

Renata Miyabara Gagliardi Cerqueira

**SISTEMA NACIONAL DE INVESTIMENTO PÚBLICO:
EXPERIÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA NA GESTÃO DOS
EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA**

Brasília – DF

Abril/2019

**SISTEMA NACIONAL DE INVESTIMENTO PÚBLICO:
EXPERIÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA NA GESTÃO DOS
EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Políticas de Infraestrutura.

Aluna: Renata Miyabara Gagliardi
Cerqueira

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Rocha
Heckert

Brasília – DF

Abril/2019

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIMENTO PÚBLICO: EXPERIÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA NA GESTÃO DOS EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA

Autora: Renata Miyabara
Gagliardi Cerqueira

Instituição: Escola Nacional de
Administração Pública - Enap

Resumo:

Um Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) amplia a eficiência, a eficácia e a efetividade do uso dos recursos públicos destinados ao provimento de infraestrutura física, econômica e social de um país. O objetivo deste trabalho é analisar as experiências dos países da América Latina (AL) que já implementaram o Sistema Nacional de Investimento Público e identificar as características que podem contribuir para a criação de um SNIP efetivo no Brasil. O início do artigo apresenta uma análise do impacto e da eficiência do investimento em infraestrutura de modo geral e descreve os conceitos e características dos SNIPs. Em seguida são analisados Sistemas da América Latina e, por fim, são estudados diferentes aspectos sobre os investimentos em infraestrutura do Brasil: dados sobre o investimento público e eficiência; implementação do Sistema Nacional de Investimento Público; lições que o Brasil pode aprender com as experiências da América Latina.

Palavras chave: Sistema Nacional de Investimento Público; infraestrutura; eficiência.

1. Introdução

Um Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) é um conjunto de normas, instrumentos e procedimentos que permite a articulação coordenada e organizada do setor público e das entidades do setor privado para preparação, avaliação, seleção, execução e monitoramento dos projetos de investimento público. Os SNIPs são compostos por um quadro institucional e legal, um quadro metodológico e sistemas de informação e de capacitação.

O principal objetivo do SNIP é garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade do uso dos recursos públicos destinados ao provimento de infraestrutura física, econômica e social de um país.

Órgãos da administração pública federal brasileira estabeleceram e mantêm procedimentos e métodos específicos relacionados ao tema. No modelo vigente até o final de 2018, a gestão dos investimentos em infraestrutura era realizada pelos órgãos setoriais (ministérios responsáveis pelo desenvolvimento econômico do país em cada setor, como, por exemplo, transportes e minas e energia), pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pelo Ministério da Fazenda, pelas agências reguladoras, dentre outros. Com o início de um novo governo em 2019, ainda não está claro qual será o arranjo final, mas já há indícios de que ocorrerão mudanças. Por exemplo, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foram fundidos no Ministério da Economia; já o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi deslocado da Secretaria-Geral para a Secretaria de Governo da Presidência da República.

De qualquer forma, até aqui, não se utiliza uma sistemática padronizada que permeie a administração federal como um todo e que englobe a análise das principais etapas pelas quais deve passar um projeto, desde a formulação até a avaliação *ex post*. O ciclo institucional do investimento em infraestrutura no Brasil segue caminhos específicos, que variam de acordo com o setor do projeto, com a forma de

financiamento e com o processo político, dificultando sua consolidação, análise e consequente gestão. Assim, pode-se afirmar que o Brasil ainda não possui um SNIP¹.

Países da América Latina e Caribe, tais como Chile, Peru e Argentina, já possuem Sistemas Nacionais de Investimento Público, compostos por marcos legal e institucional organizados, metodologias, treinamentos e sistemas informatizados.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 1 constitui-se desta introdução. A seção 2 traz uma análise do impacto e da eficiência do investimento em infraestrutura, abordando as principais causas de ineficiências e as etapas mínimas da gestão do investimento público. A seção 3 apresenta o estudo dos Sistemas Nacionais de Investimento Público, destacando os objetivos e o histórico dos Sistemas, incluindo a criação da Rede SNIP, além das experiências e lições aprendidas com a implantação do Sistema em países da América Latina. Na Seção 4 são estudados diferentes aspectos sobre os investimentos em infraestrutura do Brasil: dados sobre o investimento público e eficiência; implementação do Sistema Nacional de Investimento Público; lições que o Brasil pode aprender com as experiências da América Latina. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Impacto e eficiência do Investimento

O investimento é crítico para sustentar o crescimento no longo prazo. O acúmulo de capital eleva a produtividade do trabalho, um determinante chave do crescimento sustentado dos salários reais (BANCO MUNDIAL, 2017). Além dos retornos esperados no longo prazo, o investimento em infraestrutura também estimula a renda e o emprego no curto prazo.

¹ A literatura apresenta estudos que comparam os SNIPs dos países da América Latina, inclusive do Brasil. No entanto, na literatura utilizada para este trabalho, o conteúdo das análises que tratam do Brasil aborda a organização administrativa, o sistema tributário e a organização do sistema orçamentário do país e não aborda os componentes institucional e legal, metodológico, dos sistemas de informação e capacitação dos SNIPs, como nas análises dos demais países que possuem o Sistema.

Mas, de acordo com Pritchett (2000) *apud* Raiser (2017, p. 15):

“(…), os efeitos do investimento em infraestrutura na melhoria do crescimento dependem da qualidade da implementação, do financiamento, do estoque de infraestrutura existente e de uma série de outros fatores específicos de cada país”.

Raiser (2017, p.15) acrescenta que:

Os efeitos do investimento adicional podem ser pequenos se a eficiência dos processos de investimento, tais como a seleção e a implementação dos projetos, for relativamente baixa – o que significa que somente uma fração do total investido seria convertida em estoque de capital produtivo.

De acordo com Rajaram *et al.* (2010), observa-se baixa eficiência dos investimentos públicos nas seguintes dimensões:

- Seleção de projetos pouco consistentes em termos técnicos, os quais geram desperdício com a construção de "elefantes brancos";
- Atrasos na concepção e realização de projetos;
- Práticas de corrupção na contratação;
- Diferença entre o custo previsto e o executado;
- Projetos incompletos em termos técnicos;
- Baixa qualidade dos serviços, reduzida capacidade na operação e na manutenção dos ativos, de modo que os benefícios são menores do que deveriam ser efetivamente.

Considerando esses pontos e a Estrutura de Diagnóstico de Revisão da Gestão do Investimento Público proposta por Rajaram *et al.* (2010), há “oito etapas mínimas pelas quais deve passar um projeto de investimento para garantir que ele emerja como um ativo público produtivo e sustentável” (RAISER *et al.*, 2017):

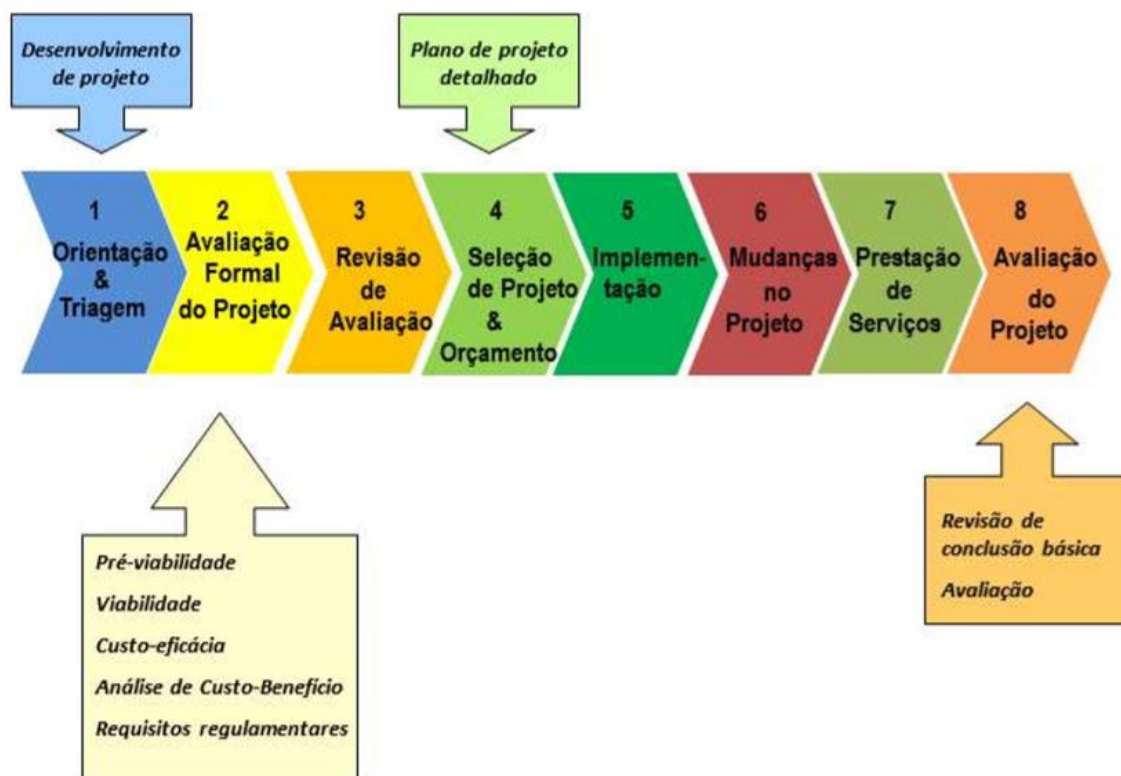


Figura 1 – Etapas mínimas da gestão do Investimento Público. Fonte: Raiser *et al.* (2017)

Segundo Pares (2015), o percurso institucional percorrido por um projeto de investimento público, desde a fase de desenvolvimento do projeto até a fase de avaliação *ex post*, denomina-se “ciclo de gestão do investimento público”.

Pares (2015, p. 05) afirma que:

Esse sequenciamento, quando realizado, permite aos governos selecionar, aprovar e executar as melhores opções no que respeita à relação custo / benefício entre os diversos projetos setoriais. Ao mesmo tempo, confere aos níveis mais altos do governo uma melhoria substantiva em termos de coordenação, gerenciamento e execução de projetos de investimento. Ademais, a adoção de um processo de filtros consecutivos propicia não só maior eficiência, eficácia e efetividade dos projetos de investimentos públicos, como a melhoria da qualidade dos projetos e, conseqüentemente, dos bens e serviços que esses proporcionarão na fase pós-obra.

No plano internacional, há uma base teórica e de experiência que nos permite identificar as principais etapas pelas quais passa um projeto no âmbito do governo. Essas etapas são necessárias porque todo governo opera com recursos escassos, o que impõe avaliar ex ante a relevância e a urgência do investimento de modo a assegurar o máximo de eficiência alocada ao gasto.

3. Sistemas Nacionais de Investimento Público

3.1. Qual é o objetivo dos Sistemas Nacionais de Investimentos Públicos?

O objetivo dos SNIPs é organizar e tornar mais eficientes as tomadas de decisão de cada etapa do ciclo de gestão do investimento público:

O objetivo fundamental dos Sistemas Nacionais de Investimento Público é racionalizar os processos das principais etapas do ciclo de gestão do investimento público: identificação; formulação; avaliação; seleção; programação; execução e acompanhamento de projetos e estudos básicos. Com isso, os SNIPs orientam e racionalizam o processo de alocação e execução eficiente de recursos públicos de investimento através de um conjunto de normas legais, estrutura institucional, metodologias, procedimentos e atividades inter-relacionados e coordenados. (CONTRERAS; ALDUNATE; PACHECO, 2010, p. 04).

3.2. Estrutura dos SNIPs

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2019, p. 01) estrutura os SNIPs no desenvolvimento de quatro aspectos simultâneos, a saber:

- i. **Componente institucional e legal:** inclui a preparação e aprovação de leis, decretos e regulamentos que definem, regulam e apoiam o funcionamento do SNIP, bem como estruturas institucionais necessárias para responder às demandas geradas pela administração e operação do sistema;
- ii. **Componente metodológico:** exige a elaboração de manuais de identificação, elaboração e avaliação de projetos, bem como de

acompanhamento e controle de projetos e operação de sistemas de informação;

- iii. **Componente dos sistemas de informação:** é constituído por equipamentos (hardware) e por programas (software) que permitam um manejo ágil da grande quantidade de informações que gera, registra e usa um SNIP;
- iv. **Componente de capacitação** é indispensável para mudar a cultura de gestão do investimento público e inclui cursos, seminários, convênios com entidades de treinamento, preparação de materiais de treinamento e atividades de assistência técnica.

3.3. Breve Histórico dos SNIPs

Segundo Contreras, Aldunate e Pacheco (2010, p. 03), as bases dos atuais Sistemas Nacionais de Investimento Público datam de mais de quarenta anos:

[...] um grupo de países iniciou seus esforços, ao longo dos anos 1970, por meio da criação de sistemas nacionais de projetos, enquanto outro grupo de países, na década de 1980, continuou a desenvolver essas bases a partir da implementação de bancos de projetos, que foram basicamente concebidos como sistemas de informação.

[...] Os SNIPs da América Latina passaram quase quatro décadas no processo de implementação gradual que considera sucessos importantes, mas onde também se registram contratemplos.

3.4. Rede SNIP

No ano de 2010, foi criada a Rede SNIP, grupo composto por diversos países da América Latina com o objetivo de contribuir para melhorar a gestão do investimento público nos países membros por meio do intercâmbio de experiências, documentos e informações.

A Declaração do Panamá sobre a conformação da Rede SNIP estipula que seus objetivos gerais são:

- Constituir um mecanismo de encontro, diálogo e cooperação entre os países da região em matéria de gestão de investimentos públicos;
- Promover a geração de capacidades para uma gestão eficiente e eficaz dos investimentos;
- Sistematizar, gerar e disseminar conhecimento no campo da gestão de investimentos públicos; e
- Partilhar e divulgar as melhores práticas na gestão do investimento público, a fim de contribuir para a melhoria contínua e inovação dos SNIPs na rede.

A Rede atualmente é composta pelas autoridades dos SNIPs da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. A incorporação do Brasil foi aprovada durante o *VIII Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe - SNIPs*, em abril de 2018. Nosso país é representado na Rede pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A Rede SNIP conta com o apoio técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), por meio do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

São realizados encontros anuais entre os países membros, nos quais são avaliados os avanços realizados na gestão dos investimentos e são definidas as agendas de trabalho para os próximos anos.

3.5. Sistemas Nacionais de Investimentos Públicos na América Latina

Os países que compõem a Rede SNIP possuem Sistemas Nacionais de Investimento Público com diferentes características e estágios de maturidade.

Do ponto de vista institucional, há países em que o SNIP é coordenado por uma única instituição, enquanto em outros países o Sistema é coordenado por diversas delas. Segundo Ortegón e Pacheco (2005) *apud* Perroti e Rueda (2015) “se entende como instituição responsável pelo SNIP o organismo encarregado em ditar as normas, as

instruções, os processos e os procedimentos que devem ser considerados quando se tomam decisões relativas a investimentos públicos”. Os autores listaram as instituições responsáveis pelo SNIP em países da AL, conforme apresentado na Tabela 1:

Argentina	Dirección Nacional de Inversión Pública. Ministerio de Economía
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda
Colombia	Departamento Nacional de Planeación. Presidencia de la República
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación Presidencia de la República
México	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua	Dirección General de Inversiones Públicas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	Dirección General de Promoción de Inversiones y Financiamiento Externo. Ministerio de Hacienda
Paraguay	Dirección del Sistema de Inversión Pública. Ministerio de Hacienda
	Secretaría Técnica de Planificación. Presidencia de la República
Perú	Dirección General de Política de Inversiones. Ministerio de Economía y Finanzas.
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Ministerio de Hacienda
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República.

