



Aportes à reflexão sobre as atividades do ILPES: antecedentes sobre o financiamento e a gestão dos recursos

Nota da Secretaria

ILPES



CEPAL



XIV Reunião do Conselho Regional
de Planejamento do ILPES

Décima quarta reunião do Conselho Regional de Planejamento
do Instituto Latino-Americano e do Caribe
de Planejamento Econômico e Social (ILPES)

Brasília, 22 de novembro de 2013

**APORTES À REFLEXÃO SOBRE AS ATIVIDADES DO ILPES:
ANTECEDENTES SOBRE O FINANCIAMENTO
E A GESTÃO DOS RECURSOS**

Nota da Secretaria

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUÇÃO.....	3
A. ANTECEDENTES.....	3
1. A criação do ILPES e seus primeiros anos	3
2. O projeto ILPES, segunda e terceira fase, e o Conselho Diretivo, 1966-1974	5
3. O ILPES, quarta fase, e a criação do Comitê Técnico (1974-1977)	6
4. O ILPES-subprograma, a Conferência de Ministros e o Comitê Técnico (1977-1989)	6
B. DO CONSELHO REGIONAL DE PLANEJAMENTO (CRP) AO ILPES DE HOJE (1988-2013)	8
1. O CRP e a criação do Sistema Regular de Aportes Governamentais	8
2. Situação atual do Sistema Regular de Aportes Governamentais	10
3. Outras fontes de recursos.....	12
C. O ILPES RUMO AO FUTURO.....	13

INTRODUÇÃO

O Conselho Regional de Planejamento, máximo órgão reitor do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), considerará os mandatos e as prioridades estratégicas do Instituto em sua XIV reunião, que se celebrará em Brasília, em novembro de 2013. A presente nota tem por objeto proporcionar antecedentes e informação de contexto para interpretar a história, o presente e as expectativas futuras dos recursos do Instituto, que serão de utilidade para a reflexão, o debate e as decisões que os Estados membros deverão tomar quanto a suas perspectivas de trabalho.

O Instituto tem como responsabilidade a execução do subprograma 10, “Planificación de la gestión pública”, do programa 18, “Desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe”, que realiza a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como parte da Secretaria das Nações Unidas. O orçamento bienal que a Assembleia Geral aloca ao subprograma permite ao Instituto ter uma perspectiva de longo prazo, operar dentro da infraestrutura física e de serviços da CEPAL e contar com os serviços de funcionários de carreira das Nações Unidas.

As expectativas dos Estados membros a respeito da colaboração do ILPES, expressas no subprograma e em solicitações emergentes de capacitação, assessoria e estudos, se traduzem em um montante de recursos que supera o designado no orçamento ordinário das Nações Unidas. Isto tem sua origem na história do ILPES: o Instituto funcionou nos seus primeiros 15 anos dentro da CEPAL e com todo o seu apoio logístico, mas também com recursos financeiros do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de outras agências de cooperação, bem como dos Estados membros, cujos aportes voluntários desde o princípio se consideraram a base potencial de manutenção. Desde 1976 o Instituto conta com uma alocação de orçamento da CEPAL para complementar as contribuições voluntárias dos Estados membros e os recursos *ad hoc* de terceiros.

Para cumprir seu programa de atividades e as expectativas e demandas emergentes dos países, o ILPES recebe, além da alocação orçamentária da CEPAL, recursos do Sistema Regular de Aportes Governamentais, em vigor desde 1983 por decisão dos países membros. O Instituto ademais mobiliza recursos financeiros de agências de cooperação internacional e de beneficiários diretos de seus serviços, principalmente para atividades de fortalecimento de capacidades.

A discussão sobre prioridades estratégicas do Instituto deve basear-se no compromisso político dos países membros de respaldar e fortalecer a estratégia de financiamento necessária para alcançar os objetivos traçados; este financiamento compreende os recursos alocados pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da CEPAL, as contribuições voluntárias de Estados membros e a mobilização de recursos de agências de cooperação e beneficiários diretos dos serviços do ILPES.

A. ANTECEDENTES

1. A criação do ILPES e seus primeiros anos

O Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social foi criado pelos governos da América Latina nos primeiros anos da década de 1960, no âmbito da CEPAL e com o financiamento do Fundo Especial das Nações Unidas, precursor do PNUD, bem como do Banco Interamericano de

Desenvolvimento e do Governo do Chile. Sua criação ocorreu em um contexto histórico em que confluíram o nascimento da capacidade institucional de planejamento e a promessa de vultosos recursos financeiros para impulsionar o desenvolvimento da América Latina, no calor da Aliança para o Progresso. O mandato do Instituto foi o de criar, fortalecer e desenvolver capacidades de planejamento e programação do desenvolvimento nos países da região. No nono período de sessões da CEPAL, celebrado em 1961, os governos expressaram sua confiança de que o instituto, estabelecido sob os auspícios da CEPAL e com apoio do Fundo Especial das Nações Unidas, com o tempo chegará a ser um organismo dirigido e mantido pelos governos latino-americanos (resolução 199(IX) da CEPAL).

O Instituto foi criado como uma entidade permanente, mas seu financiamento, no começo, foi de caráter temporário. O Fundo Especial das Nações Unidas aportou uma soma de até 3 milhões de dólares para um programa de trabalho de cinco anos, de 1962 a 1966 inclusive; o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou até 1 milhão de dólares para o mesmo período. O Governo do Chile contribuiu com o equivalente a 120 mil dólares por conceito de aluguel de edifícios¹. Ao longo dos primeiros cinco anos colaboraram ademais a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, o Governo dos Países Baixos e a organização Resources for the Future².

