



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA 2012/2015

(Projeto de Lei nº 29/2011-CN)

PARECER DA CMO

(APROVADO EM 15/12/2011)

Senador WALTER PINHEIRO (PT/BA)
Relator

Senador VITAL DO RÊGO (PMDB/PB)
Presidente da CMO



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER Nº , DE 2011-CN

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre o Projeto de Lei nº 29/2011 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 - PPA 2012-2015.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: **Senador Walter Pinheiro**

1. RELATÓRIO

1.1 INTRODUÇÃO

A lei do plano plurianual (PPA), nos termos da Constituição, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

O projeto do PPA, de acordo com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto em análise (PLPPA 2012-2015) foi enviado tempestivamente ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 87, de 2011-CN (345/2011 na origem), e tramita junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), devendo ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2011 (22 de dezembro).

Em observância ao que dispõe a Resolução nº 1, de 2006-CN, o Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Excelentíssimo Senador Vital do Rêgo, conferiu-nos a honrosa missão de relatá-lo.

A CMO, em cumprimento ao artigo 102 da citada Resolução, aprovou o Parecer Preliminar que fixou as condições, restrições e limites, bem como as orientações básicas referentes à estrutura e conteúdo do Plano Plurianual.

Mais de 2.000 emendas ao Plano foram apresentadas pelos parlamentares, comissões e bancadas e estaduais, com o propósito de aperfeiçoá-lo como instrumento de planejamento e definição das políticas públicas do governo federal.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Este Relatório apresenta informações acerca do modelo e da estrutura de planejamento propostos pelo Poder Executivo e do acolhimento de emendas ao Projeto e apresenta Substitutivo ao texto do Projeto.

1.2 O MODELO DE PLANEJAMENTO E A ESTRUTURA DO PLANO

A proposta apresentada pelo Poder Executivo baseou-se nas tendências recentes de crescimento econômico com inclusão social, redução da vulnerabilidade externa e estabelecimento de metas fiscais para procurar um cenário desejado de dinamismo econômico com melhoria da distribuição de renda e da riqueza, erradicação da pobreza e inserção econômica internacional ativa.

Para tanto, espera-se desenvolver ações para atender as seguintes questões: melhoria da infraestrutura, redução das desigualdades e da pobreza, fortalecimento do mercado interno, manutenção do ambiente macroeconômico estável, consolidação do financiamento de longo prazo, fomento a inovação, ampliação do investimento, adequado aproveitamento das reservas naturais do pré-sal e aperfeiçoamento da estrutura tributária.

A Mensagem Presidencial que acompanha o Projeto informa que o Plano está alicerçado em valores, diretrizes gerais e macrodesafios. Esses elementos configuram a dimensão estratégica, os quais perpassam toda a ação governamental e são incorporados às políticas públicas constantes do Plano. Segundo a Mensagem, os valores são os seguintes:

- Soberania;
- Democracia;
- Justiça Social;
- Sustentabilidade;
- Diversidade Cultural e Identidade Nacional;
- Participação Social; e
- Excelência na Gestão.

As Diretrizes Gerais que regem o plano, de acordo com texto enviado ao Congresso Nacional, são:

- I – a redução das desigualdades sociais e regionais;
- II – a ampliação da participação social;
- III – a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV – a valorização da diversidade cultural e identidade nacional;
- V – a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços; e
- VI – a garantia da soberania nacional.

Os Macrodesafios são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012-2015. Conforme a Mensagem, o PPA 2012-2015 está articulado para atender 11 Macrodesafios:

1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;

4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;

6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;

8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

De acordo com o Poder Executivo, a lógica de estruturação do PPA 2012- 2015 apresenta-se de modo a dar coerência às ações de governo, articulando as dimensões estratégica, tática e operacional do Plano. É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas e orientar estrategicamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, 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 exeqüíveis 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 são materializados pelas Iniciativas expressas no Plano;

- 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.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Estão subdivididos no Plano em:

Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

O Programa Temático retrata as políticas públicas e orienta a ação governamental para a consecução dos Objetivos propostos. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades e a territorialidade.

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global, Valor de Referência e Iniciativas.

O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: é aquele cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;

II - Meta: é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III - Iniciativa: declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário.

O Indicador é um instrumento que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

O Valor Global indica uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos, segregando as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas e dos recursos de outras fontes.

O Valor de Referência é um parâmetro financeiro estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimentos, quando seu custo total superar aquele valor.

Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são caracterizados de Grande Porte e deverão ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas. Essas Iniciativas (representativas de Empreendimentos de Grande Porte) além de figurarem no Anexo I do Projeto, como as demais, também são detalhadas no Anexo III.

A Dimensão tática do Plano está estruturada nas seguintes áreas: Políticas Sociais, Políticas de Infraestrutura, Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental, Políticas e Temas Especiais.

A dimensão tático-operacional é composta dos programas do PPA e está estruturado em 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado. O PPA vigente (PPA 2008-2011) possui 321 programas. O PPA



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

especifica Objetivos e Iniciativas para cada Programa. Essas Iniciativas funcionam como unidades de integração entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A relação entre Iniciativa e ação orçamentária é demonstrada no Volume II da Lei Orçamentária.

