



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 100 DE 2015-CN

Da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre a Mensagem nº 6, de 2015- CN (nº 181/2015, na origem), que encaminha, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, combinado com o art. 7º, §1º do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, ano-base 2014.

RELATOR: Deputado **Zeca Dirceu**

PARECER Nº 100, 2015 – CN

Da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre a Mensagem nº 6, de 2015- CN (nº 181/2015, na origem), que encaminha, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, combinado com o art. 7º, §1º do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, ano-base 2014.

Autor: Poder Executivo

Relator: Dep. Zeca Dirceu

1. RELATÓRIO

Conforme disposto no art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, e no art. 7º, § 1º, do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, a Presidente da República encaminhou, em 28 de maio de 2015, por intermédio da Mensagem nº 06, de 2015-CN (nº 181/2015, na origem), o Relatório Anual de Avaliação do PPA para o período 2012-2015, correspondente ao ano-base 2014.

O artigo 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o PPA para o período 2012-2015, estabeleceu que o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, Relatório Anual de avaliação do PPA que conterà:

- a) Avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;
- b) Situação, por programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas; e
- c) Execução financeira das Iniciativas.

O Relatório encaminhado pelo Poder Executivo é composto por dois volumes, sendo o primeiro (Volume I) relativo à Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA. O segundo (Volume II) relacionado à Avaliação dos 65 Programas Temáticos que compõem o Plano e está organizado em 04 tomos: I - Políticas Sociais; II - Políticas de Infraestrutura; III - Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e IV - Políticas de Soberania, Território e Gestão. No conjunto, os dois volumes fornecem um panorama geral do desempenho da atuação governamental em suas diversas áreas de atuação.

A Dimensão Estratégica do PPA conta com uma seção dedicada à estratégia nacional de desenvolvimento e mais 06 seções referentes aos eixos de políticas escolhidos para organizar a avaliação: macroeconomia e desenvolvimento inclusivo; sistema de proteção e promoção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão.

Por sua vez, a Avaliação dos Programas Temáticos do PPA refere-se à situação dos Indicadores, Objetivos e Metas, além da execução financeira das ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas.

Salienta-se, primeiramente, o cumprimento do prazo disposto no art. 7º, § 1º, do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, o qual prevê o encaminhamento do Relatório de Avaliação do PPA até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado, bem como o atendimento do disposto no art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, quanto ao conteúdo da peça.

Também foram observados os ritos regimentais da Casa, com a divulgação no Congresso Nacional e posterior remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para designação de relator.

A análise apresentada a seguir, para fins de compatibilidade com a estrutura do Relatório de Avaliação, também será dividida em duas partes. Primeiro teceremos alguns comentários sobre a

Dimensão Estratégica do PPA e, em seguida, serão apresentados alguns resultados sobre os Programas considerados prioritários pelo Governo Federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

Ressalte-se, contudo, que se trata de uma análise parcial, pois uma abordagem mais compreensiva somente será possível a partir da entrega, ao Congresso Nacional, dos Relatórios de Avaliação dos quatros períodos do PPA 2012-2015.

2. ANÁLISE

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, estabeleceu o PPA da União para o período 2012 a 2015, denominado Plano Mais Brasil e conceituou: *“O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.”* O Plano estrutura-se nas seguintes dimensões:

- Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;
- Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano; e,
- Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

O PPA 2012-2015 organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos (65) e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (44). Os Programas Temáticos dizem respeito a áreas estratégicas de atuação do Estado e, por isso, são mais aderentes aos recortes específicos das políticas públicas. Os 471 Objetivos dos Programas Temáticos, por sua vez, expressam as escolhas do Governo para implementar cada política.

A estrutura deste PPA foi fortemente influenciada pelas principais agendas executadas no País, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil sem Miséria (BSM), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Minha Casa, Minha Vida.

Figura 1: Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2014.

Merece ser destacado como um avanço desse PPA, a agenda de participação social de caráter consultivo, que iniciou-se durante a sua elaboração com a realização do Fórum Interconselhos, onde participaram representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. E também as melhorias de comunicação, como o Aplicativo PPA Mais Brasil, que é uma interface mais amigável e constitui um avanço na transparência e na disponibilização de dados para acompanhamento das políticas públicas.

Todavia, o processo de avaliação dos Planos, em especial do PPA, pode ser aprimorado. Uma das possibilidades é o aperfeiçoamento dos indicadores. Alguns índices apresentados, quando do encaminhamento do Plano em 2011, estavam defasados e nenhum deles possuía a meta esperada para o final do período. Ou seja, apesar de serem apresentados indicadores que podem ser monitorados, seria interessante que o Governo viesse a se comprometer com metas quantificadas. Ademais, não está claramente identificada a relação de causalidade entre a execução de ações e os indicadores associados ao mesmo programa. Essa dificuldade de avaliação foi destacada pelo Tribunal de Contas da União nos Relatórios sobre as Contas do Governo dos exercícios de 2004, 2011 e 2013, por ocasião de avaliação dos PPA 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, respectivamente.

Sugere-se também uma aproximação do PPA com demais planos e programas prioritários estabelecidos pelo Governo Federal, afinal, coexistem, na administração pública federal, diversos planos que têm o propósito de implantar políticas públicas em determinados setores, ainda que em detrimento da estrutura programa/iniciativa/ação do PPA.

A seguir são apresentados alguns comentários sobre a dimensão estratégica, bem como os principais resultados dos programas prioritários da agenda federal.

2.1 - Dimensão Estratégica

Desde o PPA 2004-2007, o Governo Federal busca explicitar sua estratégia de desenvolvimento. Neste período, o objetivo era o fortalecimento do mercado interno, mediante a formação de um mercado de massas, sustentado por aumentos reais do salário mínimo, políticas de

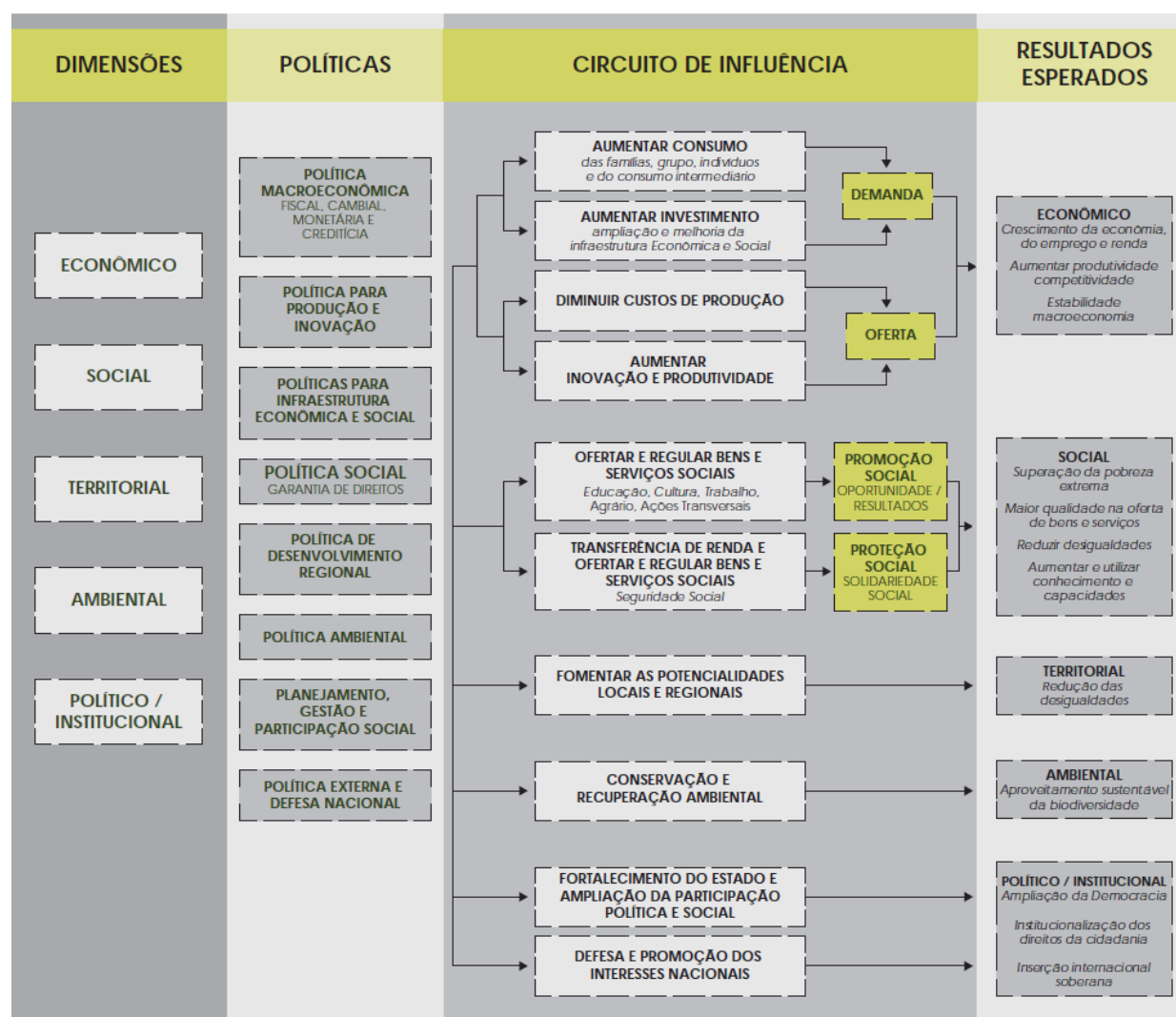
transferência de renda e redução das desigualdades e ampliação do crédito. O PPA 2008-2011 seguiu na mesma linha e buscou reforçar o mercado interno com redução das desigualdades por meio da aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social.

Para o período seguinte, o PPA 2012-2015, agregou às visões anteriores, o desenvolvimento sustentável, a igualdade social, a produção de conhecimento e a defesa dos direitos humanos, na busca promoção da inclusão social e melhoria da distribuição de renda. Avalia-se que a iniciativa, por parte do Governo Federal, em explicitar a Estratégia de Desenvolvimento representa um ganho para sociedade, na medida em que amplia a transparência e *accountability*, permitindo ao cidadão um acompanhamento dos rumos que se pretende dar ao País.

Ademais, a Estratégia de Desenvolvimento desdobra-se em 05 dimensões, para as quais são esperados os seguintes resultados:

- a) Econômica: crescimento da economia; do emprego e da renda; aumento da produtividade e competitividade; estabilidade macroeconômica.
- b) Social: superação da extrema pobreza; maior qualidade na oferta de bens e serviços; reduzir desigualdades; aumentar e utilizar conhecimentos e capacidades.
- c) Ambiental: aproveitamento sustentável da biodiversidade.
- d) Territorial: redução das desigualdades;
- e) Político-Institucional: ampliação da democracia; institucionalizados direitos de cidadania; inserção internacional soberana.