Tabela 1 – Países e instituições responsáveis pelo SNIP. Fonte: Perrotti e Rueda (2015)

Em relação ao marco legal, Argentina, Colômbia, Peru e República Dominicana possuem uma Lei de Investimentos que ordena o SNIP enquanto os demais países analisados por Perrotti e Rueda (2015) disciplinam a matéria por meio de Lei de Finanças, Lei Orçamentária ou outros tipos de leis. Os autores resumem as leis que regulamentam os SNIPs de países da AL na Tabela 2:

País	Ley de Inversión Pública	Ley de Administración Financiera	Ley Orgánica de Presupuesto	Otras
Argentina	♦			♦
Bolivia (Estado Plurinacional de)		♦	♦	
Chile		♦		
Colombia	♦		♦	
Costa Rica		♦	♦	♦
Ecuador				
Guatemala			♦	♦
Honduras			♦	
México				♦
Nicaragua		♦	♦	
Panamá			♦	
Paraguay		♦	♦	
Perú	♦			
República Dominicana	♦	♦	♦	♦
Uruguay				♦

Tabela 2 – Países e leis que regulamentam o SNIP. Fonte: Perrotti e Rueda (2015)

A avaliação e o acompanhamento de todos os projetos de investimento são obrigatórios na maior parte dos Sistemas existentes. As categorias de projetos isentas

de passar pelo SNIP em determinados países são: projetos financiados pelos governos locais, projetos que não superam um valor mínimo estabelecido, projetos destinados a atender desastres naturais, entre outras situações excepcionais.

O Banco de Projetos² está presente em todos os quinze SNIPs analisados por Perrotti e Rueda (2015). No entanto, os autores afirmam que parte dos bancos de projetos analisados não estava unificada com as informações estaduais e locais e nem todos os bancos possuíam informações georreferenciadas.

Com relação à integração dos processos de avaliação dos projetos de investimento com os processos de planejamento orçamentário e financeiro, Perrotti e Rueda (2015) afirmam que a maior parte dos SNIPs está vinculada aos Sistemas Orçamentário e Financeiro, mas de modo heterogêneo.

O uso de preços sociais³ está em desenvolvimento nos países da Rede SNIP. Enquanto há países que desenvolveram metodologias detalhadas para calcular os preços sociais a serem utilizados nas avaliações dos projetos, outros utilizam preços sociais menos detalhados e parte dos países não os utiliza.

A capacitação do corpo técnico envolvido nos processos dos SNIPs, de modo geral, foca nos treinamentos para o uso do SNIP e nos cursos para a avaliação socioeconômica dos projetos. Colômbia, Panamá, Peru e República Dominicana se destacam ainda na capacitação para avaliação *ex post*. Perrotti e Rueda (2015)

² O Banco de Projetos tem como objetivo “nutrir os Sistemas Nacionais de Investimento Público com um inventário dos projetos em qualquer etapa ou fase que se encontrem, com a finalidade de dispor de informação confiável e oportuna que apoie o processo de análise e tomada de decisões (Ortegón e Pacheco, 2004)” (PERROTI; RUEDA, 2015).

³ Os preços sociais são utilizados na avaliação social de um projeto, que consiste em comparar os benefícios com os custos que a execução do projeto impõe ao país e determinar o efeito sobre o bem-estar da sociedade.

listaram as áreas temáticas de capacitação disponíveis em países da AL, conforme apresentado na Tabela 3:

	Evaluación socio-económica	Uso del SNIP	Evaluación ex-post	Otros
Argentina	•	•		•
Bolivia (Estado Plurinacional de)	•	•		
Chile	•	•		
Colombia	•	•	•	•
Costa Rica	•	•		•
Ecuador	•	•		•
Guatemala	•	•		
Honduras	•	•		•
México	•	•		
Nicaragua	•	•		•
Panamá	•	•	•	
Perú	•	•	•	
República Dominicana	•	•	•	•
Uruguay	•	•		•

Tabela 3 – Países e temas de capacitação. Fonte: Perrotti e Rueda (2015)

Em relação à participação da sociedade civil, há países em que o acesso às informações se dá por meio de sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, enquanto em outros países o acesso se dá por meio da solicitação de informações às instituições. As informações disponibilizadas também variam de acordo com os países: a Argentina não publica as avaliações realizadas; o Chile apresenta um módulo no Banco de Projetos de consulta pública; o Peru disponibiliza a avaliação de viabilidade técnica dos projetos. (PERROTTI; RUEDA, 2015)

Considerando a heterogeneidade dos SNIPS e o interesse em analisar as experiências da AL que possam contribuir para o desenvolvimento do Sistema brasileiro, este estudo irá se aprofundar em diferentes aspectos dos Sistemas do Chile, Peru e Argentina.

3.6. Chile

O Chile criou o Sistema Nacional de Investimentos (SNI) na década de 1970. É um dos sistemas da América Latina com experiência mais avançada e que conta com maior consolidação, juntamente com o da Colômbia.

O Sistema chileno reúne as metodologias, normas e procedimentos que norteiam a formulação, execução e avaliação das iniciativas de investimento que utilizam

recursos públicos. O SNI é composto por quatro subsistemas, sendo os mesmos que definem as etapas do processo de investimento:

- Subsistema de Avaliação *Ex Ante*: corresponde ao conjunto de regras, instruções e procedimentos que permitem que as instituições públicas tenham um portfólio de iniciativas de investimento socialmente lucrativas e capazes de alocar recursos para sua execução;
- Subsistema de elaboração orçamentária: corresponde à alocação de recursos financeiros a projetos de interesse setorial, regional e estatal. Sua função é homogeneizar, regular e coordenar as informações relacionadas ao processo de alocação de recursos, bem como a aplicação do orçamento aprovado para o setor público.
- Subsistema de execução orçamentária: corresponde à regulação e supervisão da execução da despesa pública e seu respectivo financiamento. É materializado através da Lei de Orçamentos do Setor Público e de instruções complementares do Escritório de Orçamento do Ministério da Fazenda;
- Subsistema de Avaliação *Ex Post*: corresponde à análise dos resultados obtidos quando o projeto termina a execução ou entra em operação, para medir o grau de cumprimento da eficácia e eficiência do uso de recursos de investimento público. Da mesma forma, estes resultados permitem orientar as ações para melhorar a avaliação *ex ante*, contribuir para as metodologias e aumentar a eficiência do próprio Sistema.

A operação do SNI é apoiada por um conjunto de leis, regras e procedimentos administrativos internos, dentre as quais destacam-se:

- Decreto Lei 1.263, de 1975, que determina que os estudos de pré-investimento e projetos de investimento devem ter, como documento interno da Administração, um relatório do órgão de planejamento nacional ou regional, conforme o caso, que deve ser baseado em uma avaliação técnico-econômica que analise sua rentabilidade. Estabelece que o Ministério da Fazenda será responsável pela emissão de instruções e resolução de questões relacionadas ao tema.

- Decreto Lei 19.175, de 2005, que determina que projetos de investimento e estudos e programas devem ter um relatório favorável do órgão de planejamento nacional ou regional, que deve basear-se em uma avaliação técnico-econômica que analise sua rentabilidade. No caso de serem financiados com créditos externos, devem cumprir os requisitos derivados dos respectivos contratos de empréstimo, de acordo com as instruções emitidas pela contraparte nacional do empréstimo correspondente.
- Decreto Lei 20.530, de 2011, que cria o Ministério de Desenvolvimento Social e estabelece como uma de suas competências a avaliação das iniciativas de investimento que solicitam financiamento do Estado, para determinar o seu retorno social, prezando pela eficácia e eficiência do uso dos recursos públicos, de maneira que respondam às estratégias e políticas de crescimento e desenvolvimento econômico e social determinadas para o país.

A organização administrativa chilena conta com três departamentos e duas unidades:

- Departamento de investimentos: é responsável pelo subsistema de avaliação *ex ante*. As funções principais são: elaborar e atualizar as normas, instruções e procedimentos do SNIP, analisar e recomendar iniciativas de investimento público de competência nacional e apoiar tecnicamente as equipes de avaliação de investimento dos entes subnacionais.
- Departamento de metodologias: estuda e desenvolve novas metodologias de avaliação, calcula os parâmetros e preços utilizados na avaliação socio econômica das iniciativas.
- Departamento de estudos: é responsável pelo subsistema de avaliação *ex post*. Gera informações para a retroalimentação do sistema, com objetivo de torná-lo mais eficiente.
- Unidade de capacitação: é encarregada de capacitar os formuladores e avaliadores das iniciativas de investimento público.

- Unidade Banco de Projetos: é responsável pela administração do Banco Integrado de Projetos (BIP), sistema de informação destinado a apoiar a gestão do investimento público por meio do registro dos projetos, programas e estudos básicos que anualmente solicitam financiamento público. O BIP gera ainda informações para as atividades de controle operacional e análise de gestão.

O caminho percorrido atualmente por um projeto de infraestrutura no Chile se inicia por meio da formulação de uma proposta pelo ministério setorial responsável; em seguida, é realizada a avaliação *ex ante*, que considera a rentabilidade social do projeto, e é emitido um informe pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Depois, o ministério setorial responsável seleciona os projetos que deseja incluir no orçamento considerando as diretrizes de governo e o resultado da avaliação de rentabilidade social do projeto e propõe uma carteira para o Ministério da Fazenda. O orçamento é, então, elaborado pelo Ministério da Fazenda segundo proposta dos ministérios setoriais e submetido ao Congresso Nacional. Os projetos e seus respectivos dados são registrados no Banco Integrado de Projetos sob um código que é comum a todas as etapas: de planejamento, de orçamento e de execução financeira.

Os principais resultados alcançados com a implementação do SNI do Chile, de acordo com Ley (2006, p.01), foram:

O Ministério de Obras Públicas realiza avaliações para todos os projetos de investimento público com base em análises de custo-benefício (ACB) realizadas com uma metodologia claramente especificada – incluindo sistema social de preços e uma taxa social de desconto. O SNI atualmente compreende banco de dados on-line com mais de 300.000 entradas, ou seja, "iniciativas" de políticas.

Conforme explicado por Ernesto Fontaine (1997), todo projeto de investimento público é submetido à mesma regra de análise custo-benefício, sob um conjunto de metodologias claramente especificadas.

(...) Entre outras qualidades prudenciais, esse processo exclui "elefantes brancos" e também a possibilidade de projetos de

investimento entrarem no orçamento na etapa do Congresso - a única porta de entrada é o SNI.

3.7. Peru

O Peru criou seu primeiro SNIP no final da década de 1960, por meio da criação do Instituto Nacional de Planejamento (INP) (FRANK; GUERRA-GARCIA, 2013). No entanto, o INP foi extinto em 1992 devido a reformas liberais. No ano de 2000 foi criado o SNIP peruano atual.

De acordo com Frank e Guerra-Garcia (2013, p. 09):

O governo criou então o SNIP no ano de 2000. Somente o Ministério de Economia e Finanças (MEF), na condição de coordenador do sistema, era autorizado a selecionar projetos de investimento público. O sistema cobria apenas as entidades nacionais do governo, as empresas estatais (com exceção da Petroperú) e as universidades. Os governos locais não faziam parte do sistema.

No ano de 2003, o Sistema foi ajustado para incluir os governos locais e regionais. No entanto, somente em 2007 o SNIP foi formalmente descentralizado, por meio da delegação da responsabilidade de avaliar a viabilidade dos projetos exclusivamente aos Escritórios de Programação e Investimento dos ministérios, dos governos regionais e dos governos locais. No novo arranjo institucional, o SNIP peruano passou a ter quatro unidades principais, com responsabilidades sobre todas as etapas do ciclo de investimento: avaliação ex ante, priorização, implementação e avaliação ex post.

No ano de 2013, um dos principais desafios para o país era a ausência de uma Estratégia Nacional de Investimentos Públicos formal, considerada como um passo primordial para um programa de gestão de investimentos. Os Planos Setoriais Estratégicos Plurianuais eram preparados pelos órgãos setoriais, mas não havia uma relação direta com os investimentos públicos: este tipo de planejamento era limitado, pois não abordava as despesas correntes e ainda não integrava os processos de planejamento e de orçamento (FRANK; GUERRA-GARCIA, 2013).

De acordo com os autores, o planejamento descentralizado apresentava um desafio particular:

(...) havia competição pontual entre as ações do governo, o que minava os mecanismos de priorização. Ainda, o Peru possuía mais de 1.800 governos locais, sem instituições formais ou plataformas que agregassem interesses entre os planejamentos nacional e os subnacionais. O planejamento local era minado por pouca e limitada informação (FRANK; GUERRA-GARCIA, 2013, p.11).

Outro problema observado no SNIP peruano era a ausência de critérios claros para a priorização de projetos. Uma vez que um projeto era aprovado, considerado viável pelos governos nacional, regional ou local, poderia ser incluído no orçamento. Assim, a pressão para a inclusão destes projetos era alta, uma vez que não havia critérios formais para a priorização (FRANK; GUERRA-GARCIA, 2013).

Considerando os desafios citados, Frank e Guerra-Garcia (2013) recomendaram as seguintes medidas para ampliar a eficiência do investimento público do Peru:

- i. **Melhorar o planejamento:** a alocação de recursos precisa ser aprimorada para suprir as lacunas de investimento. É necessário aproximar os recursos orçamentários e os incentivos;
- ii. **Ampliar a integração dos sistemas e dos processos:** o sistema de orçamento por resultados pode ser fortalecido, especialmente para ampliar a autonomia e a flexibilidade para os gestores dos projetos. O sistema também deve se integrar ao planejamento plurianual;
- iii. **Reforçar a etapa de implementação:** revisar os processos de licitação para que se aumentem a eficiência e a transparência das compras governamentais, bem como capturar a *expertise* das empresas privadas;
- iv. **Otimizar a coordenação entre entes:** criar regras para financiamento que incentivem a coordenação do investimento público entre os entes. Diferenciar procedimentos de acordo com o nível de capacidade institucional e assegurar algum equilíbrio das despesas entre jurisdições;

- v. **Fortalecer o lado da demanda:** utilizar mecanismos e ferramentas que facilitem a comunicação das demandas por infraestrutura dos cidadãos.

3.8. Argentina

A Argentina criou o Sistema Nacional de Investimentos Públicos no ano de 1994 por meio da Lei 24.354. De acordo com a lei, os objetivos do Sistema são a criação e a atualização permanente de um inventário de projetos de investimento público nacional e o estabelecimento da obrigatoriedade da formulação anual e da gestão do Plano Nacional de Investimentos Públicos (PNIP) (ORTEGÓN; PACHECO, 2005).

Contreras, Cartes e Pacheco (2010, p.10) informam que:

O Decreto Regulamentar 720 de 22 de maio de 1995 designou a Direção Nacional do Investimento Público (DNIP) e Financiamento de Projetos da Secretaria de Programação Económica do Ministério da Economia e Obras Públicas e Serviços como organismo responsável pelo SNIP e criou o Banco do Projeto de Investimento Público (BAPIN). As Resoluções da Secretaria de Política Económica nº 12, 13 e 14 de 2001, estabelecem melhores bases para o funcionamento do sistema de informação sobre os projetos e fornecem diretrizes metodológicas rigorosas para a elaboração de estudos de viabilidade econômica de projetos de investimento público.

A definição dos projetos de investimento a serem incorporados no PNIP é realizada após análise em três instâncias: órgão responsável pelo projeto; DNIP; departamento do Ministério da Economia responsável pelo orçamento. São considerados prioritários os projetos que já estão em execução e os que tem por objetivo a reposição de capacidade (ORTEGÓN; PACHECO, 2005).

Em relação às metodologias e guias, a Secretaria de Política Económica e Planejamento do Desenvolvimento publicou em 2012 a resolução 125/2012, que estabeleceu o Guia para Apresentação de Projetos de Investimento. Esse guia consiste em padronizar metodologias, dados e informações mínimos requeridos para a apresentação de projetos de investimento. Além desse documento, a Secretaria de Política Económica e Planejamento do Desenvolvimento publicou outros documentos,

como os Guias Metodológicos de Análise Ambiental dos Projetos de Investimento Público, a Metodologia para Análise de Impacto dos Planos e Projetos de Investimento Público, além de estudos para a quantificação dos efeitos econômicos dos projetos de investimento público sobre o produto e o emprego.

3.9. Lições aprendidas com os SNIPs existentes na América Latina

O principal resultado observado no Sistema chileno é a obrigatoriedade de avaliação *ex ante* dos projetos de investimento, segundo metodologias especificadas e padronizadas, previamente à inclusão no orçamento de capital. Tal processo visa assegurar que sejam selecionados e incluídos no orçamento os projetos que tenham maior retorno social e busca, ainda, garantir que as estimativas de custos e prazos dos projetos, tanto para implementação quanto para operação e manutenção, sejam conhecidas e consideradas na programação orçamentária e financeira.

Outros pontos de destaque do SNIP do Chile são o Banco Integrado de Projetos e o subsistema de avaliação *ex post*. O Banco Integrado de Projetos chileno é uma ferramenta que organiza e disponibiliza as informações gerada ao longo do ciclo de gestão do investimento público aos envolvidos no processo de investimento, tais como: resultados das avaliações, alocação de financiamento, monitoramento e controle da execução. Tais dados são fundamentais para a elaboração e a execução da lei orçamentária. A avaliação *ex post* institucionalizada retroalimenta e atualiza as metodologias, parâmetros e premissas adotadas nas análises técnico econômicas *ex ante* e assim contribui para o aperfeiçoamento contínuo do Sistema.

Ley (2006, p.01) lista elementos que explicam o sucesso do Sistema Nacional de Investimentos Públicos no Chile:

A continuidade da forte vontade política que tem apoiado o sistema ao longo de décadas, a quantidade substancial de treinamento e capacitação em todos níveis de governo, a simplicidade (sofisticada) dos manuais metodológicos publicados, e constantemente atualizado, pelo MP, e a prática de revisar a avaliação de projetos antes que atinjam o estágio de viabilidade - ou seja, antes de terem muitos

clientes e beneficiários - para que os projetos possam ser reformulados, ou abandonados, antes de adquirir vida própria.

O estudo do SNIP peruano mostra que a ausência de uma Estratégia Nacional de Investimentos Públicos, que guie a elaboração dos Planos Setoriais e que leve em consideração o cenário fiscal previsto para os investimentos, inclusive com as despesas correntes deles decorrentes, é um desafio, pois gera competição pontual entre ações do governo. O planejamento descentralizado não agrega interesses nacionais e subnacionais e mesmo intersetoriais, assim cada ente e instituição age isoladamente, o que resulta numa pulverização das ações de investimento. Outro ponto de atenção observado é que a existência de mecanismos de avaliação por si só não garante a eficiência do SNIP. É necessário que existam mecanismos de priorização para que, dentre os projetos considerados viáveis, sejam escolhidos para execução os projetos mais adequados, considerando complementaridades, e compatíveis com o cenário fiscal.

Já o SNIP da Argentina possui um mecanismo de priorização de projetos que pode ser útil no caso do Brasil, que já possui uma lista extensa de projetos iniciados e encontra-se em situação de ajuste fiscal: considera prioritários os projetos que já estão em execução e os projetos de manutenção.

Armendáriz *et al* (2016) avaliaram a eficiência dos SNIPs de 16 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. A metodologia utilizada resulta em uma pontuação de zero a quatro para quatro dimensões:

- i. Diretrizes estratégicas e avaliação *ex ante*;
- ii. Seleção de projetos;
- iii. Implementação de projetos;
- iv. Avaliação *ex post*, auditorias e gerenciamento de ativos.

Com base nesse índice, foi possível avaliar e agrupar os sistemas em quatro categorias:

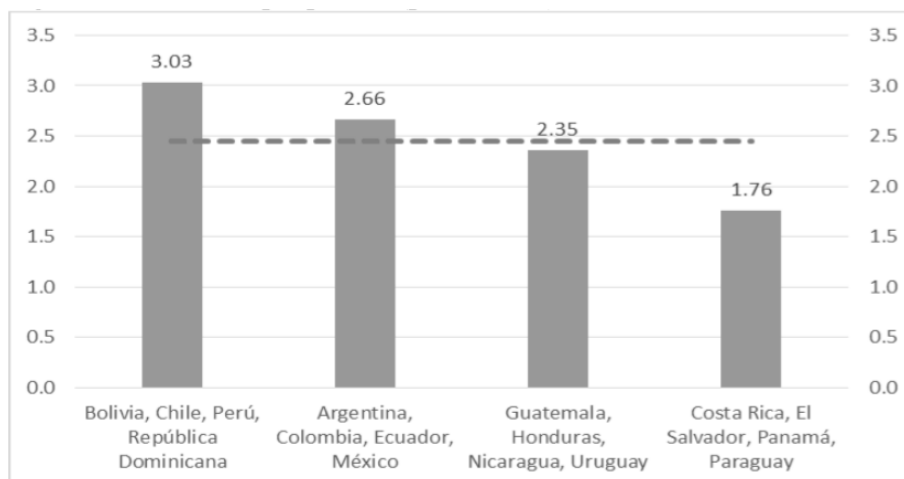


Figura 2 – Eficiência dos SNIP de países da América Latina. Fonte: Armendáriz *et al.* (2016)

Os resultados mostram diferentes níveis de eficiência da gestão do investimento público, consistentes com a maturidade dos Sistemas, medida pelos anos de implementação:

A análise de sensibilidade mostra a estabilidade da classificação dos níveis de eficiência do investimento em 4 grupos de países. Há consistência relativa entre os quatro grupos e a idade média dos SNIPs nos países. (ARMENDÁRIZ et al. 2016, p. 09).

Contreras, Cartes e Pacheco (2010) detalharam problemas e desafios dos SNIPs da América Latina:

- i. **Pouca articulação entre as prioridades nacionais e os setores complementares:** ausência da análise da consistência dos projetos de investimento com o plano nacional e da avaliação de sinergia ou complementaridade entre projetos de diferentes setores;
- ii. **Dificuldade em reter pessoal treinado:** problemas de remuneração e rotatividade do corpo técnico dos Sistemas, principalmente nos níveis descentralizados;
- iii. **Ausência de sistemas formais de acompanhamento físico e financeiro:** utilização dos sistemas integrados de administração financeira como referência, e não utilização de sistemas de administração física dos projetos;

- iv. **Progressos insuficientes nos sistemas de avaliação ex post:** dificuldades em estabelecimento de linhas base para a avaliação do impacto dos projetos e ausência de sistema adequado de indicadores sociais;
- v. **Pouca articulação intersetorial e interinstitucional:** dificuldades para sanar duplicações de atribuições e de competências entre organismos, o que gerou ineficiências e fragmentação de informações.

À luz do diagnóstico do SNIP de países da América Latina e da análise crítica elaborada por Ortégón, Aldunate e Pacheco (2002), algumas lições e sugestões de mudanças se destacam para atribuir aos SNIPs uma contribuição mais substantiva para a gestão do investimento público:

- i. **Simplicidade e gradualidade:** os países que começaram a implementar o SNIP com metodologias e estruturas conceituais simples, com procedimentos legais diretos, com regulamentos compreensíveis e da forma mais generalizável possível foram aqueles que mostraram os melhores desempenhos. O mesmo se pode afirmar sobre os programas de formação concebidos a partir de cursos básicos permanentes, que continuaram avançando rumo a formação intermediária e avançada. A principal razão para o fato de Sistemas com objetivos muito ambiciosos não mostrarem os melhores resultados é que a consolidação de uma “cultura de projetos” é um processo gradual e que só pode ser alcançado a médio e longo prazo por meio de avanços em várias frentes.
- ii. **Cultura de projetos:** os SNIPs institucionalizaram a importância de conhecer, *ex ante*, os benefícios, impactos e rentabilidade dos recursos alocados em projetos de investimento público. No entanto, a reflexão sistemática sobre as prioridades, alternativas e consequências dos projetos progrediu de forma heterogênea e desigual. Preservar, consolidar o progresso realizado e introduzir gradualmente os ajustes necessários são ações que fazem parte das reformas atuais dos Sistemas.
- iii. **Vontade política:** os Sistemas mais efetivos contaram com vontade política e apoio institucional permanente. Nesses casos, os SNIPs foram vistos como um processo de modernização dos Estados e como instrumentos para

melhorar a informação na tomada de decisões, o que melhorou a qualidade dos investimentos e a alocação ótima de recursos. Os Sistemas não podem ser vistos como um instrumento de controle ou como um fim em si mesmos.

- iv. **Discricionariedade:** Os SNIPs tornaram o processo de aprovação e desembolso de recursos mais rigoroso e metódico, graças aos processos de avaliação de projetos e programas e à integração entre programação orçamentária e programação de investimentos. Outras consequências do ambiente padronizado, homogêneo, sistemático e coerente criado pelos Sistemas foram a redução da pulverização dos orçamentos dos investimentos, a redução da duplicação de ações entre diferentes níveis de governo, além da promoção de uma política mais clara de investimentos.
- v. **Sistemas de informação:** as mais recentes tecnologias de informação e de comunicação facilitaram o registro dos resultados da avaliação, a alocação de financiamento e o monitoramento e controle dos projetos e programas por meio de sistemas de informação. É necessário se basear na experiência acumulada e incorporar os novos desafios, juntamente com a atualização das tecnologias.
- vi. **Acesso ao financiamento externo:** o fato de os Sistemas terem organizado um cadastro ordenado de projetos nacionais, setoriais, territoriais e locais permitiu uma melhor negociação e um maior acesso ao financiamento de investimentos em infraestrutura por organismos internacionais e agências de cooperação. A sistematização de informações dos projetos permitiu a análise de complementaridades entre os projetos e facilitou a negociação de coordenação entre os níveis central, regional e local.
- vii. **Avaliação ex post:** apesar de os SNIPs terem facilitado a realização das avaliações *ex post* dos projetos, a eficácia do uso dos resultados poderia ser ampliada. Para extrair lições da comparação entre *ex ante* e *ex post* e incorporá-las na formulação, avaliação e monitoramento de futuros projetos é necessário que estejam presentes alguns pré-requisitos: credibilidade, independência e temporalidade.

4. Brasil

4.1. Investimento Público e eficiência

De acordo com Curristine *et al.* (2018), o investimento do governo geral brasileiro, composto pelo governo federal e governos subnacionais, tem ficado sistematicamente abaixo da média das economias de mercado emergente e dos países da América Latina:

No período de 1995 a 2015, o investimento público foi, em média, de 2% do PIB, em comparação com 6,4% nas economias emergentes (EME) e 5,5% nos países da América Latina (AL). Como resultado, em 2015 o estoque de capital público era de apenas 35% do PIB, em comparação com uma média de 92% nas EME e de 86% na AL. (Curristine et al., 2018, p.07).

Assim, o Brasil permanece abaixo de seus pares no que diz respeito ao estoque de infraestrutura física (RAISER *et al.*, 2017) e atualmente convive com uma erosão contínua do estoque de capital público (CURRISTINE *et al.*, 2018).

Uma das causas para os níveis de investimento observados no Brasil é a baixa sustentabilidade fiscal das contas públicas. Nos últimos anos, a combinação de choque nas receitas, endividamento relativamente elevado e rigidez no orçamento prejudicou a capacidade do Brasil para aumentar o investimento do governo geral. (CURRISTINE *et al.*, 2018). Tais fatores limitaram o espaço fiscal disponível para novos gastos e exigiram cortes consideráveis nos gastos discricionários. Caso não sejam aprovadas reformas que alterem a trajetória das despesas obrigatórias, a tendência é que haja cada vez menos espaço fiscal para as despesas discricionárias, entre elas as de investimento em infraestrutura.

Por outro lado, o investimento privado no país, que poderia suprir o baixo investimento público, não atinge níveis elevados o suficiente porque apresenta altos riscos para os investidores: não se avançou o suficiente em estruturas de *project finance* para viabilizar projetos de infraestrutura e ainda persiste o ambiente de instabilidade jurídica, regulatória, ambiental e trabalhista (FRISCHTAK; NORONHA, 2016).

Quando se analisa a eficiência dos investimentos realizados, o Brasil se destaca pela baixa qualidade da infraestrutura:

De acordo com o Fórum Econômico Mundial (2015), o Brasil ocupa o 123º lugar entre 140 países em termos de qualidade da infraestrutura geral, bem abaixo da média de países com nível similar de desenvolvimento socioeconômico (ROSSI, 2018, p.05).

Apesar dos governos terem lançado programas nacionais emblemáticos com foco na infraestrutura, o país não conseguiu aumentar substancialmente sua taxa total de investimento em infraestrutura, nem a qualidade dos serviços melhorou. A experiência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) demonstra que a falta de recursos não era o maior obstáculo ao êxito dos investimentos públicos. Estádios vazios, redes ferroviárias urbanas e terminais aeroportuários inacabados são símbolos do fracasso do Brasil em gerir sua infraestrutura de maneira eficaz (RAISER *et al.*, 2017).

Além disso, as obras superam com frequência os prazos e os orçamentos inicialmente previstos:

*Alguns exemplos famosos de desperdício de investimentos em infraestrutura no Brasil incluem o projeto da ferrovia Norte-Sul e a rodovia BR-163, que se arrastam há 29 e 40 anos, respectivamente, e a refinaria e usina petroquímica Comperj, que já custou US\$ 21,6 bilhões (o triplo do orçamento original de US\$ 6,5 bilhões) e ainda não está em funcionamento, apesar de sua inauguração ter sido planejada para muitos anos atrás (RAISER *et al.*, 2017, p.15).*

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) são uma ferramenta importante para identificar as ineficiências nas diferentes etapas do ciclo de projetos (RAISER *et al.*, 2017). Segundo TCU (2017), das 94 auditorias realizadas, houve classificação de 72 obras com indícios de irregularidades graves, conforme classificação dada pela Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017). “Uma leitura mais aprofundada dos relatórios do TCU indica que os problemas mais comuns derivam de falhas de planejamento, bem como de práticas ineficazes de gestão durante a implementação”. (RAISER *et al.*, 2017).

De acordo com o relatório de avaliação da gestão do investimento público publicado pelo FMI em 2018, as áreas que apresentam deficiências mais significativas são as de priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos:

Existe carência de orientação do alto escalão quanto às prioridades, e fraca coordenação entre os níveis de governo. Não há diretrizes centrais sobre seleção e avaliação de projetos. Frequentemente, essas deficiências resultam em projetos de baixa qualidade, o que afeta sua implementação. Isso, juntamente com a carência de capacidade em nível subnacional e em alguns ministérios executores, gestão deficiente de projetos e financiamento incerto, contribui para a má execução dos projetos, excesso de custos, atrasos e infraestrutura de baixa qualidade (CURRISTINE et al., 2018, p. 08).

4.2. Brasil e a implementação do Sistema Nacional de Investimento Público

Do ponto de vista institucional, o sistema brasileiro de gestão do investimento público é caracterizado por muitos atores para seu financiamento, execução e controle: governo federal, governos subnacionais, empresas estatais, bancos públicos, concessionárias e ainda são utilizados recursos extraorçamentários. Essa fragmentação é tanto vertical como horizontal e leva à inexistência de práticas e abordagens uniformes (CURRISTINE et al., 2018).

Atualmente, as análises *ex ante* dos projetos são realizadas em diversas instituições, com diferentes metodologias, como por exemplo: a Secretaria do PPI analisa os projetos com foco em desenvolver parcerias público privadas e concessões; o Comitê Gestor do PAC analisa projetos a serem financiados com recursos públicos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento; os órgãos setoriais focam nas análises detalhadas dos projetos de suas áreas. As análises *ex post* também são realizadas em diversas instituições: Controladoria Geral da União; Tribunal de Contas da União, órgãos setoriais, entre outros atores envolvidos no investimento. As informações geradas nas análises hoje realizadas estão dispersas em diversos meios e são registradas de diferentes formas e ainda há uma sobreposição de competências entre os órgãos, o que prejudica o uso de dados consistentes e tempestivos na tomada de decisões.

Do ponto de vista legal, existem regras e leis que tratam da matéria e ainda tramitam no Congresso Nacional novas proposições legislativas relacionadas ao tema.

A Constituição Federal determina que nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro seja iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual (PPA). A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - (Lei Complementar 101/2000), as leis de diretrizes orçamentárias anuais e as leis orçamentárias anuais também trazem regras para a execução de ações de investimento.

Atualmente há dois dispositivos que disciplinam pontualmente a priorização de projetos: o art. 45 da LRF e o art. 18 da Lei 13.707/18, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 – LDO 2019. Assim como no caso da Argentina, os comandos citados determinam que são prioritárias as despesas dos projetos em andamento e as de conservação do patrimônio público:

LRF, Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Já o texto do art. 18 da LDO-2019, estabelece o seguinte:

Art. 18. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2019 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) as despesas mencionadas no art. 3º; e

b) os projetos e seus subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 1º do art. 78; e

III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2016-2019.

§1º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2018, ultrapassar vinte por cento do seu custo total estimado.

§2º Entre os projetos ou subtítulos de projetos em andamento, terão precedência na alocação de recursos aqueles que apresentarem maior percentual de execução física.

§3º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, são responsáveis pelas informações que comprovem a observância do disposto neste artigo.

Apesar dos mecanismos existentes hoje na legislação brasileira, atualmente não há um processo institucionalizado para seleção e inclusão de projetos no orçamento, nem para a execução e avaliação *ex post*.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 295/2016 propõe estabelecer competência ao Poder Executivo Federal para instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, a revisão independente, a seleção, a implementação, o ajuste, a operação e a avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos federais. O PLP aguarda constituição de comissão temporária pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, para iniciar sua apreciação.

Outra proposição legislativa relacionada ao tema é o Projeto de Lei do Senado 459/2017, que propõe a instituição do Sistema Nacional para Gestão Responsável dos Investimentos Públicos. A proposição legislativa busca estabelecer mecanismos para que os entes da federação implementem uma gestão responsável e metodologicamente adequada dos investimentos públicos, criando condições para articular melhor as políticas de investimentos públicos entre os entes e estabelecendo padrões mínimos de gestão e controle dos investimentos e obras públicas. O projeto de lei está pronto para deliberação do Plenário.

Ainda sobre a mesma matéria, o Projeto de Lei 5.664/2016 propõe a instituição do Sistema das Obras Públicas (SisOP), para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados, direta ou indiretamente, integral ou parcialmente, com recursos públicos federais.

O Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal e criou o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. O CIG, composto pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União, aprovou em outubro de 2018 a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) para o Brasil para os anos de 2020 a 2031. A Estratégia foi concebida com o objetivo de:

(...) orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União) (ENDES, 2018, p.05).

A Endes está subdividida em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. O objetivo destacado para o eixo de infraestrutura é “Fomentar o desenvolvimento integrado da infraestrutura com foco no ganho de competitividade e na melhoria da qualidade de vida, assegurando a sustentabilidade ambiental e proporcionando a integração nacional e internacional.” (Endes, 2018). Entretanto, a Endes não formaliza uma Estratégia Nacional de Investimentos que coordene os Planos Setoriais, considerando o espaço fiscal previsto para os investimentos setoriais.

Em relação ao componente metodológico de um SNIP, no Brasil existem manuais de identificação, elaboração e avaliação de projetos, bem como manuais de acompanhamento e controle de projetos e operação de sistemas de informação, mas não há uma formalização e padronização dos documentos em nível central. Recentemente o CIG aprovou uma série de manuais, guias e conteúdos de referência: Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex-Ante; Roteiro para a

avaliação de governança dos programas; Guia de Avaliação de Políticas Públicas – *Ex Post*, Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório. No entanto, o uso dos manuais publicados pelo CIG é orientativo.

Ao analisar o componente dos sistemas de informação no caso brasileiro, não há ainda um sistema abrangente para os investimentos públicos. Uma iniciativa do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nesse sentido é o Painel de Obras (<http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>). É um sítio na rede mundial de computadores que disponibiliza acesso livre às informações de obras cadastradas em três sistemas de informações do governo federal: Sistemas de Transferências Voluntárias da União (SICONV), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Avançar. Permite o acesso a informações referentes a valores de investimentos, execução física e execução financeira do conjunto de obras abarcado pelos três sistemas. No entanto, não abarca informações de todos os investimentos públicos, nem há informações relativas a todas as etapas do ciclo do investimento, desde a formulação e seleção do projeto até a avaliação *ex post*.

Quanto ao componente capacitação, o governo federal conta com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que recentemente incorporou a Escola de Administração Fazendária (Esaf). Há ainda outras escolas do governo, como o Instituto Serzedello Corrêa. São escolas que contribuem para a capacitação do corpo técnico do governo em diversos temas, inclusive no tema de investimento público. Porém, considerando que não há um componente metodológico formalizado, a capacitação oferecida pelas instituições não é estruturada com base na organização de um Sistema Nacional de Investimentos.

Assim, após análise dos quatro componentes de um SNIP, observa-se que atualmente não há um sistema abrangente e único para tratar do investimento público no Brasil. Um projeto de infraestrutura não passa por um caminho padrão de análise e avaliação, desde a fase de formulação da proposta até a avaliação *ex post* (PARES, 2015).

4.3. O que o Brasil pode aprender com as experiências da América Latina

Considerando a heterogeneidade dos Sistemas existentes na América Latina, os pontos fortes de cada SNIP, os problemas enfrentados pelos países na

implementação dos Sistemas e o contexto brasileiro, destacam-se as seguintes recomendações que podem contribuir para a melhoria da eficiência dos gastos públicos em infraestrutura no Brasil:

4.3.1. Componente institucional e legal

- i. **Definir a instituição encarregada de coordenar as ações necessárias para a criação, organização e gestão de um SNIP.** Designar formalmente uma instituição, ou mais de uma instituição, desde que sejam claras as competências e responsabilidades de cada uma, como central para o Sistema permite uma articulação coordenada e organizada do setor público e das entidades do setor privado para a preparação, avaliação, seleção, execução e monitoramento dos projetos de investimento público. O planejamento quando descentralizado amplia a competição pontual entre as ações de governo e mina os mecanismos de priorização. Um benefício da organização centralizada do SNIP é o uso tempestivo de informações antes pulverizadas em diversos órgãos para tomadas de decisões nacionais e estratégicas, que levem em conta a integração de políticas setoriais e o impacto agregado dos investimentos.
- ii. **Criar um marco legal adequado para estabelecer as normas, as instruções, os processos e os procedimentos que devem regular, definir e apoiar o funcionamento do SNIP.** Estabelecer um marco legal que assegure o cumprimento das etapas mínimas pelas quais deve passar um projeto de investimento poderá contribuir para que sejam selecionados e executados projetos de investimento público mais eficientes, produtivos, sustentáveis e que proporcionem serviços de melhor qualidade à sociedade. O marco legal deve integrar os processos de planejamento e orçamento por meio do estabelecimento da obrigatoriedade da avaliação e aprovação do projeto de investimento público segundo as metodologias estabelecidas para que seja autorizada a inserção da ação correspondente no orçamento anual. A maior parte dos países da AL utiliza a Lei Orçamentária para disciplinar o SNIP. No entanto, uma vez que os investimentos em infraestrutura são

plurianuais e no Brasil as Leis Orçamentárias são anuais, recomenda-se a utilização de um instrumento legal mais perene, tal como a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme proposta do Projeto de Lei Complementar (PLP) 295/2016 e do Projeto de Lei do Senado 459/2017, ou mesmo uma nova Lei dedicada a Investimentos;

- iii. **Formalizar uma Estratégia Nacional de Investimentos Públicos.** Elaborar, publicar e adotar um planejamento centralizado para os investimentos, de médio e longo prazos, com periodicidades de elaboração e revisão fixas e conhecidas que considere o espaço fiscal previsto para os investimentos e que vincule as leis orçamentárias. Esta previsibilidade pode otimizar os Planos Setoriais, colaborar para a construção de mecanismos de priorização e para a redução da competição pontual entre as ações do governo, facilitar a articulação entre as prioridades nacionais e os setores complementares, bem como pode contribuir para a integração dos processos de planejamento e de orçamento.

4.3.2. Componente Metodológico

- i. **Estabelecer etapas pelas quais um projeto deve passar.** Formalizar etapas mínimas pelas quais os projetos de investimento devem passar no âmbito do governo permite avaliar de modo sistemático os benefícios e os custos esperados e realizados. Torna possível a comparação entre alternativas e a escolha pela opção mais relevante e adequada para a sociedade, bem como permite a identificação e exclusão de projetos inviáveis. A edição de normas gerais e padrões mínimos para a gestão do investimento público a serem adotados pelos diversos órgãos da administração pública permite ainda a padronização da geração e do registro das informações produzidas ao longo do ciclo de gestão do investimento, o que contribui para a tomada de decisões a partir do uso de dados mais consistentes.
- ii. **Criar e adotar manuais e metodologias simples e gradativos.** Orientar as avaliações que devem ser realizadas em cada etapa do ciclo do investimento estabelece as características mínimas que o projeto

deve ter para avançar e possivelmente ser executado. Padronizar e instituir as exigências básicas, tais como existência de estudo de viabilidade técnica, elaboração de anteprojeto, estimativa de custo e prazo para execução e para operação, pode contribuir para tornar as decisões menos discricionárias.

- iii. **Discriminar categorias de projetos a serem tratadas no SNIP.** Estudar se existem categorias de projetos específicas que podem ficar isentas de parte das etapas do Sistema, como por exemplo projetos destinados a atender desastres naturais ou outras situações excepcionais, e qual o tratamento que deve ser dado a cada categoria. O tratamento disciplinado destas exceções, com critérios e controles específicos, pode contribuir para o desenvolvimento e a utilização de um Sistema mais flexível, mas efetivo, e assim ampliar o apoio institucional e a vontade política para a sua implementação.

4.3.3. Componente dos Sistemas de Informação

- i. **Instituir um Banco de Projetos.** Criar e manter atualizado um banco de projetos com dados de investimentos em todas as suas etapas, desde a formulação de propostas, até a operação e avaliação *ex post*, organiza as informações e fornece dados para melhor análise dos investimentos e de seus impactos. É essencial que o Banco de Projetos seja integrado aos sistemas orçamentário e financeiro do governo para facilitar a integração dos processos de planejamento e de orçamento, além de permitir o acesso à sociedade, ao Congresso Nacional e a todos os impactados pelos investimentos.

4.3.4. Componente de Capacitação

- i. **Capacitar o corpo técnico.** Treinar os envolvidos nas etapas do ciclo do investimento quanto à importância da estruturação de uma análise sistemática dos projetos e posteriormente promover a capacitação de acordo com os guias e metodologias pode ampliar o uso e eficiência do SNIP.

Considerações finais

O presente artigo representa um esforço inicial para identificar as lições que podem ser aprendidas para a implementação de um Sistema Nacional de Investimento Público no Brasil a partir da análise das experiências de países da América Latina que já o fizeram.

A análise da literatura permitiu identificar que os Sistemas Nacionais de Investimento Público existentes nos países da América Latina possuem diferentes características e estágios de maturidade. No entanto, se baseiam nos mesmos componentes: institucional e legal; metodológico; sistemas de informação; e capacitação.

A integração dos processos de planejamento e de orçamento é um dos principais pontos de destaque da utilização dos SNIPs estudados. As consequências do ambiente padronizado e sistemático são a seleção de projetos de maior qualidade e a redução da pulverização dos orçamentos dos investimentos. Por outro lado, a dificuldade de articulação entre as prioridades nacionais e setoriais, a ausência de sistemas formais integrados de acompanhamento físico e financeiro e pouca articulação intersetorial e interinstitucional são alguns desafios enfrentados por parte dos países analisados.

O estudo dos investimentos públicos brasileiros mostra que o nível de investimento está aquém do observado nos últimos anos nos países da AL, bem como são apresentadas informações que mostram uma eficiência reduzida das despesas realizadas em infraestrutura. Em relação à implementação do SNIP no Brasil, conclui-se que atualmente não há um Sistema implementado nos padrões observados nos demais países da AL, mas há proposições legislativas relacionadas ao tema em tramitação no Congresso Nacional, como o PLP 295/2016 e o PLS 459/2017.

Para a implementação do Sistema Nacional de Investimento Público no Brasil, recomenda-se adotar metodologias e estruturas conceituais simples e procedimentos legais diretos para que se consolide uma “cultura de projetos” que institucionalize a importância de refletir sistematicamente sobre as prioridades, alternativas e consequências dos projetos de infraestrutura. Recomenda-se que sejam formalizadas etapas mínimas pelas quais os projetos de investimento devem passar no âmbito do

governo para se avaliar de modo sistemático os benefícios e custos esperados e realizados dos projetos de infraestrutura. É essencial que o Sistema se baseie em requisitos que integrem os processos de planejamento e de orçamento. Por último, é importante disciplinar um tratamento para exceções ao Sistema, com critérios e controles específicos, para permitir o desenvolvimento e a utilização de um Sistema mais flexível, mas efetivo, e assim ampliar o apoio institucional e a vontade política para a sua implementação.

Referências bibliográficas

ARMENDÁRIZ, E. et al. **La eficiencia del gasto de inversión pública em América Latina**. Chile: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects: Weak Investment in Uncertain Times**. Washington: World Bank Group, 2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Seção 1. p. 1.

_____. **Lei n. 13.408, de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de dezembro de 2016. Seção 1. p. 5.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes – Estudos Preparatórios**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

2018. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes> >. Acesso em: 20 de jan. 2019.

CEPAL. **Estructura general de los SNIP**. Chile: Cepal, 2019. Disponível em: < https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/52956/SNIP_Estructura_General.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2019.

CONTRERAS, E.; CARTES, F.; PACHECO, J. F.. **Los SNIP de America Latina y El Caribe: historia, evolucion y lecciones aprendidas**. Santiago, Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Documentos de Trabalho, Série Gestão n. 124, 2010.

CURRISTINE, T. et al. **Brazil: Public Investment Management Assessment**. Washington: International Monetary Fund, IMF Country Report n. 18/249, 2018.

FRANK, J.; GUERRA-GARCIA, G. **Peru Revamps its Public Investment System**. Washington: World Bank Group, Country case Study n. 93360, 2013

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2016.

LEY, E. **Chile: Appraisal of Public Investment**. Washington: World Bank Group, Report number 40618, 2006

ORTEGÓN, E.; ALDUNATE, E.; PACHECO, J. F. **La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas**. Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Documentos de Trabalho, Série Manuais n. 23, 2002.

PARES, A. **Ciclo de Gestão do Investimento Público: módulo1**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

PERROTI, D. E.; RUEDA, M. V. **Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina**. Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Documentos de Trabalho, Série Gestão Pública n. 83, 2015

RAISER, M. *et.al.* **De volta ao Planejamento:** Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017.

RAJARAM, A. et al. **A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management.** Washington: World Bank: Policy Research Working Paper 5397, 2010.

ROSSI, J. L. **Development Challenges inn Brazil.** Washington: Inter-American Development Bank, Policy Brief n. 282, 2018.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Fiscobras 2017:** Fiscalização de obras públicas pelo TCU. Brasília: TCU, 2017

Renata Miyabara Gagliardi Cerqueira

Auditora Federal de Finanças e Controle na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia. Engenheira Civil pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pós graduada em Gestão de Projetos pela Fundação de apoio ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas (FIPT), em Economia e Finanças pela Faculdade Juscelino Kubitschek e pós graduanda em Políticas de Infraestrutura.