



Desenvolvimento do Sistema de Custos do Estado de São Paulo: Papel do FMI

Israel Fainboim e Victor Holanda

Outubro de 2013

Conteúdo da Apresentação

- I.** Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?
- II.** Quais as questões havia a necessidade de desenvolver consenso entre as partes antes de iniciar o desenvolvimento do sistema?
- III.** Quais são os desafios que o projeto enfrentou (e enfrenta) e como superá-los?

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- Este é o primeiro projeto de custo em nível internacional que conta com o envolvimento do Departamento de Assuntos Fiscais (Fiscal Affairs Department - FAD) do FMI
- O FAD tem prestado apoio através de projetos de assistência técnica para vários países que estão implementando ou melhorando seus orçamentos por programas/resultados; desenvolvendo uma estrutura de gastos em médio prazo; construindo sistemas de informação de gestão financeira integrados (IFMIS), e adotando os padrões internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), mas não havia, dentre os projetos de assistência técnica, nenhum projeto de desenvolvimento de sistema de custos.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- O projeto de Custos do Governo do Estado de São Paulo se encontra na intersecção de várias destas iniciativas: melhoria do sistema de contabilidade; desenvolvimento de orçamento por resultados; e utilização de informações contábeis oriundas dos sistemas de informações “estruturados”. Esta iniciativa também poderá motivar melhorias nessas áreas.
- Isso torna qualquer projeto de sistema de custos tanto interessante quanto desafiador. A Nota Técnica I preparada para o projeto de custos do Governo do Estado de São Paulo ilustra como algumas dessas disciplinas apoiam parcialmente este tipo de projeto.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- O interesse por parte FMI em apoiar medidas para melhorar a qualidade dos gastos tem aumentado ao longo dos anos, sobretudo durante a crise financeira.
- Em 2009, o FAD publicou um livro sobre orçamento por resultado, levantando questões que se encontram nas áreas fronteiriças de pesquisas nesse campo, tendo avaliado algumas experiências internacionais.
- Em 2013, o FAD também publicou um livro sobre Gestão de Finanças Públicas, onde foram apresentadas as mais recentes análises e discussões sobre assuntos como o MTEF (Medium-Term Expenditure Framework) e a gestão de investimentos públicos.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- O interesse crescente, por parte do FAD, em ajudar a melhorar a qualidade dos gastos tem se refletido na criação e expansão de uma Divisão de Políticas de Gastos, que começou como uma pequena unidade trabalhando basicamente com questões relacionadas às aposentadorias.
- Esta divisão cresceu e agora conta com uma equipe composta de 12 pessoas que pesquisa esse tema em setores como Educação e Saúde e outros assuntos, como as PPPs. A equipe já utilizou a Análise de Envoltória de Dados (Data Envelopment Analysis-DEA) para identificar as unidades mais eficientes entre aquelas unidades com estruturas organizacionais semelhantes que prestam os mesmos serviços.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- O sistema de orçamento por resultado tem utilização limitada se não houver informações suficientes sobre o custo dos bens e serviços. Análises de impacto e eficácia em termos de custos não podem ser desenvolvidas na ausência de informações confiáveis sobre o custo dos programas.
- Microeconomistas, especialistas em orçamentos públicos e políticos frequentemente usam os termos “eficiência”, “economia”, ou “custo-efetividade”, supondo que as dimensões do desempenho possam ser facilmente mensuráveis.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- Em países altamente descentralizados (Brasil, Colômbia) a maioria dos serviços públicos são prestados a nível sub-nacional (estadual) e não a nível nacional ou federal. Portanto, o sistema de orçamento por resultado e a mensuração de custos fazem mais sentido nesse nível (uma questão levantada por Beryl Radin há dez anos, mas largamente ignorada).
- O nível nacional basicamente se responsabiliza pela prestação de serviços de “contingent capacity” tais como serviços de defesa nacional ou de emergência) ou serviços heterogêneos (tais como justiça), onde é difícil avaliar o custo dos serviços

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

Como já foi mencionado frequentemente, o custeio tem várias utilidades, incluindo:

- 1. Planejamento**
- 2. Preparação do orçamento**
- 3. Controle de custos**
- 4. Avaliação do desempenho**
- 5. Avaliação de programas**
- 6. Definição de reembolsos e fixação de preços e tarifas**
- 7. Tomada de decisão**



I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- As informações de custos podem ser utilizadas para relacionar a verba aos resultados a fim de aprimorar a eficiência técnica e/ou de alocação nas seguintes situações:
 - nas estimativas de gastos no médio prazo;
 - na formulação de metas de desempenho;
 - como base para a alocação de verbas por fórmula ou para a versão “comprador-fornecedor” da alocação de verbas por fórmula.
- Para a priorização das despesas, o custeio dos programas ou subprogramas é de fundamental importância, pois permite a análise de custo-benefício ou custo-efetividade.

■

I. Por que o FMI estão envolvidos no Projeto de Sistema de Custos para o Governo do Estado de São Paulo?

- A informação comparada de custos tende a ser enfatizada em modelos de ornamentação por resultado que visam a aumentar eficiência e custo-efetividade ao incluir metas de economia dentro das metas de desempenho, ou em fórmulas de alocação de verbas (por meio de benchmarking transversal de custos).
- A necessidade de fazer o custeio no nível de cada produto significa que a tarefa de alocação indireta de custos será mais laboriosa do que no caso do custeio de programas.
- Funções de custo (relações entre custo e produtos, ou custos unitários) podem ser utilizadas para este propósito.

I. Por que o FMI está interessado em apoiar o desenvolvimento do Sistema de Custo do Estado de São Paulo ?

- A fonte mais importante de incerteza na relação custo-produto é a heterogeneidade de serviços (que impede o uso de fórmulas de alocação de verbas baseadas em custos, e o estabelecimento de metas). A incerteza também ocorre nos serviços de contingência e impede o costeiro destes serviços.

Um Sistema de Custos bem construído deve ter em conta que existem custos que não são relevantes para algumas decisões:

- Custos conjuntos não são relevantes para a tomada de decisões e não devem ser alocados aos produtos/resultados.
- Os custos fixos não são relevantes para as decisões relativas ao aumento (ou redução) dos programas na margem, mas podem ser parcialmente relevantes nas decisões sobre encerrar ou não os programas.
- Custos irrecuperáveis (afundados – “sunk costs”) nunca são relevantes para as decisões.

Comparação entre produção industrial e serviços públicos

Produtos	Serviços
• Tangíveis • Podem ser armazenados • O cliente é um consumidor • Especificação e controle de qualidade mais fáceis • Especificação mais fácil de custos e relações de insumo-produto	• Intangíveis • Não podem ser armazenados • O cliente é um coprodutor • Especificação e controle de qualidade mais difíceis • Especificação mais difícil de custos e relações de insumo-produto

II. Consenso

- **Identificar uma metodologia útil, factível e que pudesse ser implantada em um espaço relativamente curto de tempo**
- **Seja sustentável, tenha credibilidade e aceitação**
- **Seja usado na tomada de decisão em diversos níveis gerenciais**
- **Ser implementável na situação de SP**

II. Consenso – Quais Perguntas Precisamos Responder (1)

■ 1) Qual Objeto de Custo é o mais adequado?

- Serviço
- Programa
- Unidade Administrativa

Consenso: Serviço (É o que os cidadãos percebem; Programa e Unidade Administrativa são também importantes)

■ 2) Qual Centro de Custo é Mais Adequado?

- Unidade Orçamentária
- Unidade Administrativa (escola, hospital, penitenciária)
- Região

Consenso: Unidade Administrativa (A unidade que prove o serviço: escola, hospital, penitenciária, etc.)

II. Consenso – Quais Perguntas Precisamos Responder (2)

- 3) Devemos apropriar todos os custos diretos e indiretos, fixos e variáveis?

Consenso: Diretos (ordem natural e relação custo benefício favorável:

- 4) Deve ser implantado o sistema para todos de uma vez ou trabalhar com pilotos?

Consenso: Piloto (devido a complexidade do projeto e a necessidade de pessoas com habilidades específicas; entretanto a concepção do modelo é global, ou seja, produção de info padronizada para todas as secretarias)

- 5) Qual o tipo (analítico, sintético) e periodicidade de relatório (mensal, trimestral, quadrimestral, anual)?