Figura 2 – Dimensões do Desenvolvimento, Políticas Públicas, e Resultados Esperados da Estratégia de Desenvolvimento Brasileira



Nas seções seguintes são analisados os resultados, bem como apontados alguns desafios para as Dimensões Econômica e Social.

2.1.1 – Dimensão Econômica

Fundamentos Macroeconômicos

O cenário macroeconômico que balizou a elaboração do PPA 2012-2015 remonta ao ano de 2011, em conjuntura bastante diversa da efetivamente realizada. A mensagem presidencial que encaminhou o Plano ao Congresso Nacional apresentou as seguintes variáveis macroeconômicas:

Tabela 1: Parâmetros macroeconômicos para a elaboração do PPA 2012-2015

	PIB	PIB	IPCA	IGP-DI	Massa salarial Crescimento real	Taxa Over SELIC % a.a. (Dezembro)	Câmbio R\$/US\$ (Média)
Ano	(R\$ milhões)	Var. % Real	Acumulado (Var. %)	Acumulado (Var. %)			
2012	4.537.477	5	4,8	5	4,71	12,5	1,64
2013	5.008.698	5,5	4,5	4,5	4,58	11	1,72
2014	5.521.965	5,5	4,5	4,5	4,44	9,5	1,74
2015	6.087.828	5,5	4,5	4,5	4,33	8	1,77

Fonte: SPE/Ministério da Fazenda

As taxas observadas de variação do PIB ficaram abaixo do esperado, e as de inflação acima do previsto.

Tabela 2: Variação real do PIB ao ano (%)

Exercício	Esperado (PPA)	Realizado (IBGE)
2012	5	1,76
2013	5,5	2,74
2014	5,5	0,15

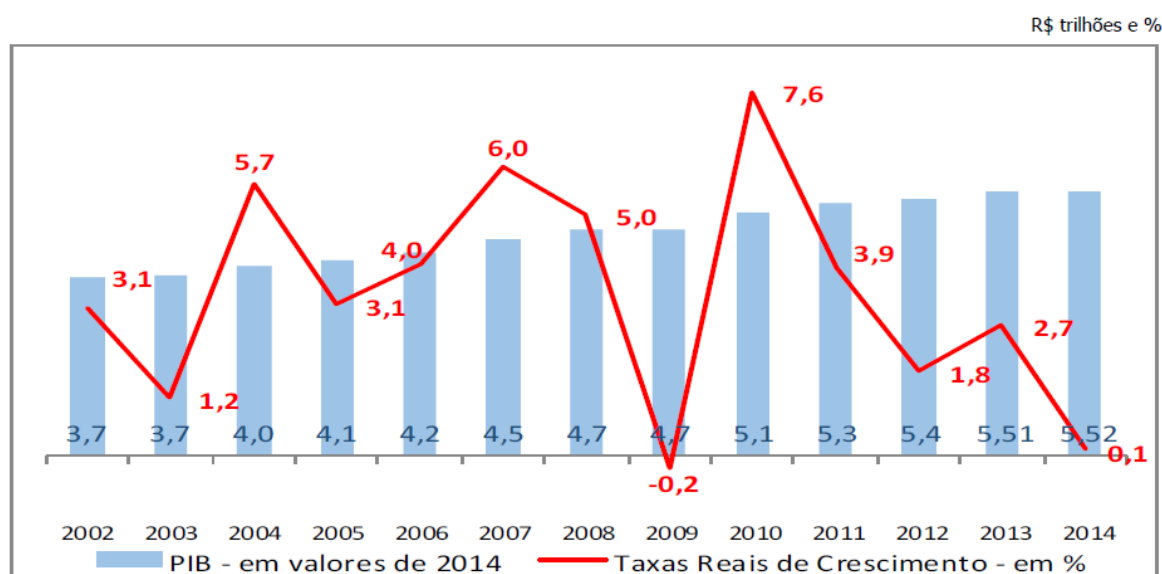
Fonte: Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 e IBGE.

Tabela 3: Variação real da Inflação ao ano (%)

Exercício	Esperado (PPA)	Realizado (BCB)
2012	4,8	5,8
2013	4,5	5,9
2014	5,5	6,4

Fonte: Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 e BCB.

De acordo com as justificativas apresentadas no Relatório de Avaliação 2014, o arrefecimento do crescimento da economia em 2014 é explicado pela permanência da instabilidade do quadro econômico global desde a crise financeira de 2008 e, mais especificamente, pelos efeitos de dois choques simultâneos sobre o País: externamente, a menor taxa de crescimento anual da China, as dificuldades de recuperação dos EUA, a estagnação europeia e japonesa, além da queda no preço da *commodities* exportadas e produzidas pelo Brasil; e, no âmbito doméstico, a severa seca e a restrição da oferta de água em algumas regiões.



Fonte: IBGE.

Nota: PIB em valores constantes de 2014.

Gráfico 1: Evolução do Produto Interno Bruto – 2002/2014

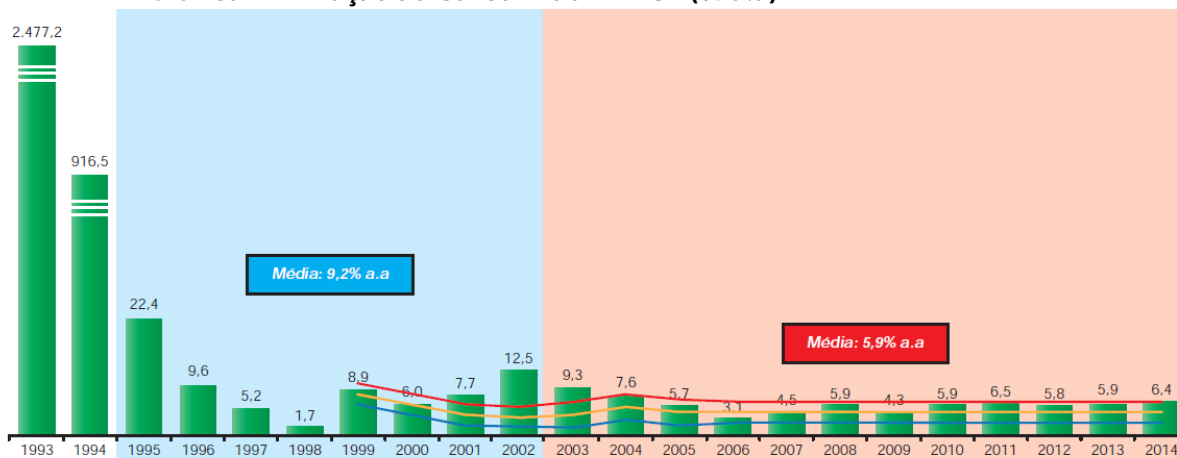
Adicionalmente, deve-se registrar que o fraco desempenho da demanda em 2014 está associado, principalmente, à desaceleração do consumo das famílias, que respondeu pelo crescimento nos últimos anos, mas que em 2014 teve um desempenho abaixo de esperado. Isso, em parte, é explicado pela aceleração da inflação que reduziu o poder de compra das famílias, a redução da oferta de crédito e seu maior custo em razão do aumento da taxa de juros.

Quanto à maior pressão inflacionária, segundo o Relatório de Avaliação 2014, o Banco Central manteve o ciclo de alta da taxa de juros para assegurar a convergência da inflação para a trajetória da meta. A meta de inflação prevista para 2014 era de 4,50%, com intervalo de tolerância de 2,0 pontos percentuais para cima e para baixo. O IPCA observado nesse ano foi de 6,41%, índice que manteve-se dentro do intervalo de tolerância.

Na decomposição do índice, verifica-se que boa parte deste incremento do IPCA veio do comportamento dos preços administrados, em razão de sua atualização, gerando um estoque de reajustes pendentes que estão sendo repassados ao consumidor. Adicionalmente, a crise hídrica, que gerou a implementação do sistema de bandeiras tarifárias, vem contribuindo para majorar os custos da energia elétrica, já impactados pelo fim dos repasses governamentais à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e pelo pagamento dos empréstimos recebidos pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Esta constatação de que o principal foco inflacionário no ano de 2014 reside nos preços administrados foi explicitada no Relatório de Inflação (RI) de março de 2015, divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB). De acordo com o RI, o aumento da inflação corrente reflete um realinhamento de preços monitorados e livres, de modo que seus efeitos devem se dissipar nos próximos meses, levando a uma desaceleração gradual do IPCA, que será beneficiado também pelo baixo crescimento da economia e pelo maior rigor fiscal.

Gráfico 2 - Inflação ao Consumidor – IPCA (% a.a)



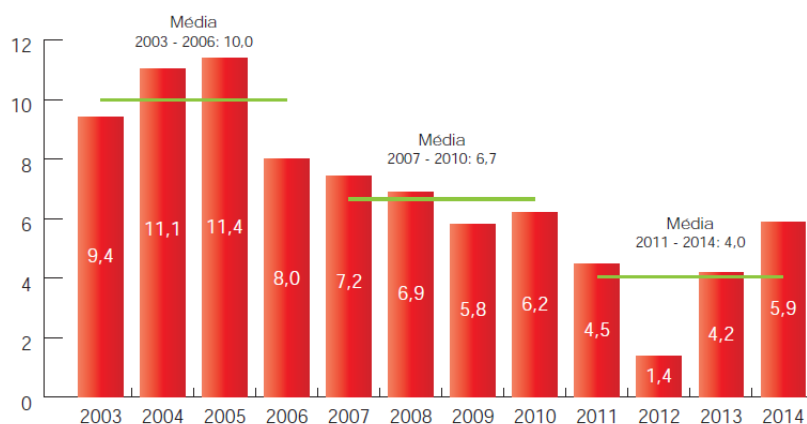
Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Em 2014, a taxa básica de juros (Taxa Selic) encerrou o ano a 11.75%, correspondendo a 2.25 pontos percentuais acima do patamar previsto na Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015. O último aumento foi promovido pelo Comitê de Política Monetária (Copom) na reunião de dezembro, quando tanto o IPCA acumulado em doze meses quanto as expectativas doze meses à frente estavam elevadas o que pode ajudar a explicar esse movimento da autoridade monetária. No comunicado que se seguiu à reunião, o comitê disse que intensificou o ajuste da taxa “*neste momento*” e que “*o esforço adicional de política monetária tende a ser implementado com parcimônia*”.

Nesse contexto, a taxa real de juros manteve a trajetória de elevação, alcançando 5,9% ao fim de 2014, refletindo a consistência da atual política monetária. Numa perspectiva mais ampla, diferentemente de períodos passados, a taxa de juros brasileira vem convergindo para níveis mais próximos dos observados internacionalmente, sinal de maturidade e robustez da política de metas de inflação.

