



Avaliação do programa de país

Brasil

2015-2018

Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

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

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

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



© **Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019**

Escritório de Avaliação e Supervisão
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-534-1
Mai 2019

Avaliação do Programa de País
Brasil
2015-2018

Escritório de Avaliação e Supervisão



Índice

Prefácio	v
Agradecimentos	vii
Acronimos e Abreviações	vii
Resumo Executivo	ix
Contexto	01
A. Análise de conjuntura, 2015-2018.....	01
B. Desafios estruturais.....	04
C. Perspectivas e desafios futuros	06
Programa do Grupo BID no Brasil 2015-2018	08
A. Relevância da Estratégia de País (EBP).....	09
B. Relevância do programa implementado.....	11
C. Importância financeira do programa	18
D. Uso de instrumentos.....	20
E. Desempenho operacional da carteira de empréstimos	22
F. Abordagens de implementação	24
Implementação e Resultados	26
A. Ampliar e reformar a infraestrutura de transporte e logística.....	27
B. Apoiar o desenvolvimento das PMEs.....	32
C. Ampliação e melhoria da rede de atendimento primário à saúde.....	33
D. Cobertura escolar, qualidade da educação e ensino técnico	36
E. Expansão e melhoria das condições de água potável e saneamento.....	38
F. Melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos.....	42
G. Áreas de diálogo	46
Conclusões e Recomendações	50
Anexo I	Metodologia de avaliação e fontes de informação
Anexo II	Nota setorial – Relatório macroeconômico
Anexo III	Nota setorial - Apoio do BID à área de gestão financeira e tributária, 2015-2018
Anexo IV	Nota setorial - Água e saneamento
Anexo V	Análises setoriais
Anexo VI	Monitoramento das recomendações da avaliação do programa de país 2011-2014

Prefácio

Esta Avaliação do Programa de País (CPE) com o Brasil é a quinta oportunidade em que o Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE) avalia o programa do Banco com o país. As duas avaliações anteriores cobriram os períodos de 2007-2010 (RE-398) e 2011-2014 (RE-482). Este CPE abrange o período 2015-2018 e toma como ponto de partida o final do período analisado no CPE anterior, dezembro de 2014. O período avaliado abrange, assim, duas estratégias de país (EBP): a EBP 2012-2014 (em vigor até março de 2016) e a EBP 2016-2018, cada uma preparada originalmente para cobrir um período de três anos, em resposta ao ciclo de preparação do Plano Plurianual do Governo.

A avaliação está organizada em quatro capítulos e seis anexos adicionais. O capítulo I analisa o contexto geral do país. O capítulo II examina o programa do Banco durante o período 2015-2018, em particular, a relevância da estratégia de país e do programa efetivamente implementado. O capítulo III avalia o grau de progresso em direção aos objetivos estratégicos estabelecidos pelo Banco na EBP 2015-2018. O capítulo IV apresenta as conclusões e recomendações. O anexo I apresenta a metodologia utilizada e os anexos II a V notas setoriais específicas. Além disso, foi analisada a implementação das recomendações do CPE anterior pela administração do Grupo BID (Anexo VI).

De acordo com o Protocolo para Avaliações de Programas de País (RE-348-3), o CPE tem como principal objetivo fornecer informações sobre o desempenho do Banco em nível de país que sejam confiáveis e úteis e que permitam a incorporação de lições e recomendações a fim de aumentar a eficácia no desenvolvimento da estratégia e de programas gerais de assistência do Banco a um país. Este CPE é um insumo para a nova EBP do Grupo BID com o Brasil que está sendo preparada.

Agradecimientos

Este documento foi preparado por uma equipe composta por Ana María Linares (líder da equipe), José Cláudio Pires, José Ignacio Sémpler, Odette Maciel, Coral Fernández-Illescas, Claudia Figueroa, Nathaniel Russell, Anna Mortara, Clara Schettino, Melanie Putic, Thaís Soares Oliveira, Alejandro Ahumada e os consultores externos Almudena Fernández-Benito, Francisco Mejía e Gabriel Presciuttini, sob a supervisão geral de Ivory Yong-Protzel (Diretora do OVE).

Acronimos e Abreviações

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CBR	<i>Representação do BID no Brasil</i>
CCLIP	Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimento (Conditional Credit Line for Investment Projects)
CDC	Diagnóstico dos Desafios do País (Country Development Challenges)
CII	Corporação Interamericana de Investimento
CPD	Documento do Programa de País (Country Program Document)
CPE	Avaliação do Programa de País
CT	Cooperação Técnica
DF	Distrito Federal
EBP	Estratégia do Banco com o País
FINEP	<i>Financiadora de Estudos e Projetos</i>
FMI	FUNdo Monetario Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	<i>Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação</i>
IF	<i>Intermediário Financeiro</i>
LAC	América Latina e Caribe (Latinoamérica y el Caribe)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB	Banco Multilateral de Desenvolvimento (Multilateral Development Bank)
NSG	Garantia Não Soberana (Non-sovereign Guarantee)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCDE-DAC	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMJ	Iniciativa de Oportunidades para a Maioria (Opportunities for the Majority Initiative)
OVE	Escritório de Avaliação e Supervisão
PBL	Empréstimo Baseado em Políticas
PCR	Relatório de Conclusão do Projeto (Project Completion Report)
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PROFISCO	Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil
SCF	Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo do BID (IDB's Structured and Corporate Financing Department)
SG	Garantia Soberana (Sovereign Guarantee)
TFFP	Programa de Facilitação do Financiamento de Comércio
VPC	Vice Presidência de Países (Vice Presidency for Countries)
WDI	<i>Indicadores Mundiais de Desenvolvimento (World Development Indicators)</i>

Resumo Executivo

O período sob avaliação (2015-2018) foi caracterizado pela difícil conjuntura econômica e política no Brasil, caracterizando uma das recessões mais graves da história do país. Entre 2015-2017, o crescimento médio foi de -2% ao ano, bem abaixo da taxa anual média de 2,4% verificada de 2011-2014. A crise econômica teve sua origem tanto em fatores internos quanto externos, potencializando as vulnerabilidades macroeconômicas preexistentes. Alinhada ao desempenho econômico a nível nacional, as finanças públicas subnacionais se deterioraram substancialmente a partir de 2014. A isto somou-se a mudança imprevista de comando presidencial. Em resposta, o governo empreendeu uma série de reformas, incluindo mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposta de reforma do sistema previdenciário, o projeto de reforma trabalhista e de governança corporativa. A economia começou a se recuperar lentamente, crescendo 1% entre 2017 e 2018.

A Estratégia do Banco com o País (EBP) 2016-2018 incluiu objetivos estratégicos relevantes, embora amplos, e buscou dar continuidade ao modelo de negócios com os governos subnacionais. O modelo de negócios baseado principalmente no trabalho com subnacionais foi a resposta do BID desde meados dos anos 2000 à estratégia do governo brasileiro de direcionar financiamento externo a estados e municípios. A EPB procurou contribuir para o “crescimento inclusivo e sustentável a médio e longo prazo” do país, orientado por três pilares ou áreas estratégicas: (i) aumento da produtividade e competitividade; (ii) redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos; e (iii) fortalecimento institucional dos três níveis de governo. Adicionou-se um quarto pilar relacionado ao fortalecimento e uso de sistemas nacionais financeiros e de aquisições. Destes pilares, emergiram 16 objetivos estratégicos que foram relevantes na medida em que estiveram alinhados com as prioridades do Plano Plurianual 2016-2018 do governo, embora fossem amplos dado o número de possíveis áreas de cooperação consideradas. Considerando o contexto e as perspectivas econômicas do país, a EBP definiu uma estrutura de captação estimada que, sendo inferior à EBP anterior, permaneceu alta (entre US\$5 e 5,5 bilhões em comparação a US\$7 bilhões da EBP anterior), e indicou a intenção de dar continuidade ao modelo de negócios voltado aos subnacionais.

Além dos objetivos estratégicos, a EBP 2016-2018 incluiu, pela primeira vez, “abordagens abrangentes de implementação”, de difícil realização. O esquema de abordagens de implementação incluiu o fortalecimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs), o desenvolvimento econômico sustentável das áreas metropolitanas e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais. Não foi definido, no entanto, como essas abordagens deveriam ser implementadas. No período, a abordagem de implementação por meio de PPPs foi muito menor do que o esperado e limitou-se a alguns apoios específicos, principalmente por meio de Cooperação Técnica (CT). O foco nas áreas metropolitanas foi limitado pelas restrições fiscais que dificultaram o trabalho direto com entes subnacionais e pela falta de clareza sobre como trabalhar com vários municípios sob o conceito de área metropolitana, exceto em saúde. Finalmente, o aprofundamento do trabalho nas regiões com maiores desigualdades terminou sendo igual ao período anterior, com 30% do montante de empréstimos aprovados entre 2015 e 2018 concentrados na região Nordeste. Por outro lado, as aprovações na região Norte diminuíram significativamente (de 13% para 2%). Em contrapartida, a região Sul passou de 16% dos valores aprovados junto a entidades subnacionais (2011-2014) para 28% (2015-2018).

O programa implementado entre 2015-2018 esteve em geral alinhado com as prioridades da EBP. Incluiu um nível total de aprovações com garantia soberana (SG) mais baixo do que em períodos anteriores, embora alinhado com o quadro de financiamento estimado da EBP, e um aumento significativo nas aprovações sem garantia soberana (NSG). A ampla definição das áreas potenciais de apoio permitiu que o programa fosse enquadrado sem dificuldade nas áreas da EBP, embora uma parte importante das aprovações estivesse em áreas de diálogo onde o Grupo BID não definiu objetivos estratégicos (por exemplo, energia, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, turismo e agricultura). O total de aprovações no período foi de US\$6.771 milhões, distribuído entre 29 empréstimos SG (US\$5.139 milhões), 27 operações NSG (US\$1.573 milhões), 54 CTs (US\$27,5 milhões) e uma operação de investimento não reembolsável (US\$32 milhões). Os valores de SG aprovados foram menores do que o nível de aprovação de períodos anteriores, ainda que alinhado com o quadro de financiamento estimado na EBP. Em contrapartida, os valores aprovados em NSG foram duplicados em relação ao período 2011-2014. O programa implementado também incluiu desembolsos de US\$8.852,3 milhões de 123 empréstimos SG (US\$8,428) e 9 operações NSG (US\$424,3 milhões) herdados de períodos anteriores. No início de 2015, o Banco tinha 26 empréstimos aprovados e pendentes da assinatura do contrato de empréstimo.

As aprovações SG foram concentradas no último ano do período. Quando a crise econômica se desencadeou em 2015, o governo procurou minimizar o impacto fiscal de novos financiamentos nos três

níveis de governo e, assim, o Banco aprovou um único empréstimo SG de US\$50 milhões. Isso explica por que praticamente metade das aprovações SG foi concentrada em 2018, último ano do período avaliado. As aprovações SG 2015-2018 foram dirigidas a 11 setores, focando em energia (20%), transporte (17%), mercados financeiros (15%), ciência e tecnologia (12%), e água e saneamento (9%).

As restrições fiscais que caracterizaram o período impediram que o Banco continuasse com o modelo intensivo de financiamento direto aos governos subnacionais que vinha implementando desde o período anterior. Entre 2015-2018, houve uma redução significativa na demanda por financiamento em geral e, em particular, na demanda de entes subnacionais. Entre 2015-2018, o Banco aprovou 13 empréstimos diretos com estados (US\$1.509 milhões) e 11 empréstimos com municípios (US\$735 milhões), com quantias significativamente menores aos valores aprovados durante o período da avaliação anterior (US\$9.160 milhões). A continuidade do programa PROFISCO foi particularmente importante - seus empréstimos representaram mais da metade (54%) do número de empréstimos com entidades subnacionais durante 2015-2018. Além disso, diante da decisão do governo de observar mais estritamente a capacidade fiscal dos subnacionais, o Banco ajustou sua abordagem para conceder empréstimos apenas aos estados e municípios que, além de terem a garantia do governo federal, tinham capacidade de pagar classificados como A ou B pelo Tesouro Nacional.

O Banco ajustou seu modelo de financiamento reativando o trabalho com intermediários financeiros públicos por meio de operações que permitiram atingir o nível de aprovações previsto na EBP. O Banco reativou o trabalho com intermediários financeiros públicos, aprovando entre o final de 2016 e 2018 quatro empréstimos com três entidades (BNDES, FINEP e Banco do Brasil) por US\$2.700 milhões, empréstimos que representaram 53% das aprovações totais do SG durante o período de avaliação. A linha CCLIP (Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimento) aprovada com o BNDES foi importante para restabelecer uma parceria de longo prazo entre as duas instituições. No entanto, a adicionalidade financeira e não financeira das primeiras operações no âmbito da CCLIP foi limitada. Ambas operações apoiam grandes linhas de financiamento do BNDES já consolidadas (energias renováveis e PMEs) e, na primeira operação, os recursos do BID financiaram projetos de energia eólica retroativamente. Atualmente, novas operações estão sendo exploradas em linhas de financiamento mais incipientes, onde ambas instituições pretendem ampliar seu apoio (por exemplo, segurança cidadã e saúde). Na operação com o Banco do Brasil, aprovada no final de 2018, são identificados elementos claros de adicionalidade. O financiamento do BID busca expandir uma pequena linha de financiamento do Banco do Brasil com os municípios, já que até então o foco do Banco do Brasil no nível subnacional era quase

que exclusivo com os estados. Além disso, o BID apoia o Banco do Brasil no fortalecimento de suas capacidades institucionais para a concepção e supervisão do programa. Com a FINEP, a participação do Banco também foi importante, principalmente na perspectiva financeira, na ampliação das linhas de financiamento da agência em setores prioritários e no apoio à sua estratégia de diversificação de fontes de financiamento, incluindo financiamento em moeda local. O BID apoia tecnicamente a FINEP em questões específicas.

No nível federal, o Banco trabalhou para construir oportunidades de diálogo sobre questões setoriais e operacionais, especialmente a partir de 2016, embora ainda haja espaço para fortalecer seu posicionamento. Visando atender a demanda subnacional, o programa do Banco incluiu a aprovação de um único empréstimo em nível federal em 2018. Também foram aprovadas operações CT a nível federal em vários setores que o Banco vinha trabalhando. O diálogo Banco-País também serviu para acordar ajustes no programa de trabalho (por exemplo, reorientação de operações SG a intermediários financeiros públicos, reorientação das operações NSG, criação de um Fundo de Estruturação de Projetos de PPPs). No entanto, ainda há espaço para mais apoio a reformas políticas (por exemplo, energia), para mais trabalho em conjunto com os níveis subnacional e nível federal (por exemplo, em turismo), e desenvolver novas oportunidades para apoiar o governo em questões de política emergentes e com implicações de longo prazo para o país através do uso de instrumentos como TCs, produtos de conhecimento e taxa de serviço. No entanto, ainda há espaço para maior apoio nas reformas de políticas (por exemplo, energia), para maior articulação do trabalho no nível subnacional com o nível federal (por exemplo, turismo) e para desenvolver novas oportunidades de apoio ao governo em questões políticas emergentes e com implicações de longo prazo para o país por meio do uso de instrumentos como TCs, produtos de conhecimento e taxa de serviço (fee for service).

Por outro lado, o financiamento NSG foi redirecionado para novos setores com elementos de adicionalidade. Diferentemente do período anterior, no qual as operações NSG estavam concentradas nas operações de financiamento ao comércio exterior (Programa de Facilitação do Financiamento de Comércio - TFFP), após a reorganização das janelas do setor privado do Grupo BID em 2016, os valores NSG aprovados estavam concentrados em energia (42%), mercado financeiro (23%), agricultura (12%) e água e saneamento (11%). O BID Invest encontrou espaços de participação principalmente em energia renovável - embora já existisse um mercado bem desenvolvido - em conjunto com o BNDES, mas por meio de uma combinação de produtos financeiros inovadores. No caso de apoio às PMEs, procurou-se trabalhar com um grupo

mais diversificado de clientes intermediários em comparação com o período de avaliação anterior para promover o acesso a financiamentos para PMEs em diversos setores.

A coordenação entre o BID e o BID Invest ainda é incipiente. Nas áreas em que ambas as instituições trabalharam durante o período, não há maior evidência de coordenação, nem da aplicação de critérios que definam os casos em que o financiamento de SG e NSG é justificado para os mesmos fins. O aumento da presença de funcionários do BID Invest no país e a abertura do novo escritório do Grupo BID em São Paulo em 2017 contribuíram para o aumento da atividade do BID Invest.

O uso de instrumentos foi limitado durante o período de avaliação. Por preferência do governo federal, os empréstimos para investimento têm sido o principal instrumento utilizado pelo BID para apoiar entidades subnacionais. Durante o período de 2015-2018, todo o financiamento subnacional direto foi canalizado por meio de empréstimos de investimento específicos e empréstimos para obras múltiplas. No final do período em análise, (dezembro de 2018) foi aprovado um único empréstimo com base em resultados (PBR), sendo também o único empréstimo a nível federal. O Banco também vem explorando a possibilidade de usar garantias. Essas experiências, bem como o uso de abordagens programáticas em alguns setores (ex. CCLIP PROFISCO) podem servir de base para promover uma maior utilização de diferentes instrumentos de crédito por tipo de projeto e o nível de sofisticação e experiência de trabalho com o Banco dos executores. A carteira de CTs, executada majoritariamente (80%) pelo Banco, tem sido utilizada principalmente para apoiar agendas setoriais e, em menor medida, para apoiar a gestão do programa.

O desempenho da carteira melhorou durante o período. Os tempos médios de preparação e os custos diminuíram. A partir da segunda parte do período de avaliação, a representação do Banco no Brasil (CBR) colocou em prática importantes esforços para administrar o tamanho da carteira e melhorar sua execução. Uma de suas principais ações foi o cancelamento de 15 empréstimos, no total de US\$791,8 milhões, que estavam pendentes de assinatura (tendo o Banco assumido o custo de preparação), dos quais 13 foram aprovados antes de 2015. Recursos não comprometidos ou não utilizados em empréstimos em execução por cerca de US\$200 milhões também foram cancelados. Outras iniciativas adotadas pela CBR para aumentar a eficiência e reduzir os custos de transação do gerenciamento da carteira incluíram a reorganização e treinamento da equipe operacional, a padronização dos processos CBR e relacionados à interação com as unidades executoras, e a implementação de análises de carteira abrangentes semestrais, com a participação dos três níveis de governo. Entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, o número de empréstimos ativos foi reduzido de 123 para 97. Além disso, o

percentual de projetos com classificação satisfatória nos relatórios de monitoramento do andamento do projeto do Banco (PMR) passou de 45% em 2015 para 88% em 2018.