A LOA, por sua vez, além de especificar todas as ações¹, traz o desdobramento das mesmas em subtítulos, fixando os valores autorizados para cada categoria de programação, além de agregar outros detalhes de natureza operacional, como as fontes de financiamento, os grupos de despesa, a modalidade de aplicação e o identificador de resultado primário.

O PPA 2012-2015 promove importantes mudanças na estrutura dos programas em relação ao PPA 2008-2011. A quantidade de programas existentes no PPA vigente dificulta a análise da estratégia governamental. Com um número menor de programas, facilita-se o acompanhamento do planejamento governamental por parte da sociedade.

O PPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento influenciada, especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros.

O PLPPA 2012-2015 reflete essas várias alterações descritas no item 1.2 deste parecer e está estruturado com o texto da Lei e três anexos:

- I - Anexo I – Programas Temáticos;
- II - Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e
- III - Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

As grandes inovações estão consignadas na forma de proceder à integração do Plano com os Orçamentos, tendo as seguintes características, descritas no art. 8º do PLPPA:

- a) As ações orçamentárias de todos os programas serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais;
- b) Para os Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas;
- c) As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado não possuem Iniciativas. Assim, as ações associadas a esses programas não têm vinculação com Iniciativas e não figuram no Volume II do PLOA.

O texto do Projeto, em seu art. 17, propõe que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM integrem as prioridades da Administração Pública Federal e tenham tratamento diferenciado durante a execução do Plano Plurianual. Entretanto, a redação do Substituto que ora ofertamos acrescenta a possibilidade de a Lei de Diretrizes Orçamentárias definir outras prioridades, além do PAC e do PBSM.

¹ Os nomes das ações são denominados “títulos”. Cada ação, no Orçamento, pode apresentar subdivisões, chamadas de “subtítulos”.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.3 O PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS

Os dados apresentados a seguir correspondem aos constantes da Mensagem Presidencial e ainda não refletem, portanto, as emendas parlamentares aprovadas por este relatório.

O planejamento governamental para os próximos quatro anos, constante do PPA 2012-2015, expresso nos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, aponta para dispêndios superiores a R\$ 5,4 trilhões e representa um incremento de 38% em relação ao PPA 2008-2011.

As fontes de recursos que financiam o PPA 2012-2015 são: • Orçamento fiscal e da seguridade social (R\$ 3.702,5 bilhões); • Orçamento de investimento das estatais (R\$ 372,3 bilhões); • Recursos Extraorçamentários, tais como: renúncia fiscal, Plano de Dispendios Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado (R\$ 1.355,8 bilhões).

Nesses números não estão inclusos os programas exclusivamente relacionados com “operações especiais”, como o pagamento da dívida, precatórios, transferências constitucionais.

Em uma análise por Poderes, o PLPPA 2012-2015 estima que 97,5% dos recursos são alocados pelo Poder Executivo e 2,5% serão alocados pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos. O Quadro a seguir apresenta o valor estimado para 4 grandes áreas que agregam todos os Programas Temáticos.

Quadro 1 - Despesas do PLPPA 2012-2015 por Área Temática

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Valores estimados (R\$ Bilhões)	%
SOCIAL	25	2.580	57%
INFRAESTRUTURA	15	1.194	26%
DES. PRODUTIVO E AMBIENTAL	17	663	15%
ESPECIAIS	8	104	2%
TOTAL	65	4.541	100%

Elaboração:SPVMP.

1.4 PRINCIPAIS ÁREAS DE GOVERNO

Os dados apresentados a seguir correspondem aos constantes da Mensagem Presidencial e ainda não refletem, portanto, as emendas parlamentares aprovadas por este relatório.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.4.1 POLÍTICAS SOCIAIS

Do total de recursos destinados para a área Social, destacam-se os previstos para o Programa da Previdência Social, que totalizam R\$ 1,4 trilhão. Os Programas: Aperfeiçoamento do SUS (R\$ 316,7 bilhões) e Trabalho, Emprego e Renda (R\$ 248,0 bilhões), e a soma dos Programas de Educação (R\$ 197,6 bilhões) também apresentam valores expressivos.

Os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Miséria, com cerca de R\$ 20 bilhões por ano, constante em vários Programas, a exemplo do Bolsa Família, que deverá ampliar os benefícios pagos às 13 milhões de famílias para outras 800 mil em situação de extrema pobreza, e da Segurança Alimentar e Nutricional, com metas de fomento à produção, universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos para quase 450 mil agricultores.

Destacam-se, ainda, a implementação da Rede Cegonha e o fortalecimento da Rede de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer no Aperfeiçoamento do SUS; as metas constantes dos Programas de Educação, como as do Plano Nacional de Educação e de expansão das vagas na educação profissional (562 novas escolas federais e 8 milhões de vagas na educação profissional e tecnológica) e superior (passando a 321 campi e a 63 universidades na Rede Federal).