O ILPES começou suas atividades em 1º de julho de 1962. Construindo sobre o que havia iniciado a CEPAL nos anos cinquenta e graças ao apoio da Comissão e sua equipe de recursos humanos, o Instituto pôde constituir em forma muito rápida uma capacidade de prestar serviços de assessoria e capacitação em matéria de planejamento³. Entre 1962 e 1966, o Instituto capacitou mais de 2.000 especialistas mediante um número crescente de cursos, que abarcavam todos os campos de especialização. Estabeleceu convênios com outros organismos internacionais para oferecer cursos especiais, por exemplo, de planejamento educativo, da saúde e da habitação, entre outros. Ademais, enviou missões especiais para assessorar os governos em uma gama de aspectos e problemas concretos que iam desde a própria organização de sistemas de planejamento até a formulação e execução de orçamentos por programas e elaboração de projetos.

O Instituto tinha um Conselho Diretivo para fixar as normas gerais, estabelecer o plano de operações e informar periodicamente à CEPAL sobre suas atividades. Este Conselho estava integrado por 11 conselheiros de reconhecida capacidade técnica e a título pessoal. Oito foram eleitos pelos países membros e três pelas agências doadoras.

O projeto teve êxito e mostrou a necessidade de os países contarem com apoio técnico internacional para criar competências de planejamento. Em 1966, a Secretaria estava persuadida de que a ação do Instituto havia sido decisiva para a criação e consolidação da maquinaria do planejamento em muitos dos países latino-americanos e para que vários dos governos começassem a contar desde então

¹ Usando o deflator do PIB dos Estados Unidos, que é o método mais conservador para estimar o valor atual desta cifra, o orçamento total para o período 1962-1966 teria um valor em 2013 de mais de 30 milhões de dólares, ou seja, aproximadamente 6 milhões de dólares por ano.

² Resolução 260(AC.58), aprovada no décimo primeiro período de sessões do Comitê Plenário da CEPAL, maio de 1966.

³ Veja “Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre antecedentes y futuro del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social” (E/CN.12/AC.58/5).

com planos de desenvolvimento e com equipes técnicas próprias, para levá-los adiante⁴. De fato, a criação de muitos ministérios de planejamento na América Latina data de princípios dos anos sessenta e contou com a assistência técnica e a capacitação do ILPES.

2. O projeto ILPES, segunda e terceira fase, e o Conselho Diretivo, 1966-1974

Ao culminar-se a primeira etapa, as duas agências principais de financiamento renovaram seu apoio. Em 1967 se assinou um novo convênio com o agora chamado Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A segunda fase do projeto PNUD/ILPES estabeleceu um período de duração de quatro anos e um montante de 4,2 milhões de dólares. O financiamento do PNUD possibilitou ademais a firma de dois convênios com o BID por um montante total máximo de 1,4 milhões de dólares nos mesmos anos⁵. O Instituto ademais recebia aportes voluntários de Estados membros e financiamento *ad hoc* de terceiros para atividades específicas.

Ao finalizar a primeira década do Instituto, se reafirmava a ideia de que tivera um caráter permanente e contara com uma base de recursos financeiros adequada. Assim, em 1969, no décimo terceiro período de sessões da CEPAL, se aprovou a resolução 286(XIII), onde se solicita ao Secretário Geral das Nações Unidas e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que prestem o apoio necessário para situar o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social sobre uma base adequada de continuidade e para assegurar seu financiamento de longo prazo; e solicita igualmente que os governos continuem prestando seu apoio para lograr este objetivo.

Em 1970, uma avaliação ratificou a importância dos labores que o Instituto desempenhava e o fato de que tivesse as competências para lograr os propósitos que o faziam necessário. Na seção de financiamento do Instituto se recomendou que o PNUD e o BID mantivessem seu nível de contribuição para seguir sendo a fonte principal de financiamento na década de 1970, embora se previsse uma mudança na forma de financiamento do BID e se recomendasse que os países incrementassem seus aportes financeiros voluntários e que o Instituto buscase recuperar os custos de suas assistências e capacitações dos beneficiários diretos⁶.

O PNUD participou de uma terceira fase do projeto ILPES. O plano de operações da terceira fase (1971-1974) tinha um orçamento total de 5,9 milhões de dólares por três anos. O financiamento de dois terços do orçamento estava a cargo do PNUD (3,9 milhões de dólares), uma quinta parte provinha de fontes *ad hoc* (1,2 milhões de dólares por conceito de convênios), 5% ou 0,3 milhões de dólares de contribuições voluntárias de governos e 7,5% ou 437.000 dólares era a contribuição do BID⁷.

A supervisão política do Instituto seguia a cargo do Conselho Diretivo, composto por expertos que atuavam a título pessoal. No princípio da terceira fase e refletindo o crescente interesse e importância do Instituto, se ampliou o número de conselheiros de 11 para 14: se incorporou um membro designado pelo PNUD e dois membros eleitos pelos países.

⁴ Ibid., pág. 4.

⁵ Usando o mesmo deflator do PIB mencionado anteriormente, as contribuições do PNUD e do BID, juntos e para os quatro anos, equivaleriam hoje a pouco mais de 30 milhões de dólares e 7,5 milhões de dólares de 2013 por ano.

