



Mensagem nº 166/2019

Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa

Deputado Erick Musso

Encaminho à apreciação dessa Assembleia Legislativa, em cumprimento ao Art. 150, §1º da Constituição Estadual, o Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023.

O Plano Plurianual, instrumento de planejamento e gestão, apresenta os programas de atuação das políticas do governo, com seus respectivos objetivos, indicadores, ações, produtos, metas e regionalização, a serem executados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público e a Defensoria Pública no quadriênio 2020-2023.

A ELABORAÇÃO DO PPA ES 2020-2023

A proposta que norteou a elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 buscou mais do que atender à exigência constitucional de submeter ao Poder Legislativo os programas e ações de Governo que irão nortear a elaboração e execução dos orçamentos do Estado (LOA) no período, objetivou a modernização do plano, sua adaptação para a realidade da administração pública estadual e, sobretudo, o resgate da Gestão pública inovadora no instrumento legal de planejamento de médio prazo.

As discussões metodológicas acerca da retomada do Plano Plurianual enquanto instrumento de gestão estratégica – seja pelo controle do gasto, ou pela avaliação das políticas públicas, bem como a necessidade de se incorporar a Gestão por Resultados – têm avançado em vários entes da federação nos últimos anos.



Uma das principais questões levantadas é que os planos plurianuais, conforme o formato inspirado no PPA do Governo Federal de 1999-2002, e ainda utilizado por diversos entes da federação, inclusive pelo Espírito Santo, afastou-se de seu caráter estratégico enquanto instrumento de gestão, e passou a figurar como uma “réplica” plurianual das Leis Orçamentárias Anuais.

Desde o PPA 2012-2015, o Governo Federal e vários estados do País vêm trabalhando no aprimoramento da metodologia de elaboração do plano, no sentido de orientá-lo para resultados e resgatar sua relevância enquanto instrumento estratégico. O Espírito Santo, no entanto, se manteve distante das inovações no plano durante esse período.

Ao mesmo tempo em que manteve a **estrutura** de planejamento de médio prazo inalterada, a gestão pública do Espírito Santo avançou em diversos sentidos, tornando o Estado uma referência nacional e internacional na gestão de projetos públicos, tendo implantado um escritório de projetos que foi reconhecido e premiado nacionalmente, e ao mesmo tempo mantendo um histórico de gestão fiscal responsável, onde desde 2012 recebe a nota máxima da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto à Capacidade de Pagamento do Estado. E este ano, mais uma vez, o Espírito Santo recebeu nota “**A**”, sendo o único estado do País a alcançar esse status, fruto de uma gestão pública responsável e que muito orgulha a todos os cidadãos capixabas.

Também, nesse período o Espírito Santo se destacou, e se destaca, por ser um Estado que consegue se planejar no longo prazo. Desde 2005 o Estado possui planos estratégicos de longo prazo, que abarcam cenários para a economia e a sociedade capixaba e, a partir deles, identifica projetos prioritários de responsabilidade de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento do Espírito Santo.

O planejamento de longo prazo do Estado do Espírito Santo se traduziu por meio do Plano ES 2030, que objetiva definir prioridades, traçar estratégias, metas e apontar caminhos a serem percorridos por toda a coletividade – setores públicos, privados e sociedade civil.



Dentre outros insumos, é a partir desse plano de longo prazo que os planejamentos estratégicos, realizados a cada quadriênio e revisados ano a ano, são elaborados.

Nesse sentido, para avançar na proposição de um novo plano, o Estado precisaria incorporar as inovações no campo do planejamento de médio prazo e, mais do que isso, alinhar o novo PPA aos instrumentos do planejamento estratégico e à gestão de projetos, mantendo a sustentabilidade do controle fiscal, bem como estruturar e avançar na avaliação de políticas públicas, em um nível de robustez que permita ao Estado evidenciar a qualidade dos serviços prestados com resultados efetivos para a sociedade.