Apesar desses avanços, no final de 2018 uma parte importante da carteira ativa tinha extensões de prazos. No final de 2018, havia 17 empréstimos aprovados entre 2017 e 2018 com assinatura pendente e, dos 80 empréstimos assinados, 43% tinham prorrogações em seus desembolsos com média de 28,9 meses. Neste contexto e como parte de sua estratégia para reduzir o tamanho da carteira, a CBR avançou na definição de critérios para limitar as extensões de projetos. Segundo os executores entrevistados, há vários fatores que atrasam a implementação dos projetos. Entre os mais comumente mencionados estão as dificuldades de utilização das regras de aquisições do Banco, particularmente em casos de capacidade institucional limitada ou de executores trabalhando pela primeira vez com o Banco, a complexidade da execução de projetos que envolvem diversos atores e exigem um alto nível de coordenação, a falta de projetos executivos em operações de infraestrutura e o uso da modalidade de múltiplas obras. Executores também apontaram que a rotatividade de funcionários e autoridades políticas e a deterioração fiscal dos governos subnacionais são fatores adicionais que impactaram o nível de propriedade, priorização e ritmo de execução dos projetos.

O progresso em direção à realização dos objetivos estratégicos da EBP foi maior nas intervenções relacionadas a infraestrutura, alinhado à ênfase dada pelo governo. O OVE analisou a carteira completa de empréstimos ativos em todas as áreas de trabalho do Grupo BID - 165 no total. A nível de programa, foi constatado que o maior progresso foi feito em intervenções relacionadas à construção ou reabilitação de infraestrutura, especialmente para expandir a cobertura de saúde, escola, de atenção a jovens em risco, ou água potável e saneamento, expandir a capacidade instalada de energia renovável ou para reabilitar e pavimentar estradas estaduais. Intervenções relacionadas ao aumento da qualidade dos serviços existentes, melhorando sua gestão ou fortalecendo a capacidade institucional das entidades responsáveis tiveram, em geral, um progresso mais limitado. Em relação à gestão de recursos públicos, o maior progresso foi alcançado no nível estadual com o PROFISCO, onde o BID contribuiu para um aumento na receita do estado, embora não haja indicadores claros que reflitam o progresso no lado da despesa.

Com base nos resultados desta avaliação, o OVE recomenda:

- 1. Definir um modelo de negócio diferenciado para trabalhar com cada tipo de mutuário - governo federal, estados, municípios, setor privado e entidades financeiras públicas - que estabeleça aspectos-chave de trabalho com cada um.** Aspectos como: (i) objetivos que o Grupo BID busca alcançar, (ii) condições de

engajamento; (iii) possível uso de instrumentos; (iv) áreas que requerem atenção ou apoio particular; (iv) fatores de sucesso no trabalho com cada mutuário que podem ser replicados; e (v) a maneira pela qual serão articuladas atividades que exigem a participação de outros mutuários.

Como exemplo, no nível federal, o objetivo pode incluir (i) posicionar o Banco como parceiro estratégico em questões-chave emergentes e com implicações de longo prazo para o país, nas quais o Banco possui experiência e conhecimento. Para isso, deve-se usar instrumentos como CT, fee for service e até mesmo empréstimos, na medida em que permitem alavancar recursos, conhecimento ou boas práticas, e (ii) definir diretrizes políticas que orientem as intervenções no nível subnacional e permitam maior articulação entre o nível federal e os subnacionais.

- 2. Consolidar os esforços de gestão do tamanho da carteira e explorar novos mecanismos para acompanhar os executores, considerando suas capacidades institucionais, a fim de melhorar a execução dos projetos.**
- 3. No marco de novas aprovações, promover maior uso dos instrumentos de empréstimo disponíveis, considerando o tipo de projeto e a experiência e capacidade dos órgãos executores.**
- 4. Fortalecer a coordenação entre o BID e o BID Invest e a concordância em casos em que se justifica a utilização do financiamento SG e NSG para os mesmos fins.**
- 5. Enfatizar, nos trabalhos setoriais a nível subnacional, os aspectos de controle e a qualidade da despesa, considerando o contexto de restrição fiscal no qual a próxima EBP será desenvolvida.**



01

Contexto

A. Análise de conjuntura, 2015-2018

- 1.1 O que define o período de avaliação é a combinação de uma severa recessão e de instabilidade política no país. O Brasil é a sétima economia do mundo e a maior da América Latina; sua população alcançou 208 milhões de pessoas, colocando o país no quinto lugar entre os mais populosos do mundo, e o PIB per capita em 2017 foi de US\$15.484 (medido em PPA). Durante o período de avaliação, o Brasil viveu uma das mais severas recessões de sua história. O crescimento médio entre 2015-2017 foi de -2% ao ano, muito abaixo da taxa anual de 2,4% para o período 2011-14, e entre 2015-2016 o país teve um crescimento acumulado de -7%. A economia começou a se recuperar lentamente, crescendo 1% em 2017 e 2018.¹
- 1.2 A crise econômica teve sua origem em fatores internos e externos, intensificando vulnerabilidades macroeconômicas preexistentes. O enfraquecimento da competitividade, combinado com condições de crédito mais restritivas e diversos casos de corrupção, afetaram a confiança da população e de investidores internacionais, causando impacto negativo no consumo e no investimento. Esses fatores, somados às fragilidades preexistentes, a inflação crescente e o aumento do gasto primário, enfraqueceram a credibilidade na política macroeconômica no período anterior à crise. Além disso, fatores externos, como os baixos preços de matérias-primas e o menor crescimento da China, fizeram com que os investidores reavaliassem as perspectivas de crescimento econômico de médio prazo do país, acabando com o boom do consumo interno.
- 1.3 Enquanto os recursos totais do governo federal sofreram uma redução durante 2015-2017, os gastos totais tiveram uma trajetória de expansão, aumentando o déficit fiscal e a dívida pública. A arrecadação fiscal alcançou, em média, 17,5% do PIB entre 2015-2017, um ponto percentual menor do que a média de 2011-2014.² Simultaneamente, o gasto primário médio foi de 19,6% do PIB entre 2015-2017, com aumento de 2,1 pontos do PIB com relação ao período de 2011-2014 (principalmente pelo aumento nos gastos de previdência social).³ Nesse contexto, o saldo primário passou de um superávit médio de 1,6% para o

1 Relatório Macroeconômico, Anexo II.

2 Refere-se a recursos líquidos de transferências para as subnacionais. As contribuições da Previdência Social e o Imposto de Renda são as maiores fontes de receita da Receita Federal do Brasil (5,7% e 5,2% do PIB, respectivamente). Impostos sobre importações, produtos industriais e operações de crédito, seguros e câmbio representam 0,5%, 0,7% e 0,5% do PIB, respectivamente.

3 Cerca de 90% do gasto primário é considerado obrigatório e baseia-se em transferências (determinadas por normativa) a outros níveis de governo, salários de funcionários públicos, aposentadorias e programas sociais. Dessa forma, uma alta proporção do gasto primário segue uma tendência de expansão permanente.

período 2011-2014 a um déficit médio de 2% do PIB em 2015-2017. O déficit total aumentou de 3,4% para 9% do PIB entre ambos os períodos. De acordo com o aumento do déficit e um menor crescimento econômico, a dívida pública bruta passou de 56% para 74% do PIB.⁴ Como resultado da fraca posição fiscal e das dívidas, a S&P e Fitch reduziu a classificação de crédito do país em setembro de 2015. Na busca pela sustentabilidade fiscal, foi estabelecido um teto para o gasto primário real do governo federal (final de 2016) e está sendo planejada uma reforma do sistema de previdência.

- 1.4 De acordo com o desempenho econômico em âmbito nacional, as finanças dos governos subnacionais se deterioraram consideravelmente a partir de 2014. Existem 26 estados, um Distrito Federal e cerca de 5.700 municípios no Brasil, os quais representam mais de 40% dos recursos totais orçados arrecadados no país (líquido de transferências). Durante o período sob avaliação, a pressão nos gastos obrigatórios, como salários e aposentadorias, somado a uma isenção fiscal implementada para estimular a atividade econômica (através da concessão de incentivos e isenções para atrair investimento privado para os estados), colocou pressão nas finanças subnacionais. Como consequência, os estados contraíram dívidas para cobrir o desequilíbrio fiscal ao mesmo tempo que reduziram os gastos em investimentos públicos.
- 1.5 Dessa forma, o nível de endividamento estadual aumentou nos últimos anos, com os estados maiores excedendo os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2015, 15 dos 27 estados excederam o limite de gastos com funcionários, em relação às receitas líquidas atuais estabelecidas na LRF (que estabelece os limites de endividamento para as instituições subnacionais), o restante se aproximou do limite e dois estados (Rio de Janeiro e Minas Gerais) ultrapassaram a alerta do limite.⁵ Além do Tesouro, a maior fonte de recursos dos estados são as instituições financeiras federais (a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Os estados também podem contrair dívida externa (comercial, bilateral e multilateral), mas devem contar com a garantia do governo federal. A grande disparidade entre os estados é refletida nas amplas diferenças em seu custo de financiamento.

4 A dívida líquida aumentou de 34% para 55% do PIB. A carteira da dívida pública do Brasil tem uma grande porcentagem denominada em moeda local, foi emitida a uma taxa de juros prefixada e com um prazo médio que aumentou ao longo do tempo. Essa composição faz com que o balanço se encontre menos exposto a riscos de refinanciamento, de tipo de câmbio e custo de financiamento.

5 Consultar “Selected Issues Paper. Stretching the limits: the evolution of subnational public finances in Brazil” (November 2016) (IMF Country Report 16/349).

- 1.6 A recessão de 2015-2016 representou um ponto de inflexão no mercado de trabalho e desde então, a informalidade tem aumentado. O mercado de trabalho no Brasil teve grandes avanços nos últimos 15 anos, fato refletido no crescimento da taxa de emprego formal,⁶ em uma melhoria dos rendimentos dos assalariados e no crescimento de 90% do salário mínimo em termos reais. A queda da atividade econômica nos últimos três anos levou à redução de emprego em todos os setores e a taxa de desemprego quase duplicou, aumentando de 7% em 2014 para 12,1% em agosto de 2018,⁷ quando se mantinha estável entre 2011-2014.
- 1.7 Ao mesmo tempo, com a recessão de 2015-2016, houve um retrocesso de avanços em termos de redução da pobreza e da pobreza extrema vividas desde o início dos anos 2000. A alta mundial do preço dos produtos primários nos anos 2000, o bom desempenho do mercado de trabalho⁸ e políticas sociais expansivas⁹ contribuíram para a redução da pobreza¹⁰ de 23,5% em 2003 para 6,9% em 2014, e para a redução da pobreza extrema¹¹ de 11,6% para 2,8% no mesmo período. Contudo, essa tendência começou a se reverter após a crise de 2015, aumentando os índices de pobreza (9,17%) e de extrema pobreza (4,1%), em 2016, a índices similares ao de 2012 (Figura 1.1).¹² Além disso, a expansão da classe média estacionou, que havia incorporado mais de 44 milhões de pessoas entre 2003-2013.¹³
- 1.8 Como resposta, o governo empreendeu uma série de reformas, com o objetivo de estabilizar a situação econômica. Entre elas se destacam as mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a proposta de reforma do sistema previdenciário, o projeto de reforma trabalhista e da governança corporativa.¹⁴
- 1.9 No âmbito político, uma acusação de violação da Constituição e da LRF culminou no julgamento e impeachment da Presidente em 2016. Em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita presidente com 51% dos votos. Um ano depois, foi protocolado o primeiro pedido de julgamento político da presidente, acusada de

6 Entre 2004-2015, a taxa de emprego formal no Brasil cresceu 16,4%. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Taxa medida com base nos empregos com “carteira de trabalho assinada”.

7 Banco Mundial, com base nos dados oficiais e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

8 Ao analisar a redução da pobreza entre 2004 e 2013, observa-se que 60% da redução da pobreza moderada está associada a melhores remunerações no trabalho. Fonte: Banco Mundial (2016).

9 World Bank Group, 2016. *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability*.

10 Medida como a população que vive com menos de US\$3,2 por dia.

11 Medida como a população que vive com menos de US\$1,9 por dia.

12 WDI, SEDLAC e Povcalnet.

13 Neri, M., 2014. Brazil’s Middle Classes. Economics Working Papers, EPGE, No. 759.

14 Consultar Anexo II para mais detalhes.

violam a Constituição e a LRF. A acusação formal foi feita em abril de 2016, em maio ela foi afastada pelo Senado e em agosto destituída de seu cargo. Michel Temer, seu vice-presidente, assumiu a presidência por dois anos até a eleição de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal, que assumiu a presidência em janeiro de 2019.

B. Desafios estruturais

- 1.10 Em sintonia com a maioria dos países da região, a produtividade do Brasil teve uma redução nas últimas décadas e contribuiu apenas marginalmente para o crescimento do país. Enquanto a economia brasileira cresceu entre 1950 e 1980 (“anos dourados”), a uma taxa média anual de 7,4%, a partir dos anos 80 o crescimento médio anual foi de 2,6%. Essa desaceleração é explicada principalmente pelo fraco desempenho da produtividade total dos fatores (PTF) – em grande parte, devido à baixa produtividade do trabalho (conforme explicado no Anexo II).
- 1.11 Vários fatores impedem o aumento da produtividade e afetam o crescimento no Brasil. O país precisa aumentar a quantidade e a qualidade da infraestrutura para reduzir deficiências operacionais e na alocação de recursos.¹⁵ Além disso, o Brasil está entre os países com maiores barreiras ao comércio, com taxas elevadas e exigências de conteúdo local que reduzem a concorrência e limitam o acesso a suprimentos e tecnologias. O custo de fazer negócios no Brasil é muito elevado,¹⁶ em grande parte devido ao complexo sistema tributário e burocrático. Por sua vez, o sistema financeiro não é eficiente e é caro, e as pequenas e médias empresas (PME) enfrentam restrições de crédito, devido ao escasso financiamento de longo prazo e seus altos custos. Por último, apesar de avanços na luta contra a corrupção, o Brasil foi um dos países que sofreu maior deterioração no indicador de controle da corrupção do Worldwide Governance Indicators, entre 2011 e 2017, em parte como resultado da investigação “Lava Jato.”¹⁷
- 1.12 Ao mesmo tempo, apesar de importantes avanços, há desafios que persistem em temas-chave de desenvolvimento social, com marcantes diferenças regionais. Embora a desigualdade de renda, medida segundo o índice de Gini, tenha caído entre

15 O alto custo da conexão entre as regiões reduz oportunidades de mercados para as regiões mais isoladas, o que aumenta o impacto adverso da concorrência externa em indústrias e setores específicos. World Bank (2018).

16 Segundo o “Doing Business” (Banco Mundial), o país está na posição 125 de 190 países.

17 Na Lava Jato, executivos da Petrobras foram acusados de ter recebido propinas de construtoras (Odebrecht sendo a principal) para obter contratos a preços superiores aos do mercado e usar parte desses fundos para campanhas eleitorais.

2001 e 2015,¹⁸ o Brasil é um dos países com maior desigualdade na região,¹⁹ o que representa desafios para transformar crescimento econômico em melhorias na distribuição de renda entre diferentes grupos da população. A distribuição de renda entre regiões também apresenta disparidades consideráveis, sendo a incidência da pobreza na região Norte do país cinco vezes maior que na região Sul²⁰ (Figura 1.1). Em educação, embora existam avanços nas taxas de matrícula,²¹ ainda há desafios quanto à qualidade da educação e disparidades socioeconômicas e regionais.²² Os testes educacionais mostram que os estudantes menos favorecidos, economicamente, têm menos probabilidades de terem bom desempenho escolar que seus colegas mais favorecidos e que as regiões do Norte e Nordeste são as que apresentam maiores atrasos na área de educação.²³ Na área da saúde, embora os indicadores relacionados à mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer tenham melhorado entre 2003 e 2016, superando a mudança média na América Latina e na OCDE, ainda persistem os desequilíbrios regionais e por grupos populacionais em todos os indicadores-chave.²⁴ Por último, o Brasil apresenta uma das maiores taxas de homicídios no mundo,²⁵ com uma incidência maior entre a população jovem (15-24 anos), principalmente os afrodescendentes – que são 23,5% mais propensos a sofrer um assassinato que os não afro-brasileiros. As regiões mais rurais do Norte e Nordeste sofreram um aumento da violência nos últimos anos.²⁶

18 Passou de 58,4 a 51,3 (últimos dados disponíveis) (Banco Mundial. World Development Indicators-WDI).

19 Junto com a Colômbia (51,1 em 2015 e 50,8 em 2016), Panamá (50,4 em 2016) e Honduras (50 em 2016), (Ibidem).

20 De acordo com a linha de pobreza internacional de US\$3,2/dia com dados de 2016 (CEDLAS e Banco Mundial).

21 A cobertura na educação pré-escolar passou de 78,1% em 2012 para 91,7% em 2017, e a cobertura no ensino médio passou de 60,2% para 68,17% no mesmo período. Fonte: Estimativa da FVG- Clear com dados do IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). De acordo com o OCDE-PISA (2015), cerca de 71% (2015) dos jovens de 15 anos estão matriculados no 7º ano ou mais, 15% a mais que em 2003.

22 A prova PISA (2015) mostra que o Brasil está abaixo da média da OCDE e de outros países da região, como Chile, México e Colômbia, nas três matérias avaliadas.

23 OCDE-PISA (2015). Tendência confirmada com dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (INDEB), Avaliação Nacional da Alfabetização e Exame Nacional do Ensino Médio.

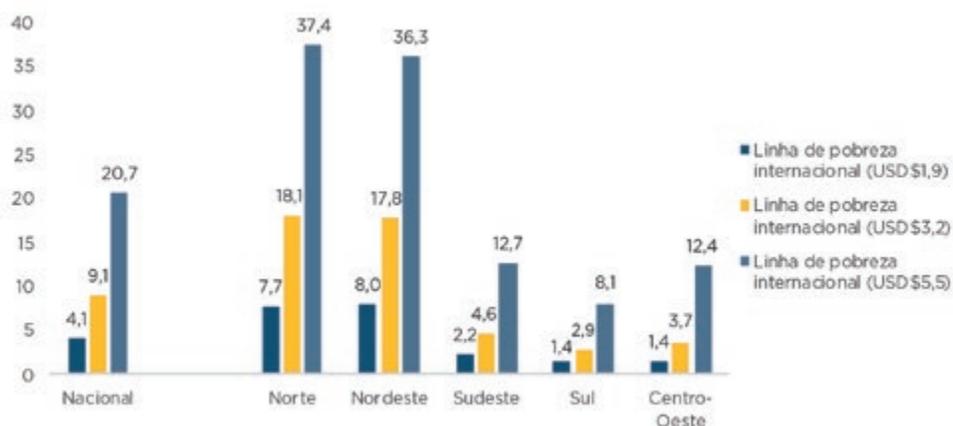
24 Banco Mundial, WDI e Indicadores e Dados Básicos do Ministério de Saúde.

25 UNODC (www.unodc.org). De acordo com o BID (2017) The Costs of Crime and Violence, a taxa nacional de homicídios passou de 22 por 100.000 em 2004 para 25,7 em 2016.