1.4.2 POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA

A área de infraestrutura concentra cerca de 26% dos recursos dos Programas Temáticos, que estão distribuídos, principalmente, entre os Programas Moradia Digna (R\$ 389,7 bilhões), Petróleo e Gás (R\$ 227,7 bilhões); Energia Elétrica (R\$ 177,2 bilhões), Combustíveis (R\$ 122,5 bilhões) e Transportes (R\$ 117,1 bilhões).

Neste segmento destacam-se os recursos previstos no Programa Moradia Digna que, combinados com investimentos em equipamentos sociais e urbanos, deverão aumentar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Vale mencionar, também, o Pré-Sal, que deverá posicionar o país, até 2020, no rol dos 5 países detentores das maiores reservas de petróleo do mundo. Apenas com a incorporação das reservas já concedidas do Pré-Sal, o país deverá somar algo entre 35 e 40 bilhões de barris em reservas.

Ressaltam-se também os seguintes investimentos:

- atingir a produção de 3,1 milhões de barris de petróleo por dia;
- construir 2 milhões de casas com o Minha Casa Minha Vida;
- dobrar a capacidade de transporte marítimo e hidroviário de petróleo, de derivados, de GLP e de biocombustíveis;
- incluir 495 mil domicílios rurais com energia elétrica pelo Luz para Todos;
- investir R\$ 18,0 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana nas grandes cidades e implantar e requalificar sistemas de mobilidade urbana pactuados para as cidades-sede da Copa do Mundo;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

- construir e adequar 14,7 mil km de rodovias;
- construir 4,5 mil km de ferrovias;
- dragar e melhorar o acesso aquaviário em 17 portos;
- adequar a navegabilidade da Hidrovia do Rio Tietê;
- adequar a infraestrutura aeroportuária de modo a duplicar a capacidade de movimentação anual de passageiros, alcançando 305 milhões;
- regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios, por meio da construção de barragens, canais e sistemas adutores, com destaque para o Projeto de Integração do Rio São Francisco;
- chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga por meio do Programa Nacional de Banda Larga;
- contratar R\$ 9,0 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações.

1.4.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL

Os Programas associados à área correspondem a 14% dos Programas Temáticos, com destaque para os Programas Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (R\$ 211,8 bilhões); Comércio Exterior (R\$ 181,2 bilhões) e Desenvolvimento Produtivo (R\$ 101,6 bilhões).

A maior parte dos recursos está associada às políticas de garantia de preços mínimos de produtos agrícolas, à ampliação de 750 mil para 830 mil o número de contratos de crédito rural oficial (agricultura de médio e grande porte), ao aumento de R\$ 107,2 para R\$ 140,5 bilhões do volume de crédito rural oficial disponibilizado ao setor agropecuário e à ampliação da área coberta pelo seguro rural de 6,7 milhões para 30 milhões de hectares.

Já o Programa Desenvolvimento Produtivo destaca-se por sua abrangência, atuando desde o fortalecimento do complexo produtivo-industrial da saúde até o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria relacionada à Defesa, com estímulos financeiros e estruturantes. As principais metas são:

- ampliar o investimento de 18,4 para 22,4% do PIB;
- ampliar o valor agregado da indústria nacional de 44,3 para 45,3%;
- elevar de 30,1 para 31,5% a participação da indústria de alta e média-alta tecnologia no total da indústria;
- elevar a participação da indústria nacional nos mercados de energia de 64 para 66%.

A atenção dispensada à dimensão ambiental relaciona-se diretamente com o processo de desenvolvimento do Brasil. Por isso, a agenda Ambiental também está expressa em diversos Programas Temáticos. Dentre eles, pode-se citar o Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (R\$ 5,8 bilhões) e Mudanças Climáticas (R\$ 2,0 bilhões).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Os recursos previstos para a dimensão ambiental estão relacionados à conservação dos remanescentes de vegetação nativa nos biomas e à consolidação produtiva das áreas já desmatadas. O Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global para projeções climáticas de longo prazo e os projetos e estudos voltados para redução dos riscos e vulnerabilidades ambientais, inclusive com informações para a prevenção de riscos e desastres naturais, também serão executados com recursos previstos para a área.

1.4.4 POLÍTICAS E TEMAS ESPECIAIS

Dos recursos previstos para os Programas mais diretamente relacionados à organização do Estado, que totalizam R\$ 60,5 bilhões, há uma forte concentração na Política Nacional de Defesa (R\$ 52,8 bilhões).

Os recursos da Política Nacional de Defesa concentram-se na manutenção e ampliação da capacidade de operação das Forças Armadas, inclusive a modernização do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Além disso, o orçamento previsto destina-se a garantir a soberania nacional e a ampliar a capacidade institucional do Estado. São investimentos essenciais para acelerar as transformações sociais em curso.

O PPA orienta os investimentos para o desenvolvimento do território. Nesse sentido, os valores previstos objetivam elaborar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Cerrado; gerar 106.770 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) firmados; apoiar a organização produtiva de 5.600 empreendimentos econômicos solidários, sendo, no mínimo, 30% de grupos de mulheres; e disponibilizar suporte adequado que permita a melhoria das condições de produção e comercialização, favorecendo a inclusão produtiva sustentável de 50.000 famílias, dentre outras iniciativas.