Considerando esse cenário de necessidade de inovação na elaboração do novo PPA, foi traçado um plano de trabalho pela equipe técnica da Subsecretaria de Orçamento que num primeiro momento, avaliou o Plano Plurianual 2016-2019 no sentido de identificar seus pontos fortes e fracos, para com esta avaliação ter o ponto de partida para a definição de uma nova proposta, e, em um segundo momento, buscar as referências nacionais e internacionais em termos de planejamento de médio prazo.

O primeiro momento, chamado de **diagnóstico**, resultou em dois produtos: a Pesquisa de Avaliação dos Programas do PPA 2016-2019 e no Diagnóstico Técnico do PPA 2016-2019. O segundo momento resultou em um extenso relatório que se propôs a apresentar as experiências recentes de elaboração e gestão dos Planos Plurianuais do Governo Federal e de alguns estados da federação, como São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, dentre outros, além das experiências internacionais de notabilidade em planejamento de médio prazo, como Chile e Inglaterra, e estudos acadêmicos propositivos e críticos.

Tanto o diagnóstico quanto a análise dos referenciais buscaram mapear pontos de melhoria e soluções aplicáveis ao contexto capixaba, visando o aprimoramento do plano em sua estrutura e conteúdo, para que este possa contribuir com informações que permitam avaliar resultados e revisar a programação orçamentária com foco na efetividade do gasto público.



Assim, implantou-se um ciclo de discussões técnicas com o objetivo de identificar os ajustes necessários e a propor uma estrutura para o plano que fosse consistente com os recursos disponíveis, que contivesse uma programação ordenada pelos gestores de cada órgão do governo estadual, reforçando-se a importância de que o PPA esteja em plena sintonia com o Planejamento Estratégico do Governo.

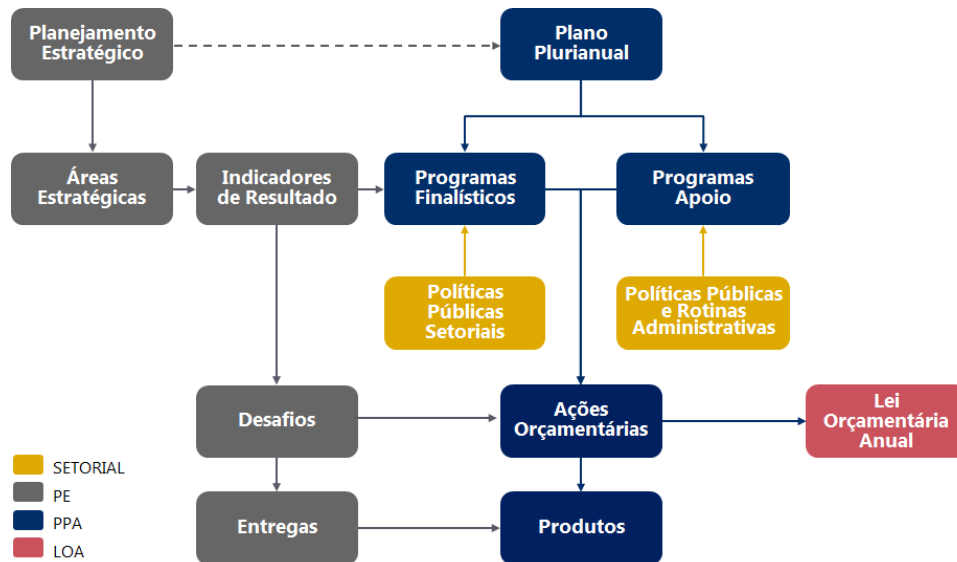
A proposta de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 teve como premissas:

- **Alinhamento às boas práticas nacionais e internacionais:** incorporação ao PPA os avanços propostos nos instrumentos de planejamento de médio prazo já testados e validados no país e no mundo;
- **A orientação a resultados e a simplificação da execução:** um plano voltado para resultados, baseado na apresentação de bens e serviços entregues à sociedade e não à definição de insumos, que possibilitasse a redução do número de ações e, portanto, com a diminuição da complexidade da execução do PPA por meio dos orçamentos anuais;
- **Integração entre Planejamento Estratégico e Orçamentos:** a incorporação do planejamento estratégico do governo ao plano plurianual é essencial para o alinhamento estratégico da execução dos orçamentos à dinâmica de gestão dos projetos e entregas de governo priorizadas no planejamento estratégico;
- **Fortalecimento da Avaliação de Resultados:** a retomada do PPA enquanto instrumento de gestão da estratégia de governo, com a definição clara de indicadores de resultado para os Programas Finalísticos, e de produtos que traduzam a entrega de bens e serviços à sociedade, ampliará a capacidade do Estado de avaliar o resultado das políticas públicas propostas para o quadriênio 2020-2023.

A estrutura do novo PPA, sua integração com o planejamento estratégico e com os orçamentos anuais está detalhada na figura a seguir.



Figura 1: **Estrutura do PPA 2020-2023** | Fonte: SEP



As transformações implementadas contemplam aspectos como o uso de indicadores de resultado para os programas finalísticos, sendo esta uma boa prática identificada no PPA Federal, e em diversos Estados da Federação, bem como é proposição de instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial. Esses indicadores devem estar diretamente relacionados aos objetivos dos programas, estabelecendo métricas para mensurar o alcance dos resultados pretendidos.

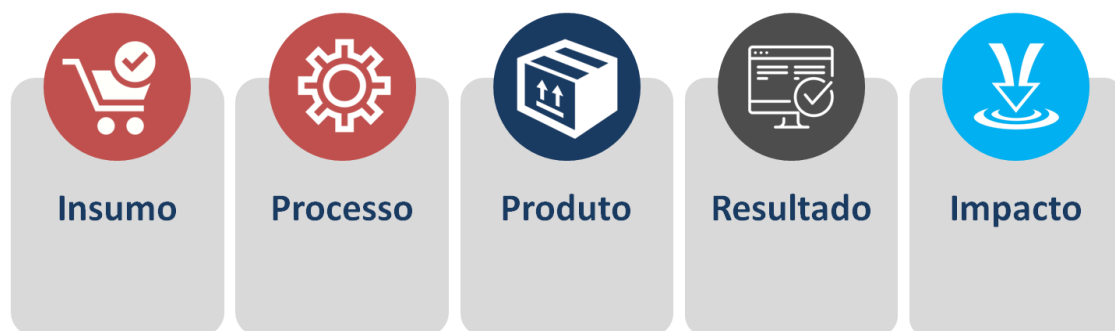
Para a definição dos indicadores que compõem os programas do PPA, foi realizada uma priorização a partir da lista de indicadores definida no Planejamento Estratégico 2019-2022, das sugestões de indicadores enviados pelos gestores setoriais e por proposta da Subsecretaria de Orçamento, que desde 2016 acumula expertise no monitoramento de indicadores.

A escolha dos indicadores de programa utilizou critérios objetivos:

- compõem o plano aqueles indicadores classificados como de resultado ou impacto, ficando de fora, por regra, os indicadores de processo e esforço, que por definição, devem refletir as entregas das ações do PPA e não o resultado dos programas;



- a preferência foi por indicadores que possuam comparabilidade nacional, periodicidade de apuração e elaboração por instituições nacionalmente reconhecidas;
- quando houve necessidade de utilizar informações produzidas pela própria administração estadual, foram utilizados indicadores cujos órgãos setoriais já tenham cultura de produção e acompanhamento.

Figura 2: **Tipos de Indicador** | Fonte: SEP

Além da inclusão dos indicadores por programa, merecem atenção os produtos definidos para cada ação. Os produtos devem ser claros, capazes de identificar e comunicar as entregas a serem feitas pelo Governo. O método inicialmente implantado pelo Governo Federal e adotado por alguns estados utiliza a regra de um produto por ação, no entanto, as boas práticas indicam que ações orçamentárias podem abarcar mais do que um produto.