Gráfico 3 - Taxa Real de Juros *ex ante (% A.A.)**



* Refere-se à razão das taxas dos contratos de swap-DI 360 dias pela mediana das expectativas de inflação acumuladas para os próximos 12 meses em 31 de dezembro de cada ano.

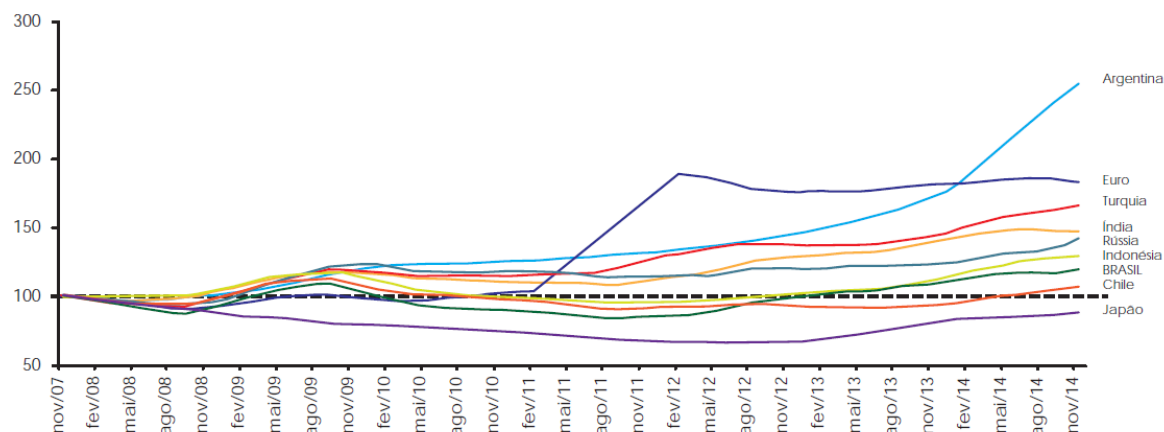
Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Por fim, a taxa de câmbio sofreu desvalorização desde o início de setembro, passando de pouco mais de R\$ 2,25/US\$ para cerca de R\$ 2,60/US\$ (variação de 15,5%) e interrompendo período relativamente longo de estabilidade – durante cinco meses a taxa oscilou no intervalo de R\$ 2,20 a R\$ 2,30. Análise da Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹ indica

que tal movimento não parece resultar de uma eventual escassez de moeda estrangeira, mas, sim, de outros fatores conjunturais relevantes para a formação da taxa, como por exemplo: o aumento das incertezas associadas ao processo eleitoral, a queda adicional dos preços das commodities, o movimento global de valorização do dólar e o aumento da aversão ao risco associado a países emergentes. Deve-se salientar que essa dinâmica do câmbio incentiva as exportações, em particular as de bens manufaturados sendo, portanto, benéfica para estimular o nível de atividade econômica interna.

**Gráfico 4 - Taxas Nominais de Câmbio frente ao dólar
(Média móvel 12 meses. Média 2007 = 100)**



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

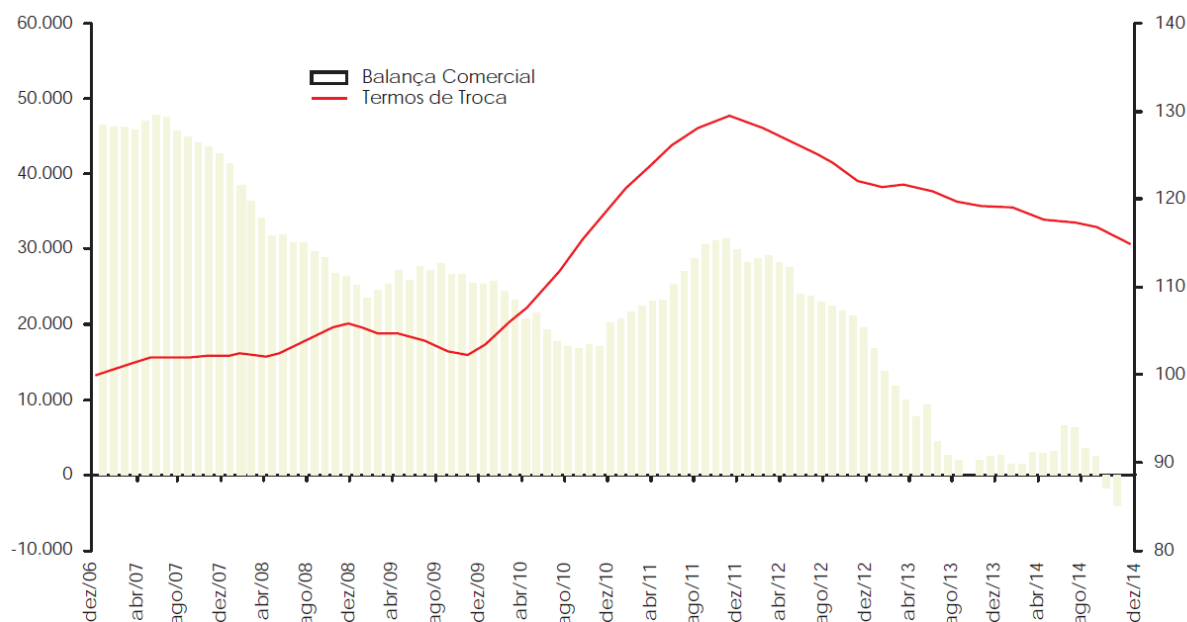
A análise da evolução das variáveis macroeconômicas evidencia a necessidade de revisão e atualização das premissas que embasaram a elaboração do Plano, tendo em vista o descompasso entre os índices utilizados em 2011 e os efetivamente realizados ao longo do período. O PPA 2012-2015, ao contrário de Planos anteriores, não contou com um mecanismo formal de revisão. Assim sendo, em certa medida, não conseguiu promover um balizamento com os demais instrumentos do processo orçamentário, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, cabe uma sugestão dessa comissão para que o próximo PPA, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto deste ano, contenha previsão de mecanismos periódicos de revisão e atualização.

Setor Externo

A balança comercial brasileira encerrou 2014 com um déficit de US\$ 3,9 bilhões, resultado da redução de 7% do valor exportado e de 4,5% do valor importado. No caso das exportações, ainda que o *quantum* tenha recuado 1,8%, com destaque para -12,9% de manufaturados, especialmente os automóveis para a Argentina, o maior impacto deveu-se à manutenção da tendência de queda do preço médio da pauta brasileira, que registrou recuo de 5,3% no ano, em especial de básicos com -8,9%. Já no caso das importações, a redução no ano deveu-se especialmente à diminuição do *quantum* de bens de capital e de bens de consumo duráveis, que registraram -11,7% e -12,2%, respectivamente.

De maneira geral, o menor ritmo da economia mundial e da absorção doméstica, associado a uma evolução desfavorável do preço internacional das *commodities*, responderam pelo resultado da balança comercial em 2014. Entre os parceiros comerciais brasileiros mais dinâmicos, os Estados Unidos da América (EUA) e a China cresceram pouco abaixo do previsto, enquanto o desempenho da atividade econômica nos países da União Europeia e no Japão mostrou-se muito aquém do esperado.

Gráfico 5 - Balança Comercial Brasileira e Termos de Troca.
(Valores em \$ milhões FOB e Média 2006 = 100)



* Termos de Troca é a razão entre o preço médio das exportações e o preço médio das importações

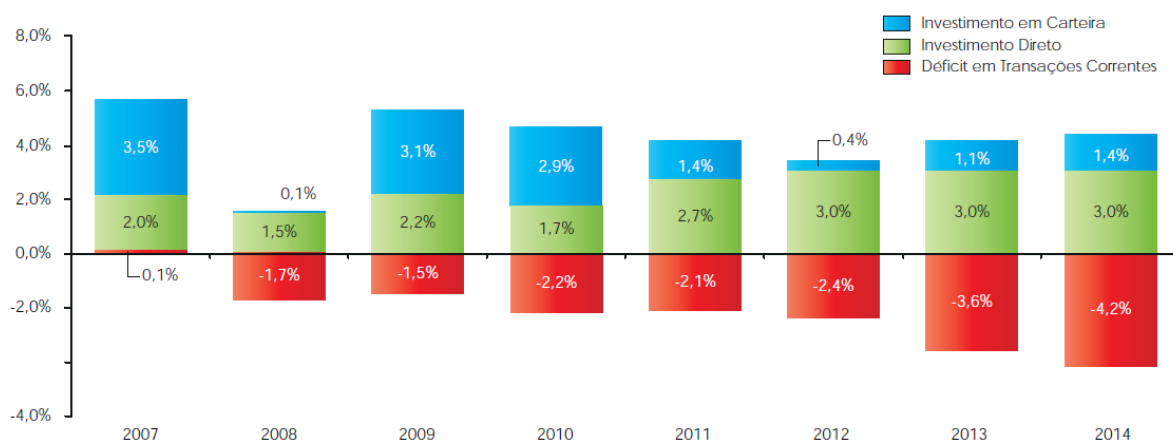
Fonte: Secex/MDIC e Funcex

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Em relação às demais contas do Balanço de Pagamentos, o ano de 2014 registrou um pequeno aumento do déficit das contas de serviços (3,3%) e rendas (1,2%), decorrente do crescimento da despesa com aluguel de equipamentos para o setor de minério e petróleo e remessa de lucros e dividendos. Com isso, o déficit em Transações Correntes fechou o ano de 2014 em US\$ 90,9 bilhões (4,17% do PIB). Essa redução observada, contudo, foi contrabalançada pelo bom desempenho dos fluxos financeiros, em especial dos investimentos diretos e em carteira no País. Em 2014, esses movimentos de capitais totalizaram ingressos líquidos correspondentes a 3,03% e 1,39% do PIB, respectivamente, suficientes para financiar o déficit em transações correntes registrado.

A necessidade de financiamento externo, definido como o somatório do resultado em transações correntes e dos fluxos líquidos de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), atingiu a US\$ 28,5 bilhões no ano, equivalentes a 1,3% do PIB, ante US\$ 17,1 bilhões, representando, 0,76% do PIB, em 2013.