1.5 CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015

Consoante o Projeto de Lei do PPA 2012-2015, o Brasil reúne condições especiais que o diferenciam da grande maioria dos países do mundo, porque:

- a) possui uma base industrial diversificada;
- b) sua produção agropecuária é competitiva;
- c) há disponibilidade de recursos naturais (terra e água) e energéticos (petróleo e fontes renováveis como hidroeletricidade e etanol); e
- d) possui expressivo contingente populacional a ser incorporado ao mercado de consumo.

A estratégia implícita ao Projeto consiste em utilizar todas estas potencialidades como base para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades sociais e regionais de renda. Afora reformas estruturais (e.g. sistema tributário, previdenciário), a busca pelo aprofundamento do modelo de consumo e produção de massa é outro objetivo a ser perseguido durante o período.

Nesse contexto, a política econômico-social será orientada, não apenas buscando maximizar o crescimento econômico, mas, também, dando continuidade ao processo de redução das desigualdades por meio das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, expansão dos postos de trabalho formais e inclusão produtiva.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

O aumento da taxa de investimento no horizonte do PPA 2012-2015 se apresenta como outro desafio para sustentação do ciclo de crescimento econômico e consolidação do modelo de consumo e produção de massa. Nessa linha, no período de 2012-2015, a elevação das taxas de investimento viabilizará a expansão da produção com geração de emprego e elevação da produtividade e competitividade sistêmicas da economia, com especial atenção aos gastos com infraestrutura econômica e sociais.

A Tabela a seguir mostra os principais parâmetros que embasaram a feitura do PPA 2012-2015, incluindo os parâmetros considerados pelo Congresso Nacional na reestimativa da receita orçamentária para 2012.

PLANO PLURIANUAL 2012-2015 - PRINCIPAIS PARÂMETROS

Discriminação	PLOA 2012	CN - 2012	2013	2014	2015
PIB – R\$ bilhões	4.537,50	4.510,10	5.008,70	5.522,00	6.087,80
PIB real (%)	5,00	4,50	5,50	5,50	5,50
IPCA Acum. (%)	4,80	6,00	4,50	4,50	4,50
IGP-DI Acum. (%)	5,00	6,00	4,50	4,50	4,50
Taxa de juros Selic % - média anual	12,50	10,50	11,00	9,50	8,00
Taxa de câmbio média (R\$)	1,64	1,80	1,72	1,74	1,77
Massa salarial (%)	9,79	9,79	9,30	9,10	9,00
Salário mínimo (R\$)	619,21	619,21	676,18	741,94	817,97
Reajuste Nominal do Salário Mínimo (%)	13,62	13,62	9,2	9,72	10,24

Fontes: Proposta do PPA 2012-2015; PLOA 2012 e Relatório da Receita para o Orçamento de 2012 (CN-2012).

O crescimento real do PIB para 2012 previsto na Proposta de Orçamento era de 5,0%, superior, portanto, ao valor reprogramado para 2011 de 3,8%, conforme a 5ª Avaliação de Receita e Despesa do Poder Executivo, com convergência da inflação para o centro da meta de 4,5%.

Contudo, o Congresso Nacional, ao elaborar o Relatório da Receita Orçamentária para esse exercício, tendo em vista as abruptas transformações nas economias mundial e doméstica ocorridas nos últimos meses, optou por rever para menor o crescimento econômico de 2012, situando-o em 4,5%, e, ao mesmo tempo, admitiu que a convergência da inflação deverá se processar num período mais dilatado de tempo. Para os demais anos, na suposição de que a crise mundial tenha sido superada, foram mantidas as expectativas de crescimento e preços contidas no Projeto de Lei.

Entendemos que as turbulências internacionais em termos de crescimento não sejam favoráveis ao Brasil, uma vez que a União Européia, devido ao acirramento da crise da dívida soberana de seus integrantes, e, os EUA, em função da baixa demanda associada à desalavancagem das dívidas de famílias e empresas, têm expectativa de que o crescimento seja pífio nos próximos anos. Mas, por outro lado, esse comportamento externo mostra-se favorável com relação à inflação interna, pois se espera menor pressão de demanda sobre as *commodities*.

A reduzida queda na taxa do PIB para 2012, de 0,5% em relação ao Projeto, contrariamente ao propalado por alguns analistas, deve-se ao fato de que se espera a reativação da atividade econômica, com relação ao final de 2011, tanto pelo maior ativismo fiscal, centrado no fortalecimento dos gastos com investimentos, notadamente do PAC, como pela maior flexibilização da política monetária, seja pela desobstrução dos mecanismos macroprudenciais de contenção do crédito, seja pela redução sustentada da taxa de juros básica SELIC.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Esta última, após atingir um ápice de 12,5% em meados do exercício de 2011, no bojo de uma política fiscal, monetária e creditícia restritiva adotada desde o início do exercício com vistas à redução da taxa de inflação, foi bruscamente reduzida em 0,5% na reunião de agosto do Copom, num movimento do Banco Central que, embora não tenha sido bem compreendido por alguns segmentos do mercado, mostrou-se correto com a confirmação do agravamento da crise econômica internacional, e em especial, na Zona do Euro.

