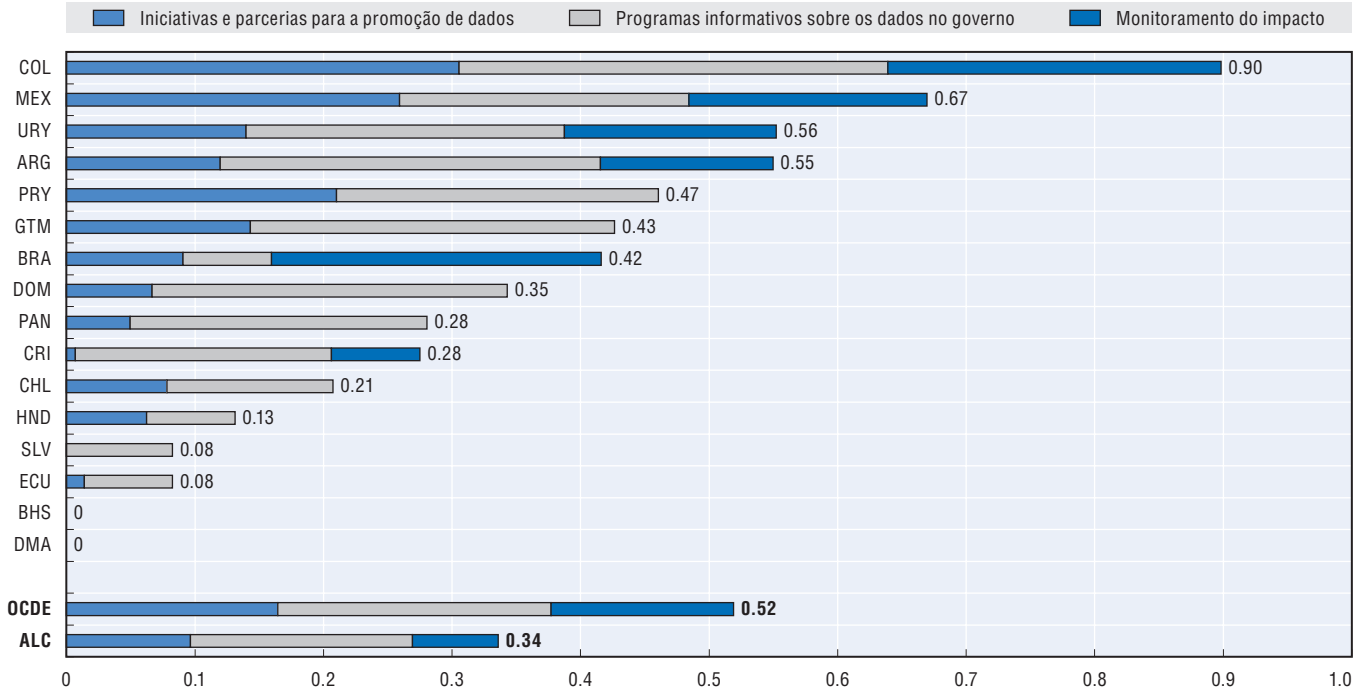
8.8. Iniciativas para promover a reutilização dos DAG desde 2017, 2019

País	Conferências com a sociedade civil para promover a reutilização dos DAG		O governo realiza grupos focais e sessões informativas com a sociedade civil para…		Programa governamental para promover o conhecimento sobre os DAG entre as organizações da sociedade civil	Exemplos de reutilização dos DAG no portal de dados central ou federal			
	Organizadas pelo governo	Organizadas por terceiros e com participação do governo	Entender a demanda de dados	Apresentar benefícios e oportunidades de reutilização dos DAG		Visualização de dados	Aplicativos ("apps")	Artigos na imprensa	Artigos acadêmicos
Argentina	■	⊡	⊡	■	◖	●	●	❍	❍
Bahamas	□	□	□	□	❍	...	...	...	...
Brasil	□	■	⊡	⊡	❍	●	●	●	●
Chile	▣	□	□	□	❍	❍	❍	❍	❍
Colômbia	▣	▣	▣	▣	●	●	●	●	●
Costa Rica	⊡	⊡	⊡	□	●	❍	❍	❍	❍
Dominica	□	□	□	□	❍	...	...	...	...
El Salvador	□	□	□	□	❍	...	...	...	...
Equador	⊡	⊡	⊡	⊡	❍	...	...	...	...
Guatemala	⊡	■	□	⊡	●	...	...	...	...
Honduras	⊡	■	■	■	❍	...	...	...	...
México	⊡	⊡	⊡	⊡	●	●	●	❍	❍
Panamá	■	▣	□	⊡	●	...	...	...	...
Paraguai	■	■	■	■	●	...	...	...	...
República Dominicana	⊡	⊡	⊡	⊡	◖	...	...	...	...
Uruguai	▣	▣	▣	▣	●	●	●	●	❍
Total da ALC									
■ Frequentemente / ● Sim	3	4	2	3	7	5	5	3	2
▣ Às vezes / ◖ Algumas organizações do setor público	3	3	2	2	2				
⊡ Raramente	6	5	6	6					
□ Nunca / ❍ Não	4	4	6	5	7	2	2	4	5
Total da OCDE									
■ Frequentemente / ● Sim	8	13	6	8	20	21	24	11	6
▣ Às vezes / ◖ Algumas organizações do setor público	3	5	7	4	4				
⊡ Raramente	11	11	10	11					
□ Nunca / ❍ Não	10	3	9	9	8	11	8	21	26

Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175029

8.9. Apoio do governo para a reutilização de dados, 2019



Fonte: BID–OCDE (2019), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais; OCDE (2018), Pesquisa sobre Dados Abertos Governamentais.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175048

© OCDE 2020

Capítulo 9

Integridade do setor público

Em muitos países da América Latina e do Caribe (ALC), assim como em outras regiões, embora as leis e as regulações referentes à integridade pública sejam geralmente bem elaboradas, ocorre um *deficit* de implementação. Esse *deficit* pode ser definido como a diferença entre as exigências da política regulatória *de jure* e seu cumprimento *de facto*, ou seja, como as regulações são traduzidas na prática. O que está no papel só tem impacto se provocar uma mudança real nas práticas e comportamentos.

Muitos fatores podem explicar esse *deficit* de implementação, e é essencial identificar e entendê-los para que os desafios sejam superados. Entre esses fatores, dois são cruciais. Primeiro, a eficácia da implementação pode ser prejudicada pela ausência de uma clara responsabilidade institucional pela integridade pública nas organizações do Estado. Também pode ser difícil provocar efeitos no nível subnacional quando os governos locais não contam com entidades ou unidades dedicadas às políticas de integridade. Segundo, a implementação de políticas de integridade pode ser dificultada pela falta de incentivo à inclusão de objetivos de integridade pública nos planos estratégicos e operacionais das organizações no centro de governo ou nas políticas públicas dos governos subnacionais.

Embora a integridade seja, em última análise, responsabilidade de todos os indivíduos de uma organização, nas entidades públicas "agentes de integridade" especializados podem desempenhar um papel fundamental na superação do *deficit* de implementação. A experiência internacional revela o valor de se ter um funcionário ou unidade especializada dedicada ao tema e responsável pela implementação, coordenação e promoção interna das regulações e políticas de integridade. No entanto, apesar do potencial para serem impulsionadores da implementação, a mera existência desses agentes dedicados à integridade não garante que o *deficit* seja resolvido, pois seu impacto depende fundamentalmente de seus mandatos e responsabilidades, bem como dos recursos disponíveis. De acordo com o Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina (2018), 58% dos países da ALC entrevistados já optaram pela utilização de unidades ou funcionários dedicados à integridade no nível ministerial do governo central. Além disso, no momento da coleta de dados, a Argentina e o Chile estavam no processo de estabelecer essa unidade ou cargo.

Embora a integridade seja uma preocupação em todos os níveis do governo, a oportunidade para certos tipos de corrupção pode ser mais pronunciada no nível subnacional. A responsabilidade dos governos subnacionais de prestar grande parte dos serviços públicos, como educação, saúde, segurança/justiça, manejo de resíduos, serviços de utilidade pública, concessão de licenças e autorizações, traduz-se em interações mais frequentes e mais diretas entre as autoridades governamentais e os cidadãos e empresas, o que aumenta o risco de corrupção. Ao mesmo tempo, alcançar efetivamente o nível subnacional e garantir a implementação das políticas nacionais em todos os níveis do governo é um desafio. Atualmente, pouco menos da metade dos países da ALC pesquisados contam com agentes dedicados à integridade que poderiam promover a implementação local das políticas de integridade.

Por fim, passar de uma "cultura de casos", assistemática e reativa, a uma "cultura de integridade", mais proativa e voltada para a prevenção sistêmica, requer visão, discernimento e presciência e, dessa forma, tanto planejamento estratégico como operacional. Estratégias que comprometam o governo com resultados concretos e ambiciosos, mas viáveis, podem enviar uma mensagem aos cidadãos e funcionários públicos, ao enfatizarem que a promoção da integridade pública é levada a sério. A existência de planos também é essencial para permitir o monitoramento e a avaliação eficazes da implementação das políticas de integridade. O Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 revela que oito países da ALC tinham uma estratégia nacional, e a Argentina estava no processo de elaboração de uma estratégia que foi adotada após a coleta de dados. Essas estratégias têm mais chances de serem efetivas quando são operacionalizadas nos âmbitos organizacionais e atingem todos os níveis do governo. Dos oito países com uma estratégia, seis exigem que esta seja incorporada aos processos de planejamento organizacional, embora apenas cinco exijam a aplicação no nível subnacional.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio do Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 e dizem respeito a 12 países. Responderam ao questionário principalmente altos funcionários do governo central, instituições superiores de auditoria e comissões eleitorais.

Leitura complementar

OCDE (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. OECD Publishing, Paris.

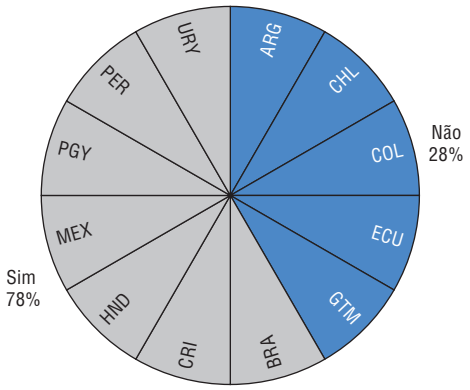
OCDE (2019). *Offices of Institutional Integrity in Peru: Implementing the Integrity System*. OECD Publishing, Paris, *https://www.oecd.org/gov/ethics/offices-of-institutional-integrity-peru.pdf*.

OCDE (2018). *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264201866-en*.

Notas às figuras

9.3. No momento da coleta de dados, a Argentina não contava com uma estratégia.

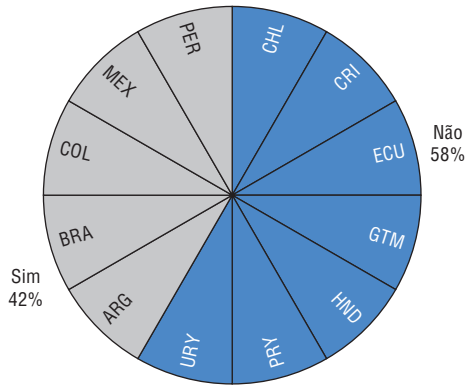
9.1. Existência de funcionários ou unidades responsáveis pela implementação das políticas de integridade em todos os ministérios, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175067

9.2. Existência de entidades ou unidades dedicadas às políticas de integridade no nível subnacional, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175086

9.3. Existência e incorporação da estratégia nacional de promoção da integridade, 2018

País	Estratégia nacional de promoção da integridade pública	Os ministérios incorporam a estratégia nacional a seu próprio planejamento	As entidades subnacionais aplicam a estratégia nacional
Argentina	❍	❍	❍
Brasil	●	●	❍
Chile	●	●	●
Colômbia	●	●	❍
Costa Rica	❍	❍	❍
Equador	●	❍	●
Guatemala	●	❍	●
Honduras	❍	❍	❍
México	●	●	●
Paraguai	●	●	❍
Peru	●	●	●
Uruguai	❍	❍	❍
ALC			
● Sim	8	6	5
❍ Não	4	6	7

Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175105

O exercício da influência na formulação de políticas é parte essencial de um sistema democrático sólido. Os grupos de interesse, inclusive os lobistas, podem trazer informações muito necessárias para o debate de políticas públicas. No entanto, na ausência de regulação, podem acabar capturando o processo político. De fato, interesses poderosos podem usar seus recursos financeiros, poder ou vantagens para pender a balança a seu favor, em detrimento do interesse público. Na América Latina e no Caribe (ALC), quase 75% dos cidadãos têm a percepção de que alguns poucos grupos poderosos governam seus países em benefício próprio (Latinobarômetro, 2017).

O *lobby* junto a servidores públicos ou o financiamento de partidos políticos e candidatos em campanhas eleitorais são as maneiras mais comuns de obter acesso desigual ao processo decisório. Na ALC, embora haja cada vez mais conscientização e esforços para lidar com os efeitos distorcidos dessas práticas, os desafios e disparidades persistem.

O índice de qualidade das regulações contra a influência indevida, baseado no Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018, mede a existência e o alcance da *regulação do lobby*, a fiscalização da *transparência no exercício de influência* e a *regulação dos conflitos de interesse*. A média regional para 2018 é de 4,08, de um máximo de 9 pontos, sendo zero a menor qualidade regulatória e 9 a maior. A Argentina (7,50), o Chile (7,40) e o México (7,00) têm as pontuações mais altas, enquanto o Paraguai tem, atualmente, 0,00.

Sete países não possuem uma regulação específica sobre a influência de grupos de interesse, como empresas. Somente o Chile, a Colômbia e o México têm um registro de lobistas e, dos três, a Colômbia não impõe sanções por falta de cumprimento. A pontuação média para a regulação do *lobby* é 0,89 de um total de 3 pontos. Seis países (Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, Paraguai e Uruguai) obtiveram pontuação 0,00.

No tocante à *transparência no exercício de influência*, os países da ALC obtêm uma média de 1,27 de um máximo de 3 pontos. Apenas quatro países (Argentina, Chile, México e Peru) exigem que as agendas dos servidores públicos sejam públicas, e cinco países (Argentina, Colômbia, Costa Rica, México e Peru) exigem a divulgação dos nomes dos membros de órgãos consultivos permanentes. A Argentina é o único país que obtém a pontuação máxima (3,00) neste indicador.

A *regulação dos conflitos de interesse* é o indicador em que os países da ALC obtêm a maior pontuação, 1,92 de 3 pontos. A Argentina e o México obtiveram a maior pontuação, seguidos da Colômbia e do Peru. O Equador, a Guatemala e o Paraguai não possuem regulação para cargos políticos (p. ex., membros do conselho de governo ou de órgãos legislativos) e não estabelecem quarentena.

No que diz respeito ao financiamento político, a tendência geral é a introdução de mais regulações, e a região já é fortemente regulada nessa área. No entanto, os dados do Questionário da OCDE mostram o amplo uso de práticas informais que não são contempladas pela regulação atual. Por exemplo, embora a maioria dos países da região proíba doações anônimas, e os partidos políticos sejam obrigados a revelar a identidade dos doadores, as contribuições em espécie são permitidas em 92% dos países, e em 33% são permitidos presentes. Às vezes, essas contribuições em dinheiro são usadas para burlar regulações formais, devido à dificuldade de fiscalizar essas transações. Apenas 67% dos países requerem a divulgação on-line de contribuições, e 33% exigem que esses dados sejam publicados em até 30 dias após a campanha.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio do Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 e dizem respeito a 12 países. Responderam ao questionário principalmente altos funcionários do governo central, instituições superiores de auditoria e comissões eleitorais.

O índice de *qualidade das regulações contra a influência indevida* se baseia no quadro teórico da OCDE sobre influência indevida e é composto por três subindicadores, *regulação do lobby*, *transparência no exercício de influência* e *regulação dos conflitos de interesse*, cada um variando de 0 (menor qualidade) a 3 (maior qualidade). A pontuação total corresponde à soma simples dos três subindicadores, variando, portanto de 0 a 9.

A *regulação do lobby* considera não apenas a existência desse tipo de regulação como o registro de lobistas. A *transparência no exercício de influência* considera se as agendas dos altos funcionários são públicas, a existência de uma pegada legislativa e a divulgação dos membros de órgãos consultivos permanentes. A *regulação dos conflitos de interesse* considera a existência desse tipo de regulação bem como períodos de quarentena para os representantes eleitos.

As pontuações refletem a existência e o alcance da regulação do exercício de influência no país. Não indicam se a regulação é efetivamente implementada nem se os mecanismos postos em prática estão obtendo os efeitos desejados.

A pegada legislativa é a possibilidade de determinar, com base em informações publicamente disponíveis, quem influenciou o processo regulatório (p. ex., aqueles que contribuíram para um projeto de lei) e com que interesse.

A quarentena é um período após o desligamento da função durante o qual as autoridades públicas ficam impedidas de realizar *lobby* e exercer atividades profissionais que configurem conflito de interesse.

As informações sobre a metodologia podem ser consultadas no Anexo E.

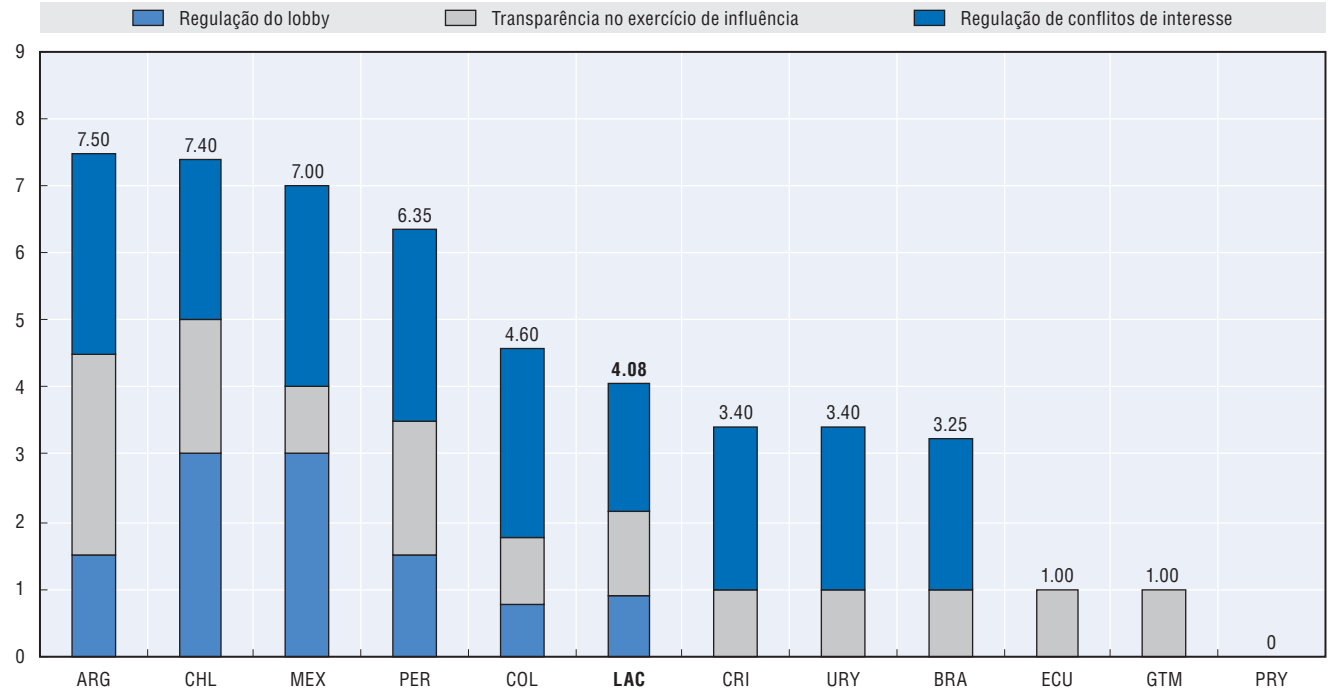
Leitura complementar

OCDE (2018). *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264201866-en*.

Notas às figuras

9.4. Os dados de Honduras não estão disponíveis.

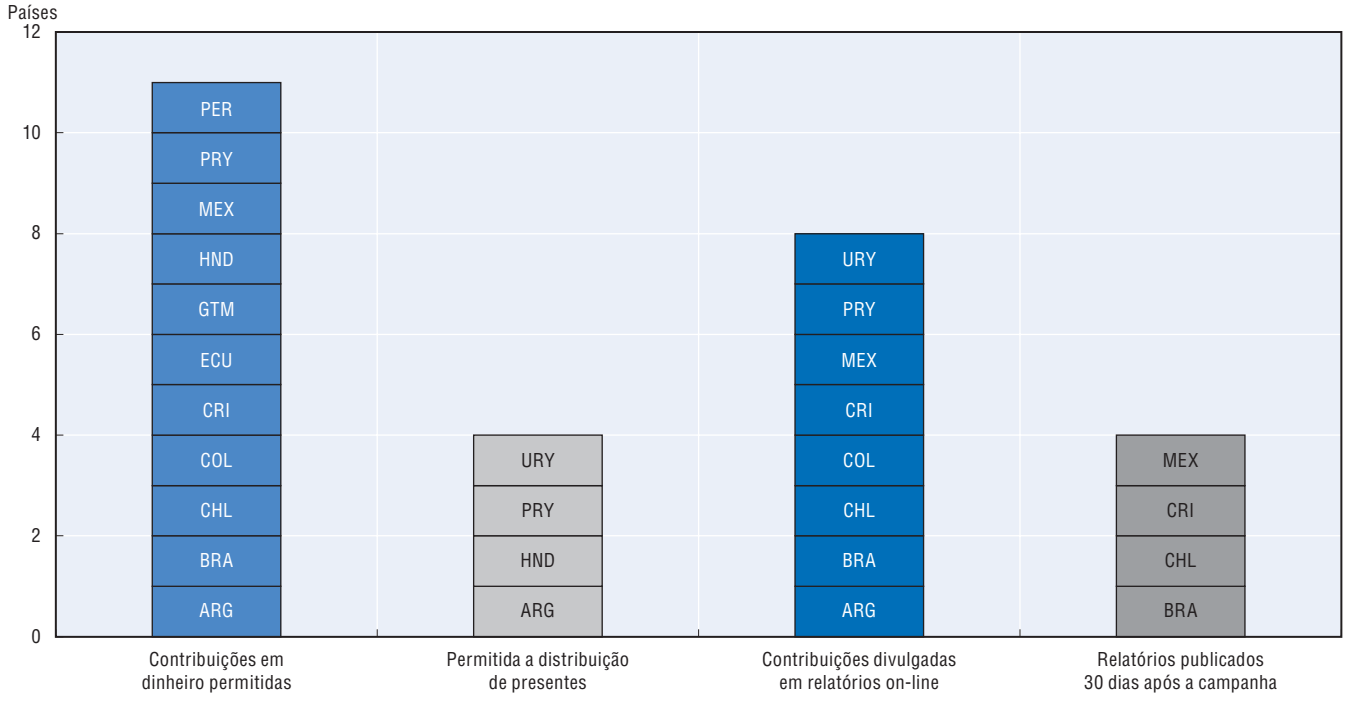
9.4. Índice de qualidade das regulações contra a influência indevida (piloto), 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175124

9.5. Regulação do financiamento político durante as campanhas eleitorais, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175143

Um sistema eficaz de declaração de bens e interesses pode propiciar integridade, transparência e prestação de contas. Dependendo do formato, os formulários de declaração podem ser usados para identificar, administrar e sancionar um conflito de interesse, determinando, por exemplo, se o interesse particular de um servidor público desabona sua decisão, como também podem ser concebidos para detectar enriquecimento ilícito. As informações podem ser coletadas para os dois propósitos mencionados (de Michele e Dassen, 2018). Além disso, ao tornar públicas as declarações de bens e interesses, o governo demonstra seu compromisso com a transparência e a prestação de contas, submetendo-se ao escrutínio público. Evidências empíricas comparadas demonstraram o efeito positivo que um sistema de declarações pode ter na capacidade de um país de controlar a corrupção (Vargas e Schlutz, 2016).

É necessário verificar a precisão das declarações dos ocupantes de cargos públicos para garantir que estas sejam uma ferramenta útil para detectar conflitos de interesse ou enriquecimento ilícito. Se as declarações não forem verificadas, o sistema provavelmente será percebido apenas como um trâmite sem consequências, o que prejudica a confiança dos cidadãos no compromisso do governo com o sistema de integridade (OCDE, 2017).