⁶ Informe da missão PNUD/BID sobre o ILPES (DP/SF/310/REG 106), abril de 1970.

⁷ Informe Balinski, 1973, documento informativo para a décima sexta reunião do Conselho Diretivo. O valor atual desta cifra, utilizando o deflator do PIB, seria de 26,7 milhões de dólares por três anos, ou seja, quase 9 milhões de dólares por ano.

3. O ILPES, quarta fase, e a criação do Comitê Técnico (1974-1977)

Após 12 anos de trabalho com um enfoque do Instituto como projeto, os países membros reafirmaram que o ILPES devia ter um caráter permanente⁸. Em 1974, o Comitê Plenário da Comissão, em sua resolução 340(AC.66), dispôs que o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) se integrasse à Comissão como instituição permanente, com identidade própria e diretamente dependente do Secretário Executivo da CEPAL e em substituição do Conselho Diretivo estabeleceu provisoriamente um Comitê Técnico como órgão reitor do Instituto, que se reportasse à Comissão. O Comitê Técnico, que se reuniu por primeira vez em 1975, estava integrado por representantes dos ministérios encarregados do planejamento dos países da região. A partir do biênio 1976-1977 o Instituto esteve encarregado de executar uma parte do programa de trabalho da CEPAL, em substituição a uma pequena Unidade de Administração Pública que existia desde os anos cinquenta. Em consequência, a partir de 1976, vários postos do quadro orgânico do ILPES passaram a financiar-se com cargo ao orçamento ordinário da Comissão.

As mudanças significaram, ademais, que a responsabilidade para a mobilização de recursos financeiros do Instituto se trasladava do Diretor do Instituto ao Secretário Executivo da CEPAL. Assim, em virtude da resolução 340(AC.66) do Comitê Plenário da Comissão, se resolveu determinar que o Secretário Executivo da CEPAL, em nome do Secretário Geral das Nações Unidas, fosse autorizado a aceitar aqueles aportes de governos, organismos internacionais, fundações e instituições públicas e privadas que contribuam ao financiamento das atividades do Instituto de acordo com os objetivos e finalidades que lhe são próprios; bem como com as novas orientações que lhe sejam estabelecidas pelos governos. Ao mesmo tempo, o Comitê Plenário recomenda que os países membros aumentem seus aportes voluntários ao Instituto.

Em 1974, o PNUD renovou seu financiamento do ILPES para uma quarta fase (1974-1977) por meio de seu programa regional para América Latina; o Instituto estabeleceu importantes acordos com agências de cooperação internacional da Alemanha Federal, do Canadá e dos Países Baixos, entre outros. O PNUD aportou na quarta fase um total de 4.848.000 dólares em três anos⁹.

4. O ILPES-subprograma, a Conferência de Ministros e o Comitê Técnico (1977-1989)

Em 1977, o ILPES, junto com a CEPAL e o Governo da Venezuela, organizou a primeira Conferência de Ministros e Chefes de Planejamento da América Latina. Na ocasião, os governos consideraram conveniente organizar uma conferência anual de ministros de planejamento e que as reuniões anuais do Comitê Técnico do ILPES se realizassem no âmbito desta conferência ministerial. A Conferência solicitou ao PNUD renovar sua contribuição financeira ao ILPES e aos países membros do Instituto tornar efetivas as contribuições voluntárias oferecidas. A CEPAL criou em 1978 um fundo fiduciário (RLA/78/031) para receber contribuições voluntárias dos Estados membros do ILPES.

A partir de 1978 o orçamento do ILPES é de caráter bienal, alinhado com o orçamento ordinário da CEPAL. O PNUD renovou suas contribuições financeiras em duas fases de dois anos cada uma: a fase 5 (1978-1979) e a 6 (1980-1981). Posteriormente, o PNUD renovaria seu financiamento para duas fases de quatro anos: a fase 7 (1982-1985) e a fase 8 (1986-1990). Esta última fase já tinha um caráter moderno

⁸ Veja ILPES, “Nueva organización y actividades futuras del ILPES” (INST/L.40), dezembro de 1973.

⁹ Informe da missão de avaliação do ILPES de fevereiro de 1982, integrada por Percy Rodríguez Noboa, Ricardo Cibotti e Gustavo González.

de projeto com objetivos pontuais e recursos etiquetados. O PNUD continuaria apoiando o ILPES com a modalidade de projetos específicos ao longo da década de 1990.

O orçamento do biênio 1978-1979 ascendeu a 4,3 milhões de dólares, composto por contribuições dos países (1,2 milhões), financiamento do PNUD (fase V, 1,8 milhões), orçamento da CEPAL (0,8 milhões), receitas por conceito de serviços de assessoria e outros (0,5 milhões)¹⁰. As contribuições voluntárias dos países membros, com uma meta anual de 0,6 milhões de dólares, não necessariamente se materializaram. Em outubro de 1978, 11 governos haviam prometido um total de 271.000 dólares, mas apenas três tinham efetuado depósitos, por um montante total de 120.000 dólares¹¹.

O Comitê Técnico, em sua reunião celebrada em Buenos Aires em 1983, criou o Sistema Regular de Aportes Governamentais (SRAG) para promover o cumprimento das contribuições voluntárias ao ILPES, conforme a declaração de intenção dos governos, expressada desde os primeiros anos de vida do Instituto. Entre 1983 e 1985 muitos governos, de forma voluntária e individual, foram indicando o montante de sua contribuição. O Comitê fixou um montante global de 1,5 milhões de dólares, eventualmente expressos em moeda nacional, a partir das cotas aprovadas pelos países. O montante total, desde então, não tem variado muito¹².

Em 1984, em virtude da resolução 467(XX), aprovada em seu vigésimo período de sessões, a CEPAL faz suas as recomendações do V Comitê Técnico do ILPES e do VI Subcomitê Técnico do ILPES, com o que:

- Toma conhecimento com aprovação do estabelecimento e posta em marcha do novo sistema regular de financiamento do ILPES, da base das contribuições voluntárias que cada país determine, tal como aprovado na V Reunião do Comitê Técnico;
- Mostra sua satisfação pela decisão dos países que assinaram o Memorando de Entendimento com o ILPES ou que já tenham comprometido seu aporte para 1984 e recomenda aos países da região que ainda não o tenham feito que decidam seus aportes voluntários o quanto antes lhes seja conveniente, e a todos os países membros que os concretizem em 1984, com a maior presteza.

Em meados dos anos oitenta a situação financeira era muito similar, em termos nominais, à que se apresenta 30 anos depois. No quadro 1, tomado do informe de avaliação da Dependência Comum de Inspeção (JIU, 1987), figuram as receitas e os gastos reais de 1984 e as previsões para 1985 e 1986.

Os aportes governamentais para 1985 e 1986 não se materializaram como estava previsto, o que impulsionou o Instituto a lançar uma iniciativa para reforçar o respaldo político ao que desde 1985 se vinha chamando o Novo Projeto Institucional. Assim, na oitava reunião do Subcomitê Técnico do ILPES, celebrada em 1986, se reitera a necessidade de que os países reafirmem e façam efetivos seus aportes financeiros para normalizar o orçamento do Instituto no âmbito do Novo Projeto Institucional e outorga seu reconhecimento aos países que já efetuaram suas contribuições de acordo com as bases aprovadas pelos governos no V Comitê Técnico do ILPES. (Buenos Aires, 1983).

¹⁰ J.C. Rodriguez-Arias e J.A. Sawe, *Report on the Latin American Institute for Economic and Social Planning (JIU/REP/79/3)*, Genebra, *Dependencia Común de Inspección*, fevereiro de 1979.

¹¹ Usando o deflator do PIB, a soma total de 1978-1979 ascende a um orçamento anual de 6 milhões de dólares de 2013.

¹² A cifra atualmente é de 1.575.000 dólares, após a incorporação da Espanha e de várias modificações menores, entre elas a eliminação das contribuições mínimas das pequenas economias do Caribe.

Quadro 1
GASTOS REAIS CORRESPONDENTES A 1984 E PREVISÃO DE RECEITAS PARA 1985 E 1986
(Em milhares de dólares)

	1984 ^a	1985	1986
1. Recursos ordinários (1.1 + 1.2)	1 086	2 100	2 200
1.1 Orçamento ordinário das Nações Unidas	585	600	700
1.2 Sistema regular de aportes governamentais	501	1 500	1 500
2. Recursos extraorçamentários	2 001	1 881	2 346
PNUD	650	350	344
Outros	1 351	1 531	2 002
3. Total (1 + 2)	3 087	3 981	4 546

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Administração, e Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

^a Usando o deflator do PIB, o gasto total de 1984 equivaleria hoje a quase 6 milhões de dólares.

Uma peça-chave para o fortalecimento do Instituto foi a transformação do órgão reitor do ILPES, chamado Comitê Técnico, em uma plataforma que tivesse mais força e representatividade política, o que resultou na criação do Conselho Regional de Planejamento.

B. DO CONSELHO REGIONAL DE PLANEJAMENTO (CRP) AO ILPES DE HOJE (1988-2013)

1. O CRP e a criação do Sistema Regular de Aportes Governamentais

Com o propósito de complementar as fontes de financiamento para fortalecer as capacidades do Instituto em suas áreas básicas de trabalho, os países membros estabeleceram o Sistema Regular de Aportes Governamentais (SRAG) na reunião do Comitê Técnico (hoje Conselho Regional de Planejamento) celebrada em Buenos Aires, em maio de 1983.

Em 1988, o Comitê Técnico se transformou no Conselho Regional de Planejamento (CRP), reunião ministerial com 39 membros, integrada por todos os países da região, mais Espanha. O Conselho se reporta como órgão subsidiário ao período de sessões da CEPAL e até hoje orienta o labor do Instituto. O monitoramento da gestão, a prestação de contas e a orientação política passam pelo Conselho Regional de Planejamento e canais regulares da CEPAL e das Nações Unidas.

A resolução 493(XXII) da Comissão em 1988 concorda com os princípios do Novo Projeto Institucional para o período 1987-1990, entre os quais se destacam:

- a) financiamento tripartite, proveniente das Nações Unidas, dos governos dos Estados membros e de recursos extraorçamentários captados pelo Instituto;
- b) reconhecimento de que os aportes diretos dos governos dos Estados membros ao Instituto devem constituir um financiamento ordinário das atividades multilaterais deste e de que é importante que os governos mantenham o montante dos aportes acordados e regularizem sua oportuna concretização.

A segunda versão do Novo Projeto Institucional cobria o quadriênio 1989-1992. A Mesa Diretiva do CRP o aprovou em 1990, ao mesmo tempo em que manifestava sua preocupação pela grave situação de liquidez que enfrentava o Instituto, derivada principalmente dos atrasos das contribuições governamentais e do esgotamento dos fundos de reserva. A respeito disso, a Mesa Diretiva a) ratificou seu respaldo à Direção do ILPES em suas gestões com os governos membros para materializar os aportes pendentes de anos anteriores e regularizar os daquele ano; b) recomendou a realização de missões da Mesa Diretiva e do Diretor do ILPES a países não membros e a agências de cooperação multilateral para explorar novas fontes de financiamento para as atividades do ILPES; c) reiterou seu apoio à política de austeridade de gasto e sugeriu o uso de fórmulas de contratos de menor custo para superar a crise de liquidez, e d) solicitou à Direção do ILPES manter os membros da Mesa Diretiva do CRP informados periodicamente sobre a situação dos aportes governamentais.

A gestão do ILPES e de sua Mesa Diretiva resultou frutífera. Em 1994, o CRP aprovou o informe da situação financeira e de suas projeções. Acolheu com beneplácito a entrada da Espanha e acrescentou um lugar à Mesa Diretiva para dar-lhe cabida; ao mesmo tempo, mostrou preocupação pela drástica redução do aporte do PNUD. Em 1998, o CRP felicitou a Direção do ILPES pelo adequado manejo dos recursos financeiros, que havia permitido melhorar as condições de contratação do pessoal. Em 2002 e 2007, o CRP se expressou em termos similares sobre os informes financeiros e as projeções. Em todas as ocasiões, o CRP reconfirmou que o Sistema de Aportes Governamentais (SRAG) era crucial para o Instituto e instou os Estados membros a manter suas contribuições em dia.

Assim, atualmente o ILPES realiza suas atividades com quatro fontes principais de financiamento. Por sua crescente importância e seu caráter distintivo, se consideram em forma separada as receitas por matrículas de cursos e os recursos de projetos com agências de cooperação. Distinguem-se as seguintes categorias:

- a) recursos alocados pelo orçamento ordinário da CEPAL;
- b) contribuições voluntárias dos países membros, mediante o SRAG, que são recursos para o funcionamento geral da instituição;
- c) recursos *ad hoc* recebidos de terceiros, etiquetados para financiar atividades específicas, e
- d) receitas miscelâneas, principalmente matrículas, alocações pontuais da CEPAL e juros.

No quadro 2 se mostra o detalhe do orçamento do triênio 2010-2012, distinguindo as fontes ordinárias e extraorçamentárias (em **negrito**) dos tipos de gastos. O orçamento ordinário para as operações regulares, entre alocações da CEPAL e o SRAG, em 2012, ascendeu a 2,9 milhões de dólares. Seu destino principal é o financiamento da folha salarial (92%). O saldo foi utilizado para missões de cooperação técnica, assessoria, reuniões de expertos, seminários, capacitação e consultorias¹³.

¹³ A informação é apenas indicativa já que, em estrito rigor, os valores não podem ser somados, pelas características próprias de cada fonte de financiamento. A informação apresentada não incorpora o valor do uso de infraestrutura e serviços básicos em espécie que oferece a CEPAL ao ILPES (escritórios, equipamento, serviços básicos, telecomunicações, imprensa, administração, entre outros). Cabe apontar que a linha do quadro 2 correspondente ao SRAG inclui o uso de reservas acumuladas em exercícios anteriores, isto é, as cifras não correspondem aos aportes efetivamente recebidos nesses anos, o que se analisa mais adiante, com apoio dos quadros 3 e 4.

Além do orçamento ordinário, o ILPES gere e executa atividades com recursos extraorçamentários (em 2012, quase 1 milhão de dólares) provenientes de duas fontes básicas: as matrículas de cursos e os convênios de cooperação técnica, tanto com países doadores (Alemanha e Espanha, entre outros) como com países da região com os quais se realizam projetos específicos.

Quadro 2
ORÇAMENTO EXECUTADO, POR TIPO DE GASTO E FONTE DE RECEITA, 2010-2012
(Em milhares de dólares)

	2010	2011	2012
1. Recursos ordinários (1.1 + 1.2)	2 485	2 704	2 945
1.1 Orçamento ordinário das Nações Unidas	942	1 487	1 537
Pessoal	922	1 429	1 461
Consultores	12	15	41
Missões	9	42	35
1.2 Sistema regular de aportes governamentais^a	1 543	1 218	1 408
Pessoal	1 400	1 067	1 235
Consultores	17	28	15
Missões	82	74	71
Reuniões, seminários	26	11	56
Outros	18	38	31
2. Recursos extraorçamentários etiquetados	1 748	1 724	998
Matrículas	140	168	344
Convênios específicos	1 609	1 555	654
3. Total (1 + 2)	4 234	4 428	3 943

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Administração e Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

^a Inclui o uso de reservas do SRAG.

2. Situação atual do Sistema Regular de Aportes Governamentais

Como se indicou na seção B, o SRAG foi instituído nos anos oitenta com o propósito de complementar as fontes de financiamento para fortalecer as capacidades do Instituto em suas áreas básicas de trabalho. Este sistema estabelece um montante global de caráter voluntário e sua distribuição por Estado membro. Este montante se vincula com o tamanho da economia do país e tem-se mantido praticamente constante em termos nominais desde então. Os aportes estipulados pelos países membros se mostram no quadro 3. Quando se instalou o SRAG os países assinaram memorandos de entendimento com o Instituto, mediante os quais se comprometiam a aportar um montante anual que seria utilizado para apoiar as atividades do ILPES nos países.

Quadro 3
SISTEMA REGULAR DE APORTES GOVERNAMENTAIS: CONTRIBUIÇÕES ANUAIS ACORDADAS POR PAÍS
(Em milhares de dólares)

País	Aporte anual	País	Aporte anual
Argentina	150	Haiti	5
Barbados	15	Honduras	15
Bolívia (Estado Plurinacional da)	40	Jamaica	30
Brasil	240	México	180
Chile	100	Nicarágua	15
Colômbia	80	Panamá	15
Costa Rica	40	Paraguai	20
Cuba	35	Peru	50
Equador	35	República Dominicana	35
El Salvador	15	Trinidad e Tobago	40
Espanha	200	Uruguai	40
Guatemala	30	Venezuela (República Bolivariana da)	150
		Total	1 575

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Administração e Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

Nos últimos anos, os aportes governamentais registram uma tendência de queda, que até o momento não tem afetado significativamente o trabalho do Instituto, pois a perda tem sido coberta com reservas acumuladas em anos anteriores. Contudo, caso se mantenha a tendência descendente desta fonte de financiamento fundamental, os labores do Instituto em apoio aos países poderiam ver-se comprometidas. No quadro 4 se apresentam os aportes governamentais realizados no último triênio.

Quadro 4
CONTRIBUIÇÃO EFETIVA AO SISTEMA REGULAR DE APORTES GOVERNAMENTAIS, 2007-2012
(Em número de países e milhares de dólares correntes)

	Número de países	Montante	Porcentagem do total de países (24)	Porcentagem do total acordado (1 575 000 dólares)
2007	10	1 278	42	81
2008	14	2 448	58	155 ^a
2009	12	1 566	50	99
2010	9	985	37	63
2011	11	667	46	42
2012	8	471	33	30
2013 ^b	6	942	25	65 ^c

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Administração e Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

^a Em alguns anos o aporte realizado supera o montante teórico devido a pagamentos por contribuições atrasadas de vários anos.

^b Até julho de 2013.

^c Inclui pagamentos de contribuições com atraso de vários anos.

As contribuições voluntárias ao ILPES são administradas pela CEPAL de acordo com as normas gerais de contribuições extraorçamentárias que regem para a Secretaria das Nações Unidas. Isto dá garantia aos governos que efetuam doações, no sentido de que existe uma normativa clara no substantivo e no financeiro, que conta com os mecanismos de prestação de contas, supervisão e auditoria aprovados pela Assembleia Geral.

3. Outras fontes de recursos

No âmbito geral, com os doadores mais importantes ou recorrentes se costuma assinar convênios marco para acordar aspectos legais e financeiros que respeitam o marco normativo das Nações Unidas e a legislação nacional a que está sujeito cada doador. Para cada doação a Secretaria costuma estabelecer ademais um convênio específico com o doador para acordar aspectos operativos da gestão de resultados de acordo com a prática das Nações Unidas e a de cada doador. Em ocasiões, um único convênio cobre tanto aspectos normativos como operativos.

Matrículas

O Instituto cobra uma quota de recuperação —matrículas— para financiar os cursos, que são de caráter internacional, nacional e local, e em modalidade presencial, a distância e mista. Em função das normativas dos países e da natureza dos cursos e dos recursos necessários para sua implementação, em ocasiões se assina um acordo entre a CEPAL e a instituição que solicita os serviços. Também se fazem acordos marco para a execução de um programa de capacitação por períodos de vários meses. Os recursos obtidos graças às matrículas se destinam em sua totalidade a financiar o custo marginal próprio de cada curso. Durante 2012 se executaram mais de 343.000 dólares do fundo de matrículas. Na XIV reunião do CRP, que se celebrará em novembro de 2013, o ILPES apresentará uma proposta de médio prazo de capacitação, que cobre áreas de interesse identificadas para fortalecer as capacidades das administrações públicas dos países da região.

Convênios

O ILPES, como toda a CEPAL, mobiliza recursos *ad hoc* e etiquetados para financiar atividades operativas específicas, de acordo à demanda coletiva ou individual dos países membros, no âmbito dos objetivos estratégicos estabelecidos pelo CRP e a CEPAL. No passado recente, o ILPES tem mostrado uma notável capacidade para mobilizar recursos de terceiros. O Instituto tem colaborado com dezenas de doadores em quase 100 projetos específicos nos últimos seis anos.

O Instituto subscreve convênios específicos com instituições de governo, organismos internacionais, agências de cooperação e instituições acadêmicas para levar a cabo atividades de cooperação técnica, capacitação e pesquisa nos temas antes mencionados. No âmbito de alguns convênios, a contraparte transfere recursos financeiros ao ILPES. Em 2012 se gastaram 650.413 dólares para realizar estas atividades concretas. Como no caso das matrículas, estes recursos são etiquetados e destinados integralmente a financiar as atividades próprias do convênio e não cobrem o custo do pessoal permanente do ILPES que trabalha nestes projetos.

No quadro 5 se mostra a tendência dos últimos seis anos no montante total de contribuições financeiras aprovadas em projetos específicos, mediante convênios ou figuras equivalentes. Os montantes se referem, em cada ano, ao total bruto de orçamentos aprovados cada ano em convênios novos, incluindo os custos de administração (*overhead*).

Quadro 5
RECURSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS APROVADOS, 2007-2012
(Em milhares de dólares)

Ano	Número de convênios	Montante
2007	17	1 148
2008	24	1 872
2009	12	1 516
2010	12	1 564
2011	8	1 338
2012	7	863
Total	80	8 445

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Planejamento de Programas e Operações, e Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

O quadro não inclui os recursos envolvidos em dois projetos financiados pela Conta das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por um montante total de 1,05 milhões de dólares. A soma total, incluindo os aportes da referida Conta, é de quase 10 milhões de dólares mobilizados nos últimos seis anos.

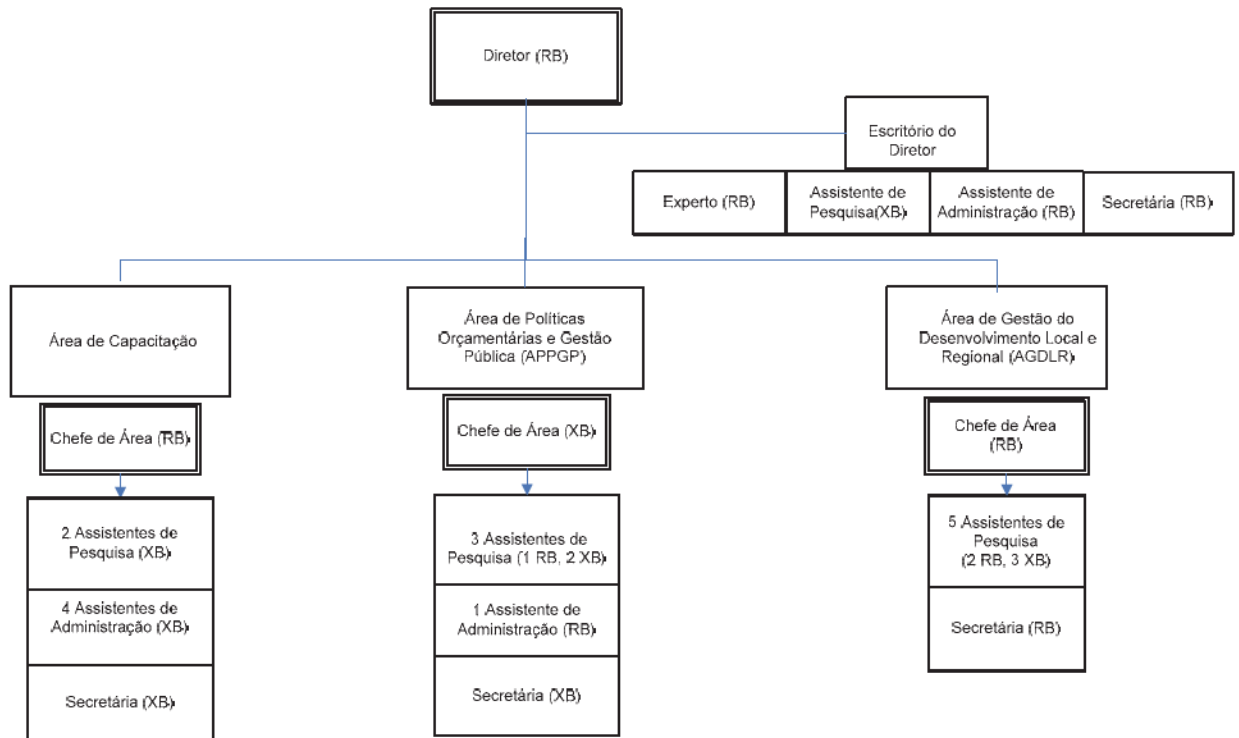
C. O ILPES RUMO AO FUTURO

Em sua XIV reunião, que será celebrada em 22 de novembro de 2013, o Conselho Regional de Planejamento debaterá sobre as prioridades estratégicas e mandatos do ILPES e considerará resoluções a respeito. O Instituto apresenta para a consideração dos Estados membros uma nota especial com uma proposta estratégica de trabalho com os países. É importante que o acordo sobre prioridades e mandatos que se adote na reunião esteja acompanhado de uma declaração em que se reafirme a vontade dos governos de fortalecer a base financeira do ILPES.

O Instituto tem mantido uma estrutura de gastos similar em termos nominais nos últimos 30 anos (3 milhões de dólares anuais de recursos ordinários, mais 1 milhão por recursos extraorçamentários). Há 30 anos esse montante permitia contar com uma folha de cerca de 20 profissionais do quadro orgânico e 20 funcionários locais, e atualmente alcança para um total de 26 pessoas, das quais 5 profissionais do quadro orgânico: o Diretor e 4 funcionários a cargo, cada um, das áreas de trabalho do ILPES: Políticas Orçamentárias e Gestão Pública, Desenvolvimento Territorial, Prospectiva e Capacitação. Os demais funcionários são profissionais com contratos locais como assistentes de pesquisa e pessoal de apoio, como secretárias, auxiliares de capacitação e logística (veja o diagrama 1)¹⁴.

¹⁴ A Área de Prospectiva não aparece explicitamente no organograma. As atividades neste âmbito se coordenam a partir da Direção do ILPES.

Diagrama 1
Organograma ILPES
 agosto de 2013



RB: Postos financiados com orçamento regular das Nações Unidas

XB: Postos financiados com recursos extraorçamentários (SRAG, matrículas, convênios específicos)

No quadro 6 se detalham as receitas e gastos de 2012 e suas estimativas para o período 2013-2015, em um cenário onde se supõe constante o orçamento das Nações Unidas e se considera uma estimativa das contribuições voluntárias recebidas em 2013 em função da informação até julho de 2013; apenas para fins do exercício, se supõe que em 2014 e 2015 se recebe o total dos aportes de todos os países (1.575.000 dólares). Observa-se que os gastos de pessoal, com contratos de curto prazo, fixo e permanente, representam 65% dos gastos totais. Em 2012 e 2013, os gastos de pessoal superaram as receitas correntes do orçamento ordinário e do SRAG. A diferença veio sendo coberta com as reservas acumuladas de anos anteriores. Para o normal funcionamento do Instituto, torna-se evidente que as contribuições voluntárias dos países membros são críticas.

Quadro 6
ESTIMATIVA DE RECEITAS E GASTOS, 2012-2015^a
(Em milhares de dólares correntes por ano)

	2012	2013	2014	2015
Receitas do período	2 850	2 700	3 775	3 775
Orçamento ordinário	1 506	1 500	1 500	1 500
SRAG	437	500	1 575	1 575
Convênios, matrículas	908	700	700	700
Gastos do período	3 943	3 500	3 500	3 500
Pessoal	2 799	2 300	2 300	2 300
Consultores	484	450	450	450
Missões	408	400	400	400
Apoio a cursos, reuniões e seminários	169	250	250	250
Miscelânea	83	100	100	100
Saldo do período	(1 093)	(800)	275	275

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e estimativas do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) para 2013-2015.

^a As cifras de 2012 se calculam com base nos estados financeiros da CEPAL. As cifras de 2013 são estimativas; em particular o item SRAG se estimou com informação correspondente ao mês de julho. Para 2014-2015 se prevê o pagamento de todos os países, pelo que se chega à cifra teórica.

Com uma perspectiva de longo prazo, considerando as duas últimas décadas, a diminuição em termos reais do orçamento do ILPES tem se refletido numa redução do número de funcionários, especialmente no quadro orgânico, bem como na eliminação de atividades que o Instituto desenvolvia em benefício dos países da região. Por exemplo, a princípios dos anos noventa se ditou a última versão do Curso central do ILPES, uma vez que não se dispunha de recursos para dar bolsas de estudo aos alunos da região para este emblemático curso, por cujas aulas passaram, seja como professores ou alunos, personalidades que ocuparam e ocupam hoje em dia cargos de alta responsabilidade pública. Igualmente, não se continuou com as missões de grupos de expertos a países para apoiar o desenvolvimento de seus planos nacionais e se reduziram as missões de assessoria que se realizavam a pedido dos governos.

Nos últimos três anos, além da execução do programa de trabalho ordinário acordado com os países, o ILPES recebeu em média a cada ano, cerca de uma centena de solicitações de assessoria e capacitação provenientes, sobretudo, de entidades de governo nacionais e subnacionais, de institutos e universidades e de agências de cooperação e integração regional. As solicitações abarcam diversos temas, modalidades de intervenção, duração e, portanto, recursos humanos e financeiros: desde uma assessoria que pode ser efetuada a distância, em uma manhã de trabalho, até cursos ou cooperações técnicas que requerem a participação de várias áreas do Instituto — e algumas vezes, de outras divisões e sedes sub-regionais da CEPAL — e exigem centenas de horas de preparação e execução. Claramente, o ILPES não pode atender mais que uma fração destas solicitações.

Atualmente, com o ressurgimento do planejamento na região, existem atividades de grande interesse para os países que o ILPES poderia coordenar ou executar ou, ainda, às quais poderia prestar sua colaboração, mas cuja concretização requer fortalecer as arcas do Instituto. Entre estas cabe mencionar a) a resposta às múltiplas necessidades de assessoria e desenvolvimento de capacidades na preparação, execução, seguimento e avaliação de planos de desenvolvimento nacionais e subnacionais; b) a realização de um curso (com nível de extensão ou mestrado) para a formação de planejadores regionais, no âmbito

da renovada agenda de integração e da pluralidade dos mecanismos de integração regional e sub-regional; c) a criação de um repositório de planos nacionais de desenvolvimento na região, que inclua um observatório no qual se analisem sua implementação e logros e que se utilize para a identificação de boas práticas e o intercâmbio de experiências e, em geral, a cooperação Sul-Sul, e d) a realização de missões para atender a crescente demanda de apoio dos países que buscam acelerar seu desenvolvimento com igualdade. Na proposta estratégica do ILPES que se discutirá na reunião do CRP de novembro se abordam estas e outras sugestões para a consideração dos países.

Em conclusão, o Sistema de Aportes Governamentais é fundamental para o trabalho do ILPES com os países. Junto com o orçamento ordinário das Nações Unidas, constitui o financiamento base do Instituto. O nível atual das contribuições programadas só alcança para manter o *status quo* do Instituto. Apenas um aumento do SRAG ou o fortalecimento de algum outro mecanismo de financiamento permitiria que o ILPES se fortalecesse com o tempo. O objeto da presente nota é que os países membros contem com a informação necessária para que, junto com as resoluções que tomem sobre o programa de trabalho futuro do ILPES com os países, ratifiquem e/ou acordem novos mecanismos para a viabilidade financeira do Instituto.

Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES)



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org