Nas reuniões seguintes, o Copom procedeu a mais duas reduções de 0,5%, fazendo com que no início de dezembro aquela taxa tenha se reduzido para 11% a.a. A expectativa é de que autoridades continuem reduzindo essa taxa até atingir um nível próximo a 9%, o que configuraria uma taxa real de juros em torno de 3%, umas das mais baixas para o nosso padrão histórico pós-Plano Real.

Segundo declarações de autoridades econômicas, a ideia é aproveitar essa janela de oportunidade criada pela crise internacional, para reduzir, de forma sustentada, a taxa básica de juros para níveis compatíveis com a dinâmica e representatividade de nossa economia e a higidez de nossas contas públicas.

A prática de taxas de juros reais básicas menos escorchantes seria um elemento fundamental de estímulo à atividade econômica, criando nova e importante condição, pelo lado do setor privado, para o bom desempenho do produto interno bruto.

Adicionalmente, em reiteradas afirmações das autoridades, foi sinalizado que, embora os gastos com investimentos sejam intensificados, será buscada a meta “cheia” de resultado primário de forma a contribuir, no lado fiscal, para a redução das pressões de preços e favorecer a convergência para a meta oficial de inflação.

Para 2013 e anos posteriores, por algumas das mesmas razões, a trajetória de convergência dessa taxa poderá se mostrar mais transparente.

1.6 REESTIMATIVA DAS RECEITAS E RESULTADOS PRIMÁRIOS

De acordo com a Mensagem, a manutenção equilibrada das contas públicas constitui um dos elementos fundamentais para o crescimento econômico sustentado verificado nos últimos anos. Nesse sentido, as receitas que financiam as despesas do PPA estão compatíveis com esse cenário de sustentabilidade.

A Tabela a seguir mostra as estimativas de receitas, despesas e resultado primário para o período de 2012-2015, ajustadas aos valores esperados da revisão do Projeto de Lei Orçamentária para 2012, conforme Relatório da Receita Orçamentária para 2012 (PL nº 28/2011 – Mensagem nº 355/2011-CN), constante do Parecer da CMO aprovado no Plenário dessa Comissão na 20ª reunião ordinária de 19 de outubro de 2011.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015				
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADOS PRIMÁRIO ESTIMADOS				
			<i>(em R\$ milhões)</i>	
Discriminação	2012	2013	2014	2015
1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.127.322	1.249.542	1.376.454	1.513.753
1.1 Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	724.556	806.467	888.544	977.728
1.2 Arrecadação Líquida do RGPS	274.069	304.077	334.101	367.086
1.3 Outras Receitas (Royalties, Dividendos, etc)	128.697	138.406	152.590	168.226
2. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	189.540	210.759	232.356	255.545
3. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (1 - 2)	937.782	1.038.779	1.144.091	1.258.201
4. DESPESAS PRIMÁRIA TOTAL	865.536	959.552	1.055.037	1.160.015
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	187.398	200.849	215.909	231.337
4.2 Benefícios da Previdência	313.993	343.096	374.941	411.537
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	101.639	114.699	129.214	146.108
4.4 Despesas Discricionárias	255.978	294.798	328.074	363.722
4.4.1 Poder Executivo	246.903	284.831	315.250	351.629
4.4.2 Poderes Leg/Judic e MPU	9.075	10.017	12.701	12.176
4.5 Reserva de Contingência	6.527	7.205	8.511	9.383
5. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4)	72.246	79.227	89.055	98.186
6. META "CHEIA" DE RESULTADO PRIMÁRIO	97.102	107.186	118.722	130.888
7. RECURSOS DO PAC DEDUTÍVEIS DA META	25.410	28.049	30.923	34.092
8. META AJUSTADA RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	71.238	79.137	87.799	96.796
Fontes: Projeto do PPA (MPOG); Relatório da Receita do Orçamento para 2012 (nova base). Elaboração Consultorias.				

Relativamente aos valores que vieram estimados no Projeto de Lei do PPA, nossa reestimativa da receita, apoiada na revisão do Relatório de Receita comentado, aponta para um acréscimo de Receita Primária Líquida da ordem de R\$ 122,4 bilhões para todo o período de vigência do Plano. Esse valor foi obtido a partir da nova base de receita dada por esse Relatório, sobre a qual foram aplicadas as mesmas relações existentes entre o ano de 2012 e os demais anos do Plano que vieram implícitas no Projeto de Lei do PPA.

Recorde-se que a Relatoria da Receita do Orçamento para 2012 reviu a expectativa de arrecadação da Receita Primária Bruta para esse exercício em R\$ 29.981,8 milhões e da Receita Primária Líquida em R\$ 26.107,3 milhões. Os acréscimos de receitas foram alocados nas despesas discricionárias e, dentro deles encontra-se o valor de R\$ 3,7 bilhões reservados ao abrigo da chamada "Lei Kandir" que, embora seja classificada como operação especial, é considerada despesa primária e, assim, contribui para a formação do resultado primário das projeções do PPA.