Consenso: Sintético, trimestral

II. Consenso – Quais Perguntas Precisamos Responder (3)

■ 6) Quais objetivos são mais importantes ?

- Melhoria do orçamento
- Melhoria de processos
- Contratualização de metas
- Prestação de contas
- Controle

Consenso: Mensurar os custos dos serviços públicos

■ 7) Quais clientes devem ser atendidos prioritariamente?

- Sociedade
- Governador
- Fazenda, Planejamento e Gestão
- Legislativo
- Controle Externo
- Secretários setoriais
- Gestores

Consenso: Gestores

II. Consenso – Quais Perguntas Precisamos Responder (4)

■ 8) Qual estratégia de comunicação adotar?

- Priorizar a comunicação interna
- Priorizar a comunicação externa

Consenso: Priorizar a comunicação interna

■ 9) Qual método de custo adotar ?

Consenso: Método da apropriação direta

■ 10) Onde buscar as informações ?

- Sistemas estruturantes (SIAFEM, Folha, SAM)
- Sistemas corporativos internos
- Fontes externas

Consenso: Sistemas estruturantes e sistemas corporativos

II. Consenso – Quais Perguntas Precisamos Responder (5)

- 11) Quem é responsável pela geração da informação de custo?
 - SEFAZ
 - Secretaria setorial
 - Entidade
 - Unidade Administrativa

Consenso:

SEFAZ: normativo, supervisão e controle de qualidade

Gestores: relatórios gerenciais e fidedignidade da informação

II. Resultado do Consenso

- O sistema de custos do serviço público do Estado de São Paulo objetiva calcular o custo do “serviço” prestado, por centro de custo (hospital, escola, penitenciária, etc.), usando o método da apropriação direta e buscando os dados nos sistemas estruturantes e corporativos já existentes.
- Numa primeira fase, será dada prioridade a produção de relatórios sintéticos trimestrais para apoio à gestão interna e com ênfase na melhoria de prestação interna.
- A definição dos serviços a serem custeados deve estar alinhada com as ações do PPA.
- Cabe à SEFAZ a normatização , supervisão e controle de qualidade da informação gerada e ao gestor a produção de relatórios gerenciais de custo.

III. Quais os desafios que o projeto enfrentou (enfrenta) e como superá-los?

III. Quais os desafios que o projeto enfrentou (enfrenta) e como superá-los?

■ Da teoria para as ações

■ Organizacionais:

- Manter a cooperação dos Órgãos centrais.
- Mobilizar o apoio da alta administração nos Órgãos/Secretarias.
- Comunicação, comunicação, comunicação.

III. Quais os desafios que o projeto enfrentou (enfrenta) e como superá-los?

■ Da teoria para as ações

■ Técnicos:

- Transformar as políticas em diretrizes e orientações.
- Transformar as normas contábeis em instruções programáveis.
- Coletar e processar os dados sobre as secretarias piloto.
- Desenvolver e testar relatórios protótipos.
- Generalizar a prática para todo o Governo

III. Quais os desafios que o projeto enfrentou (enfrenta) e como superá-los?

- **São necessários conhecimentos e habilidades:**
 - Dominio e conhecimento de orçamento por resultados
 - Especialistas nos serviços públicos – produção, quantificação e avaliação da qualidade dos serviços;
 - Economistas – teoria e conceitos;
 - Contabilistas – mensuração contábil, financeira;
 - Pesquisadores operacionais – modelagem da entrega dos serviços;
 - Técnicos e analistas de sistemas de informação – processamento e coleta de dados
- **Necessidade de uma gestão de projeto forte para assegurar a cooperação interdisciplinar**

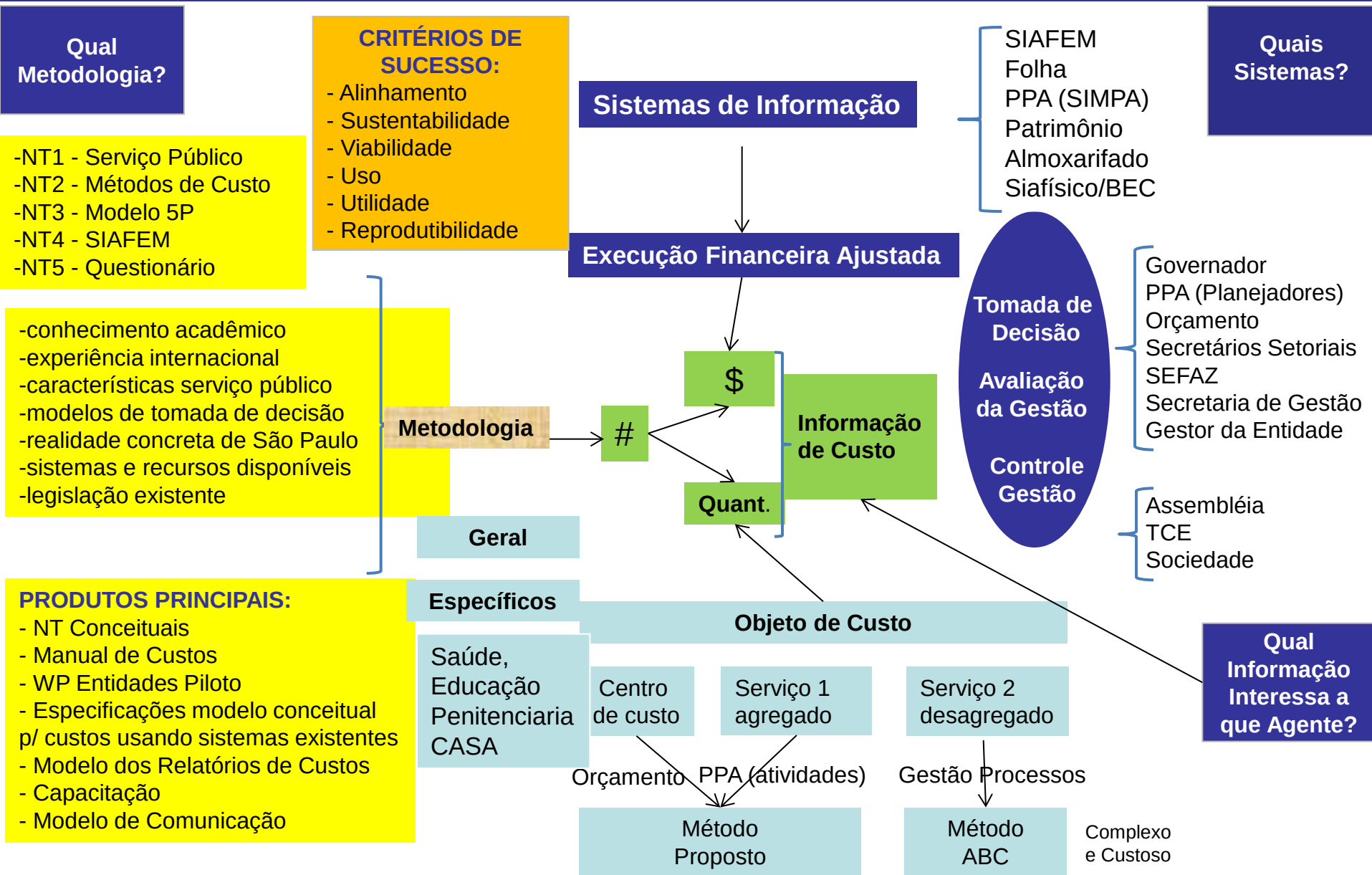
III. Quais os desafios que o projeto enfrentou (enfrenta) e como superá-los?

- **Normas de custos - Para assegurar a validade e confiabilidade da informação de custos**
- **Reforça a necessidade de Padrões internacionais**

Lições aprendidas:

- **Gradualismo: Sistema Básico, intermediario e Avançado**
- **Desenvolvimento de Capacidades**

Modelo Lógico Conceitual do Sistema de Custos dos Serviços Públicos de São Paulo

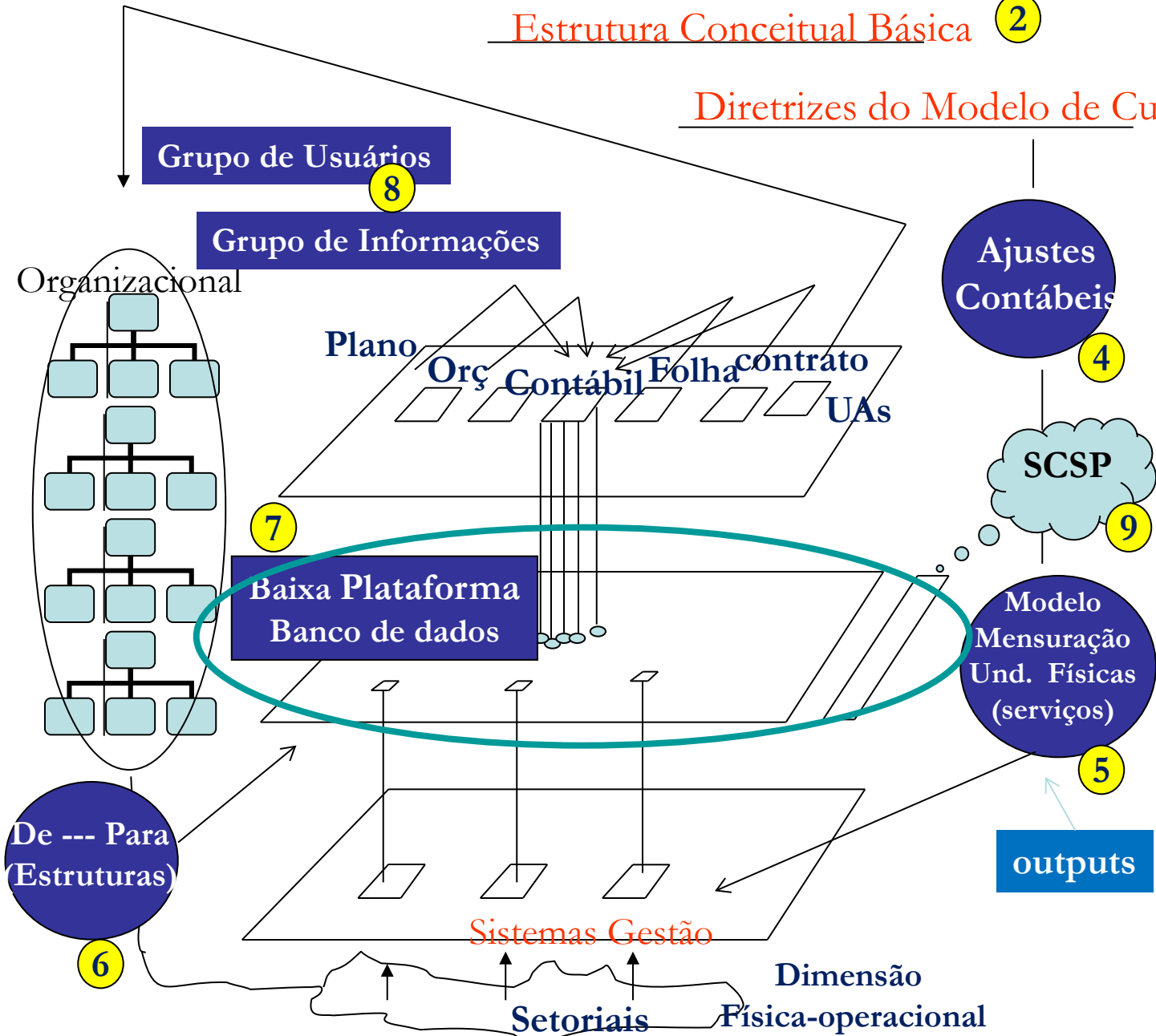


RESULTADO DO CONSENSO: no primeiro estágio, o SCSP objetiva calcular o custo do "serviço" prestado, por centro de custos (hospital, escola, penitenciária etc.), usando método padronizado para todo o Estado de apropriação direta ao objeto de custo e buscando os dados nos sistemas corporativos já existentes. A implantação será gradual e com base em projetos piloto. Inicialmente, será dada prioridade à produção de relatórios sintéticos trimestrais para apoio ao processo decisório do gestor e com ênfase na melhoria da gestão orçamentária e financeira. É importante que a definição dos serviços a serem custeados esteja alinhada com os serviços identificados no PPA 2012-2015 conforme nova abordagem de gestão por resultados. Cabe à Secretaria da Fazenda a normatização, supervisão e controle de qualidade da informação de custo gerada e ao gestor Setorial a validação das informações e produção dos relatórios de custos.

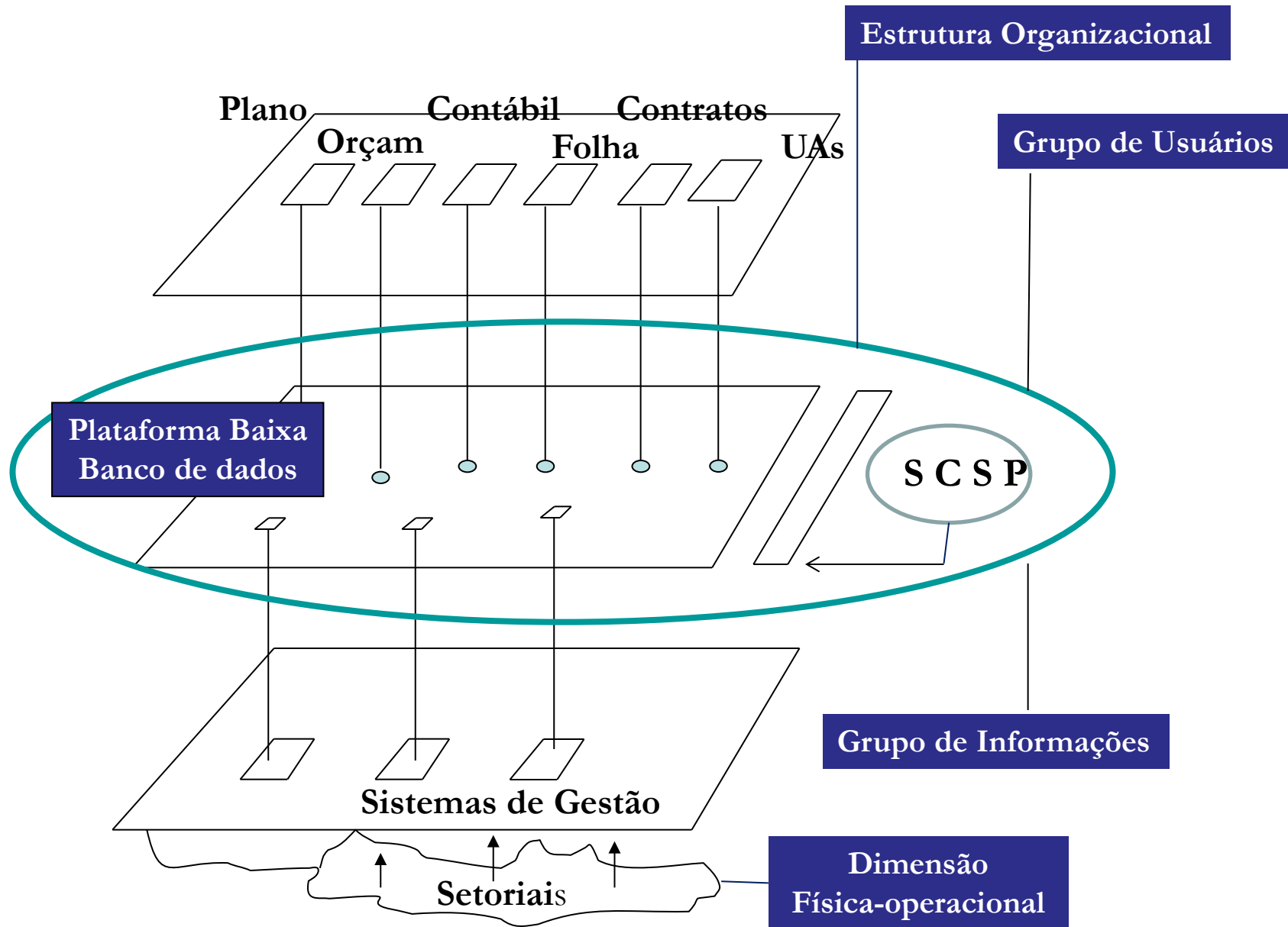
1

2

3



Dimensão Tecnológica (SISTEMAS)



**ANEXO I - RESUMO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA E FINANCEIRA
AJUSTADA PARCIALMENTE PARA CUSTOS**



Secretaria de Administração Penitenciária
Anexo I - Ajustes Contábeis para Custos

2012

Síntese dos Ajustes das Despesas Liquidadas (exceto Pessoal)	Valores (R\$)
Despesa Liquidada	1.001.588.192
(*) Ajustes realizados	(249.878.973)
Despesa Ajustada para Custo	751.709.219

(*) Detalhamento dos Ajustes	
(-) Restos a Pagar não Processados	26.174.449
(+) Liquidação de Restos a Pagar	11.657.256
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	12.835.051
(-) Concessão de Adiantamentos	14.875.891
(-) Investimentos/Inversões/Amortização	222.328.501
(+) Despesas incorridas com adiantamento	14.677.663
(=) Total de Ajustes	249.878.973

Nota:

(1) Os dados da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (FUNAP) ainda não apurados

Composição do Custo - SAP (A+B+C)	Valores (R\$)
(A) Folha - (SDPE)	1.457.642.650
(B) Contribuição Patronal - (SDPE)	311.878.030
(C) Despesas Ajustada para Custos - (SIAFEM)	751.709.219
TOTAL	2.521.229.898

Notas:

(1) Os dados da Folha de Pagamento foram obtidos do Sistema de Despesa de Pessoal do Estado (SDPE) e referem-se ao valor bruto, inclusive o Imposto de Renda Retido na Fonte.



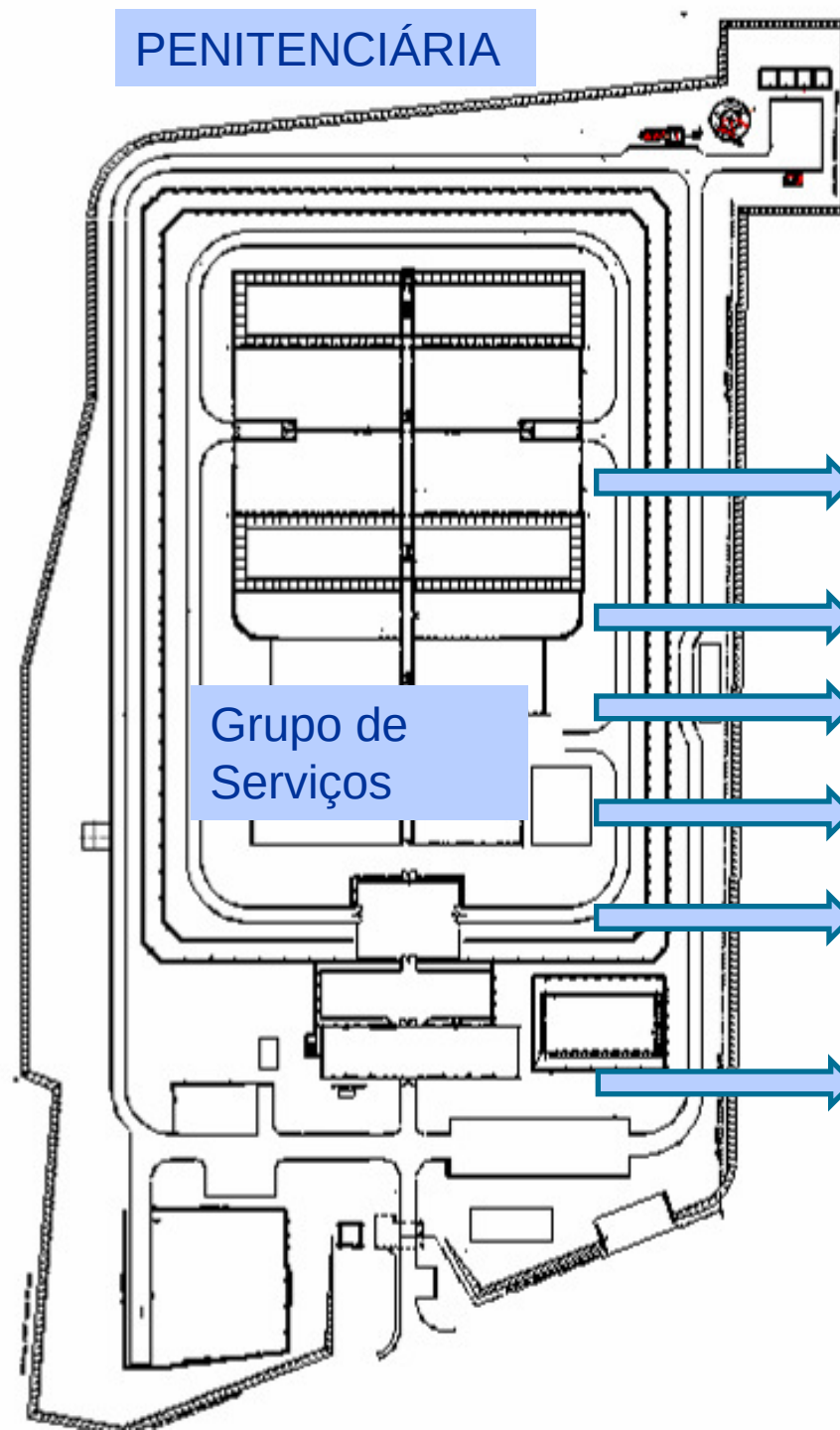
Diretrizes Estratégicas

-Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida.

Objetivos Estratégicos

-Segurança pessoal e patrimonial e usufruto da justiça

1. Diminuição da criminalidade
2. Tratamento digno do custodiado
3. Melhorar a segurança e a percepção de segurança da sociedade
4. Promover a reintegração social e diminuir a reincidência
5. Melhorar a coordenação com o Judiciário



Segurança e
Disciplina

Hotelaria

Educação

Saúde

Trabalho

Assistência
Jurídica e
Psicossocial

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - 2013

PPA - 2012 / 2015			
2 PROGRAMAS		13 AÇÕES	
3811	Custódia e Reintegração Social da População Penal Paulista, Egressos e Familiares	4296	Trabalho Remunerado População Prisional capacitada em Oficinas Especializadas
		4298	Ensino Fundamental, Médio Profissionalizante e Atividades Culturais
		5324	Atendimento Jurídico à População Prisional
		5327	Gestão Administrativa da FUNAP
		8062	Alocação de Mão de Obra da População Prisional
		5323	Atendimento Psicossocial e Material à Pop. Prisional, Egressos e seus Familiares
		5326	Atenção Integral à Saúde da população Prisional
		5328	Gerenciamento e Suporte das necessidades básicas da população Penal
3812	Modernização do Sistema Penal Paulista	1897	Expansão e Aperfeiçoamento do Sistema Penal Paulista
		5628	Formação e Aperfeiçoamento de servidores do Sistema Penal Paulista
		5770	Gerenciamento de Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação
		5772	Sistema de Teleaudiência Criminal
		6124	Monitoramento Eletrônico de Presos

PROPOSTA ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - 2013			
1 PROGRAMA		9 AÇÕES	
Gestão da Custódia e Serviços de Reintegração Social		13	Gestão Humana e Segura da Custódia de Presos (SEGURANÇA)
		12	
		8	
		6	Promoção de Medidas Alternativas à Prisão e Assistência ao Egresso e à Família em Apoio à Reintegração (ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL)
		8	Provisão de Serviços de Necessidades Básicas para a Custódia de Presos (HOTELARIA)
		7	Provisão de Serviços Hospitalares e de Assistência à Saúde (SAUDE)
		2	Provisão de Serviços de Educação, Qualificação para o Mercado de Trabalho e Recreacionais (EDUCAÇÃO)
		1	Provisão de Postos de Trabalho (TRABAHO)
		5	
		3	Provisão de Condições para Assistência Legal em Apoio aos Presos em Custódia e à Reintegração de Presos, Internados, Apenados e Egressos (ASSISTÊNCIA JURÍDICA)
		9	Expansão e Manutenção de Infraestrutura
		4	Serviços Administrativos e de Treinamento
		8	
		10	
		11	





OBRIGADO

Israel Fainboim

ifainboim@imf.org

Victor Holanda

victorbholanda@gmail.com

Outubro 2013