26 Em São Paulo, o número de assassinatos caiu 44,3 % entre 2005-2015, enquanto no Rio Grande do Norte aumentou 232%. (www.insightcrime.org, IPEA (2018 a) “Atlas de violência 2018” e (2018 b) “Atlas de violência. Políticas Públicas e retratos dos municípios brasileiros”).

Figura 1.1
Incidência de pobreza
(%) por regiões -
Brasil 2016

Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).



C. Perspectivas e desafios futuros

1.13 Considerando as exigentes condições financeiras internacionais para os países em desenvolvimento, o Brasil precisa de estabilidade política e macroeconômica. No curto prazo, a redução do déficit fiscal e da dívida pública é uma prioridade para esclarecer qualquer dúvida sobre a sustentabilidade da dívida. Nesse sentido, foram alcançados avanços com a introdução de regras fiscais rigorosas sobre o gasto primário, a fim de estabilizar (e reduzir) a trajetória da dívida pública. Contudo, é necessário acelerar a consolidação fiscal para criar um “colchão fiscal” e poder enfrentar impactos internos ou externos. No médio prazo, os esforços para que o Brasil participe como membro pleno da OCDE podem servir para ampliar a agenda de reformas em matéria tributária, previdenciária e do setor financeiro, que deverão avançar em um contexto internacional provavelmente adverso.



02

Programa do
Grupo BID no
Brasil 2015-2018

A. Relevância da Estratégia de País (EBP)

- 2.1 A EBP 2016-2018 tentou dar continuidade ao modelo de negócios com subnacionais que o Grupo BID estava implementando desde o início dos anos 2000. O modelo de negócios, baseado principalmente no trabalho com subnacionais, foi a resposta do BID nos anos 2000 à estratégia do governo do Brasil, para orientar o financiamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento (MDB) a entidades subnacionais, considerando a limitada adicionalidade financeira destes recursos em âmbito federal. Nesse contexto, o projeto da EBP coincidiu com o início das dificuldades econômicas e políticas que o país enfrentaria, o que dificultou a coordenação com as autoridades neste momento. Deste modo, embora a EBP tenha definido um nível de aprovações inferior ao da EBP anterior (US\$7 bilhões) devido às difíceis perspectivas econômicas, o quadro estimado de financiamento permaneceu alto (entre US\$5 e 5,5 bilhões) e o objetivo de continuar o modelo de negócios voltado para as subnacionais também foi mantido.²⁷
- 2.2 Os objetivos que o Grupo BID estabeleceu para o período 2016-2018 eram relevantes e alinhados com as prioridades do governo, embora tenham sido ampliados, dado o número de possíveis áreas de cooperação consideradas. O CDC ofereceu uma visão mais integrada e menos setorial dos principais desafios de desenvolvimento do país. Em resposta a esses desafios, a EBP buscou contribuir para o “crescimento inclusivo e sustentável de médio e longo prazo” do país, a partir de três pilares ou áreas estratégicas: (i) aumento da produtividade e da competitividade; (ii) redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos; e (iii) fortalecimento institucional dos três níveis de governo. Ainda foi incluído um quarto pilar relacionado com o fortalecimento e uso dos sistemas nacionais financeiros e de aquisições. Esses pilares procuraram abordar os problemas críticos do país e refletiram os eixos estratégicos que o governo propôs em seu PPA 2016-2018 (Tabela 2.1), de modo que os 16 objetivos estratégicos que surgiram deles foram relevantes, embora incluíssem uma ampla gama de áreas de ação.
- 2.3 Reconhecendo as limitações de seu financiamento, considerando o tamanho da economia e as necessidades de recursos do Brasil, a EBP propôs maximizar o impacto não financeiro do Grupo BID e, para isso, definiu pela primeira vez “abordagens de implementação”. Consciente dos seus limites

27 De acordo com a EBP, as aprovações entre 2016-2018 seriam absorvidas principalmente por mutuários subnacionais e a expectativa é que se concentrassem durante os dois últimos anos da estratégia, produto de uma melhoria esperada da economia e da situação fiscal.

com relação à relevância financeira, o Grupo BID procurou aumentar a relevância não financeira de seu programa para “obter o maior impacto possível” da sua contribuição. Para isso, além de objetivos estratégicos, a EBP definiu um esquema de abordagens de implementação integral, que incluiu o fortalecimento das PPPs, o desenvolvimento econômico sustentável das áreas metropolitanas e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais. A abordagem integral também pedia a complementaridade das intervenções para “transcender as barreiras entre as divisões setoriais” e entre o público e o privado. A EBP também identificou questões transversais, áreas de diálogo e uma agenda de conhecimento (Tabela 2.1), visando maximizar o impacto não financeiro do Grupo. O desempenho do BID Invest deve ser orientado às mesmas áreas estratégicas e às abordagens de implementação integral.

Tabela 2.1. Plano Plurianual de Governo (PPA) e objetivos estratégicos do Grupo BID 2016-2018

Plano Plurianual 2016-2019 Governo do Brasil	Pilar 1: Aumento da produtividade e competitividade	Pilar 2: Redução da desigualdade e melhoria de serviços públicos	Fortalecimento institucional (federal, estadual, municipal)	Sistemas nacionais fiduciários
Eixos estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:
<ul style="list-style-type: none"> Educação de qualidade. Inclusão social e redução de desigualdades. Ampliação, produtividade e competitividade. Fortalecimento de instituições públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar o ambiente de negócios. Ampliar e aprimorar a infraestrutura de transporte e logística. Apoiar o desenvolvimento das PME. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio para alcançar metas de saúde do país. Melhoria da qualidade da educação. Apoio na preparação de jovens para o mercado de trabalho através do ensino técnico. Ampliação e melhoria da rede de atenção primária em saúde. Contribuição para a redução dos índices de violência e criminalidade na população de 15-24 anos. Ampliação e melhoria das condições de água potável e saneamento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento dos sistemas. Uso dos sistemas fiduciários nacionais.
Abordagens de implementação integral:				
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento de parcerias público-privadas. Desenvolvimento econômico sustentável nas áreas metropolitanas. Redução das desigualdades socioeconômicas regionais – abordagem regional. 				
Temas transversais: gênero, diversidade, integração e mudanças climáticas.				
Áreas de diálogo: inovação, integração regional, agricultura, segurança alimentar, setor energético, aposentadorias.				

Fonte: OVE.

2.4 A combinação de objetivos estratégicos, abordagens de implementação, questões transversais e áreas de diálogo, sem articulação entre si, introduziu um alto nível de complexidade na EBP. Somou-se a isso a falta de definição de como se esperava colocar este esquema em prática. Assim, apesar do esforço em definir uma EBP mais focada do que a anterior, a EBP 2015-2018 acabou incluindo a grande maioria dos objetivos da EBP anterior. Por outro lado, não foram analisadas questões de importância para o programa do Banco no Brasil, como as dificuldades de supervisionar a grande carteira de empréstimos existente ao início do período (que começou a ser abordada em 2016), as implicações de definir uma EBP com o governo federal quando se esperava que a demanda viesse dos estados e municípios, nem a complexidade de implementar um programa com alta dispersão geográfica e setorial e com clientes de diferentes níveis de capacidade e experiência de trabalho com o Banco.

B. Relevância do programa implementado

2.5 No início do período sob avaliação, o Banco se encontrava diante de uma enorme carteira herdada de operações com subnacionais que apresentava importantes desafios de execução. Entre 2011 e 2014, o Banco tinha 79 empréstimos aprovados com estados e municípios no valor total de US\$9.634 bilhões, em um contexto de crescimento econômico e de ênfase do governo federal em expandir o financiamento em âmbito subnacional. O apoio aos governos subnacionais foi canalizado através de operações individuais e de programas abrangentes (por exemplo, PROFISCO, PROCIDADES, PRODETUR). No início de 2015, o Banco tinha uma carteira de 123 empréstimos distribuídos em 13 setores e nos 27 estados. Desse total, 26 empréstimos ainda estavam pendentes de assinatura, e quase 30% dos empréstimos assinados tinham solicitações de extensão de prazo, com média de 27 meses.

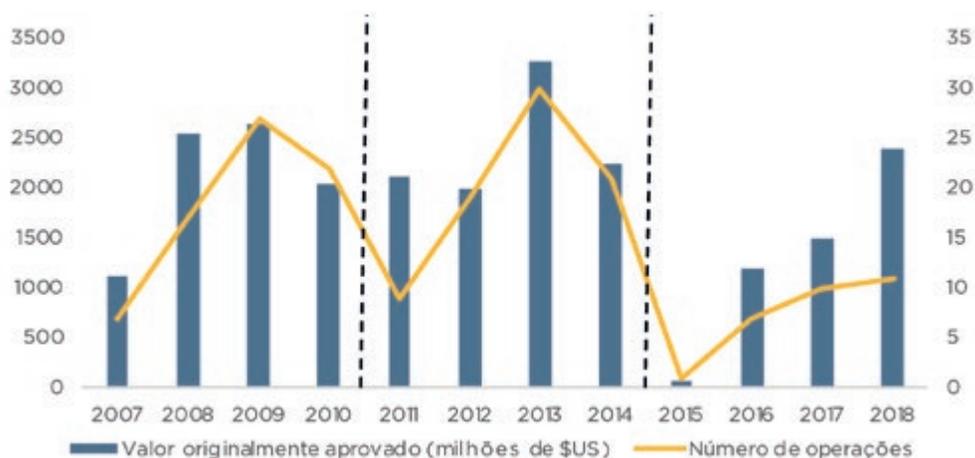
2.6 O programa implementado incluiu um nível de aprovações com garantia soberana (SG) menor que períodos anteriores e um aumento importante de aprovações sem garantia soberana (NSG). Entre 2015 e 2018, o Grupo BID aprovou um total de US\$6.771 bilhões. Desse total, 76% foram destinados a 29 empréstimos SG (US\$5.139 bilhões), 23% a 27 operações NSG (US\$1.573 bilhão)²⁸ e o restante, a 54 CTs (US\$27,5

28 Os antigos balcões privados do Grupo BID (Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo, SCF, e Oportunidades para a Maioria, OMJ) aprovaram seis operações por US\$329 milhões. Enquanto isso, o atual BID Invest aprovou 21 operações por US\$1.243,3 milhões. Para o caso do BID Invest compreendem operações (empréstimos, garantias e equity) pela antiga Corporação Interamericana

milhões) e uma operação de investimento não reembolsável (US\$32 milhões). Os valores SG aprovados foram menores em comparação ao nível de aprovações de períodos anteriores (Figura 2.1), embora alinhados com o quadro de financiamento estimado na EBP. Em contrapartida, os valores NSG aprovados dobraram em relação ao período de 2011-2014. O programa implementado também incluiu US\$8.428 bilhões em saldos a serem desembolsados de 123 empréstimos SG e US\$424,3 milhões a serem desembolsados de 9 operações NSG, ativos no início de 2015.²⁹

Figura 2.1
Aprovações de empréstimos com garantia soberana

Fonte: OVEDA, com dados do Data Warehouse do Banco.



2.7 O programa do Grupo BID implementado estava alinhado com as áreas e objetivos estratégicos da EBP conforme definidos no programa, embora tenham se diferenciado do previsto. A definição das áreas potenciais de apoio de forma ampla permitiu que o programa implementado se integrasse sem dificuldades às áreas da EBP, embora uma parte importante das aprovações estivesse nas áreas de diálogo onde o Grupo BID não havia definido objetivos estratégicos (por exemplo, energia, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, turismo, agricultura).

2.8 As aprovações SG concentraram-se no último ano do período e, diferentemente do período anterior, em empréstimos com intermediários financeiros públicos. Quando a crise foi desencadeada em 2015, o governo procurou minimizar o impacto fiscal de novos financiamentos nos três níveis de governo e, portanto, o Banco aprovou apenas um empréstimo

de Investimento (CII) e recentemente pelo BID Invest. O valor inclui recursos do Grupo BID e outras fontes de recursos administrados pelo Grupo BID. Estão excluídos os empréstimos B.

29 O OVE incluiu na carteira sob análise as CT aprovadas entre 2015-2018. Contudo, em janeiro de 2015 havia 54 CTs e 2 operações de investimento não reembolsáveis ativas, com US\$111 milhões a serem desembolsados.

SG subnacional no valor de US\$50 milhões (Figura 2.1). Isso explica o fato de que praticamente metade das aprovações SG do período da EBP tenha se concentrado em 2018. Diferentemente do período anterior e da abordagem de negócios da EBP, os valores SG aprovados se concentraram em empréstimos com intermediários financeiros (FI) públicos que permitiram alcançar o cenário-base de financiamento definido na EBP, seguidos por instituições subnacionais e pelo governo federal (Tabela 2.2) As aprovações durante 2015-2018 foram dirigidas a 11 setores, concentrando-se em termos de valores em energia (20%), transporte (17%), mercados financeiros (15%), ciência e tecnologia (12%), e água e saneamento (9%).³⁰

Tabela 2.2. Aprovações de empréstimos com garantia soberana por tipo de mutuário

	2011-2014				2015-2018			
	Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor	Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor
Federal	9	11	474,6	5	1	3	195	4
Estados	51	65	8.269,6	86	13	45	1.509,3	29
Municipalidades	19	24	890,8	9	11	38	735,1	14
Intermediários	-	-	-	-	4	14	2.700	53
Total	79	100	9.634,9	100	29	100	5.139,3	100

Fonte: OVEDA, com dados do data warehouse do Banco.

2.9 As restrições fiscais que caracterizaram o período impediram que o Banco continuasse com o modelo intensivo de financiamento direto para governos subnacionais, que vinha implementando desde o período anterior. A situação fiscal dos governos subnacionais levou à determinação de tetos de endividamento e ajustes nos critérios para a concessão da garantia soberana (Quadro 2.1). Para o Banco, isso significou uma redução significativa da demanda de financiamento em geral e, em particular, da demanda de subnacionais. Entre 2015-2018, o Banco aprovou 13 empréstimos diretos com estados (US\$1.509 bilhão) e 11 empréstimos com municípios (US\$735 milhões), valores significativamente menores que os aprovados durante o período de avaliação anterior (US\$9.160 milhões). Diante da decisão do governo federal de observar mais estritamente a capacidade fiscal dos subnacionais, o Banco ajustou sua abordagem para emprestar apenas a instituições que, além de terem a garantia do governo federal, contaram com uma capacidade de pagamento qualificada

³⁰ Em relação a números de operações, as aprovações se concentraram em reforma e modernização de estado (24%), saúde (14%), transporte (14%), e desenvolvimento urbano e habitação (14%).

como A ou B pelo Tesouro Nacional (Quadro 2.1)³¹ e começou o seu próprio acompanhamento da situação fiscal de futuros mutuários subnacionais. Até 2015, haviam sido aprovados empréstimos com estados que não tinham a qualificação A ou B (por exemplo: BR-L1417 com Minas Gerais e BR-L1343 com Rio Grande do Sul), sem uma análise das possíveis implicações para a instituição beneficiária.

Quadro 2.1. Critérios de endividamento para instituições subnacionais

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os diferentes níveis de governo têm capacidade de contrair empréstimos. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério de Fazenda é o órgão central de planejamento financeiro e controle, responsável pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. O Tesouro Nacional avalia o cumprimento das regras fiscais estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e qualifica os subnacionais em conformidade com sua “Capacidade de Pagamento” (CAPAG) entre A, B, C e D, a partir de três indicadores: endividamento, poupança e liquidez. Somente instituições com CAPAG A ou B podem obter a garantia do Governo Federal (com exceção de C ou D) para formalizar empréstimos, incluindo com multilaterais, com a exceção de projetos cujo objetivo seja gestão fiscal (seja reestruturação ou recomposição da dívida, ou melhorias na administração tributária, financeira e patrimonial), como PROFISCO. Também houve períodos em que o governo federal dispensou esse requisito e deu a sua garantia a instituições subnacionais com CAPAG C ou D.

A Resolução Nº 1 de 2017 do Ministério de Planejamento ajustou os critérios para a aprovação de operações de crédito externo de instituições que exigiam garantia da Nação e adicionou quatro critérios na análise de capacidade de pagamento: (i) trajetória e nível de endividamento; (ii) análise do projeto; (iii) prioridade setorial; e (iv) índice de desenvolvimento humano. Foi desestimulada a realização de projetos financiados por instrumentos de crédito de apoio orçamentário para financiamento de despesas correntes. Devido ao agravamento da situação fiscal subnacional nos últimos anos, a aplicação desses critérios se tornou mais estrita.

Quanto aos empréstimos com MDBs, o governo federal revisa a capacidade de pagamento dos subnacionais em três momentos: antes de iniciar o desenho da operação; quando o projeto estiver concluído e o empréstimo estiver pronto para aprovação pelo MDB; e quando o empréstimo tiver sido aprovado pelo MDB e estiver pronto para a assinatura do contrato de empréstimo. Dado o tempo que decorre entre as revisões, a capacidade de pagamento do estado ou município pode mudar depois do projeto ser preparado.

31 Entre 2016-2017, foram canceladas operações aprovadas pelo Banco e pendentes de assinatura, por indicação do governo de que não daria garantia federal a entidades subnacionais sem a capacidade de pagamento requerida.

- 2.10 O Banco encontrou, contudo, espaços para conceder empréstimos aos governos subnacionais. Em 2016, por exemplo, o Banco aprovou sete empréstimos diretos com instituições subnacionais (US\$446,7 milhões) correspondentes a operações que tinham começado a ser preparadas entre 2013-2015. Além disso, de particular importância foi a continuidade do programa PROFISCO para apoiar a modernização da gestão fiscal dos estados. Em junho de 2017 uma nova linha de crédito condicional (CCLIP) de até US\$900 milhões (BR-X1039) foi aprovada para a segunda fase do programa, dos quais US\$356,8 milhões foram aprovados durante 2017-2018 por meio de sete empréstimos. Assim, os empréstimos PROFISCO representaram mais da metade (54%) do número de empréstimos com instituições subnacionais durante 2015-2018. As outras operações com estados corresponderam principalmente a novas fases de projetos que já estavam sendo apoiadas pelo Banco. Quanto aos outros programas gerais, durante o período foi aprovada uma operação de PRODETUR (BR-L1412) e quatro de desenvolvimento urbano, mas não mais como PROCIDADES.
- 2.11 Consequentemente, o Banco ajustou seu modelo de financiamento reativando o trabalho com intermediários financeiros públicos. Às dificuldades para o Banco de trabalhar no âmbito subnacional, somou-se a tendência já iniciada há anos de menor demanda de financiamento por parte do governo federal. Nesse contexto, o Banco reativou o trabalho com intermediários financeiros públicos,³² aprovando entre o final de 2016 e 2018 quatro empréstimos com três instituições (BNDES, FINEP, Banco do Brasil) por US\$2,7 bilhões, empréstimos que representaram 53% das aprovações SG totais durante o período de avaliação. Além da importância dessas operações para alcançar o nível de aprovações previsto na EBP, o Banco tem buscado ampliar a variedade e cobertura de clientes, reduzindo ao mesmo tempo os custos transacionais de trabalho no país. O Banco planeja continuar aprofundando esse modelo de trabalho.³³

Quadro 2.2. Operações com intermediários financeiros públicos (2015-2018)

BNDES (BR-L1442, BR-L1521). O Banco aprovou em dezembro de 2016 um CCLIP de até US\$2,4 bilhões com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fomentar a produtividade através da promoção de maior participação privada no financiamento de infraestrutura de projetos de energia sustentável e produtivos de PME. A primeira operação

32 Durante 2011-2014, o Banco havia suspenso seu trabalho com intermediários financeiros públicos principalmente para abrir mais espaço de financiamento para instituições subnacionais.

33 O pipeline 2019 inclui uma linha CCLIP com a Caixa Econômica Federal por um valor estimado de US\$500 milhões para investimentos em infraestrutura e projetos produtivos para PME.

(BR-L1442, US\$750 milhões) tinha o objetivo de apoiar investimentos em energias renováveis e em eficiência energética, e já foi totalmente desembolsada. Uma segunda operação (BR-L1521, US\$750 milhões) foi aprovada no fim de 2018 e tem o objetivo de apoiar o financiamento de longo prazo das PME. Este empréstimo ainda não foi assinado.

FINEP (BR-L1490). Em novembro de 2017, o Banco aprovou um CCLIP (BR-O004) de até US\$1,5 bilhões com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). O CCLIP tem o objetivo de aumentar a produtividade de empresas por meio de mais investimentos em inovação e maior dinamização do Sistema Nacional de Inovação. Junto com a aprovação do CCLIP foi aprovada a primeira operação (BR-L1490, US\$600 milhões) para aumentar o investimento em inovação de empresas em setores priorizados na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; aumentar a adoção de tecnologias em PME; facilitar o crescimento de empreendimentos dinâmicos; e fortalecer as capacidades institucionais da FINEP para o projeto, monitoramento e avaliação de projetos estratégicos. A operação teve seu primeiro desembolso em dezembro de 2018 (US\$298,6 milhões).

Banco do Brasil (BR-L1503). O programa multisetorial de eficiência municipal foi aprovado pelo Banco por US\$600 milhões em novembro de 2018. O programa apoia uma linha de crédito do Banco do Brasil e tem como objetivo contribuir para a melhoria e eficiência da infraestrutura e dos serviços públicos municipais, através de investimentos em iluminação pública e eficiência energética, saneamento básico, e sistemas de transporte municipal, para municípios com menos de 500 mil habitantes. O empréstimo ainda não foi assinado.

2.12 Até o momento, a adicionalidade do Banco nessas operações tem sido mista. A linha CCLIP aprovada com o BNDES foi importante para restabelecer uma parceria de longo prazo entre ambas as instituições. Contudo, a adicionalidade financeira e não financeira das primeiras operações sob o CCLIP foi limitada. Embora durante o período de avaliação o BNDES tenha tido mais restrições de financiamento, grandes linhas de financiamento do BNDES já consolidadas (energias renováveis e PMEs) estão baseadas em ambas operações, sendo a adicionalidade do financiamento do BID menor. A adicionalidade não financeira também foi menor, o que fica claro na primeira operação onde os recursos do BID financiaram principalmente projetos de energia de forma retroativa (ver Capítulo III). Atualmente, estão sendo exploradas novas operações em linhas de financiamento mais incipientes, onde ambas as instituições pretendem ampliar seu apoio (por exemplo, segurança cidadã e saúde), nas quais o BID apoia ativamente questões de estruturação. No caso da operação com o Banco do Brasil, aprovada no fim de 2018, são identificados elementos claros de adicionalidade. Neste caso, o financiamento do BID tem como objetivo expandir uma pequena linha de financiamento do

Banco do Brasil com municípios, considerando que até então o foco quase exclusivo do Banco do Brasil em âmbito subnacional era nos estados. Reconhecendo as vantagens comparativas do Banco do Brasil em termos de presença em âmbito nacional, mas também os maiores desafios técnicos que implica o trabalho com municípios, o BID apoia ativamente o fortalecimento das capacidades institucionais do Banco do Brasil para o desenho e supervisão do programa, incluindo o desenvolvimento de modelos de contratos, projetos padrão para projetos “tipo”, e uma plataforma para o monitoramento de projetos. No caso da FINEP, a participação do Banco também tem sido importante principalmente do ponto de vista financeiro, ao ampliar as linhas de financiamento da agência em setores prioritários e apoiar sua estratégia de diversificação de fontes de financiamento, incluindo financiamento em moeda local. O BID apoia tecnicamente a FINEP em temas pontuais, como o estabelecimento de um sistema de gestão ambiental e social e a implementação de avaliações de impacto para suas linhas de financiamento.

- 2.13 Em âmbito federal, o Banco trabalhou para construir oportunidades de diálogo em questões setoriais e operativas, principalmente a partir de 2016, embora ainda exista espaço para fortalecer a sua posição. Voltado para atender à demanda subnacional, o programa do Banco incluiu, no fim de 2018, a aprovação de apenas um empréstimo em âmbito federal (Programa de Modernização e Fortalecimento dos Serviços de Saúde Agrícola, BR-L1496, US\$195 milhões). Também foram aprovadas operações de CT ao nível federal em vários setores em que o Banco vinha trabalhando.³⁴ O diálogo Banco-País serviu, também, para ajustar o programa de trabalho (por exemplo: reorientação das operações SG em direção a intermediários financeiros públicos, reorientação das operações NSG, criação de um Fundo de Estruturação de Projetos para APPS). Não obstante, ainda existe espaço para maior apoio em reformas de política (por exemplo: energia), para maior articulação do trabalho em nível subnacional com o nível federal (por exemplo: turismo) e para desenvolver novas oportunidades de apoio ao governo em questões de políticas emergentes e com implicações de longo prazo para o país, através do uso de instrumentos como CT, produtos de conhecimento e fee for service.
- 2.14 Por outro lado, o financiamento NSG foi redirecionado para novos setores com elementos de adicionalidade, embora sua coordenação com o BID ainda seja incipiente. Diferentemente do período anterior, no qual as operações NSG estavam concentradas em operações para financiamento de comércio exterior (TFFP), a

34 No caso de segurança cidadã, as CTs em nível federal eram do período anterior ao da CPE e apoiaram a formulação e aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2018.

partir da reorganização do setor privado do Grupo BID em 2016, os valores aprovados NSG estavam concentrados em energia (42%), seguido por mercados financeiros (23%), agricultura (12%) e água e saneamento (11%). O BID Invest encontrou espaços de participação principalmente em energia renovável - embora já existisse um mercado bastante desenvolvido -, em conjunto com o BNDES e através de uma combinação de produtos financeiros inovadores, incluindo empréstimos em moeda local, garantias e emissão de debêntures com garantia total de crédito.³⁵ No caso de apoio às PME, o objetivo foi trabalhar com um grupo mais diversificado de clientes intermediários, em comparação ao período de avaliação anterior (ex. bancos de distintos tamanhos, cooperativas, fundos de capital) para promover o acesso das PMEs ao financiamento em diversos setores. Outros apoios foram mais pontuais e oportunistas (por exemplo, agronegócios). A maior presença da equipe do BID Invest no país tem sido um fator importante para o aumento das atividades, favorecido pela abertura do novo escritório do Grupo BID em São Paulo, em 2017. No entanto, não há maior evidência de coordenação entre o BID e o BID Invest, em áreas como energia e apoio a PMEs, onde ambas as instituições trabalharam durante o período,³⁶ nem da aplicação de critérios que definem os casos em que o uso de financiamento SG e NSG é justificado para os mesmos fins.

C. Importância financeira do programa

2.15 Embora o tamanho reduzido do programa SG tenha diminuído sua exposição financeira no Brasil, o Banco se manteve como principal MDB no país durante o período. Do ponto de vista financeiro, o programa no Brasil tem historicamente uma importância significativa para o Banco, tendo chegado a representar 22% do total de aprovações SG entre 2011-2014 (Figura 2.2). Entre 2015-2018, contudo, as aprovações foram de apenas 12% em média, reduzindo significativamente a exposição do Banco no país. Desde 2013, quando o Brasil fez amortizações de sua dívida com o BID, a dívida pública do país com o BID vem se mantendo relativamente constante, entre 16,4% e 18% da dívida total dos países mutuários do BID. Por outro lado, entre 2015 e 2018, o BID aumentou sua participação no estoque da dívida externa do país de 4,6% para 5% entre 2015 e 2018, e no estoque de dívida multilateral de 33,9% para 36,8%, mantendo-se como o principal MDB no país, apesar

35 Nesse contexto, atualmente o BID Invest está estruturando, junto com o BNDES, um crédito em infraestrutura (B2 Infra) de até US\$1.500 milhão, destinado a investir em instrumentos de dívida nos setores de energia, transporte, água e saneamento, e infraestrutura social.

36 Por exemplo, no marco da iniciativa de diálogo impulsionada pelo BID (LAB) com instituições públicas e privadas para desenvolver soluções de financiamento de longo prazo e mudanças regulatórias em várias áreas, incluindo financiamento de energias verdes, inclusivo e para PMEs, não há evidências da participação do BID Invest.

da limitação de financiamento e levando em conta o tamanho da economia brasileira.³⁷ Da mesma forma que o BID, outros MDB aprovaram poucos empréstimos durante o período (Quadro 2.3) e não foram coordenadas operações conjuntas.

Figura 2.2
Aprovações de empréstimos com garantia soberana (% aprovações Banco)

Fonte: OVEDA, com dados do Data Warehouse do Banco.



Quadro 2.3. Aprovações outros MDB 2015-2018.

O Banco Mundial aprovou US\$1,45 bilhão em empréstimos durante 2015-2018, montante significativamente menor que o aprovado durante 2011-2014 (US\$9.518 milhões). Os valores foram canalizados através de dois empréstimos para políticas de desenvolvimento (DPLs), sete empréstimos de investimento e um empréstimo por resultados em âmbito federal. Os valores se concentraram em governos subnacionais (estados: 39%, municípios: 30%), enquanto as aprovações em âmbito federal e com intermediários (CAIXA) representaram 17% e 14%, respectivamente. As aprovações diretas com instituições subnacionais foram em sua totalidade nas regiões Norte (17%) e Nordeste (83%). Portanto, a CAF aprovou 15 empréstimos com garantia soberana por US\$1.039 milhões durante 2015-2018, em sua totalidade com instituições subnacionais, e principalmente em âmbito municipal (93%), e nas regiões Sudeste (31%) e Norte (28%).

2.16 Diferentemente do período de avaliação anterior, o fluxo líquido de financiamento do SG para o país durante o período 2015-2018 foi positivo, impulsionado principalmente pelo aumento significativo nos desembolsos relacionados com operações com intermediários financeiros. Em 2015 e 2016, em um contexto econômico e fiscal complicado, o fluxo líquido de financiamento para o país foi negativo (Figura 2.3). Essa situação se reverteu em 2017 e 2018, anos em que os fluxos foram positivos e justificados pelo importante aumento de desembolsos, especialmente associados às operações com o BNDES e a FINEP (Figura 2.4). Nesse contexto, o fluxo líquido de financiamento para o país durante o período de avaliação foi positivo (aproximadamente US\$120 milhões).

37 As aprovações SG durante 2015-2018 representaram menos de 1% do PIB do Brasil.

Figura 2.3
Desembolsos e fluxos financeiros líquidos (2007-2018) - Milhões de US\$

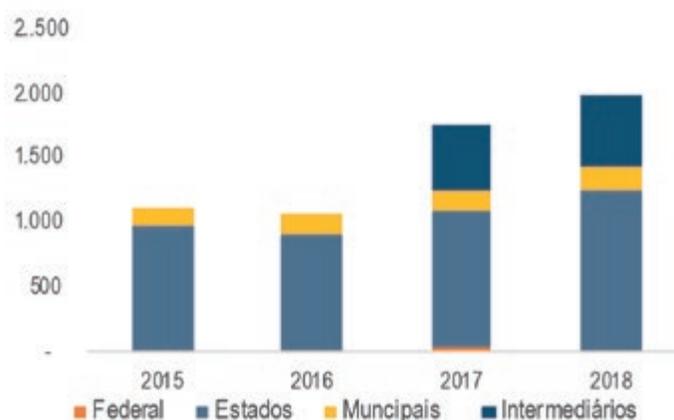
Fonte: OVE, com dados do Data Warehouse do Banco.



Nota: Os fluxos financeiros líquidos para o país incluem desembolsos para o país, menos pagamentos de principal, juros e encargos da dívida do país com o BID.

Figura 2.4
Desembolsos por tipo de mutuário (2015-2018) - Milhões de US\$

Fonte: OVE, com dados do Data Warehouse do Banco.



Nota: Os fluxos financeiros líquidos para o país incluem desembolsos para o país, menos pagamentos de principal, juros e encargos da dívida do país com o BID.

D. Uso de instrumentos

2.17 As aprovações SG foram canalizadas através de empréstimos de investimento. Entre 2011-2014, houve um uso ativo de PBLs (19% do financiamento SG) que foram canalizados para apoiar a consolidação fiscal em seis estados. Em contrapartida, durante 2015-2018 não foi aprovado nenhum PBL devido à preferência do governo federal em usar outros mecanismos para incentivar e abordar a consolidação fiscal dos governos subnacionais.³⁸ Todo o financiamento direto a subnacionais foi canalizado através de empréstimos específicos de investimento e empréstimos de obras múltiplas. Em dezembro de 2018, foi aprovado um empréstimo baseado em resultados (PBR), o único empréstimo em âmbito federal do período. O Banco também vem explorando o uso

38 De fato, o uso de instrumentos de crédito de apoio orçamentário para financiamento de despesas correntes dos governos subnacionais foi desestimulado. Resolução N.1, 2017.

de garantias. Finalmente, em dezembro de 2018, foi realizada a primeira conversão para moeda local de US\$298,6 milhões correspondentes ao primeiro desembolso do empréstimo com a FINEP (BR-L1490) aprovado em 2017.

Tabela 2.3. Aprovações de empréstimos com garantia soberana por tipo de Instrumento

		2011-2014				2015-2018			
		Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor	Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor
Investimento	Específicos	46	58	4.375	45	19	66	1.877	37
	Obras diversas	17	22	3.081	32	3	10	968	19
	Crédito global	8	10	185	2	6	21	2.100	41
	Baseado em resultados*	-	-	-	-	1	3	195	4
	Multifase	2	3	160	2	-	-	-	-
Políticas	EBPs	6	8	1.834	19	-	-	-	-
	Total	79	100	9.635	100	29	100	5.139	10

Fonte: OVEDA, com dados do Data Warehouse do Banco.

2.18 As operações de CT, executadas em maior parte pelo Banco, têm sido utilizadas para apoiar as prioridades setoriais e, em menor medida, para apoiar a gestão do programa. Apesar da importante carteira de empréstimos e dos problemas de execução, apenas cinco das 54 CT aprovadas foram de “apoio operacional”. A grande maioria das CTs (46) foi de “apoio ao cliente”. Os principais setores apoiados para o financiamento foram meio ambiente (24%), água e saneamento (17%), transporte (11,3%) e investimentos sociais (9,7%). Na medida em que a CT não tem adicionalidade orçamentária, o Banco assumiu cada vez mais a responsabilidade por sua execução e custos de transação associados. O percentual de CTs executadas pelo Banco passou de 63% (2011-2014) para 80% (2015-2018). Nesse contexto, às dificuldades próprias de implementação, soma-se a complexidade de administrar algumas CTs de grande tamanho que envolvem vários atores e beneficiários.³⁹

³⁹ Esse é o caso da CT para agricultura de baixo carbono e desmatamento evitado para reduzir a pobreza (BR-X1028) aprovada em 2013 por US\$39,2 milhões (a maior CT executada, até recentemente, pelo Banco) que consiste em transferências monetárias a um alto número de beneficiários em 70 municípios, contra a adoção de tecnologias agrícolas baixas em carbono e projetos de desmatamento. Após 5 anos em execução, a CT desembolsou 77% de seus recursos.

E. Desempenho operacional da carteira de empréstimos

2.19 Os tempos e os custos médios de preparação diminuíram. O tempo médio entre inclusão no pipeline e aprovação foi reduzido em pouco mais de oito meses (Tabela 2.4) em relação ao período de avaliação anterior, mas permanece acima da média do Banco. Enquanto os tempos médios até a aprovação dos estados foram reduzidos quase pela metade, com os municípios eles se mantiveram sem grandes variações. Isso é explicado, em grande parte, pelo processo de revisão do governo federal para a concessão da garantia soberana, e por várias operações programadas para 2015 e 2016 que foram postergadas e aprovadas posteriormente. As melhorias em âmbito estadual são determinadas pela segunda linha CCLIP do PROFISCO aprovada em 2017, cujas operações representaram pouco mais da metade das aprovações com instituições subnacionais durante 2015-2018 e levaram em média 8,6 meses para serem aprovadas. Por outro lado, o tempo médio entre a aprovação e a assinatura do contrato de empréstimo aumentou em relação ao período de avaliação anterior (Tabela 2.4), devido à intensificação do processo de revisão pelo governo federal para conceder a garantia soberana, afetando os empréstimos com instituições estaduais e municipais. Em contrapartida, os tempos médios entre assinatura do contrato e elegibilidade e entre elegibilidade e primeiro desembolso reduziram significativamente. Em média, o tempo entre a aprovação de um empréstimo e o primeiro desembolso foi de aproximadamente um ano e meio. Por outro lado, os custos de preparação por milhão aprovado caíram 40%, passando de US\$2.303 (2011-2014) para US\$1.453 (2015-2018), e ficando abaixo da média do Banco (US\$2.822), devido à reativação de empréstimos com intermediários públicos.⁴⁰

2.20 A partir da segunda parte do período de avaliação, a Representação do Banco no Brasil (CBR) fez esforços significativos para gerir o tamanho da carteira e melhorar sua execução. Entre 2016 e 2018, a nova equipe de gerenciamento da CBR colocou em prática uma estratégia para racionalizar o tamanho da carteira. Uma de suas principais ações foi o cancelamento de 15 empréstimos (US\$791,8 milhões) que estavam pendentes de assinatura. A maioria (13 dos 15) era de empréstimos que tinham sido aprovados antes de 2015 e, em alguns casos, com instituições subnacionais que não tinham uma capacidade de pagamento qualificada como A ou B. Isso significa que quase um empréstimo de cada seis aprovados entre 2011 e 2014, foi cancelado. Além disso, recursos não

40 Este cálculo não inclui custos incorridos na preparação de empréstimos que nunca foram aprovados.

comprometidos ou utilizados em empréstimos em execução, por cerca de US\$200 milhões, foram cancelados. Outras iniciativas adotadas pela CBR para aumentar a eficiência e reduzir os custos de transações da administração da carteira incluíram a reorganização e treinamento da equipe operacional, a padronização de processos da CBR, em particular aqueles processos relativos à interação com unidades executoras, e a implementação de revisões de carteira integrais semianuais, com a participação dos três níveis de governo. Entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, o número de empréstimos ativos caiu de 123 para 97, número que continua sendo considerado elevado pela CBR. Além disso, a porcentagem de projetos com classificação satisfatória nos relatórios de seguimento de progresso dos projetos do Banco (PMR) passou, de 45% em 2015, a 88% em 2018.