A Tabela a seguir mostra o mesmo quadro, apenas que na unidade de medida em percentagem do PIB, exatamente como aquela que veio contida na Mensagem do PPA.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015				
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO PRIMÁRIO ESTIMADOS				
			<i>(em % do PIB)</i>	
Discriminação	2012	2013	2014	2015
1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	24,84	24,95	24,93	24,87
1.1 Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	15,97	16,10	16,09	16,06
1.2 Arrecadação Líquida do RGPS	6,04	6,07	6,05	6,03
1.3 Outras Receitas (Royalties, Dividendos, etc)	2,84	2,76	2,76	2,76
2. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS	4,18	4,21	4,21	4,20
3. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (1 - 2)	20,67	20,74	20,72	20,67
4. DESPESAS PRIMÁRIA TOTAL	19,08	19,16	19,11	19,05
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	4,13	4,01	3,91	3,80
4.2 Benefícios da Previdência	6,92	6,85	6,79	6,76
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	2,24	2,29	2,34	2,40
4.4 Despesas Discricionárias	5,64	5,89	5,94	5,97
4.4.1 Poder Executivo	5,44	5,69	5,71	5,78
4.4.2 Poderes Leg/Judic e MPU	0,20	0,20	0,23	0,20
4.5 Reserva de Contingência	0,14	0,14	0,15	0,15
5. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4)	1,59	1,58	1,61	1,61
6. META "CHEIA" DE RESULTADO PRIMÁRIO	2,14	2,14	2,15	2,15
7. RECURSOS DO PAC DEDUTÍVEIS DA META	0,56	0,56	0,56	0,56
8. META AJUSTADA RES. PRIMÁRIO (LDO 2012)	1,57	1,58	1,59	1,59

Fontes: Projeto do PPA (MPOG); Relatório da Receita do Orçamento para 2012 (nova base). Elaboração Consultorias.

Aspecto relevante nesse quadro fiscal é que as despesas de custeio da administração pública devem se expandir abaixo do crescimento do PIB denotando a intenção governamental de seguir elevando o investimento público, contido nas despesas discricionárias, e manter o compromisso de continuidade da redução do nível de endividamento público por meio, entre outros, da geração de resultados primários positivos ao longo do tempo.

Assim, ainda que se leve em conta a profunda mudança no cenário internacional, e seus reflexos negativos sobre o comportamento da economia brasileira, entendemos que a nova política monetária de redução sustentada da taxa básica de juros SELIC e de remoção dos entraves macroprudenciais à expansão do crédito, associados à retomada dos investimentos públicos, fazem com que o quadro econômico desenhado pelo PPA 2012-2015 seja factível de realização.

1.7 EMENDAS APRESENTADAS

Foram apresentadas 2.213 emendas ao Projeto, dentre as quais, 953 tratavam de emendas de texto e 1.260 tratavam de emendas à despesa, nos termos em que dispôs os itens 2.3.3 e 2.3.4 do Parecer Preliminar.

1.7.1 EMENDAS À DESPESA

Foram apresentadas 1.260 emendas à despesa, das quais, 1.245 propuseram novas iniciativas e 15 propuseram aumento de valor de iniciativas existentes. Essas informações e outras a respeito dos autores dessas emendas podem ser vistas nos quadros a seguir.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Quadro 6. Emendas à Despesa

	Número de emendas
Inclusão de Iniciativa	1.245
Aumento de valor de iniciativa existente	15
Total	1.260

Quadro 7. Acréscimos solicitados (em R\$ bilhões).

	2012-2015
Inclusão de Iniciativa	7.538
Aumento de valor de iniciativa existente	16
Total	7.554

Quadro 8. Número de emendas de valor, por autor e por tipo de emenda.

Autor	Inclusão de Iniciativa	Alteração de Iniciativa
Bancada estadual	105	1
Comissão da Câmara	7	1
Comissão do Senado	34	2
Deputado	846	6
Senador	253	5
Total	1.245	15

1.7.2 EMENDAS DE TEXTO

Foram apresentadas 953 emendas ao texto, nos termos em que dispôs o item 2.3.3 do Parecer Preliminar. Dessas, 195 destinaram-se aos dispositivos do texto da lei; as outras 758 foram apresentadas para modificação de atributos qualitativos dos programas, objetivos, Anexo I, Anexo II e Anexo III e para alteração ou cancelamento de iniciativas.

Quadro 9. Número de emendas de texto.

Tipo	Número de emendas
Texto da lei	195
Outros*	758
Total	953

* Atributos qualitativos dos programas, objetivos, Anexo I, Anexo II e Anexo III e alteração ou cancelamento de iniciativas.

Quadro 10. Número de emendas de texto, por autor e por tipo.

Autor	Texto da lei	Outros*
Bancada estadual	5	15
Comissão da Câmara	12	31
Comissão do Senado	21	41
Deputado	125	540
Senador	32	131
Total	195	758

* Atributos qualitativos dos programas, objetivos, Anexo I, Anexo II e Anexo III e alteração ou cancelamento de iniciativas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

1.8 ACOLHIMENTO DAS EMENDAS

O quadro a seguir sintetiza as decisões sobre o acolhimento das emendas.