Gráfico 6 - Balança Saldo em Transações Correntes, Investimento Direto e Investimento em



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

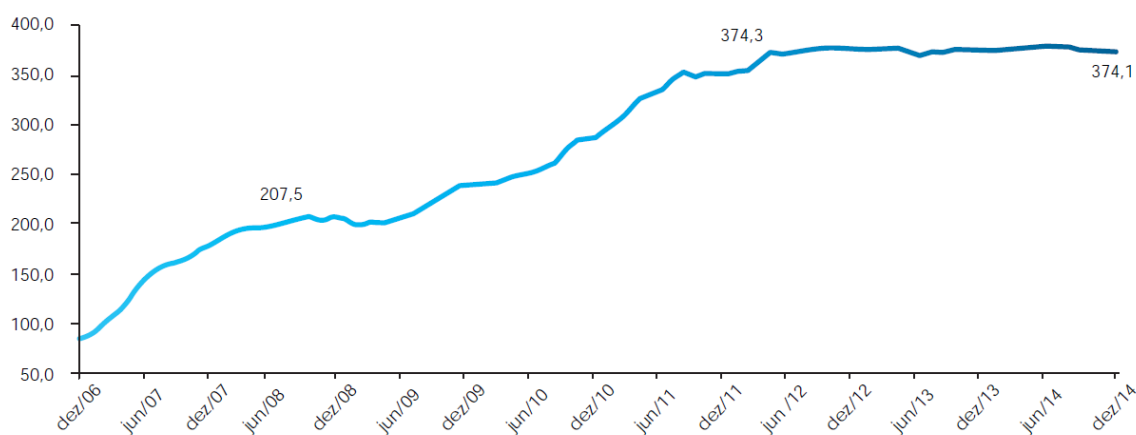
Carteira (% do PIB)*

*O PIB utilizado para elaboração do gráfico é o da metodologia antiga e não o revisado em março de 2015.

O Brasil, no entanto, não tem enfrentado dificuldades para financiar este déficit – em que pese a crescente importância dos investimentos em carteira na composição das entradas de capital –, e o elevado volume de reservas mitiga o risco de uma crise cambial. Ademais, o país parece caminhar para uma redução no déficit em transações correntes que, tipicamente, resulta da combinação de três fatores: desvalorização real do câmbio, desaceleração da atividade doméstica e crescimento do comércio mundial.

Ao final de 2014, as reservas internacionais somavam US\$ 363,6 bilhões no conceito caixa, equivalente a um aumento de US\$ 4,7 bilhões em relação às reservas do ano anterior. No conceito liquidez internacional, que inclui o estoque de linhas com recompra, houve decréscimo de US\$ 1,7 bilhão no mesmo período, atingindo US\$ 374,1 bilhões. No ano, os principais fatores de variação das reservas internacionais foram suas receitas de remuneração, de US\$ 3 bilhões, as variações positivas por preços de títulos, de US\$ 1,7 bilhão, e as variações por paridades, que diminuíram as reservas em US\$ 7,8 bilhões.

Gráfico 7 – Reservas Internacionais



Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Finanças Públicas

Receitas

O ano de 2014 foi marcado por um descompasso entre a evolução das receitas e das despesas, tanto do Governo Federal quanto dos entes subnacionais. A frustração das receitas decorreu, em grande medida, do fraco desempenho da atividade econômica, que reduziu a arrecadação de tributos relativos à produção e aos lucros. Houve também o efeito das desonerações tributárias com o propósito de reduzir os custos do setor privado e preservar/estimular a geração de empregos num cenário global e interno de desaquecimento econômico. A alteração da sistemática de tributação da folha de pagamentos, que deixou de ser onerada em vários setores em troca da incidência de alíquota simplificada sobre o faturamento das empresas, a redução do IPI sobre diversos produtos, a redução da CIDE e o aumento das faixas de enquadramento do Simples e de Microempreendedores Individuais constituem exemplos de desonerações recentes. No agregado, a Receita Federal estima que as desonerações implementadas desde 2011 tenham redundado em renúncia fiscal da ordem de R\$ 46,9 bilhões em 2012, R\$ 78,6 bilhões em 2013 e R\$ 112,7 bilhões em 2014, cerca de 2,0% do PIB.

Tabela 4 - Desonerações Tributárias e Renúncias Fiscais

Impostos e contribuições – R\$ bi	2012	2013	2014	2015*
Folha de pagamento setores selecionados	3,7	12,3	21,9	22,4
CIDE – combustível	8,5	11,5	12,7	5,8
IPI (industrializados) – todas as categorias	9,5	11,8	10,8	7,2
Cesta Básica	1,0	6,8	9,3	10,3
“Simples” e MEI (Microempreendedor individual)	5,7	6,3	7,2	11,0
IOF	2,3	3,6	4,0	0,4
Nafta e Etanol	-	1,9	3,6	3,9
Ampliação do lucro presumido	-	1,7	1,9	2,1
Transporte público	-	0,7	1,4	1,6
Telecomunicações e smartphones	-	0,6	1,00	1,1
Outros	16,2	21,4	38,9	47,7
Total	46,9	78,6	112,7	113,5

Fonte: Receita Federal.

* LOA

Despesas

Sob a ótica das despesas, o crescimento se deu, primordialmente, a partir da expansão das transferências às famílias, e por despesas extraordinárias, como o auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Destaca-se também as transferências da Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada – BPC que, ano de 2014, foram de R\$ 380,5 bilhões e beneficiaram cerca de 32,2 milhões de pessoas.

Tabela 5 – Receitas e Despesas Públicas Seleccionadas (em % do PIB)

Receita Líquida e Despesas Seleccionadas/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferença 2014-2002 (em %PIB)
Receita Líquida*	17,9	17,4	18,1	18,8	19,0	19,3	19,2	18,9	18,7	19,7	20,0	20,3	19,4	1,5
Juros Nominais**	7,7	8,5	6,6	7,4	6,8	6,1	5,5	5,3	5,2	5,7	4,9	5,1	6,1	-1,6
Pessoal e Encargos*	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	4,4	4,3	4,7	4,4	4,3	4,2	4,2	4,3	-0,5
Benefícios Previdenciários – RGPS*	6,0	6,3	6,5	6,8	7,0	7,0	6,6	6,9	6,8	6,8	7,2	7,4	7,7	1,7
Benefícios Assistenciais – LOAS/RMV*	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Bolsa Família*	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Abono e Seguro-Desemprego*	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	0,6

* Governo Federal

** Setor Público Consolidado

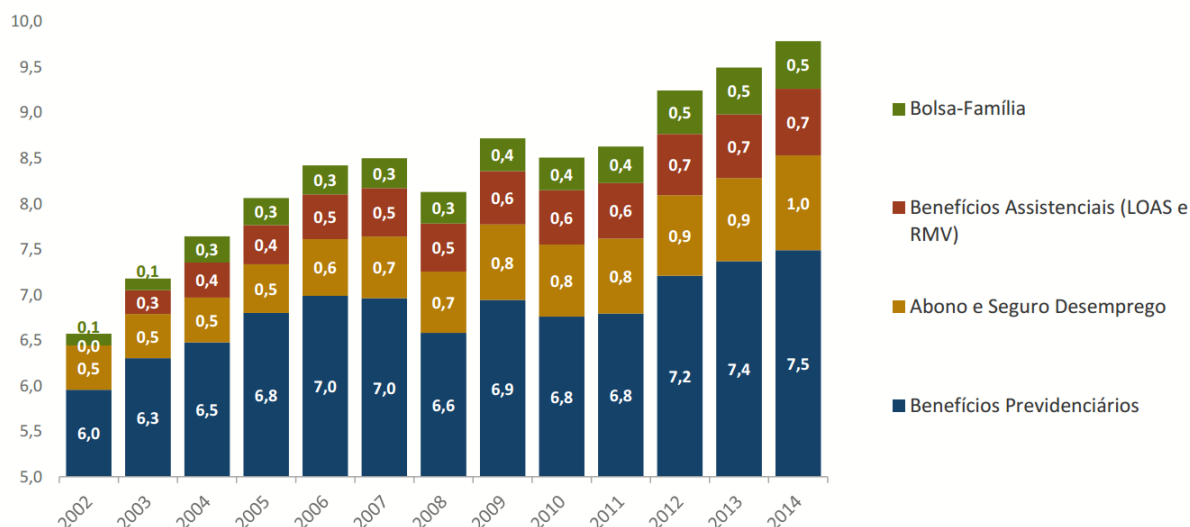
Fonte: Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e Senado Federal/Sigla Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

As transferências às famílias apresentaram crescimento contínuo desde o ano de 2002 e são reflexo do compromisso do Governo Federal em assegurar o exercício da cidadania a milhões de cidadãos. Verificou-se uma grande transformação nas regiões mais pobres do país, com a inclusão social e a erradicação da extrema pobreza em todo o território nacional. Destaca-se que esse aumento vem sendo financiado, numa perspectiva de longo prazo, por aumentos de receitas, declínio da conta de juros e redução da conta de pessoal e encargos (sempre em percentual do PIB).

Ademais, a inclusão de milhares de famílias nos circuitos de produção e consumo proporcionou ganhos de escala que contribuiriam para o aumento da produtividade, que em parte seria transmitido às famílias trabalhadoras, formando um círculo virtuoso de inclusão social que movimentou toda economia brasileira.

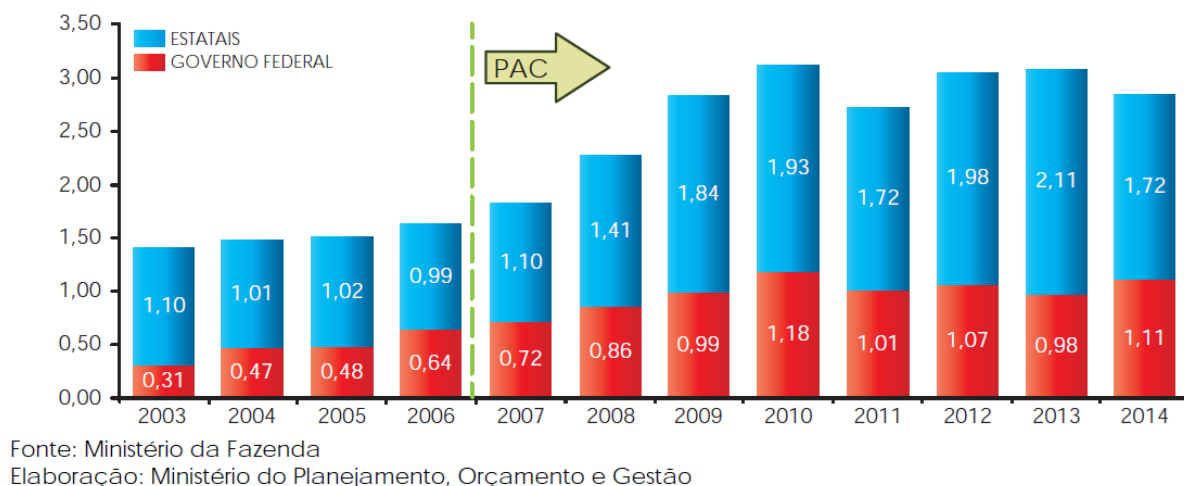
Gráfico 8 - Transferências Sociais - % PIB



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano-Base 2014

Em relação aos investimentos, de acordo com o Relatório de Avaliação 2014, o comportamento da formação bruta de capital fixo do Governo Central e das empresas estatais federais em 2014 confirma a mudança de patamar do investimento público federal após o lançamento do PAC em 2007. Antes do PAC, entre 2003 e 2006, a média anual da formação bruta de capital fixo do Governo Central e das estatais era de 1,50% do PIB; entre 2007 e 2014 a média saltou para 2,50% do PIB. Em 2014, o somatório Governo Central e estatais chegou a 2,83% do PIB; em termos de composição, observou-se no ano um crescimento do investimento direto da União acompanhado por queda do investimento estatal. Numa perspectiva de médio/longo prazo, a mudança de patamar do investimento público e estatal promovida pelo PAC é estratégica, pois sinaliza ao setor privado que, a despeito das incertezas internacionais, o País conta com oportunidades de ampliação da infraestrutura econômica e social e irá aproveitá-las. Para tanto, conta-se ainda com a ampliação das concessões ao setor privado e estruturação de parcerias público-privadas.