Tabela 2.4. Meses de preparação de empréstimos SG por tipo de mutuário Instrumento

	Brasil por tipo de mutuário					Brasil	BID
	Municipal	Estado	Federal	Intermediário			
2015-2018							
Pipeline até aprovação	24,7	14,8	12,9	10,5	17,9	14,9	
Aprovação até assinatura de contrato	16,5	10,7	-	10,1	13,2	5,2	
Assinatura de contrato até elegibilidade	3,5	2,6	-	1,8	2,9	5,9	
Elegibilidade até primeira despesa	1,9	1,3	-	1,1	1,5	2,1	
2011 2014							
Pipeline até aprovação	25,9	26,5	26,8	-	26,2	20,2	
Aprovação até assinatura de contrato	14,9	10,2	11,5	-	11,8	5,8	
Assinatura de contrato até elegibilidade	5	4,6	3,8	-	4,7	6,5	
Elegibilidade até primeira despesa	3,9	2,8	7,5	-	3,6	2,7	

Fonte: OVEDA, com dados do Data Warehouse do Banco.

2.21 No final de 2018, uma parte importante da carteira ativa tinha extensões de prazo. Parte importante do trabalho operativo do Banco no país foi focado em assegurar a implementação da carteira herdada (empréstimos ativos no início de 2015), dados os atrasos no início da execução dos projetos novos.⁴¹ No final de 2018, 17 empréstimos aprovados entre 2017 e 2018 estavam pendentes de assinatura, e dos 80 empréstimos assinados, 43% tiveram extensões nos prazos de desembolso, com uma média de 28,9 meses. Os setores com maiores extensões são: meio ambiente (100% de empréstimos; 39,6 meses), desenvolvimento urbano e habitação (69%; 27,6 meses), turismo (60%; 35,8 meses), transporte (50%; 35,9 meses), e água e saneamento

41 Dos 29 projetos aprovados no período, 11 alcançaram elegibilidade e apenas 3 operações (2 com intermediários públicos) desembolsaram mais de 25% de seus recursos.

(45%; 25 meses). Nesse contexto e como parte de sua estratégia para reduzir o tamanho da carteira, a CBR avançou na definição de critérios para limitar as extensões de projetos.⁴²

2.22 Os fatores que atrasam a execução dos projetos são vários. Os fatores mais comumente citados pelos executores entrevistados pelo OVE incluem as dificuldades de aplicação das regras de aquisições do Banco, particularmente em casos de capacidade institucional limitada ou pouca experiência de trabalho com o Banco, a complexidade de implementação de projetos que, por sua natureza intersetorial, envolvem vários atores que requerem um alto nível de coordenação, que às vezes é difícil de alcançar (por exemplo, turismo e segurança cidadã), a falta de projetos executivos nos projetos de infraestrutura e o uso da modalidade de múltiplas obras. O Banco fez um uso ativo de empresas gestoras em alguns setores (por exemplo, transporte, água e saneamento, saúde, educação) para resolver esses problemas, mas seu valor agregado em termos de melhorias na execução não está claro. As mudanças de funcionários e de autoridades políticas também têm impactado o nível de aprovação, priorização e ritmo de execução dos projetos. Finalmente, a deterioração fiscal dos governos subnacionais também teve impactos importantes na execução da carteira, principalmente devido ao baixo espaço orçamentário para a execução de contrapartida local (por exemplo, transporte, educação, saúde).

F. Abordagens de implementação

2.23 Em geral, a intenção da EBP em maximizar a contribuição não financeira do Grupo BID mediante abordagens de implementação foi difícil de colocar em prática. Embora o Banco tenha avançado na aplicação da abordagem integral mediante o double booking⁴³ de vários empréstimos,⁴⁴ a coordenação entre o BID e o BID Invest continua sendo um desafio. Essa abordagem também tinha como objetivo uma ação coordenada nos três níveis de governo, o que ficou claro em alguns programas abrangentes como PROFISCO e PNAFM (onde há pleno alinhamento entre prioridades federais, estaduais e municipais). A abordagem em áreas metropolitanas foi limitada pelas dificuldades em trabalhar diretamente com instituições subnacionais e pela falta de clareza sobre como abordar o trabalho com vários municípios sob o

42 Extensão máxima de 50% do prazo para último desembolso para projetos com avaliação “Satisfatória” no PMR.

43 Double-booking refere-se à contabilização de operações em várias divisões da Vice-Presidência de Setores e Conhecimento (VPS).

44 Durante 2015-2018, um terço das aprovações de empréstimos SG foram double booking, se comparados com os 11% registrados durante o período 2011-2014.

conceito de área metropolitana, exceto em saúde. A abordagem de implementação através de PPPs foi muito menor que o previsto, e limitou-se a alguns apoios pontuais, principalmente através de CTs. Em outras abordagens, como gênero e diversidade, a maioria dos empréstimos que trataram desse tema durante o período o fizeram indiretamente (mediante a desagregação de indicadores), embora algumas operações mais recentes já incluíssem objetivos específicos (PRODETUR Salvador, BR-L1412).

2.24 Por outro lado, o aprofundamento do trabalho nas regiões com maiores desigualdades (Norte e Nordeste) foi limitado, sob uma abordagem territorial. Da mesma forma que no período de avaliação anterior, 30% dos valores de empréstimos aprovados com instituições subnacionais durante 2015-2018 se concentraram na região Nordeste. Contudo, as aprovações na região Norte diminuíram significativamente (de 13% para 2%), sendo aprovado um único empréstimo PROFISCO no final de 2017 (BR-L1499) para o estado do Pará, e cujo contrato ainda está pendente de assinatura. No total, foram aprovados 10 empréstimos SG com instituições subnacionais nas regiões Norte e Nordeste, sendo principalmente 5 operações PROFISCO e dois no setor saúde. Em contrapartida, a região Sul deixou de concentrar 16% dos valores aprovados com instituições subnacionais (2011-2014) para 28% (2015-2018) (Tabela 2.5). São Paulo (região Sudeste) e Ceará (região Nordeste) continuaram sendo os estados com maior concentração de valores aprovados (24% e 14%, respectivamente), seguidos de Santa Catarina (13%) e Paraná (11%) na região Sul.⁴⁵

Tabela 2.5. Aprovações de empréstimos SG diretos a entidades subnacionais por regiões

	2011-2014				2015-2018			
	Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor	Número de operações	Proporção de operações	Valor (milhões US\$)	Proporção de valor
Norte	14	19	1.228,5	13	1	4	35,1	2
Nordeste	20	27	2.799,9	30	10	43	627,2	30
Centro-Oeste	8	11	467,2	5	3	13	203,7	10
Sul	17	23	1.483,5	16	3	13	591,9	28
Sudeste	15	20	3.384	36	6	26	668,1	31
Total	74	100	9.363,2	100	23	100	2.126	100

Fonte: OVEDA, com dados do Data Warehouse do Banco.

⁴⁵ Durante 2011-2014, os valores aprovados de empréstimos com instituições subnacionais estavam concentrados principalmente em São Paulo (28%), Bahia (10%), Ceará (8%) e Amazonas (8%).



03

Implementação e Resultados

3.1 Este capítulo analisa o progresso na implementação do programa do Grupo BID no Brasil e os resultados alcançados no período 2015-2018. A eficácia do programa foi analisada com base nos objetivos estratégicos da EBP 2016-2018. OVE examinou uma carteira composta por todas as operações aprovadas entre 2015 e 2018 (empréstimos e CTs), assim como empréstimos previamente aprovados, mas que tinham recursos a serem desembolsados no início de 2015.⁴⁶ Dada a magnitude do programa analisado, este capítulo apresenta apenas um resumo dos objetivos estratégicos em que houve maior atividade durante o período (quer por quantidade de recursos quer por número de projetos) e que faziam parte dos objetivos da EBP, nomeadamente: transportes, PME, saúde, água potável e saneamento, e gestão pública financeira. A educação foi adicionada devido à importância que a EBP lhe deu com três objetivos estratégicos. Finalmente, incluiu-se energia, que, apesar de ser uma área de diálogo na EBP, foi importante enquanto ao financiamento SG e NSG. Os anexos contêm a análise dos outros objetivos estratégicos (clima de negócios, segurança cidadã, sistemas nacionais), áreas de diálogo e outras áreas (Anexo V), bem como maior detalhe da análise de gestão financeira e tributária (Anexo III) e água potável e saneamento (Anexo IV).

A. Ampliar e reformar a infraestrutura de transporte e logística

3.2 Para avançar neste objetivo, o Banco apoiaria investimentos em infraestrutura, particularmente em mobilidade urbana, e transporte viário e de logística. O programa implementado foi consistente com este objetivo e com as áreas de apoio previstas. Além disso, dado as limitações fiscais, e caso viável, o Banco apoiaria a implementação de PPPs no setor. O programa consistiu principalmente em empréstimos SG no nível subnacional⁴⁷ e esteve concentrado principalmente em três estados (São Paulo, Ceará e Santa Catarina). Entre 2015 e 2018, foram aprovados quatro empréstimos SG (US\$891 milhões), aos quais são somados 14 empréstimos que, no início de 2015, faltavam desembolsar US\$3.067 milhões.⁴⁸ Embora a

46 O OVE realizou a revisão documental de uma carteira de 165 empréstimos (empréstimos aprovados durante 2015-2018 e aqueles ativos no início de 2015 que foram desembolsados durante o período de avaliação) e fez visitas de campo a 66 deles. O detalhe da metodologia aplicada é encontrado no Anexo I.

47 Em nível federal, um empréstimo aprovado em 2011 para a Agência Nacional de Transporte Terrestre, que buscava ampliar a participação do transporte ferroviário, não chegou a ser assinado, sendo cancelado em 2017.

48 Além disso, algumas operações em outros setores, como turismo e desenvolvimento urbano (por exemplo: BR-L1204, BR-L1442) incluem algumas intervenções em transporte. Estas operações foram revisadas pelo OVE como parte das análises destes setores.

EBP considerasse a possibilidade de aprovar operações NSG, ao final de 2018 foi aprovada uma única operação (R\$150 milhões) para a expansão de um terminal portuário em Santa Catarina. No âmbito de APPs, o apoio do Banco foi, principalmente, através de assistência técnica, incluindo apoios para aspectos institucionais e de processos, quadros normativos em alguns estados, ferramentas metodológicas e para a identificação e preparação de projetos (consultar Anexo V).⁴⁹

- 3.3 Em mobilidade urbana, o Banco continuou trabalhando principalmente com municípios, através de programas para apoiar sistemas integrados de transporte urbano e infraestrutura viária. A carteira abrange uma série de empréstimos ativos no início de 2015 com o Distrito Federal (DF) e os municípios de Fortaleza (Fase I e II), São Bernardo do Campo (Fase II) e Blumenau; que se somam a dois programas novos, aprovados entre 2015 e 2018 com os municípios de Maracanaú e Santo André. Os programas abrangem, principalmente, investimentos em corredores de ônibus e infraestrutura associada, terminais e estações de integração, melhoras do espaço urbano (ex. ciclovias), infraestrutura viária, fortalecimento institucional, assim como ações em segurança viária, planejamento e gestão dos sistemas de transporte. Também se continuou executando o empréstimo para a extensão da linha 5 do metrô de São Paulo.
- 3.4 A implementação destes programas passou por importantes desafios. Com exceção do segundo empréstimo para Fortaleza, todos os empréstimos tiveram extensões em seus prazos de desembolso, com destaque para o caso do DF (72 meses). O problema mais recorrente foi de caráter institucional. No projeto com o DF, à baixa capacidade de execução foram somadas mudanças institucionais, incluindo a criação de uma secretaria de mobilidade e sete mudanças de governo, que afetaram a priorização do projeto. O empréstimo para São Bernardo do Campo (24 meses de extensão de prazo) teve um longo período sem desembolsar, no seu início, pela falta de priorização por parte do município, situação que levou à reestruturação do empréstimo, limitando-se o alcance das obras. Em Blumenau (24 meses de extensão de prazo), à falta de experiência de trabalho com o Banco se somou a mudança de governo municipal e equipes técnicas no início, que afetou a seleção de algumas obras a serem financiadas e atrasos em projetos executivos. Outro problema transversal afetando a execução tem a ver com dificuldades nos processos de apropriações que, em casos como Blumenau, se converteu em

49 Durante 2015-2018, o Banco aprovou seis CTs (US\$2,5 milhões), principalmente na área de APPs, embora a maioria ainda esteja em execução. Também foram apoiadas questões de APPs através de CTs regionais, incluindo concessões de aeroportos federais (Anexo V).

um dos principais custos de projeto. Vários problemas também são de caráter financeiro. A variação do tipo de mudança entre a preparação e o início dos empréstimos para o DF e Fortaleza I, somados a reajustes em custos de obras e ao aumento da inflação, impactou o alcance dos projetos, limitando-se significativamente as obras previstas. A situação fiscal também dificultou a execução de recursos de contrapartida local (ex. São Bernardo do Campo, Fortaleza), motivo pelo qual está sendo explorada a realização de reconhecimento de despesa por investimentos já realizados pelos municípios. Em nível estadual, o empréstimo para o metrô de São Paulo teve importantes extensões de prazo e redirecionamento de recursos (Quadro 3.1).

Quadro 3.1. Programa de Expansão da Linha 5 do Metrô de São Paulo (BR-L1227)

No início de 2015, o empréstimo aprovado em 2010 para apoiar a extensão da linha 5 do metrô de São Paulo (US\$480,9 milhões) faltava desembolsar 90%. O custo total do projeto era de US\$2.485,2 milhões e, além do BID, contava com financiamento de outras fontes. O governo estadual e o BNDES financiavam as obras, o Banco Mundial a aquisição e readequação de trens, e o BID a aquisição de sistemas e equipamentos (elétricos, telecomunicações e controle) para a operação do sistema. Os importantes atrasos nas obras civis significaram que o empréstimo do BID precisou de várias extensões de prazo em seus desembolsos (dada a sequência das intervenções), acumulando 4,7 anos. Adicionalmente, o empréstimo teve reformulações quanto ao uso de seus recursos. A economia de aproximadamente US\$120 milhões em licitações por superestimações fez com que os recursos disponíveis do empréstimo fossem redirecionados para complementar o financiamento de obras civis (estações e obras associadas como um viaduto) em três dos oito lotes de obras. Uma implicação importante foi a reclassificação dos impactos ambientais e sociais do projeto por parte do Banco, que passou de média (categoria B) a alta (A). Adicionalmente, durante 2018, o governo de São Paulo decidiu mudar o esquema de execução, concedendo a operação da linha. Devido a esta mudança, recentemente foi autorizado que US\$43,5 milhões, remanescentes e previstos para a operação do sistema, fossem usados para reembolsar despesas já efetuadas por conceito de expropriações incorridas no projeto e para a aquisição de bens.

- 3.5 Na maioria dos projetos em execução, os principais avanços são registrados em componentes de obras, enquanto que os atrasos se concentram nas atividades para o fortalecimento institucional e no melhoramento da gestão e planejamento dos sistemas de transporte. O apoio do Banco desempenhou um papel de destaque nas melhorias importantes alcançadas no sistema de transportes de Fortaleza, por meio de investimentos na infraestrutura do sistemas e ações de apoio

à sua gestão. Com o primeiro empréstimo, o financiamento de um corredor expressos de ônibus permitiu aumentos no número de passageiros transportados e nas velocidades médias dos ônibus. O segundo empréstimo desembolsou 82%, com avanços nas obras civis e atividades de segurança rodoviária, ainda que os principais atrasos se apresentem nas atividades de capacitação. No Distrito Federal, embora alguns investimentos e produtos importantes tenham sido apoiados, os resultados foram mais limitados devido aos problemas significativos de execução e redução de obras planejadas. O avanço físico das obras em Blumenau é de 80%, e está em desenvolvimento um plano de segurança viária, assim como licitações para centrais de tráfego e operacionais. Depois de um início lento, o programa em São Bernardo do Campo melhorou suas execuções (69% de desembolsos). Recentemente, foram finalizadas as primeiras obras de um corredor e um terminal, embora o componente de fortalecimento institucional seja o mais atrasado. O empréstimo para o metrô de São Paulo desembolsou 90% e, em outubro de 2018, foi completada a extensão da linha (11,5 km), conseguindo transportar uma média de 423.000 passageiros diários, cifra que se espera duplicar quando a linha entrar em plena operação.

- 3.6 Em infraestrutura viária e de logística, o Banco continuou trabalhando mediante um enfoque programático com contrapartidas estaduais que possuem longa experiência de trabalho com o BID e, mais recentemente, estão sendo buscados novos mecanismos para apoiar investimentos viários em municípios pequenos. A carteira abrange uma série de empréstimos ativos no início de 2015 para novas fases de programas viários em Santa Catarina (Fase VI), Ceará (Fase IV), Espírito Santo (Fase III) e São Paulo. Em 2017, também foi aprovado um novo programa para o Paraná. Além de investimentos tradicionais em rodovias (construção, reabilitação, pavimentação, duplicação), e fortalecimento institucional, foram incorporadas, progressivamente, questões como segurança viária, logística e outras inovações (ex. piloto de conservação por resultados no Ceará). Também continuou sendo executado o empréstimo para a construção do trecho norte do Rodoanel, o último trecho do anel viário da Região Metropolitana de São Paulo. Ao nível municipal, no final de 2018, foi aprovado um empréstimo para o Banco do Brasil para financiamento de projetos municipais. A metade dos recursos do empréstimo serão destinados para infraestrutura viária, incluindo reabilitação e pavimentação de vias existentes e aquisição de maquinário e equipamentos para manutenção.⁵⁰

⁵⁰ Através de duas CTs aprovadas em 2017, está sendo apoiado o fortalecimento das capacidades institucionais do Banco do Brasil, inclusive para a concepção, monitoramento e avaliação do programa.

3.7 Os programas de infraestrutura viária tiveram melhor execução, com importantes avanços em reabilitação e pavimentação de vias. Apesar disso, os programas não estão isentos de problemas, principalmente para executar a contrapartida local dado o contexto fiscal (ex. Santa Catarina, São Paulo). O empréstimo com Espírito Santo recentemente terminou de desembolsar, destacando o cumprimento das metas relacionadas às novas estradas pavimentadas (15,1 km) e reabilitadas (259 km), embora em duplicação de estradas e em alguns produtos do componente de segurança viária, o desempenho foi menos do que o esperado. O programa de Santa Catarina (90% de desembolsos) já superou a meta de reabilitação de vias (226 km) e são registrados avanços importantes em construção (33 km) e pavimentação (93 km). Além disso, destaca a implementação de um novo plano estadual de vias e de um sistema de planejamento para investimentos viários. O programa em São Paulo desembolsou 63% e também com avanços em reabilitação (987 km, embora existam atrasos na formalização de contratos de supervisão e na elaboração do plano diretor de mobilidade de cargas e outros estudos estratégicos. O programa no Ceará desembolsou 79%, permitindo a pavimentação de 586 km de vias e reabilitação de outros 809 km. O programa também apoiou um plano de logística estadual e um plano de ação para segurança viária. O projeto para o Rodoanel (maior financiamento do Banco no Brasil), é um dos que enfrentaram os maiores desafios, incluindo a recente paralização temporária de algumas obras (Quadro 3.2).

Quadro 3.2. Projeto Rodoanel Mario Covas - Trecho Norte (BR-L1296)

Em dezembro de 2011 o Banco aprovou um empréstimo (US\$1.148 milhões) para a construção do trecho norte do anel viário da Região Metropolitana de São Paulo. O custo estimado do projeto era de US\$3 bilhões e compreendia uma série de obras complexas que atravessam áreas urbanas densamente povoadas e reservas ambientais. No início de 2015 o empréstimo ainda tinha 53% a desembolsar, e teve extensões de prazo de 2 anos. Além das demoras pelas complexas condições geotécnicas da área, o processo de reassentar aproximadamente 5.000 famílias afetadas foi um grande desafio, processo ampliado ainda mais pela judicialização de vários casos. O avanço em termos de famílias reassentadas é de 55%. Mais recentemente, o projeto foi afetado pelas dificuldades financeiras de algumas construtoras envolvidas no caso Lava Jato, que causou a paralização de obras em três dos oito lotes licitados. Em dezembro de 2018, os contratos destes lotes paralisados foram finalizados e está em processo de novas licitações. Houve desembolso de 95% do empréstimo, e devido às restrições de recursos de contrapartida local, está sendo avaliada a possibilidade de redirecionar recursos do empréstimo para rodovias estaduais com o estado (BR-L1041) para apoiar a finalização de obras.

3.8 Em geral, o progresso em direção ao objetivo de ampliar e reformar a infraestrutura de transporte e logística foi misto. Em infraestrutura viária e de logística, foram alcançados avanços importantes na reabilitação e pavimentação de rodovias estaduais com executores que têm vasta experiência de trabalho com o Banco, ainda que permaneçam os desafios em termos de manutenção viária, e principalmente a necessidade de explorar novos mecanismos de financiamento. Em mobilidade urbana, foram registrados avanços principalmente em obras dos sistemas de transporte municipal. No entanto, as maiores dificuldades em termos de execução se traduziram em maiores atrasos e, em alguns casos, o alcance previsto dos projetos foi limitado. Em nível geral, o fortalecimento das capacidades institucionais continua sendo um importante desafio.

B. Apoiar o desenvolvimento das PMEs

3.9 Em um contexto de recessão econômica e de maiores restrições de liquidez de financiamento, o Grupo BID encontrou oportunidades para procurar expandir seu apoio às PMEs, através do trabalho com uma maior diversidade de intermediários financeiros, principalmente através de operações NSG. O resultado esperado da EBP era ampliar o acesso a financiamento a PMEs. Como parte da agenda de conhecimento a ser implementada, a EBP também propunha desenvolver modelos de financiamento de longo prazo para PMEs. O programa implementado inclui 12 operações aprovadas de 2015 a 2018, oito delas totalmente focadas em PMEs (sete SGs e uma NSG) e outras quatro que o fazem de forma parcial, já que também financiam outros tipos de empresa e/ou têm objetivos mais amplos do que ampliar o acesso a financiamentos de PME (três NSG e uma SG).⁵¹ Desde a reorganização das áreas do setor privado do Grupo BID em 2016, o BID Invest trabalhou com um grupo mais diversificado de intermediários financeiros, quando comparado com o período anterior de avaliação (ex. banco de portes diversos, cooperativas, fundos de investimento), apoiando as PMEs em uma maior variedade de setores e áreas. A maior parte das operações apoiam créditos tradicionais a PMEs de diversos setores com restrições gerais de capitais, embora também haja operações pontuais para linhas e soluções mais focadas (ex. PMEs de propriedade de mulheres, PMEs com alto potencial de crescimento, PMEs rurais, compra de direitos creditórios, operações de leasing). No âmbito do CCLIP com o BNDES, no final de 2018 foi aprovado um empréstimo SG focado em

51 Além disso, a carteira abrange outras sete operações aprovadas antes de 2015, mas que tinham desembolsos pendentes, das quais quatro estavam totalmente focadas em PMEs.

PMEs, especificamente para apoiar linhas de produtos do BNDES para PMEs através de canais digitais. Esta operação é a maior, em termos de financiamento, aprovada entre 2015 e 2018 (US\$750 milhões) para apoio de PMEs.⁵²

3.10 Em geral, dado o nível de implementação de uma grande parte das operações, ainda é cedo para estabelecer avanços em direção ao objetivo estratégico da EBP. Uma coordenação maior dos setores público e privado do BID será importante para alcançar um maior impacto nessa área. Até 2016, a maioria das operações mediu resultados tentando rastrear os recursos do BID, vinculando-os a empréstimos individuais a intermediários financeiros (FI), o que limita a discussão dos resultados obtidos, dada a fungibilidade dos recursos transferidos. Desde então, o BID Invest tem buscado um acompanhamento mais estratégico dos resultados, aprovando projetos que buscam medir o efeito de seu apoio nas carteiras relevantes das IFs, em linha com as recomendações feitas pelo OVE em sua avaliação do trabalho do Grupo BID por meio de IFs.⁵³ No entanto, a maioria das operações aprovadas com essa nova abordagem está começando a desembolsar, portanto, ainda há evidências limitadas dos resultados desse apoio. Importantes esforços foram realizados para expandir o financiamento de PMEs, principalmente através de operações com um grupo mais diversificado de intermediários financeiros e setores, em um contexto em que vários intermediários financeiros reduziram as suas carteiras de financiamento neste segmento. Enquanto isso, os avanços em gerar modelos de financiamento de longo prazo para PMEs, como propunha a agenda de conhecimentos proposta na EBP, foram muito menores que o previsto. Iniciativas, como o laboratório de inovação financeira (LAB), são importantes e apontam nesta direção, mas em geral, será necessário um trabalho mais coordenado no desempenho dos setores público e privado do Grupo BID para alcançar maior impacto nesse âmbito.

C. Ampliação e melhoria da rede de atendimento primário à saúde

3.11 O Banco abordou os problemas de cobertura e qualidade dos serviços de atenção primária e especializada de saúde com intervenções em nível subnacional, principalmente nas regiões Nordeste y Sudeste. Entre 2015 e 2018, o Banco aprovou

52 Outra operação SG aprovada entre 2015 e 2018, que foi parcialmente focada em PMEs, é o empréstimo para a FINEP que procura fomentar os investimentos em inovação das empresas. Um de seus quatro componentes está focado em financiar projetos de inovação tecnológica para PMEs. Para mais detalhes desta operação, ver a seção de Ciência, Tecnologia, e Inovação do Anexo V.

53 Avaliação do Trabalho do Grupo BID através de Intermediários Financeiros. OVE, 2016. (RE-486-2 / CII/RE-18).

quatro empréstimos de US\$279 milhões. Mais da metade do financiamento aprovado no período se dirigiu a atividades no estado do Ceará, com um empréstimo ao município de Fortaleza (BR-L1414) e outro ao próprio estado (BR-L1408). As outras duas aprovações foram para o município de Belo Horizonte em Minas Gerais (BR-L1519) e para o município de São Paulo (BR-L1429). Estas aprovações se somaram a outros cinco empréstimos que, no início de 2015, tinham US\$530,5 milhões por desembolsar, três deles no estado de São Paulo (BR-L1376 com o estado; BR-L1044 e BR-L1415 com o município de São Bernardo do Campo -MSBC). Por último, um empréstimo com o estado de Sergipe (BR-L1378), aprovado em 2014, foi cancelado em 2017, sem chegar à assinatura de seu contrato, devida a situação fiscal do estado. Além disso, três CTs foram aprovadas, somando um valor total de US\$950 mil, dos quais apenas um foi concluído - Melhoria dos Serviços de Saúde no Ceará (BR-T1353), que apoiou o empréstimo com o estado.

- 3.12 A concentração regional da carteira de empréstimos permitiu ao Banco oferecer um apoio de longo prazo e aprofundar sua intervenção. O período incluiu duas intervenções com o estado do Ceará (Proexmaes I e II, BR-L1177 e BR-L1408) e com o MSBC (BR-L1044 e BR-L1415). Em ambos os casos se observa coerência e progressão no apoio do Banco, segundo as necessidades locais, e reconhecimento por parte dos executores sobre a consolidação da relação de longo prazo com o Banco. O apoio do Banco ao estado do Ceará remonta a 2009 com o Proexmaes I, focado nas lacunas de saúde em serviços de média e alta complexidade. O Proexmaes II também busca promover elementos de gestão e qualidade da rede de saúde como um todo. No MSBC, o primeiro projeto foi voltado ao fortalecimento da atenção básica, enquanto o segundo visa apoiar a média e alta complexidade e a consolidação das linhas de cuidados.
- 3.13 Como em outros setores, a carteira de empréstimos em saúde sofreu atrasos em sua execução. As três operações ativas com o maior nível de desembolso foram todas aprovadas antes do período de avaliação e nenhuma foi finalizada. O programa de Fortalecimento da Gestão da Saúde, Estado de São Paulo (BR-L1376), aprovado em 2013, teve 75% de desembolso até o momento e apresenta alguns avanços na construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e uma unidade hospitalar, e a implementação de um modelo de gestão de redes e um plano de educação em saúde. A segunda operação com o MSBC (BR-L1415), aprovada em 2014 e com 60% dos desembolsos, avançou na construção do hospital de urgências, embora ainda não tenha sido concluída; a operação também financiou três CAPS e um Centro de Especialidades Odontológicas (CEO).

O programa com a Região Metropolitana de Salvador, Estado da Bahia - PROSUS (BR-L1389), aprovado em 2014 e com 51% de desembolso, avançou na construção de Centros Integrados Atenção à Saúde (CIAS), embora várias UBS estão na fase de licitação ou no processo de construção. Os principais fatores que afetaram a execução, além dos atrasos nos processos de aprovação pelo governo, incluem a falta de experiência das unidades executoras em gestão e qualidade do sistema de saúde, o que implicou em uma significativa curva de aprendizado; os ciclos eleitorais nos níveis federal e local que levaram a mudanças de foco e, em alguns casos, mudanças nas equipes executoras; e desafios na implementação das políticas de aquisição do Banco.

- 3.14 Durante o período, foram finalizados dois empréstimos que contribuíram principalmente com o objetivo de ampliar cobertura. Nos dois empréstimos terminados, o Programa de Expansão e Melhoria dos Serviços de Saúde Especializados do Ceará - Proexmaes I- (BR-L1177) e o Programa de Modernização e Humanização da Saúde com o MSBC (BR-L1044), prevaleceram os componentes orientados a aumentar a cobertura. No Ceará, a construção e reabilitação de serviços especializados de saúde de média e alta complexidade, e no MSBC a construção, renovação e equipamento de unidades básicas de saúde, contribuíram a um aumento nos indicadores de acesso à saúde. Em matéria de qualidade e gestão, entretanto, os avanços foram limitados. No Ceará, por exemplo, foram creditadas oito unidades de saúde, das 37 planejadas,⁵⁴ e o financiamento destinado a fortalecer a capacidade de gestão da Secretaria de Saúde reduziu de 24% a 5%. Da mesma maneira, ainda que o programa com o MSBC tenha conseguido alguns avanços em matéria de qualidade, as principais conquistas ocorreram em termos de cobertura.
- 3.15 O progresso em direção à realização dos objetivos estratégicos da EBP tem sido misto e os aspectos da cobertura têm sido priorizados sobre a qualidade. Isto é em parte devido à estrutura de empréstimos. Entre os três tipos de intervenção tipicamente presentes (cobertura, qualidade e gestão), há uma tendência de se priorizar a cobertura envolvendo a construção e/ou renovação de infraestrutura (mais de 80% financiamentos em seis dos nove empréstimos ativos e mais de 70% em outros dois foram alocados em infraestrutura e equipamentos). Essa estrutura se soma às dificuldades de implementar questões inovadoras de gestão e qualidade, como foi o caso dos projetos Ceará e do MSBC. As autoavaliações (PCR) desses projetos destacam a importância de fortalecer os elementos

54 Embora as metas físicas fossem ambiciosas, a experiência permitiu criar a maior rede acreditada do Sistema Único de Saúde (SUS) no país.

de qualidade e gestão para o melhor funcionamento das redes de saúde e, assim, garantir a funcionalidade ideal da infraestrutura. O restante dos empréstimos ativos também foca nos componentes de cobertura, mas destacam algumas ações voltadas para qualidade (está prevista completar a acreditação da rede de saúde no Ceará, assim como a organização de linhas de cuidados em MSBC, Fortaleza e São Paulo).

D. Cobertura escolar, qualidade da educação e ensino técnico

- 3.16 O programa implementado atendeu parcialmente aos objetivos estratégicos. O Banco propôs três objetivos: (i) apoiar o país para alcançar suas metas de cobertura escolar; (ii) melhorar a qualidade da educação; e (iii) preparar os jovens para o mercado de trabalho através do desenvolvimento do ensino técnico. O programa implementado abordou problemas de cobertura e qualidade da educação básica,⁵⁵ mas não incluiu empréstimos com ações específicas para “ampliar a proporção de alunos matriculados em escolas técnicas voltadas para a qualificação profissional”, como havia sido previsto.⁵⁶
- 3.17 O programa implementado concentrou-se em uma carteira de empréstimos herdados, visto que os dois empréstimos aprovados durante o período foram cancelados. O empréstimo SG com o município de Porto Alegre (BR-L1393, US\$80,8 milhões) aprovado em 2016 para melhorias de qualidade, gestão e monitoramento da rede educacional, foi cancelado em 2017 antes de ser assinado, pois a qualificação de capacidade de pagamento do município não permitiu a obtenção de garantia do governo federal. Portanto, um empréstimo NSG aprovado em 2015 para aumentar o acesso às tecnologias de inovação educacional foi cancelado com desembolso de 11%, devido às dificuldades financeiras da empresa. O Banco concentrou-se em executar uma carteira herdada de quatro empréstimos com saldos a serem desembolsados no valor de US\$424,9 milhões no início de 2015, com os estados do Pará (BR-L1327) e Amazonas (BR-L1328) e os municípios de Manaus (BR-

55 Em geral, as intervenções para aumentar a cobertura e melhorar a qualidade seguem a mesma estrutura, em três elementos: (i) construção e reabilitação de centros educacionais (todos os empréstimos SG) e implementação de programas de educação à distância (Pará e Amazonas); (ii) programas de aceleração da aprendizagem, reforço escolar, capacitação docente e/ou aplicação sistemática de testes educacionais (empréstimos SG e NSG); e (iii) ações para melhorar a capacidade de gestão e monitoramento das secretarias de educação - voltado também para o acesso e qualidade (empréstimos SG).

56 Os empréstimos com Pará e Amazonas incluem, por exemplo, ações para ampliar a cobertura do ensino médio, mas resta dúvida se são voltadas para o ensino profissionalizante. Duas CTs (BR-T1294 e BR-T1302) aprovadas em 2014, antes do período sob avaliação e, portanto, não incluídas na carteira da CPE, continham ações relacionadas ao objetivo 3.

L1392) e Florianópolis (BR-L1329). Durante o período, foram aprovadas quatro CTs, ainda em execução, que não estavam diretamente relacionadas com a carteira de empréstimos, mas que ajudaram manter o diálogo setorial (consultar Anexo V).

- 3.18 O programa atendeu a região Norte, uma das que apresenta piores indicadores do país em tema de educação, e buscou se adaptar às condições locais. A educação é um dos setores com maior número de operações na região Norte, com três operações ativas (BR-L1327 no Pará, BR-L1328 no Amazonas, e BR-L1392 em Manaus). Considerando a dispersão das localidades beneficiárias, a distância de algumas zonas e as dificuldades de acesso, o Banco adaptou seu programa e financiou a educação à distância em tempo real por meio do uso de tecnologia de satélite no Amazonas e no Pará. Contudo, no Amazonas não foi levada em conta a dificuldade e custo para manutenção desse tipo de infraestrutura, nem as limitações para contar com os professores necessários para as aulas previstas nos Centros de Educação de Tempo Integral (CETIS).
- 3.19 A execução da carteira de educação apresenta importantes atrasos, em parte relacionados com as dificuldades de trabalho no Norte do país. Nenhum dos 4 empréstimos ativos no início de 2015 concluiu sua execução. O programa mais avançado é o do Pará, aprovado em 2013, cujo nível de desembolso no final de 2018 é de 65%, após de 5 anos de execução. Os programas com o estado do Amazonas e o município de Florianópolis, também com quase cinco anos de execução, têm desembolsos de 44% e 42%, respectivamente. O projeto de Manaus, aprovado em 2014, iniciou os desembolsos em 2017. Alguns problemas de execução são comuns ao restante da carteira (por exemplo mudanças de governo e limitada capacidade institucional), enquanto outros refletem os desafios de trabalho no Norte do país (por exemplo, dificuldades para levar as equipes para as comunidades mais distantes, para identificar lotes disponíveis para construção de novas escolas e para ter professores que cubram as disciplinas necessárias).
- 3.20 Em termos de avanço para o alcance dos objetivos estratégicos, houve maior progresso na ampliação da cobertura escolar do que melhoria da qualidade educacional. Nos três projetos com maior nível de desembolso (Pará, Florianópolis e Amazonas), os principais avanços são na construção e reabilitação de unidades educacionais. Destaca-se o funcionamento (Pará) e expansão (Amazonas) dos centros de educação à distância, que no Pará atende a cerca de 1.400 estudantes de 39 comunidades. Em qualidade educacional e gestão, embora o Grupo BID tenha tentado estabelecer esses temas com os governos subnacionais com os quais tem trabalhado,

apenas existem avanços de implementação no Pará e em Florianópolis. No Pará foi implementada uma metodologia de aceleração da aprendizagem que está sendo adotada mais amplamente pelo estado. Em Florianópolis, há avanços em capacitação de professores e implementação de um sistema de planejamento e gestão fiscal e educacional, mas não há avanços na implementação de sistemas de monitoramento da qualidade de unidades de ensino infantil. No Amazonas, não houve avanço nos produtos associados com a melhoria da qualidade educacional.

E. Expansão e melhoria das condições de água potável e saneamento

3.21 Os objetivos estratégicos eram relevantes, embora estivessem aquém dos problemas identificados no CDC. O CDC, que foi a base para a EBP 2016-2018, identificou quatro grandes desafios para o setor: (i) a cobertura de água potável, que é extensa em nível nacional mas existem enormes disparidades regionais e por faixa de renda; (ii) saneamento básico, onde a cobertura é baixa e apresenta diferenças regionais significativas e por faixa de renda; (iii) qualidade dos serviços existentes, que apresenta altas perdas, paralisações de serviço e baixa qualidade da água fornecida; e (iv) gestão de recursos hídricos e de bacias hidrográficas, que é fraca e apresenta grandes problemas de coordenação. Em resposta, a EBP estabeleceu dois objetivos: expandir a cobertura de água potável e saneamento básico e melhorar as condições dos serviços existentes. Assim, enquanto o Nordeste do país estava passando pela pior seca dos últimos 50 anos, a questão da gestão de recursos hídricos não fazia parte dos objetivos da EBP, embora algumas ações durante o período tenham sido adiantadas (parágrafo 3.24). Os objetivos estratégicos, apesar de seu alcance limitado, foram relevantes principalmente em termos de seu foco inclusive no Norte e Nordeste do país, que são as regiões mais negligenciadas e com maiores desigualdades em termos de cobertura do serviço de água potável e saneamento básico.

3.22 O Banco trabalhou com um programa de empréstimos que, em sua maior parte, foram herdados de períodos anteriores. A carteira ativa de empréstimos incluiu 18⁵⁷ operações no valor total de US\$2,2 bilhões,⁵⁸ operando tanto ao nível estadual como municipal. Grande parte da carteira corresponde à

57 Inclui 15 operações de WSA, uma do antigo SCF, uma do PROCIDADES, que contém principalmente investimentos em água e saneamento, e uma do BID Invest.

58 Este valor inclui: i) o valor original das operações aprovadas entre 2015 e 2018 e ii) os valores a serem desembolsados a partir de 31 de dezembro de 2014, para as operações da carteira herdada.

operações legadas, já que apenas cinco operações (US\$643,4 milhões) foram aprovadas de 2015 a 2018, sendo duas delas NSG. Durante o período, os recursos de várias operações foram cancelados⁵⁹ e uma operação foi cancelada em sua totalidade; o Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal (BR-L1383, US\$150 milhões), aprovada em 2016 e cancelada em 2017 devido à situação fiscal do DF, que não lhe permitiu obter a garantia federal no momento da assinatura do contrato. O programa também incluiu oito CTs aprovadas entre 2015-2018, no valor total de US\$4,75 milhões, cinco de apoio ao cliente e tres de apoio à preparação de empréstimos (BR-T1362, BR-T1321, BR-T1318),⁶⁰ atualmente em negociação. 52% dos recursos aprovados para CT foram focados em gestão ambiental, 21% em cobertura e 13% em tratamento; quase um terço foi direcionado ao Norte e Nordeste do país.

3.23 O programa implementado reflete uma abordagem territorial mais limitada do que a prevista na EBP. Embora a EBP tenha enfatizado a redução de desigualdades regionais, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, a atuação do Banco foi mais concentrada na região Sudeste, onde existem importantes áreas urbanas altamente povoadas. 60% do financiamento aprovado durante o período e 50% dos saldos a serem desembolsados da carteira herdada foram canalizados a esta região.

3.24 O programa implementado também mostra um viés em favor de intervenções para expandir a cobertura de água potável e saneamento básico. Pouco mais da metade do financiamento para o setor (incluindo contrapartida local) durante o período de 2015 a 2018 foi destinada a ampliar a cobertura de água potável e esgoto (53% do financiamento total para o setor). Além disso, as ações de tratamento de águas residuais - que também contribuem para o saneamento básico - receberam 17% do financiamento do setor. Também foram financiadas ações de gestão ambiental⁶¹ (17% dos recursos) e drenagem⁶² (7%), embora não contribuam diretamente para os objetivos estratégicos da EBP. Apenas 6% do financiamento para o setor foi destinado para melhorar a qualidade dos serviços existentes (segundo objetivo estratégico da EBP), por meio de ações destinadas a reduzir as perdas, melhorar o acompanhamento

59 (BR-L1297) PROSAMIM III (8%); (BR-L1166) Tietê III, (1%); e (BR-L1081) Porto Alegre (30%).

60 Apenas uma destas tres está classificada como apoio operativo. Não obstante, o OVE verificou que, até a presente data, as outras duas CTs efetivamente apoiaram empréstimos em preparação.

61 Inclui, por exemplo, a recuperação das fronteiras dos rios, o reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco, parques lineares e obras rodoviárias complementares.

62 Inclui diversas obras, como canais, interceptadores e coletores de água pluviais, entre outras, para reduzir o risco de inundações.

e treinar os operadores. Embora essas atividades estejam diretamente associadas à obtenção de um serviço de maior qualidade, a magnitude das intervenções foi marginal como proporção do financiamento para o setor. Somente no final de 2018 foi aprovado o Programa Municipal de Eficiência (BR-L1503) com o Banco do Brasil (US\$600 milhões), que inclui um componente de US\$100 milhões para projetos municipais com ações para reduzir perdas. Por fim, atividades relacionadas à gestão de recursos hídricos foram financiadas como parte do componente de fortalecimento institucional da COMPESA (BR-L1295) e uma CT (BR-T1351). Não foram financiadas atividades em questões relacionadas ao fortalecimento dos comitês de bacias hidrográficas ou ao desenvolvimento de projetos de PPPs, como havia sido proposto na EBP.

3.25 Uma vez elegível para desembolsos, a execução dos empréstimos tem sido lenta. No total, oito projetos da carteira ativa (a partir de janeiro de 2019) sofreram extensões de prazo (em média 886 dias), devido a três razões principais: (i) a definição do nível de viabilidade dos projetos individuais é fraco, sendo comum que não existem planos executivos ou desenhos finais no início da execução (por exemplo, CAESB, CEDAE). Além disso, algumas agências executoras (por exemplo, BR-L1253), prevendo atrasos nos financiamentos do Banco, antecipam investimentos com recursos próprios, portanto, ao atingir a elegibilidade, os investimentos a serem financiados devem ser reprogramados; (ii) muitos projetos sofrem mudanças nos mecanismos de execução (por exemplo, mudanças de coordenadores e empresas de gestão), juntamente com mudanças ao nível gerencial; e (iii) em alguns casos muito específicos (SABESP), eventos inesperados, como a seca de 2016, obrigou a empresa a redirecionar sua capacidade técnica para enfrentar a emergência.

3.26 Além disso, a situação fiscal dos estados afetou bastante a execução de alguns projetos. É o caso do Programa de Saneamento Ambiental da Baía de Guanabara - PSAM (BR-L1282, US\$452 milhões) aprovado em 2011 e que já desembolsou 22,5% de seu valor. O empréstimo fez parte de um conjunto de projetos com o estado do Rio de Janeiro que foram afetados pela situação fiscal crítica, com sua continuidade suspensa e condicionada pelo Governo Federal à aprovação do regime de recuperação fiscal do estado que não incluiu o PSAM. Por se tratar de um projeto crítico, o Banco realizou prorrogações preventivas (24 meses, até março de 2019).

3.27 Durante o período, houve progresso⁶³ em todas as frentes, mas principalmente em questões de cobertura e tratamento. Em relação à expansão de cobertura, mais de 1.3 milhões de residências foram conectadas à rede de água e saneamento, mais de 360 km de rede foram construídos e 19 estações elevatórias ou de bombeamento foram construídas. Em termos de tratamento, mais de 20 km de emissários e pouco mais de 11 estações de tratamento foram construídos. A ampliação da planta de tratamento Barueri, sob o empréstimo com a SABESP (BR-L1166), permitiu incrementar o volume médio de água tratada, de 14 a 18.7 m³/segundo. apenas uma estação de tratamento foi concluída, em vez das oito previstas. Além disso, como parte do empréstimo com a CAESB (BR-L1215), 10 estações de tratamento das 21 planejadas, foram melhoradas até o momento, embora este projeto ainda esteja em execução (45% de desembolsos). Dos três empréstimos concluídos no período, apenas um está em total alinhamento com a EBP: o Programa de Descontaminação do Rio Tietê, Etapa III (BR-L1166). Tietê III, além de ampliar a planta Barueri, fez com que mais de 750 mil residências adicionais tivessem seus efluentes tratados, superando a meta, e proporcionou conexões domésticas novas ou aprimoradas para mais 1,2 milhões de residências), embora a construção de coletores e interceptores estivesse um pouco abaixo do planejado (88% da meta). e apenas uma das oito estações de tratamento previstas foi concluída. Em termos de melhoria da qualidade dos serviços existentes, Tietê III incluiu um componente para melhorar os processos operacionais e institucionais da SABESP, que apoiou o diagnóstico para melhorias, fortalecimento institucional e sistemas de gestão ambiental e controle de cargas.

3.28 No geral, a contribuição para os objetivos estratégicos foi parcial. Com o programa implementado, houve progresso na cobertura de água potável e saneamento, embora as metas regionais planejadas não tenham sido atingidas. Em termos de melhoria da qualidade dos serviços existentes de água potável e saneamento, o progresso é limitado, dado que as intervenções destinadas a este objetivo representaram cerca de 6% dos recursos direcionados ao setor. Além disso, a magnitude das intervenções do Banco é pequena em comparação às necessidades regionais e nacionais e com a quantidade de investimento próprio dos diferentes executores e empresas do setor.

63 Essa análise incluiu todos os projetos SG que têm pelo menos 45% de desembolso. Destes, 3 estão concluídos, 4 têm 80% ou mais de desembolso, 2 têm mais de 50% e 1 têm 45%.

F. Melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos

3.29 O BID buscou o objetivo de melhorar a eficiência na gestão de recursos públicos, mediante intervenções nos três níveis de governo, sendo o estadual o que recebeu maiores recursos. Entre 2015 e 2018 o Banco aprovou sete empréstimos para estados (US\$356,8 milhões) no quadro do PROFISCO II.⁶⁴ Além disso, foram continuadas as execuções de 30 empréstimos, aprovados entre 2008 e 2014, com saldos para desembolsar de US\$503,4 milhões no início de 2015. Destes 30 empréstimos, cinco foram em nível federal, 23 com estados no quadro do PROFISCO I e dois para programas em nível municipal (PNAFM II y III). O nível estadual recebeu 75% dos recursos durante o período. Entre 2015 e 2018 também foram aprovadas quatro CTs (US\$3,1 milhões),⁶⁵ uma cancelada antes de desembolsar, e todas em assuntos pouco relacionados com a carteira de empréstimos.

3.30 O foco do Banco foi mais estratégico e relevante em nível subnacional, ainda que os montantes por operação, particularmente para estados, tenham sido pequenos devido à complexa agenda de reformas buscada. PROFISCO e PNAFM foram concebidos como contratos “guarda-chuva,” (o primeiro como CCLIP e o segundo como empréstimo de investimento), pelos quais as operações aprovadas estavam sujeitas a um esquema comum que deu coerência às atividades financiadas, e em resposta aos requisitos de integração e modernização financeira subnacional. O montante médio dos empréstimos do PROFISCO foi de US\$25 milhões, com sete projetos de valor igual ou inferior a US\$10 milhões, montante reduzido devido à agenda de reformas. Ainda assim, na maioria dos estados, o Banco foi o único provedor de suporte neste tema. Os montantes do PNAFM I também foram considerados pequenos pelos municípios, por isso no PNAFM II foi aumentado o montante designado a cada município, centrando o apoio em menos municípios, mas com maior capacidade institucional.

3.31 Por outro lado, os empréstimos federais foram esforços, sem maior articulação entre si, afetados por significativos cancelamentos de recursos. Por exemplo, o Programa de Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social II (BR-L1269) buscava contribuir a melhorar a sustentabilidade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social de municípios e a gerar conhecimento para a formulação de

64 Os sete estados são Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Pernambuco e São Paulo.

65 Apoio à erradicação do sub-registro civil no Brasil (BR-T1329), Apoio à Melhora da Administração Pública para a Cidadania (BR-T1332), Fortalecimento da Gestão Fiscal dos Estados do Brasil (BR-T1335) e Fortalecimento da Transparência no Brasil (BR-T1352).

políticas municipais de previdência social. Entretanto, à raiz da desvalorização do real, a crise econômica e as mudanças de autoridades durante a sua execução, foram cancelados 57% de seus recursos. Por isso, os avanços foram significativamente inferiores ao previsto. Os produtos de capacitação para municípios foram cancelados, avançando-se somente na atualização de registros e melhoras de equipamentos informáticos. Apenas um dos empréstimos no nível federal (BR-L1349) do PROFISCO buscou a integração com outros níveis de governo, que é um mandato constitucional. A contribuição à conquista do objetivo estratégico foi limitada também pelos cancelamentos, que oscilaram entre 36% e 84%.

- 3.32 Em nível municipal, o PNAFM deu apoio às reformas fiscais de um grupo importante de municípios. Diferentemente dos empréstimos diretos dos estados, PNAFM é um empréstimo ao Ministério da Fazenda e o Ministério realiza subempréstimos a municípios. Isso permite alcançar municípios que, de outra maneira, não poderiam dispor de recursos do BID, mas por sua vez, faz com que o vínculo com o Banco seja perdido, especialmente em municípios pequenos (nas entrevistas do OVE, vários beneficiários do PNAFM não sabiam que os recursos provinham do BID). O PNAFM contou com três fases: uma primeira em execução entre 2001 e 2012 que beneficiou 60 municípios; uma segunda entre 2010 e 2017 que beneficiou 22 municípios, e uma terceira iniciada em 2017 e que em 2018 designou recursos a 12 municípios, com outros 26 em processo de solicitação de crédito. O PNAFM tem evoluído, com produtos cada vez mais padronizados, e entre as ações apoiadas se avalia com um peso superior às vinculadas a gestão tributária, com relação às ações de planejamento e gestão pública.
- 3.33 O BID continuou desenvolvendo com o PROFISCO um nicho que lhe permitiu chegar a quase todos os estados por meio de produtos padronizados. A necessidade comum dos estados de fortalecer suas administrações financeiras para cumprir com os requerimentos constitucionais e legais de integração e modernização financeira permitiu ao Banco financiar 20 produtos emblemáticos padronizados. Dois deles, a fatura eletrônica e o Sistema Público de Contabilidade Digital, eram de implementação obrigatória por meio de recursos do PROFISCO ou meios alternativos. Foram aprovados empréstimos em todos os estados do país e quatro foram cancelados na região Norte (Amazonas, Roraima, Acre e Amapá) em 2016, antes da assinatura de seus contratos, visto que os estados não conseguiram obter a garantia federal devido à sua situação fiscal. Apesar da flexibilidade para definir os produtos mais adequados para cada estado, a alta padronização em alguns casos gerou problemas de execução em projetos que não

se adaptaram às capacidades das entidades executoras (Rio Grande do Norte (BR-L1207) e Paraíba (BR-L1208)). No PROFISCO II, foi incluído o SIAF de terceira geração, como produto obrigatório. Os produtos emblemáticos contêm o uso de novas metodologias e tecnologias da economia digital (ex. machine learning, big data, auditorias fiscais eletrônicas) e a automatização do processo tributário, para fortalecer as mudanças geradas pela primeira fase.

3.34 O PROFISCO contribuiu com certos avanços em planejamento público em nível estadual, ainda que inferiores ao esperado. Os 11 empréstimos do PROFISCO revisados contam, em média, com três indicadores de resultados relacionados com a melhora do planejamento e gestão pública. Os resultados alcançados são mistos, estando em um extremo Pernambuco, Paraíba e Rio de Janeiro que alcançaram ou superaram a meta em três ou mais indicadores, e no outro extremo São Paulo e Sergipe (sem avanços em nenhum) e Tocantins (sem informação para acompanhamento). Os indicadores para monitoramento foram heterogêneos, incluindo assuntos relacionados com planejamento (ex. diferença entre o valor de arrecadação previsto e realizado), gestão de recursos humanos (ex. nível de satisfação de servidores públicos) e eficiência de processos (ex. tempo médio para inscrição cadastral). Como resultados em planejamento se destaca o cumprimento de 75% das metas do plano estratégico organizacional do Rio de Janeiro, ou a incorporação de tecnologias mais ágeis e econômicas em Pernambuco (embora não tenham alcançado as metas vinculadas à satisfação de públicos, assim como no Maranhão). Em PROFISCO II, sob o componente tributário, também foram incluídas ações que visam melhorar o clima de negócios, através do aumento da qualidade e quantidade de serviços oferecidos às empresas e contribuintes, e simplificar os processos de abertura de novos negócios e pagamento de impostos. No entanto, no final de 2018, dos sete empréstimos aprovados, apenas um (BR-L1502) havia atingido elegibilidade, portanto, ainda é cedo para determinar a eficácia deste apoio.

3.35 Na promoção da sustentabilidade fiscal subnacional (segundo resultado esperado da EBP), os produtos de administração tributária prevaleceram sobre os de gestão e controle de despesas. O componente tributário de empréstimos do PROFISCO absorveu em média 40% dos recursos, e em 10 dos 23 estados foi o componente com mais recursos. O componente para controle de despesa foi em média de somente 10,5% dos recursos. Três razões ajudam a explicar isso: (i) os produtos relacionados à gestão fiscal pública (GFP) são em geral mais custosos de implementar, e requerem mudanças de cultura e procedimentos em ambientes geralmente estáticos e com processos arraigados; (ii) as equipes

de projetos eram principalmente profissionais da área de ganhos; e (iii) as reformas de GFP geram impactos no médio e longo prazo, a diferença das reformas tributárias, cujos benefícios costumam ser visíveis mais rapidamente. Isso somado à ausência de um enfoque integral baseado em sustentabilidade fiscal, se traduziu em um desequilíbrio entre os componentes de ganhos e despesas.

3.36 O BID contribuiu com o aumento da arrecadação estadual, mas não são observados avanços pelo lado das despesas. Mediante implementação de oito produtos emblemáticos para o aumento em arrecadação (p. ex. fiscalização em trânsito de mercadorias, fatura eletrônica, registro de contribuintes), o PROFISCO contribuiu com o aumento da arrecadação ao facilitar as taxas do transporte de mercadorias, reduzir a evasão fiscal e ter um controle real do volume de negócios das empresas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, a fatura eletrônica (implementada em 12 estados com apoio do PROFISCO e no resto dos estados com recursos próprios) permitiu reduzir a taxa de evasão fiscal de 32% a 25% entre 2010 e 2017. Em alguns estados (Rio Grande do Norte, Paraíba, Rio Grande do Sul e São Paulo) foram registrados avanços em produtos para melhorar o controle de despesas, mas não há evidência de que PROFISCO tenha contribuído para racionalizar ou buscar maior eficiência nas despesas. Isso explica em parte por que, apesar de ter participado no programa e ter aumentado a sua arrecadação, estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul entrarão em estado de calamidade devido à rigidez de seus gastos públicos, particularmente em pensões e salários. No PROFISCO II, se buscou corrigir essa situação estabelecendo como objetivo principal “contribuir com a sustentabilidade fiscal”, e se designam recursos em forma mais equilibrada, dando-lhes, em média, 30% dos recursos ao componente tributário e 20% ao gasto.

3.37 Os municípios que receberam financiamento do PNAFM II tiveram um desempenho superior em arrecadação em relação a aqueles que não receberam o programa. A maioria dos municípios beneficiários do PNAFM II se concentrou na administração integrada ao controle territorial (61% dos municípios desenvolveram algum produto associado) e em melhoras da eficiência e eficácia da administração tributária (a metade investiu recursos em produtos relacionados). Estimativas do Ministério da Fazenda indicam que os municípios participantes do PNAFM II arrecadaram 6% mais de IPTU e ISS que os municípios não participantes. Em controle dos gastos, 21,4% dos municípios destinaram recursos para melhorar a eficiência e eficácia da gestão de material e patrimonial e 18%

desenvolveram algum produto para melhorar a eficiência e eficácia da administração orçamentária e financeira, ainda que não haja evidências quanto aos resultados.

3.38 Um resultado adicional do apoio foi a promoção de entidades de discussão e cooperação entre estados, municípios e governo federal. O Banco ajudou a fortalecer dois fóruns permanentes de intercâmbio de experiências para a coordenação tributária: a Comissão de Gestão Fazendária (COGEF) no âmbito estadual e a Coordenadoria de Gestão de Pessoas do PNAFM (COGEP) no âmbito municipal. A COGEF foi criada em 2008 e busca garantir a eficácia do PROFISCO, fomentar melhorias na gestão fiscal, e desenvolver a rede de monitoramento e avaliação dos estados. A grande vantagem deriva da adoção de ações coordenadas e alinhadas pelos estados, permitindo uma implementação mais rápida e eficaz, e oferecendo homogeneidade ao sistema tributário. A rede permite que se compartilhem experiências, termos de referência, acompanhamento de resultados, ferramentas inovadoras e boas práticas. A COGEF é uma referência na região como mecanismo incentivador e de apoio a reformas públicas. Ainda que a repercussão da COGEP não tenha sido tão forte quanto a COGEF, também se trata de um foro importante e que contribui com o êxito das reformas fiscais municipais.

G. Áreas de diálogo

1. Energia

3.39 Apesar de não ter sido estabelecido um objetivo estratégico nesta área, o Grupo BID teve uma importante carteira de operações, principalmente impulsionada por um maior número de operações voltadas para financiamento de projetos privados. No caso do setor público, a ação do Banco tem consistido principalmente em empréstimos com o objetivo de apoiar planos de investimento de empresas de energia estatais para melhorar a confiabilidade do fornecimento de energia elétrica. Em 2017, foi aprovado um empréstimo para apoiar os investimentos da empresa CELESC de Santa Catarina (BR-L1491, US\$276 milhões), ao qual são somados dois empréstimos com a empresa do Rio Grande do Sul (CEEE) aprovados em 2012 para investimentos em geração e transmissão (BR-L1303, US\$88,6 milhões), e distribuição (BR-L1303, US\$135,5 milhões), mas que no início de 2015 ainda faltavam 93% e 72% para serem desembolsados. No marco da reativação do trabalho com o BNDES através do CCLIP de 2016, foi aprovada uma operação SG (BR-L1442, US\$750 milhões) para apoiar linhas de financiamento do BNDES focadas em projetos privados de energias renováveis

e eficiência energética.⁶⁶ Portanto, o BID Invest teve uma participação mais ativa durante o período apoiando projetos de energias renováveis, em conjunto com bancos públicos, e por meio de uma combinação de produtos financeiros inovadores, incluindo empréstimos integrados e sênior em moeda local, garantias parciais, e garantias totais para cobrir a emissão de debêntures (títulos). Durante 2017-2018, foram aprovadas 4 operações (US\$375 milhões) para apoiar o desenvolvimento de uma usina fotovoltaica (195 MW), três complexos de parques eólicos (430 MW), além de uma operação por US\$288 milhões para uma central termoeletrica de ciclo combinado (1.516 MW) e suas instalações relacionadas.⁶⁷

- 3.40 Foram registradas melhorias na confiabilidade do sistema elétrico do Rio Grande do Sul, embora os resultados em geração tenham sido afetados pelos períodos de estiagem prolongados vividas pelo país. Os dois empréstimos com CEEE já foram desembolsados. Em distribuição de energia, as interrupções caíram de 26,9% em 2010 para 17,9% em 2017 (meta: 21,5%), enquanto as frequências de cortes de energia passaram de uma média de 15,8 vezes em 2010 para 10,5 em 2017, também superando a meta revista (13,66). Não obstante, as perdas totais de energia reduziram modestamente de 18,74% em 2010 para 17,5% em 2017 (meta: 12,38%), principalmente pelo aumento de perdas não técnicas que compensaram as diminuições de perdas técnicas. A segunda operação focada em geração e transmissão teve resultados mistos. A energia gerada pelos investimentos apoiados diminuiu a uma média de 78 GWh durante 2015-2017, bem abaixo da meta estabelecida (118,26 GWh), devido principalmente aos períodos de estiagem prolongados na área de influência do projeto. Contudo, no âmbito de transmissão, o número de subestações com níveis adequados de tensão aumentou e o número de transformadores operando acima da capacidade reduziu. A taxa de interrupção forçada reduziu de 2,59% para 1,21%, abaixo da meta de 2%.
- 3.41 O apoio a projetos privados permitiu a ampliação da capacidade instalada de energias renováveis, embora os esforços no âmbito de eficiência energética não tenham apresentado os resultados esperados. Dos projetos do BID Invest, a etapa apoiada (195 MW) de uma usina fotovoltaica que será a de maior capacidade de LAC, bem como um complexo de parques eólicos (207 MW) estão em operação comercial. Outro complexo de parques

66 Em 2019, também havia sido aprovada uma operação de investimento não reembolsável (BR-X1018, US\$10,1 milhões) para apoiar o desenvolvimento do mercado de financiamento para investimentos em eficiência energética em edifícios. A carteira no setor também inclui duas CTs para apoiar a estrutura operacional da Furnas Centrais Elétricas S.A (BR-T1283) aprovada em 2013 e outra para apoiar o estado de São Paulo na diversificação de sua matriz energética (BR-T1340).

67 Esta operação incluiu apoio de ENE, como parte da equipe do projeto.

eólicos com o mesmo cliente (195 MW) está prestes a entrar em operação, enquanto uma operação de garantia para parques eólicos não chegou a ser assinada. O empréstimo SG para o BNDES desembolsou rapidamente seus recursos porque financiou, em parte importante, projetos grandes de forma retroativa. Especificamente, os parques eólicos receberam apoio em quatro complexos, com uma capacidade total de 778 MW, três dos quais (555 MW) estavam em operação comercial no momento dos desembolsos. O último complexo (223 MW) já estava construído no momento do desembolso e apenas sua entrada em operação estava pendente. Um dos parques já financiados pelo BNDES e selecionados para financiamento retroativo do BID foi com um cliente do BID Invest, para o qual havia sido aprovada uma garantia em 2018, no entanto, essa última operação não chegou a ser assinada e foi cancelada. Não há evidências de que os setores público e privado do Grupo BID tenham sido coordenados nessas operações. Embora o empréstimo com o BNDES considerasse financiamento para projetos de eficiência energética de média e grande escala, na prática, não houve maior demanda de financiamento, devido à situação econômica do país e ao menor nível de desenvolvimento deste mercado, pelo qual a totalidade de recursos do empréstimo acabou sendo utilizada para financiar projetos de energias renováveis.⁶⁸ Nesse mesmo contexto, a operação de investimento reembolsável (BR-X1008) para desenvolver o mercado de financiamento para investimentos de eficiência energética em edifícios, apesar de aprovada em 2009, desembolsou apenas 11%.⁶⁹

68 Embora o programa não tenha estabelecido valores específicos para cada tipo de projeto, era previsto que aproximadamente 10% dos recursos fossem destinados a projetos de eficiência energética.

69 Mais recentemente, o BID lançou, em parceria com instituições financeiras locais, um projeto por US\$25 milhões para fornecer seguros contra riscos nos rendimentos para pequenas e médias empresas que desejam investir em projetos de energia solar distribuída e eficiência energética.

04

Conclusões e Recomendações

- 4.1 Os objetivos estabelecidos pelo Grupo BID para o período 2016-2018 foram relevantes e estiveram alinhados com as prioridades do governo, apesar de terem sido amplos, considerando o número de possíveis áreas de cooperação consideradas. Apesar do esforço para definir uma EBP mais focada do que no período anterior, a EBP 2015-2018 acabou incluindo a maioria dos objetivos estratégicos e setores prioritários da EBP anterior. A definição ampla de potenciais áreas de apoio permitiu que o programa implementado se enquadrasse sem dificuldade nas áreas da EBP, embora uma parte importante das aprovações foram em áreas de diálogo onde o Grupo BID não tinha definido objetivos estratégicos (por exemplo, energia, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano, turismo, agricultura). Abordagens de implementação (fortalecimento das PPPs, desenvolvimento econômico sustentável das áreas metropolitanas e redução das desigualdades socioeconômicas regionais), que foram incluídas pela primeira vez na EBP, foram difíceis de implementar. Por exemplo, o aprofundamento do trabalho nas regiões com maiores desigualdades (Norte e Nordeste) foi limitado. Como no período de avaliação anterior, 30% dos valores de empréstimos aprovados junto a entidades subnacionais durante 2015-2018 estavam concentrados na região Nordeste. No entanto, as aprovações na região Norte diminuíram significativamente (de 13% para 2%), enquanto a região Sul passou de concentrar 16% dos valores aprovados com entidades subnacionais (2011-2014) para 28% (2015-2018).
- 4.2 O programa 2015-2018 se desenvolveu em um contexto particularmente complexo, diante do qual o BID ajustou o seu programa e sua forma de intervenção. O estabelecimento de tetos de endividamento subnacionais e ajustes nos critérios para a concessão da garantia soberana foram traduzidos para o BID em uma redução significativa na demanda por financiamento subnacional e na necessidade de ajuste do modelo de negócios com base no financiamento direto para estados e municípios. O BID respondeu ajustando seu programa para reativar o trabalho com intermediários financeiros públicos, aprovando entre o final de 2016 e 2018 quatro empréstimos com três entidades (BNDES, FINEP, Banco do Brasil) por US\$2.700 milhões. Esses empréstimos representaram 53% do total de aprovações SG durante o período de avaliação. Além da importância dessas operações para atingir o nível de aprovações previsto na EBP, o Banco tem buscado com elas ampliar a variedade e cobertura dos clientes, ao mesmo tempo em que reduz os custos de trabalho transacional no país.
- 4.3 Embora ainda seja cedo para determinar a eficácia das operações com intermediários financeiros públicos, a adicionalidade do Banco foi mista até o momento. As

primeiras operações no âmbito do CCLIP apoiam grandes linhas de financiamento do BNDES já consolidadas (energias renováveis e PMEs) e na primeira operação, recursos do BID financiaram principalmente projetos de energia eólica de forma retroativa. Atualmente, é explorada a possibilidade de operações em linhas de financiamento menos desenvolvidas pelo BNDES, nas quais o BID tem maior participação no suporte técnico para estruturação. No caso da operação com o Banco do Brasil, são identificados elementos mais claros de adicionalidade. A operação busca expandir uma pequena linha de financiamento do Banco do Brasil com os municípios, uma vez que vinha trabalhando principalmente com estados. Além disso, o BID apoia ativamente o fortalecimento das capacidades institucionais do Banco do Brasil para a concepção e supervisão do programa.

- 4.4 Apesar das restrições, o Banco encontrou espaços para emprestar a governos subnacionais. Em 2016, por exemplo, o Banco aprovou sete empréstimos diretos com entidades subnacionais correspondentes a operações que começaram a ser preparadas entre 2013-2015. Além disso, a segunda linha de crédito condicional (CCLIP) do PROFISCO foi aprovada em junho de 2017 para até US\$900 milhões (BR-X1039), dos quais US\$356,8 milhões foram aprovados durante 2017-2018. Assim, os empréstimos PROFISCO representaram mais da metade (54%) do número de empréstimos com entidades subnacionais durante 2015-2018.
- 4.5 No nível federal, o Banco trabalhou para construir oportunidades de diálogo sobre questões setoriais e operacionais, especialmente a partir de 2016, embora ainda haja espaço para fortalecer seu posicionamento. O diálogo no nível federal resultou em operações de CT em setores com carteira ativa e permitiu adequar o programa de trabalho sem modificar a EPB. No entanto, ainda há espaço para maior apoio nas reformas de políticas (por exemplo, energia), para maior articulação do trabalho no nível subnacional com o nível federal (por exemplo, turismo) e para desenvolver novas oportunidades de apoio ao governo em questões políticas emergentes e com implicações de longo prazo para o país através do uso de instrumentos como CT, produtos de conhecimento e taxa de serviço (fee for service).
- 4.6 A maior presença do BID Invest em operações focadas em setores diferentes do TFFP é positiva e tem elementos de adicionalidade. Os valores NSG aprovados durante o período dobraram em relação ao período 2011-2014. Diferentemente do período anterior em que as operações NSG se concentraram nas operações de financiamento ao comércio exterior (TFFP), após a reorganização das janelas do setor privado do Grupo BID em 2016, os montantes aprovados do

NSG foram concentrados em energia (42%), mercados financeiros (23%), agricultura (12%) e água e saneamento (11%). O BID Invest encontrou espaços de participação principalmente em energia renovável e apoio às PMEs.

- 4.7 A coordenação entre o BID e o BID Invest ainda é incipiente. Não há maior evidência de coordenação entre as duas instituições nas áreas em que ambos trabalharam durante o período, nem da aplicação de critérios que definem os casos em que se justifica a utilização do financiamento do SG e do NSG para os mesmos fins. A maior presença da equipe do BID Invest no país e a abertura do novo escritório do Grupo BID em São Paulo em 2017 contribuíram para o aumento da atividade do BID Invest.
- 4.8 O uso de instrumentos foi limitado durante o período de avaliação. Por preferência do governo federal, os empréstimos para investimento têm sido o principal instrumento utilizado pelo BID para apoiar entidades subnacionais. Durante o período de 2015-2018, todo o financiamento subnacional direto foi canalizado por meio de empréstimos de investimento específicos e empréstimos para obras múltiplas. No final do período em análise, (dezembro de 2018) foi aprovado um único empréstimo com base em resultados (PBR), sendo também o único empréstimo a nível federal. O Banco também vem explorando o possível uso de garantias. Essas experiências, bem como o uso de abordagens programáticas em alguns setores (por exemplo, CCFIP PROFISCO), podem servir como base para promover um uso mais amplo dos instrumentos de empréstimo disponíveis, diferenciando por tipo de projeto e nível de sofisticação e experiência de trabalho com o Banco dos executores. A carteira de CTs, executada majoritariamente (80%) pelo Banco, tem sido utilizada principalmente para apoiar agendas setoriais e, em menor medida, para apoiar a gestão do programa.
- 4.9 As ações implementadas pela CBR desde a segunda parte do período de avaliação para gerenciar o tamanho da carteira e melhorar sua execução tiveram resultados positivos no desempenho da carteira. O cancelamento de 15 empréstimos (US\$791,8 milhões) que estavam pendentes de assinatura e de recursos não comprometidos ou utilizados em empréstimos em execução por cerca de US\$200 milhões estavam entre as medidas mais importantes realizadas no período. Assim, entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, o número de empréstimos ativos foi reduzido de 123 para 97. Além disso, o percentual de projetos com classificação satisfatória nos relatórios de monitoramento do andamento dos projetos do Banco (PMR) passou de 45% em 2015 para 88% em 2018.

4.10 Apesar destes avanços, no final de 2018 uma parte importante da carteira ativa tinha extensões de prazos. No final de 2018, havia 17 empréstimos aprovados entre 2017 e 2018 com assinatura pendente e, dos 80 empréstimos assinados, 43% tinham prorrogações em seus desembolsos com média de 28,9 meses. Segundo os executores entrevistados, há vários fatores que atrasam a implementação dos projetos. Entre as mais comumente mencionadas estão as dificuldades de utilização das regras de aquisições do Banco, particularmente em casos de capacidade institucional limitada ou de executores trabalhando pela primeira vez com o Banco, a complexidade da execução de projetos que envolvem diversos atores e exigem um alto nível de coordenação, a falta de estratégias de execução em projetos de infraestrutura e o uso da modalidade de múltiplas obras.

4.11 Com base nos resultados desta avaliação, o OVE recomenda:

- 1. Definir um modelo de negócio diferenciado para trabalhar com cada tipo de mutuário - governo federal, estados, municípios, setor privado e entidades financeiras públicas - que estabeleça aspectos-chave de trabalho com cada um.** Aspectos como: (i) objetivos que o Grupo BID busca alcançar, (ii) condições de engajamento; (iii) possível uso de instrumentos; (iv) áreas que requerem atenção ou apoio particular; (iv) fatores de sucesso no trabalho com cada mutuário que podem ser replicados; e (v) a maneira pela qual serão articuladas atividades que exigem a participação de outros mutuários.

Como exemplo, no nível federal, o objetivo pode incluir (i) posicionar o Banco como parceiro estratégico em questões-chave emergentes e com implicações de longo prazo para o país, nas quais o Banco possui experiência e conhecimento. Para isso, deve-se usar instrumentos como CT, fee for service e até mesmo empréstimos, na medida em que permitem alavancar recursos, conhecimento ou boas práticas, e (ii) definir diretrizes políticas que orientem as intervenções no nível subnacional e permitam maior articulação entre o nível federal e os subnacionais.

- 2. Consolidar os esforços de gestão do tamanho da carteira e explorar novos mecanismos para acompanhar os executores, considerando suas capacidades institucionais, a fim de melhorar a execução dos projetos.**

- 3. No marco de novas aprovações, promover maior uso dos instrumentos de empréstimo disponíveis, considerando o tipo de projeto e a experiência e capacidade dos órgãos executores.**
- 4. Fortalecer a coordenação entre o BID e o BID Invest e a concordância em casos em que se justifica a utilização do financiamento SG e NSG para os mesmos fins.**
- 5. Enfatizar, nos trabalhos setoriais a nível subnacional, os aspectos de controle e a qualidade da despesa, considerando o contexto de restrição fiscal no qual a próxima EBP será desenvolvida.**

Escritório de Avaliação e Supervisão – OVE

Fundado em 1999 como um escritório de avaliação independente, o OVE avalia o desempenho e os resultados do desenvolvimento das atividades do Grupo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Grupo BID). Estas avaliações procuram fortalecer o Grupo BID através de aprendizagem, prestação de contas e transparência. As avaliações são divulgadas ao público, de acordo com as políticas do Grupo BID, a fim de compartilhar as lições aprendidas com a região e com a comunidade de desenvolvimento em geral.



iadb.org/evaluacion



facebook.com/idbevaluation



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)