Quadro 11. Acolhimento de emendas

Tipo de Emenda	Decisão Parecer	Qtd. Emendas
INICIATIVA EXISTENTE	APROVADA	45
	REJEITADA	109
	Subtotal	154
INICIATIVA NOVA	APROVADA PARCIALMENTE	112
	REJEITADA	1.133
	Subtotal	1.245
OBJETIVO	APROVADA	136
	APROVADA PARCIALMENTE	49
	PREJUDICADA	8
	REJEITADA	253
	Subtotal	446
PROGRAMA	APROVADA	46
	APROVADA PARCIALMENTE	7
	PREJUDICADA	5
	REJEITADA	115
	Subtotal	173
TEXTO DA LEI	APROVADA	19
	APROVADA PARCIALMENTE	95
	REJEITADA	81
	Subtotal	195
Total		2.213

Os recursos que utilizamos para o atendimento às emendas apresentadas decorrem de projeções baseadas na reestimativa da receita para 2012, de acordo com Relatório da Receita aprovado pela CMO na tramitação do PLOA 2012.

A demanda de recursos por meio de emendas ultrapassou R\$ 7,5 trilhões, quantia superior à prevista pelo Executivo para todo o período do Plano, o que comprova a absoluta insuficiência de recursos para o atendimento integral das emendas, em que pese o mérito das propostas.

No que se refere às emendas de programas, procuramos manter a lógica desenvolvida para o Plano, com a manutenção de uma estrutura de programas reduzida. Portanto, não criamos programa novo.

Procuramos atender às sugestões de alterações de objetivos, sempre que apresentados todos os elementos necessários à sua caracterização.

Em relação aos indicadores novos, associados aos programas existentes, aceitamos a criação de todos que indicassem fonte ou órgão de apuração já existente ou que representassem apuração direta.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Para atender ao disposto nos itens 2.3.16 e 2.3.17 do Parecer Preliminar, foram priorizadas as iniciativas propostas por emendas coletivas, as relativas a empreendimentos de grande porte que estejam em andamento ou que possam ser concluídos no período do Plano, os investimentos em infraestrutura que gerem retorno econômico ou que não gerem despesas de custeio

Dentre as emendas individuais, tentamos atender aquelas indicadas em ata pelas bancadas estaduais.

Buscamos aproveitar ao máximo as emendas apresentadas, fazendo os ajustes técnicos necessários. Em alguns casos, porém, as emendas foram rejeitadas porque tratavam de empreendimentos de grande porte que implicariam transferências a estados e municípios. Nesses casos, de acordo com o art. 10, § 2º, do Projeto (dispositivo mantido no nosso Substitutivo²), não há necessidade de individualização dos empreendimentos no PPA. Isso não gera prejuízo ao emendamento da Lei Orçamentária sempre que houver iniciativa genérica que contemple o pleito.

Também foram rejeitadas aquelas emendas de valores inferiores aos de referência, as que poderiam ser albergadas em iniciativas já existentes, as que pretenderam destinar recursos a determinados estados ou municípios quando existente uma iniciativa genérica nacional. Essa orientação mantém a concepção e a coerência da elaboração do Plano. Também não foram acolhidas as emendas que tratavam de investimentos cujas execuções pudessem ocorrer em apenas um exercício financeiro.

Quanto às emendas que propuseram acréscimos de metas, procuramos atender às demandas parlamentares, mas sempre com a preocupação de não comprometermos a coerência que deve existir entre as metas propostas, que são atributos dos Objetivos, e as Iniciativas ligadas a tais Objetivos. Especialmente quando se trata de metas quantitativas, foi preciso um grande cuidado para que as metas expressassem com razoabilidade os recursos alocados nas Iniciativas.

Destacamos o atendimento a demandas de natureza institucional, tais como a ampliação da estrutura do Poder Judiciário (R\$ 300 milhões a partir de 2013) e o fortalecimento de programas relacionados com o combate à corrupção por meio da Controladoria Geral da União (R\$ 100 milhões).

Na área de Agricultura, acrescentamos R\$ 3 bilhões ao Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização” e R\$ 300 milhões ao Programa “Defesa Agropecuária”, valores a serem distribuídos no período de 2013 a 2015.

Destacamos ainda a aprovação parcial de emenda que pretendeu aumentar os valores do Programa “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”, o que resultou em um acréscimo de R\$ 300 milhões.

² “Art. 10. Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são caracterizados de Grande Porte e deverão ser expressos no PPA 2012-2015 por uma única e exclusiva Iniciativa.

(...)

§ 2º A obrigatoriedade de individualização no PPA 2012-2015 de Iniciativa de que trata o caput não se aplica aos Empreendimentos de Grande Porte financiados com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios.”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Até o encaminhamento dos autógrafos do Projeto, serão feitos os ajustes necessários para que os valores dos Programas e Iniciativas referentes a 2012 reflitam as emendas parlamentares ao PLOA 2012 que vierem a ser aprovadas.

1.9 EMENDAS DE RELATOR

Considerando os anseios da sociedade brasileira, evidenciados durante as audiências públicas realizadas em diversas capitais, alocamos mais recursos nas áreas de saúde, educação, comunicações (banda larga) e combate às drogas (especialmente ao *crack*).