Gráfico 9 – Investimento do Governo Central e das Empresas Estatais (% PIB)



Resultados

O setor público consolidado registrou déficit primário de R\$ 32,5 bilhões (0,6% do PIB) em 2014. As diretrizes e condições sobre o resultado primário de 2014 foram estabelecidas pela Lei n.º 12.919, de 24/12/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014), com a alteração introduzida pela Lei n.º 13.053, de 15/12/2014, relativa ao montante dos descontos previstos na meta de resultado.

O resultado primário do Governo Central registrou déficit de 0,40% e o resultado primário dos governos regionais tornou-se deficitário em 0,15%, em 2014. No âmbito das empresas estatais, o déficit foi de 0,08% em 2014.

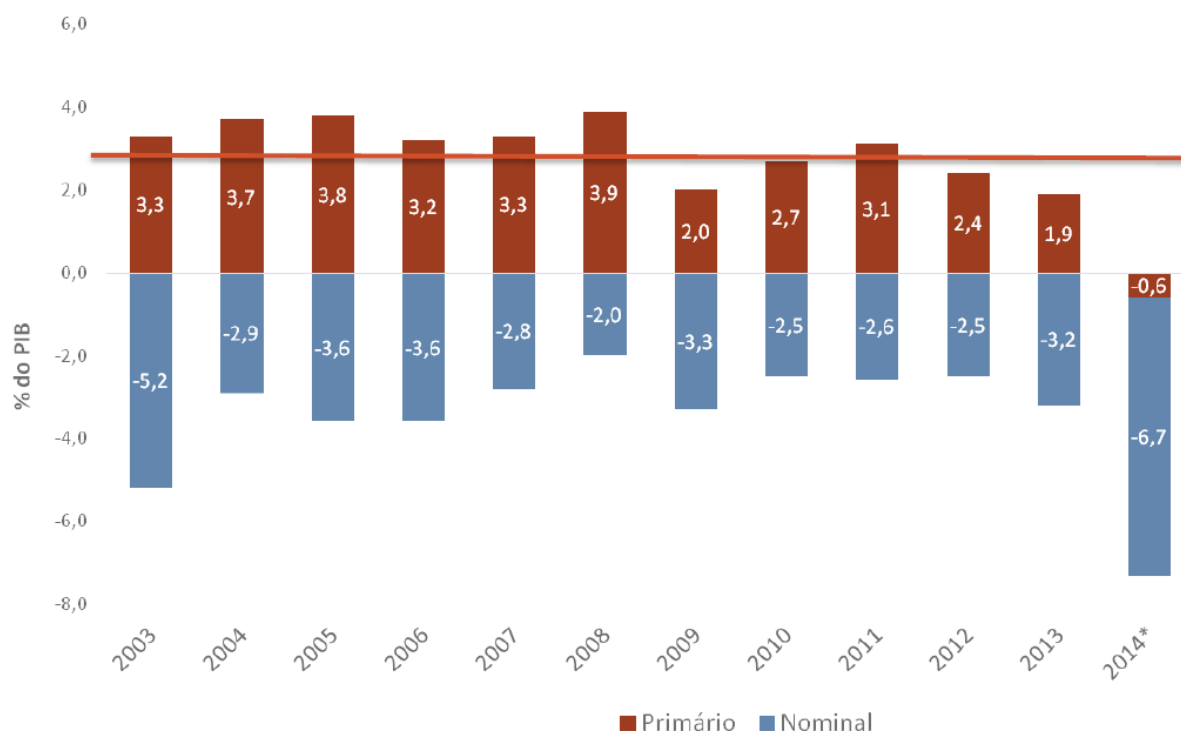
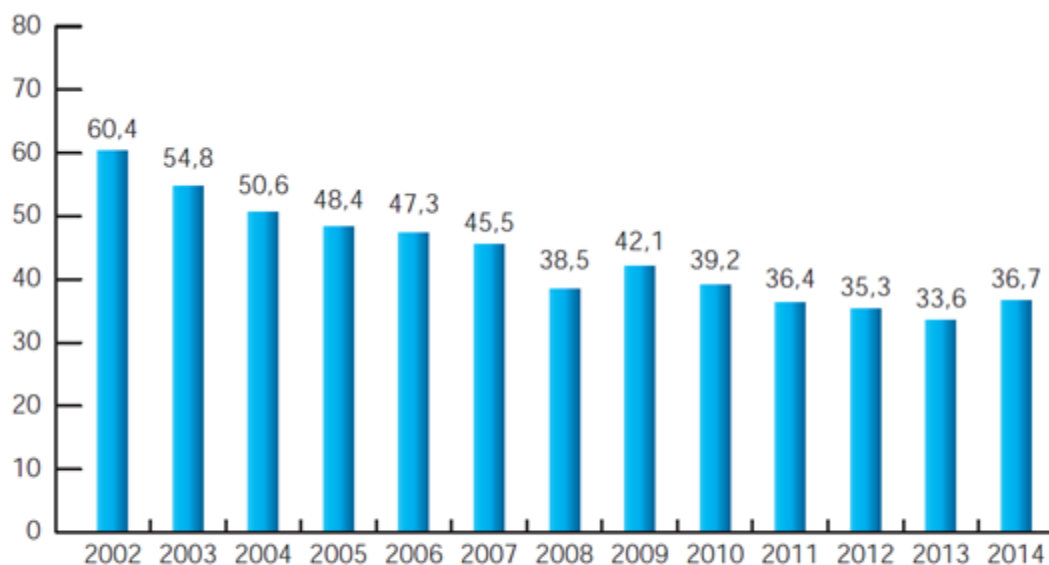


Gráfico 10 - Resultado Primário e Nominal do Setor Público Não Financeiro

Fonte: Banco Central

Nos últimos doze anos, os superávits primários propiciaram a redução da dívida pública como proporção do PIB e criaram um espaço fiscal que permitiu ao governo, por exemplo, exercer uma importante política anticíclica como reação à crise financeira internacional de 2008-2009.

A dívida líquida do Governo Federal alcançou 24,8% do PIB em 2014 e a dívida mobiliária federal em mercado, item mais relevante da dívida líquida federal, alcançou 42,2% do PIB.



* Estoque em dezembro de cada ano.

Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Gráfico 11 – Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)

O déficit nominal do setor público alcançou 6,7% do PIB em 2014. No caso específico do Governo Federal, incluindo a Previdência Social, o déficit nominal foi de R\$ 294,2 bilhões em 2014. Como proporção do PIB, o resultado foi deficitário em 5,73% em 2014, elevando-se 2,8 p.p. no período, resultado do aumento de 0,8 p.p. nos juros nominais apropriados e da redução de 2 p.p. no resultado primário, que apresentou déficit de 0,40%.

Tabela 6 – Evolução da Dívida Líquida – Fatores Condicionantes

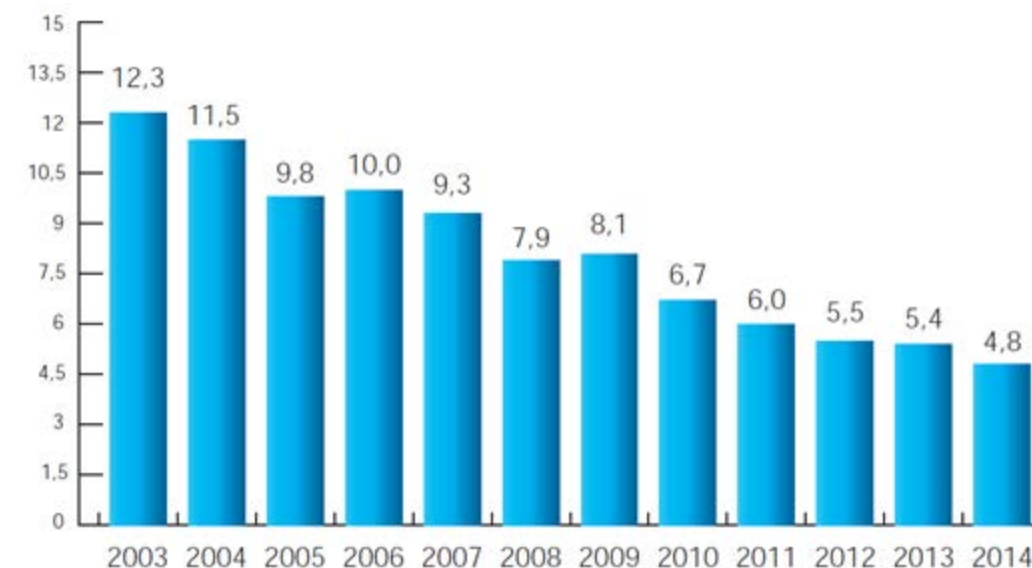
DISCRIMINAÇÃO	2012		2013		2014	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Dívida líquida total - Saldo	1.550.083	35,3	1.626.335	33,6	1.883.147	36,7
Fluxos	Acumulados no ano					
Var. DLSP	41.536	-1,1	76.252	-1,7	256.812	3,1
Fatores	41.536	0,9	76.252	1,6	256.812	5,0
NFSP	108.912	2,5	157.550	3,3	343.916	6,7
Primário	-104.951	-2,4	-91.306	-1,9	32.536	0,6
Juros	213.863	4,9	248.856	5,1	311.380	6,1
Ajuste cambial	-56.560	-1,3	-95.923	-2,0	-96.075	-1,9
Dív. Interna (1)	-3.171	-0,1	-4.643	-0,1	-2.835	-0,1
Dív. Externa	-53.389	-1,2	-91.280	-1,9	-93.239	-1,8
Outros (2)	-5.011	-0,1	17.600	0,4	12.481	0,2
Reconhecimento de dívidas	-5.805	-0,1	-2.427	-0,1	-3.511	-0,1
Privatizações	0	0,0	-547	0,0	0	0,0
Efeito crescimento PIB		-2,1		-3,3		-1,9

Fonte: Banco Central do Brasil. (1) Dívida mobiliária interna indexada ao dólar. (2) Paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida.

Mercado de Trabalho

Em 2014, o mercado de trabalho apresentou um quadro positivo, com baixo desemprego e sustentação de ganhos reais de salário (de 2003 a 2014 o salário mínimo teve aumento de 73%, base para todo o sistema de proteção social), contribuindo, dessa forma, para atenuar o custo social da desaceleração da atividade econômica.

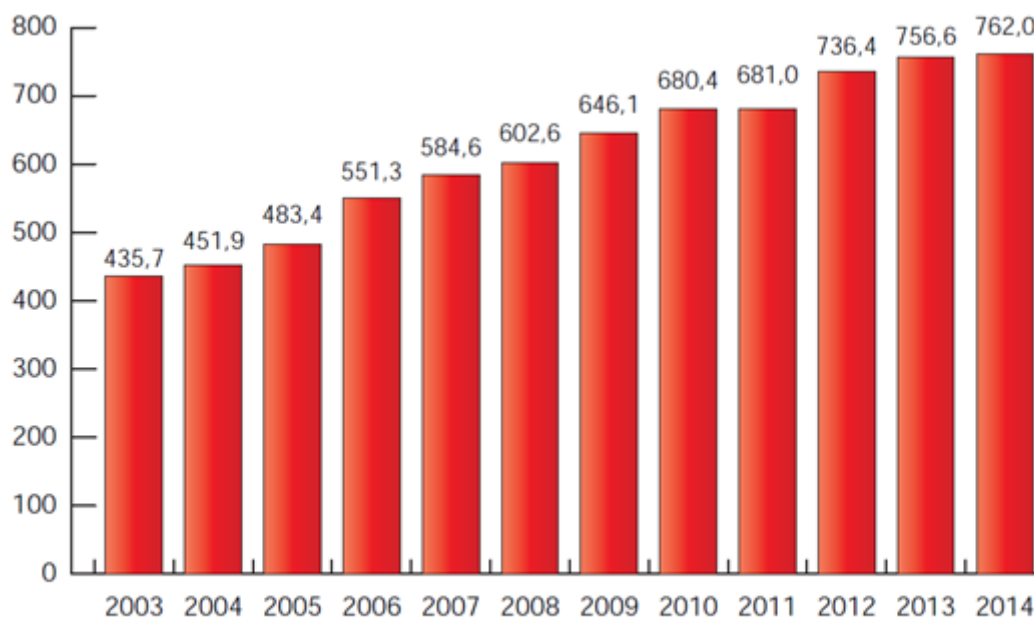
Gráfico 12 – Taxa Média de Desemprego (% População Econômica Ativa)



Fonte: IBGE/Pesquisa Mensal de Emprego
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

A redução do desemprego mostrou-se compatível com a valorização do salário mínimo, que teve reajuste real de 2,8% em janeiro de 2014 e acumulou alta real de 0,7% na comparação da média anual do salário mínimo real de 2014 com a de 2013.

Gráfico 13 – Salário Mínimo Real – Média Anual (em R\$ de 2014)



Fonte: IPEADATA
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Entre 2011 e 2014 o País gerou, em termos líquidos, 5 milhões de postos de trabalho com carteira assinada. A taxa de desocupação, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, prosseguiu na trajetória de queda atingindo novo mínimo histórico de 4,8% em 2014 (média do ano).

2.1.2 – Dimensão Social

De acordo com o relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, o sistema de proteção e promoção social é um dos eixos estruturantes da estratégia de desenvolvimento em curso desde o PPA 2004-2007, que conjuga crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo em que o fortalecimento das políticas sociais tem sido determinante para a continuidade do modelo de desenvolvimento inclusivo, promovendo crescimento econômico e aumento do poder aquisitivo da população, notadamente nas classes sociais e regiões mais vulneráveis, incentivando a ampliação da capacidade produtiva, e impulsionando a geração de emprego e renda, também pode ser visto como um movimento de consolidação e expansão do sistema de direitos introduzido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Esse sistema abrange tanto políticas setoriais (saúde, previdência, assistência social, trabalho e renda, educação, cultura e esporte, desenvolvimento urbano e agrário e segurança pública), como políticas transversais que buscam a garantia de direitos de públicos específicos, por meio de políticas executadas nos diversos setores e ações afirmativas.

Nos últimos anos, o bom desempenho do mercado de trabalho, em conjunto com a política de valorização do salário mínimo – e dos benefícios da seguridade a ele associados –, contribuiu para uma expressiva redução do estado de miséria, que passou a mostrar-se significativamente relacionado com a desvinculação do trabalhador do emprego formal ou mesmo de ocupações mais estáveis quanto à duração e ao rendimento.

A trajetória de crescimento do gasto público federal em políticas sociais ilustra o movimento de fortalecimento do sistema de proteção e promoção social. Orientado por uma estratégia de institucionalização de novos direitos, políticas e programas de governo, e permeado por inovações de planejamento e gestão que aprimoraram a sua efetividade e o seu alcance sobre públicos e territórios mais vulneráveis, o gasto federal em políticas sociais atingiu o patamar de R\$ 887,5 bilhões em 2014, o que corresponde a 16,1% do PIB. Esse valor representa um crescimento real de 95,9% com relação a 2001.

Gráfico 14 – Evolução dos Gastos Sociais



Fonte: SIOP/MP e Contas Nacionais/IBGE

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fundamental para o sucesso da Política Social é a integração entre as diversas iniciativas, como Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIEC), ao Programa Crack, É Possível Vencer e ao Plano Viver Sem Limite. O quadro a seguir, disponível no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2014, retrata alguns exemplos de oferta de bens e serviços públicos essenciais à cidadania que traduzem esses avanços, destacando-se a grande magnitude dos benefícios providos no âmbito da seguridade social.

Tabela 7 – Políticas Sociais

BENEFÍCIOS, BENS E SERVIÇOS	2001¹	2014¹
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família ²	3,6 milhões ⁽²⁰⁰³⁾	14,0 milhões
Beneficiários do BPC e RMV ³	2,3 milhões	4,3 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS ⁴	18,9 milhões	27,8 milhões
TRABALHO E RENDA		
Beneficiários do seguro-desemprego	4,8 milhões	8,9 milhões ⁽²⁰¹³⁾
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,3 milhões ⁽²⁰¹³⁾
SAÚDE		
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões ⁽²⁰¹³⁾
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões ⁽²⁰¹³⁾
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões ⁽²⁰¹³⁾
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	8,5 milhões
EDUCAÇÃO⁶		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,5 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular ⁷	33,3 milhões	24 milhões
Matr. no Ensino Fundamental em Tempo Integral ⁸	1,3 milhão ⁽²⁰¹⁰⁾	4,4 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,2 milhões
Pnae – Alunos Beneficiados	36,9 milhões	42,2 milhões
PNLD – Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões ⁽²⁰⁰⁵⁾	135,5 milhões
Pnate – Alunos Beneficiados	3,2 milhões ⁽²⁰⁰⁴⁾	4,45 milhões
Caminho da Escola – Ônibus Adquiridos	2.391 ⁽²⁰⁰⁸⁾	4.078
Matr. na Educação Profissional de Nível Médio ⁹	279.143	1,7 milhão
Matr. no Ensino Superior	1,1 milhão	2,4 milhões
FIES – Contratos Firmados	65.921	732.348
PROUNI -Bolsas Ocupadas	95.612 ⁽²⁰⁰⁵⁾	223.493
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Moradias do Minha Casa Minha Vida ¹⁰	-	2 milhões
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos pelo Pronaf	0, 9 milhão	1,5 milhão

Fonte: MEC, MS, MDS, MPS, MCidades, MDA e MTE

1. Quando os dados de 2002 ou 2014 não estavam disponíveis, utilizou-se o dado do ano indicado entre parênteses.
2. Em 2002, existiam outros programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás). O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003.
3. Benefício de Prestação Continuada – BPC e da Renda Mensal Vitalícia – RMV.
4. Benefícios emitidos em dezembro de cada ano, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.
5. A redução das internações de urgência deve-se a uma mudança de modelo assistencial no SUS, em que a atenção ambulatorial, em especial a da atenção básica, ganha maior importância e resolubilidade.
6. Os números de matrícula citados referem-se à rede pública. Programas da educação citados: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate; Fundo de Financiamento Estudantil – Fies; e Programa Universidade para Todos – Prouni.
7. A redução de matrículas deve-se à melhoria do fluxo escolar e à diminuição da quantidade de crianças e adolescentes no período considerado (mudança na base da pirâmide etária brasileira).
8. Essas matrículas são um subgrupo das Matrículas no Ensino Fundamental Regular.
9. Consideradas as modalidades integrada, concomitante e subsequente.
10. O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV só foi instituído em 2009 pela Lei nº 11.977/2009.

2.2 - Programas Temáticos do PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 é composto por 65 programas prioritários e o Volume II do Relatório de Avaliação apresenta uma descrição pormenorizada dos resultados alcançados no ano de 2014. A execução orçamentária do Plano, considerando-se recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e créditos adicionais, alcançou R\$1.031 bilhões, o que representa 87,7% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 75,7% da execução total, somando R\$ 780,2 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 24,3% (R\$ 251,1 bilhões) do total orçamentário executado pelo Plano.

Em linha com a estratégia inclusiva de desenvolvimento apresentada neste Volume do Relatório, sobressai a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2014: R\$ 629,4 bilhões ou 61% do executado pelo PPA. A tabela abaixo resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015 em 2014:

Tabela 8 – Programas do PPA

PROGRAMAS	AUTORIZADO*	EXECUTADO**
Programas Temáticos	912,0	780,2
Políticas Sociais	684,7	629,4
Políticas de Infraestrutura	157,5	120,1
Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	42,3	20,3
Política de Soberania, Manutenção e Serviço ao Estado	27,6	10,3
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	264,1	251,1
Total	1.176,1	1.031,3

* LOA + Créditos adicionais

** Liquidado dos Orçamentos Fiscal e Seguridade + Pago do Orçamento de Investimento

Fonte: SIOP/MP

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

A seguir são apresentados alguns comentários sobre os programas considerados prioritários pelo Poder Executivo, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC foi instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, cuja ementa estabelecia que o Programa seria “constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.”

Inicialmente, o PAC previa investimentos para o quadriênio 2007- 2010, de R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 83,1 bilhões com recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (OFSS) e R\$ 436,1 bilhões das estatais e demais fontes (investimentos privados com estímulos públicos e parcerias). Em 2010, decorridos, portanto, quatro anos da instituição do PAC, e após sucessivas revisões do montante dos investimentos, o 11º Balanço Completo do Programa (2007-2010), consignou que, dos R\$ 657,4 bilhões previstos para aplicação até 31/12/2010, R\$ 559,6 bilhões, equivalentes a 85,1%, já haviam sido investidos até outubro de 2010, sendo que esse percentual alcançaria a 94,1%% até o final daquele exercício.

O PAC 2, correspondente ao período de 2011 a 2014, foi lançado em 29 de março de 2010, e tem previsão de investimentos de R\$ 1,066 trilhão para os quatro anos. O 11º Balanço Completo do PAC 2 (Janeiro - Outubro 2014) consignou investimentos no período de 2011 a 2014 da ordem de R\$ 1,009 trilhão, equivalentes a 91,3% do total previsto.

As ações do PAC 2 foram divididas em seis eixos de desenvolvimento, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida Água e Luz para Todos, Energia e Transportes. Os objetivos e as principais realizações de cada eixo estão resumidos a seguir, com base nas informações constantes do 11º Balanço Completo do PAC 2:

Eixo 1 Cidade Melhor – com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, como saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade e pavimentação. O Programa Cidade Melhor realizou investimentos da ordem de R\$ 10,7 bilhões, tendo concluído 1.600 empreendimentos de saneamento, incluindo esgotamento sanitário, saneamento integrado, drenagem, contenção de encostas e pavimentações. Estão concluídas ou em fase de conclusão 31 obras de mobilidade que já beneficiam os usuários de transporte coletivo, como o trecho Lapa-Retiro da Linha 1 do metrô de Salvador, as Linhas Sul e Centro do metrô de Recife, a Linha Sul do metrô de Fortaleza, os BRTs Leste-Oeste e Norte-Sul, além da Via Mangue, em Recife, os BRTs da Área Central, da Av. Cristiano Machado, da Av. Antônio Carlos, em Belo Horizonte, o BRT Transcarioca, no Rio de Janeiro, o Corredor Mário Andreazza, em Cuiabá, o BRT Eixo Sul, em Brasília, a requalificação da Rodoferroviária, o BRT Marechal Floriano e a via Aeroporto-Rodoferroviária, em Curitiba, e o trem urbano São Leopoldo-Novor Hamburgo.

Eixo 2 Comunidade Cidadã – Serviços sociais e urbanos nas grandes cidades brasileiras, com ações de ampliação na cobertura de serviços comunitários nas áreas de saúde, educação e cultura. Fazem parte desse eixo as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), as Unidades Básicas de Saúde - UBS, as creches e pré-escolas, as quadras esportivas nas escolas e as praças dos esportes e da cultura.

Tabela 9 - RESULTADOS DO EIXO 2 – COMUNIDADE CIDADÃ

Unidade	Quantidade	Recursos PAC 2	Municípios Atendidos	Concluídas
UBS	14.448	R\$ 3,7 bilhões	4.145	3.326
UPAs	484	R\$ 1 bilhão	-	39
Creches e Pré-Escolas	6.016	R\$ 7,7 bilhões	2.451	786
Quadras	9.817	R\$ 3,8 bilhões	3.807	1.067
CEUs	342	R\$ 755,2 milhões	315	53
CIE	269	R\$ 967,30	254	-

Fonte: 11º Balanço do PAC. Elaboração Própria

Eixo 3 Minha Casa, Minha Vida (MCMV) – com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda. O MCMV concluiu empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões, correspondentes a 1,87 milhão de moradias. As contratações somam, ao todo, 3,7 milhões de unidades, sendo 2,7 milhões de moradias contratadas no MCMV 2. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo firmou mais de 1,9 milhão de contratos para construção, aquisição ou reforma de moradias.

Eixo 4 Água e Luz para Todos – Investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país. Fazem parte desse eixo as ações Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos. O citado Balanço informa que foram concluídas ações no valor de R\$ 10,3 bilhões. Destaca a realização de mais de 538 mil ligações de energia elétrica para 2 milhões de pessoas que vivem no campo, em assentamentos da reforma agrária, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas. Desse total, mais de 205 mil pessoas são beneficiárias do Programa Brasil Sem Miséria. Em Recursos Hídricos, mais de 238 localidades tiveram sistemas de abastecimento de água implantados e construídos 58 sistemas de esgotamento sanitário. Foram concluídos 1.150 empreendimentos, que melhoraram o sistema de abastecimento de água em áreas urbanas e 40 empreendimentos de recursos hídricos para combater a escassez de água no Nordeste brasileiro.

Eixo 5 Transportes – Tem como prioridade os investimentos em ferrovias e rodovias do país, otimizando o escoamento da produção brasileira e garantindo a segurança dos usuários. Fazem parte também deste eixo projetos de portos, hidrovias, aeroportos e equipamentos para estradas vicinais. Foram concluídos empreendimentos no valor de R\$ 66,9 bilhões em todo o País. São 5.118 km em rodovias. Entre as obras finalizadas, destacam-se a duplicação da BR-060 (GO), de Goiânia a Jataí, com 315 km, o Arco do Rio de Janeiro - BR-493 (RJ), a construção de 22 km da BR-448 (RS), a Rodovia do Parque, entre Porto Alegre e Sapucaia do Sul, a construção de 4,3 km da Via Expressa ao Porto de Salvador na BR-324 (BA) e a duplicação de 249 km da BR-101 (SC), entre Palhoça e a divisa com o Rio Grande do Sul. Na área de Portos, o PAC 2 concluiu 30 empreendimentos como: ampliação do Cais Comercial do Porto de Vitória, construção dos Terminais de Passageiros de Natal e Recife e dragagens de aprofundamento nos portos de Imbituba (SC), Santos (SP), Natal (RN), Fortaleza (CE), São Francisco do Sul (SC), Itajaí (SC), Rio de Janeiro (RJ) e Suape (PE).

Eixo 6 Energia – Se constituem investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Tem como áreas prioritárias a geração de energia elétrica, a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, marinha mercante, combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral. O Governo informa que as ações concluídas alcançaram a R\$ 253,3 bilhões. O Eixo Energia promoveu a entrada de 15.908 MW no parque gerador brasileiro. Para levar toda essa energia aos mercados consumidores, fortalecendo e expandindo o Sistema Interligado Nacional, foram concluídas 51 linhas de transmissão, totalizando 15.312 km de extensão e 52 subestações.

Comparativamente, o PAC 1 efetuou pagamentos num total de R\$ 61,9 bilhões e o PAC 2 pagamentos de R\$ 107,2 bilhões, ou seja, houve incremento da execução financeira da ordem de 73%.

A participação das ações do PAC no total de recursos executados em investimentos vem aumentando ano a ano. Em 2012, dos R\$ 46,36 bilhões liquidados em investimentos (Grupo Natureza de Despesa 4), R\$ 26,2 bilhões, ou seja, 56,5% do total, foram relativos a ações do PAC. E, em 2013 essa situação se manteve: foram executados no Grupo de Despesa 4 recursos no montante de R\$ 50,93 bilhões, dos quais R\$ 29,76 bilhões, 58,4%, foram relativos a ações do PAC.

Informa o Poder Executivo que o PAC, além de investimentos, promoveu “alterações na legislação tributária; instituiu medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; fortaleceu a capacidade institucional dos órgãos; induziu a organização das administrações públicas subnacionais; e removeu obstáculos burocráticos, normativos, administrativos, jurídicos e legislativos, que criavam restrições à execução.”

Em termos agregados, a Taxa de Investimento Nominal do País saiu de 15,84% do PIB, no último trimestre de 2006, para 17,44% do PIB, no último trimestre de 2013, conforme apurado pelo IPEA.

Do ponto de vista da governança, o PAC inovou ao imprimir sistema de gerenciamento coordenado e centralizado dos empreendimentos. Com esses objetivos, foram criados órgãos específicos, a exemplo do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC) e da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), vinculada ao MPOG. Segundo o Poder Executivo, o PAC é o *“exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental”*, pois conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento. A chave desse processo teria sido o monitoramento intensivo implantado para acompanhar o Programa, baseado no conhecimento sobre a operação em cada política, que produziu subsídios tempestivos para garantir a eficácia das medidas planejadas, bem como para qualificar o planejamento.

Para o Poder Executivo, a experiência na gestão do PAC influenciou fortemente a nova estrutura do PPA 2012-2015. Não obstante o mérito e os inegáveis avanços proporcionados pelo Programa na melhoria da gestão dos investimentos públicos, ainda há um descolamento entre os empreendimentos abarcados pelo PAC e aqueles listados no PPA. A Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados aponta que ainda são precárias e insuficientes as informações sobre os empreendimentos em execução disponíveis no Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SISPAC), gerido pela SEPAC/MPOG.

A conclusão a que se chega, portanto, é que as ferramentas disponibilizadas pelo Poder Executivo para o controle e monitoramento centralizado das obras públicas podem ser aprimoradas. Para corrigir tal situação, a Consultoria sugere que a Administração desenvolva um sistema corporativo de uso cogente para todos os órgãos e entidades integrantes dos OFSS e de investimento das empresas estatais. Em tal sistema, cada obra deveria funcionar como um “centro de custos”, ao qual seriam apropriadas as despesas com elaboração de projetos, estudos, licenciamentos, insumos, serviços, inclusive aqueles decorrentes de aditivos e obras complementares, de forma a permitir o controle e o acompanhamento dos custos, dos cronogramas, dos estágios de todos os contratos vinculados àquela iniciativa.

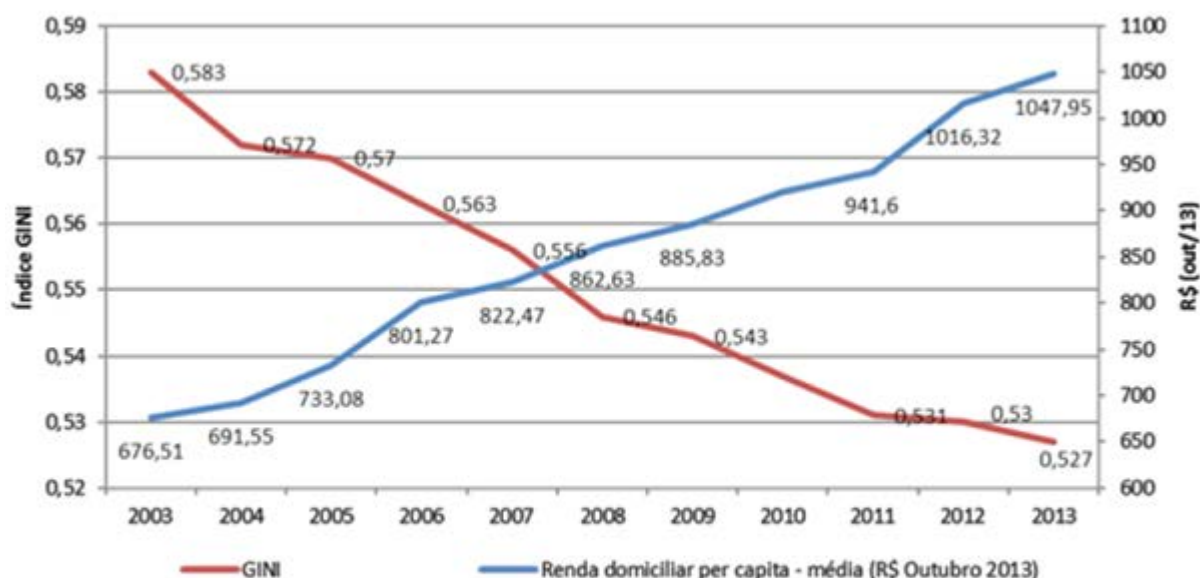
Esse conjunto de informações subsidiaria o trabalho de gestores e órgãos de controle e também se constituiria em poderoso instrumento de transparência e controle social mediante a disponibilização das informações na rede mundial de computadores.

Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) foi instituído pelo Decreto 7.493, de 02 de junho de 2011 e alterado pelo Decreto nº 8.218, de 28 de março de 2014. O Plano pretendia romper não só com a naturalização da pobreza em sua variável de renda, enquanto fenômeno social, mas, mais que isto, atuar fortemente sobre as múltiplas dimensões da pobreza. Além disto, o Plano consubstanciava a variável de inclusão social com desenvolvimento.

Nos últimos anos verificou-se uma significativa redução da desigualdade social, conforme mostra a evolução do coeficiente de Gini e da renda, segundo gráfico a seguir.

Gráfico 15 – Evolução do Índice de Gini e do Valor da Renda Domiciliar per capita média, 2003-2013, Brasil



Fonte: Ipeadata (2014), a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS.

Nota: Dados de 2010 não foram divulgados por não ter sido realizada a Pnad.

Dentre as políticas públicas que mais contribuíram para esse cenário sobressaem a valorização do salário mínimo, o incentivo à formalização do trabalho e geração de emprego, o apoio à agricultura familiar e o Plano Brasil sem Miséria. Ainda no que tange à redistribuição de renda, é sempre importante destacar que as políticas públicas de transferência de renda exercem efeitos multiplicadores sobre a economia nacional, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), que apresenta impacto positivo não só na diminuição da desigualdade de renda, mas também no crescimento econômico. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2013, a partir da matriz de contabilidade social de 2009, cada R\$ 1,00 gasto no programa é multiplicado em R\$ 1,78 de aumento no Produto Interno Bruto (PIB) e de R\$ 2,40 no consumo final das famílias. Dessa forma, o País vivenciou uma redução consistente da pobreza no Brasil nos últimos dez anos.

Gráfico 16 – Variação Acumulada da Pobreza a partir de 2002 e Proporção de Domicílios Pobres, 2003-2012, Brasil



Fontes: Ipea (2013) ¹ e Ipeadata (2014), a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS.
 Nota: Dados de 2010 não foram divulgados por não ter sido realizada a Pnad.

O PBSM é composto por ações já existentes e consolidadas, assim como por iniciativas inéditas que possuem em comum a adesão ao objetivo da erradicação da extrema pobreza, envolvendo diversos ministérios que apoiam e consolidam investimentos na área social. O objetivo é ampliar as oportunidades, elevar a renda e as condições de bem estar da população mais pobre, considerando as realidades distintas do campo e da cidade. O plano está organizado em três eixos: i) o da garantia de renda, relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; ii) o da inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do Plano; e iii) o do acesso a serviços públicos, para provimento ou ampliação de ações de cidadania e de bem-estar social.

O público prioritário do PBSM são os brasileiros que ainda se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal igual ou inferior a R\$ 70,00, quando do lançamento do Plano, em 2011. Em junho de 2014, a linha de extrema pobreza passou de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 mensais *per capita*. Este reajuste repercutiu também no Bolsa Família, com o aumento do benefício básico e do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Com isso, o benefício médio mensal aumentou de R\$ 150,00 em 2013, para R\$ 170,00 em 2014.

O benefício médio mensal pago a famílias que permaneciam em extrema pobreza após receberem o Bolsa-Família era de R\$ 132,00 em 2011, passando para R\$ 242,00 em 2014, após superarem a extrema pobreza com o Brasil sem Miséria, um aumento de 83%.

Gráfico 17 – Evolução do Quantitativo (R\$) Médio Recebido pelas Famílias Beneficiárias do PBF, 2004-2014, Brasil



Fonte: Caixa Econômica Federal (2014). Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF), posição mês de dezembro dos respectivos exercícios, valores correntes.

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS.

O Programa Bolsa Família (PBF), que abrangeu mais de 14 milhões de famílias, em 2014, se desenvolve em três eixos principais: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza, enquanto as condicionalidades induzem o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo a possibilitar aos beneficiários a superação da situação de vulnerabilidade. Desde a sua criação, o PBF vem se aperfeiçoando de modo a atender a quem realmente necessita. Uma mudança recente foi a implantação da parcela variável do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP), destinado a todas as famílias participantes do Programa que, mesmo após receberem esses benefícios, continuavam a ter renda per capita mensal inferior a R\$ 77,00, independentemente da composição familiar. Por consequência, atualmente, nenhuma das famílias beneficiárias está abaixo da linha da extrema pobreza.

A estratégia de Busca Ativa conseguiu a inclusão de aproximadamente 347 mil famílias extremamente pobres no Cadastro Único e imediatamente no Bolsa Família em 2014, totalizando 1,38 milhão de famílias desde o início do BSM. Além disso, estas famílias passaram a ter acesso aos vários programas e serviços destinados aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Já o Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais se utiliza da estrutura de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e repassa recursos financeiros não reembolsáveis a agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Em 2014, atingiu-se a marca de 147,4 mil famílias atendidas pelo Fomento, sendo que 92,2 mil famílias receberam o benefício nesse ano.

No tocante ao Programa Água para Todos, que visa à universalização do acesso e uso da água para o consumo humano (16 mil litros) e a produção alimentar (52 mil litros), só em 2014 foram 300,8 mil cisternas de consumo, totalizando 781,8 mil desde o começo do BSM, superando a meta de 750 mil. Os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco se destacam como os principais destinos de instalação das cisternas.

Quanto às cisternas de produção e outras tecnologias sociais, foram entregues 60,8 mil apenas em 2014. Ao agregar o valor de 2014 às entregas dos anos predecessores pode-se afirmar que houve a superação da meta global do BSM de 76 mil para o período 2011-2014.

No eixo de acesso a serviços, o PBSM leva os serviços públicos, especialmente os de saúde, educação e assistência social, às pessoas e localidades mais pobres do País. Além de garantir o acesso, expande a oferta e melhora a qualidade dos serviços prestados à população que mais precisa.

Merece destaque a ampliação dos serviços e equipamentos da Assistência Social. Em 2014, os destaques são os 236 novos Centros Pop, que atendem a pessoas em situação de rua com serviços co-financiados, chegando a um total de 301 unidades desde o início do BSM, e a ampliação dos serviços de acolhimento, com criação de 6.000 novas vagas.

Na área da educação, a ação Brasil Carinhoso dá o estímulo financeiro aos Municípios para que eles aumentem a quantidade de vagas ocupadas por crianças do Bolsa-Família em creches.

Assim, instituiu-se a suplementação de 50% sobre o valor transferido pelo Governo Federal aos Municípios, por criança atendida pelas creches municipais ou conveniadas, desde que beneficiárias do PBF. Tal ação é operacionalizada por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Em 2014, 4.938 municípios brasileiros identificaram 707,7 mil crianças com até 48 meses de idade beneficiadas pelo Bolsa-Família no ensino infantil, ampliando os recursos recebidos para mantê-las, o que significa aumento de 56% em relação a 2013. No caso da escola em tempo integral, a expansão do Programa Mais Educação prioriza regiões com maior incidência de pobreza e escolas com maior proporção de alunos do PBF – em 61% dessas escolas, equivalente a 35,7 mil estabelecimentos, sendo que a maioria dos alunos são beneficiários do PBF.

O plano alcançou, ao final de 2014, todas as metas estipuladas quando de sua construção, em 2011. O plano criou e implementou políticas e tecnologias sociais importantes que foram fundamentais para superar a extrema pobreza, para o enfrentamento da pior seca dos últimos 50 anos no Nordeste, para conceder autonomia aos agricultores familiares de baixa renda e, principalmente, para retirar o Brasil do Mapa Mundial da Fome, segundo relatório global da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Os principais desafios que se colocam para uma agenda futura passam pela necessidade de melhorar ainda mais o acesso a serviços públicos, como saúde e educação, bem como pela inclusão produtiva da população de baixa renda, por meio da melhoria da intermediação de mão de obra, da qualificação profissional e da formalização do microempreendedor individual.

1 Carta de Conjunta Dez/2014, disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24253&Itemid=3

3 VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento da Mensagem nº 6, de 2015-CN (nº 181/2015, na origem), e dos documentos por ela encaminhados, bem como das apreciações e recomendações que faço neste Relatório.

Brasília, 27 de outubro de 2015.

Deputado Zeca Dirceu
Relator

CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO- CMO, na Décima Terceira Reunião Extraordinária, realizada em 10 de novembro de 2015, **APROVOU**, por unanimidade, o Relatório do Deputado ZECA DIRCEU, pelo **CONHECIMENTO** da Mensagem nº 6/2015, que "Encaminha, em cumprimento ao art. 15 da Lei nº 12.593, de 2012, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, ano base 2014", e dos documentos por ela encaminhados, bem como das apreciações e recomendações no Relatório e posterior envio ao arquivo.

Compareceram os Senhores Senadores Rose de Freitas, Presidente, Walter Pinheiro, Terceiro Vice-Presidente, Acir Gurgacz, Angela Portela, Benedito de Lira, Eduardo Amorim, Hélio José, Lídice da Mata, Lindbergh Farias, Paulo Bauer e Valdir Raupp; e os Senhores Deputados Jaime Martins, Primeiro Vice- Presidente, Caio Narcio, Carlos Henrique Gaguim, Domingos Sávio, Edmilson Rodrigues, Elmar Nascimento, Evair de Melo, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Hildo Rocha, Hugo Leal, Izalci, João Arruda, João Fernando Coutinho, Jorge Solla, Lázaro Botelho, Leio Coimbra, Marcelo Aro, Nilto Tatto, Nilton Capixaba, Orlando Silva, Paulo Pimenta, Pedro Fernandes, Pompeo de Mattos, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raimundo Gomes de Matos, Ricardo Barros, Ricardo Teobaldo, Samuel Moreira e Wadson Ribeiro.

Sala de Reuniões, em 10 de novembro de 2015.

Deputado JAJME MARTiNS
Primeiro Vice-Presidente no Exercício da Presidência

Deputado Zeca Dirceu
Relator