Todos os países da ALC, com exceção do Uruguai, cruzam os dados das declarações com outras bases de dados. Os registros de empresas, veículos e imóveis, bem como as declarações de bens anteriores, são os mais utilizados. Seis países também cruzam dados com o registro civil e outros seis com contas bancárias. Outras fontes, como declarações de imposto de renda, bases de dados públicos estrangeiros e dados de unidades de inteligência financeira são menos comuns. A triangulação automática fortalece o processo de verificação, pois possibilita que um número maior de declarações seja examinado. No entanto, apenas a Argentina, o Chile e o Peru realizam algumas verificações automáticas e, entre eles, apenas o Chile o faz com mais de uma base de dados.

Um sistema robusto de declaração de bens e interesses precisa definir quem deve apresentar declarações e que tipo de informações são exigidas, com base em um enfoque que considere os riscos e o objetivo geral. Essa robustez também depende da divulgação pública da maior quantidade de dados possível (exceto os confidenciais, como informações bancárias), de mecanismos eficazes de verificação e sanção e de ferramentas de acompanhamento e orientação para administrar conflitos de interesse (caso seja este o objetivo do sistema), entre outros elementos.

De acordo com os resultados do índice de robustez do sistema de declaração de bens e interesses, os países da América Latina obtêm em média 0,60 de 1 ponto, sendo esta pontuação máxima indicativa de um sistema extremamente robusto. As variações são grandes: Argentina (0,81), México (0,78) e Chile (0,77) apresentam as pontuações mais altas, e Honduras e Paraguai têm 0,42 e 0,43, respectivamente. Nos três primeiros, as declarações são divulgadas publicamente, verificadas quanto a incoerências internas e trianguladas com outras bases de dados. Há também orientações sobre como lidar com situações de conflito de interesse. Contudo, em Honduras, as declarações não são públicas e as informações são apresentadas apenas em papel, o que impossibilita seu processamento e verificação. Da mesma forma, no Paraguai, as declarações não são públicas e são enviadas apenas no começo e no final da ocupação do cargo, o que dificulta a detecção de enriquecimento ilícito ou conflitos de interesse.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio do Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 e dizem respeito a 12 países. Responderam ao questionário principalmente altos funcionários do governo central, instituições superiores de auditoria e comissões eleitorais.

O índice de *robustez do sistema de declaração de bens e interesses* mede o alcance da regulação dessas declarações. Varia de 0 a 1, sendo 1 o sistema mais forte. A pontuação total é a soma dos cinco componentes ponderados (com base na avaliação de especialistas) a seguir: *verificação e execução* (37%), *alcance* (20%), *formato do sistema* (16%), *transparência* (15%) e *prevenção de conflitos de interesse* (12%).

O componente de *verificação e execução* avalia se as informações constantes nas declarações são verificadas e como isso é feito, bem como a existência de sanções em caso de irregularidade. O *alcance* considera as categorias de cargos cujos ocupantes devem enviar declarações de bens e interesses, bem como quando e quais informações devem ser divulgadas. O *formato do sistema* inclui o grau de digitalização, entre outros aspectos. A *transparência* considera se as declarações são disponibilizadas publicamente e a *prevenção de conflitos de interesse* considera o empenho em detectar esses conflitos e a maneira como são administrados.

As informações sobre a metodologia podem ser consultadas no Anexo E.

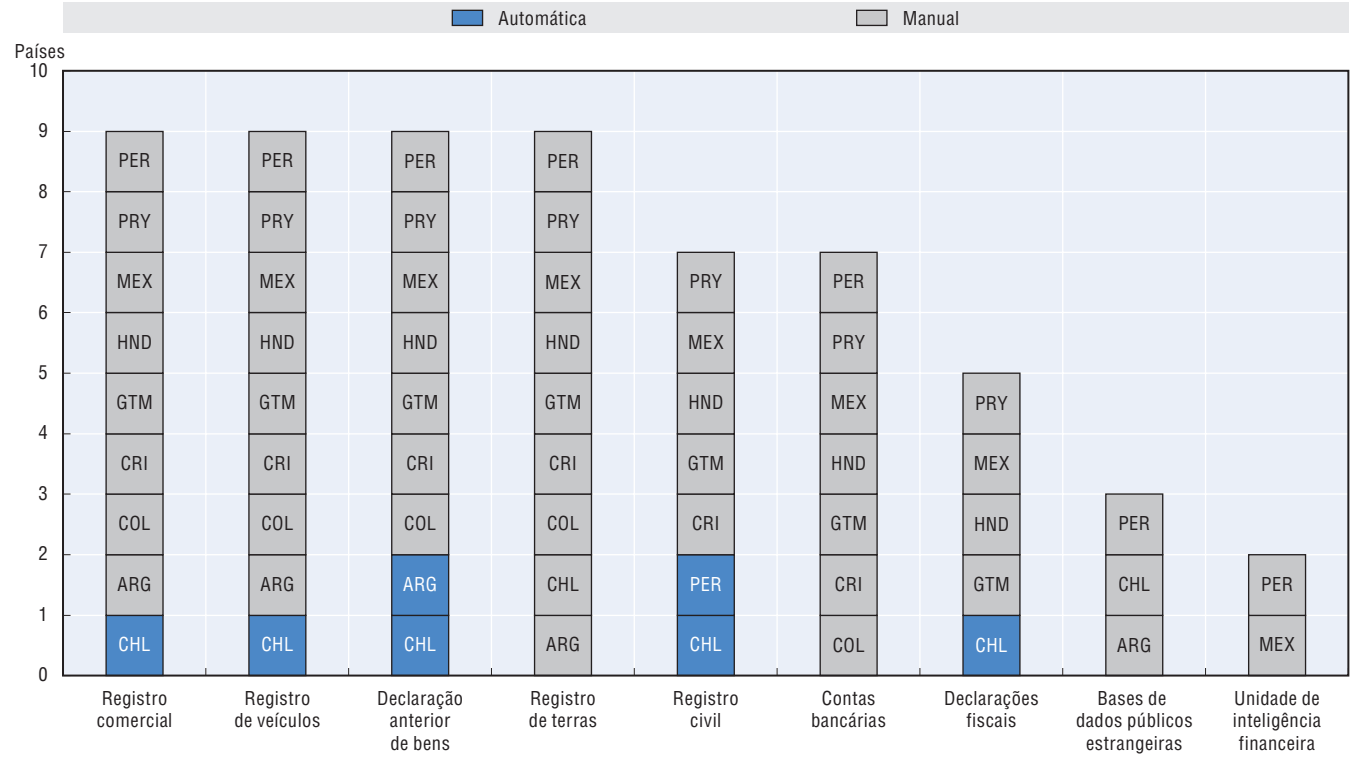
Leitura complementar

De Michele, R. e N. Dassen (2018). "Conflicto de intereses: Desafios y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control". *Discussion Paper n.º IDB-DP-626*, *http://dx.doi.org/10.18235/0001362*.

OCDE (2017). *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*. OECD Publishing, Paris, *https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en*.

Vargas, G e D. Schlutz (2016). *Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of the Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels*. Hertie School of Governance, Berlim.

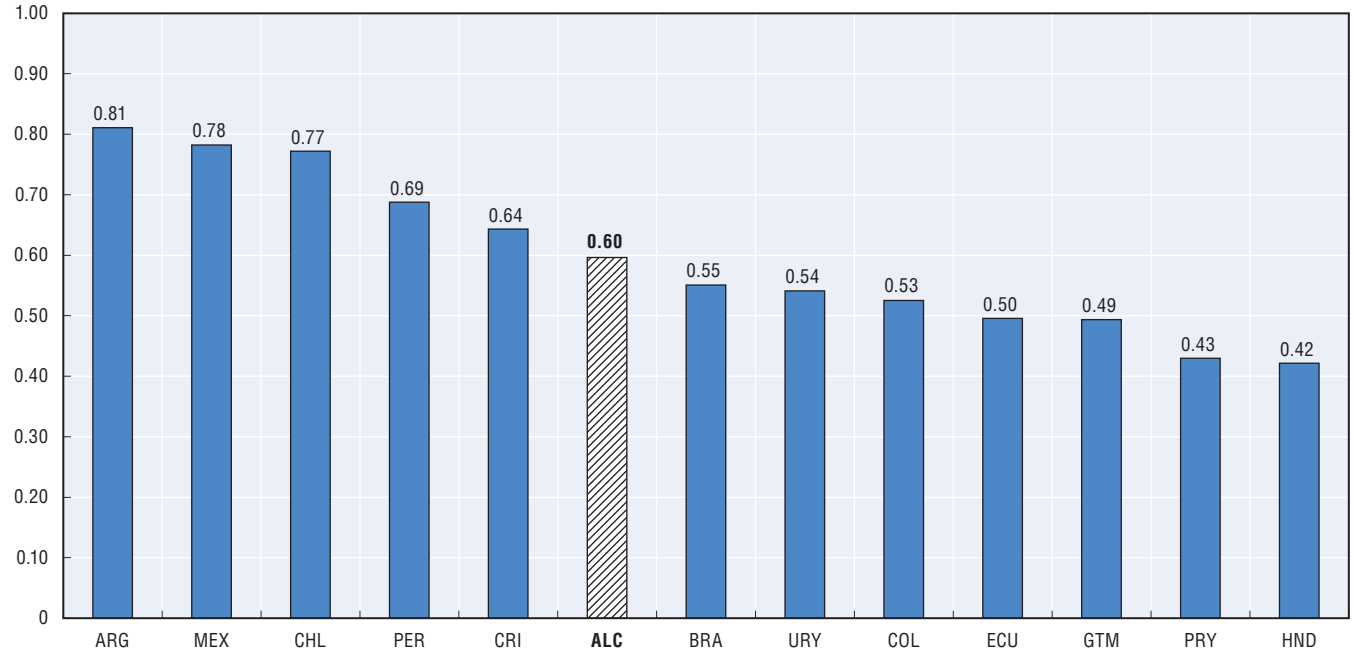
9.6. Verificação cruzada das declarações de bens com outras bases de dados, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175162

9.7. Robustez do sistema de declaração de bens e interesses, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175181

A gestão de riscos e a auditoria interna são funções cruciais para uma melhor governança e são a pedra fundamental da defesa de uma organização contra a corrupção e outras práticas antiéticas. Políticas e processos eficazes de gestão de riscos e auditoria interna reduzem a vulnerabilidade das organizações do setor público à fraude e à corrupção, garantindo ao mesmo tempo que os governos funcionem de modo ideal a fim de oferecer programas que beneficiem os cidadãos e contribuam assim para aumentar a confiança no governo. Além disso, essas atividades ajudam a garantir que os recursos financeiros produzam valor e facilitam o processo decisório. Um nível maduro de políticas e procedimentos de controle interno e gestão de riscos ajuda a contrabalançar um modelo voltado para a fiscalização com abordagens mais preventivas e baseadas no risco.

A gestão de riscos é o ponto de partida de medidas de controle proporcionais, eficientes e efetivas para mitigar os riscos identificados. Na última década, com maior foco nas normas internacionais de integridade para a gestão e avaliação de riscos, os países adotaram políticas, práticas e ferramentas para identificar e avaliar esses riscos. No entanto, ainda há muito a fazer para que se possa integrar uma perspectiva que considere a fraude e a corrupção na gestão e avaliação de risco. De acordo com os resultados do Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018, 36% dos países definiram explicitamente princípios e práticas específicos para a gestão de riscos de fraude e corrupção. Outros 45% tinham apenas referências gerais a fraudes ou corrupção em um contexto mais amplo de atividades de gestão de riscos. O Equador e o Peru informaram que não contam com princípios nem práticas para a gestão de riscos de corrupção.

Os auditores internos das organizações do setor público, por sua vez, desempenham uma função importante, fornecendo avaliações objetivas e independentes sobre a efetividade da gestão dos recursos públicos para alcançar os resultados pretendidos. Seu juízo objetivo e fundamentado em valores e as evidências reunidas podem ajudar a alta administração das organizações do setor público a realizar uma melhor gestão e avaliação dos riscos à integridade. Além de suas contribuições para a avaliação dos fatores de risco, os auditores internos podem desempenhar um papel crucial, avaliando se os controles internos estão funcionando de maneira efetiva e eficiente e sinalizando as áreas de alto risco de violação da integridade, como relações externas, atividades terceirizadas ou compras públicas. De acordo com os resultados do levantamento, 73% dos países têm uma unidade de auditoria interna em todos os ministérios e 27% têm essa unidade em alguns deles. No Peru, com exceção de algumas entidades públicas, atualmente não há função de auditoria interna. Há, no entanto, uma seção de controle institucional em cada entidade pública, que está subordinada funcional e administrativamente à Controladoria-Geral da República, a instituição superior de auditoria do país. Isso poderia levar a uma confusão entre controle interno e externo por parte dos diretivos públicos (OCDE, 2017).

De fato, para a implementação efetiva das políticas de gestão de riscos e de auditoria interna, é essencial que todos aqueles que ocupem cargos públicos compreendam seu próprio papel e responsabilidade na identificação e gestão dos riscos à integridade por meio do controle interno adequado. Em países como Costa Rica, Equador, Honduras e Peru, onde a instituição superior de auditoria está à frente do sistema de políticas de auditoria interna, há o risco de que os diretivos públicos se confundam mais facilmente em relação a sua própria função e responsabilidade, por perceberem a função de controle como sendo responsabilidade do agente externo. Por outro lado, quando a responsabilidade principal recai sobre o executivo, como na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai, a relevância da gestão de riscos e da auditoria interna pode ser incorporada a políticas de gestão pública mais amplas, levando a uma melhor apropriação da administração pública.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio do Questionário da OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 e dizem respeito a 11 países. Responderam ao questionário principalmente altos funcionários do governo central, instituições superiores de auditoria e comissões eleitorais.

A função de auditoria interna examina a adequação e a eficácia dos sistemas de controle interno, procedimentos, esquema de governança, processos de gestão de riscos e desempenho das operações das organizações do setor público (IIA, 2016). A auditoria externa, por sua vez, não faz parte da estrutura das organizações, e supervisiona e responsabiliza o governo pelo uso de recursos públicos, facilitando o conhecimento das políticas e garantindo a aplicação imparcial das leis e regulações.

Leitura complementar

IIA (2016). *International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance*. Institute of Internal Auditors, Lake Mary, FL, *https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx*.

OCDE (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. OECD Publishing, Paris, *https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf*.

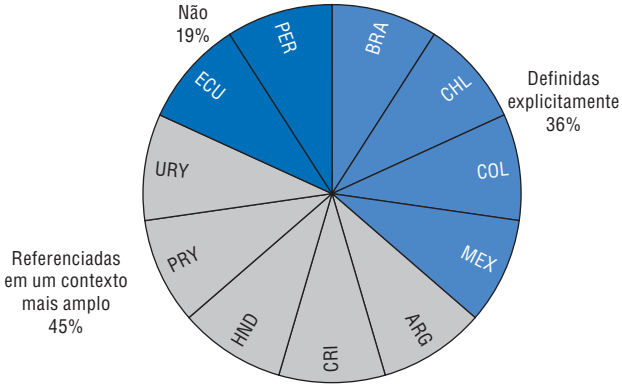
OCDE (2018). *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264201866-en*.

OCDE (2017). *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264271029-en*.

Notas às figuras

9.10. Os nomes das instituições de coordenação estão disponíveis on-line.

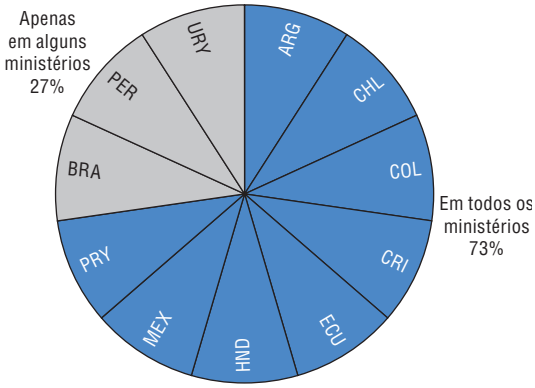
9.8. As normas de controle interno contêm princípios e práticas específicos para a gestão dos riscos de fraude e corrupção, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175200

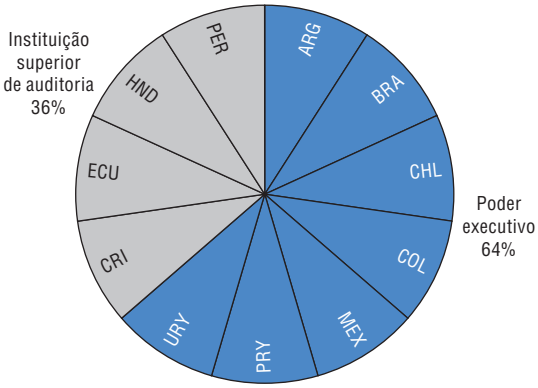
9.9. Existência da função de auditoria nos ministérios do governo, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175219

9.10. Coordenação central da função de auditoria interna, 2018



Fonte: OCDE (2018). Questionário sobre Integridade Pública na América Latina.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175238

© OCDE 2020

Capítulo 10

Compras públicas

As compras públicas, ou seja, a aquisição por parte do governo e das empresas estatais de bens, serviços e obras, representam uma importante atividade econômica dos governos. Uma grande parcela do dinheiro dos contribuintes é gasta com compras públicas para que os governos possam executar suas atividades e cumprir seus mandatos. Desse modo, espera-se que essa importante atividade econômica e governamental seja realizada em observância aos princípios fundamentais da governança, a saber, integridade, transparência, prestação de contas, eficiência e efetividade.

Em 2017, os gastos com compras públicas representaram, em média, 17,4% do total de despesas governamentais na América Latina e no Caribe (ALC). Essa proporção variou bastante nos diversos países. Foi quase a metade das despesas do governo no Peru (46,4%) e pouco mais de um terço (34%) na Colômbia, devido à tentativa de promover o crescimento econômico por meio de compras públicas (o Peru, por exemplo, dedica uma grande proporção das despesas públicas a investimentos). Em comparação, no Brasil (13,5%) e no México (16%), os gastos com compras públicas representaram menos de um quinto das despesas governamentais. Em geral, na região, essa parcela diminuiu significativamente desde 2007 (21,5%), registrando uma redução de 4 p.p. em 2017. As mudanças mais significativas foram observadas no Brasil (-8,2 p.p.), no Peru (+6,8 p.p.) e no Chile (-3,7 p.p.).

A importância econômica das compras públicas também pode ser observada em relação ao produto interno bruto (PIB). Em 2017, representavam 6% do PIB na região da ALC, em comparação com 6,7% em 2007. No nível nacional, variaram de 3,6%, no México, a 9,9%, no Peru. Devido ao volume expressivo das compras públicas, os governos realizam reformas nessa área a fim de aumentar a eficiência para responder à pressão fiscal, além de usarem essa importante função como uma ferramenta de governança estratégica para alcançar os objetivos das políticas públicas. Ao mesmo tempo, as grandes somas e a íntima interação entre os setores público e privado que caracterizam as compras públicas as tornam uma das atividades governamentais mais propensas a riscos de desperdício, má utilização e corrupção.

Os governos subnacionais são agentes cruciais nas reformas dessa atividade, pois uma grande proporção dos gastos ocorre nesse nível. Na região da ALC, os gastos com compras públicas no nível local representaram 38,2% do total, seguidos por 37,1% no nível central e 24,8% no estadual. Por outro lado, em cinco dos oito países para os quais há dados disponíveis, a parcela do governo central foi mais de metade — como em Honduras (82,6%), Paraguai (82,1%), El Salvador (79,7%), Chile (77,5%) e Peru (51%). Essa variação reflete a estrutura institucional de cada país e, especialmente, as diferentes entidades de prestação de serviços públicos.

Metodologia e definições

A dimensão dos gastos gerais do governo com compras públicas foi estimada usando-se a base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas (GFS, na sigla em inglês) do Fundo Monetário Internacional (FMI), que aplica os conceitos estabelecidos no *Manual de Estatísticas das Finanças Públicas* (MEFP). O MEFP fornece uma estrutura conceitual e contábil abrangente e adequada para a análise e avaliação da política fiscal e está harmonizado com as outras referências estatísticas macroeconômicas, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). No entanto, em vários casos há diferenças entre o MEFP e o SCN, o que levou ao estabelecimento, em grande medida, de critérios de equivalência entre esses dois sistemas estatísticos. Por esse motivo, os números desta seção não são comparáveis aos dados da OCDE para os gastos gerais referentes às compras públicas, que se baseiam no SCN.

As compras públicas gerais compreendem o consumo intermediário (aquisição de bens e serviços pelos governos para uso próprio, como serviços de contabilidade ou tecnologia da informação) e a formação bruta de capital fixo (aquisição de capital excluindo a venda de ativos fixos, como a construção de novas estradas). Os custos de bens e serviços financiados pelo governo geral, os quais também compõem as compras públicas, não foram incluídos neste indicador porque não são contabilizados separadamente na base de dados das GFS do FMI. Além disso, a parte das compras públicas relacionada à formação bruta de capital fixo não inclui o consumo de capital fixo.

As compras públicas aqui referidas incluem os valores para os governos centrais, estaduais e locais. O nível subnacional refere-se aos governos estaduais e locais. Os fundos de previdência social não foram incluídos nesta análise, a menos que sejam expressamente mencionados.

Leitura complementar

OCDE (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/1de41738-en*.

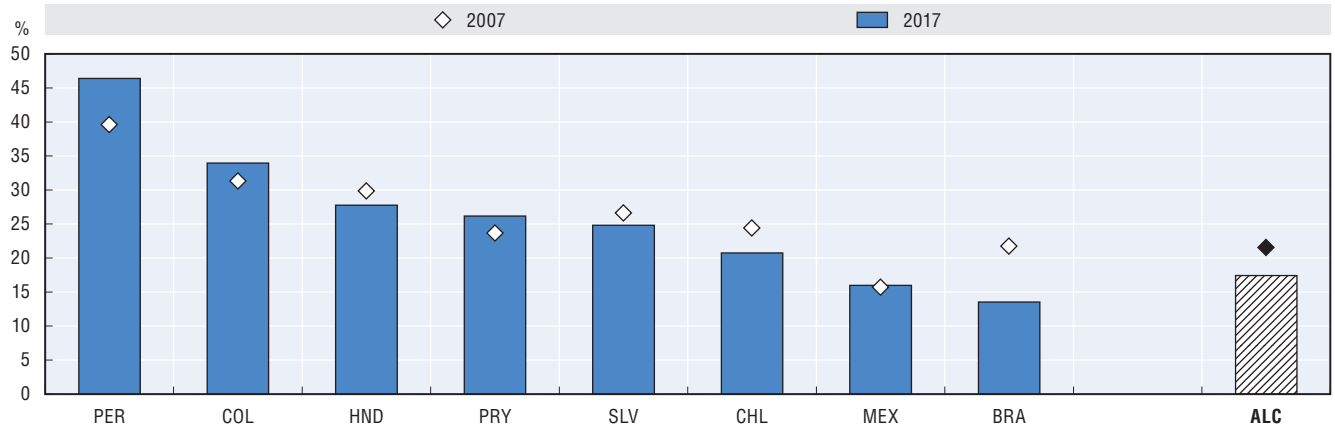
OCDE (2015). "Recommendation of the Council on Public Procurement", *https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411*.

Notas às figuras

Os dados do México, Peru e Paraguai são registrados em regime de caixa. Os custos de bens e serviços financiados pelo governo geral não foram incluídos nas compras públicas porque não são contabilizados separadamente na base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI. Os dados de Honduras se referem a 2015 e não a 2017. Os dados da Colômbia e do México são de 2008 e não de 2007.

10.3. Os fundos de previdência social não foram incluídos (exceto nos casos do Brasil, do Chile e da Colômbia, em que foram incluídos no governo central). A média da ALC é ponderada. Os dados do Paraguai se referem a 2016 e não a 2017.