Na área de saúde, acrescentamos R\$ 1 bilhão, distribuído entre os anos de 2013 a 2015, mais os recursos decorrentes de emendas ao PLOA 2012. Foi contemplada a iniciativa “Reordenamento da atenção especializada visando à integralidade de atenção, assim como ampliação da atenção primária e especializada em redes de atenção à saúde, com qualificação das práticas e da gestão do cuidado, buscando assegurar resolutividade”. Tal iniciativa abarca diversas ações orçamentárias, tanto na atenção básica quanto nas ações referentes aos procedimentos de média e alta complexidade.

Na área de educação, alocamos mais R\$ 1 bilhão para o período entre 2013 e 2015. Somam-se a esse montante os valores destinados à área por emendas ao PLOA 2012. Foram contempladas as iniciativas:

- “02BP-Apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral”;
- “02BY-Manutenção das instituições federais de educação básica e apoio financeiro aos entes federados para a manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Na área de comunicações, alocamos mais R\$ 2 bilhões na iniciativa “02YK - Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga”.

No combate às drogas, principalmente quanto ao crack, alocamos mais R\$ 100 milhões na iniciativa “02RC-Promoção da inclusão social dos usuários de saúde mental, crack, álcool e outras drogas, por meio da cultura, redes sociais e fomento às ações intersetoriais”.

No Programa “Ciência, Tecnologia e Inovação”, foi incluída a iniciativa “Apoio à unidade central de pesquisas do campus do Instituto Internacional de Neurociências de Natal – IINN – Campus do Cérebro”, com valor de R\$ 20 milhões.

1.9 DO ATENDIMENTO ÀS SUGESTÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REGIONAIS

A realização de seminários regionais em vários estados do País, para colher da sociedade propostas para o Plano Plurianual 2012-2015 (PPA) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), permitiu uma maior transparência e participação do cidadão no processo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

As inúmeras sugestões recebidas foram encaminhadas às bancadas estaduais e às comissões temáticas da Câmara e do Senado, a fim de permitir o exame da viabilidade de transformá-las em emendas.

É importante a manutenção e a evolução dessa prática, pois quanto maior for a participação da sociedade na elaboração dos Planos Plurianuais, maior será a aderência entre a representação parlamentar e a efetiva vontade popular.

1.10 O ATENDIMENTO ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O § 1º do art. 165 da Constituição dispõe sobre o conteúdo do PPA. Estabelece tal dispositivo que *“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*. O Projeto encaminhado pelo Executivo atende a este regramento constitucional e também às demais normas que tratam direta ou indiretamente do plano plurianual.

1.11 SUBSTITUTIVO DO TEXTO DA LEI

O texto da lei que esta Relatoria ora apresenta mantém, em linhas gerais, a proposta encaminhada pelo Executivo. As alterações promovidas pela Relatoria foram feitas no sentido de aperfeiçoar a redação, a partir de entendimentos com o próprio Executivo e das emendas apresentadas.

Quanto às diretrizes expostas no art. 4º, não obstante a expressão “desigualdade social” ter sentido amplo, que ultrapassa a ideia de desigualdade econômica, tentamos explicitar melhor o que pretende o plano, incluindo no texto a preocupação com a garantia dos direitos humanos.

Incluímos, dentre as diretrizes, a busca por maior eficiência dos gastos públicos, o crescimento econômico sustentável e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

Destacamos o aprimoramento da gestão e do monitoramento do Plano, com a inclusão de dispositivos que exigem maior transparência e de mecanismos que permitirão aos órgãos de controle, ao Parlamento e à sociedade um acompanhamento efetivo do Plano, principalmente quanto à execução financeira, ao alcance das metas e ao impacto das políticas públicas sobre os indicadores. Ao permitir o acompanhamento em tempo real da execução financeira, o texto estimula uma maior preocupação dos gestores públicos com a eficiência e a economicidade. Ao permitir o acompanhamento das metas, estimula a prática de ações e políticas eficazes. Ao impor uma constante atualização de indicadores, permite a aferição da efetividade do Plano, pois de nada adiantará todo o esforço se as ações do governo não promoverem melhorias da qualidade de vida da população.

Foi incluído no Substitutivo dispositivo pelo qual o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, relatório de avaliação do Plano, que conterá: 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; situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas; e execução financeira das iniciativas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Quanto às ações prioritárias, aperfeiçoamos o texto para permitir um maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo no estabelecimento de requisitos, critérios e condições diferenciadas para a execução dessas ações. Assim, o texto reforça a lei de diretrizes orçamentárias numa das principais razões de sua existência, que é o estabelecimento de metas e prioridades para a administração pública federal, de acordo com o que dispõe o § 2º do art. 165 da Constituição Federal. O processo de estabelecimento de prioridades tornar-se-á ainda mais democrático e republicano, além de evitar controvérsias acerca da constitucionalidade do dispositivo.

2. VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 29, de 2011-CN, conforme anexos, nos termos do Substitutivo que estamos apresentando.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2011.

Senador Walter Pinheiro
Relator



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO