



Secretaria de
Avaliação, Planejamento,
Energia e Loteria



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas



Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas

1ª EDIÇÃO

ANO-BASE
2020

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Marcelo Pacheco dos Guarany's

**SECRETÁRIO ESPECIAL DO TESOUREIRO E
ORÇAMENTO**

Bruno Funchal

**SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA**

Gustavo José de Guimarães e Souza

CHEFE DE GABINETE

Alexandre de Oliveira Lima Loyola

ASSESSORES

Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Luiz Otávio Chabalgoity

**SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO
DIRETO**

Aumara Feu

**SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA
UNIÃO**

Nelson Leitao Paes

EQUIPES TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE
BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CRÉDITO - CFIC**

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - CGAT**

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

**COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS -
COEF**

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

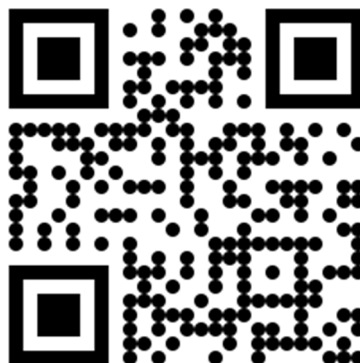
**COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE
GASTOS DIRETOS - COART**

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Pieadade Pedrosa



MENSAGEM DA SECAP

É com satisfação que apresentamos ao Congresso Nacional o primeiro Relatório Anual de Avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), referente ao primeiro ano do Plano Plurianual – PPA 2020-2023 (PPA).

Conforme prevê a Lei nº 13.971/2019, este relatório encaminha os resultados das avaliações do Ciclo 2020: 8 políticas de subsídios da União e 8 políticas ou programas financiados por gastos diretos da União, selecionados a partir dos programas finalísticos do PPA. Cada avaliação, à exceção de uma, apresenta também propostas de aprimoramento das políticas, consubstanciadas em recomendações do CMAP.

Ademais, o relatório descreve resumidamente o processo de institucionalização da avaliação e do monitoramento da implementação das recomendações que surgem das avaliações, além de apresentar um balanço desses processos, com dados gerais referentes a três Ciclos: 2019, 2020 e 2021.

Este relatório é instrumento, portanto, de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo, contribuindo para embasar, com evidências, as discussões parlamentares sobre alterações legais das políticas públicas de nosso país.

Sabemos que ainda há um longo caminho a ser percorrido nesse sentido, mas entendemos que este relatório é passo importante, alinhado às boas práticas internacionais e representa avanço do processo de avaliação de políticas.

As avaliações do CMAP não seriam possíveis sem o engajamento de uma série de atores.

Nesse sentido, agradecemos aos órgãos gestores pelas contribuições, pela disponibilização de bases de dados sobre as políticas avaliadas e pelas informações valiosas prestadas ao longo de todo o processo.

Nosso reconhecimento especial a todos os órgãos membros e apoiadores do CMAP e suas equipes, pelo comprometimento e dedicação à realização dos trabalhos.

Por fim, o nosso muito obrigado a toda a equipe da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) deste Ministério, que atuou na supervisão de cada avaliação, na condução das reuniões dos Comitês e do Conselho, na elaboração dos materiais e documentos necessários em cada fase do processo de avaliação e de monitoramento e em todos os procedimentos que permitiram a conclusão de mais um ciclo de avaliação.

Boa leitura!

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

SUMÁRIO EXECUTIVO

No dia 12 de junho de 2021, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) celebrou 2 anos de existência. Ao CMAP foi dada a competência de avaliar políticas públicas do PPA 2020-2023, custeadas tanto por gasto direto, quanto por subsídios e apresentar, por meio deste Relatório, os resultados dessas avaliações e as propostas de aprimoramento das políticas aprovadas pelo Conselho.

Trata-se de um processo novo na gestão do PPA, em que são realizadas análises mais profundas sobre políticas públicas específicas, buscando levantar evidências para fundamentar a emissão de recomendações de aprimoramento, quando necessário. Considerando critérios de materialidade, criticidade e relevância, o CMAP seleciona ações orçamentárias e subsídios do PPA e, em cada ciclo anual, busca avaliar aspectos como desenho, governança, implementação, resultados, efetividade e eficiência. As análises de indicadores, objetivos e metas dos programas do PPA agora são apresentadas em relatório separado, o Relatório de Monitoramento do Plano Plurianual 2020-2023, enquanto este Relatório de Avaliação relata os destaques de cada uma das 16 avaliações realizadas no Ciclo 2020, assim como apresenta dados gerais sobre os processos de avaliação e o início do processo de monitoramento das recomendações.

Governo inova e apresenta avaliações com propostas de aprimoramentos de políticas públicas.

O impacto do processo avaliativo depende em parte de ações conjuntas dos Poderes Executivo e

Legislativo, no que tange aos aprimoramentos das políticas que se viabilizam por meio de alterações legislativas. Busca-se, assim, com as avaliações das políticas contribuir com o Poder Legislativo para o aperfeiçoamento da atuação governamental e para a promoção da qualidade do gasto público.

Em um contexto de déficits primários recorrentes, dívida pública crescente e com um volume total de subsídios (tributários, creditícios e financeiros) em patamares elevados, o governo brasileiro precisou aplicar regras fiscais mais rígidas, como o teto de gastos instituído pela EC 95/2016, como forma de tornar a dívida pública sustentável e de induzir o debate sobre a qualidade do gasto público. O cenário vigente de rigidez fiscal, decorrente do caráter obrigatório de uma parcela significativa do Orçamento Federal, ressalta a importância das avaliações contidas neste relatório como subsídio relevante para as ações do Congresso Nacional.

A efetividade das recomendações ocorrerá com ações conjuntas do Poder Executivo e do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o presente Relatório de Avaliação de Políticas Públicas traz achados e propostas de aprimoramento de políticas do Ciclo 2020, que poderão demandar atenção especial do Poder Executivo e do Poder Legislativo, tais como: i) medidas para retomar a sustentabilidade dos Fundos Constitucionais de Financiamento; ii) alterações legislativas na concessão de imunidade tributária para entidades beneficentes na área da saúde para reduzir a insegurança jurídica e focar no aumento do alcance do SUS; iii) revisão de aspectos de regressividade dos incentivos tributários na aposentadoria por moléstia grave ou

acidente; iv) possibilidades para definir o objetivo do abono salarial e de forma a focalizar o público-alvo com base em experiências internacionais; v) medidas para monitorar, diagnosticar e possibilitar a melhor distribuição de recursos da saúde, tanto na atenção primária como na média e alta complexidade; e vi) proposta de revisão de critérios de repasse de recursos para alimentação escolar, de forma a ampliar a efetividade do programa e torná-lo progressivo em termos distributivos, dando mais atenção aos mais pobres.

Por fim, ressalte-se que o novo processo de avaliação do PPA no CMAP reforça o alinhamento às boas práticas internacionais de governança. A construção deste processo sistematizado, com a definição de papéis e objetivos, torna a institucionalização da avaliação uma política pública de longo prazo. Política cuja importância tem sido reforçada em debates recentes com missões da OCDE ao Brasil. Não obstante, o fortalecimento da governança deste processo e a disseminação da cultura de avaliação são alguns dos desafios a serem trilhados para que se disponha de elementos que permitam a construção de desenhos mais eficazes, calcados em hipóteses críveis e instrumentos efetivos.

CMAP fortalece a integração da avaliação de políticas públicas ao planejamento (PPA) e o alinhamento às boas práticas internacionais de governança.

Este documento inicia-se com um breve histórico da nova institucionalização da avaliação no governo federal, com a participação de diversos órgãos da administração pública e de colaboradores externos. Traz ainda um balanço dos processos de avaliação e do início do monitoramento das recomendações do CMAP

nesses últimos 2 anos e, por fim, apresenta os pontos mais importantes de cada uma das 16 políticas de subsídios e gastos diretos avaliadas em 2020.

Box: Perguntas e respostas sobre o Relatório

Do que trata o relatório?

O Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas produzido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) é um instrumento de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo e contribui com evidências para embasar as discussões parlamentares sobre alterações legais das políticas públicas de nosso país. É destinado aos membros do Congresso Nacional, aos gestores das políticas, à sociedade civil e às instituições interessadas em avaliação de políticas. Este relatório está alinhado às boas práticas internacionais que usam evidências como insumos para as decisões alocativas de recursos públicos.

Que tipo de informação este relatório contém?

Este relatório contém os resultados das avaliações de 16 políticas públicas selecionadas a partir dos programas finalísticos do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, sendo 8 de subsídios da União e 8 de políticas ou programas financiados por gastos diretos da União. Contém ainda informações sobre o processo recente de institucionalização da avaliação e do monitoramento das recomendações, com dados consolidados dos últimos dois anos.

Qual foi a inovação no processo de avaliação deste PPA 2020-2023?

O processo de avaliação do PPA foi reforçado. O que antes consistia em uma análise dos indicadores, dos objetivos e das metas passou a ser registrado e encaminhado no Relatório de Monitoramento do PPA. Por sua vez o Relatório de Avaliação de Políticas Públicas, sob responsabilidade do CMAP, contempla o resultado de um processo sistemático e mais profundo de análise de políticas públicas centrado, principalmente, nas metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* de Políticas Públicas. **O que é o CMAP?**

É uma instância do Centro de Governo, com caráter consultivo e interministerial. Seus membros são os Secretários Executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Economia e da Controladoria-Geral da União. A finalidade do Conselho é avaliar políticas públicas e produzir recomendações de aprimoramento cuja implementação será monitorada para assegurar sua melhoria contínua.

De que forma se espera que este relatório contribua positivamente com as matérias que tramitam no Congresso Nacional?

Espera-se que este relatório possa embasar as discussões parlamentares acerca de matérias que tramitam no Congresso Nacional e que possam aproveitar os aspectos já avaliados pelo CMAP.

Qual a relação entre os resultados da avaliação e o ciclo orçamentário?

A relação está sendo construída e institucionalizada. O planejamento já conta com avaliações de eficiência, eficácia e efetividade de parte de suas políticas. A implementação das propostas de alteração das políticas será monitorada. Os resultados estão sendo encaminhados ao legislativo e aos gestores das políticas, instâncias que podem endereçar a maior parte das propostas. O desafio agora é sistematizar e definir o processo para subsidiar a execução financeira e orçamentária.

SUMÁRIO

Introdução	8
Estrutura do CMAP.....	10
Atores do processo de avaliação ex post do CMAP	13
Desafios para a agenda de avaliação.....	14
Balanço dos 2 anos do CMAP	15
Avaliações do ciclo 2020.....	18
Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.....	21
Fundos Constitucionais de Financiamento - FCFs.....	26
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF	31
Certificação de entidades beneficentes de assistência social na área da saúde – CEBAS Saúde	35
Leasing de Aeronaves.....	39
Simples Nacional	42
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	46
Dedução de Despesas Médicas do IRPF.....	49
Abono Salarial	52
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	55
Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – Sisceab	58
Benefícios Previdenciários Urbanos.....	61
Benefício de Prestação Continuada - BPC	65
Programa Bolsa Família - PBF	68
Atenção Primária à Saúde – APS.....	71
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade - MAC	74

INTRODUÇÃO

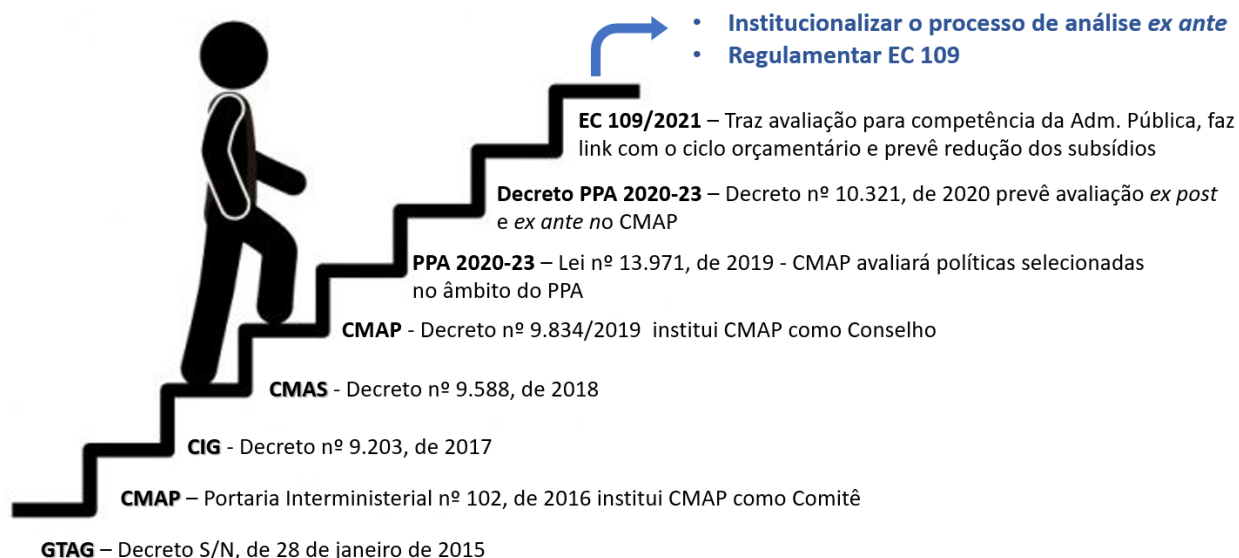
Nos últimos anos, o Brasil tem avançado a **passos largos em um novo processo de institucionalização da avaliação** de políticas públicas, com vários **aprimoramentos em suas bases normativas** (Figura 1 e Quadro 1) e em sua governança, ampliando e fortalecendo o envolvimento de diversos atores no processo e aperfeiçoando as análises realizadas.

Resultado desse avanço foi a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), uma instância do Centro de Governo com a competência para executar a avaliação das políticas públicas do PPA.

O relatório ora apresentado descreve resumidamente o processo de institucionalização da avaliação e do monitoramento da implementação das recomendações que surgem das avaliações, além de apresentar um balanço desse processo, com dados gerais referentes a três Ciclos: 2019, 2020 e 2021.

Pretende-se que este instrumento promova a interlocução entres os Poderes Executivo e Legislativo, e contribua com evidências que possam embasar as discussões parlamentares sobre alterações legais das políticas públicas de nosso país.

Figura 1: Institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal



Quadro 1: Referências normativas da institucionalização da avaliação

Normativo	Institui	O que prevê
 <p>Decreto nº 9.834/2019</p>	<p>Institui o CMAP</p>	<ul style="list-style-type: none"> avaliação de políticas públicas, selecionadas anualmente; monitoramento da implementação das propostas de alteração de políticas resultantes das avaliações (recomendações); elaboração de referenciais metodológicos para avaliação; transparência das atividades do CMAP.
 <p>Lei nº 13.971/2019</p>	<p>Institui o PPA 2020-2023</p>	<ul style="list-style-type: none"> avaliação do PPA como um processo sistemático, integrado e institucionalizado; avaliação do PPA 2020-2023 será realizada no âmbito do CMAP; que serão avaliadas políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios;
		
 <p>Decreto nº 10.321/2020</p>	<p>Regulamenta a Lei do PPA 2020-2023</p>	<ul style="list-style-type: none"> tanto análise <i>ex ante</i> quanto avaliação <i>ex post</i> no CMAP. envio ao Congresso Nacional do relatório anual com os resultados das avaliações
 <p>EC 109/2021</p>	<p>Avaliação como competência da Administração Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> avaliação é competência da Administração Pública; relação entre avaliação e o ciclo orçamentário; redução dos subsídios.

ESTRUTURA DO CMAP

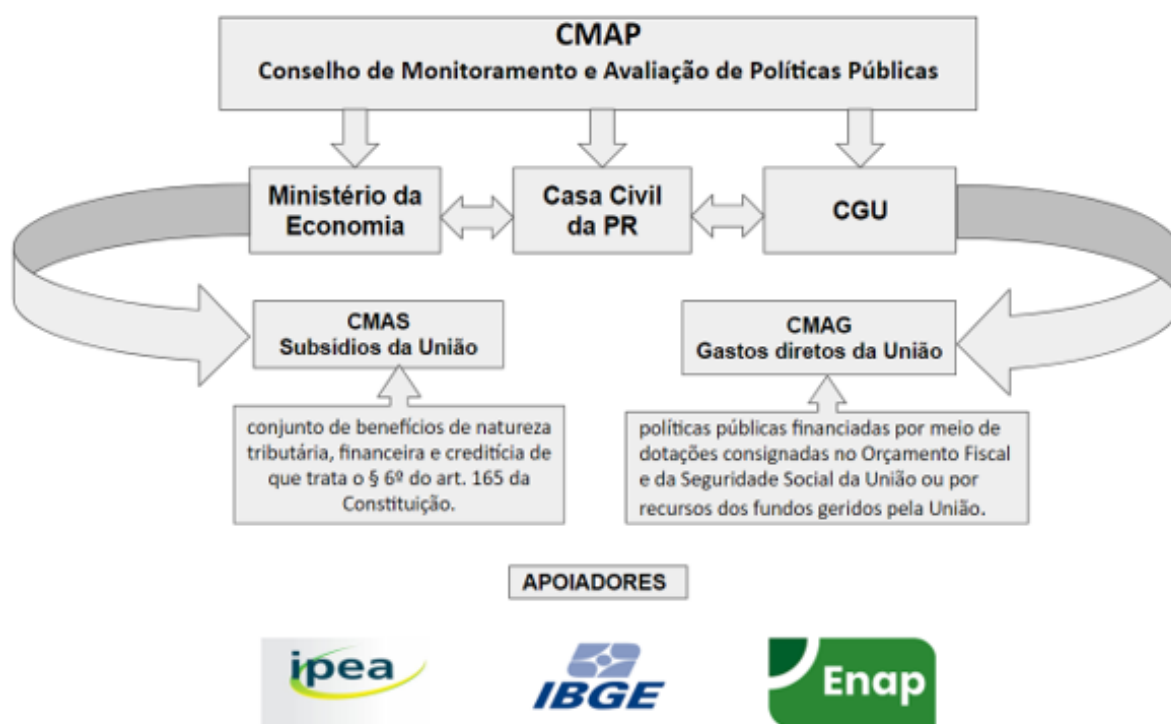
Constituído pelos Secretários-Executivos do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e da Controladoria-Geral da União (CGU), o CMAP produz avaliações de políticas públicas e delibera sobre propostas de aprimoramento, tendo como base o resultado das análises e as considerações dos órgãos gestores das políticas (Figura 2).

A primeira instância de deliberação das recomendações resultantes das avaliações são os Comitês: o de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS), responsável pela avaliação dos subsídios da União, e o de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), que atua na avaliação das políticas públicas custeadas com gastos diretos do orçamento da União. Ambos os Comitês têm como membros representantes dos mesmos órgãos que integram o CMAP.

O trabalho do CMAP e dos Comitês só é possível devido à participação atuante de seus membros e apoiadores. Estes últimos são o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atuando tanto na execução quanto na coordenação das avaliações, esses atores têm sido determinantes para o sucesso do processo de avaliação e para a excelência da qualidade dos trabalhos.

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia (ME), além de membro do CMAS e do CMAG, é coordenadora desses dois comitês e também responsável pelo apoio técnico e administrativo ao CMAP, atuando como supervisora dos processos de avaliação, podendo inclusive coordenar e executar avaliações.

Figura 2: Estrutura do CMAP



O CMAP está em seu terceiro ciclo de avaliações. O primeiro ciclo (2019) já se encontra com as avaliações publicadas, estando em processo de monitoramento pela CGU no que diz respeito à implementação das recomendações; o segundo (2020) encontra-se na fase final de divulgação dos resultados; e o de 2021, na fase de execução.

Um avanço do Ciclo 2020 das avaliações *ex post* foi a definição de regramento por meio de resoluções dos Comitês e do Conselho, as quais deixaram mais claro quem são os atores, quais são suas atribuições nos processos de avaliação e de monitoramento da implementação das recomendações e qual o cronograma a ser seguido em cada ciclo (conforme Figura 3).

Além disso, o escopo das avaliações passou a ser definido em uma fase de pré-avaliação em que há debates com especialistas e gestores das políticas a serem avaliadas. Definido o escopo, tem início a fase de execução da avaliação no âmbito do CMAP, com duração de 12 meses, que busca produzir evidências para aprimorar a política e

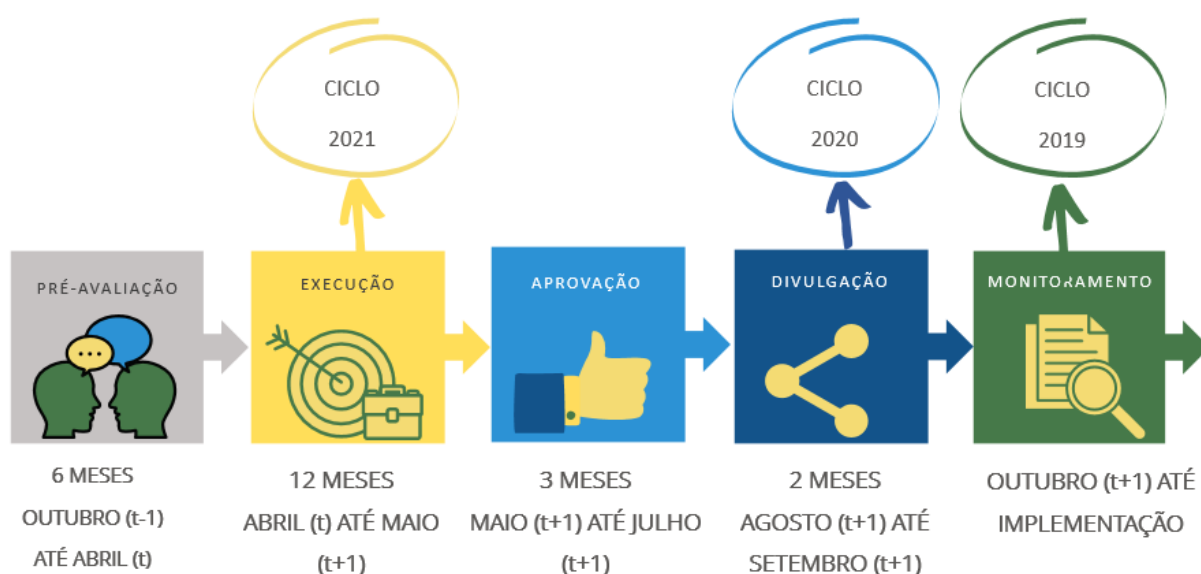
promover a melhoria da qualidade do gasto público.

Os membros e apoiadores do CMAP são responsáveis por atuar na coordenação e execução das avaliações realizadas, colaborando com achados, conclusões e recomendações. Em alguns casos se conta ainda com especialistas externos para auxiliar na execução das questões avaliativas.

A fase seguinte compreende a deliberação das recomendações pelos Comitês e pelo Conselho, a divulgação dos resultados da avaliação para a sociedade e a apresentação de relatório ao Congresso Nacional.

Os resultados dessas avaliações e as recomendações de aprimoramento são divulgados em até 10 dias úteis após a deliberação pelo CMAP, garantindo transparência ao processo. Até 31 de agosto de cada ano, esses resultados e as recomendações são encaminhados ao Congresso Nacional, por meio de relatório, e apresentados à Comissão Mista de Orçamento até 30 de setembro.

Figura 3: Fases do Ciclo de Avaliação de Políticas Públicas



Divulgados os resultados, tem início o processo de monitoramento de implementação das recomendações. Este processo é realizado com base em um Plano de Ação, elaborado pelos órgãos gestores e destinatários das recomendações das políticas avaliadas. Os participantes da avaliação podem fazer sugestões ao Plano de Ação do órgão gestor antes de se iniciar o processo de monitoramento.

A CGU é o órgão responsável por monitorar a implementação das recomendações, reportando ao CMAP o cumprimento do Plano de Ação.

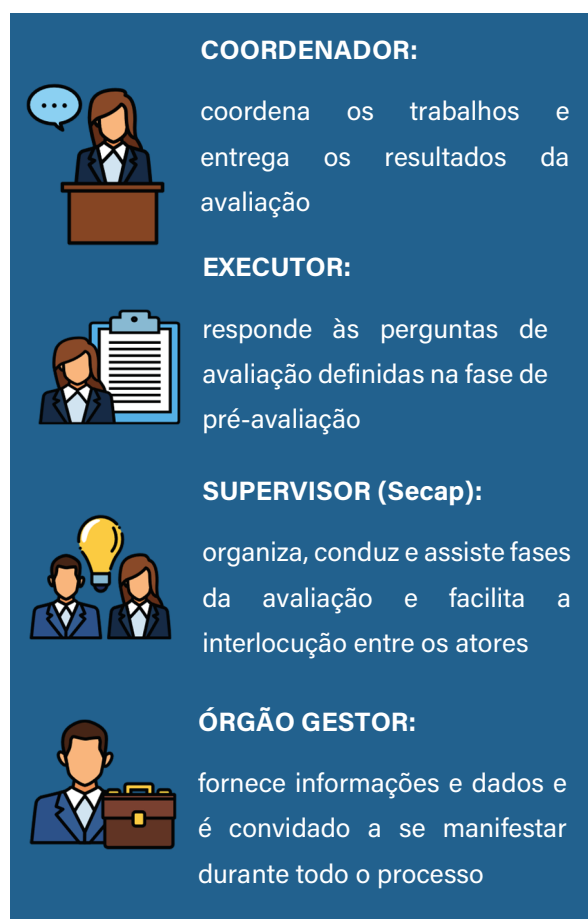
Espera-se que, após a avaliação, o monitoramento das recomendações para aprimoramento da política pública seja cada vez mais colaborativo entre as partes envolvidas. Nesse sentido, a cada ciclo, a Secap, junto com os membros e apoiadores do CMAP, tem procurado ampliar a participação dos ministérios gestores.

ATORES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO EX POST DO CMAP

A partir do Ciclo 2020, as políticas públicas (ações orçamentárias e subsídios) a serem avaliadas passaram a ser selecionadas com base nos Programas Finalísticos do PPA 2020-2023, dispostos no Anexo I da Lei instituidora do Plano, segundo critérios que observam aspectos de materialidade, criticidade e relevância, deliberados pelos Comitês (CMAG e CMAS) e, posteriormente, pelo CMAP.

Além disso, os gestores emitem considerações durante a execução da avaliação, e, por fim, são convidados a encaminhar manifestação técnica sobre os relatórios de avaliação e de recomendação. Esta manifestação é encaminhada, junto com o resultado das avaliações, para subsidiar a deliberação dos colegiados e é disponibilizada no sítio eletrônico do CMAP, quando da publicação dos relatórios.

Figura 4: Atores da Avaliação Ex Post



O processo de avaliação *ex post* do CMAP conta com as contribuições fundamentais dos órgãos gestores das políticas avaliadas, desde o momento da definição do escopo da avaliação, quando fornecem informações, esclarecem dúvidas e apresentam sugestões (Figura 4).

DESAFIOS PARA A AGENDA DE AVALIAÇÃO

A avaliação de políticas fornece evidências para melhor alocação orçamentária e orienta a atuação governamental em prol de maior qualidade das ações e serviços entregues à sociedade. Para que a avaliação gere impactos positivos no orçamento, ainda, é necessário avançar na utilização de evidências para o aprimoramento do gasto público e alguns desafios precisam ser alcançados (Figura 5).

- Difusão da cultura da avaliação no governo federal, reconhecendo-a como mecanismo fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes entregues à sociedade;
- Busca de parcerias internas e externas com fonte de recursos para execução das avaliações.

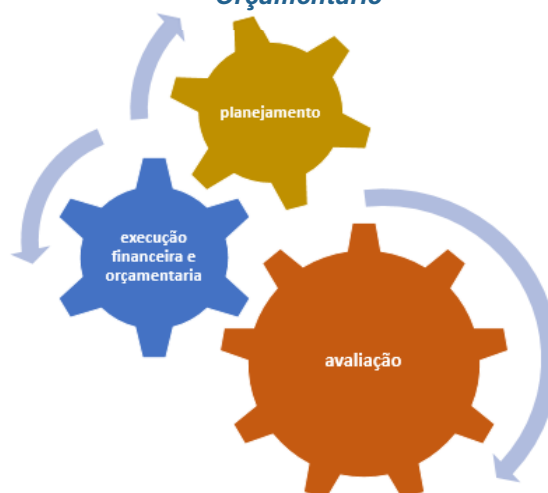
Figura 5: Desafios da Agenda de Avaliação



- Ampliação da governança dos diversos tipos de avaliação, inclusive com diretrizes para a avaliação interna nos órgãos gestores e com impactos sobre o orçamento. A EC 109/2021 é um avanço nesse sentido ao estabelecer que as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação.
- Institucionalização do processo de análise *ex ante*, sua integração ao processo *ex post*, e articulação da avaliação ao processo de monitoramento e ao ciclo orçamentário, visando decisões alocativas baseadas em evidências (Figura 6);
- Fortalecimento da capacitação e das ferramentas de avaliação;

- Criação e divulgação de um Catálogo de Políticas Públicas, com informações sistematizadas e publicizadas;
- Acesso facilitado e sistematizado a dados para avaliação das políticas públicas.

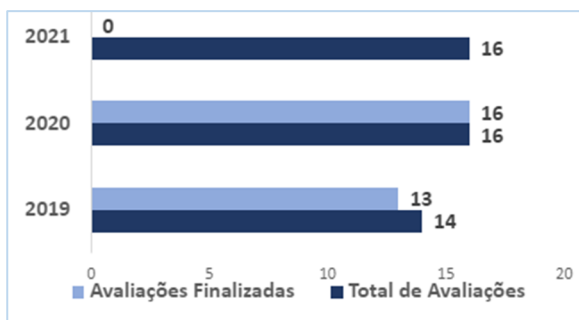
Figura 6: Integração da Avaliação ao Ciclo Orçamentário



BALANÇO DOS 2 ANOS DO CMAP

Nesses 2 anos de existência, o **CMAP tem 46 avaliações em sua carteira**, provenientes de 3 Ciclos de avaliação: 2019, 2020 e 2021. O ciclo 2019 foi composto por 14 avaliações; e, a partir de então, tem-se selecionado 16 políticas públicas ao ano, metade financiada por gasto direto e metade por subsídio. Dos três Ciclos, 29 avaliações foram finalizadas, uma está em fase de aprovação e 16 estão em execução. Ademais, 6 políticas contam com Planos de Ação entregues pelos seus órgãos gestores visando implementar as recomendações e aprimorar as políticas.

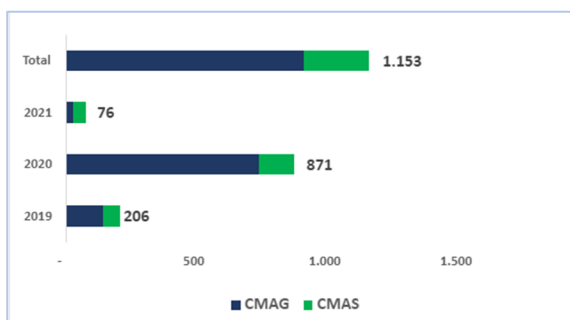
Gráfico 1: Avaliações do CMAP por ciclo



Fonte e elaboração própria.

Essas avaliações correspondem a parte importante do financiamento das políticas públicas federais, somando R\$ 1,153 trilhão, 79% de gastos diretos e 21% de subsídios.

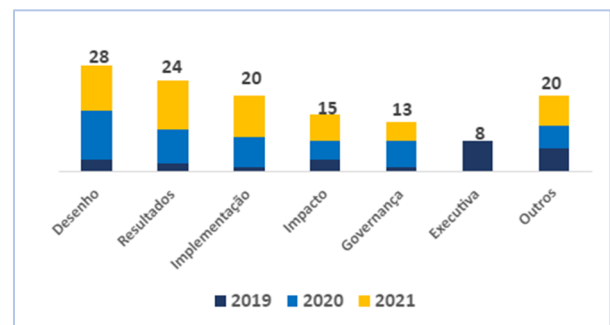
Gráfico 2: Orçamento 2021 (R\$ bilhões) das políticas avaliadas pelo CMAG e CMAS



Fonte e elaboração própria.

As avaliações realizadas procuraram abordar diversos aspectos da política, como: desenho, efetividade, governança, implementação e outros.

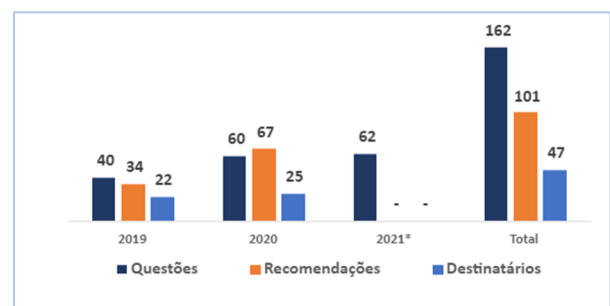
Gráfico 3: avaliações do CMAP por tipo



Fonte e elaboração própria.

Para isso, nos três ciclos, foram elaboradas mais de 160 questões avaliativas envolvendo diversas metodologias. As questões avaliativas de 2019 e 2020 já produziram mais de 100 propostas de recomendações a 47 unidades destinatárias (órgãos gestores e partes interessadas).

Gráfico 4: Número de questões, recomendações e órgãos destinatários



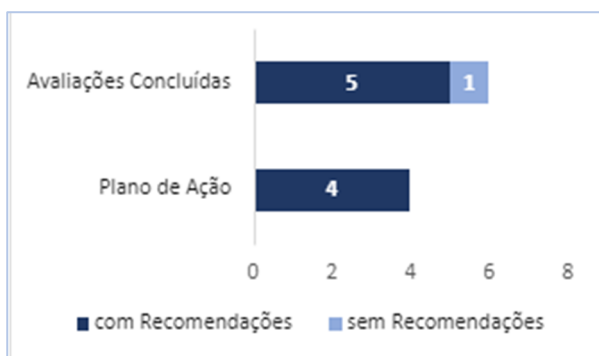
Fonte e elaboração própria.

No **Ciclo 2019**, as 14 avaliações começaram pouco antes de o CMAP ser instituído como Conselho pelo Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, mas já contaram com o auxílio dos atuais membros dos Comitês. Àquela época o processo avaliativo ainda não estava institucionalizado. Contava-se com a expertise dos técnicos dos órgãos que atualmente são membros dos Comitês para definir a prioridade

e a agenda de avaliação. Algumas políticas de subsídios da União, como a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), o Cebas-Educação e outras que envolvem gastos diretos da União, como o Seguro Desemprego e o Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), são exemplos de avaliações realizadas em 2019.

Para o Ciclo 2019, das 6 políticas financiadas por gastos diretos avaliadas, 5 apresentaram recomendações e, destas, 80% já têm planos com ações de aprimoramento: Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), Defesa Agropecuária - Inspeção Animal e Judicialização dos Benefícios pagos pelo INSS.

Gráfico 5: Planos de Ação entregues ao CMAP - Ciclo 2019



Fonte e elaboração própria.

Cabe ressaltar que, em alguns casos, os **órgãos gestores de políticas avaliadas já tomam providências para sanar gargalos apontados nas avaliações do CMAP, antes mesmo do monitoramento**, seja por já terem conhecimento prévio dos achados ou por já terem iniciado ações para seu endereçamento durante o andamento da avaliação. Esse foi o caso, por exemplo, da avaliação da Política de Defesa Agropecuária - Inspeção de Produtos de Origem Animal em Estabelecimentos de Abate.

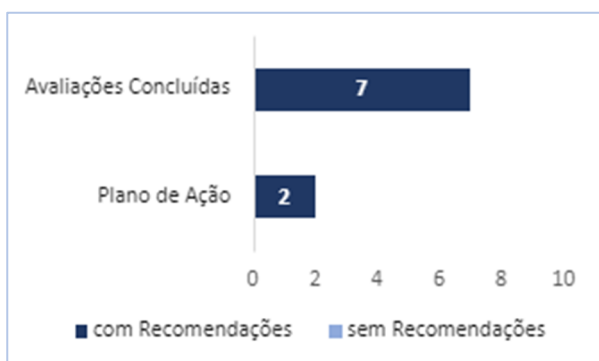
A avaliação dessa política trouxe alguns achados, dentre eles o de que o valor das multas aplicadas aos produtores e proprietários de estabelecimentos de abate animal fiscalizados está desatualizado e isso amplia o risco moral associado a esses agentes. Outro achado foi que o atual modelo de inspeção animal é muito custoso para o setor público e a experiência internacional fornece indicativos de que esses custos podem ser repartidos com o setor privado. Para ambos os achados foram tomadas providências pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no Projeto de Lei nº 1.293/2021, que dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário, encaminhado ao Congresso Nacional poucos dias após a deliberação do CMAP.

O MAPA, por meio da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP), também é um dos órgãos gestores da política do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) e, em junho de 2021, conseguiu implementar o que foi recomendado pela avaliação do CMAP em 2019 no sentido de realizar melhorias no SisRGP, plataforma utilizada pelo Governo Federal para emissão de licenças/registros de pesca e que há anos estava obsoleta e com falhas de segurança, baixa confiabilidade dos dados, comprometendo a qualidade da informação cadastrada e, por decorrência, a focalização do benefício. O SisRGP 4.0 implementado pela SAP/MAPA é o novo sistema nacional de cadastramento e recadastramento de pescadores

profissionais, 100% digital, gratuito e que vai permitir o cruzamento de dados para fins de checagem da elegibilidade dos beneficiários do SDPA.

Por sua vez, para os subsídios da União, das 8 políticas avaliadas, 7 já foram finalizadas e apresentam recomendações, sendo que 2 já contam com Planos de Ação (Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES).

Gráfico 6: Planos de Ação entregues ao CMAS - Ciclo 2019



Fonte e elaboração própria.

O **Ciclo 2020**, com 16 avaliações aprovadas e coordenadas por membros dos Comitês ou por seus apoiadores, contou ainda com assessoria técnica da Enap em 4 avaliações e com a participação do Unicef, em conjunto com o IPEA, como executora de uma questão da avaliação do Programa Bolsa Família.

Em junho e julho de 2021, ocorreu extensa agenda de reuniões dos Comitês e do CMAP para deliberar as recomendações dessas 16 avaliações do Ciclo 2020.

Outras 16 avaliações do **Ciclo 2021** tiveram suas questões definidas em oficinas de pré-avaliação e foram apresentados os respectivos planos de

trabalho que marcaram o início da execução dessas avaliações. São exemplos, a Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica; Crédito presumido de PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que fabricam ou importam medicamentos; Aprimoramento da Segurança Pública Nacional e Expansão, Restruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior. Ressalta-se que, neste ciclo, ampliou-se a rede de colaboradores e as avaliações contam com 7 assessorias técnicas da Enap e com a participação de 3 instituições externas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), além de pesquisadores externos.

A seguir estão listadas as principais informações, achados, resultados e recomendações das avaliações de subsídios da União e de Gasto Direto, referentes ao Ciclo 2020.

Os relatórios completos das avaliações podem ser encontrados no link:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

AVALIAÇÕES DO CICLO 2020

No Ciclo 2020, 16 políticas públicas foram avaliadas no âmbito do CMAP, sendo 8 políticas de subsídios e 8 de gastos diretos, perpassando 13 Programas do PPA: i) Agropecuária Sustentável; ii) Atenção Primária à Saúde; iii) Atenção Especializada à Saúde; iv) Aviação Civil; v) Defesa Nacional; vi) Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; vii) Educação Básica de Qualidade; viii) Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social; ix) Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas; x) Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade; xi) Moradia Digna; xii) Nova Previdência; e xiii) Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Conforme já exposto, as avaliações abordaram diversos aspectos da política pública, como desenho, governança, implementação, resultados e impacto. Entre os achados e propostas de alteração das políticas (recomendações), alguns devem ser objeto da atuação dos órgãos gestores como, por exemplo, a revisão dos normativos infralegais sobre a governança do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a melhoria na verificação de elegibilidade ao benefício do Abono Salarial. Porém, **em outros casos, a efetividade da avaliação dependerá da atuação do Poder Legislativo.**

Nesse sentido, trazem-se à atenção alguns destaques relacionados aos resultados deste ciclo de avaliação:

1. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) são um importante mecanismo de política pública para a redução das desigualdades regionais e impulsionar o

desenvolvimento econômico, porém, nos últimos quinze anos, houve redução significativa de seu patrimônio, em termos reais. A Medida Provisória 1.052/2021, a ser apreciada pelo Congresso quando de sua conversão em lei, trouxe medidas importantes na direção de elevar a sustentabilidade dos FCFs, por exemplo, para permitir a maior consistência entre os pagamentos às instituições financeiras operadoras e os riscos assumidos pelas mesmas.

2. A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da Saúde (CEBAS-Saúde), que confere imunidade das contribuições para a seguridade social às entidades privadas sem fins lucrativos, complementa a oferta pública de atenção à saúde pelo SUS em locais ou especialidades fora do alcance da rede pública. Porém são necessárias alterações legislativas para minimizar a insegurança jurídica a respeito da elegibilidade dos beneficiários, através da construção de critérios de reconhecimento das entidades beneficentes, especialmente as que se dedicam integralmente ao SUS.
3. Na tramitação do PL 2.337/21, que contempla a reforma tributária, os resultados da avaliação da política de Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente e de Dedução de Despesas Médicas do IRPF agregariam elementos para dar um melhor molde a esse tipo de apoio, uma vez que a maior parte dos beneficiários da isenção se concentram no topo da distribuição dos declarantes do IRPF. Por exemplo, no contexto dos demais gastos públicos federais com moléstias graves, o governo federal gasta com 5% dos doentes idosos, que são

beneficiários do gasto tributário, 3 vezes mais do que com toda a população de 60 anos e mais portadora dessas doenças. Em relação à dedução das despesas médicas, estima-se que, em 10 anos, os efeitos preço e demográfico combinados elevariam o gasto tributário com esse benefício dos R\$ 16,8 bilhões atuais para R\$ 27,8 bilhões, a valores de 2018, sendo que 88% do benefício concentra-se no maior quintil (20% mais ricos), e 16,4% no centil (1%) de maior rendimento.

4. A focalização e a efetividade de algumas políticas estão sendo prejudicadas pelo desenho das mesmas. Desde a concepção da política pública, a análise *ex ante* precisa de maior profundidade para aprimorar o uso dos recursos públicos, dando peso para as hipóteses da teoria subjacente do programa, aos instrumentos empregados e na forma da distribuição dos recursos. O **Congresso Nacional tem papel preponderante na proposição de políticas públicas e no escrutínio das propostas do Poder Executivo**. Mesmo considerando a qualidade identificada nas políticas avaliadas, a melhoria no desenho das políticas poderá trazer ainda mais efetividade para os objetivos almejados. Por exemplo:

a. Em questões de focalização, no Abono Salarial, a experiência internacional mostra outros desenhos de elegibilidade ao benefício que poderiam possibilitar sua maior efetividade. Na política de Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, localidades com mais serviços de saúde tendem a receber mais recursos federais, limitando a capacidade de minorar desigualdades regionais, objetivo desta política. De forma semelhante, a

distribuição dos recursos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser aprimorada, já que escolas com menos receitas recebem desproporcionalmente menos recursos do programa. Por sua vez, uma equiparação da definição de família nas políticas de assistência social, como Bolsa Família e BPC, pode trazer simplificação de processos e alinhamento de objetivos.

b. Com relação à efetividade dos instrumentos e mecanismos alocados às políticas, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o crédito subsidiado não tem trazido resultados na indução da diversificação produtiva, um dos objetivos do Programa. Apesar dos incentivos financeiros para tanto, o financiamento, que tende a seguir mais a lógica bancária, naturalmente privilegia monoculturas menos arriscadas. Similarmente, no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), os incentivos das construtoras levaram a empreendimentos em locais distantes do trabalho. O acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR é pior do que a acessibilidade média de pessoas que moram em aglomerados subnormais, como favelas. Assim, a solução habitacional se torna menos efetiva, o que possivelmente se relaciona ao elevado índice de beneficiários que não residem no imóvel (17,5%). No caso do Abono Salarial, encontraram-se evidências de incentivo à formalização do trabalho apenas para mulheres de baixa remuneração, mas está em linha com o observado em estudos para outros países. Por sua vez, no Bolsa

Família, foi identificado que as condicionalidades de educação e saúde têm efeitos positivos sobre as crianças e adolescentes beneficiários, aumentando a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura. Assim, a avaliação traz recomendações visando tornar essas condicionalidades ainda mais positivas.

c. Em questões relacionadas à aplicação de recurso público, foram identificadas algumas sugestões de melhoria nos procedimentos de verificação de elegibilidade em políticas, tais como: Abono Salarial, BPC, Previdência Social e PMCMV, incluindo cruzamento de dados, de verificação de informações ou reavaliação.

5. Por fim, também é notória a dificuldade na consecução das atividades de monitoramento e de avaliação das políticas públicas, tanto pelos órgãos gestores como por atores externos. Encontraram-se deficiências nos processos de monitoramento e de avaliação nos FCFs, CEBAS-SAÚDE, *Leasing* de Aeronaves, Simples Nacional, e nos serviços de saúde da Atenção Básica e da Média e Alta

Complexidade. Em alguns casos, esses processos são dificultados porque o objetivo da política não se encontra bem definido ou formalizado, em particular para o Abono Salarial, *Leasing* de Aeronaves e Simples Nacional. No âmbito do Poder Executivo, o Decreto nº 9.191/2017 trouxe a previsão de elementos básicos do desenho da política pública nos pareceres de mérito de suas proposições normativas. Entretanto, a cobrança da presença desses elementos nas proposições ainda carece de reforço, tanto no Poder Executivo, quanto, de forma análoga, no Poder Legislativo.

Nas páginas que se seguem, apresentam-se, brevemente, para cada política específica avaliada, uma descrição da política e do escopo do estudo, os atores envolvidos na avaliação, os principais achados, as recomendações emitidas pelo CMAP e as respostas dos órgãos gestores a essas recomendações referentes ao Ciclo 2020 (Tabela 1).

Tabela 1: Políticas Avaliadas no Ciclo 2020

Subsídios	Gastos Diretos
Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV	Abono Salarial
Fundos Constitucionais de Financiamento – FCFs	Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF	Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – SISCEAB
Certificação de entidades beneficentes de assistência social na área da saúde – CEBAS Saúde	Benefícios Previdenciários Urbanos
Leasing de Aeronaves	Benefício de Prestação Continuada - BPC
Simples Nacional	Programa Bolsa Família - PBF
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	Atenção Primária à Saúde – APS
Dedução de Despesas Médicas do IRPF	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade - MAC

Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV



O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é a principal política federal de acesso à moradia, especialmente para o estrato de renda inferior, tendo contado com mais de R\$ 223,1 bilhões entre 2009 e 2019, a preços de 2019, em subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários – R\$ 129,8 bilhões, 58,2% do total) e privados (financiamentos do FGTS com descontos – R\$ 93,4 bilhões, 41,8% do total). Agora, o Programa passa por uma reformulação, na forma do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído em janeiro de 2021 pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, mas mantendo muitas de suas características no que tange à produção habitacional.

R\$ 129,8 bilhões em subsídios públicos (até 2019)	Mais de 4 milhões de imóveis entregues (até 2019)
---	---

Foram mais de 4 milhões de unidades habitacionais entregues até 2019. Porém, o déficit habitacional quantitativo (que mede a necessidade de novas moradias) se elevou de 5,8 milhões de domicílios em 2011 para 6,4 milhões em 2015 e se estagnou ao redor do nível de 6 milhões até 2019, conforme estimativas próprias. Surgiu então a necessidade de entender os problemas enfrentados pela política, que possam estar minando sua efetividade. Nesse sentido, que a avaliação procurou analisar aspectos de desenho, governança, focalização e efetividade.

Atores da avaliação

Coordenação: Secap/ME

Execução: Secap/ME, SFC/CGU e IPEA/ME

Assessoria técnica: ENAP

Gestor da Política: SNH/MDR

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Desenho: Eficiência e efetividade do Programa para reduzir o déficit habitacional, forma de distribuição de recursos e seleção de beneficiários.

Governança: acompanhamento feito pelo MDR sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR e boas práticas de governança para aprimorar outras modalidades do PMCMV.

Resultados: (i) as famílias beneficiadas faziam parte do déficit habitacional e atendiam aos critérios de renda? (ii) os empreendimentos do FAR aderem ao melhor acesso a oportunidades? (iii) como está a ocupação dos imóveis pelos beneficiários?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia Avaliação *Ex Post* do Governo Federal - desenho, governança e resultados,

- Análises quantitativas e qualitativas para mensuração do déficit habitacional.
- Estudo econométrico para cálculo do impacto do PMCMV sobre o emprego.
- Análise dos indicadores de regularização fundiária e melhoria habitacional.
- Análise de focalização.
- Árvore do problema, modelo lógico e teoria do programa para todas as modalidades do PMCMV.

Bases de dados

As bases de dados utilizadas foram: RAIS de 2009 a 2016, SisHab 2009 e 2020, bases do IBGE, base de déficit habitacional da FJP, cadastro do PIS/PASEP, CadÚnico 2011 a 2019, SISBEN 2016 a 2019, dados da CGU.

O que foi encontrado

- Os estados têm diferentes necessidades de ações voltadas à redução do déficit quantitativo, à regularização fundiária e à melhoria habitacional, conforme a distribuição da localização dos domicílios em situação de déficit entre capital, região metropolitana ou interior.
- Por ex., o indicador de regularização fundiária pode ser muito concentrado na capital (AL, 75%) ou pouco (MG, 6%). Isso também vale para a concentração na região metropolitana (RM), que varia de valores próximos a 0% (GO, AM e MA) a 72% (ES). No interior, o índice varia de 12% (RJ) a 85% (MT).
- O indicador de melhoria habitacional apresenta variações semelhantes. Na capital, pode ser 0% (SC) ou 70% (RR). Na RM, varia de valores próximos de zero (GO, AM e RS) a 49% (ES e RJ). No interior, o indicador varia de 27% (RJ) a 93% (RS).
- O déficit habitacional quantitativo urbano pode ser muito concentrado na capital, como acontece sobretudo nos estados da região Norte (RR, 91% e AM, 74%), ou pouco concentrado na capital (ES, 9%). A concentração na RM varia de valores próximos a zero (MA e AM) a 40% (ES). No interior, o índice varia de 9% (RR) a 80% (SC).
- Segundo a PNADC de 2019, apenas 39% dos 7,6 milhões de domicílios sem casa própria e com renda de até R\$ 1.800,00 mensais estão enquadradas no déficit habitacional quantitativo. Assim, a renda, principal critério, é insuficiente para garantir a focalização do PMCMV na Faixa 1.
- O MDR iniciou o uso do CadÚnico para o processo de seleção, conforme estabelece a Portaria MDR 2.081/2020, podendo aprimorar a identificação de pessoas em situação de déficit habitacional.
- No entanto, destaca-se que: (i) entre os mutuários encontrados no CadÚnico, cerca de 31% estavam em situação de déficit habitacional no ano anterior ao recebimento da unidade habitacional; (ii) por outro lado, esses mutuários encontrados no CadÚnico são 41% mais propensos a estarem no déficit do que as demais famílias do CadÚnico. Este achado, portanto, pode revelar que, de modo geral, o Programa teve uma boa focalização de seu público-alvo.
- Dentre os indicadores do Projeto Acesso a Oportunidades do Ipea utilizados para a avaliação dos empreendimentos do PMCMV/FAR, o que mostrou o pior desempenho foi a proporção de empregos formais em relação ao total de cada município, acessíveis em caminhada de até 30 minutos, nas 20 maiores cidades.
- O acesso a oportunidades dos empreendimentos do PMCMV/FAR é pior do que a acessibilidade média de pessoas que moram em aglomerados subnormais, como favelas, em 16 dessas cidades, ou em domicílios de baixa renda, com renda per capita até 1 SM, em 19 cidades.

- A Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 dispõe, em seu art. 7º, que a União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais. Nesse sentido em um subconjunto de 16 municípios analisados, uma amostra de imóveis da União mostrou melhor acessibilidade média a empregos que a média dos empreendimentos do PMCMV/FAR existentes nas mesmas cidades.
- Ausência de mecanismos formalizados para que o MDR possa demandar atividades para correção de problemas na atuação do agente operador e das instituições financeiras. Por isso, é importante que novos indicadores sejam construídos, quantitativos e qualitativos, dos empreendimentos do PMCMV/FAR.
- Oportunidade de melhorias nos normativos relacionados aos aportes adicionais e suplementações para a retomada de obras paralisadas do FAR
- Há inconsistências no processo de registro e validação dos dados do Programa por parte do Agente Operador (CEF) e das Instituições Financeiras do FAR.
- O beneficiário não reside no imóvel do Programa em 17,5% dos casos, o que evidenciou uma lacuna normativa no que diz respeito à definição dos agentes responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



1. Ministério do Desenvolvimento

Regional: Avalie implementar, no Programa Casa Verde e Amarela, a segregação de metas físicas, por capital, região metropolitana e interior da unidade da federação, tanto para ações

voltadas ao déficit habitacional quantitativo como ao qualitativo. No caso de recursos do OGU, avaliar também a possibilidade e conveniência da segregação de metas, com vistas a garantir a disponibilização de recursos públicos nos municípios com maior incidência do déficit habitacional.



2. Ministério do Desenvolvimento

Regional: em parceria com o Ministério da Cidadania:

- construa uma estratégia de verificação dos dados autodeclarados, por meio de amostragem probabilística, melhorando a confiabilidade dos dados;
- promova explicitamente a inclusão dos cadastros habitacionais municipais no CadÚnico, considerando a atribuição de atualização dessa base pela gestão municipal, visando garantir a cobertura da seleção sobre toda a faixa de renda elegível; e
- estabeleça incentivos às prefeituras municipais que ampliem a presença, no CadÚnico, do público pertencente a áreas de risco mais graves já mapeadas, ou na iminência de reassentamento em virtude de obras.



3. Ministério do Desenvolvimento

Regional: propor a revisão nos normativos do FAR (legal e/ou infralegal), contemplando, ao menos:

- a descrição completa dos papéis dos envolvidos, com as atribuições, as obrigações (prazos quando aplicáveis) e as sanções em caso de descumprimento do estabelecido.
- os procedimentos detalhados para os aportes adicionais e suplementações, considerando melhorias no processo de previsão

orçamentária, atualizações, limites e alternativas.

- O estabelecimento de instância colegiada e de procedimento formalizado para discussão e resolução conjunta de conflitos/problemas.
- a definição de procedimentos de controle e a padronização de informações que serão alimentadas nos sistemas, com a criação de bloqueios automáticos que não permitam salvar dados sem que os campos obrigatórios estejam preenchidos, formatação única para cada um dos campos, e preenchimento automático, quando possível.



4. Ministério do Desenvolvimento Regional:

normatizar e implementar procedimento de acompanhamento dos imóveis no período posterior à entrega aos mutuários, de forma que os agentes financeiros e os municípios tenham uma atuação mais ativa neste acompanhamento, avaliando, dentre outras alternativas:

- o aperfeiçoamento da relação entre os agentes financeiros e os municípios beneficiários do PMCMV, tendo em vista a atuação local desses últimos mais próxima dos empreendimentos e dos beneficiários, em especial nas áreas de assistência social e saúde;
- a realização periódica pelos municípios beneficiários do programa de uma verificação ampla com vistas a confirmar se as famílias residentes nos imóveis correspondem aos beneficiários contemplados pelo Programa, no sentido de evitar irregularidades decorrentes de destinação do imóvel que não para a residência do beneficiário e de sua família, a transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes, sem autorização do Agente Financeiro, e o abandono do imóvel, fatos que constituem descumprimento contratual. A

atuação do município poderá envolver, dentre outros procedimentos, visitas aos beneficiários e utilização de informações de políticas públicas executadas pelo ente, como as das áreas de assistência social e saúde, tornando o processo de verificação mais eficiente.



5. Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Regional:

Estabeleçam uma estratégia conjunta de disponibilização de imóveis ociosos da União para a produção de conjuntos habitacionais, onde couber, com metas anuais, por meio do Programa Casa Verde Amarela, conforme possibilita o art. 7º da Lei nº 14.118/2021, priorizando o foco no público da antiga "Faixa 1" do PMCMV.

Resposta do órgão gestor – MDR



- **Recomendação 1:** Considera pertinente, ressaltando que adota a sistemática de distribuição de metas conforme as necessidades habitacionais das regiões geográficas do País e com outros indicadores sociais disponíveis.
- **Recomendação 2:** Ressalta que vem realizando aprimoramentos no marco normativo que regulamenta o rito de seleção de famílias beneficiárias, e estudando opções tanto para a melhoria na utilização dos dados do CadÚnico e incentivos aos Entes Públicos locais para sua atualização, quanto para a adoção de alternativas.
- **Recomendação 3:** Tem avançado no aprimoramento dos normativos, mas ainda encontra dificuldades nas tratativas com o agente operador (CEF) em relação à definição de procedimentos de controle e a padronização de informações.
- **Recomendação 4:** Pretende-se reforçar a organização comunitária, a identificação com o

território, o entendimento das regras e responsabilidades impostas pelo programa, a permanência das famílias no local e a retomada de unidades habitacionais em desvio de finalidade.

- **Recomendação 5:** Está trabalhando com o objetivo de ampliar as alternativas para o enfrentamento das necessidades habitacionais, introduzindo como possibilidade, a partir do lançamento do PCVA, o instituto da locação social como solução de parte do problema do déficit por moradia no Brasil. Assim, está estruturando projetos-piloto que permitam também a disponibilização de terrenos ociosos e apropriados da União, cujos valores seriam utilizados para subsidiar o valor do aluguel das famílias beneficiárias.

Fundos Constitucionais de Financiamento - FCFs



Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), instituídos pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989, têm o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento e com a PNDR.

R\$ 8,5 bilhões

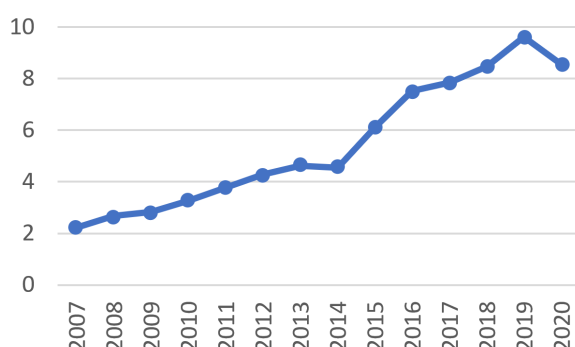
de impacto sobre
teto dos gastos
(2020)

R\$ 45 bilhões

de aplicações
em projetos
(2019)

Em 2020, os FCF tiveram um impacto primário de R\$ 8,5 bilhões, sendo computados nas despesas que compõem o limite determinado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecido como teto dos gastos. Além disso, em 2019, foram aplicados R\$ 45 bilhões via FCF, números que exemplificam a elevada materialidade destes recursos.

Impacto primário dos FCF (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Secap-ME.

Atores da avaliação

Coordenação: CGU.

Execução: CGU e IPEA.

Gestor da Política: MDR.

Supervisão: Secap/ME.

Aspectos avaliados



Governança: competência das instituições envolvidas na operacionalização dos FCF, adequação do exercício de competências das superintendências e do MDR, processo contínuo de monitoramento e avaliação e se essas avaliações têm sido utilizadas para retroalimentar o desenho e a alocação futura de recursos.

Desenho e Resultados: eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras e a participação dos FCF no volume de crédito concedido nas respectivas regiões. Exame dos principais componentes das receitas e das despesas dos FCF, à luz da evolução dos respectivos patrimônios durante os últimos quinze anos.

Efetividade: análise de indicadores de desempenho de produção, emprego, salário, número de empresas de sub-regiões e correlação com valores dos empréstimos dos FCF. Também foi avaliada a efetividade dos empréstimos destinados ao PRONAF.

Metodologias

Governança: base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Decreto nº 9.203/2017.

Desenho e Resultados: comparação entre resultados e metas, impacto das componentes de receita e despesa sobre desempenho financeiro dos FCF com base em dados financeiros.

Efetividade: análise de dados aplicação dos FCF e cruzamento com indicadores de produção e emprego; análise econométrica para o PRONAF.

Sistemas e bases de dados

- Revisão bibliográfica.
- Normativos da política.
- Entrevistas com gestores.
- Documentos de aprovação e execução das operações.
- Bases de dados dos bancos administradores.
- Informações sobre as renegociações de dívidas dos FCF.
- PIB dos municípios do IBGE.
- Cadastro Central de Empresas do IBGE.
- Censo Agropecuário do IBGE.
- Matriz de Dados do Crédito Rural do BC.B

O que foi encontrado

- Em relação à **governança**, destaca-se:



→ Processo de trabalho institucionalizado e claro quanto às atribuições de cada agente;

→ Planejamento e acompanhamento das programações anuais dos FCF estão em razoável conformidade com a legislação e observam a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento;

→ Fragilidades pela incipiente implementação de instrumentos de governança da PNDR;

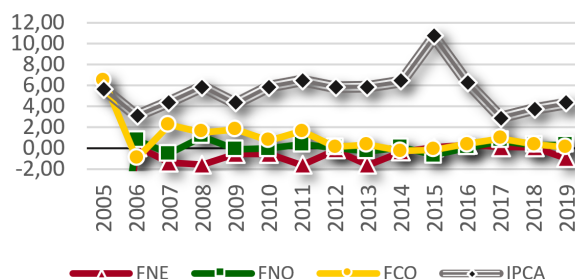
→ Diversas oportunidades de melhorias na atuação dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco;

→ Exigência de aprovação legislativa dos Planos Regionais de Desenvolvimento gera fragilidade;

→ Ausência de processos de monitoramento e avaliação consolidados, que atendam às previsões normativas.

- Os bancos administradores vêm cumprindo com **razoável eficácia** as programações financeiras, considerando o grau de atingimento das metas programadas. Contudo, no caso específico do Banco da Amazônia, os resultados sugerem a **necessidade de melhorias**.
- A **sustentabilidade financeira** dos FCF é impactada negativamente em razão do **desequilíbrio entre receitas** (encargos) e **despesas** (taxa de administração, del credere, bônus de adimplência e renúncias de renegociação).
- Nos últimos quinze anos, houve uma **redução significativa no patrimônio** dos FCF. No fim de 2019, o patrimônio **era de R\$ 153,6 bilhões**. Considerando os últimos 15 anos e **atualização pelo IPCA** desses valores e das transferências pelo Tesouro Nacional, o patrimônio **seria de R\$ 231,9 bilhões**.

Rentabilidade dos FCF sobre patrimônio e inflação (%)



Fonte: Demonstrações Financeiras dos FCF e IBGE.
Elaboração: CGU

- Ao longo de **10 anos**, a despesa total com bônus de adimplência alcançou mais de **R\$ 11 bilhões**, mesmo na ausência de um estudo robusto que evidencie ganhos efetivos com a redução de inadimplência.
- **Inexistência** de uma metodologia estabelecida para **apropriação detalhada dos custos** com a administração dos FCF por parte das instituições financeiras.
- Ao longo de **15 anos**, o *del credere* pago superou os valores ressarcidos em **mais de R\$ 20 bilhões**.
- Necessidade de indicadores adicionais para **padronização** do conceito de inadimplência, proporcionando **comparabilidade** com os índices utilizados pelo mercado financeiro.
- As alocações dos recursos do FCF no período 2007-2017 **favoreceram as microrregiões classificadas como alta renda e estagnadas**, em detrimento das áreas dinâmicas e de baixa renda.
- Concentração de volumes expressivos de financiamento em poucas microrregiões.
- Correlações entre os montantes anuais de empréstimos e os indicadores de desempenho **não se mostraram fortemente positivas**.



• **Baixas participações** relativas dos valores dos financiamentos destinados ao **PRONAF** nos valores totais dos financiamentos dos FCF. Ainda assim, FCF figuram entre as **principais fontes de financiamento do PRONAF** em suas áreas de atuação. **Impactos positivos** e estatisticamente significativos do FNE sobre o

pessoal ocupado e o valor da produção dos estabelecimentos de agricultura familiar financiados.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Casa Civil: coordenar a elaboração de um plano de ação para o funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a partir de subsídios fornecidos pelo MDR e demais membros do colegiado, incluindo calendário de reuniões e propostas de pauta, e avaliar a possibilidade de alterações legislativas que simplifiquem a realização de reuniões, como, por exemplo, estabelecendo mecanismos que permitam a indicação de suplentes.



Ministério do Desenvolvimento Regional: coordenar com as Superintendências, avaliação periódica da sustentabilidade financeira dos FCF, declarando sua trajetória nas programações financeiras anuais à luz dos parâmetros adotados e que definem os principais componentes de receitas e despesas.



Ministério do Desenvolvimento Regional, Superintendências e bancos administradores: elaborar plano de ação com medidas de assessoria aos tomadores de recursos das localidades menos favorecidas para aumentar as chances de obtenção de empréstimos, considerando realizar parcerias com órgãos de assistência técnica para promover qualificação de mão-de-obra e de projetos locais.



Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia: propor alteração legal visando redefinir o teto de pagamento do *del credere* pelos FCF com previsão de regulamentação mediante instrumento infralegal que assegure a consistência entre os

valores pagos e os riscos assumidos pelas Instituições Financeiras na operação das respectivas carteiras de crédito, considerando o perfil de risco decorrente das programações financeiras, as metas de adimplência previstas e, se for o caso, a incidência dos tributos sobre os valores recebidos e os respectivos custos de capital.

Resposta do órgão gestor – MDR



- Há um processo de revisão em curso sobre atos normativos inferiores a decreto sobre informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho dos FCF.
- Estuda-se o aperfeiçoamento das informações a serem encaminhadas pelos bancos.
- O MDR apresentou proposta de Resolução a ser submetida ao CMN com o objetivo de estabelecer novos percentuais de del credere a ser deduzido dos encargos pactuados nas operações de crédito com recursos dos FCF, levando em consideração outros fatores da operação, e não apenas a assunção do risco pelos bancos administradores dos FCF.
- Informou que estão sendo realizados estudos e a proposição de novos trabalhos visando uma possível redefinição da taxa de administração bem como da aplicação do bônus de adimplência. Ressaltou, porém, a necessidade de envio de proposta legislativa, requerendo-se aprovação do Congresso Nacional (CN).
- Dessa forma, seria proposto, por meio de uma Medida Provisória a ser encaminhada ao ME, a inclusão de dois parágrafos no art. 9º da Lei 7.827, de 1989, a fim de assegurar que o del credere das instituições financeiras beneficiárias dos repasses fosse estabelecido pelo CMN por meio de proposta do MDR, além de aclarar que o risco dessas operações deveria ser assumido integralmente por essas instituições, sem a necessidade de que os bancos administradores precisem assumir o risco das operações. Ademais também seria proposto neste artigo que o del credere devido aos bancos administradores em operações de risco exclusivo do banco passe a ser fixado pelo CMN, por meio de proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional.
- Outro item proposto ao ME seria a alteração do inciso II do artigo 17-A., no sentido de reduzir já para o segundo semestre de 2021 a taxa de administração devida aos bancos administradores de 2,1% a.a. a 0,5% a.a. Isso porque observou-se que a redução incluída pela Lei nº 13.682/2018, prevista para ocorrer até 2023, não vem representado em redução de despesas para os Fundos se comparada com o valor apurado no exercício anterior, ficando essa despesa ainda no "esbarro" da limitação prevista de 20% dos repasses da STN.
- Adicionalmente, observou-se que a regulamentação de uma taxa por performance do Fundo pode se mostrar bem mais interessante do que um fator que leve em consideração somente a adimplência observada nos FCF. Observa-se que ao promover esta alteração a regulamentação da taxa de performance a ser paga aos bancos administradores poderá observar outros critérios além da adimplência dos Fundos, como, por exemplo, informações relativas ao desempenho da carteira e aos resultados dos Fundos.

- Desde a publicação da Lei nº 13.682/2018, os encargos financeiros e bônus de adimplência das operações não-rurais com recursos dos FCF passaram a ser definidos conforme metodologia fixada na Lei nº 10.177/2001. Essa alteração, além de engessar o processo de definição das taxas de juros, tornando-as inflexíveis, retirou do MDR a prerrogativa para a proposição dessas taxas, ceifando o objetivo institucional macro da pasta, qual seja, a proposição e adoção de medidas que fomentem a diminuição das desigualdades regionais, por meio da promoção do desenvolvimento econômico-social. Assim, seria proposto, na mesma MP, que a definição das taxas de juros das operações não-rurais dos FCF volte a ser definida pelo CMN, por meio de proposta do MDR.
- O último ponto a ser proposto pela MP visa garantir maior remuneração dos FCF. Enquanto não desembolsados pelos bancos, os recursos dos FCF sejam remunerados pela taxa Selic e não pela extra-mercado, que é igual a 95% da Selic.
- O MDR tem se mostrado contrário a eventuais projetos de lei com a finalidade de renegociação de dívidas que de alguma forma ainda causam impacto negativo para os FCF, ou seja, dívidas que não estão totalmente provisionadas ou que foram baixadas como prejuízo. No entanto, em que pese esse posicionamento, tem-se observado que projetos que causam impactos negativos aos resultados dos FCF estão sendo sancionados no CN.
- O MDR tem, no âmbito de sua competência quando da definição das diretrizes e orientações gerais, estabelecido que os Conselhos Deliberativos e os Bancos

Administradores observem na aplicação dos recursos dos Fundos as áreas consideradas prioritárias pela PNDR, em especial os municípios enquadrados nas tipologias prioritárias, atualmente classificados como de baixa e média renda, independente do dinamismo e que a realização de eventos itinerantes seja priorizada nesses municípios.

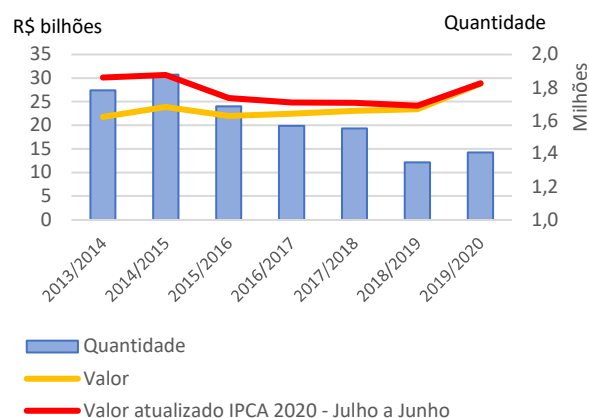
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF



De acordo com o Censo Agropecuário/2017, cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos brasileiros pertencem à agricultura familiar, representando 77% das unidades agropecuárias. Esses estabelecimentos familiares ocupam uma área de 81 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um dos principais instrumentos públicos de apoio ao agricultor familiar, notadamente por meio de concessão de financiamentos para custeio, investimento, comercialização e industrialização. O programa tem como finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Já o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (Pgpaf) se relaciona com os financiamentos do Pronaf na medida em que oferece bônus de desconto aos seus mutuários sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. Esta avaliação abrangeu tanto os financiamentos subsidiados bem como a garantia de preços.

Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata.

Atores da avaliação

Coordenação: SFC/CGU

Execução: SFC/CGU e IPEA

Gestor da Política: SPA/MAPA

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados

Implementação: Os recursos aplicados no âmbito do Pronaf (subvenção, incluindo bônus e rebates, e remuneração dos agentes financeiros) vêm sendo apurados e pagos em conformidade com a legislação aplicável?

Resultado: Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?

Resultado: Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal – implementação e resultados.

- Recálculo dos valores de subvenções para analisar metodologias empregadas.
- Estatísticas descritivas da execução da política e através de cruzamentos de dados.
- Aplicação do Índice de Diversidade de Simpson (SID) para analisar a diversificação produtiva.

Sistemas e bases de dados

As **bases de dados** utilizadas foram as seguintes:

- Registro Comum de Operações de Crédito (RECOR), Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) e Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR), do Banco Central.
- Censo Agropecuário, do IBGE.

O que foi encontrado

- Em relação às subvenções econômicas concedidas no âmbito do Pronaf e à remuneração dos agentes financeiros operadores, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes. Já para o Pgpaf, observou-se a necessidade de ajustes na metodologia de formulação e aprovação do preço de garantia, com o objetivo de reduzir o risco de subjetividade no processo e elevar a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional.
- Sobre o acompanhamento e monitoramento, verificaram-se fragilidades por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), das operações contratadas no âmbito do Pronaf. Faltam normativos internos que versem sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos relativos ao monitoramento de linhas de crédito contratadas no âmbito do Pronaf, além de normas relacionadas às operações inadimplentes, dispendo sobre os

procedimentos, agentes envolvidos, competências, atribuições e responsabilidades

- Especificamente sobre as contratações e inadimplência das operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais, constatou-se ausência de dados e de avaliações, falhas nos normativos vigentes e falta de tempestividade para a adoção de providências.
- Aprimorar o monitoramento, no entanto, não depende apenas do esforço do MAPA. Devido ao sigilo bancário, o gestor da política não tem todo o acesso necessário para acompanhar e avaliar as contratações e concessão de recursos. Assim, ainda se encontra em construção uma posição consensuada sobre o repasse de sigilo bancário, o que passará pela preparação, estruturação para tratamento e segurança dos dados para que se possa recepcionar essas informações sensíveis e criar uma rotina de verificações.
- Quanto aos efeitos do Pronaf sobre a diversificação produtiva, as pesquisas revelaram que o financiamento realizado pelo Pronaf acompanha estrutura produtiva local, reforçando as atividades produtivas praticadas. Também, as linhas alternativas do Pronaf com maior potencial de fomento à diversificação produtiva apresentam baixa execução, impactando muito pouco na estrutura produtiva local.
- Também pesa nesse sentido a ampla discricionariedade na operacionalização do crédito do Pronaf pelas instituições financeiras, o que tende a focar em atividades baseadas em monocultivos com menor risco de inadimplência. Além disso, o diferencial de juros estabelecidos para atividades voltadas para a produção de alimentos não se mostra

uma estratégia suficiente para tornar seu financiamento mais atrativo ao produtor.

- Com respeito à tendência de queda na contratação de financiamentos do Pronaf, constatou-se a redução dos valores reais, dos recursos orçamentários e das quantidades das operações, revelando a necessidade de adoção de providências a fim de diminuir as dificuldades de acesso dos agricultores familiares, sobretudo quanto aos processos de cadastramento dos beneficiários, à expansão do fomento à diversificação produtiva e às exigências para a obtenção dos financiamentos.
- Por isso se destaca também a ausência da implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que tem como objetivo substituir o atual processo de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), lembrando que trabalhos anteriormente realizados pelos órgãos de controle interno e externo apontaram diversas fragilidades ou irregularidades, em especial quanto aos procedimentos de emissão de DAP, resultando no registro de inúmeras recomendações ou determinações.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento: Recomenda-se a adoção de providências no sentido de prover maior celeridade à implementação do CAF, atentando, contudo, para:

- a necessidade de observância das medidas determinadas pelo item 9.2.6 c/c as determinações do item 9.4 do Acórdão TCU nº 1.197/2018.
- a adoção, antes do efetivo funcionamento do CAF, dos seguintes procedimentos: revisão e

publicação dos normativos e regulamentos aplicáveis, ampla divulgação da nova sistemática ao público-alvo da política, comunicação e orientação às entidades intervenientes, treinamento e capacitação dos agentes cadastradores e dos operadores da base, estruturação dos processos de monitoramento e fiscalização da conformidade das informações cadastradas, incluindo o controle social exercido pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRS).

- a avaliação da possibilidade de, a partir do uso/funcionamento do Cadastro, manter período de transição com o funcionamento simultâneo do CAF e das DAPs válidas, a fim de se evitar prejuízos aos agricultores familiares em decorrência de eventuais inconsistências iniciais da base de dados ou inoperância do sistema, além de eventuais deficiências dos agentes cadastradores.



Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento: Recomenda-se a implementação de melhorias no processo de acompanhamento e monitoramento de execução do Pronaf, em especial quanto à adoção dos seguintes procedimentos:

- dar continuidade ao processo de construção de um entendimento com os órgãos envolvidos sobre o repasse do sigilo bancário das operações de crédito financiadas ou subsidiadas com recursos públicos, permitindo o acesso aos dados mais analíticos que viabilizem o monitoramento e a fiscalização do Programa, consoante jurisprudência vigente, o disposto no art. 7º-B da Lei nº 8.427/1992 e o previsto no MCR 3-5A-3, alínea "g";
- se preparar e se estruturar objetivando receptionar e tratar os dados com a segurança

que eles requerem, em razão da ocorrência da transferência do sigilo das operações de crédito;

- criar, normatizar e executar rotinas de verificações que contribuam com o monitoramento e a fiscalização (de forma indireta) da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa, mormente no que diz respeito à verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento no Programa e da operação de crédito contratada.



Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Recomenda-se incentivar a diversificação produtiva da agricultura familiar, mediante a elaboração de proposta de ação de fomento produtivo articulada com a política de assistência técnica e extensão rural para agricultores de baixa renda, voltada à produção de alimentos.

Resposta do órgão gestor – SPA e SAF/ MAPA



• Para aprimorar o processo de monitoramento, a Secretaria de Política Agrícola (SPA) se colocou favorável com ações de revisão e atualização dos normativos vigentes que tratam do monitoramento e acompanhamento das contratações e da inadimplência nas operações contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais. Ressalta ainda que o MAPA não tem competência para intervir no fluxo de recebimento ou baixa das operações, entretanto como gestor do programa deve acompanhar o resultado das ações feitas pelas instituições financeiras a fim de promover a melhoria dos procedimentos e maximizar a recuperação de recursos que foram dispendidos.

- Com relação à implementação do CAF, a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), gestora do cadastro de agricultores familiares, informou diversas dificuldades operacionais, desde o reduzido quadro de pessoal, a absorção de competências da SEAD/Casa Civil e a necessidade de manifestação jurídica pela instância competente no MAPA. Também registra que o contrato com a Dataprev, relativo ao sistema para a implementação do CAF, foi formalizado em 03/05/2021, ocasionando atrasos no cronograma. Até o fim da avaliação, o prazo previsto seria para dezembro de 2021.
- Sobre a diversificação produtiva, a SPA esclarece que a equalização de juros já reduz o custo do financiamento para culturas com maior potencial de diversificação. Porém, não poderia estabelecer metas de contratos junto a agentes financeiros quando o risco da operação ou a fonte de recursos são responsabilidade da própria instituição financeira.

Certificação de entidades beneficentes de assistência social na área da saúde – CEBAS Saúde



A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) representa o instrumento oficial no qual o poder público reconhece que as entidades privadas sem fins lucrativos cumprem os requisitos para usufruto da imunidade das contribuições para a seguridade social, conforme previsão constitucional. Cumpridos os requisitos da Lei nº 12.101/2009, as entidades devem ser certificadas e, por consequência, são isentas da Contribuição Patronal à Previdência Social (INSS Patronal), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Juntas, essas contribuições representam um gasto tributário superior a R\$ 9 bilhões por ano.

R\$ 9,3 bilhões	1.548
de gasto tributário (2019)	Entidades com CEBAS - Saúde (2019)

Convém notar a importância dos estabelecimentos privados sem fins lucrativos possuidores do CEBAS na oferta de ações e serviços de saúde pelo SUS. Em todos os procedimentos analisados (atenção obstétrica e neonatal; atenção oncológica; tratamentos em nefrologia; exames de diagnóstico por imagem; diárias de internação e; procedimentos relacionados à transplantes), a participação dos hospitais certificados é superior a 20% do total ofertado pelo SUS. Chama a atenção a participação desses hospitais nos atendimentos de procedimentos relacionados a transplantes, em que as entidades certificadas representam o principal grupo de prestadores, e nos procedimentos de internações em saúde mental e de atenção oncológica. Assim, a avaliação teve

como pressuposto que o CEBAS-Saúde é um instrumento de política pública capaz de induzir mudanças na oferta de serviços aos SUS, contribuindo para a ampliação do acesso sobretudo nos casos em que a oferta é insuficiente.

Atores da avaliação

Coordenação: CGU.

Execução: CGU e IPEA.

Gestor da Política: MS.

Supervisão: Secap/ME.

Aspectos avaliados



Desenho: Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?

Implementação e Governança: Qual é o grau de discrepância entre a definição da política e sua implementação? Existem aprimoramentos importantes a serem realizados na estrutura de governança?

Resultado: O CEBAS possibilita a melhoria do acesso aos serviços hospitalares onde estes estão localizados?

Eficiência: A prestação de serviços de saúde pelas entidades beneficiadas é eficiente?

Metodologias

Metodologias previstas no **Guia de Avaliação Ex Post** do Governo Federal – desenho, governança, resultado e eficiência.

- Análises dos normativos que regulam o CEBAS-Saúde e os fluxos e processos

adotados pelo Ministério da Saúde e demais instituições públicas envolvidas nessa política.

- Para estimar os efeitos da certificação sobre os indicadores de acesso geográfico, a avaliação usou um painel composto por 1.641 hospitais gerais filantrópicos de 2005 a 2019, empregando um modelo de diferenças em diferenças condicional com tempo de exposição à certificação.
- Para a questão de eficiência dos hospitais certificados, a avaliação empregou a Análise Envoltória de Dados (DEA).

Sistemas e bases de dados

- **Sistemas:** Sistema de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (MS); Sistema Público de Escrituração Digital (ECF/RFB); Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS) e Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS).
- **Dados:** Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019, (RFB); Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES/SUS); Guia de Recolhimento do FGTS (GFIP); Malhas Municipais do Brasil (IBGE); Base Territorial do SUS (regiões de saúde); Estimativas Populacionais (IBGE).

O que foi encontrado

- CEBAS-Saúde é importante para a atenção à saúde pelo SUS, principalmente no sentido de induzir a oferta em localidades ou especialidades que não são atendidas pela rede pública de estabelecimentos. Entretanto, a insegurança jurídica em torno desse instrumento pode prejudicar esse cenário, acarretando a diminuição das exigências para que as entidades façam jus ao benefício tributário constitucional. A ADI 4.480/2020, que reconhece a inconstitucionalidade de

dispositivos da Lei nº 12.101/1990, pretende endereçar essa questão e exige regulamentação via lei complementar.

- A imunidade não é compatível com a gradação do benefício e esse desenho prejudica a lógica de incentivos de uma política pública, uma vez que o incentivo não é proporcional às entregas das entidades em favor do SUS.
- Os mecanismos de monitoramento relacionados ao CEBAS Saúde são insuficientes para identificar e acompanhar os resultados obtidos da política, bem como para consolidar as informações acerca dos recursos públicos empregados nas entidades certificadas CEBAS.
- CEBAS Saúde auxilia na cobertura de potenciais lacunas assistenciais à população usuária da rede pública de saúde em regiões com alguma insuficiência de oferta do SUS de ações e serviços de maior complexidade.
- Elevados gastos relativos com pessoal e de recebimentos de origem não pública nos hospitais pequenos e médios, principalmente nos pequenos, menos eficientes, o que reflete diretamente no volume de gastos tributários auferidos por essas entidades.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Casa Civil: Coordenar a elaboração de projeto de Lei Complementar, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, sobre a definição dos critérios para reconhecimento das entidades beneficentes de assistência social, de modo que a imunidade seja usufruída somente por aquelas entidades que se dedicam integralmente ao SUS. Alternativamente, coordenar a elaboração de projeto de Lei Ordinária que regulamente a isenção tributária àquelas

entidades que dedicam parte dos seus serviços ao SUS, possibilitando ao Ministério da Saúde a utilização desse instrumento para induzir à ampliação e à qualificação da oferta de serviços pelo SUS. Esse projeto de isenção deve contemplar requisitos voltados a qualificar a participação das entidades do SUS, tais como oferta mínima de serviços, obrigatoriedade de contratualização e transparência das informações assistenciais e financeiras.



Ministério da Saúde: Instituir sistema de monitoramento e avaliação acerca da atuação das entidades privadas pelo SUS, de modo que os indicadores, as metas e demais instrumentos de gestão sejam direcionados à mensuração dos benefícios sociais decorrentes dessa atuação e dos custos incorridos, possibilitando a adoção de métricas de custo-benefício ou custo-efetividade da certificação.



Ministério da Saúde: Ampliar, em coordenação com os gestores locais do SUS, a produção e a divulgação de informações individualizadas sobre as ações de atenção à saúde prestadas pelas entidades privadas que atuam no SUS, de forma a dar ampla divulgação aos resultados obtidos com essas parcerias.



Ministério da Saúde: Coletar e divulgar, de forma regular, informações individualizadas sobre os recebimentos de recursos públicos pelos prestadores privados contratados pelo SUS, incluindo os gastos tributários e os pagamentos realizados pelos gestores do SUS.



Ministério da Economia: Avaliar a viabilidade jurídica de conceder acesso às informações fiscais e tributárias das entidades certificadas aos gestores responsáveis

pelo processo de certificação, obedecidas as cautelas necessárias para tais informações.



Ministério da Saúde: Definir estratégias que busquem induzir a qualificação gerencial em hospitais de pequeno porte com certificação CEBAS, sobretudo em aspectos relacionados à gestão e remuneração de pessoal, com vistas a aproximar a relação custo-efetividade dos gastos tributários nessas entidades à experimentada por entidades de médio e grande portes.

Resposta do órgão gestor – Ministério da Saúde



- Sobre as estratégias de estruturação da rede do SUS com expansão da rede pública, é consenso que é necessário aumentar a cobertura e a qualidade dos serviços prestados no âmbito do SUS. No entanto, há necessidade de maiores discussões com as áreas técnicas finalísticas do Ministério da Saúde, CONASS, CONASEMS, de modo a avaliar qual seria a melhor estratégia, inclusive para “definir” se haveria ampliação da rede pública ou ampliação da participação da rede complementar (filantrópicos ou não), com o devido debate e estudo quanto do “custo-benefício” dessa estratégia. Ademais, a certificação, enquanto instrumento, converge com as estratégias nacionais (políticas, programas e outras intervenções), pactuadas e aprovadas na CIT e CNS (busquei as duas siglas, mas fiquei em dúvida. Seria interessante abrir as siglas). Nesse sentido, a diminuição dos vazios assistenciais e disponibilidade de oferta de serviços são determinadas por outras políticas de saúde;

- Ausência de análise sobre o financiamento dos hospitais certificados (CEBAS), bem como de avaliação acerca dos valores recebidos pelos serviços prestados ao SUS, contabilizando-se, inclusive, os incentivos, incrementos, participação de recursos estaduais e municipais, além dos benefícios tributários, de modo a evidenciar a totalidade do financiamento pelo Estado brasileiro;
- Ao se fazer o levantamento dos estabelecimentos de saúde certificados, considerar, também, o cadastro no CNES além do número do CNPJ, haja vista que podem ocorrer situações em que o estabelecimento matriz possui outros estabelecimentos de saúde filiais localizados em outros Estados da Federação.
- A RFB pode, nos termos do art. 27 da Lei 12.101/09, representar contra um certificado emitido, caso seja identificada prática de irregularidade na entidade certificada. Isso confirma que a RFB tem competência e mecanismos para “afastar” a certificação. Além disso, compete a ela analisar os requisitos relativos à imunidade (art. 29 da Lei nº 12.101/09);
- Não foram consideradas as entidades de saúde que atuam de forma secundária na saúde e de forma preponderante na assistência social e que são certificadas pelo Ministério da Cidadania;
- Quanto à conclusão de que a lógica dos incentivos pode ser ajustada de modo que o benefício auferido pelas entidades sejam proporcionais aos níveis de serviços ofertados ao SUS, é importante registrar que essa proposta já foi superada quando das discussões das proposições dos projetos de lei que substituirão a Lei nº 12.101/09, no âmbito da CC com vários outros órgãos inseridos na discussão;
- O CEBAS, por si só e dentro dos limites legais atuais, não tem o condão de monitorar e acompanhar as informações acerca dos recursos públicos nas instituições filantrópicas. Registra-se ademais que como instrumento de fortalecimento do SUS, o monitoramento dos serviços prestados está igualmente previsto pelas políticas e programas da atenção especializada que envolvem essas entidades no SUS e outros departamentos da SAES/MS;
- Quanto à necessidade de instituir mecanismo de monitoramento e avaliação da atuação das entidades certificadas no SUS, de modo a subsidiar decisões que envolvam alocação de recursos públicos nessas entidades ou outras necessidades de saúde, necessariamente, perpassa discussões e avaliações técnicas que estão fora do escopo de atuação do DCEBAS. No entanto, este Departamento poderia participar de modo a colaborar com as discussões, de modo a viabilizar a melhor tomada de decisão no âmbito do Ministério da Saúde.

Leasing de Aeronaves

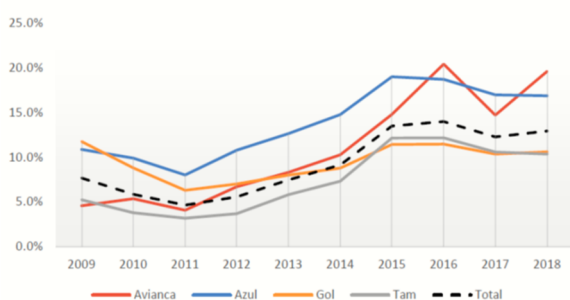


A isenção de cobrança de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre operações internacionais de *leasing* (arrendamento) de aeronaves e motores de aeronaves foi um subsídio tributário originalmente criado na década de 1990. Essa isenção foi renovada sucessivamente e alcançou uma estimativa de R\$ 861 milhões em 2019.

Recentemente, a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, considerada como marco legal da política, alterou a alíquota do IRRF de nula para 1,5%. Tal lei também limitou o benefício tributário às operações contratadas em 2020 e o descontinuou em exercícios posteriores. Anteriormente, a vigência prevista era até 2022.

A participação das despesas com *leasing* de aeronaves assumiu relevância crescente em todas as grandes empresas aéreas na última década. O Gráfico abaixo mostra que a participação relativa do gasto com *leasing* operacional de aeronaves nos custos e despesas operacionais das companhias aéreas saltou de 7,6% em 2009 para 12,9% em 2018.

Participação do arrendamento operacional de aeronaves nos custos e despesas operacionais das companhias aéreas, 2009-2018 (%)



Fonte: Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas Brasileiras – ANAC/MINFRA. Elaboração: SECAP/ME.

Atores da avaliação

Coordenação: SECAP/ME

Execução: Secap/ME e IPEA

Assessoria Técnica: ENAP

Gestor da Política: SAC/MINFRA

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Diagnóstico: Qual o problema (e os seus efeitos/setor econômico ou população afetada) apresentado no diagnóstico que fundamentou a instituição da política de desoneração tributária? O problema se mantém atual? Quais as causas que permanecem válidas e quais as novas causas do problema?

Desenho: Qual a coerência interna do desenho de política que fundamenta a relação entre a causa do problema e a proposição do instrumento (renúncia tributária) como mecanismo capaz de resolver ou mitigar o problema enfrentado?

Governança: Qual a capacidade do arranjo institucional da política pública (legal e infralegal) para regular os procedimentos, definir responsabilidades, produzir e publicar informações, controlar o uso dos recursos e contribuir para a produção de resultados esperados da ação de governo?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal – diagnóstico do problema, desenho e governança.

- Estatísticas descritivas
- Árvore de problemas, modelo lógico e teoria do programa

- Investigação de registros históricos objetivando identificar as principais motivações para a criação do subsídio tributário e o grau de institucionalização da governança da política

Sistemas e bases de dados

As **bases de dados** utilizadas foram as seguintes: Anuário do Transporte Aéreo da ANAC/MINFRA; Demonstrativo dos Gastos Tributários, Bases Efetivas 2017, da RFB/ME; Registro Aéreo Brasileiro da ANAC/MINFRA e Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas Brasileiras da ANAC/MINFRA.

O que foi encontrado

- O diagnóstico que fundamentou a política tratava de problema genérico (“elevado custo Brasil”).
- O subsídio tributário não foi concebido no bojo de uma política bem delineada de desenvolvimento da aviação civil e não contemplou definição de objetivos, metas, contrapartidas, mecanismos de monitoramento, avaliação ou modelo de governança.
- Na vigência do subsídio, a frota foi ampliada, com a participação das aeronaves operadas por *leasing* elevando-se de 43% do total para 94%. A idade média da frota caiu e a capacidade de transporte média subiu.
- A evolução da frota aérea foi acompanhada por ganhos de produtividade, queda de preços, ampliação da oferta e da demanda dos serviços, em um contexto de grandes transformações promovidas pela desregulação e liberalização do mercado de aviação civil.
- Não é possível inferir causalidade entre o subsídio e os resultados observados, uma vez

que não foi realizada uma avaliação de impacto.

- O problema central da intervenção seria o alto custo de operação das empresas aéreas (R\$ 40,8 bilhões em 2019).
- O subsídio tributário às operações de *leasing* internacionais de aeronaves e motores teria a finalidade de mitigar esse problema, ao reduzir os custos com aquisição, manutenção e seguro das aeronaves (24% do custo total).
- Os resultados esperados da política seriam a redução do custo de manutenção, a modernização e a otimização do tamanho da frota aérea. Os objetivos específicos seriam: reduzir o custo de frete; reduzir o custo operacional das empresas aéreas; reduzir o preço médio de passagens aéreas; aumentar a oferta de passagens aéreas; equilibrar a rentabilidade; e ampliar investimentos no setor aéreo. O objetivo geral seria estimular o desenvolvimento da aviação civil.
- A legislação que instituiu o benefício não previu um modelo de governança e não apresentou definição de papéis aos órgãos técnicos responsáveis pelo setor de aviação civil.
- Não foram identificadas definições sobre responsáveis diretos pela governança, implementação, monitoramento e avaliação da política.
- A exposição de motivos da Lei nº 14.002/2020, recentemente aprovada sobre o subsídio, não indicou estudos técnicos de fonte pública e disponível para que se verifique que tipo de fundamentação técnica pode ter servido de motivação para a propositura.

- A única atribuição claramente estabelecida sobre a política pública de subsídio tributário a operações de *Leasing* de Aeronaves e motores para aeronaves se refere à Receita Federal, na produção dos relatórios demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Como a política foi descontinuada, não foi aprovada nenhuma recomendação.

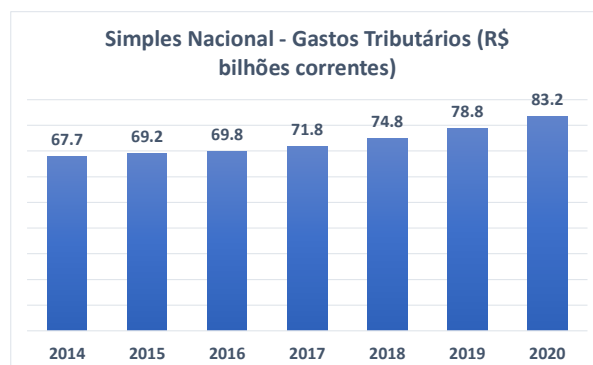
Simplex Nacional



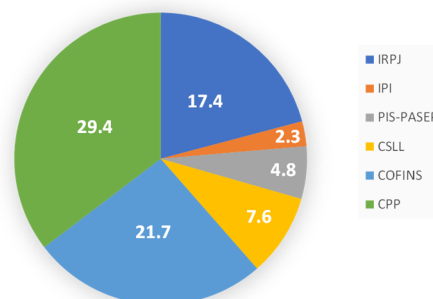
O Simplex Nacional foi instituído por meio da Lei Complementar (LC) nº 123, de 14/12/2006, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Trata-se de um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos que confere benefícios de simplificação da escrituração fiscal e de redução da carga tributária em âmbito federal (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/Pasep e a Contribuição Previdenciária Patronal - CPP) estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS) e municipal (Imposto sobre Serviços - ISS) para estabelecimentos que cumpram os requisitos previstos na legislação e formalizem sua opção pelo regime.

O Simplex Nacional representa o instrumento de política que concede o maior montante de subsídio tributário federal, com valor estimado em R\$ 83,2 bilhões em 2020, o que correspondia a aproximadamente 25% do valor total de gastos tributários federais e a 1,1% do PIB em 2020. O Gráfico abaixo ilustra a materialidade dos benefícios tributários desse regime diferenciado, que apresentam valores crescentes nos últimos anos, destacando-se a relevância das renúncias de receita associadas à Contribuição Previdenciária Patronal (29,4% do total).

Dados relativos à materialidade do Simplex Nacional



Distribuição por Tributo - R\$ bilhões



Fonte: DGT Bases Efetivas - RFB
Obs.: 2020 - projeção PLOA

Atores da avaliação

Coordenação: IPEA

Execução: IPEA e CGU

Assessoria Técnica: Maurício Matsumoto

Gestor da Política: Ministério da Economia

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Desenho: Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?

Implementação e Governança: Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seu objetivo?

Impacto: Qual o impacto da ampliação do alcance do Simples Nacional sobre a arrecadação de tributos federais, em particular sobre a arrecadação previdenciária?

Impacto: Qual o impacto da implementação e da ampliação do alcance do Simples Nacional sobre a dinâmica do mercado de trabalho no grupo de empresas beneficiadas?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal – desenho, implementação, governança e impacto

- Revisão bibliográfica; entrevistas com representantes do poder público federal, estadual municipal, assim como com representantes das micro e pequenas empresas (MPE) e outros atores relevantes no contexto das políticas de incentivo às MPE; e solicitações formais de informação, endereçadas ao Ministério da Economia.
- Estatísticas descritivas.
- Modelo de diferenças em diferenças para estimar os efeitos do Simples Nacional sobre o emprego e a dinâmica das firmas.
- Modelo de bunching para estimar elasticidades comportamentais de agentes econômicos e impactos sobre a arrecadação tributária.

Sistemas e bases de dados

As **bases de dados** utilizadas foram: Pesquisa Industrial Anual – PIA/IBGE; Pesquisa Anual da Indústria de construção – PAIC/IBGE; Pesquisa Anual do Comércio – PAC/IBGE; e Pesquisa Anual de Serviços – PAS/IBGE

O que foi encontrado

- Ausência de definição clara e formalização dos objetivos reconhecidos como sendo aqueles a serem alcançados com o Simples Nacional
- Inexistência de indicadores e metas para mensurar os objetivos do Simples Nacional, impossibilitando a melhoria contínua de seu desenho e implementação a partir do processo de retroalimentação previsto no ciclo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
- Não formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas.
- Falta de definição de uma estrutura efetiva de governança das políticas de incentivo às MPE, nelas incluídas o Simples Nacional.
- Fragmentação da estrutura de governança, com cada instância atuando exclusivamente em seu “compartimento”, sem articulação nem interlocução entre elas.
- Não atendimento a princípios e diretrizes básicos de governança, como os previstos no Decreto 9.203/2017.
- Simples Nacional possui uma regulamentação bem definida e a operacionalização do regime propicia um tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as MPE.
- Há lacunas no processo de trabalho do Comitê Gesto do Simples Nacional (CGSN), em especial, referentes à ausência de análises de impacto e resultado regulatório e de discussões efetivas sobre os parâmetros estabelecidos na LC 123/2006.

- Alíquota efetiva das empresas optantes pelo Simples Nacional é 6,5 pontos de percentagem menor quando os tributos são pagos nesse regime do que seria se os mesmos tributos fossem pagos em um sistema tributário alternativo.
- Ao se considerar aspectos comportamentais das firmas, a renúncia de receita tributária resultante do Simples Nacional seria 87% do montante calculado pela prática corrente, que não considera tais aspectos.
- Firms beneficiadas pelo Simples Nacional exibem taxa de crescimento do emprego formal em torno de 3 pontos de percentagem maior do que aquelas que seriam obtidas na impossibilidade de optarem por esse regime.
- O Simples Nacional tende a aumentar a taxa de entrada de firmas formais em 1,8 pontos de percentagem, bem como tende a reduzir a taxa de saída de firmas formais em 0,3 pontos de percentagem.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Ministério da Economia: desenvolver o Modelo Lógico e a respectiva Teoria do Programa relativa ao Simples Nacional, trazendo uma visão ampla e abrangente, associando-o às políticas de incentivo às MPE, contemplando minimamente: a) a definição e formalização dos objetivos efetivamente reconhecidos para a implantação do Simples Nacional dando ampla divulgação a todas as partes interessadas; b) a definição de indicadores, metas e linhas de base que permitam a mensuração do alcance desses objetivos; c) o estabelecimento de ciclos de monitoramento e avaliação do alcance desses objetivos, definindo os responsáveis, a

periodicidade e a forma de divulgação dos resultados.



Ministério da Economia: induzir objetivamente a formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPE ampla e abrangente que aborde, no mínimo: a) os objetivos das políticas de incentivo, nela incluídas o Simples Nacional; b) a estrutura de governança/gestão para os níveis estratégico, tático e operacional, definindo os atores envolvidos, seus papéis e responsabilidades; e c) o processo de monitoramento e avaliação, visando a melhoria contínua.



Ministério da Economia: Enquanto não se finaliza o desenvolvimento do Modelo Lógico e da Teoria do Programa do Simples Nacional e da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento às MPE, definir qual a estrutura de governança/gestão das políticas de incentivo às MPE, nelas incluídas o Simples Nacional, para os níveis estratégico, tático e operacional, estabelecendo os atores envolvidos, seus papéis e responsabilidades e garantindo a adequada interlocução entre as discussões de caráter tributário e não tributário e entre os diferentes níveis da Federação e, a partir daí, defina um plano de ação para buscar atender a diretrizes básicas de governança, como as previstas no Decreto 9.203/2017, aplicáveis ao caso concreto, visando o alcance dos princípios de: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Resposta do órgão gestor – Ministério da Economia



- A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), enquanto ente participante do Comitê Gestor do

Simple Nacional (CGSN), que é competente para a regulamentação do regime, e enquanto órgão do Ministério da Economia responsável pela gestão dos sistemas operacionais atinentes ao Simple Nacional, manifestou disposição para participação da formulação do projeto de governança do Simple Nacional em futuras reuniões e/ou quaisquer fóruns em que se discuta a gestão do Regime Especial Unificado enquanto política pública.

- A Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato, responsável pela formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas relacionadas com os microempreendedores individuais, as microempresas, as empresas de pequeno porte e os artesãos, ratificou a conclusão da avaliação realizada, de que a estrutura de governança atual do Simple Nacional deve ser aperfeiçoada e manifestou-se de maneira favorável às recomendações. No que concerne à recomendação que propõe a formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPE, a Subsecretaria informou ainda que a Política está sendo debatida no âmbito do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, e que deverá ser elaborada em parceria com entidades do setor público e privado.

Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente



O gasto tributário de aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente está previsto no inciso XIV do art. 6º da Lei nº 7.713 de 1988. Consiste na isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) incidente sobre rendimentos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço ou moléstia profissional; aposentadoria, reforma ou pensão, recebidos por portadores de fibrose cística (mucoviscidose), tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, hepatopatia grave, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação e síndrome de imunodeficiência adquirida (Aids).

Em 2017, o gasto tributário foi estimado em R\$ 12,9 bilhões, que foram destinados a apenas 707,5 mil pessoas, ou seja, gasto de R\$ 18,3 mil por beneficiário. Já em 2020, o valor estimado alcançou R\$ 15,1 bilhões, o que correspondia a aproximadamente 4,8% do valor total de gastos tributários federais.

R\$ 12,9 bilhões de gasto tributário (2017)	707,5 mil beneficiários (2017)
--	--------------------------------------

Atores da avaliação

Coordenação: IPEA

Execução: IPEA

Gestor da Política: SPREV/ME

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Desenho: O desenho da política está adequado? Análise das regras de concessão e da judicialização dos benefícios.

Diagnóstico do problema: O objetivo da política está adequado para resolver a situação problemática e responder às necessidades? Outras ações já estão disponíveis para solucionar o problema visado pela política? O programa está atingindo o público-alvo desejado? Perfil dos doentes e do gasto com a doença.

Eficiência: O custo da política é adequado, dados os benefícios econômicos e sociais gerados para o público-alvo? É possível com os mesmos recursos ampliar o atendimento do público-alvo? Perfil dos beneficiários e impactos redistributivos do benefício.

Impacto: Qual o impacto da isenção sobre os serviços do SUS? Efeitos da extinção da isenção do benefício, ganho líquido, ganho distributivo, impactos no SUS.

Metodologias

Metodologias previstas no **Guia de Avaliação Ex Post** do Governo Federal – desenho, diagnóstico do problema, eficiência e impacto, além de estatísticas descritivas.

Sistemas e bases de dados

- **Sistemas:** Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS), SINAN - Ministério da Saúde e Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS).

- **Dados:** Demonstrativo dos Gastos Tributários (RFB); Declaração do IRPF (RFB), PNS e POF (IBGE), Dados de Troca de Informações da Saúde Suplementar (D-TISS) (ANS), Dados sobre judicialização (PGFN), Boletins Epidemiológicos - Ministério da Saúde.

O que foi encontrado

- No ano calendário 2017, foram beneficiados pela isenção quase 708 mil declarantes do IRPF, somando R\$ 55,5 bilhões o total de aposentadorias e pensões objeto da isenção, o que, segundo estimativas da Receita Federal, resulta em um gasto tributário de R\$ 12,9 bilhões. Chega-se, assim, a valores médios mensais por declarante da renda isenta e do benefício tributário de R\$ 6.540,04 e R\$ 1.523,21, respectivamente.
- Os beneficiários da isenção se concentram no topo da distribuição dos declarantes do IRPF, com 57% dos declarantes com isenção de aposentadorias e pensões por moléstias graves situando-se, segundo os dados do ano calendário 2017, no quinto superior da distribuição da renda total do universo de declarantes. Efetivamente, 60% dos beneficiários encontram-se entre os 5% mais ricos da população adulta.
- Para a média dos beneficiários, 50% da renda total provém da renda isenta de aposentadorias e pensões por moléstias graves. Assim, a renda total média dos beneficiários é o dobro da renda isenta - R\$ 13.115 mensais em 2017. Verifica-se, também, que os beneficiários contam com outras fontes de rendimento, sendo estas dominantes no topo da distribuição dos beneficiários.
- A alíquota média apurada para o ano calendário de 2017 para o universo de declarantes foi de 5,7%, atingindo o valor máximo no 97º centésimo (10,5%) e se reduzindo até 3,8% no 1% mais rico. No caso dos beneficiários da isenção por moléstia grave, a alíquota média é de 3,4%, com a maior alíquota sendo de tão somente 3,6% no 99º centésimo. Concretamente, enquanto na população total, a maior alíquota (10,5%) se situa no estrato com renda média de R\$ 357 mil reais anuais, no caso dos beneficiários, a alíquota máxima de 3,6% é para a renda média de R\$ 752 mil reais anuais.
- As estimativas dos ganhos arrecadatários com o fim da isenção, baseados nas duas bases recebidas da Receita Federal (de todo o universo de declarantes e do subconjunto dos beneficiários), se situam entre R\$ 6 e R\$ 14 bilhões. Considerando R\$ 10 bilhões como o valor adicional na arrecadação, são quase 4 vezes o que se dispense em vigilância epidemiológica no nível federal e um montante não distante do que se gasta no nível federal com o tratamento e hospitalização das moléstias graves que são objeto desta isenção.
- Foram examinadas as incidência e prevalência de oito das moléstias graves, as demais não foram analisadas por falta de informação, dada a pequena presença na população. A população idosa (60 ou 70 anos e mais) portadora de HIV/AIDS, Hanseníase, Tuberculose, Cardiopatias graves, Neoplasias malignas, Cegueira, Mal de Parkinson e Nefropatias graves é da ordem de 13 milhões de pessoas. Assim sendo, a população beneficiada representa tão somente 5,4% do universo de doentes idosos.

- Os gastos públicos federais com essas moléstias, cuja participação é da ordem de 40% do gasto público total, totalizaram, em 2019, R\$ 9,33 bilhões, valor 38% inferior ao estimado pela Receita Federal como gasto tributário com o benefício – R\$ 15,0 bilhões. Somando-se os valores despendidos, em 2019, com vigilância epidemiológica chega-se a R\$ 12,12 bilhões. Considerando os gastos com a população de 60 anos e mais com internações e procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade, tem-se R\$ 4,52 bilhões, em 2019, o que representa 1/3 do gasto tributário. Portanto, grosso modo, o governo federal gasta com 5% dos doentes idosos, que são beneficiários do gasto tributário, 3 vezes mais do que com toda a população de 60 anos e mais portadora dessas doenças.
- Os gastos hospitalares dos planos privados de saúde somados aos realizados pelo governo federal em internações e procedimentos ambulatoriais totalizaram, em 2019, cerca de R\$ 20 bilhões.
- Foram apurados 3.816 processos monitorados pela PGFN relativos à regra do art. 6º da Lei 7.713/88, que abrangem os seguintes temas/elementos: a necessidade de laudo médico oficial, a comprovação de contemporaneidade dos sintomas, o caso das moléstias contraídas após a concessão da aposentadoria e o termo inicial de solicitação da isenção. Há processos em que um ou mais temas encontram-se presentes, cabendo sublinhar que esses temas listados já estão pacificados na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Ademais, dois Atos Declaratórios da PGFN, nº 3/2016 e nº 5/2016, mostram os reflexos da judicialização, antes mesmo da pacificação, com a primeira afeita ao conceito amplo de cegueira e a segunda

relativa à duração do benefício, uma vez que não se requer a continuidade dos sintomas.

- O principal tema presente nos processos é a questão do laudo pericial. Concretamente, do total de processos, esse tema está presente em 59% destes, com as questões relativas à contemporaneidade dos sintomas e ao surgimento da moléstia posteriormente à aposentadoria presentes em, respectivamente, 23% e 20% dos processos.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil: Acompanhar a tramitação do PL 2.337/21, que contempla a reforma tributária, visando as possibilidades de reavaliação da política, à luz dos achados.

Resposta do órgão gestor – SPREV



- Embora a Secretaria de Previdência (SPREV) conste como gestora da política, a mesma não tem gerencia sobre a política avaliada.
- Foi solicitada manifestação à RFB acerca dos relatórios, pelo coordenador da avaliação.

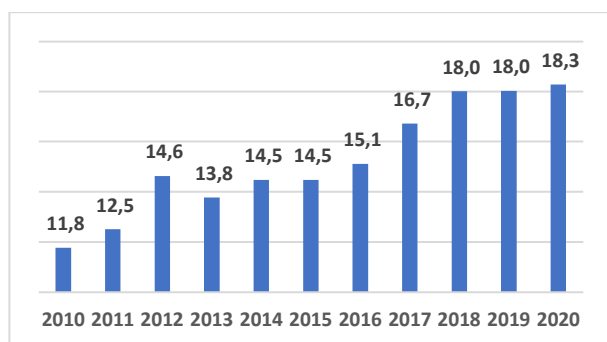
Dedução de Despesas Médicas do IRPF



O benefício de dedução de despesas médicas do IRPF é disciplinado pelo art. 8º da Lei 9.250/95. Seja dos titulares ou dependentes, a despesa médico-hospitalar declarada no IRPF, isto é, os gastos com saúde (médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, exames laboratoriais, hospitais, clínicas e planos de saúde no Brasil e no exterior) podem ser deduzidos da base de cálculo do imposto de renda. Nesse caso, a base de cálculo é reduzida e o indivíduo apura um imposto a pagar menor.

O valor estimado da renúncia devida às despesas médicas do IRPF foi crescente na última década, passando de R\$ 11,8 bilhões em 2010 (valores de 2020) para R\$ 18,3 bilhões em 2020. O Gráfico abaixo ilustra a evolução do valor do benefício entre os anos de 2010 e 2020.

Renúncia da dedução de despesas médicas do IRPF – R\$ bilhões de 2020



Fonte: DGT Bases Efetivas – RFB.

Atores de avaliação

Coordenação: SPE/ME

Execução: SPE/ME, IPEA e SECAP/ME

Assessoria Técnica: ENAP

Gestor da Política: Ministério da Saúde

Supervisão: SECAP/ME

Aspectos avaliados



Desenho e diagnóstico do problema:

Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política? Há evidências de melhoria com base na experiência internacional? Quais?

Custos: Quais os efeitos futuros do envelhecimento populacional e do aumento de preços dos planos de saúde sobre o valor do gasto tributário?

Distributividade: Qual o efeito do subsídio sobre a distributividade de renda?

Resultados: Qual o efeito da variação do subsídio sobre a quantidade de atendimentos do SUS? O aumento esperado da demanda pelo SUS é significativo em relação ao atual nível de atendimento?

Metodologias

- **Desenho e diagnóstico do problema:** fundamentação das relações de causa-problema-efeito e revisão bibliográfica.
- **Custos:** projeção de renúncia tributária com dedução de despesas médicas do IRPF até o ano de 2030.
- **Distributividade:** distribuição dos benefícios por centis de renda e cálculo do efeito sobre o índice de Gini;
- **Resultados:** estimativa das elasticidades-preço da demanda por serviços de saúde.

Sistemas e bases de dados

As **bases de dados** utilizadas foram: Beneficiários de planos privados de saúde - ANS; Painel de precificação: planos de saúde - ANS; Grandes números das DIRPF - RFB; Projeção da população

do Brasil – IBGE; Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017/2018 – IBGE; Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2019 – IBGE.

O que foi encontrado

- **Desenho e diagnóstico do problema:**

- Em países onde o mercado de planos é inexpressivo, sem força para pressionar o governo, a renúncia fiscal é residual, como no caso da Inglaterra, Alemanha e França, que possuem sistemas organizados de acordo com os modelos de seguridade e seguro social;
- A renúncia da arrecadação fiscal induz o crescimento do mercado de planos de saúde – em detrimento do fortalecimento do SUS – e, também, gera situação de injustiça distributiva, ao favorecer os estratos superiores de renda.

- **Custos:**

- Estima-se que, em 2030, os efeitos preço e demográfico combinados elevam o gasto tributário com dedução de despesas médicas de R\$ 16,8 bilhões (em 2018, ano-base da projeção) para R\$ 27,8 bilhões, a valores de 2018, um aumento real esperado de 65%.
- Deste total, R\$ 6,3 bilhões, ou 37% de aumento deve-se à expectativa de aumento dos preços e R\$ 4,7 bilhões, ou 28%, deve-se à expectativa de envelhecimento da população.

- **Distributividade:**

- De acordo com a estimativa realizada, apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população, enquanto 88% do benefício concentra-se no quintil (20%) correspondente às famílias de maiores

rendas e 16,4% no centil (1%) de maior rendimento.

- O índice de Gini se eleva com a aplicação do benefício, indicando maior concentração de renda após a medida.

- **Resultados:**

- O aumento da demanda do SUS (em pessoas) variaria entre 0,25% e 2,0% do total atualmente atendido (111,4 milhões – estimativa com base na PNS 2019), percentuais correspondentes, respectivamente, à variação de demanda nos dois cenários extremos estimados (de acordo com o valor da elasticidade-preço utilizada), de aumento de 400 mil ou 3,2 milhões de usuários.
- Considerando a variação entre 0,25% e 2,0% sobre o total de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, da União, estados e municípios em 2019, no valor de R\$ 290,8 bilhões, teríamos uma despesa adicional entre R\$ 720 milhões e R\$ 5,78 bilhões para atender ao aumento da demanda estimada de novos usuários no SUS, valor inferior ao gasto tributário estimado pela Receita Federal para a dedução de despesas médicas do IRPF para o ano de 2019, igual a R\$ 17,46 bilhões.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil: Acompanhar a tramitação do PL 2.337/21, que contempla a reforma tributária, visando as possibilidades de reavaliação da política, à luz dos achados.

Resposta do órgão gestor – Ministério da Saúde

Destaca-se que o coordenador da avaliação recebeu a resposta do gestor apenas no dia 21/08/2021, após a reunião deliberativa do CMAP.



- Por se tratar de “imposto”, no âmbito do direito tributário, não há como afirmar que eventual aumento de sua arrecadação seja destinada, na mesma proporção, às ações e serviços públicos de saúde. Acrescenta-se à essa questão a própria EC 95/2016, que define claramente como serão aumentados (se for o caso), os valores mínimos constitucionais para as despesas em ações e serviços públicos de saúde.
- Considerando os aumentos expressivos ao contribuinte nos gastos com planos privados de saúde, existe o risco potencial de aumento da busca por serviços públicos de saúde caso um número significativo dessas pessoas deixasse de manter tais planos privados, em vista da impossibilidade de arcar com as despesas de plano de saúde acumuladas com o aumento do gasto com imposto de renda.
- Esses últimos dois pontos nos levam à colocação da seguinte questão: qual o tamanho da rede pública de saúde que o Estado brasileiro deseja? Sem essa definição, não é possível decidir com clareza sobre os impactos desejáveis da medida proposta em um cenário em que entidades filantrópicas, que mormente têm na prestação de serviços a convênios privados receita que os permitem manter frágil saúde financeira de suas instituições. Destaca-se que a prestação de serviços realizada por essas entidades representa significativa parcela dos procedimentos realizados para o SUS no

âmbito da média e alta complexidade. Repisa-se que por força da Lei 9.656/1998 os serviços prestados pela rede pública devem ser ressarcidos ao SUS, nos termos especificados na Lei.

- Por fim, entende-se que a proposição de um “redesenho deste gasto tributário devido aos efeitos distributivos regressivos” não pode ocorrer de maneira descolada da discussão sobre o SUS e seu financiamento.

Abono Salarial



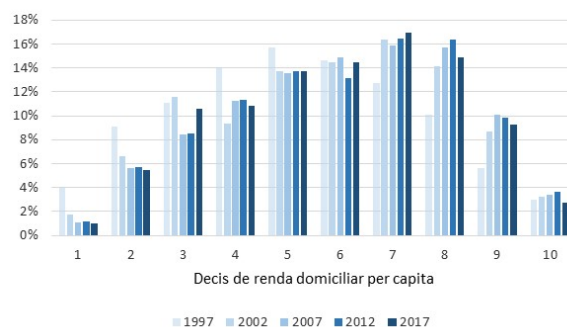
O Abono Salarial tem origem no já extinto instituto dos saques anuais dos fundos individuais do PIS/PASEP, de acordo com a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. Criado na década de 1970, o PIS/PASEP visava estimular a formação do patrimônio do trabalhador.

O Abono Salarial é de natureza constitucional, previsto no artigo 239 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também trata do Programa Seguro-Desemprego.

Tal benefício garante o valor de até 1 salário-mínimo anual aos trabalhadores formais que receberam, em média, até 2 salários-mínimos de remuneração mensal durante pelo menos 30 dias no ano-base e que estejam cadastrados no PIS /PASEP há pelo menos 5 anos.

A análise dos efeitos distributivos do Abono Salarial mostra uma elevada e crescente concentração do benefício nas faixas mais elevadas de renda da população. O Gráfico em sequência ilustra a evolução da concentração nos últimos 20 anos, evidenciando que o benefício não está concentrado nos decis inferiores de renda.

Distribuição do Abono Salarial por decil de renda.



Fonte: PNAD (1997 a 2012) e PNAD Contínua (2017).
Elaboração: STN

Atores da avaliação

Coordenação: STN/ME

Execução: STN/ME e CGU

Assessoria técnica: ENAP

Gestor da Política: Ministério do Trabalho e Previdência

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Desenho: a focalização do programa é adequada? Há sobreposição com outros programas/políticas?

Impacto: o Abono Salarial incentiva a formalização?

Avaliação de Implementação: os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal - desenho, impacto e implementação:

- Árvore de problemas, modelo lógico e teoria do programa.
- Análise de focalização.
- Investigação de registros históricos com objetivo de identificar as principais motivações que levaram à criação do programa.
- Análises quantitativas com o objetivo de verificar se a existência do programa afeta o comportamento dos indivíduos, ou seja, se o benefício incentiva a busca por trabalho formal.
- Cruzamentos de dados, utilizando bases governamentais, com o objetivo de avaliar a consistência dos pagamentos realizados.

Sistemas e bases de dados

As bases de dados utilizadas foram: RAIS de 1985 a 2019, bases da RFB, bases de pagamentos do benefício do Abono Salarial, cadastro do PIS/PASEP, dados sobre políticas in-work benefits da OCDE, séries de salários-mínimos de 1975 a 2020 do IPEADATA, Tesouro Gerencial de 2011 a 2020, base da PNAD de 1997 a 2012 e da PNAD contínua de 2017 a 2019.

O que foi encontrado

- Não há definição clara e atualizada do objetivo da Política.
- A focalização da política é mais genérica que a de seus pares internacionais em termos da população-alvo. Programas similares de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tendem a adotar desenhos mais voltados a:
 - Incentivar a inclusão produtiva, notadamente para beneficiários de programas de assistência social;
 - Complementar a remuneração oriunda do trabalho para trabalhadores de baixa renda familiar per capita; e

→ Excluir do rol de beneficiários os trabalhadores de renda familiar elevada, enquanto o Abono exclui somente os trabalhadores com alta remuneração individual.

- Análise empírica apontou evidência de efeitos de incentivo à formalização do trabalho apenas para mulheres de baixa remuneração, em linha com o observado em estudos para outros países.
- Pagamentos realizados de forma inadequada a:

→ Trabalhadores cuja renda média é superior a 2 salários-mínimos e a trabalhadores cadastrados há menos de 5 anos no PIS/PASEP, em consequência de interpretações normativas diversas em relação à forma de cálculo para identificação dos trabalhadores que preenchem os requisitos para o recebimento do benefício;

→ Trabalhadores falecidos;

→ Trabalhadores com vínculos empregatícios com empresas baixadas ou inexistentes na base da Receita Federal;

→ Trabalhadores com CPF inexistente ou cancelado, a pessoas distintas das informadas na RAIS ou das cadastradas na base do CPF;

→ Trabalhadores que trabalharam menos de 30 dias no ano de referência.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



STRAB: Avaliar a possibilidade de explicitar os objetivos do Abono Salarial na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990,

de forma que esta definição permita direcionar futuros aprimoramentos do programa.



STRAB: Avaliar a criação de limite máximo de renda familiar *per capita* para direito ao benefício, bem como de outros critérios que permitam direcionamento da política às populações com maior resposta ao incentivo de permanência no mercado formal.



STRAB: Avaliar a pertinência de editar normativos infralegais, orientando a forma de verificação da elegibilidade ao benefício, revisando os parâmetros utilizados para essa verificação, considerando as situações identificadas na avaliação da política, e em observância aos parâmetros definidos na lei de criação do Abono Salarial.



STRAB: Aprimorar os serviços de processamento de dados, de identificação e de pagamento aos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, bem como os controles e as avaliações relacionados a esses serviços.

Resposta do órgão gestor - STRAB



- A STRAB, atualmente, está em momento de revisão de normativos infralegais; e
- Estão em fase de implementação alterações no sistema de serviço de processamento de dados, na identificação, no pagamento e no controle de trabalhadores com direito ao Abono Salarial.

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE



Com décadas de história, o PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Consiste em transferências obrigatórias da União a estados, municípios e escolas federais, com base no número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino da educação básica – da creche ao ensino médio. Através da suplementação orçamentária, o objetivo do programa é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.

R\$ **4,3** bilhões
repassados
(2020)

40,5 milhões
de alunos-alvo
(2020)

O **orçamento** nominal do PNAE cresceu 42,3% entre 2010 e 2020, o que foi insuficiente para cobrir a expansão inflacionária do período medida pelo IPCA. Assim, em termos reais, o programa sofreu retração da ordem de 17,8%, passando de R\$ 5,6 bilhões em 2010 para R\$ 4,3 bilhões em 2020. Parte desta queda, no entanto, é explicada pela retração no número de matrículas e, conseqüentemente, de alunos beneficiados: de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020.

Atores da avaliação

Coordenação: SOF/ME

Execução: SOF/ME, CGU, IPEA

Gestor da Política: FNDE e MEC

Supervisão: SECAP/ME

Aspectos avaliados



Desenho: desempenho, acesso ao programa, recursos, equidade da distribuição dos recursos, processos e resultados do PNAE.

Governança: sistemas de monitoramento, avaliação, controle e prestação de contas usados por FNDE e MEC para retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social.

Implementação: analisar causas das diferenças de implementação, entre municípios, da regra de que pelo menos 30% das compras devem ser oriundas da agricultura familiar.

Metodologias

Metodologias previstas no **Guia de Avaliação Ex Post** do Governo Federal – desenho, governança e resultado.

- Elaboração de cenários fiscais e de mudança nos critérios de repasse do PNAE, considerando o número de matrículas e a condição socioeconômica dos alunos.
- Análise bibliométrica
- Análise Inferencial
- Abordagem qualitativa - entrevistas com atores governamentais e não-governamentais tanto para avaliação de desenho como para a de resultado – quatro municípios selecionados.

Sistemas e bases de dados

- **Sistemas:** SIMEC, Sigecon, Sigpc
- **Bases de dados usadas:** Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE 2015, PNAD 2015, Portarias com valores do Fundeb do FNDE, dados populacionais do IBGE, base Finanças

do Brasil - Finbra, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica - INSE 2015.

O que foi encontrado

- **Baixa focalização** do PNAE nos entes federados mais pobres.

→ Alunos de escolas pertencentes aos 30% de prefeituras e estados com menor receita por aluno (VAAT) recebem apenas 23% dos recursos do PNAE;

→ Os 30% que estudam nos entes federados "mais ricos" recebem 32%;

→ Leve regressividade quanto ao federalismo fiscal.

- A **Alimentação Escolar** é proporcionalmente mais consumida pelos alunos **mais vulneráveis** – negros, de menor renda e de escolas da zona rural –, como mostram dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE/IBGE de 2015.

- O PNAE custeia 100% da alimentação escolar em 1.130 municípios, e mais de 90% em outros 1.438. Ou seja, **46% dos municípios** brasileiros gastam somente ou quase somente o que recebem do programa.

- Agricultura Familiar no PNAE – cota de 30%

→ 86% dos municípios compraram alimentos da **agricultura familiar**, mas apenas metade dos municípios alcançou a cota dos 30%, segundo dados de 2017.

→ A atuação das **prefeituras** é crucial para que a regra seja cumprida. A análise revela que ações de comunicação com

agricultores e o controle social são relevantes.



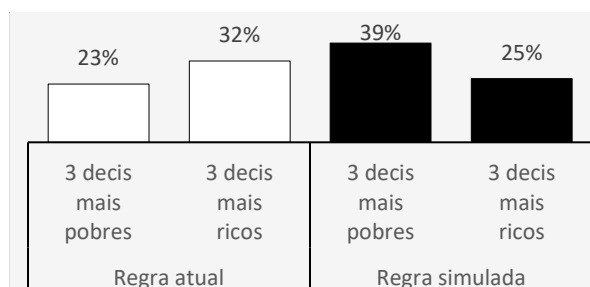
Complexidade **burocrática** e baixa eficácia das **Burocracia** atividades de monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização exercidas pelo FNDE.

- Cenários: Simularam-se cenários para 2030 com base em alterações nos critérios de repasse do programa.



→ **Regra atual:** municípios dos 3 decis mais ricos receberiam 32% dos recursos do PNAE, contra 23% para os municípios dos 3 decis mais pobres, onde estão concentradas 94% das escolas em maior vulnerabilidade socioeconômica.

- **Regra simulada** (redesenho fiscalmente neutro do PNAE, por meio do qual 10% do PNAE seria redistribuído para os municípios mais vulneráveis): municípios dos 3 decis mais pobres passariam a receber 39% dos recursos, contra 25% aos municípios dos 3 decis mais ricos.



- Também foram simulados diferentes **cenários fiscais** para 2030 a partir de critérios de projeção de matrículas e reajustes nos valores por matrícula. Os cenários indicam que a despesa com o PNAE pode crescer:

→ Cenário 1 (aumento das matrículas em creches): R\$ 247 milhões.

- Cenário 2 (cenário 1 e reajuste de 10% hoje): R\$ 663 milhões
- Cenário 3 (cenário 1 e reajustes anuais pela inflação): R\$ 1,7 bilhão.

Cenário 1		+247 milhões
Cenário 2		+663 milhões
Cenário 3		+1,7 bilhão

- Quanto aos cenários orçamentários, a autarquia aponta que pode fornecer insumos para subsidiar a análise do MEC.
- Em relação ao monitoramento, a Unesco já foi contratada para levantamento de indicadores, desenvolvimento de modelo lógico e de matriz avaliativa do PNAE.
- Por fim, veem a proposta do critério de bom desempenho na aquisição da agricultura familiar como adequada e plausível. Informam que o item será inserido no planejamento estratégico do programa.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Fundo Nacional de Desenvolvimento

da Educação: aperfeiçoar o critério de repasse do PNAE, focalizando parte dos

recursos nos locais com menor receita própria e piores condições socioeconômicas.



Ministério da Educação:

incorporar a projeção de cenários orçamentários em seu planejamento plurianual.



Ministério da Educação:

atuar de forma mais próxima ao FNDE para construir e acompanhar plano de monitoramento e

avaliação do PNAE.



Fundo Nacional de Desenvolvimento

da Educação: criar mecanismo de recompensa aos municípios e estados

pelo cumprimento de boas práticas, incluindo incentivo àqueles com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar.

Resposta do órgão gestor – MEC e FNDE



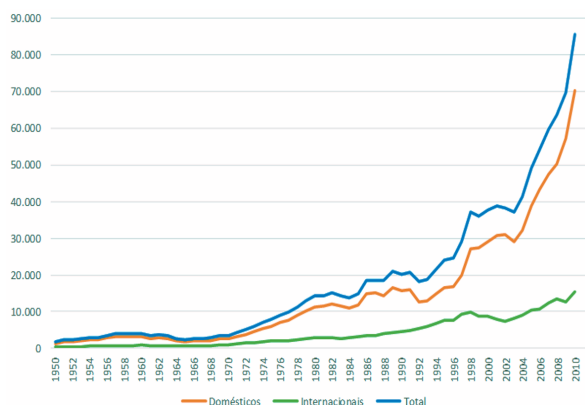
- FNDE e MEC entendem que o PNAE não pode focalizar recursos, o que iria de encontro ao caráter universal da política, mas colocam-se à disposição para discutir novas propostas.

Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – Sisceab



O crescente aumento no número de aviões sobrevoando o espaço aéreo do Brasil a partir dos anos de 1970 motivou a implementação de melhorias no gerenciamento das movimentações de aeronaves.

Histórico nº de passageiros de 1950 a 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ABEAR.

Em março de 1985, concebeu-se o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) com objetivo de proporcionar segurança e eficiência ao voo de aeronaves estrangeiras e nacionais que trafegam no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil.

O Sistema passou, ao longo dos anos, por reformulações, embora mantenha as características principais desde a sua criação.

O orçamento do SISCEAB para o ano de 2021 é de R\$ 1,8 bilhão.

Atores da avaliação

Coordenação/Execução: Secap-ME.

Assessoria Técnica: ENAP.

Gestor da Política: Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e Ministério da Defesa.

Supervisão: Secap-ME.

Aspectos avaliados



Diagnóstico e Desenho: identificar aprimoramentos a serem realizados no desenho da política.

Metodologias

Seguindo o **Guia de Avaliação Ex Post** do Governo Federal, o trabalho incluiu a construção da árvore de problemas, a matriz lógica da política e a construção de indicadores de monitoramento da política.

Sistemas e bases de dados

As bases de dados utilizadas foram: Anuário Estatísticos do Tráfego Aéreo de 2010 a 2019, bases de ocorrências aeronáuticas do Cenipa de 2010 a 2020, Relatório de Performance ATM do SISCEAB e base de dados gerais da aviação civil da Anac de 2010 a 2019.

O que foi encontrado

- **Resumo do desenho do SISCEAB:**
 - **Problema central:** riscos de segurança, ineficiência e irregularidade no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil, os quais podem afetar: empresas aéreas (passageiros e cargas); passageiros e famílias; tripulação comercial; empresas que usam transporte de cargas pelo modal aéreo; prestadores de serviços aeroportuários, serviços de saúde e transporte de órgãos; Ministério da Defesa.
 - **Objetivo:** garantir a defesa, segurança, eficiência e regularidade no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil, em consonância com a missão e a visão do DECEA, seu órgão gestor.

→ **Beneficiários:** i) empresas aéreas de passageiros e de cargas; ii) empresas que usam transporte de cargas pelo modal aéreo; e iii) o Ministério da Defesa.

- O controle do tráfego aéreo em um país de dimensões continentais, com 22 milhões de km² de espaço aéreo, além das desigualdades socioeconômicas e regionais, é tarefa complexa, multifacetada e envolve uma série de dimensões.

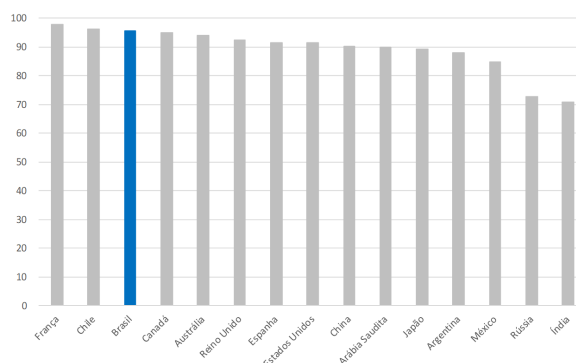
MAPA do Espaço aéreo sob jurisdição do Brasil, dividido por Região de Informação de Voo (FIR)



Fonte: DECEA.

- Indicadores e comparação internacional demonstram que a qualidade do serviço do controle do espaço aéreo no Brasil é de alto padrão, incluindo os serviços de navegação aérea.
- O Brasil está em situação equiparável, e às vezes melhor, em relação a países com espaço aéreo vasto e movimentado como, por exemplo, Austrália, Estados Unidos e China.
- Estes bons resultados são observados em auditorias realizadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), agência especializada das Nações Unidas.

Pontuação média da auditoria da OACI: Brasil e outros países



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OACI.

- Em 2019, foi editada lei criando a empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil), para prestar serviços de navegação aérea. A empresa ainda não teve regulamentada a sua governança.
- Espera-se que a criação da NAV não gere sobreposição e lacunas de funções com o DECEA e com a Infraero ou desequilíbrio entre os valores das despesas e das fontes de receitas, atribuídos ao responsável pela execução dos gastos.
- Percebe-se a importância de articulação cada vez maior entre as operações do tráfego aéreo e as demais políticas públicas com a qual o SISCEAB se relaciona direta ou indiretamente, em ações relacionadas, por exemplo, à elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas ligadas aos planos nacionais de logística, à aviação civil (Ministério da Infraestrutura e Desenvolvimento Regional), à segurança, ao combate ao tráfico de drogas (Ministério da Justiça e Segurança Pública) e à saúde pública (Ministério da Saúde).
- Identificou-se ausência de modelo lógico da política e insuficiência de indicadores que evidenciem os seus resultados e impactos. Há

a necessidade de estruturação e publicização de indicadores de resultados e de impactos.

Recomendações aprovadas pelo *CMAP*



Departamento de Controle do Espaço

Aéreo: produzir (ou apresentar, caso já tenha sido elaborado), ouvindo a Infraero, modelo de governança da NAV e estratégia de implementação, visando mitigar sobreposições e lacunas de funções ou atividades e observando equilíbrio orçamentário.



Departamento de Controle do Espaço

Aéreo: elaborar, com apoio do Ministério da Defesa, um plano com ações transversais a outros ministérios, integradas com órgãos e sistemas nacionais, regionais e multilaterais ligados à aviação civil e militar ou àquelas que demandam ou dependem dos serviços aeronáuticos.



Departamento de Controle do Espaço

Aéreo: implementar nas rotinas administrativas, de forma sistematizada, a mensuração, o monitoramento, a avaliação e a publicização dos indicadores da Matriz Lógica, para que se possa observar ao longo do tempo a evolução dos indicadores e o desempenho da política pública.

Resposta do órgão gestor - DECEA



O DECEA entende que:

- A estratégia de implementação da empresa NAV, inclusive seu modelo de governança, está sendo desenvolvido junto à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST);
- Já vem sendo realizado o intercâmbio com outras instituições e políticas públicas; e

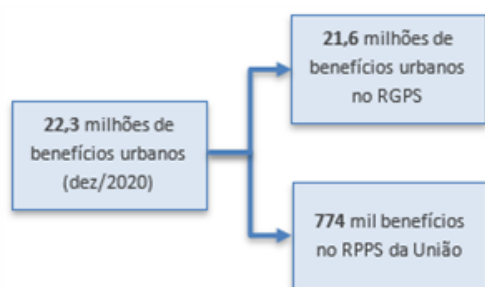
Benefícios Previdenciários Urbanos



A política previdenciária é o elemento central dos arranjos institucionais dos Estados de Bem-Estar contemporâneos.

Com base na literatura empírica nacional, pode-se afirmar que há fortes evidências de que a previdência social brasileira desempenha importante papel redistributivo, com transferência de renda para os mais pobres. Em 2020, a despesa com benefícios previdenciários urbanos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atingiu R\$ 479,5 bilhões e a do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União R\$ 90,9 bilhões.

Esta avaliação teve dois objetivos: verificar se os prazos de validade de alguns benefícios pagos pelo INSS estão sendo cumpridos; e investigar a equidade da política previdenciária brasileira por meio da comparação de indicadores estimados para diferentes grupos de aposentados do RGPS e do RPPS da União. No que diz respeito ao RPPS, abrangeu tão somente os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal cujo dados encontram-se registrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Não abrangeu, portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário e órgãos autônomos, tampouco os RPPS de outros entes federativos e o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSMFA). A análise compreendeu apenas os benefícios previdenciários urbanos.



Atores da avaliação

Coordenação: SPREV

Execução: SPREV e CGU

Assessoria técnica: ENAP

Gestor da Política: Ministério do Trabalho e Previdência e INSS

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Implementação: O prazo de validade referente a benefícios que têm prazos fixos ou cuja manutenção depende de reavaliação periódica ou de prova de vida está sendo obedecido?

Desenho: Quais os indicadores que podem ser utilizados para medir a adequação e equidade do sistema previdenciário brasileiro?

Sistemas e bases de dados

- Para verificação do prazo de validade dos benefícios analisados:
 - **Folha de pagamentos do INSS (Maciça)** do mês de maio/2020;
- Para o cálculo dos indicadores do RGPS:
 - **Suibe (Sistema Único de Informações de Benefícios):** das informações sobre os benefícios de aposentadoria e das características dos beneficiários, analisou-se 681.728 das 920.472 (74%) aposentadorias urbanas concedidas em 2018;
 - **Cadastro de Vínculos e Remunerações:** informações fornecidas pela Dataprev sobre vínculos e remunerações/salários de

contribuição para amostra de cerca de 40.000 indivíduos, os quais tiveram aposentadorias concedidas em 2018;

- Para o cálculo dos indicadores do RPPS:
 - **SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal):** Informações de aposentadorias concedidas em 2018 do cadastro/folhas de pagamento do Poder Executivo civil federal (desde jan/99), excluídos os vínculos do Banco Central do Brasil (BCB), da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e de Policiais civis e militares do Governo do DF;
 - **RAIS (Relação Anual de Informações Sociais):** informações históricas de remunerações e vínculos dos setores público e privado desde 1985.

O que foi encontrado

- Os prazos de validade referentes a benefícios que têm prazos fixos ou cuja manutenção depende de reavaliação periódica não estão sendo plenamente observados:
 - Quanto às pensões por morte cujo titular tinha menos de 2 anos de casado na data de óbito do instituidor, foram identificados apenas 1.451 benefícios com duração superior a 120 dias; já no caso das pensões cujo tempo de casado era igual ou superior a 2 anos na data do óbito do instituidor, não se identificou nenhum caso com pagamentos fora do prazo;
 - Há 7 mil benefícios por incapacidade sendo pagos sem registro em sistema de resultado conclusivo favorável à manutenção do benefício;
 - Foram identificados pagamentos de benefícios por incapacidade a beneficiários que não passaram por reavaliação médica no INSS há mais de 2 anos; no entanto,

entre esses, há aqueles que poderiam ter a perícia revisional dispensada em razão das hipóteses legais.

- Não foram identificados pagamentos de benefícios de salário-maternidade fora do prazo legal.
- Para medir a equidade do sistema previdenciário brasileiro foram calculados pela SPREV dois indicadores para ambos os regimes:
 - **TR (Taxa de Reposição)** - compara o valor do benefício com a renda pré-aposentadoria
 - **TIR (Taxa Interna de Retorno)** - taxa que iguala os fluxos de benefícios e contribuições (a valor presente)
- **RGPS**
 - Intensa progressividade foi constatada nos dois indicadores e para todos os tipos de aposentadoria no âmbito do RGPS;
 - Progressividade foi confirmada com a comparação dos indicadores por escolaridade dos segurados;
 - Grupos com maior dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho (facultativos, contribuintes individuais e empregados domésticos) apresentaram resultados mais elevados para a TIR.

Resultados TR no RGPS - heterogeneidade por rendimento antes da aposentadoria

Quarto	Sexo	Programa das	AI	ATC	ATC com fator	Incapacidade permanente	Total
1º	Masculino	126,8%	111,4%	163,3%	157,3%	135,2%	129,4%
	Feminino	107,0%	103,9%	129,0%	120,9%	107,8%	107,2%
	Total	112,8%	105,8%	146,1%	140,8%	119,7%	114,4%
2º	Masculino	100,2%	89,5%	110,7%	102,3%	111,3%	103,7%
	Feminino	86,9%	83,1%	94,6%	84,3%	91,3%	87,6%
	Total	92,1%	85,1%	102,6%	94,2%	103,0%	94,6%
3º	Masculino	81,2%	72,9%	85,0%	76,3%	90,2%	83,1%
	Feminino	71,9%	64,6%	78,7%	63,6%	69,3%	71,5%
	Total	77,2%	68,4%	82,7%	72,4%	83,8%	78,4%
4º	Masculino	57,8%	52,7%	58,6%	53,6%	62,6%	58,3%
	Feminino	54,8%	47,9%	57,3%	47,1%	46,3%	54,2%
	Total	56,6%	50,2%	58,2%	51,7%	57,7%	56,7%
Total	Masculino	86,1%	87,8%	85,3%	76,1%	104,8%	90,2%
	Feminino	85,8%	87,6%	83,1%	71,0%	92,3%	86,8%
	Total	86,0%	87,6%	84,4%	74,3%	99,5%	88,5%

Fonte: Relatório de Avaliação dos Benefícios Previdenciários Urbanos do CMAP - Elaboração: Secretaria de Previdência (SPREV).

RPPS

- Índices de regressividade no âmbito do RPPS dos servidores da União;
- Evidências de regressividade: quanto mais elevado o quartil de rendimento, maior a parcela da renda do trabalho reposta pela aposentadoria e maior retorno em participar do Regime (TR e TIR aumentam conforme aumenta a renda do trabalho).

Resultados TR no RPPS da União - heterogeneidade por rendimento antes da aposentadoria

Quarto	Sexo	Voluntária	Invalidez	Total
1º	Masculino	97,9%	91,0%	97,4%
	Feminino	97,6%	83,0%	96,6%
	Total	97,7%	87,0%	97,0%
2º	Masculino	100,0%	95,2%	99,8%
	Feminino	105,0%	101,0%	105,0%
	Total	102,0%	96,9%	102,0%
3º	Masculino	97,6%	98,6%	97,8%
	Feminino	97,2%	96,8%	97,2%
	Total	97,4%	97,9%	97,4%
4º	Masculino	108,0%	99,0%	106,0%
	Feminino	106,0%	102,0%	107,0%
	Total	107,0%	100,0%	107,0%
Total	Masculino	102,0%	95,6%	101,0%
	Feminino	102,0%	92,5%	100,0%
	Total	102,0%	94,5%	100,5%

Fonte: Relatório de Avaliação dos Benefícios Previdenciários Urbanos do CMAP - Elaboração: Secretaria de Previdência (SPREV)

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Instituto Nacional do Seguro Social:

Recomenda-se considerar as hipóteses e os prazos legais de dispensa de perícia médica para os benefícios de Auxílio-Doença, de

Aposentadoria por Invalidez e de Pensão por Morte ao pensionista inválido para priorização de benefícios a serem periciados e, também, os custos relacionados à eventual consolidação de benefícios e, portanto, de pagamentos continuados a beneficiários que, se fossem submetidos à perícia, poderiam ter os benefícios cancelados.



Instituto Nacional do Seguro Social:

Recomenda-se estabelecer planejamento para a realização de perícia revisional dos benefícios para os quais não foi possível identificar realização de perícia a partir de dezembro/2017, desde que os benefícios não estejam isentos de realização de perícia, de acordo com os parâmetros legais.



SPREV:

Recomenda-se o cálculo periódico dos indicadores taxa de reposição e taxa interna de retorno, além de outros indicadores sugeridos no relatório de avaliação, para diferentes espécies de benefício e grupos de segurados dos dois regimes de previdência social, de modo a permitir o acompanhamento da evolução da equidade dessa política que, inclusive, já sofreu alterações significativas após o período de análise da presente avaliação, por meio da EC 103/2019.



SPREV:

Recomenda-se que o cálculo dos indicadores tenha periodicidade mínima de dois anos e máxima de quatro anos, pois periodicidades menores não devem capturar mudanças substanciais nos indicadores.



SPREV:

Recomenda-se, quando forem realizadas próximas atualizações, a extensão dos cálculos para abrangerem a totalidade do RPPS da União (tendo em vista a análise ter abrangido apenas o Poder Executivo) e que seja analisada a viabilidade de inclusão na análise dos RPPS dos entes subnacionais.



SPREV: Recomenda-se que o cálculo periódico dos indicadores propostos para as diferentes espécies de benefício e grupos de segurados dos dois regimes de previdência social seja publicizado no Informe de Previdência Social e no Painel Estatístico da Previdência, no intuito de dar transparência aos resultados e de contribuir com futuros aprimoramentos da política.

Resposta do órgão gestor - INSS



- Em relação à questão de avaliação que verificou se os prazos dos benefícios pagos pelo INSS estão sendo cumpridos, o INSS respondeu que o procedimento de prova de vida foi retomado, e há novo cronograma disponível.
- Observação: a manifestação não alterou as análises apresentadas no Relatório de Avaliação, já que o procedimento de prova de vida não foi analisado.

Benefício de Prestação Continuada - BPC



O Benefício de Prestação Continuada (BPC) decorre da garantia constitucional de “um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem

não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”, tendo sido instituído pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS) e regulamentado pelo Decreto nº 6.214/2007.



O BPC teve orçamento previsto de R\$ 63,4 bilhões em 2020. Esse se insere nas ações orçamentárias “00IN – Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez” e “00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade”, vinculadas ao Programa “5031 – Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

	2,6 milhões de pessoas com deficiência
4,8 milhões de beneficiários (2020)	2,1 milhões de idosos
	0,1 milhão de antecipação do BPC

Atores da avaliação

Coordenador: CGU

Executores: CGU e IPEA

Gestores/Operadores/Responsáveis: Ministério da Cidadania, Ministério do Trabalho e Previdência e INSS

Supervisor: Secap/ME

Aspectos avaliados



Implementação: a) A capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos instituídos e as informações utilizadas possibilitam o atendimento tempestivo dos requerentes e minimizam os riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC, nos termos da Lei nº 8.742/93?

b) Os órgãos gestores estão preparados ou adotando providências para dar início ao processo de revisão do BPC?

Desenho: Quais as principais oportunidades, obstáculos e possíveis impactos decorrentes da adoção do conceito de família do CadÚnico para identificação do grupo familiar dos beneficiários do BPC?

Resultado: Qual o nível de acesso por parte dos beneficiários do BPC e seus núcleos familiares aos serviços socioassistenciais?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal: Implementação, Desenho e Resultado.

Metodologias previstas no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal: Análises de fluxos e procedimentos; Entrevistas; Análise documental; Análise normativa; Mapeamento do processo; Matriz de riscos; e Matriz de planejamento.

Sistemas e bases de dados

- Ministério da Economia: CPF, SIAPE, GFIP.
- INSS: SIRC, SISOB, CNIS, Grufam, Maciça, SIBE, SUIBE.
- Ministério da Defesa: Servidores Militares.
- Ministério da Cidadania: CadÚnico, SUAS Web, SISC, Programas usuários do CadÚnico.

O que foi encontrado



- Baixa Capacidade de atendimento do INSS.
- Existência de estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva.
- Ausência de tratamento tempestivo das demandas de acerto cadastral e de apuração de indicativos de irregularidade.
- Fragilidade na coordenação das ações relacionadas ao processo de reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC e ausência de mapeamento ou diagnóstico estruturado sobre eventuais entraves a sua realização.
- Existência de oportunidades relacionadas à adoção do conceito de família do CadÚnico para avaliação da elegibilidade ao BPC:
 - conceito mais alinhado aos objetivos específicos do BPC e ao contexto em que o benefício se encontra inserido; e
 - possibilidade de simplificação de fluxos e procedimentos de concessão, de manutenção e de revisão do BPC, além do incremento da transparência na gestão.
- Registro de serviços e de atendimentos realizados:
 - de forma incompleta ou muito agregada; e

→ sem distinção do grupo do BPC (PcD ou Idoso) ou de participação de beneficiários do BPC

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Instituto Nacional do Seguro Social: Avaliar o perfil dos requerimentos pendentes de análise, priorizando os processos com maior atraso.



Instituto Nacional do Seguro Social: Estabelecer critérios objetivos para priorização das demandas de acerto cadastral e de apuração de benefícios com indicativo de irregularidade.



Ministério da Cidadania: Formalizar Plano de Ação para aprimorar o fluxo de apuração das irregularidades identificadas via cruzamento de informações.



Ministério da Cidadania, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social: Estabelecer fluxos e procedimentos para realização da reavaliação da deficiência e do grau de impedimento dos beneficiários do BPC, com cronograma prevendo atividades, responsáveis e prazos.



Ministério da Cidadania: Realizar avaliação sobre a viabilidade de adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão do BPC.



Ministério da Cidadania: Dar prosseguimento ao desenvolvimento do Prontuário Eletrônico do SUAS, visando a consolidá-lo como fonte de registros individualizados que permitam calcular de forma precisa indicadores de utilização dos serviços de assistência social pelos beneficiários de BPC e de outros programas sociais e atendimentos.



Ministério da Cidadania: Regulamentar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC.

Respostas do órgão gestor – INSS e Ministério da Cidadania



- O INSS se comprometeu a atender as recomendações.
- O Ministério da Cidadania fez as seguintes ponderações:
 - O INSS é o responsável pela operacionalização do BPC.
 - Estão em discussão medidas para apuração de irregularidades.
 - O processo de revisão do BPC envolve complexidade operacional e o INSS possui hoje mais de 550 mil requerimentos de BPC aguardando conclusão que esbarra na capacidade operacional do Instituto.
 - Foi instituído Grupo de Trabalho para viabilizar a revisão do BPC, que vem discutindo os fluxos de revisão no tocante à renda, aos critérios aplicáveis à reavaliação da deficiência e à capacidade operacional do INSS.
 - Existem estudos e Plano de Ação para alinhamento do conceito de família entre BPC e CadÚnico com conclusão prevista para dezembro de 2021.
 - Entende a razoabilidade da criação de programa específico com foco no monitoramento para o BPC e capaz de abarcar um conjunto de ações intersetoriais. Este será objeto de discussão, aprofundamento e construção em momento posterior.

Programa Bolsa Família - PBF



O Programa Bolsa Família é um instrumento de política de transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, visando à melhoria das suas condições socioeconômicas.

O pagamento do benefício é condicionado ao cumprimento de compromissos nas áreas de saúde e de educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar.

Instituído pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, o programa teve orçamento previsto de R\$ 29 bilhões em 2020, por meio da ação orçamentária “8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza”, vinculada ao Programa “5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”.

13,2 milhões de famílias beneficiárias (jan/2020)

41 milhões de pessoas beneficiárias (jan/2020)

Atores da avaliação

Coordenador: IPEA

Executores: IPEA, Unicef e CGU

Gestor da Política: Ministério da Cidadania

Supervisor: Secap/ME

Aspectos avaliados



Impacto/Implementação: Quão boa é a focalização do programa nos mais pobres e quão efetivo ele é no combate à pobreza?

Custo-efetividade: Qual o Custo-efetividade do programa Bolsa Família e seus mecanismos de acompanhamento intersetoriais sobre privações múltiplas incidentes em crianças e adolescentes de baixa renda?

Governança:

- Os controles adotados pelo Ministério da Cidadania relativos aos acessos ao CadÚnico são adequados para mitigar o risco de concessão irregular de Bolsa Família?
- De que forma as informações de descumprimento de condicionalidades são utilizadas para subsidiar políticas e orientar ações direcionadas a superar as vulnerabilidades das famílias?

Metodologias

Metodologias previstas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal: impacto-implementação, custo-efetividade e governança. Indicadores de focalização, de erros de inclusão e de exclusão; indicadores de pobreza; comparação internacional; pareamento PSM, diferenças-em-diferenças; regressão descontínua; análises de fluxos e procedimentos; análise documental; análise normativa; análise de base de dados e sistemas; melhores práticas; e cruzamento de dados.

Sistemas e bases de dados

Foram utilizadas as seguintes bases de dados:

- IBGE: PNAD Contínua, POF.
- Ministério da Cidadania: CadÚnico, Vis Data, Folha de Pagamentos do PBF, log de alterações dos dados do CadÚnico, Sicon.
- Ministério da Saúde: Sisvan, DataSUS-Sinasc, Sistema BFA.



- MEC/Inep: Censo Escolar, Sistema Presença.
- Banco Mundial: ASPIRE.

O que foi encontrado

- Os erros de inclusão (isto é, concessão indevida de benefícios às famílias) são baixos e estão em queda, não constituindo, portanto, fonte de preocupação imediata para a gestão do programa.
- Já os erros de exclusão (isto é, exclusão indevida de famílias pobres do programa considerando linhas de pobreza utilizadas internacionalmente) são moderados e constituem entrave para sua melhor focalização.
- O Programa Bolsa Família tem boa focalização e o obstáculo à maior efetividade na redução da pobreza está no valor médio dos benefícios.
- O programa tem efeitos positivos sobre a educação e a saúde de crianças e adolescentes beneficiários, aumentando a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura.
- A avaliação das informações sobre o descumprimento das condicionalidades não está formalmente institucionalizada, o que pode fragilizar o aprimoramento das políticas públicas.
- É necessário aprimorar a coleta de informações das condicionalidades, de forma a contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Ministério da Cidadania: Promover redução dos erros de exclusão no Programa Bolsa Família.

Ministério da Cidadania: Estudar formas de promover a efetividade do Programa Bolsa Família, tais como estratégias de permanência das crianças na escola, promoção da saúde dos dependentes e valorização dos benefícios, sem prejuízo da regras fiscais em vigor.



Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde: Fortalecer os mecanismos de incentivo ao cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.



Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde: Incluir, na regulamentação das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as informações a serem coletadas e disponibilizadas para que seja possível desenvolver procedimentos de avaliação regular dos dados relativos ao descumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias, considerando: realização de reportes regulares para a alta administração; definição de papéis de avaliação e tomada de decisão sobre as informações apresentadas; e manifestação das instâncias da alta administração sobre as ações decorrentes dessas análises.



Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde: Desenvolver novas estratégias de abordagem que facilitem a identificação e a obtenção de informações sobre os motivos de descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Respostas do órgão gestor – MINISTÉRIO DA CIDADANIA



- Nova realização do Censo Demográfico é necessária para

atualizar a linha de pobreza e, com isto, a meta de cobertura nacional.

- A limitação orçamentária propicia a formação de filas de espera de novas adesões, o que foge à governança do Ministério.
- Auxílios emergenciais fizeram os benefícios sociais aumentarem muito, superando as defasagens verificadas no poder de compra.
- Novos estudos estão em andamento para nova estrutura de benefícios.
- Algumas alterações dependem de análises de viabilidade orçamentária do governo federal.
- A área técnica vai estudar formas de realização de reportes regulares à alta administração.
- Existem ações conjuntas dos Ministérios da Cidadania, da Educação e da Saúde para a melhoria dos processos relacionados ao acompanhamento de condicionalidades.
- Melhorias no Sicon têm sido implementadas.

Atenção Primária à Saúde – APS



A Atenção Primária à Saúde (APS) diz respeito ao nível de atenção à saúde que está mais próximo da comunidade, presente em todos os municípios e que ocorre, em geral, nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Além de ser uma porta de entrada preferencial do SUS, exerce o papel de ordenador da rede hierarquizada e regionalizada do sistema.

O objeto desta avaliação partiu da seleção da ação orçamentária 219A - Piso de Atenção Básica (PAB) à Saúde. O PAB engloba um conjunto de transferências federais, fundo a fundo, mensais e automáticas para os municípios e o Distrito Federal.



Esses recursos, somados aos recursos próprios desses entes, custeiam os serviços de APS ofertados à população. Além do PAB, foram incorporadas no escopo desta avaliação, as despesas que dizem respeito ao provimento de profissionais de saúde, principalmente os médicos.

Transferências federais em APS (em 2019)	Equipes de Atenção Primária (EAP)	Cobertura populacional de APS
R\$23,5 bilhões	52.742	75,4%

Fontes: FNS/MS (2019), MS/SAPS, E-gestor - Painel de Indicadores da APS. Histórico de cobertura da APS (jan/20).

Atores da avaliação

Coordenação: CGU

Execução: CGU e IPEA

Gestor da Política: MS

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados

Foram analisados três diferentes aspectos da APS e que tem potencial de contribuir no nível estratégico para o aperfeiçoamento desta política.

Impacto: de que modo os gastos com APS tem impactado os gastos com MAC (Média e Alta Complexidade)?

Resultado: qual o tempo de permanência dos profissionais de saúde médicos e enfermeiros no mesmo município, em unidades de APS, na mesma unidade de APS e na mesma equipe de APS?

Impactos orçamentários e financeiros: de que modo a recente mudança na forma de distribuição dos recursos federais para o financiamento da APS impactará os municípios brasileiros, segundo seu porte populacional e região?

Metodologias



Foram utilizadas as metodologias contidas no **Guia de Avaliação Ex Post** do Governo Federal, principalmente as que dizem respeito à análise de desenho, resultado e impactos. Destacam-se o uso das seguintes técnicas de pesquisa:

- Revisão da literatura;
- Análise estatística de dados;
- Análise econométrica;
- Análise de impactos orçamentários e financeiros.

Sistemas e bases de dados

Os sistemas de informações e as bases de dados utilizadas foram:

- Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (SISMAC);
- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS);
- Execução Financeira do Fundo Nacional de Saúde (FNS);
- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);
- e-SUS AB;
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

O que foi encontrado

- A relação encontrada entre cobertura APS e internações por condições sensíveis à APS (ICSAP) foi positiva. Esse resultado se alinha ao encontrado em parte da revisão da literatura, quando se trata de expansão de cobertura em lugares antes desassistidos.
- Apesar de não existirem parâmetros para o **tempo de permanência ideal** de médicos e enfermeiros na APS, investigou-se quanto tempo esses profissionais permanecem na APS, na mesma unidade de APS e na mesma equipe. **Na média** brasileira, esses profissionais permanecem em torno de **5 anos em estabelecimentos de APS. Na mesma equipe**, o tempo de permanência foi de **2 anos** para os **médicos** e **2,6 anos** para os **enfermeiros**.
- O **novo modelo de financiamento federal da APS** (Previne Brasil) poderá ter perdedores e ganhadores de recursos quando comparado com o modelo de distribuição anterior. **No geral**, quando se considera o teto do cadastro, **há ganho nominal de 5%. Em termos regionais e por população dos municípios**, alguns **perdem**, como é o caso dos **municípios da região Nordeste de até 20 mil habitantes (-6,2%)** e na **região Norte**, para **municípios entre 50 e 100 mil habitantes (-3,4%)**.

- Resultados da simulação do Previne Brasil mostram que **nem todos os municípios possuem a mesma capacidade de cadastramento**. No terceiro quadrimestre de 2020 haveria perda média nominal de 6,3% para os municípios, quando comparado com os valores repassados em 2019. **Apenas a região Sul** no agregado **ganharia mais recursos (1,2%)**, enquanto nas demais regiões e portes populacionais, haveria perda agregada em todos os estratos. As análises sobre a distribuição dos recursos do Previne Brasil ainda são parciais, uma vez que é um programa que se encontra em implantação.

Recomendações aprovadas pelo CMAP



Ministério da Saúde: Apresentar plano de ação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) ou de qualquer outra estratégia, prevendo a construção de um conjunto de indicadores de monitoramento e avaliação da efetividade de implantação das suas atividades e contemplando os processos para mitigar a descontinuidade dos profissionais médicos em áreas desassistidas de APS. Adicionalmente, estabelecer plano de ação para melhorar a inserção dos enfermeiros na APS.



Ministério da Saúde: Definir um plano de ação voltado a qualificar as informações do CNES relacionadas aos profissionais de saúde, sobretudo quanto à atualização e à completude dos dados.



Ministério da Saúde: Monitorar e dar transparência aos impactos do novo modelo de financiamento para os municípios, no intuito de analisar seu efeito na redução das disparidades regionais, conforme previsto na LC nº

141/2012, e de subsidiar, no âmbito da CIT, possíveis ajustes na regra de distribuição dos recursos.



Ministério da Saúde: Construir linhas de base para a implantação do Previne Brasil, incluindo indicadores de processo e resultado, bem como acompanhar as mudanças de composição de equipes, monitorando e avaliando seus impactos sobre o acesso e sobre os resultados de saúde da população.



Ministério da Saúde: Estabelecer, em conjunto com os demais atores do SUS e no âmbito de discussão sobre o modelo de atenção à saúde, parâmetros populacionais para as internações por causas sensíveis à atenção primária, de modo que as instâncias do Sistema estabeleçam diretrizes e metas voltadas à redução de internações e de outros procedimentos especializados para condições que podem ser solucionadas na atenção primária.



Ministério da Saúde, em conjunto com o Ministério da Educação: Aprimorar as estratégias de estímulo para a formação profissional de pessoas que residem em localidades desassistidas de médicos.



Ministério da Saúde: Avaliar as dificuldades dos municípios no processo de cadastramento da população na APS e definir um plano de ação para sua adequação. Adicionalmente, avaliar a necessidade de suspensão do processo de implantação do novo modelo de financiamento em decorrência dos impactos da pandemia.

Resposta do órgão gestor - SAPS e SGTES/MS



- A Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS) e a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), ambas do Ministério da Saúde, manifestaram-se sobre a versão preliminar do Relatório de Avaliação.
- A SAPS manifestou-se sobre passagens pontuais do texto solicitando algumas correções e ajustes, além de inclusões e explicações mais aprofundadas sobre alguns temas analisados. No entanto, concluiu que são importantes das análises realizadas sobre o Previne Brasil e o Programa Mais Médicos.
- A SGTES ressaltou a importância das análises apresentadas no relatório para “fins de conhecimento e orientação nas ações que dizem respeito a implementação de políticas de gestão do trabalho, provimento e qualificação dos profissionais para o SUS.
- Complementarmente, esclareceu que existem dois importantes estudos realizados sobre os temas tratados no relatório, a saber:
 - **ProvMed 2030** – estudo desenvolvido em parceria com a Universidade de São Paulo (USP) e a Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) para subsidiar políticas públicas sobre a oferta de médicos e o fomento de Residências Médicas no Brasil.
 - **Relatório do Estado da Obstetriz no Mundo 2021**, realizado pela Opas e o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), sobre as profissões da enfermagem e da enfermagem obstétrica.

Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade -

MAC



A Média e Alta Complexidade (MAC) em saúde está associada a mais de 4.000 diferentes tipos de procedimentos ambulatoriais e hospitalares de diversas especialidades médicas.

Para viabilizar o atendimento às necessidades de saúde da população, o SUS preconiza a organização dos serviços de saúde em redes de cuidado e regiões de saúde, de modo que os usuários possam ser referenciados aos estabelecimentos de acordo com a sua demanda, mesmo que fora do seu município de residência, visando garantir a integralidade do cuidado.

O aprimoramento da organização da atenção à saúde em redes e regiões ainda é um dos **principais desafios do SUS**, exigindo atuação coordenada de todas as esferas de governo.

Esta avaliação buscou compreender a **lógica de financiamento MAC** e analisar indicadores de acesso geográfico no atendimento de alguns procedimentos de Alta Complexidade hospitalar e ambulatorial.



O Ministério da Saúde financia em conjunto com os estados e municípios os procedimentos da MAC, por meio da modalidade de repasse fundo a fundo. A principal questão que surge na discussão do financiamento é sobre quais os **critérios de rateio** que devem ser usados para distribuir os mais de R\$ 45 bilhões destinados a esses procedimentos (2019). As transferências de recursos federais para o SUS devem ter como **principal objetivo a diminuição das disparidades regionais**.

R\$ 45 bilhões de transferência federal (em 2019)

Mais de **4.000** tipos de procedimentos

Cerca de **12,1 milhões** de internações e **3,7 bilhões** de procedimentos ambulatoriais (2019)

Fonte: SIA e SIH/Ministério da Saúde.

São diversos aspectos que motivam as decisões sobre o montante de recursos federais a ser destinado mensalmente para cada localidade, tais como:

- habilitação de serviços;
- quantidade de procedimentos realizados;
- expectativa de oferta de atendimentos à população, dentre outros.

Todos esses aspectos são aglutinados em uma lógica de financiamento incremental, materializado nos chamados **Limites Financeiros da MAC**, cujos fatos geradores acarretam aumentos ou reduções dos Limites de cada ente e perduram por tempo indeterminado.



Além desses limites, há recursos que são repassados **extralimite**, como os recursos do **Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC)**, financiando principalmente transplantes e tratamentos dialíticos, e os **incrementos temporários**, incluindo os recursos de emendas parlamentares.

Atores da avaliação

Coordenação: CGU

Execução: CGU e IPEA

Gestor da Política: MS

Supervisão: Secap/ME

Aspectos avaliados



Desenho: Como está estruturado o atual modelo de financiamento da MAC?

Governança: O processo de decisão no que diz respeito à distribuição dos recursos da MAC entre os entes está adequado às normas?

Resultado: Qual é o efeito da distribuição de financiamento da MAC sobre o acesso a internações e procedimentos de alta complexidade (geográfico ou outros)?

Metodologias

Foram utilizadas as metodologias contidas no Guia de Avaliação *Ex Post* do Governo Federal, principalmente as que dizem respeito à análise de desenho, governança e resultado. Destacam-se o uso das seguintes técnicas de pesquisa:

- Revisão da literatura especializada;
- Revisão de documentação legislativa;
- Análises estatística e econométrica de dados;
- Análise da execução orçamentária e financeira;
- Construção e análise de indicadores de acesso geográfico:
 - distância média percorrida em Km para atendimentos da Alta Complexidade;
 - evasão da Alta Complexidade, ou seja, percentual de atendimentos fora da região de residência do paciente.

Sistemas e bases de dados

- Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (SISMAC);
- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS);
- Execução Financeira do Fundo Nacional de Saúde (FNS);


- Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA);
- Sistema de Informações Hospitalares (SIH);
- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).
- Base de distâncias entre municípios (Carvalho et al, 2021)


O que foi encontrado


- Parcela federal do financiamento, em termos *per capita*, tem apresentado convergência entre as regiões brasileiras, com redução dos diferenciais entre o Norte e o Nordeste em relação ao Sul e Sudeste do país. Contudo, apesar dessa melhora relativa, **localidades com mais serviços de saúde** tendem a receber **mais recursos federais**. Como consequência, os aportes federais são menores em regiões com rede de saúde menos desenvolvida, não atendendo ao critério de necessidades de saúde da população previsto na Lei Complementar nº 141/2012.
- Há regiões e macrorregiões de saúde **sem cobertura** de alguns procedimentos de média e alta complexidade.
- Estima-se que **61,5% do total de financiamento da MAC está sob a governança direta do Ministério da Saúde** e o restante sob poder decisório de outros atores tais como parlamentares, gestores estaduais/municipais de saúde e prestadores de serviços.
- Valores “extra limite” têm crescido nos últimos anos e, em 2019, correspondeu a 20% do orçamento da MAC. O crescimento desses valores leva a **preocupações na redução da governança do Ministério da Saúde sobre a distribuição dos recursos MAC**.


- Discussões acerca de defasagens nos valores da Tabela SUS devem levar em consideração o valor efetivamente transferido pelo Governo Federal, que representa uma parte do financiamento tripartite e é superior aos valores referenciados na Tabela.
- **Existem desigualdades no acesso à Alta Complexidade**, com distâncias médias percorridas pelos pacientes atendidos variando de menos de 150 km a mais de 500 km. Isso revela a necessidade **de se avançar no aperfeiçoamento da rede regionalizada de ações e serviços**.
- **Identificam-se necessidades de aprimoramentos** nos instrumentos relacionados ao **financiamento federal da Média e Alta Complexidade (MAC), nas estratégias de redução das desigualdades regionais e na definição de parâmetros para monitoramento do desempenho da atenção especializada**.


Recomendações aprovadas pelo CMAP


 **Ministério da Saúde:** Aprofundar a regionalização do SUS, por meio da elaboração e implementação da Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGASS) e do Planejamento Regional Integrado (PRI).


 **Ministério da Saúde em conjunto com o Ministério da Educação:** Elaborar diagnóstico da necessidade de investimentos de médio e longo prazo, considerando os parâmetros de cobertura de regiões e macrorregiões de saúde, incluindo no diagnóstico a necessidade de formação e fixação de profissionais de saúde.

 **Ministério da Saúde:** Estabelecer diretrizes para a revisão sistemática e periódica dos parâmetros de cobertura da atenção especializada da região e macrorregião de saúde, além de monitorar e dar transparência acerca do cumprimento dos parâmetros estabelecidos.


 **Ministério da Saúde:** Definir, para as variações dos limites financeiros da MAC, critérios de priorização dos pleitos dos entes federados, de acordo com a disponibilidade orçamentária no referido Programa/Ação.

 **Ministério da Saúde:** Definir estratégia para coordenar, em nível nacional, as discussões voltadas à revisão do modelo de financiamento federal da MAC.

 **Ministério da Saúde:** Estabelecer parâmetros de deslocamentos territoriais para alguns procedimentos, criar e dar transparência a um sistema de monitoramento de indicadores de acesso geográfico.

 **Ministério da Saúde em conjunto com o Ministério da Economia:** Firmar acordo de cooperação técnica para o aprimoramento de normas acerca dos procedimentos contábeis relativos às ações e serviços públicos de saúde; o compartilhamento de informações; a realização de estudos relativos à integração de dados e informações orçamentárias, contábeis e fiscais; e a realização de capacitação relativas a esses temas

Resposta do órgão gestor - SAES/MS

 • **DRAC/SAES/MS:** teceu críticas ao relatório por associar a regionalização à garantia da eficiência do SUS. Explica que a

regionalização do SUS tem sido alvo de diversas tentativas não exitosas. A explicação mais simples é que a regionalização cria um quarto ente na área de saúde em desacordo com o arranjo federativo do país.

- **DRAC/SAES/MS:** não concordou com diversos aspectos apresentados sobre a ingerência do Ministério da Saúde, principalmente sobre a forma de se classificar os componentes dos recursos MAC, inclusive tecendo críticas quanto ao método de análise e às conclusões;
- **DAET/SAES/MS:** pontuou que o processo de regionalização e organização do SUS deve ocorrer sob a forma de Redes de Atenção à Saúde (RAS) e destacou que isso não foi abordado no relatório;
- **DAET/SAES/MS:** observou que a implementação de políticas da atenção especializada é competência de estados, municípios e DF e estes devem identificar suas necessidades, planejar e organizar as ações e serviços de saúde sob suas competências;
- **Os departamentos da SAES - DRAC, DAET e DAHU** - elogiaram o conteúdo das análises, apontaram que é um documento importante para iniciar a discussão sobre a distribuição dos recursos da MAC e se colocaram à disposição do CMAP e dos avaliadores para aprofundar a discussão acerca dos temas abordados na avaliação.



CONTATO CMAP

(61) 3412-1802/ 3412-2358

Web: www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap

E-mail: cmap@economia.gov.br

CONTATO Secap

(61) 3412-1802/ 3412-2358

Web: bit.ly/Secap

E-mail: secap@economia.gov.br