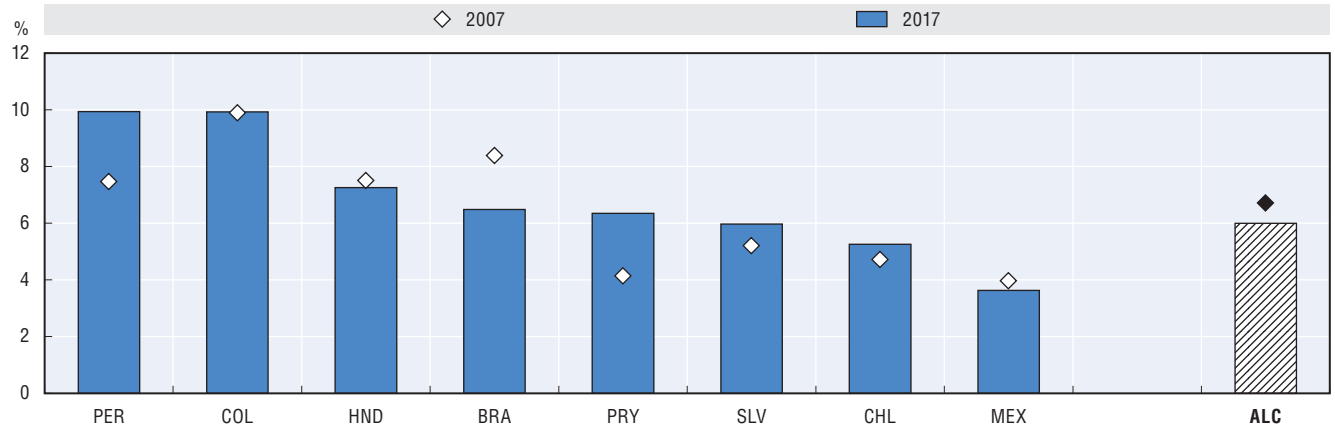
10.1. Gastos de compras públicas como parcela do total de despesas governamentais, 2007 e 2017



Fonte: Base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas (GFS) do FMI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175257

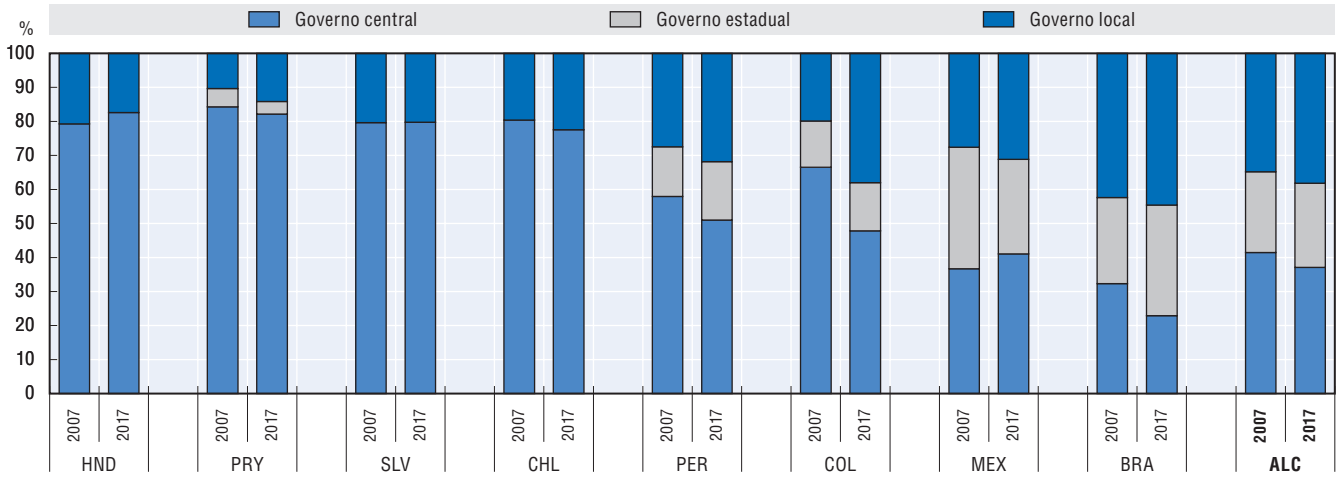
10.2. Gastos de compras públicas como porcentagem do PIB, 2007 e 2017



Fonte: Base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas (GFS) do FMI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175276

10.3. Gastos gerais de compras públicas por nível de governo, 2007 e 2017



Fonte: Base de dados de Estatísticas das Finanças Públicas (GFS) do FMI.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175295

O principal objetivo das compras públicas é a provisão de bens e serviços adequados e oportunos, protegendo os recursos públicos dos riscos de desperdício, má utilização e corrupção. Além disso, cada vez mais, os governos reconhecem seu potencial de contribuir para a consecução de objetivos políticos complementares (ou seja, sociais, ambientais e econômicos).

Entre os objetivos sociais podem estar promover a participação de empresas pertencentes a mulheres ou a outros grupos sociais ou economicamente vulneráveis em oportunidades de compras públicas. Os objetivos na área econômica em geral são voltados para a redução de barreiras à participação de pequenas e médias empresas (PME) nos processos de compras públicas. O acesso facilitado das PME às licitações aumenta o número de empresas participantes e a concorrência, o que pode resultar em preços mais baixos, e gera oportunidades de emprego, já que as PME são responsáveis por uma grande parcela do emprego na região da América Latina e do Caribe (ALC) (Ferraro e Rojo, 2018). Além disso, as compras públicas podem ser usadas como uma ferramenta para as políticas de proteção ambiental e de desenvolvimento ambientalmente sustentável.

O objetivo estratégico mais amplamente buscado na ALC é a participação das PME nas compras públicas. Cerca de dois terços dos países da região indicaram que oferecem apoio às PME por meio de várias políticas e estratégias, tanto no nível central quanto no de entidades contratantes específicas. As abordagens mais amplamente usadas na ALC são o oferecimento de treinamento e *workshops*, bem como o estabelecimento de uma unidade específica especializada em PME — 75% dos países da ALC informaram contar com ambas. Além disso, 60% dos países da ALC que responderam à pesquisa informaram ter políticas ou disposições legislativas específicas para promover a participação das PME nas compras públicas. Por outro lado, os países da OCDE promoveram a participação das PME nas compras públicas por meio da divisão de contratos em lotes (70% dos países) e da emissão de documentação e orientação para as PME (67%).

Apenas um quarto dos países da ALC informou ter políticas para promover a contratação de empresas pertencentes a mulheres. Entre eles, o Chile e a República Dominicana obtiveram grande progresso e são reconhecidos como pioneiros nessa área. Alguns avanços também são observados em outros países; por exemplo, os dados de 2018 mostram que, em comparação com 2015 (período da pesquisa anterior), Honduras havia adotado uma estratégia que visava aumentar a participação de empresas pertencentes a mulheres nas compras públicas.

Na ALC, 55% dos países, inclusive Brasil, Costa Rica, El Salvador e Paraguai, elaboraram estratégias para promover compras públicas verdes e contribuir para a proteção do meio ambiente e o combate ao aquecimento global. O Paraguai instituiu recentemente um critério de sustentabilidade obrigatório para a aquisição de materiais de papel e equipamentos de informática por meio de acordos-referência (denominados no Brasil "ata de registro de preços"). Em comparação com 2015, em 2018 algumas entidades contratantes da Guatemala elaboraram uma política para propiciar compras públicas verdes. No entanto, a utilização do preço mais baixo como critério exclusivo para a adjudicação de contratos dificulta o uso estratégico das compras públicas em muitos países da ALC. De fato, muitas autoridades contratantes dos países da OCDE — 93% dos quais têm políticas de contratos verdes no nível central, em comparação com 40% na ALC — destacaram essa questão como um dos principais desafios relacionados à implementação das compras públicas verdes.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018. Vinte países da ALC participaram da pesquisa por intermédio dos delegados da Rede Interamericana de Compras Governamentais. A definição de pequenas e médias empresas (PME) varia de um país a outro, sendo geralmente determinada pelo número de funcionários ou por informações financeiras. As pequenas empresas costumam ser aquelas que têm entre 10 e 100 empregados e as médias aquelas com uma mão de obra de 100 a 250. A Organização Internacional do Trabalho define PME como qualquer empresa que empregue menos de 250 trabalhadores.

Leitura complementar

Ferraro, C e S. Rojo (2018). *Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización, Informes Técnicos OIT Cono Sur*, n.º 7. ILO Publishing, Santiago do Chile, *https://www.ilo.org/santiago/lang--es/index.htm*.

Pimenta, C. e N. Rezai (2015). "Public procurement in Latin America", em C. Pimenta e M. Pessoa (eds.), *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Notas às figuras

10.4. Equador, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai declararam que estão formulando uma política para promover compras públicas verdes. Barbados e Nicarágua indicaram que estão preparando uma política para as PME. No Equador e no Uruguai, está sendo concebida uma política para propiciar a aquisição de bens e serviços inovadores. A versão de 2015 da pesquisa da ALC não continha perguntas sobre conduta empresarial responsável. Os dados para os países da OCDE são da pesquisa de 2018 sobre a implementação das recomendações da OCDE sobre compras públicas de 2015.

10.5. A diretiva da Comissão Europeia relativa às compras públicas não permite nenhum tratamento preferencial que possa favorecer agentes econômicos específicos, inclusive as PME. Os dados para os países da OCDE são da Pesquisa OCDE sobre Compras Públicas 2016.

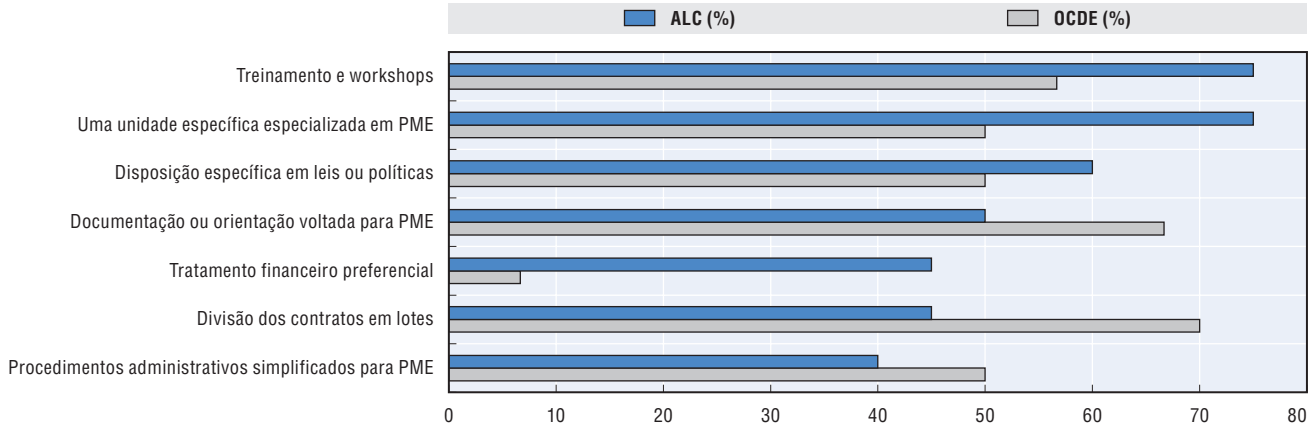
10.4. Compras públicas estratégicas por objetivo, 2015 e 2018

País	Compras públicas verdes		Apoio às PME		Apoio à aquisição de bens e serviços inovadores		Apoio a empresas pertencentes a mulheres		Apoio a condutas empresariais responsáveis
	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Anguila	❍	..	❍	..	❍	..	❍	..	❍
Barbados	●	..	❍	..	❍	..	◆	..	●
Belize	❍	●	◆	●	◆	◆	◆	●	◆
Brasil	●	◆●	●	◆●	●	●	❍	●	●
Chile	◆●	◆●	●	◆●	●	●	●	●	●
Colômbia	◆	◆	●	●	●	●	❍	●	◆
Costa Rica	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍	❍
El Salvador	❍	●	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍
Equador	●	❍	●	●	❍	●	❍	●	●
Grenada	◆	..	❍	..	❍	..	❍	..	❍
Guatemala	●	❍	●	●	❍	❍	❍	❍	❍
Guiana	◆	..	●	..	●	..	●	..	●
Honduras	❍	◆	❍	●	❍	◆	❍	◆	❍
Ilhas Turcas e Caicos	❍	..	❍	..	❍	..	❍	..	❍
México	●	●	●	●	●	●	❍	●	❍
Nicarágua	❍	◆	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Paraguai	●	◆●	●	◆●	❍	❍	❍	❍	❍
República Dominicana	❍	◆●	●	●	❍	◆	❍	◆	❍
Santa Lúcia	❍	..	●	..	❍	..	●	..	❍
Uruguai	❍	❍	●	●	❍	❍	❍	❍	❍
Total da ALC									
● Uma estratégia/política foi elaborada no nível central	8		12		5		3		5
◆ Algumas entidades contratantes elaboraram uma estratégia/política interna	4		1		1		2		2
❍ Nunca houve uma estratégia/política em vigor	9		7		14		15		13
■ Uma estratégia/ política foi abolida	0		0		0		0		0
Total da OCDE									
● Uma estratégia/política foi elaborada no nível central	28		24		22		6		18
◆ Algumas entidades contratantes elaboraram uma estratégia/política interna	10		8		8		1		8
❍ Nunca houve uma estratégia/política em vigor	0		2		5		24		9
■ Uma estratégia/ política foi abolida	0		0		0		0		0

Fonte: Pesquisas OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018 e 2015.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175314

10.5. Abordagens em vigor para promover a participação das PME nas compras públicas, 2018



Fonte: Pesquisas OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018 e 2015.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175333

Compras públicas eletrônicas (eGP, na sigla em inglês) são aquelas que lançam mão de tecnologias da informação e da comunicação (como a internet) para possibilitar uma troca de informações mais eficiente e transparente, além de interações e transações entre o governo e os fornecedores de bens e serviços.

As tecnologias digitais estão sendo cada vez mais usadas para obter padronização e uniformidade, o que, por sua vez, acelera o processo de compras públicas. Além disso, o uso dessas tecnologias está contribuindo para maior transparência, eficiência e efetividade nos gastos públicos, possibilitando que as entidades do governo sejam mais abertas, inovadoras e responsáveis. Por fim, as eGP facilitam a simplificação ou a eliminação de tarefas repetitivas e redundantes, resultando em economia de tempo e recursos financeiros ao longo do ciclo de contratação.

Mais de dois terços dos países da América Latina e do Caribe (ALC) pesquisados implementaram sistemas eletrônicos, geralmente constituídos por uma plataforma central composta por diversas seções para as várias tarefas e etapas do processo de compras, em comparação com 100% dos países da OCDE que prestaram informações. Em geral, as eGP são menos comuns em países do Caribe, como Anguila, Barbados, Belize, Guiana, Ilhas Turcas e Caicos e Santa Lúcia. Nos países da ALC com um sistema de eGP, os entrevistados informaram ter, em média, cinco das sete funcionalidades especificadas na pesquisa (ou seja, publicação de editais de licitação, envio eletrônico de propostas, fornecimento da documentação da licitação, catálogo on-line, pregão eletrônico, notificação da adjudicação e envio eletrônico de faturas), sendo que a Colômbia, a Costa Rica e o Equador relataram contar com todas as funcionalidades. No entanto, no caso do Equador, o envio eletrônico de faturas só existe nos sistemas de compras públicas eletrônicas de entidades específicas.

A publicação dos editais de licitação é a funcionalidade mais comum desses sistemas na ALC, informada por todos os entrevistados que haviam implementado um sistema de eGP (14 países). Além disso, 93% dos países da ALC com esses sistemas os utilizam para notificar a adjudicação dos contratos. Essas são funcionalidades amplamente implementadas nos sistemas dos países da OCDE, onde 97% deles usam eGP para anunciar licitações e notificar adjudicações.

Outras funcionalidades mencionadas incluem catálogos on-line (71%), envio eletrônico de propostas (64%) e pregões eletrônicos (64%). Por fim, apenas 36% dos países da ALC, inclusive Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana e, em menor grau, Equador, permitem o envio eletrônico de faturas, em comparação com 57% na OCDE. Honduras também implementou normas (Open Contracting Data Standard) para a disponibilização de dados de compras públicas em sua plataforma de eGP.

A integração das compras públicas aos processos gerais de gestão financeira, orçamento e prestação de serviços pode resultar em melhor utilização dos recursos públicos por meio da melhoria da transmissão, padronização e automação de informações. Dos 20 países da ALC com informações disponíveis, 14 criaram uma plataforma para eGP, dos quais dez obtiveram algum nível de integração com outros sistemas governamentais, e metade informou medir a eficiência gerada por esses sistemas. Os outros sistemas com os quais há integração são sistemas de orçamento (oito países), sistemas financeiros para pagamentos (sete países), registros fiscais (seis países), bases de dados da previdência social (seis países) e registros comerciais (cinco países) (ver o quadro 10.9. on-line). Recentemente, o Chile integrou suas eGP ao sistema de gestão financeira do Estado.

Os países estão ampliando seus sistemas de eGP por meio da implementação de funcionalidades adicionais e integração com outras tecnologias governamentais para aproveitar plenamente os benefícios da digitalização do ciclo de compras públicas. No entanto, apenas metade dos 14 países da ALC pesquisados que possuem sistemas de eGP indicou que mede a eficiência obtida com o uso desses sistemas.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018, voltada para as compras públicas estratégicas, compras públicas eletrônicas, órgãos reguladores dessa área, compras públicas em âmbito regional e compras para projetos de infraestrutura. Vinte países da ALC responderam à pesquisa. Foram entrevistados chefes de órgãos de compras públicas nacionais, delegados da Rede Interamericana de Compras Governamentais responsáveis pelas políticas de compras públicas no governo central e altos funcionários de órgãos de regulação e monitoramento desse tema. Os dados dos países da OCDE são da Pesquisa OCDE sobre Compras Públicas 2016.

A licitação eletrônica é concebida para aprimorar digitalmente os processos de licitação pública para a aquisição de obras, bens e serviços de consultoria especializados, de alto valor e baixo volume.

O gerenciamento de contratos eletrônicos é o aprimoramento digital da gestão de contas a receber, pagamentos, liquidação de contratos, modificação de contratos, garantia das propostas e atividades de auditoria e controle. Um portal de transações é um sistema que fornece informações sobre todos os aspectos do ciclo de contratação.

Leitura complementar

Benavides, J. et al. (2016). "Public procurement in Latin America and the Caribbean and IDB-financed project: A normative and comparative study", *IDB Technical Note IDB-TN-1162*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

OCDE (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/1de41738-en*.

Notas às figuras

10.9. (Interoperabilidade da plataforma de compras públicas eletrônicas) está disponível on-line no Anexo F.

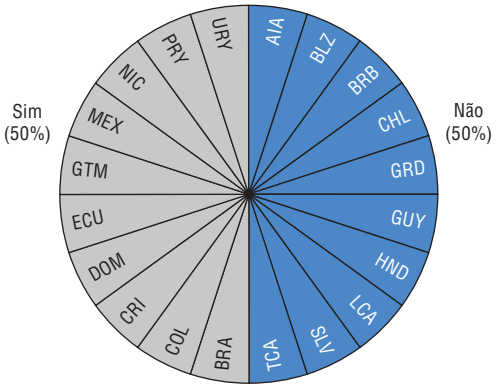
10.6. Funcionalidades do sistema de compras públicas eletrônicas, 2018

	Edital de licitação	Envio eletrônico de propostas	Fornecimento da documentação da licitação	Catálogo on-line	Pregão eletrônico	Notificação de adjudicação	Envio eletrônico de faturas
Anguila	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Barbados	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Belize	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Brasil	●	❍	●	●	●	●	❍
Chile	●	●	●	●	❍	●	●
Colômbia	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	❍
Equador	●	●	●	●	◆	●	◆
Grenada	●	❍	❍	❍	❍	●	❍
Guatemala	●	●	●	❍	●	●	❍
Guiana	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Honduras	●	❍	●	●	❍	●	❍
Ilhas Turcas e Caicos	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
México	●	●	●	❍	●	●	❍
Nicarágua	●	❍	●	●	❍	●	❍
Paraguai	●	❍	●	●	●	❍	❍
República Dominicana	●	●	●	❍	●	●	●
Santa Lúcia	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Uruguai	●	●	●	●	●	◆●	❍
Total da ALC							
● Sim, em um sistema nacional central de compras eletrônicas	14	9	13	10	9	13	4
◆ Sim, em sistemas de compras eletrônicas de entidades contratantes específicas	0	0	0	0	1	1	1
❍ Não	6	11	7	10	10	7	15
Total da OCDE							
● Sim, em um sistema nacional central de compras eletrônicas	29	21	26	11	11	29	10
◆ Sim, em sistemas de compras eletrônicas de entidades contratantes específicas	1	3	4	5	5	1	7
❍ Não	0	6	0	14	14	0	13

Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175352

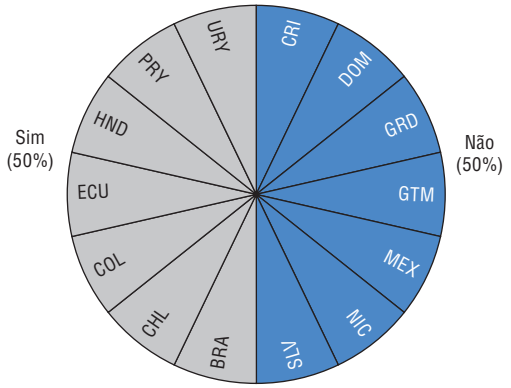
10.7. Integração do(s) sistema(s) de compras eletrônicas com outras tecnologias de governo eletrônico, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175371

10.8. Medição da eficiência resultante do uso do(s) sistema(s) de compras públicas eletrônicas, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE-BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175390

Os sistemas de compras públicas da América Latina e do Caribe (ALC) são compostos por quatro tipos de organizações principais: 1) órgãos públicos responsáveis pelos esquemas de regulação e legislação; 2) autoridades centralizadas de compras que prestam assessoria para as operações e garantem a coordenação e o monitoramento; 3) entidades contratantes que executam processos ou centralizam necessidades de compras; e 4) órgãos de supervisão que garantem a observância das regulações nos processos de compras.

Na ALC, os órgãos centrais de compras públicas são geralmente responsáveis pela regulação e monitoramento dos sistemas de compras dos países no nível central. Embora normalmente não façam compras em nome de outras entidades do setor público, estabelecem e gerenciam acordos-referência e realizam pregões. Em geral, os países da ALC também estabelecem políticas de compras públicas e monitoram o desempenho de maneira centralizada por meio desses órgãos. Nos países da OCDE, por outro lado, os organismos centrais de compras frequentemente realizam a concentração da demanda.

A função mais comum dos órgãos centrais de compras públicas nos países da ALC (90% dos países pesquisados) é o estabelecimento do sistema normativo e regulatório para as autoridades contratantes, como ocorre, por exemplo, no Chile, Equador e Panamá. O sistema regulatório visa garantir a consideração de princípios fundamentais nas compras públicas, como geração de valor, transparência, economia e eficiência.

A profissionalização e capacitação também são responsabilidades desses órgãos centrais e eles coordenam o treinamento em 80% dos países da ALC. Além disso, elaboram e implementam iniciativas para aprimorar a qualificação e o conhecimento dos funcionários responsáveis pelas compras públicas nas entidades contratantes, dos possíveis fornecedores e dos cidadãos. Na maioria dos casos, esses órgãos divulgam informações e prestam apoio, oferecendo recursos on-line para o aprendizado. É o que ocorre, por exemplo, na Guiana e no Paraguai.

Nas condições certas, a concentração das necessidades de compras das entidades públicas pode gerar economia, melhores preços e eficiência administrativa. Em comparação, uma proposta isolada, sem concentração da demanda, geralmente resulta em custos de transação mais altos em termos de tempo e despesas, pois exige a condução de todo o processo (desde o estágio inicial de definição das necessidades até o estágio final da avaliação *ex post*) várias vezes. Dessa forma, os acordos-referência poderiam ser uma ferramenta poderosa para concentrar estrategicamente as demandas.

Em 65% dos países da ALC, os órgãos centrais estabelecem acordos-referência com base nos quais as autoridades contratantes solicitam bens e serviços. Esses acordos-referência são obrigatórios para as autoridades contratantes no nível central do governo em 54% dos países da ALC, como a Colômbia e o Equador. É também o que ocorre em 77% dos países da OCDE. Em outros casos, as autoridades contratantes também podem usar acordos-referência de forma voluntária, como é o caso no Brasil e no Uruguai.

Metodologia e definições

Os dados foram coletados por meio da Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018, voltada para as compras públicas estratégicas, compras públicas eletrônicas, órgãos reguladores, compras públicas em âmbito regional e compras para projetos de infraestrutura. Vinte países da ALC responderam à pesquisa. Foram entrevistados os chefes de órgãos de compras públicas nacionais, os delegados da Rede Interamericana de Compras Governamentais responsáveis pelas políticas de compras públicas no governo central e os altos funcionários de órgãos de regulação e monitoramento desse tema.

Em conformidade com a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional, um acordo-referência é um procedimento conduzido em duas etapas: uma primeira etapa para selecionar um fornecedor ou empreiteiro para ser parte em um acordo-referência com uma entidade contratante e uma segunda etapa para adjudicar um contrato de aquisição nos termos do acordo-referência a um fornecedor ou empreiteiro parte nesse acordo.

Leitura complementar

Calderon Ramirez, A. (2019). *Public Management Reform: Three Stories About Public Procurement Agencification in Latin America*. Maastricht University Press.

OCDE (2018). *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264307476-en*.

OCDE (2017). *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264275188-en*.

Notas às figuras

10.9. Os dados do Chile e do México são de 2015. Os dados para os países da OCDE são da Pesquisa OCDE sobre Compras Públicas 2016.

10.10. Em Anguila, Belize, El Salvador, Guiana, Nicarágua, República Dominicana e Santa Lúcia, o órgão central não estabelece acordos-referência.

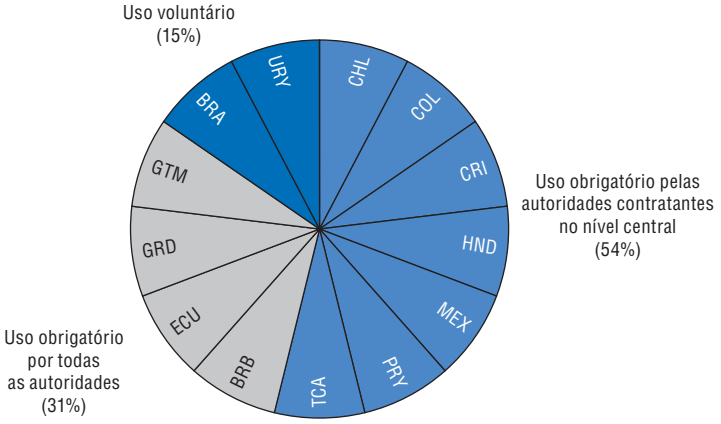
10.10. Função do órgão central de compras públicas, 2018

	Estabelece acordos-referência	Estabelece políticas	Coordena o treinamento dos servidores públicos
Anguila	❍	●	●
Barbados	●	●	❍
Belize	❍	●	●
Brasil	●	●	❍
Chile	●	●	●
Colômbia	●	●	●
Costa Rica	●	●	●
El Salvador	❍	●	●
Equador	●	●	●
Grenada	●	❍	❍
Guatemala	●	●	●
Guiana	❍	●	●
Honduras	●	●	●
Ilhas Turcas e Caicos	●	●	●
México	●	●	●
Nicarágua	❍	●	●
Paraguai	●	●	●
República Dominicana	❍	●	●
Santa Lúcia	❍	❍	❍
Uruguai	●	●	●
ALC			
● Sim	13	18	16
❍ Não	7	2	4
OCDE			
● Sim	28	9	10
❍ Não	1	20	19

Fonte: Pesquisa OCDE-BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175409

10.11. Uso de acordos-referência pelas autoridades contratantes, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE-BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175428

Investimento eficiente em infraestrutura pública é crucial para o desenvolvimento de um país. De fato, evidências empíricas sugerem que a realocação de gastos públicos para infraestrutura pode aumentar as taxas de crescimento de longo prazo (Fournier 2016). Ainda assim, o investimento em infraestrutura deve ser fundamentado na avaliação objetiva das lacunas da capacidade econômica, nas necessidades de desenvolvimento de infraestrutura e em prioridades sociais e setoriais, bem como na avaliação prudente dos custos e benefícios. Em geral, os governos da América Latina e do Caribe (ALC) preparam planos de desenvolvimento nos âmbitos nacional e subnacional com importantes investimentos em construção, renovação e manutenção da infraestrutura pública. A provisão de hospitais, sistemas de tratamento de água, escolas e programas habitacionais, entre outras obras, permite que os governos prestem serviços públicos essenciais aos cidadãos e criem oportunidades econômicas, garantindo a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

A maneira de realizar contratos para obras e equipamentos é extremamente relevante para garantir infraestrutura com economicidade e sustentabilidade. Na fase da contratação, é essencial respeitar os princípios fundamentais, como transparência, concorrência, integridade e eficiência. A contratação de projetos de investimento público suscita desafios muito mais complexos do que aqueles relacionados à aquisição de serviços ou bens em geral. Um grande projeto de infraestrutura, por exemplo, pode exigir várias adjudicações para sua concepção, construção e ainda para a supervisão técnica e fiscalização. Especialmente nessas situações, a elaboração de políticas de forma assistemática dificulta a aplicação uniforme de uma metodologia para a escolha dos modos de execução dos projetos de infraestrutura.

A maioria dos países da ALC (60%), como o Brasil, a Costa Rica e o Equador, estabeleceu entidades dedicadas à elaboração de políticas para os projetos de infraestrutura no âmbito do governo central. Outros 20% dos países da região elaboram políticas para projetos de infraestrutura de forma assistemática. Em comparação, apenas 39% dos países da OCDE possuem uma unidade desse tipo no governo central, e 54% não possuem esse tipo de ambiente institucional permanente.

Outra característica da região da ALC é a cobertura das leis e da regulação das compras públicas. Esse regime jurídico é totalmente aplicado a projetos de infraestrutura em 60% dos países pesquisados e parcialmente nos outros 40%. As normas regulatórias e jurídicas podem ajudar a lidar com os riscos de ineficiência e corrupção frequentemente associados aos contratos de grandes projetos de infraestrutura devido a sua complexidade (como mencionado anteriormente). No entanto, a existência de instrumentos jurídicos não é suficiente para evitar que os projetos de infraestrutura sejam capturados por interesses particulares, indicando a necessidade de salvaguardas institucionais adicionais e reforçadas. Regimes nacionais e orientações sobre a execução da infraestrutura podem ser ferramentas eficazes para melhor mitigar os riscos e o possível oportunismo político. Além disso, poderiam ser fornecidas orientações específicas, dependendo dos modos de execução particulares ou com base em determinados limites.

Metodologia e definições

Os dados são da Pesquisa OCDE–BID sobre Compras Públicas 2018. Vinte países da ALC responderam à pesquisa. Foram entrevistados os chefes de órgãos de compras públicas nacionais, os delegados da Rede Interamericana de Compras Governamentais responsáveis pelas políticas de compras públicas no governo central e os altos funcionários de órgãos de regulação e monitoramento desse tema.

Define-se "infraestrutura pública" como as instalações, estruturas, redes, sistemas, fábricas, bens, equipamentos ou ativos físicos, bem como as empresas que os empregam, os quais fornecem bens ou serviços públicos que atendam a uma necessidade fundamental, determinada politicamente, que o mercado não consiga proporcionar por sua própria conta.

Existem grandes diferenças entre os modelos de execução de infraestrutura (p. ex., concepção-construção, concepção-proposta-construção, contratos de parceria, parceria público-privada, concessão e provisão privada) em relação à distribuição dos riscos e ao controle público da construção da infraestrutura. A página 91 da publicação OCDE (2015) abaixo oferece informações mais detalhadas.

Leitura complementar

Fournier, J. (2016). "The positive effect of public investment on potential growth", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1347. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/15e400d4-en*.

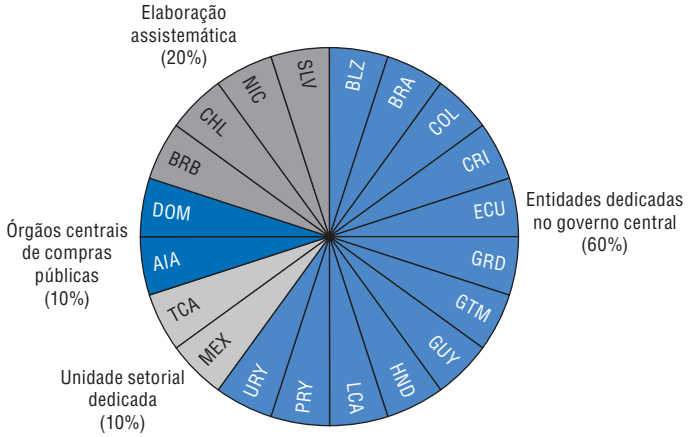
Izquierdo, A., C. Pessino e G.J. Vuletin (2018). *Better Spending for Better Lives: How Latin American and the Caribbean Can Do More With Less*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

OCDE (2015). *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264248335-en*.

Notas às figuras

10.13. "Parcialmente" significa que as leis e a regulação das compras públicas são parcialmente aplicáveis e existem leis e regulações específicas para alguns ou todos os projetos de infraestrutura. Os dados do Chile são de 2016.

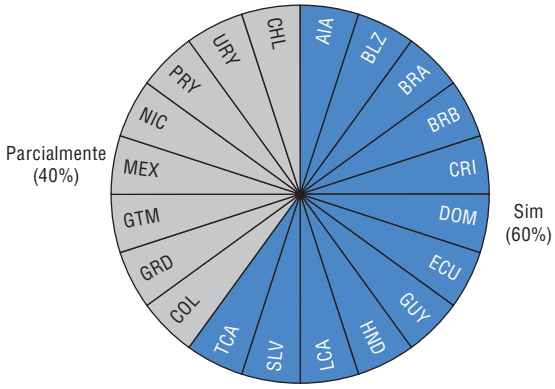
10.12. Entidade(s) encarregada(s) da elaboração de políticas para projetos de infraestrutura, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE-BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175447

10.13 Aplicação da legislação e da regulação de compras públicas a projetos de infraestrutura, 2018



Fonte: Pesquisa OCDE-BID sobre Compras Públicas 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175466

© OCDE 2020

Capítulo 11

Resultados fundamentais do governo

Define-se confiança como a crença de que uma pessoa ou instituição agirá em conformidade com suas expectativas de comportamento positivo (OCDE, 2017a). A confiança é um dos fundamentos mais importantes sobre os quais se constrói a legitimidade e a sustentabilidade do sistema político, sendo crucial para garantir o respeito às regulações e ao sistema tributário. A confiança no governo é essencial para a coesão e o bem-estar social, pois afeta a capacidade do governo de implementar reformas. É, portanto, necessária ao funcionamento justo e efetivo das instituições públicas. Há consenso na bibliografia acadêmica de que a confiança influencia o relacionamento da população com seu governo e tem repercussão nos resultados das políticas públicas (OCDE, 2017b).

Atualmente, a fonte disponível mais completa, com dados internacionalmente comparáveis sobre confiança, é a Pesquisa Mundial Gallup, que cobre a América Latina e o Caribe (ALC) e os países da OCDE. Em média, os níveis de confiança na ALC chegaram a 33,9% em 2018, 4,4 pontos percentuais (p.p.) a menos que em 2007 e abaixo da média de 45% da OCDE. Os países da ALC com maior confiança no governo são Costa Rica (48%), Guatemala (46%) e Paraguai (46%). No outro extremo, a confiança é menor na Argentina (26%), Venezuela (24%) e Brasil (17%). De 2007 a 2018, o maior aumento da confiança ocorreu no Paraguai (29 p.p.), no Equador (28 p.p.) e na Jamaica (17 p.p.), e a maior redução na Venezuela (39 p.p.), no Uruguai (25 p.p.) e na Colômbia (24 p.p.) .

A confiança também varia entre as gerações na ALC. Apenas 33,1% das pessoas de 15 a 29 anos relataram confiar no governo, em comparação com 40,1% das pessoas de 50 anos ou mais, uma diferença média estatisticamente significativa. Embora existam diferenças entre essas faixas etárias em alguns países da OCDE, em média elas não são estatisticamente significativas. Em 2018, as maiores diferenças nos níveis de confiança entre a faixa etária de mais idade e a mais nova na ALC foram observadas no Chile (23 p.p.), na Venezuela (21 p.p.), na Costa Rica (14 p.p.) e na Colômbia (14 p.p.). Os jovens nos países da ALC tendem a ter um nível educacional superior ao de seus pais e mais acesso a novas tecnologias e informações, fatores que contribuem para moldar expectativas mais altas e aumentar a demanda em relação aos governos.

As medidas de confiança no governo oferecem indicações a respeito do atual relacionamento da sociedade com suas instituições. Também podem ser interpretadas como uma avaliação do trabalho do governo e da condução dos assuntos públicos, podendo ainda ser preditoras de agitação social. No entanto, a confiança é influenciada por um grande conjunto de fatores, entre eles a aprovação dos líderes. Além disso, de acordo com a bibliografia acadêmica, outros fatores, como a integridade do setor público, o nível de abertura do governo, a qualidade dos serviços e a percepção de equidade também podem desempenhar um papel nos níveis de confiança declarados (OCDE, 2017b). Para entender melhor os determinantes da confiança, é preciso decompor sua multidimensionalidade. Consequentemente, é necessário contar com uma medição refinada da confiança no governo e nas instituições públicas, bem como de seus determinantes, a fim de permitir que os governos proponham e ajustem ações para recuperar a confiança dos cidadãos.

Metodologia e definições

Os dados provêm da Pesquisa Mundial Gallup, que usa uma amostra estatisticamente representativa, geralmente de cerca de 1.000 cidadãos em cada país. No entanto, em alguns países, as amostras podem ser menores ou se referirem exclusivamente à capital ou às cidades maiores. Constam dessa pesquisa perguntas sobre a confiança em instituições financeiras, sistema judicial, polícia local, forças armadas e governo nacional, além de uma pergunta sobre a aprovação da liderança política. A pergunta sobre confiança no governo nacional não faz distinção entre políticos e burocracia, nem especifica que partes do governo nacional estão sendo avaliadas. Mais informações sobre a Pesquisa Mundial Gallup podem ser encontradas em: www.gallup.com.

Leitura complementar

González, S. e C. Smith (2017). "The accuracy of measures of institutional trust in household surveys: Evidence from the OECD Trust Database". *OECD Statistics Working Papers*, n.º 2017/11. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/d839bd50-en*.

OCDE (2017a). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264278219-en*.

OCDE (2017b). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/9789264268920-en*.

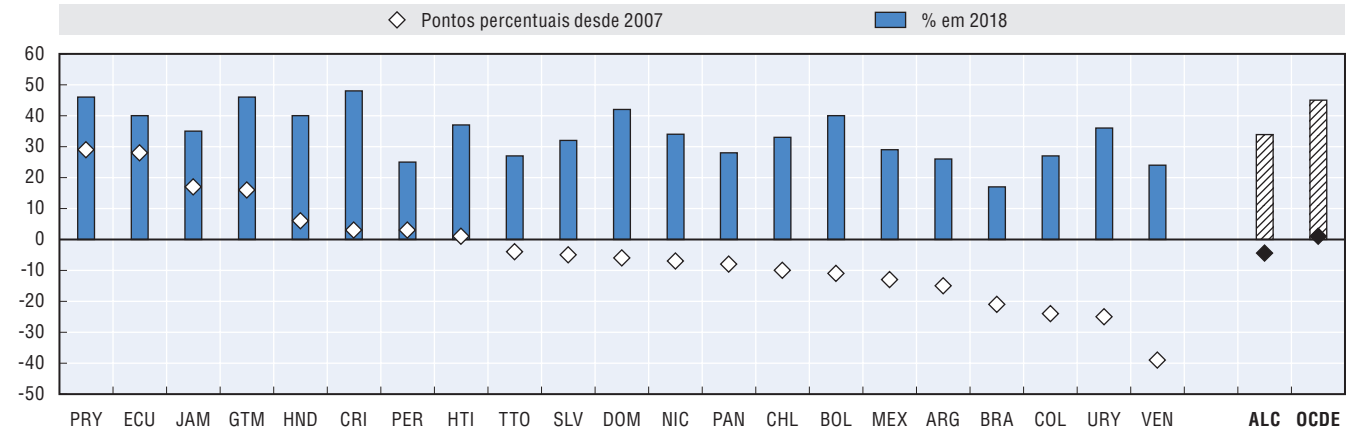
Notas às figuras

11.1. Os dados referem-se à porcentagem de pessoas que respondeu "sim" à pergunta "Você confia em seu governo nacional?" Os dados da Jamaica, do Peru e de Trinidad e Tobago são de 2017, não de 2018. Os dados do Equador, do Haiti, da Jamaica, do Panamá e de Trinidad e Tobago são de 2006, não de 2007.

11.2. Os dados da Jamaica e de Trinidad e Tobago são de 2017, não de 2018.

11.3. Os dados sobre a aprovação dos líderes nacionais representam a porcentagem de respostas "aprovo" para a pergunta: "Você aprova ou desaprova o desempenho dos líderes deste país?" Os dados do Paraguai são de 2017, não de 2018.

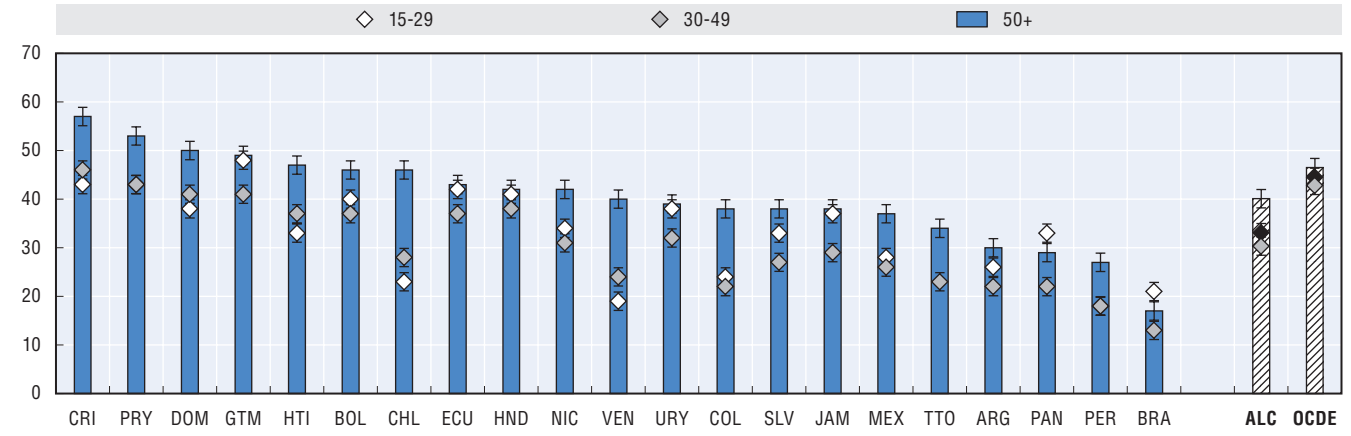
11.1. Confiança no governo nacional em 2018 e mudança desde 2007



Fonte: Pesquisa Mundial Gallup 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175485

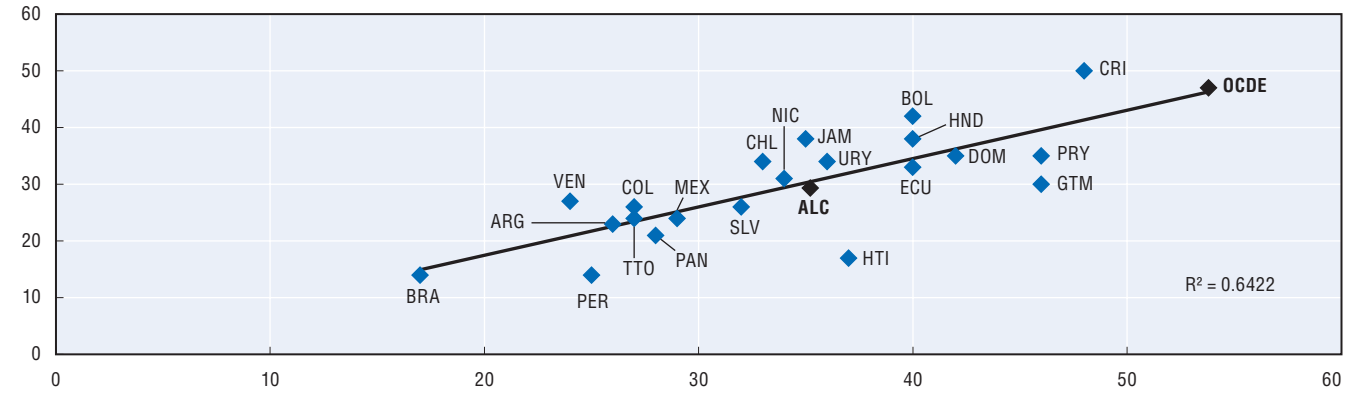
11.2. Confiança no governo nacional por faixa etária, 2018



Fonte: Pesquisa Mundial Gallup 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175504

11.3. Correlação entre confiança no governo nacional e aprovação da liderança, 2018



Fonte: Pesquisa Mundial Gallup 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175523

A desigualdade de renda pode ter um impacto negativo no crescimento econômico e gerar inquietação social devido a disparidades no acesso a oportunidades econômicas e serviços básicos, como educação e atenção à saúde. Embora a redistribuição de renda tenha melhorado na região desde 1990, de acordo com as evidências recentes, alguns países da América Latina e do Caribe (ALC) estão entre os mais desiguais do mundo, tanto em termos de renda como de acesso a serviços (Brezzi e De Mello, 2016).

Nos países da ALC para os quais há dados disponíveis, a desigualdade de renda foi menor em 2017, ou no último ano disponível, em comparação com 2000. A Bolívia foi o país que mais reduziu a desigualdade (passando de um coeficiente de Gini de 0,59 em 2000 para 0,44 em 2014). O Uruguai teve a menor desigualdade (Gini de 0,40) e o Paraguai, a maior (0,52). No entanto, a desigualdade de renda na ALC como todo é maior do que nos cinco países mais desiguais da OCDE, cujo Gini médio é 0,38.

Outra maneira de analisar a desigualdade é comparar a parcela da renda atribuída ao quintil superior da população com a do quintil inferior (a saber, S80/S20). Quando esse indicador é considerado, os dados mostram que a maioria dos países (com exceção do Paraguai) conseguiu reduzir a desigualdade de renda, ao se comparar 2000, ou o primeiro ano disponível, e o último ano disponível. O maior progresso foi observado na Bolívia, que em 2000 teve uma relação S80/S20 mais de três vezes maior que em 2014, e no Equador, que cortou pela metade a relação S80/S20 no mesmo período.

Os governos podem reduzir a desigualdade de renda aplicando uma política fiscal progressiva, combatendo a dominação dos benefícios por grupos de interesse e redistribuindo a renda por meio de programas de transferência para as famílias mais pobres. Nos países da ALC com dados disponíveis, existem divergências quanto ao papel do governo na redução das desigualdades. Por exemplo, no Brasil em 2013, o Gini após a dedução de impostos e o recebimento das transferências era de 0,47, abaixo dos 0,58 antes dos impostos e transferências. Essa redução foi semelhante à dos cinco países mais desiguais da OCDE. A redução é muito menor no Chile, onde em 2017 o Gini antes de impostos e transferências era de 0,50, apenas quatro pontos a mais do que após a redistribuição (0,46).

Embora não sejam comparáveis, as evidências recentes de um conjunto maior de países da ALC demonstram que os governos da região desempenham um papel muito menor na redução das desigualdades do que ocorre nos países da OCDE (OCDE, 2017). Além disso, os grupos vulneráveis na ALC correm o risco de voltar à pobreza com a deterioração das condições econômicas (Brezzi e De Mello, 2016).

Metodologia e definições

Neste documento, renda refere-se à renda disponível das famílias (ou seja, renda após os impostos e as transferências) e à renda familiar de mercado (renda antes de impostos e transferências sociais). Para responder pelas economias de escala no âmbito da família (para cada membro adicional, a família precisa de um aumento de renda proporcionalmente menor para manter o mesmo nível de bem-estar), a renda familiar é equiparada dividindo-a pela raiz quadrada do número de membros (ou seja, usa-se uma equivalência: a renda total da família é ajustada com uma escala de equivalência de 0,5). O coeficiente de Gini é a medida padrão da desigualdade. O valor é 0 quando todas as famílias têm renda idêntica e 1 quando uma família detém toda a renda. A redistribuição de renda é avaliada aqui como a diferença entre o Gini calculado com a renda disponível e com a renda de mercado. Outra medida de desigualdade é a razão de renda do quintil superior/inferior (S80/S20), que é obtida dividindo-se a proporção da renda total recebida pelos 20% da população com a maior renda disponível (quintil superior) por aquela recebida pelos 20% com a menor renda disponível (quintil inferior). Ver mais informações em *http://www.oecd.org/els/soc/IDD-ToR.pdf*

Os dados para os países da OCDE, assim como para o Brasil e a Costa Rica, são da base de dados sobre Distribuição de Renda da OCDE. Os dados para o restante da ALC são provenientes das estimativas do projeto da OCDE de 2015 e 2016 sobre o monitoramento das desigualdades e fomento do crescimento inclusivo em economias emergentes, baseado em microdados de pesquisas com as famílias, disponíveis por meio do Centro de Estudos Distributivos, Laborais e Sociais (CEDLAS) da Universidade Nacional de La Plata, Argentina. As estimativas são baseadas nas mesmas definições e metodologias usadas para os países da OCDE. Os dados da Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai não são inteiramente comparáveis aos dos países da OCDE devido a metodologias divergentes.

Leitura complementar

Balestra, C. et al. (2018). "Inequalities in emerging economies: Informing the policy dialogue on inclusive growth". *OECD Statistics Working Papers*, n.º 2018/13. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/6c0db7fb-en*.

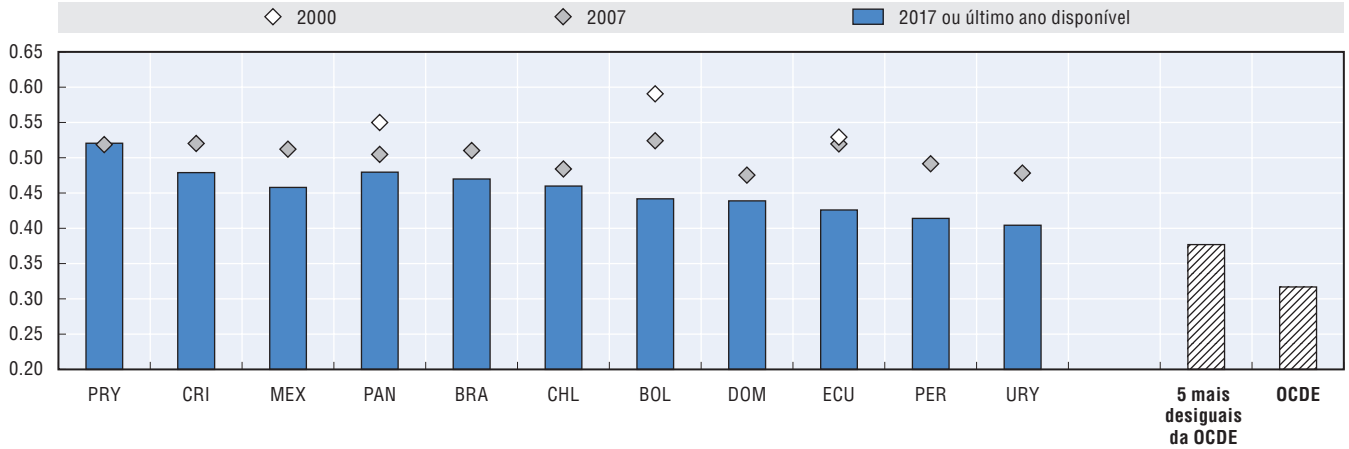
Brezzi, M. e L. De Mello (2016). "Inequalities in Latin America: Trends and implications for growth". *Hacienda Pública Española*, vol. 219/4, pp. 93-120.

Notas às figuras

Os cinco países mais desiguais da OCDE (excluindo Chile e México) são Coreia, Estados Unidos, Lituânia, Reino Unido e Turquia. Os dados do último ano são de 2013 para o Brasil, 2016 para o México, 2017 para o Chile e 2018 para a Costa Rica. Para os demais países, os dados são de 2014. Os dados do Brasil referem-se a 2006, do Chile a 2009, da Costa Rica a 2010 e do México a 2012, e não 2007. Apenas os países cujas barras têm a mesma cor são comparáveis.

11.7. Só há dados disponíveis para países incluídos na base de dados sobre Distribuição de Renda.

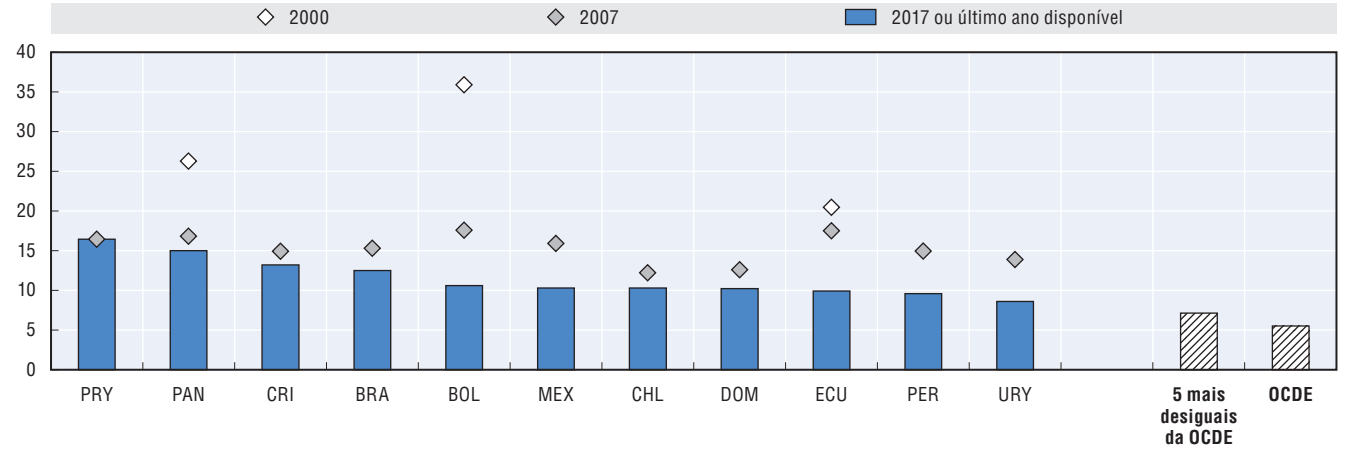
11.4. Coeficiente de Gini depois dos impostos e transferências, 2000, 2007 e 2017



Fonte: Balestra, C. et al. (2018). "Inequalities in emerging economies: Informing the policy dialogue on inclusive growth". OECD Statistics Working Papers, No. 2018/13, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/6c0db7fb-en* (para Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai). Base de dados sobre Distribuição de Renda da OCDE, *https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD* (para todos os outros países).

StatLink *https://doi.org/10.1787/888934175542*

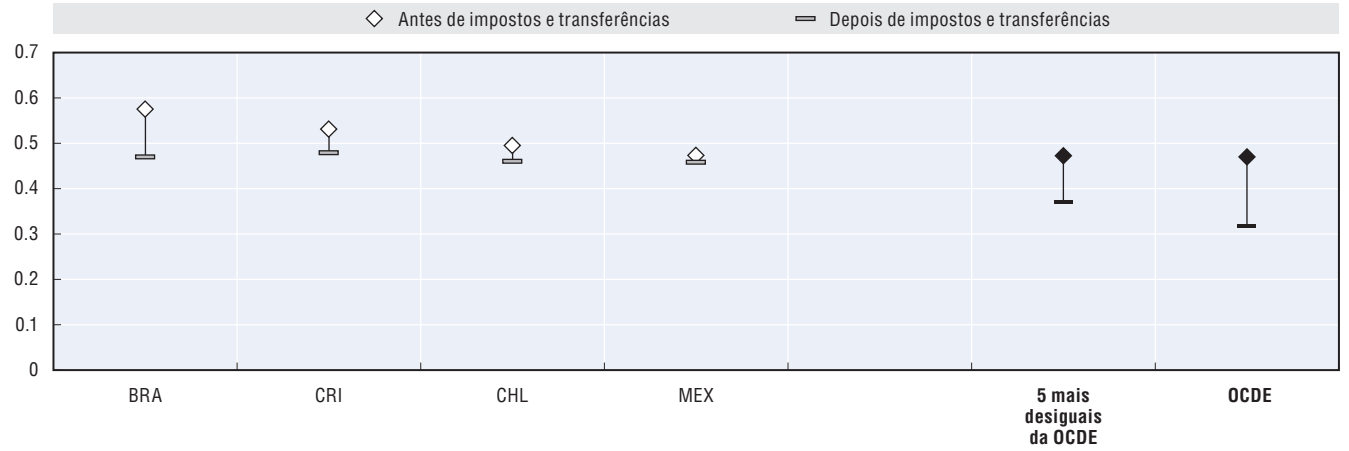
11.5. Razão S80/S20, 2000, 2007 e 2017, ou último ano disponível



Fonte: Balestra, C. et al. (2018). "Inequalities in emerging economies: Informing the policy dialogue on inclusive growth". OECD Statistics Working Papers, No. 2018/13, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/6c0db7fb-en* (para Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai). Base de dados sobre Distribuição de Renda da OCDE, *https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD* (para todos os outros países).

StatLink *https://doi.org/10.1787/888934175561*

11.6. Coeficiente de Gini antes e depois dos impostos e transferências, 2017, ou último ano disponível



Fonte: Base de dados sobre Distribuição de Renda da OCDE, *https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD*.

StatLink *https://doi.org/10.1787/888934175580*

A ideia de que todos são iguais perante a lei é a pedra angular dos sistemas democráticos. A partir da década de 1980, a região da América Latina e do Caribe (ALC) experimentou uma prolongada e profunda onda de democratização. Desde então, a consolidação e o fortalecimento dos valores democráticos têm sido um dos principais desafios para a região, com grau variável de sucesso nos países. Estado de direito refere-se à ideia de que as mesmas regras, procedimentos e princípios se aplicam a todas as pessoas e organizações, inclusive ao próprio governo. Na prática, o conceito está consagrado em leis, códigos e procedimentos que garantem tratamento justo por parte das instituições e igualdade de acesso à justiça. Sua aplicação se baseia na expectativa de previsibilidade, confiabilidade e responsabilidade do sistema jurídico. O Estado de direito é um conceito multidimensional que abrange diversos elementos, como direitos fundamentais, ordem e segurança, ausência de corrupção e governo aberto. Muitos desses elementos também são reconhecidos como componentes essenciais da boa governança, cruciais para manter a paz e a ordem, conseguir o desenvolvimento econômico e garantir a provisão efetiva de bens e serviços públicos.

Um projeto pela justiça mundial, o World Justice Project (WJP), é uma das abordagens mais sistemáticas para conceituar e medir o Estado de direito em todo o mundo. De acordo com sua metodologia, os sistemas que alicerçam o Estado de direito compreendem quatro princípios universais: 1) o governo e os agentes privados são responsáveis perante a lei; 2) as leis são claras, conhecidas, estáveis e justas, são aplicadas uniformemente e protegem direitos fundamentais, inclusive a segurança das pessoas, direitos contratuais e de propriedade e certos direitos humanos fundamentais; 3) os processos pelos quais as leis são promulgadas, administradas e fiscalizadas são acessíveis, justos e eficientes; 4) a justiça é aplicada de modo oportuno por entidades neutras e representantes competentes, éticos e independentes, os quais são acessíveis, têm recursos adequados e refletem a composição das comunidades às quais servem (WJP, 2019). O WJP avalia o Estado de direito por meio de oito fatores, dois dos quais são apresentados neste documento, a saber, restrições aos poderes do governo e proteção dos direitos fundamentais. A pontuação dos fatores varia de 0 (menos favorável) a 1 (mais favorável).

O fator que mede as restrições aos poderes do governo considera "o quanto aqueles que governam são obrigados a cumprir a lei. Compreende os meios, tanto constitucionais como institucionais, pelos quais os poderes do governo e suas autoridades e agentes são limitados e responsabilizados pela lei. Também inclui controles não governamentais do poder, como uma imprensa livre e independente" (WJP, 2019). A média da ALC para esse fator foi de 0,52, em comparação com 0,76 da OCDE. A Costa Rica (0,78), o Uruguai (0,74) e o Chile (0,72) obtiveram os valores mais altos, enquanto a Bolívia (0,36), a Nicarágua (0,27) e a Venezuela (0,18) registraram os mais baixos. De 2015 a 2019, a pontuação desse componente permaneceu estável na ALC, no entanto, há certa variação entre os países. O maior aumento desse componente ocorreu na Argentina (0,14 pontos), o que pode ser explicado por vários aspectos, como uma lei que estende benefícios aos denunciantes e maior percepção geral da independência institucional entre os poderes. A deterioração mais significativa ocorreu na Nicarágua (0,07).

A avaliação da proteção dos direitos fundamentais compreende informações sobre a aplicação efetiva da lei e o devido processo legal, bem como a adesão e o respeito a uma série de direitos humanos e trabalhistas básicos estabelecidos no direito internacional. Assim como no caso do fator anterior, a média é mais baixa na ALC (0,57) do que nos países da OCDE (0,76). Os países da ALC com as pontuações mais altas são Costa Rica (0,77), Uruguai (0,76) e Barbados (0,74), e as mais baixas foram registradas para Honduras (0,40), Nicarágua (0,39) e Venezuela (0,33). Esse fator diminuiu ligeiramente na ALC, de 0,59 em 2015 para 0,57 em 2019. Os únicos dois países que obtiveram melhoras foram Argentina (0,04) e Peru (0,02). Em termos gerais, há uma forte correlação positiva entre os dois fatores (isto é, restrições aos poderes do governo e direitos fundamentais), indicando que os países que têm freios e contrapesos para o poder do governo também garantem direitos básicos.

Metodologia e definições

O World Justice Project coleta dados por meio de uma série de questionários baseados na referência conceitual de seu índice do Estado de direito. Os questionários são aplicados a amostras representativas do público em geral e a juristas. Para a população em geral, é selecionada uma amostra probabilística de 1.000 entrevistados em cada um dos 126 países, e, em média, 30 juristas por país respondem à pesquisa. Todos os questionários são administrados pelos principais institutos de pesquisas de opinião locais. Os dados de 24 países da ALC e 28 países da OCDE estão disponíveis. Todas as variáveis usadas para qualificar cada um dos fatores são codificadas e normalizadas para uma variação de 0 (menos favorável) e 1 (mais favorável).

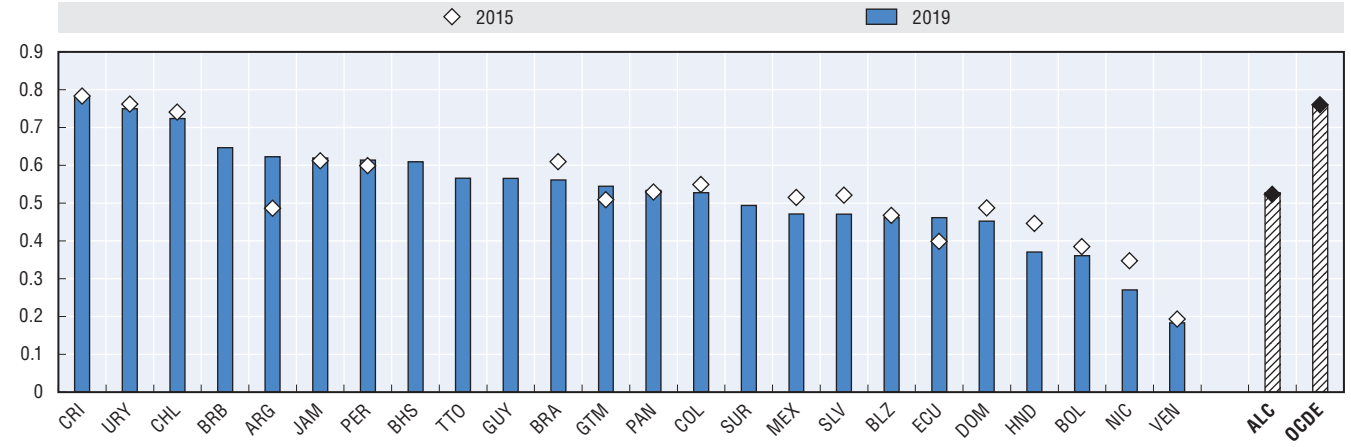
Leitura complementar

World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*. World Justice Project. Washington, DC, *https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf*.

Notas às figuras

Os dados de Bahamas, Barbados, Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago não foram coletados em 2015. A metodologia dos compostos só é comparável a partir de 2015.

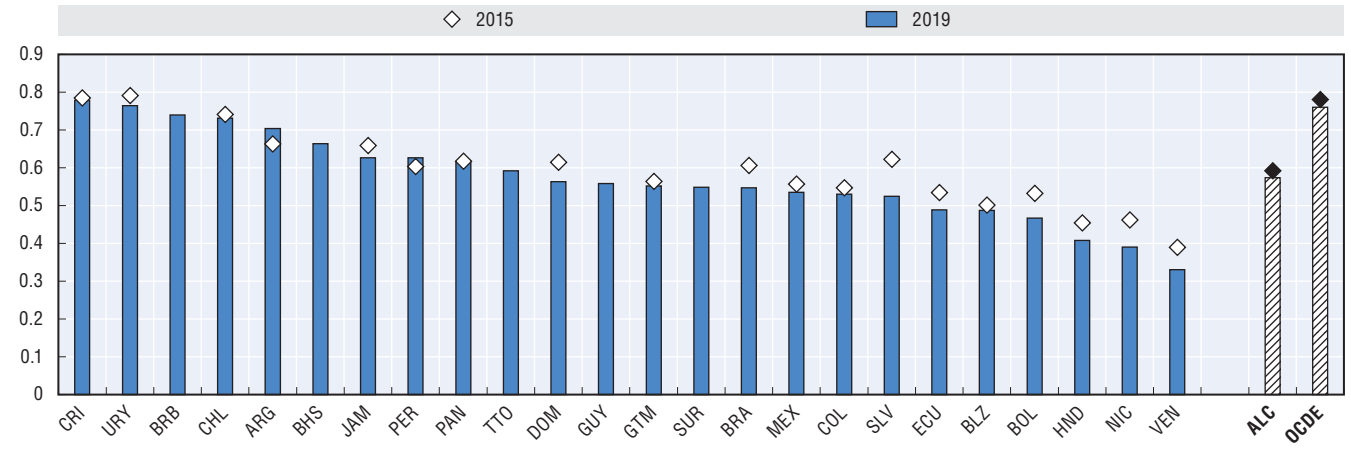
11.7. Índice do fator de restrição dos poderes do governo, 2015 e 2019



Fonte: World Justice Project (2019), índice do Estado de direito, *https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf*

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175599

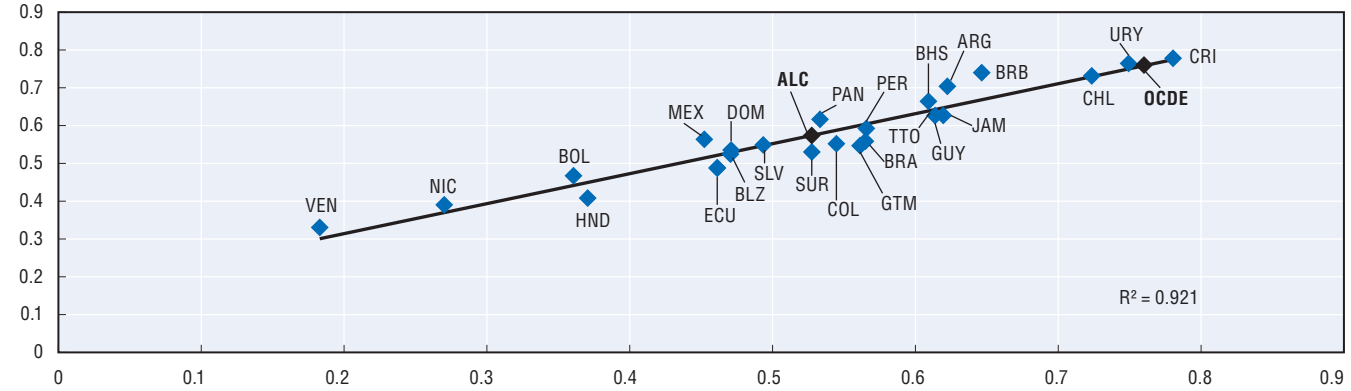
11.8. Índice de proteção dos direitos fundamentais, 2015 e 2019



Fonte: World Justice Project (2019), índice do Estado de direito, *https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175618

11.9. Restrição dos poderes governamentais e direitos fundamentais, 2019



Fonte: World Justice Project (2019), índice do Estado de direito, *https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175637

O sistema de atenção à saúde, as escolas dos diferentes níveis educacionais e os tribunais prestam serviços aos cidadãos e, desse modo, estão entre as instituições que forjam a percepção e experiência dos cidadãos a respeito dos serviços públicos. A satisfação com os serviços é considerada um produto da atividade governamental e é influenciada pela maneira como os governos apresentam e prestam seus serviços. No entanto, para além das métricas de satisfação, até hoje, não há um método padronizado internacionalmente para a realização de pesquisas de opinião com as famílias a respeito das principais características (p. ex., acesso, capacidade de resposta, qualidade) que determinem a satisfação com os serviços (OCDE, 2017a). A satisfação com os serviços também pode influenciar a disposição das pessoas de pagar impostos (OCDE, 2019)

A Pesquisa Mundial Gallup coleta regularmente dados sobre a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos, como saúde e educação, e sobre a confiança nos sistemas de justiça e tribunais. Muitos fatores podem influenciar as respostas às pesquisas, como a experiência recente com os serviços, as opiniões e experiências de conhecidos, os meios de comunicação, assim como a fadiga do entrevistado e os estilos de resposta. Além disso, no caso específico dos países da América Latina e do Caribe (ALC), os segmentos mais abastados da população geralmente optam por não utilizar os serviços públicos (como saúde e educação) e escolhem prestadores privados, uma característica não mencionada explicitamente nas pesquisas. No entanto, o conjunto de dados possibilita a comparação da percepção dos cidadãos ao longo do tempo e entre os países.

Na ALC, em média, a satisfação com a atenção à saúde e a educação diminuiu desde 2007. Em 2018, 49% dos cidadãos informaram estar satisfeitos com a qualidade da atenção à saúde em sua área de residência, menos do que os 55% de 2007. Em relação à educação, em 2018, 63% relataram estar satisfeitos com o sistema educacional e as escolas, em comparação com 65% em 2007. A satisfação com a atenção à saúde é significativamente menor na ALC do que na OCDE (70% em 2018) e com a educação está um pouco abaixo da média de 66% da OCDE, a qual, no entanto, permaneceu estável desde 2007.

Existem grandes variações entre os países da ALC em termos de satisfação com os serviços públicos. Enquanto na Costa Rica e no Uruguai, em 2018, 67% dos cidadãos informaram estar satisfeitos com a atenção à saúde, essa porcentagem foi de apenas 24% no Haiti e 26% na Venezuela. Este último país sofreu o maior declínio, 46 p.p. desde 2007, caindo de um dos mais altos níveis de satisfação para o penúltimo lugar. Além disso, a Jamaica teve um declínio de 15 p.p., e a Bolívia e a Colômbia, de 13 p.p., nessa área. A Nicarágua e o Paraguai tiveram os maiores aumentos desde 2007 entre os países da ALC (8 p.p. cada).

A Costa Rica tem a maior proporção de cidadãos satisfeitos com a educação (79%), seguida da República Dominicana (78%). Já o Haiti e a Venezuela têm a menor proporção de cidadãos satisfeitos com as escolas e o sistema educacional (39% e 41%, respectivamente). A Venezuela teve a maior queda desde 2007, quando 82% dos cidadãos estavam satisfeitos com a educação. O Uruguai também experimentou um decréscimo de 12 p.p na proporção da população satisfeita nessa área desde 2007. Por outro lado, a Argentina, a Guatemala e o Peru registraram aumentos de 9 p.p.

Na ALC, a confiança no judiciário é menor do que a satisfação com a saúde e a educação. Em média, 34% dos entrevistados relataram ter confiança no judiciário em 2018. Ao contrário dos dois outros serviços, este teve um aumento de 3 p.p. desde 2007. Em comparação, em 2018, 56% dos cidadãos dos países da OCDE confiavam no judiciário. Essa confiança é mais alta na Guatemala (54% em 2018) e na Costa Rica (50%), e mais baixa no Peru (19%) e na Bolívia (21%).

Metodologia e definições

Os dados foram coletados pela Pesquisa Mundial Gallup, cujas informações estão disponíveis em: *www.gallup.com/home.aspx*. É preciso ter cautela, pois os dados foram extraídos de uma pesquisa baseada na percepção, que indaga a respeito da satisfação com os serviços em geral, sem desagregar diferentes tipos de serviços e elementos da prestação de serviços públicos (acesso, capacidade de resposta e qualidade). A amostra também é relativamente pequena (1.000 cidadãos representativos em cada país) e a população nos principais centros urbanos está sobrerrepresentada devido à superamostragem ou à exclusão de algumas áreas rurais.

O nível de satisfação com atenção à saúde/educação baseia-se na proporção de entrevistados que relataram estar "satisfeitos" quando perguntados: "Na cidade ou área em que você vive, você está satisfeito ou insatisfeito com a disponibilidade da atenção à saúde de qualidade/ do sistema educacional ou das escolas?"

Para o judiciário, baseia-se no "sim" à pergunta: "Neste país, você confia ou não em cada um destes a seguir? Confia no judiciário e nos tribunais?"

Leitura complementar

OCDE/CAF/CEPAL/UE (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en*.

OCDE (2017a). *How's Life? 2017. Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en*.

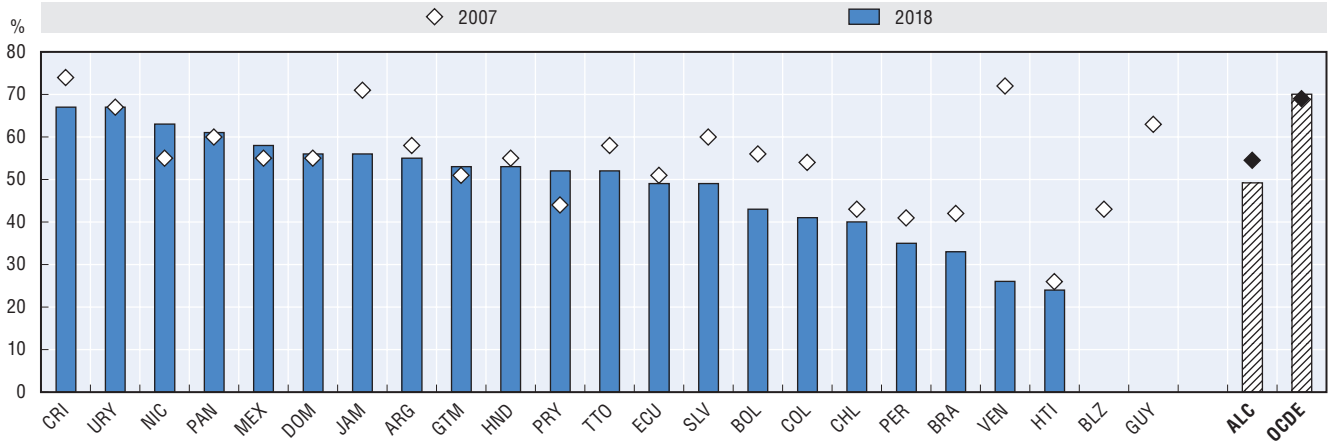
OECD (2017b). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/110.1787/9789264278219-en*

Pareja, A. et al (2016). *Simplifying Lives: Quality and Satisfaction in Public Services*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.

Notas às figuras

Os dados da Jamaica e de Trinidad e Tobago são de 2017, não de 2018. Os dados do Haiti, da Jamaica e de Trinidad e Tobago são de 2006, não de 2007.

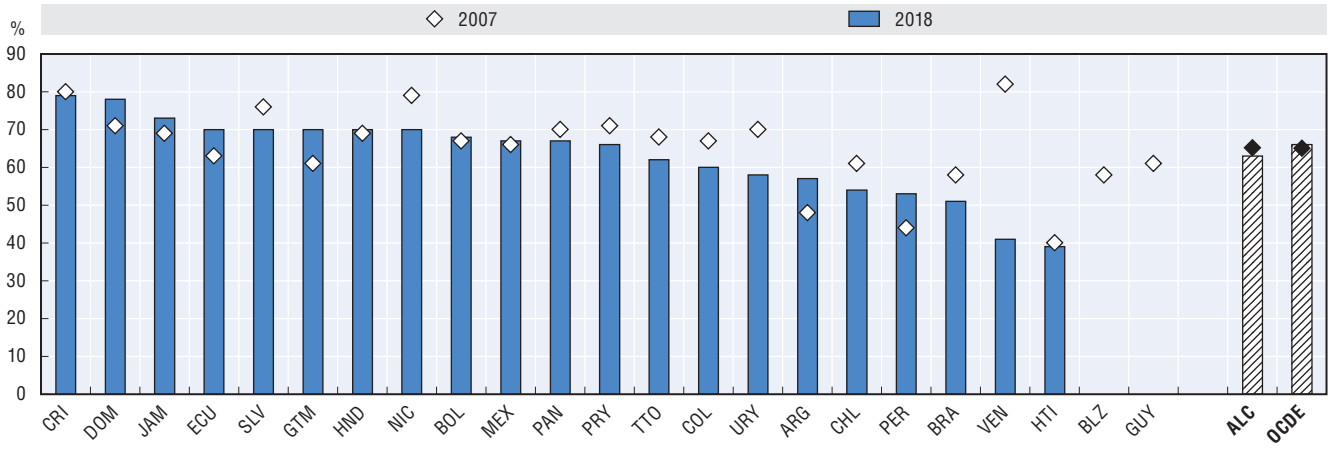
11.10. Satisfação do cidadão com o sistema de saúde, 2007 e 2018



Fonte: Base de dados da Pesquisa Mundial Gallup (2019).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175656

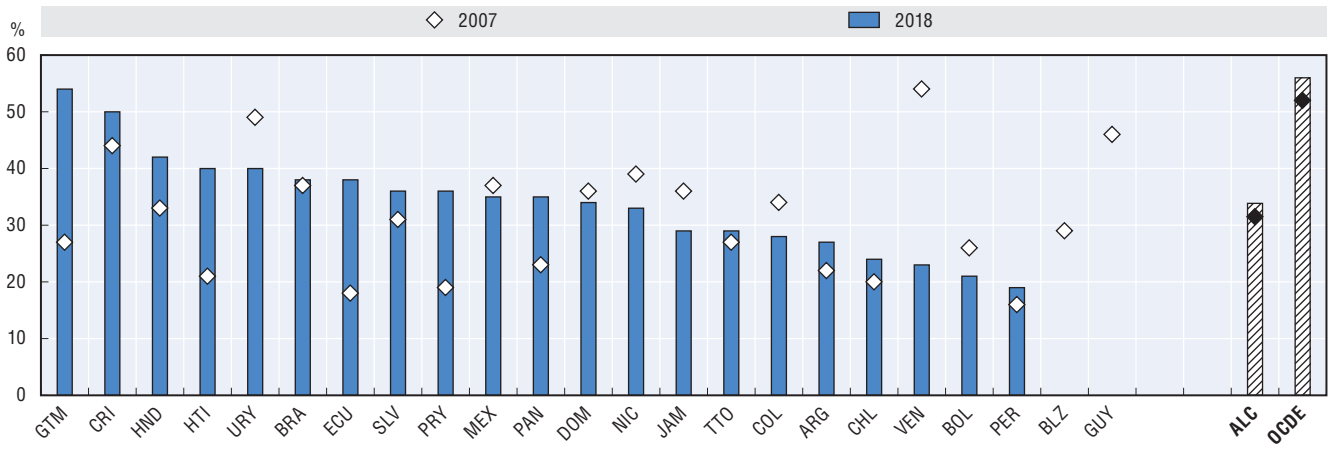
11.11. Satisfação do cidadão com o sistema educacional e as escolas, 2007 e 2018



Fonte: Base de dados da Pesquisa Mundial Gallup (2019).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175675

11.12. Confiança do cidadão no judiciário e nos tribunais, 2007 e 2018



Fonte: Base de dados da Pesquisa Mundial Gallup (2019).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934175694

ANEXO A

Índice composto sobre o uso da perspectiva de médio prazo no processo orçamentário

Esta edição de *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* inclui um índice composto sobre o uso da perspectiva de médio prazo no processo orçamentário. Os dados usados para a composição do índice composto são derivados da Pesquisa OCDE–BID sobre Práticas e Procedimentos Orçamentários, que entrevistou principalmente altos funcionários de ministérios da economia.

Os índices compostos apresentados no *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* são definidos de modo estrito e representam a melhor maneira de resumir informações discretas e qualitativas sobre aspectos fundamentais das práticas orçamentárias, como o quadro dos gastos de médio prazo (QGMP) e o orçamento de desempenho. "É muito mais fácil interpretar índices compostos do que tentar encontrar uma tendência comum em vários indicadores individuais" (Nardo et al., 2004). No entanto, sua elaboração e uso podem ser controversos. Esses índices são facilmente e, muitas vezes, mal interpretados pelos usuários, devido à falta de transparência a respeito de como foram gerados e à dificuldade resultante de compreender o que realmente medem.

A OCDE adotou várias medidas para evitar ou resolver problemas comuns associados aos índices compostos. Os que são apresentados nesta publicação seguem as etapas identificadas no *Handbook on Constructing Composite Indicators* (Nardo et al., 2008) (manual de construção de indicadores compostos), as quais são necessárias para a composição significativa de índices compostos ou sintéticos.

O índice composto se baseia em um quadro teórico que representa o conceito de cenário fiscal de médio prazo. As variáveis incluídas no índice foram selecionadas com base em sua relevância para o conceito, segundo a avaliação de um grupo de especialistas da OCDE e em consulta com os delegados dos países nos grupos de trabalho pertinentes:

- foram utilizados vários instrumentos estatísticos, como por exemplo a análise fatorial, a fim de garantir que as variáveis que compõem o índice estivessem correlacionadas e representassem o mesmo conceito subjacente;
- foram explorados diferentes métodos de atribuição de valores ausentes;
- todos os subindicadores e variáveis foram normalizados para garantir comparabilidade;
- para construir o índice composto, todos os subindicadores foram agregados usando-se um método linear de acordo com a metodologia aceita;
- a análise de sensibilidade, utilizando a simulação de Monte Carlo, foi realizada para estabelecer a robustez dos indicadores para diferentes opções de ponderação (p. ex., mesma ponderação, fatores de ponderação e ponderação por especialistas). A ponderação por especialistas acabou sendo o método mais adequado.

O índice não pretende medir a qualidade geral dos sistemas orçamentários, o que exigiria uma base conceitual e pressupostos normativos muito mais sólidos. O índice composto apresentado no *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020* é descritivo por natureza, e seu título reflete isso. As perguntas da pesquisa usadas para criar o índice são as mesmas em todos os países, garantindo que os resultados sejam comparáveis.

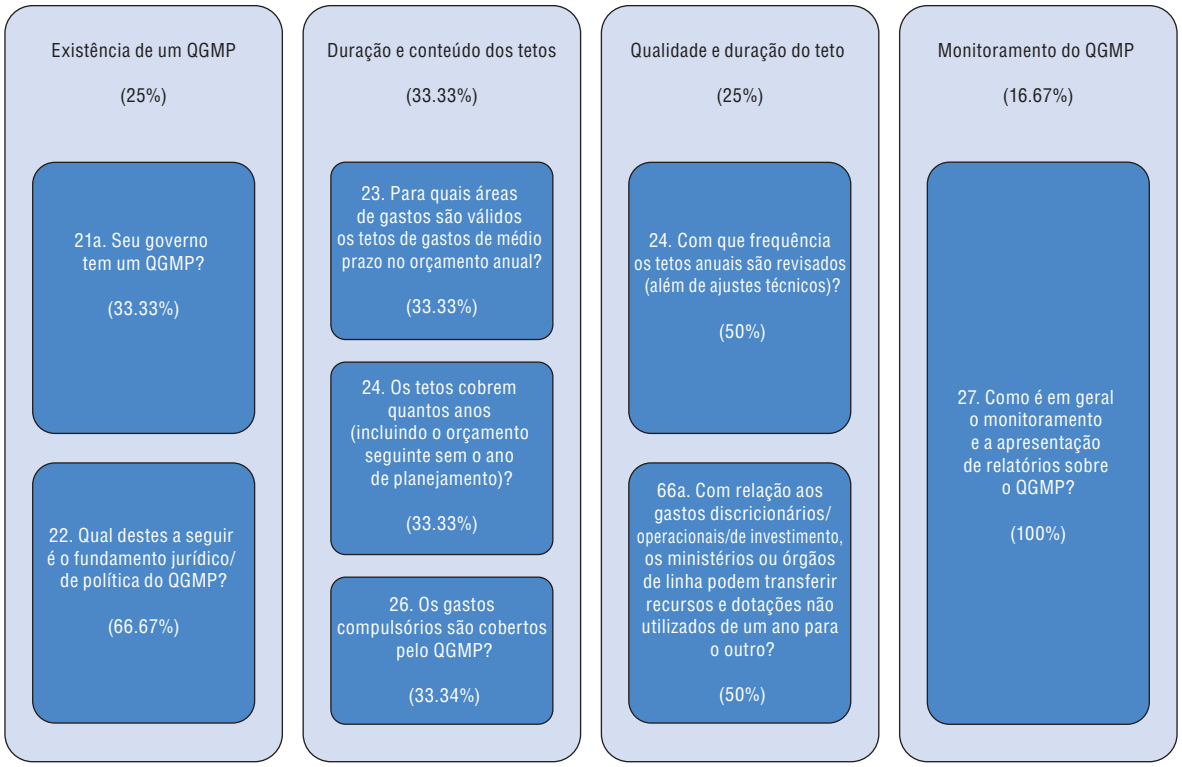
O índice composto foi desenvolvido em cooperação com os países da OCDE e vale para a região da América Latina e do Caribe. Embora se baseie nas melhores práticas e/ou teoria, tanto as variáveis que formam o composto quanto seus pesos estão abertos ao debate e, consequentemente, o índice pode evoluir com o passar do tempo. A OCDE está atualmente redefinindo as melhores práticas de transparência no processo orçamentário e revendo o conceito de flexibilidade orçamentária; assim sendo, esta edição não apresenta índices compostos relacionados a esses temas.

O índice composto foi construído de acordo com a metodologia descrita a seguir. O tema foi dividido em grandes categorias, compreendendo os aspectos teoricamente relevantes para um quadro dos gastos de médio prazo. Atribuiu-se um peso a cada uma dessas grandes categorias e, no âmbito de cada uma delas, foram identificadas as perguntas relevantes, as quais receberam um subpeso, e conferiu-se uma pontuação para cada resposta. A pontuação do país para cada pergunta é o produto do peso da categoria e do subpeso da pergunta multiplicados pela resposta fornecida por um a um dos países (1 ou 0). O índice composto é o resultado da soma dessas pontuações para cada país. Ambos os compostos variam de 0 a 1, sendo que a pontuação 1 implica o uso de práticas favoráveis.

Utilização de um quadro dos gastos de médio prazo (QGMP) no centro de governo: variáveis, ponderação e pontuação

Os elementos e pesos a seguir foram usados na construção do QGMP.

Figura A.1. **Variáveis e pesos usados no índice QGMP**



ANEXO B

Classificação e definição de ocupações

A classificação a seguir tem por base a Pesquisa OCDE–BID sobre Gestão Estratégica de Recursos Humanos 2018, que usou as mesmas definições da Pesquisa OCDE sobre Composição do Funcionalismo dos Governos Centrais/Federais 2016. Essa classificação define os quatro principais níveis hierárquicos das ocupações. As definições são, em linhas gerais, fundamentadas na Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e as versões completas estão disponíveis neste *link*: *www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm*. A classificação e a definição das ocupações são uma adaptação da Classificação Internacional Uniforme de Ocupações de 2008 (CIUO-08) elaborada pela OIT. A adaptação foi necessária porque nem todos os países seguem o modelo CIUO para classificar as ocupações do governo, e aquelas usadas nacionalmente podem diferir devido a regimes jurídicos e estruturas administrativas específicas.

Quadro B.1. **Classificação e definição de ocupações**

Altos cargos diretivos
Os **diretivos D1** (parte da CIUO-08 1112) são os funcionários públicos logo abaixo do ministro ou secretário de Estado ou primeiro-ministro. Podem ser servidores públicos do alto escalão ou nomeados pelo governo ou chefe de governo. Assessoram o governo em matéria de políticas públicas, supervisionam a interpretação e a implementação de políticas governamentais e, em alguns países, têm poderes executivos. Os diretivos D1 podem ter autorização para participar de algumas reuniões do conselho de governo ou de ministros, embora não façam parte dele. Proporcionam direção e administração geral ao ministério/secretaria de Estado ou a uma área administrativa específica. Nos países onde há um sistema de autarquias, poderes descentralizados, organizações horizontais e gestores autônomos, os diretivos D1 correspondem aos diretores-gerais.
Os **diretivos D2** (parte da CIUO-08 11 e 112) estão no nível imediatamente abaixo dos diretivos D1. Elaboram e revisam as políticas e planejam, conduzem, coordenam e avaliam as atividades gerais do ministério ou da direção/unidade especial com o apoio de outros diretivos. Podem ser servidores públicos do alto escalão. Proporcionam orientação na coordenação e administração do programa de trabalho e liderança às equipes profissionais em diferentes áreas de políticas. Determinam os objetivos, as estratégias e os programas para a unidade administrativa ou departamento específico sob sua supervisão.
Diretivos intermediários (com responsabilidades gerenciais perante pelo menos três funcionários)
Os **diretivos D3** (parte da CIUO-08 12) estão no nível imediatamente abaixo dos diretivos D2. Planejam, conduzem e coordenam o funcionamento geral de uma direção/unidade administrativa específica do ministério com o apoio de outros diretivos, geralmente de acordo com as diretrizes estabelecidas por uma diretoria ou órgão diretor. Proporcionam liderança e gestão a equipes de profissionais em sua área específica. Esses funcionários elaboram e administram o programa de trabalho e o pessoal das unidades, divisões ou áreas de políticas. Estabelecem e administram orçamentos, controlam gastos e garantem o uso eficiente dos recursos. Monitoram e avaliam o desempenho das diversas equipes profissionais.
Os **diretivos D4** (parte da CIUO-08 121) estão no nível imediatamente abaixo dos diretivos D3. Formulam e prestam assessoria sobre políticas e planejamento estratégico e financeiro. Estabelecem e conduzem procedimentos operacionais e administrativos e assessoram os diretivos de níveis superiores. Acompanham a seleção, o treinamento e o desempenho do pessoal, preparam orçamentos e supervisionam operações financeiras, controlam gastos e garantem o uso eficiente dos recursos. São responsáveis pela liderança de equipes profissionais específicas em uma unidade.
Os **diretivos D5** (facultativo) (parte da CIUO-08 1211, 1212 e 1213) estão no nível imediatamente abaixo dos diretivos D4. Podem ser profissionais experientes, cuja principal responsabilidade é conduzir a execução do programa de trabalho e supervisionar o trabalho de outros profissionais, inclusive jovens profissionais.
Os **diretivos D6** (facultativo) (parte da CIUO-08 1211, 1212 e 1213) podem ser profissionais cuja principal responsabilidade é conduzir a execução do programa de trabalho e supervisionar o trabalho de outros profissionais, inclusive os jovens.

Quadro B.1. **Classificação e definição de ocupações** *(cont.)*

Profissionais
Os **economistas e analistas de políticas públicas seniores** (parte da CIUO-08 242 e 2422) não têm responsabilidades gerenciais (podendo ter sob sua responsabilidade no máximo três funcionários) e são hierarquicamente superiores ao nível de analistas juniores e de pessoal administrativo e de escritório. Geralmente, exige-se nível superior para essas funções. Têm algumas responsabilidades de liderança em uma área de trabalho ou em diversos projetos e elaboram e analisam políticas, conduzindo a concepção, implementação e modificação de operações e programas governamentais. Esses profissionais examinam políticas e legislação vigentes para identificar anomalias e disposições obsoletas. Analisam e formulam opções de políticas, preparam documentos informativos e recomendações para mudanças de políticas. Além disso, avaliam o impacto, as implicações financeiras e a viabilidade política e administrativa das políticas públicas. Os funcionários desta categoria têm a possibilidade de se tornarem diretivos com a progressão da carreira. Suas áreas de especialização podem variar entre direito, economia, política, administração pública, relações internacionais, engenharia, meio ambiente, pedagogia, economia da saúde etc. Os analistas de políticas públicas e economistas seniores têm pelo menos cinco anos de experiência profissional. Os **economistas e analistas de políticas públicas juniores** (parte da CIUO-08 242 e 2422) são hierarquicamente superiores ao pessoal administrativo e de escritório. Geralmente, exige-se nível superior para essas funções. Eles não têm responsabilidades de liderança. Elaboram e analisam políticas, orientando a concepção, implementação e modificação de operações e programas governamentais. Esses profissionais examinam políticas e legislação vigentes para identificar anomalias e disposições obsoletas. Analisam e formulam opções de políticas, preparam documentos informativos e recomendações para mudanças de políticas. Além disso, avaliam o impacto, as implicações financeiras e a viabilidade política e administrativa das políticas públicas. Suas áreas de especialização são variadas — direito, economia, política, administração pública, relações internacionais, engenharia, meio ambiente, pedagogia, economia da saúde etc. Os analistas de políticas públicas e economistas juniores têm menos de cinco anos de experiência profissional.
Pessoal administrativo
Os **secretários** (assistentes administrativos) (parte da CIUO-08 411 e 4110) geralmente não precisam de nível superior, embora muitos o tenham. Realizam uma grande variedade de tarefas administrativas e burocráticas relacionadas a manuseio de numerário, organização de viagens, solicitação de informações e agendamento; registram, preparam, separam, classificam e preenchem informações; separam, abrem e enviam correspondência; preparam relatórios e correspondência; registram a liberação de equipamento para o pessoal; respondem a consultas por telefone ou computador ou as encaminham à pessoa responsável; conferem números, preparam faturas e registram os detalhes das transações financeiras realizadas; lançam informações nos computadores e revisam e corrigem textos. Alguns auxiliam na preparação de orçamentos, no monitoramento de gastos e na redação de contratos e de ordens de compra. Os funcionários hierarquicamente superiores que supervisionam o trabalho do pessoal administrativo não fazem parte desta categoria.

ANEXO C

Indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG) para a América Latina 2019

Os indicadores de política regulatória e governança (iREG) para a América Latina 2019 oferecem uma visão geral atualizada, em determinados países da América Latina e do Caribe, dos sistemas regulatórios por meio dos quais esses países elaboram, implementam e avaliam regulações. Os indicadores abrangem parcialmente três princípios da Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança 2012: 1) envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*); 2) análise de impacto regulatório (AIR); 3) avaliação *ex post* e simplificação administrativa.

O iREG de 2019 para a América Latina vale-se das respostas às pesquisas OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança 2015–2016 e 2019. Os países pesquisados em 2015–2016 foram Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru. As informações coletadas por meio da pesquisa de 2015–2016 descrevem a situação em 31 de dezembro de 2015. A pesquisa de 2019 apresenta informações atualizadas sobre os países mencionados, além de dados da Argentina, de El Salvador e da República Dominicana, os quais foram levantados pela primeira vez nesse ano. As informações coletadas por meio da pesquisa de 2019 descrevem a situação em 31 de março de 2019. A menos que seja indicado explicitamente de outra maneira, as respostas da pesquisa se referem apenas às regulações nacionais, ou seja, regulação do governo central ou federal. As respostas da pesquisa sobre o envolvimento das partes interessadas e a avaliação do impacto regulatório abordam apenas a regulação infralegal, definida como a regulação elaborada pelo executivo e geralmente aprovada pelo chefe de governo, ministro ou conselho de governo.

A Pesquisa OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança 2019 é uma versão adaptada da Pesquisa OCDE sobre Indicadores de Política Regulatória e Governança 2017, com foco especial no envolvimento das partes interessadas. A comparação direta entre os resultados das pesquisas, principalmente na forma de um indicador composto sobre o envolvimento das partes interessadas na elaboração de regulações infralegais, baseia-se em um conjunto idêntico de perguntas constante das duas pesquisas mencionadas acima.

A pesquisa se fundamenta em uma pauta de política regulatória ambiciosa e progressista e foi concebida para acompanhar o progresso na implementação da política regulatória ao longo do tempo. Identifica o progresso em países que já têm práticas regulatórias avançadas, ao mesmo tempo reconhecendo os esforços daqueles que estão apenas começando a desenvolver suas políticas. Além de coletar informações sobre requisitos formais, a pesquisa reúne evidências sobre sua implementação e a adoção de práticas de gestão regulatória.

As respostas foram submetidas a um processo meticuloso de limpeza de dados, realizado em conjunto pela OCDE e pelo BID, em estreita cooperação com os países participantes, o qual procurou garantir especialmente a coerência entre as respostas e verificar exemplos oferecidos pelos países para ilustrar perguntas específicas.

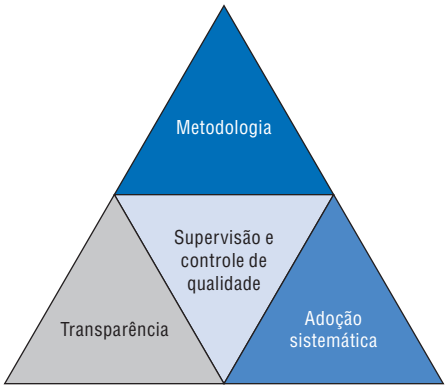
O indicador composto

Em conformidade com a metodologia dos iREG, foi criado um indicador composto do envolvimento das partes interessadas na elaboração de regulação infralegal, com base nas informações coletadas por meio da pesquisa.

O indicador mede a adoção de boas práticas no envolvimento das partes interessadas para a elaboração de novas regulações, como métodos e abertura das consultas, bem como transparência e resposta aos comentários recebidos. As informações são consolidadas em quatro categorias com a mesma ponderação (Figura C.1.).

1. A *adoção sistemática* registra os requisitos formais e com que frequência e em que etapa do processo de elaboração de regras esses requisitos são usados na prática.
2. A *metodologia* reúne informações sobre os métodos utilizados para o envolvimento das partes interessadas, por exemplo, formas de consulta e documentos de apoio.
3. A *supervisão e o controle de qualidade* registram a função dos órgãos de supervisão e as avaliações do sistema de consulta disponíveis ao público.
4. A *transparência* registra as informações das perguntas relacionadas aos princípios de governo aberto, por exemplo, se as consultas são abertas ao público em geral e se os comentários e respostas das autoridades são publicados.

Figura C.1. **Estrutura do indicador composto**



A pontuação máxima para cada categoria é 1, e a pontuação agregada máxima para o indicador composto é 4. Quanto mais práticas regulatórias o país tiver implementado de acordo com a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança 2012 da OCDE, mais alta será sua pontuação. Cada categoria é composta por várias subcategorias igualmente ponderadas, construídas com base nas perguntas específicas constantes da Pesquisa OCDE–BID sobre Política Regulatória e Governança 2019. As subcategorias separadas estão listadas no Quadro 7A.1.

O conjunto de dados completo que fundamenta o indicador composto pode ser acessado no website dos iREG para a América Latina (*www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*). A metodologia completa, inclusive todas as perguntas de base, pode ser encontrada em Arndt et al. (2015).

Figura C.2. **Categorias e subcategorias do indicador composto**

Categorias	Subcategorias
Metodologia	Consulta aberta ao público em geral: nas etapas iniciais da elaboração de regulações
	Consulta aberta ao público em geral: nas etapas finais da elaboração de regulações
	Orientação
	Métodos de envolvimento das partes interessadas adotados nas etapas iniciais da elaboração de regulações
	Métodos de envolvimento das partes interessadas adotados nas etapas finais da elaboração de regulações
	Períodos mínimos
	Uso de websites interativos para consulta
Adoção sistemática	Requisitos formais
	Envolvimento das partes interessadas na prática durante as etapas iniciais da elaboração de regulações
	Envolvimento das partes interessadas na prática durante as etapas finais da elaboração de regulações
Transparência	Transparência do processo
	Consultas abertas ao público em geral
	Consideração e resposta aos comentários das partes interessadas
	Disponibilidade de informações
Supervisão e controle de qualidade	Função de supervisão e controle de qualidade
	Avaliação do envolvimento das partes interessadas disponível ao público

Referências

Arndt, C. et al. (2015). "2015 indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results", OECD Regulatory Policy Working Papers, n.º 1, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en*.

ANEXO D

Metodologia da OCDE para a construção do índice OURdata

O índice OURdata da OCDE visa medir os esforços do governo de acordo com as três principais etapas da cadeia de valor dos dados. Isso significa que o índice avalia os governos em relação ao progresso no sentido de obter (1) mais disponibilidade dos dados; (2) acessibilidade eficiente dos dados; e (3) mais apoio para a reutilização dos dados. Ao medir esses três elementos, o índice considera a disponibilidade de diferentes requisitos formais (válidos para todos os ministérios e órgãos ou apenas para alguns), falhas na implementação e a presença de mecanismos de supervisão. Os dados utilizados para a construção do índice composto são extraídos da Pesquisa OCDE sobre Dados Abertos Governamentais 3.0. A pesquisa é composta por 80 perguntas, que correspondem a 170 pontos de dados (alguns atribuíveis a subperguntas). A pesquisa foi concebida para monitorar a implementação da Carta Internacional de Dados Abertos, adotada em outubro de 2015, que consiste em um instrumento internacional abrangente que fornece um conjunto de princípios para os dados abertos governamentais (DAG) e complementa a Recomendação da OCDE para melhor acesso e uso mais eficaz das informações do setor público (OCDE, 2008b). Além disso, evidentemente, a pesquisa e o índice composto baseiam-se também na experiência da OCDE nessa área e em um guia elaborado em 2013 (Ubaldi, 2013).

O índice foi construído de acordo com as diretrizes do *Handbook on Constructing Composite Indicators* (manual de construção de indicadores compostos) da OCDE–UE, as quais são necessárias para a construção significativa de índices compostos ou sintéticos. Essa abordagem é particularmente útil para resolver problemas comuns associados aos índices compostos e é, portanto, a solução mais eficaz para resumir as informações discretas e qualitativas sobre os principais aspectos dos DAG. Desse modo, foram realizados quatro tipos principais de análises de dados para garantir o mais alto padrão em termos de confiabilidade e validade dos indicadores (OCDE–UE, 2008):

- análise de correlação;
- análise confirmatória do principal fator componente;
- teste do alfa de Cronbach (escala do coeficiente de confiabilidade);
- análise de sensibilidade (simulação de Monte Carlo).

O índice OURdata baseia-se em 140 pontos de dados (o que significa que um total de 30 pontos de dados foram descartados). Cada pilar do índice (*disponibilidade dos dados*, *acessibilidade dos dados* e *apoio do governo para a reutilização dos dados*) contém três subpilares. A pontuação de cada pilar corresponde à média simples não ponderada dos subpilares. Em relação ao nível do subpilar, evitou-se a ponderação implícita, uma vez que foram conservados sistematicamente três subpilares em cada pilar principal. Além disso, cada subpilar tem parâmetros (fatores) identificados por meio da avaliação de especialistas e da análise fatorial. A pontuação de cada subpilar é calculada como a média simples não ponderada dos parâmetros. Há nove parâmetros no pilar 1, oito no pilar 2 e sete no pilar 3.

No caso dos países da América Latina e do Caribe, a coleta de dados ocorreu de março a junho de 2019. As informações foram prestadas por altas autoridades do governo (em muitos casos, pelo diretor nacional de informações).

ANEXO E

Índices compostos sobre a integridade do setor público

Os índices compostos sobre a integridade do setor público (índice de robustez do sistema de declaração de bens e interesses e o índice de qualidade das regulações contra influência indevida) são a primeira tentativa de medir a qualidade e o alcance das regulações sobre as práticas que podem obstruir a governança de um país, como o enriquecimento ilícito e a influência indevida na formulação de políticas. Esses índices são *de jure* e não medem a implementação efetiva dessas regulações. Foram originalmente publicados em *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos Reactivos a Estados Proactivos* (OCDE, 2019).

Os dados para ambos os índices foram coletados por meio do Questionário OCDE sobre Integridade Pública na América Latina 2018 e dizem respeito a 12 países. Foram entrevistados principalmente altos funcionários do governo central, instituições superiores de auditoria e comissões eleitorais. Como estão ainda na fase piloto, estão sujeitos a mudanças no futuro próximo.

O índice de robustez do sistema de declaração de bens e interesses mede o alcance das regulações sobre interesses financeiros e não financeiros. Varia de 0 a 1, sendo 1 o sistema mais robusto. São cinco componentes principais:

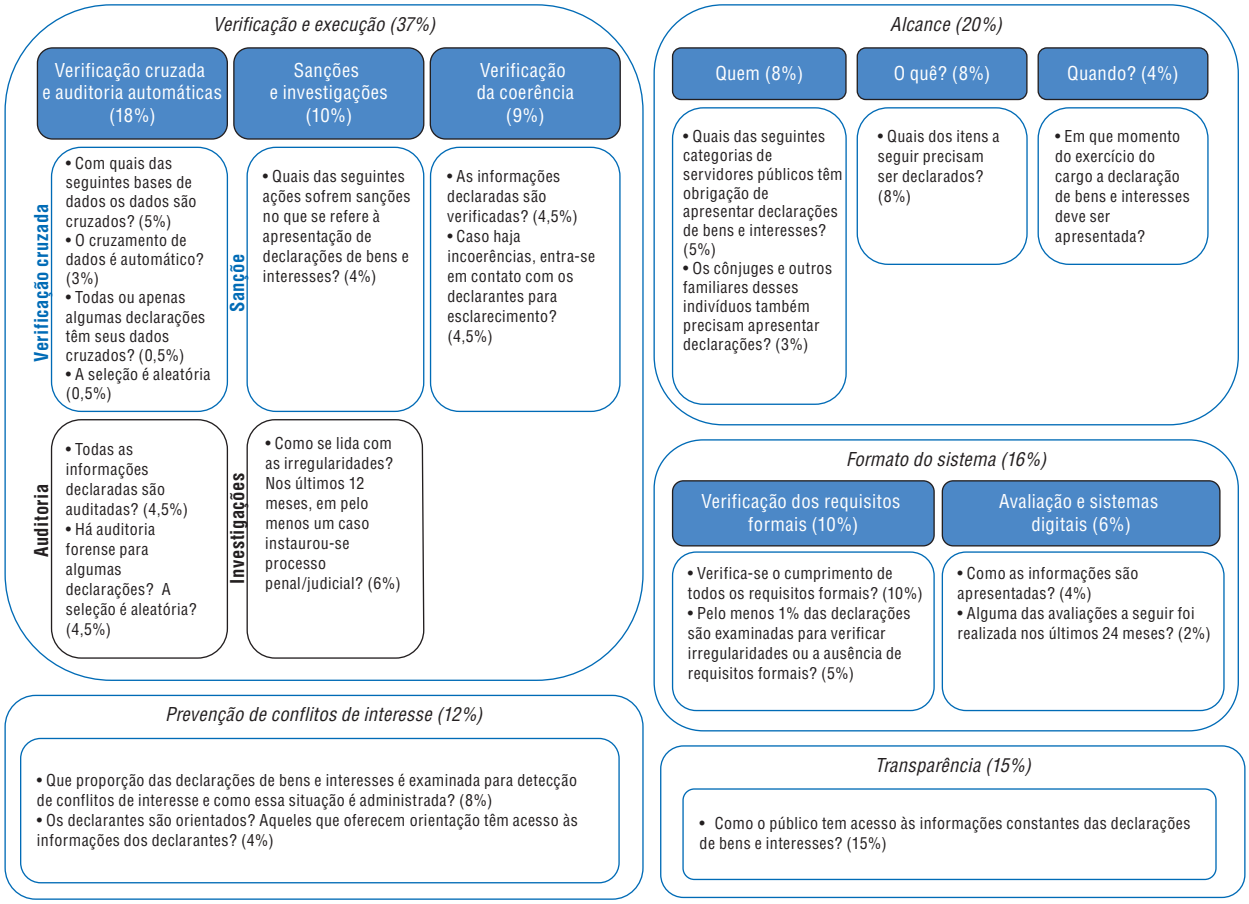
- o componente de verificação e execução avalia se as informações constantes nas declarações de bens são verificadas e como isso é feito, bem como a existência de sanções em caso de irregularidade;
- o alcance considera as categorias de cargos, cujos ocupantes devem enviar declarações de bens e interesses, bem como quando e quais informações devem ser divulgadas;
- o formato do sistema inclui o grau de digitalização, entre outros aspectos;
- a transparência considera se as declarações são disponibilizadas publicamente; e
- a prevenção de conflitos de interesse considera o empenho em detectar possíveis conflitos e a maneira como são administrados e resolvidos.

As perguntas do questionário foram agrupadas por tema e incluídas em cada indicador, e os indicadores foram agrupados nos cinco componentes principais. A padronização foi feita no nível dos indicadores, o que implica que suas pontuações são comparáveis. Alguns indicadores são bastante parciais (p. ex. "quando": todos os países, exceto um, obtiveram a pontuação máxima nesse caso). No entanto, devido a sua relevância conceitual e seu possível poder discriminatório, não foram descartados. Como a amostra de países é menor que a quantidade de indicadores, não foi possível realizar a análise multivariada (como análise fatorial ou análise de componentes principais) para classificar os indicadores em componentes no índice. A ponderação dos indicadores seguiu uma abordagem de alocação orçamentária (OCDE/UE/CCI, 2008), em que um total de 100 pontos foi distribuído com base na avaliação de especialistas de acordo com o quadro teórico de base. Os indicadores que não são caracteristicamente singulares e que podem ser analisados em conjunto com outros conformam os subcomponentes do índice (p. ex., verificação cruzada e auditoria).

Índice de robustez do sistema de declaração de bens e interesses

Os itens e pesos a seguir foram usados na construção do índice composto.

Figura E.1. **Componentes do índice de robustez do sistema de declaração de bens e interesses**



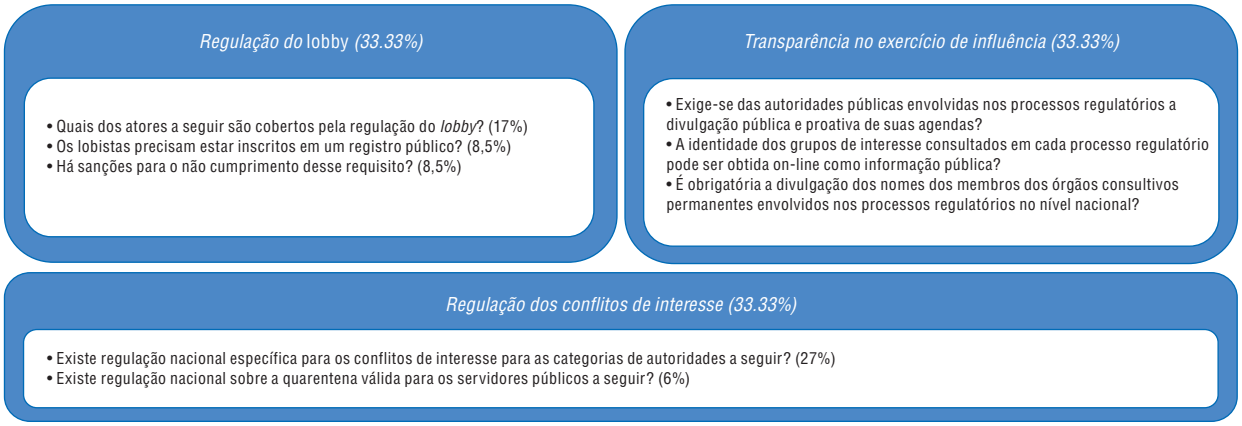
O índice de qualidade das regulações contra influência indevida se baseia no quadro teórico da OCDE sobre influência indevida. Esse quadro é fundamentado no trabalho da OCDE sobre conflitos de interesse (OCDE, 2015a) e *lobby* (OCDE, 2015b). Esse indicador não é uma medida integral das regulações do *lobby* e dos conflitos de interesse, mas apenas um indicador indireto das medidas mais relevantes e comparáveis para regulá-los. Considera-se que a existência de tais medidas permita a avaliação dos pontos fortes da regulação sobre a influência indevida na formulação de políticas em geral. É composto por três subindicadores: regulação do *lobby*, transparência no exercício de influência e regulação dos conflitos de interesse, cada um variando de 0 (menor qualidade) a 3 (maior qualidade). A pontuação total corresponde à soma simples dos três indicadores, portanto de 0 a 9.

A regulação do *lobby* considera a existência de regulação relevante e de um registro de lobistas. A transparência no exercício de influência considera se as agendas dos altos funcionários são públicas, a possibilidade de identificar aqueles que foram consultados no processo legislativo por meio de informações públicas on-line ("pegada legislativa") e a divulgação dos membros de órgãos consultivos permanentes. Por fim, a regulação dos conflitos de interesse considera a existência de tal regulação e de quarentena para os membros dos órgãos legislativos, do conselho de governo, cargos comissionados e de indicação política e servidores públicos do alto escalão. Esse indicador está na fase piloto e, até o momento, ainda não foi realizada nenhuma análise de sensibilidade.

Índice de qualidade das regulações contra influência indevida

Os itens e pesos a seguir foram usados na construção do índice composto.

Figura E.2. **Componentes do índice de qualidade das regulações contra influência indevida**



Referências

OCDE (2019). La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. OECD Publishing, Paris.

OCDE (2015a). "Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment", em *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-33-en*.

OCDE (2015b). "Transparency and integrity in lobbying", em *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en*.

OCDE (2013). "Conflict of interest and asset disclosure", em *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-49-en*.

OCDE (2009). Lobbyists, governments and public trust, OCDE.

OCDE (2007). "Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying". OECD Papers, vol. 7/7, *http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art21-en*.

OCDE (2004). "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", em *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en*.

OCDE/UE/CCI (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en*.

ANEXO F

Figuras adicionais disponíveis on-line

Capítulo 2. Finanças públicas e economia

2.7. Taxa média anual de crescimento da dívida pública bruta real *per capita*, 2007–18 [*https://doi.org/10.1787/888934175713*]

Capítulo 4. Instituições (CdG)

4.3. Atividades relacionadas ao governo digital em que o centro de governo está envolvido, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175732*]

4.7. Função do CdG na implementação de iniciativas políticas intergovernamentais, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175751*]

4.10. Mecanismos que o centro de governo usa para garantir a implementação das políticas públicas pelos ministérios setoriais, 2015 e 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175770*]

Capítulo 5. Práticas e procedimentos orçamentários

5.6. Tipos e base jurídica das regras fiscais, 2013 e 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175789*]

Capítulo 6. Gestão de recursos humanos

6.6. Recrutamento por mérito no início da carreira, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175808*]

6.7. Recrutamento vinculado ao planejamento estratégico de recursos humanos, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175827*]

6.8. Distribuição de funcionários de acordo com a duração do contrato, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175846*]

6.14. Relação entre treinamento e desenvolvimento da carreira, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175865*]

6.19. Fatores mais importantes para a determinação do salário-base por função, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175884*]

Capítulo 7. Política e governança regulatória

7.17. Situação dos reguladores nos países da América Latina e da OCDE, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175903*]

Capítulo 8. Dados abertos governamentais

8.5. Frequência de consultas às partes interessadas desde 2017, 2019 [*https://doi.org/10.1787/888934175922*]

Capítulo 10. Compras públicas

10.9. Interoperabilidade da plataforma de compras públicas eletrônicas, 2018 [*https://doi.org/10.1787/888934175941*]

Glossário

Termos usados em Panorama das Administrações Públicas

Adjudicação de um contrato de compra

O estágio final das compras públicas que resulta na conclusão e entrada em vigor de um contrato de compra entre a entidade compradora e o(s) fornecedor(es) selecionado(s).

Alínea

Alínea é uma dotação listada em uma linha separada do orçamento. Na elaboração de orçamentos públicos, refere-se ao nível mais baixo e detalhado ao qual a lei outorga a aprovação legislativa do gasto (ou seja, uma dotação). Quanto mais baixo o nível, mais se restringe o poder executivo na hora de reajustar o gasto.

Altos cargos diretivos

Diretivos D1 e D2 (ver o Anexo B). Denominados também servidores civis públicos seniores e altos gestores. A palavra "sênior" denota classificação e não é uma referência a idade ou antiguidade em termos de carreira ou tempo de serviço. Os diretivos seniores podem ser jovens e ter menos tempo de experiência do que diretivos intermediários, embora sejam, na prática, seus superiores em termos de hierarquia.

Armazenamento

O armazenamento digital (ou memória) neste contexto é a capacidade de guardar dados digitais. Uma tendência recente em armazenamento tem sido o uso crescente da virtualização e computação na nuvem, permitindo o uso mediante soluções de armazenamento remoto adquiridas como serviços escaláveis.

Auditoria interna

A função de auditoria interna examina a adequação e efetividade dos sistemas de controle interno, procedimentos, arranjos governamentais, processos de gestão de riscos e desempenho das operações das organizações do setor público.

Autoridade central do orçamento (ACO)

A autoridade central do orçamento (ACO) é a entidade pública (ou diversas entidades coordenadas), localizada no nível de governo central/nacional/federal, responsável pela custódia e gestão do orçamento nacional/federal. Em muitos países, a ACO é parte do ministério da fazenda. As responsabilidades específicas variam segundo cada país, mas em geral a ACO é responsável por elaborar as propostas orçamentárias, conduzir as negociações relativas ao orçamento, alocar e remanejar recursos, cumprir as leis orçamentárias e fazer avaliações de desempenho e/ou análises de eficiência. A ACO regula a execução do orçamento, mas não exerce necessariamente a função de desembolso de fundos públicos, típica do tesouro. Por fim, outras funções importantes da ACO são o monitoramento e a manutenção da disciplina fiscal agregada/nacional e a imposição de controles efetivos dos gastos orçamentais.

Bens e serviços coletivos

Bens e serviços que beneficiem a comunidade como um todo. Entre eles estão os gastos governamentais com defesa, ordem e segurança públicas.

Bens e serviços individuais

Bens e serviços que beneficiam principalmente indivíduos. Entre eles, educação, saúde e programas de seguro social.

Bens e serviços inovadores

Aqueles que se caracterizam por um produto ou processo com melhorias significativas. Para que uma inovação seja considerada como tal, precisa ter sido implementada, o que se interpreta como ter sido lançada no mercado.

Centro de governo (CdG)

O centro de governo se refere à estrutura administrativa que serve o poder executivo (o presidente ou primeiro-ministro e o gabinete coletivamente). O centro de governo recebe uma variedade de nomes nos países, como secretariado geral do governo, gabinete presidencial, chancelaria, gabinete do conselho de ministros etc. Em muitos países, o CdG é composto de mais de uma unidade, cumprindo diferentes funções. O papel do centro de governo está intimamente ligado àquele do próprio poder executivo, ou seja, direcionar os recursos (financeiros, jurídicos, regulatórios e até militares) do Estado para cumprir a missão que reflita uma visão política e corresponda a um mandato dos cidadãos.

Ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário se refere aos principais eventos ou fases do processo decisório do orçamento, bem como à implementação e análise *ex post* dessas decisões ao longo do tempo. O ciclo orçamentário inclui três etapas principais: elaboração (que inclui o planejamento), aprovação e execução.

Circular orçamentária

Documento/memorando emitido pela autoridade orçamentária central para guiar os ministérios/ agências setoriais na preparação das propostas/ estimativas orçamentárias iniciais. Uma circular orçamentária pode, por exemplo, conter informações ou diretrizes sobre cortes automáticos de produtividade, teto de gastos semestrais ou anuais etc.

Compras (públicas)

Compras públicas são a aquisição de bens e serviços pelos governos e empresas estatais. Compreendem uma sequência de atividades relacionadas, começando com a avaliação das necessidades até a adjudicação, gestão de contratos e pagamento final.

Compras públicas eletrônicas

Refere-se à integração das tecnologias digitais para substituição ou reformulação de procedimentos em papel em todo o processo de compra.

Compras verdes

A UE as define como "um processo pelo qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com impacto ambiental reduzido durante seu ciclo de vida em comparação com outros com a mesma função primária que poderiam ter sido contratados".

Concessões/ transferências

Refere-se a pagamentos de um nível do governo a outro, sejam eles vinculados ou com propósito geral, discricionários ou obrigatórios.

Conduta empresarial responsável

A conduta empresarial responsável implica, sobretudo, o cumprimento das leis, como as que dizem respeito a direitos humanos, proteção ambiental, relações de trabalho e responsabilidade fiscal, mesmo quando a fiscalização for deficiente. Implica também responder às expectativas da sociedade comunicadas por outros meios que não a lei, como, por exemplo, as organizações intergovernamentais, o lugar de trabalho, as comunidades locais e sindicatos ou a imprensa. As iniciativas voluntárias privadas relativas a esse último aspecto da conduta empresarial responsável são também conhecidas como responsabilidade social corporativa (RSC).

Confiança

Entende-se por confiança, em sentido amplo, a percepção positiva que se tem sobre as ações de um indivíduo ou uma organização. A confiança nos assegura de que outros agirão como esperado sob determinadas circunstâncias. Embora a

confiança possa se basear na experiência, na maioria dos casos, é um fenômeno subjetivo, refletido na perspectiva do observador.

Conjunto de dados Conjunto de indicadores ou variáveis relativos a um único tópico (por exemplo, qualidade da regulação).

Critério de adjudicação O critério pelo qual será selecionada a proposta mais bem-sucedida.

Dados abertos Dados abertos se referem a dados digitais que são disponibilizados com as características técnicas e legais necessárias para serem usados, reutilizados e redistribuídos livremente por qualquer pessoa, a qualquer hora e em qualquer lugar.

Diretivos intermediários Níveis D3 e D4 (ver o Anexo B), imediatamente abaixo dos altos cargos diretivos.

Dotação Refere-se à autorização concedida por lei ou ato normativo legislativo que ordena o pagamento de fundos governamentais sob condições específicas ou para propósitos determinados.

Efetividade A medida em que os objetivos declarados das atividades foram alcançados (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Eficiência A obtenção do máximo rendimento a partir de um determinado nível de recursos usados para realizar uma atividade (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Emprego total O emprego total abrange todas as pessoas engajadas em atividade produtiva que se situam no limite de produção das contas nacionais. Os funcionários compreendem todos os indivíduos que, durante um breve período específico, estavam ou na categoria de emprego remunerado ou de autônomo.

Envolvimento das partes interessadas *(stakeholders)* Refere-se ao processo pelo qual o governo informa todas as partes interessadas sobre as mudanças propostas às regulações e recebe sugestões.

Equivalente a tempo integral O número de empregos equivalentes a tempo integral, definido como o total de horas trabalhadas, dividido pela média de horas anuais trabalhadas em empregos de tempo integral (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Estado federativo País que tem uma divisão de autoridade política delineada pela constituição entre um governo central e vários governos autônomos regionais ou estaduais.

Estados unitários País que tem uma divisão de autoridade política delineada pela constituição entre um governo central e vários governos autônomos regionais ou estaduais. No entanto, estados unitários podem ter divisões administrativas que incluem níveis de governo local, provincial ou regional.

Força de trabalho A força de trabalho, ou população economicamente ativa, compreende todas as pessoas que preenchem os requisitos para inclusão entre os empregados ou desempregados durante um breve período específico de referência (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Fundo de reserva para contingências É um fundo separado ou uma provisão orçamentária reservada para satisfazer necessidades imprevisíveis e inevitáveis que possam surgir durante o exercício, como desastres naturais ou despesas inesperadas, mas não decidido/anunciado ainda, como reserva para políticas.

Gastos de capital Investimentos em ativos fixos, como edifícios e equipamentos, que podem ser usados por vários anos.

Gastos de investimento Os gastos de investimento incluem formação bruta de capital e aquisições, menos disposições de ativos não financeiros não produzidos. A formação bruta de capital fixo (também chamada investimento fixo) é o principal componente do investimento governamental e consiste principalmente em infraestrutura de transporte, mas também infraestrutura (por exemplo, edifícios de escritórios, habitação, escolas, hospitais etc.).

Gastos discricionários Despesas públicas governadas por dotações anuais ou periódicas e não por fórmulas ou critérios estabelecidos na legislação de autorização.

Gastos extraorçamentários Os gastos extraorçamentários são gastos realizados com recursos que pertencem ao governo, mas não fazem parte do orçamento e usam receita de tributos vinculados, às vezes com a adição de outras fontes, como tarifas e contribuições do fundo geral de impostos. Os tributos vinculados são diferentes das tarifas porque não refletem o valor de mercado dos serviços financiados pelas receitas. Em especial, podem ser mais baixos ou mais altos em vista de considerações sociais.

Gastos obrigatórios Despesas públicas governadas por fórmulas ou critérios estabelecidos na legislação, em lugar de dotações periódicas. Em muitos países da OCDE, inclui certos tipos de gastos por direitos adquiridos.

Gastos operacionais Incorre-se em gastos operacionais quando se levam a efeito as atividades do dia a dia de uma organização, como folha de pagamentos, aluguel, materiais de escritório e serviços de utilidade pública.

Gênero Comportamentos e expectativas socialmente construídas e aprendidas associados à mulher e ao homem. Todas as culturas interpretam e elaboram as diferenças biológicas entre a mulher e o homem em um conjunto de expectativas sociais sobre comportamentos e atividades apropriados e sobre direitos, recursos e poder que a mulher e o homem possuem. Assim como raça, etnia e classe, gênero é uma categoria social que, em grande medida, determina as oportunidades na vida de uma pessoa, moldando sua participação na sociedade e na economia.

Governança O exercício da autoridade política, econômica e administrativa.

Governo central O governo central é muitas vezes chamado governo federal ou nacional, dependendo do país. Para fins deste questionário, o governo central consiste nas unidades institucionais controladas e financiadas no nível central, mais as instituições sem fins lucrativos que, em grande parte, são por ele controladas e financiadas. A autoridade política do governo central se estende por todo o território e a economia nacionais tendo, portanto, o poder de cobrar impostos de todas as unidades residentes e não residentes engajadas em atividades econômicas no país. Segundo definição da União Europeia, é uma autoridade contratante que: (i) adquire bens e serviços destinados a uma ou mais autoridades contratantes; (ii) adjudica contratos públicos de compra de bens, obras ou serviços destinados a uma ou mais autoridades contratantes; ou (iii) conclui acordos-referência para obras, bens ou serviços destinados a uma ou mais autoridades contratantes.

Governo central/federal Segundo o Sistema de Contas Nacionais (SCN), "governo central" consiste nas unidades institucionais que formam o governo central (inclusive os ministérios setoriais e as agências afiliadas), mais as instituições sem fins lucrativos que, em grande parte, são por ele controladas e financiadas.

Governo geral O setor de governo geral consiste nos seguintes grupos de unidades institucionais residentes: a) todas as unidades do governo central, estadual ou local; b) todas

as instituições sem fins lucrativos controladas pelas unidades governamentais; c) o setor inclui também fundos de previdência social, seja como unidades institucionais separadas ou como parte do governo central, estadual ou local. O setor não inclui empresas estatais, mesmo quando todo o capital social dessas empresas é controlado por unidades governamentais. Não inclui também as quase-sociedades, detidas e controladas por unidades governamentais. Porém, as empresas não constituídas em sociedade, de propriedade de unidades governamentais e que não sejam quase-sociedades, continuam a ser parte integrante dessas unidades e, portanto, devem ser incluídas no setor de governo geral (Sistema de Contas Nacionais 2008).

Indicador

"...medida quantitativa ou qualitativa derivada de uma série de fatos observados, que pode revelar posições relativas (por exemplo, de um país) em determinada área. Quando avaliado a intervalos regulares, o indicador pode assinalar a direção da mudança entre diferentes unidades e ao longo do tempo." (Nardo et al., 2005).

Índice composto

Indicador formado pela compilação de indicadores individuais em um índice único, com base em um modelo subjacente (Nardo et al., 2005).

Informações sobre o desempenho

As informações sobre o desempenho podem ser geradas por organizações governamentais ou não, podendo ser qualitativas e quantitativas. As informações sobre o desempenho se referem a métricas, indicadores, informações gerais sobre insumos, processos, produtos e resultados de políticas, programas e organizações governamentais, podendo ser usadas, em última instância, para avaliar sua eficácia, custo-efetividade e eficiência. As informações sobre desempenho podem ser encontradas em: estatísticas, contas operacionais e/ou financeiras de organizações governamentais, relatórios de desempenho gerados por organizações governamentais, avaliação de políticas, programas ou organizações, ou análises de gastos, por exemplo.

Infraestrutura pública

Instalações, estruturas, redes, sistemas, fábricas, propriedades, equipamentos ou bens físicos e as empresas que os empregam, que fornecem bens públicos ou bens que atendem a alguma necessidade fundamental, com mandato político, que o mercado não é capaz de prover por si mesmo.

Instituição fiscal independente (IFI)

Órgão independente, financiado com recursos públicos, sob a autoridade jurídica do poder executivo ou legislativo, que proporciona supervisão e análise apartidária, e em alguns casos assessoria, sobre política e desempenho fiscais. As IFIs desempenham uma tarefa prospectiva de diagnóstico *ex ante* (em contraste com as instituições públicas de auditoria, que desempenham uma tarefa *ex post* igualmente indispensável).

Instituição superior de auditoria

Refere-se a uma instituição independente do ponto de vista legal ou constitucional que recebe seu mandato do poder legislativo (parlamento). Seu papel central é auditar a implementação do orçamento do poder executivo (o governo) e informar o parlamento.

Insumo

Unidades de trabalho, capital, bens e serviços usados na produção de bens e serviços. "Tomando o serviço de saúde como exemplo, define-se insumo como o tempo do pessoal médico e não médico, os medicamentos, a eletricidade e outros insumos adquiridos, e os serviços de capital dos equipamentos e dos edifícios usados." (Lequiller, 2005)

Legislação primária Regulações que precisam ser aprovadas pelo parlamento ou congresso. Também conhecida como "legislação principal" ou "lei primária".

Livro verde O livro verde convida partes interessadas (órgãos ou indivíduos) a participar de um processo de consulta e debater um assunto, contribuindo com pontos de vista e informações sobre possíveis soluções. O livro verde visa proporcionar informações para discussão e não implica nenhum compromisso com ações específicas.

Ministério ou ministério setorial Organização que faz parte do núcleo central do poder executivo do governo. O ministério é responsável pela formulação e implementação de uma área ou setor da política pública e da administração (por exemplo, agricultura, educação, economia, relações externas), alinhado com o plano e a estratégia do governo. O ministério é também responsável pela direção das agências sob sua autoridade. Em alguns países, os ministérios são denominados "departamentos". Os governos subnacionais podem também se organizar em ministérios. O ministério tem um orçamento para exercer suas responsabilidades, sob a autoridade e direção do ministro das finanças ou organização equivalente responsável pelo orçamento do governo central. O termo ministério setorial designa a maioria deles que exercem poderes setoriais delegados. O ministério da fazenda não é um ministério setorial.

Norma infralegal Regulações que podem ser aprovadas pelo chefe de governo, por um ministro ou pelo gabinete — ou seja, por uma autoridade que não seja o parlamento/congresso. É importante notar que muitas normas infralegais podem estar sujeitas a repúdio pelo parlamento/congresso. Essas regulações são também denominadas "legislação secundária", "legislação subordinada" ou "legislação delegada".

Objetivos secundários de política Qualquer um de uma variedade de objetivos, como crescimento verde sustentável, desenvolvimento de pequenas e médias empresas, inovação, padrões de conduta empresarial responsável ou objetivos mais amplos de política industrial, que os governos cada vez mais buscam por intermédio das compras públicas como alavancagem política, além do objetivo primário da compra.

Orçamento Uma declaração abrangente dos planos financeiros do governo que inclui gastos, receitas, *deficit* ou *superavit* e dívida. O orçamento é o principal documento governamental de política econômica; demonstra como o governo planeja usar os recursos públicos para atender os objetivos de políticas e, até certo ponto, indica quais são as prioridades políticas.

Orçamento complementar O orçamento complementar (ou suplementar) contém as modificações propostas ao orçamento anual principal. É o mecanismo pelo qual o governo busca aprovação legislativa para gastos que diferem do orçamento e das apropriações originais. Os orçamentos complementares recebem força de lei por meio de ajustes ou dotações suplementares.

Orçamento do cidadão O guia do orçamento para o cidadão é aqui definido como um resumo simplificado das principais características do orçamento anual apresentado ao poder legislativo. Deve ser um documento autônomo que explique o que consta das propostas orçamentárias anuais e quais são seus efeitos. Embora possa conter *links* ou referências a outros documentos mais detalhados, o guia não deve requerer que os leitores tenham que se referir a eles, ou saber o que contêm, para ser entendido.

Órgão central de compras públicas Os órgãos centrais de compras públicas ou entidades de regulação e monitoramento de compras públicas são encarregados da regulação e do monitoramento do sistema de compras públicas de um país. Podem ser ou não uma autoridade contratante também.

Pegada legislativa A pegada legislativa se refere à possibilidade de se reconstruir, com base em informações disponíveis ao público, quem influenciou o processo regulatório (por exemplo, contribuiu para um projeto de lei) e com que interesse.

Período de quarentena A quarentena é um período após o desligamento da função, durante o qual as autoridades públicas ficam impedidas de realizar *lobby* e exercer atividades profissionais que configurem conflito de interesse.

Pessoal administrativo Esta categoria inclui pessoal que trabalha principalmente em funções administrativas e secretariais, sistemas de arquivo, organização de reuniões e calendário, consultas externas, rascunho de cartas e memorandos, apoio geral de escritório. (Ver o Anexo B)

Pessoal de apoio técnico Esta categoria inclui pessoal encarregado de tarefas em sua maioria operacionais, em geral pessoal com formação profissional ou vocacional.

Política fiscal sólida Uma política fiscal sólida evita a acumulação de dívidas grandes e insustentáveis e usa as situações econômicas favoráveis para acumular resiliência e precaver-se contra tempos mais difíceis, para que as necessidades dos cidadãos e das partes interessadas (*stakeholders)* possam ser atendidas de modo efetivo e duradouro.

Portal centralizado de dados abertos governamentais O portal central ou federal de dados abertos governamentais corresponde a um ponto de acesso único aos dados governamentais. O acesso aos dados pode ser feito diretamente no portal ou indiretamente (redirecionamento ao lugar onde os dados estão localizados, como, por exemplo, o site de um ministério).

Pregão Em um leilão, existe um único vendedor e vários compradores potenciais dando lances para o item a ser vendido. O pregão, usado em geral para compras eletrônicas pela internet (pregão eletrônico), implica, ao contrário, um comprador e muitos vendedores. A ideia geral é que o comprador especifique o que está querendo comprar e o apresente a diversos fornecedores.

Procedimentos de adjudicação São os procedimentos realizados pelas autoridades contratantes a fim de adjudicar um contrato de compras públicas de bens, obras ou serviços.

Processo do setor público Estruturas, procedimentos e arranjos de gestão com ampla aplicação no setor público.

Produtividade A produtividade é em geral definida como o quociente entre o volume de produto e o de insumos utilizados (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês). Os economistas distinguem entre produtividade total, ou seja, o produto total dividido pela variação em insumos (ponderados), e produtividade marginal, ou seja, a variação no produto dividida pela variação nos insumos (ponderados) (Coelli et al., 1999).

Produto Na avaliação do desempenho governamental, o produto é definido como os bens ou serviços produzidos pelos órgãos governamentais (por exemplo, horas de aulas ministradas, benefícios de assistência social avaliados e pagos) (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Produto interno bruto (PIB) A medida padrão do valor dos bens e serviços produzidos pelo país durante um período. É igual à soma dos valores brutos de todas as unidades institucionais residentes engajadas na produção (mais os impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos no valor de sua produção). A soma dos usos finais dos bens e serviços (todos os usos, exceto o consumo intermediário) medida em preços ao comprador, menos o valor das importações de bens e serviços, ou a soma de

rendas primárias distribuídas pelas unidades de produtores residentes (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Proposta de orçamento do poder executivo

A proposta de orçamento do poder executivo é um documento (ou conjunto de documentos) abrangente, desenvolvido pela ACO depois de discussões e negociações com os ministérios/ entidades setoriais, especificando as propostas do governo para aumentar a receita e alocar recursos para o próximo ano financeiro. A proposta de orçamento é apresentada ao parlamento para exame e aprovação.

Quadro de gastos de médio prazo

Quadro destinado a integrar a política fiscal e a orçamentação no médio prazo (normalmente, ao longo de um período de três a cinco anos). Em termos gerais, o quadro requer interligação sistemática entre (a) previsão fiscal agregada, (b) manutenção de estimativas detalhadas de orçamento de médio prazo que reflitam as políticas públicas existentes e (c) manutenção da conformidade com um quadro fiscal normativo. Um objetivo importante do QGMP é a definição de tetos de gastos plurianuais eficazes para fins de planejamento e priorização.

Quadro geral de emprego no serviço público

Em geral, diz respeito às condições de emprego da maioria dos servidores públicos e, certamente, se refere à maioria dos funcionários legais. Segundo esta definição, os funcionários temporários não estão incluídos no quadro geral de emprego para servidores públicos. Deve-se notar que, em diversos países, todos os funcionários, mesmo quando temporários, estão incluídos em um quadro geral de emprego, com poucas exceções (alguns funcionários ocasionais nesses casos, se houver).

Regra de ouro

A regra de ouro é uma variação da regra de equilíbrio orçamental, em que o governo só pode se endividar para financiar investimentos. A lógica subjacente à regra de ouro é que os investimentos representam consumo futuro e não corrente e têm o potencial de gerar crescimento no futuro.

Regra fiscal

Para os propósitos deste livro, a OCDE usa uma definição semelhante à da Comissão Europeia. Uma regra fiscal numérica se refere a uma restrição permanente sobre os agregados da política fiscal (por exemplo, excluem-se as regras anuais).

Regulação

É o conjunto diverso de instrumentos mediante os quais os governos estabelecem condições a serem respeitadas por empresas e cidadãos. A regulação inclui todas as leis, ordens formais e informais, regras infralegais, formalidades administrativas e regras emitidas por órgãos não governamentais ou de autorregulação aos quais os governos tenham delegado poderes regulatórios.

Relatório de fim de ano

O relatório de fim de ano é o principal documento de prestação de contas do governo, tanto para informar sobre a execução real do orçamento durante o ano (relatórios de execução orçamentária) como para ilustrar a situação das contas do governo ao final do ano fiscal (demonstrativos financeiros), embora essas duas funções possam ser apresentadas em documentos separados. O relatório de fim de ano demonstra o cumprimento do nível de receita e gastos autorizado pelo parlamento no orçamento. Qualquer ajuste feito durante o ano ao orçamento original pode também ser demonstrado. Além disso, o relatório de fim de ano, ou documentos afins, pode incluir informações sobre o desempenho não financeiro, inclusive uma comparação entre metas de desempenho e resultados reais alcançados, quando possível. Por último, o relatório de fim de ano, muitas vezes, contém uma discussão abrangente dos ativos e passivos financeiros do governo, dos ativos não financeiros e das obrigações de pensões dos funcionários.

Relatório de implementação de meio do ano

O relatório de implementação de meio do ano é uma análise dos efeitos do orçamento preparada por volta da metade do período e proporciona uma atualização abrangente sobre a implementação do orçamento. Além do seu uso para fins de supervisão do orçamento, o relatório de meio do ano pode também produzir informações úteis para as deliberações prévias do orçamento do ano seguinte.

Remanejamento

Também conhecido como transferência, é um movimento de recursos de um(a) rubrica/alínea/programa a outro, e que pode ser limitado por regras formais. Para evitar o uso indevido, é normal que as organizações governamentais peçam autorização para fazer essas transferências.

Resultado

Refere-se ao que é alcançado ao final de uma atividade. Os resultados refletem o que decorre, intencionalmente ou não, das ações governamentais, mas outros fatores além delas estão também implicados (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Saldo fiscal

O saldo fiscal, também conhecido como empréstimos líquidos (+) ou endividamento líquido (-) do governo geral, é calculado como a receita total menos os gastos totais do governo. Indica se o governo está disponibilizando recursos financeiros a outros setores ou usando recursos financeiros gerados por outros setores. Em geral, isso é registrado em preços correntes, sendo assim também denominado "saldo fiscal nominal".

Saldo fiscal estrutural

O saldo fiscal estrutural representa o saldo fiscal informado no Sistema de Contas Nacionais ajustado pelo estado do ciclo econômico (medido pelo hiato do produto) e por elementos não estruturais além do ciclo econômico (por exemplo, operações fiscais pontuais).

Saldo fiscal primário

O saldo primário é o saldo fiscal excluindo os pagamentos de juros sobre o passivo geral do governo (ou seja, pagamentos de juros menos juros recebidos).

Serviços públicos

Serviços que são oferecidos para o benefício do público ou de suas instituições. Os serviços públicos são fornecidos pelo governo aos cidadãos, ou diretamente (por meio do setor público) ou pelo financiamento da provisão privada de serviços. O termo está associado ao consenso social de que certos serviços devem estar disponíveis para todos, seja qual for a sua renda. Mesmo quando os serviços públicos não são fornecidos ou financiados publicamente, por razões sociais e políticas são, em geral, sujeitos a regulações que vão além daquelas aplicadas à maioria dos setores econômicos.

Servidor público

É um funcionário do Estado, permanente ou com contrato de longo prazo, que continua a ser funcionário do Estado se o governo mudar. Além disso, o servidor público está coberto por um determinado sistema legal público ou outros dispositivos específicos.

Setor público

O setor público inclui o governo geral e as empresas públicas. Quase-empresas de propriedade de unidades governamentais são agrupadas com empresas nos setores empresariais não financeiros e financeiros, portanto, parte de empresas públicas (Sistema de Contas Nacionais 2008).

Sistema de Contas Nacionais

O Sistema de Contas Nacionais (SCN) consiste em um conjunto integrado e coerente de contas macroeconômicas, balanços patrimoniais e tabelas baseado em conceitos, definições, classificações e regras contábeis aceitos internacionalmente. Em 2009, a Comissão Estatística da ONU endossou um conjunto revisado de normas internacionais para a compilação de contas nacionais: o Sistema de Contas Nacionais 2008, substituindo a versão do SCN de 1993. O SCN 2008 mantém o quadro teórico básico do seu antecessor. No entanto, seguindo o mandato da Comissão Estatística da ONU, o SCN 2008 introduz tratamento para novos aspectos econômicos que ganharam primazia, elabora quanto a aspectos que cada vez mais se tornaram foco de atenção analítica e fornece diretrizes para uma ampla gama de questões. As mudanças no SCN 2008 alinham as contas às mudanças no ambiente econômico, aos avanços na pesquisa metodológica e às necessidades dos usuários. No plano da União Europeia, o Sistema Europeu de Contas (SEC) de 1995 foi compatibilizado com o SCA de 1993. Sua atualização, denominada Sistema Europeu de Contas 2010, abrange as recomendações e esclarecimentos acordados em nível internacional para o SCN 2008.

Transferências monetárias

Benefícios proporcionados pelo governo a indivíduos qualificados, não sendo obrigatório o gasto em bens ou serviços específicos. Entre os exemplos de transferência monetária estão pensões, seguro-desemprego e auxílio ao desenvolvimento.

Variável

Característica de uma unidade observada que pode assumir mais de um conjunto de valores ao qual se pode designar uma medida numérica ou categoria de uma classificação (por exemplo, renda, idade, peso etc., e "ocupação", "setor", "doença" etc.) (Glossário de termos estatísticos da OCDE, em inglês).

Verbas extraorçamentárias

Fundos especiais do governo que não fazem parte do orçamento e que recebem recursos de tributos vinculados, às vezes com a adição de outras fontes, como tarifas e contribuições do fundo geral de receita.

Verde (serviço, bem ou obra)

Refere-se a bens, serviços e obras com impacto ambiental reduzido durante seu ciclo de vida em comparação com outros com a mesma função primária que poderiam ter sido contratados.

Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020

A terceira edição do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* contém as evidências disponíveis mais atualizadas sobre as administrações públicas e seu desempenho na ALC, comparando-as aos países da OCDE. Esta publicação inclui indicadores sobre finanças públicas e economia, emprego público, centros de governo, governança regulatória, dados abertos governamentais, integridade do setor público, aquisições públicas e, pela primeira vez, sobre os resultados centrais dos governos (p.ex., confiança nas instituições, redução da desigualdade). Os indicadores de governança são especialmente úteis para monitorar e comparar o desempenho dos governos nas suas reformas da administração pública. Cada indicador é apresentado em formato acessível para o leitor, e consiste em figuras ou quadros que ilustram as variações nos países e ao longo do tempo, análises descritivas breves, enfatizando os temas principais em cada área, e uma seção metodológica com a definição do indicador bem como qualquer limitação na comparabilidade dos dados.

TAMBÉM DISPONÍVEL NO BID

IMPRESSO ISBN 978-92-64-62042-1
PDF ISBN 978-92-64-74556-8