O detalhamento em vários produtos tende a reduzir a existência de entregas genéricas, tornando o PPA mais claro, transparente e objetivo, ajustado à realidade da administração. Por sua vez, produtos melhores elevam a qualidade das metas e, portanto, permitem a realização de um monitoramento mais efetivo, transcrevendo de fato as entregas a serem feitas à sociedade.

Tecnicamente, o plano é estruturado por meio de programas, voltados ao alcance de um objetivo ou solução de um problema previamente identificado, sendo monitorado por indicadores e executados por intermédio de ações que levem aos resultados esperados ao público beneficiário.

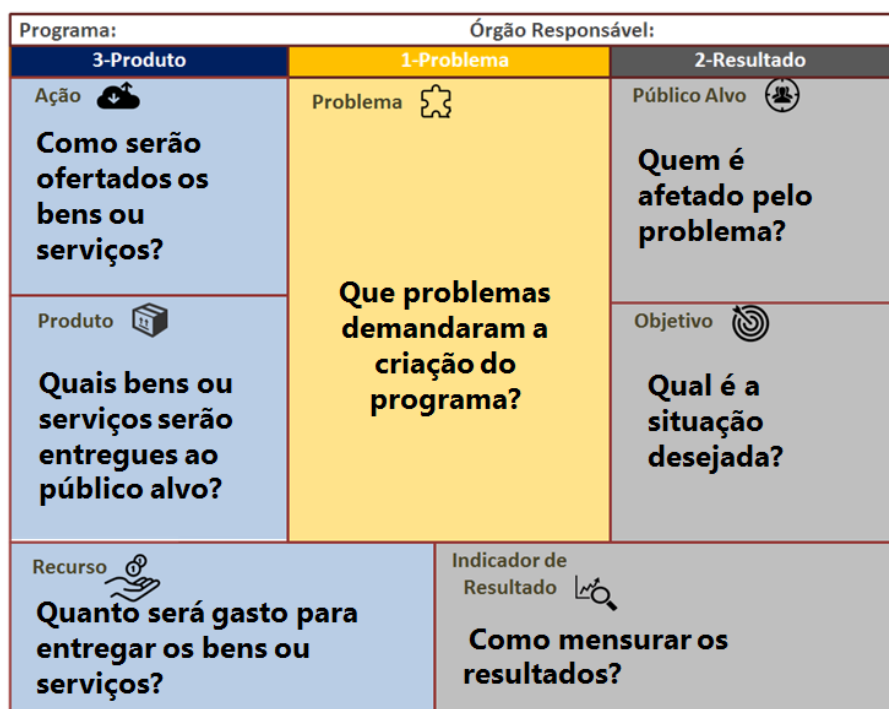


Nesse sentido, uma técnica recomendada para a construção de programas do PPA é o Marco Lógico. A utilização do Marco Lógico como fundamento para a formulação de programas está ligada à função desta ferramenta como um conjunto de elementos interrelacionados que se constituem numa intervenção (programa), e fornece as estratégias (o que deve ser feito), para o alcance dos resultados desejados. Por tais razões, seu uso é disseminado internacionalmente para a formulação e avaliação de políticas públicas e projetos.

Dessa forma, a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, visando aprimorar o modelo de capacitação para elaboração do PPA 2020-2023, realizou capacitações junto aos técnicos de planejamento e orçamento e a gestores públicos fazendo uso de ferramentas para a elaboração de programas o Modelo de Marco Lógico e o *Canvas*.

A figura abaixo retrata o *Canvas* de Programa que foi desenvolvido na Subsecretaria de Orçamento a partir dos métodos *Business Model Canvas* e Marco Lógico para subsidiar a elaboração dos programas do PPA 2020-2023, tendo como finalidade proporcionar uma visão holística da cadeia causal do programa.

Figura 3: **Canvas de Programa** | Fonte: SEP





Com o aprimoramento das informações constantes do PPA, a boa articulação entre indicadores de impacto e resultado e os produtos, além de um bom monitoramento da implementação do plano, será então possível desenvolver avaliações de resultado das ações de governo, que deverão subsidiar revisões da programação e a tomada de decisão.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO GOVERNO 2019-2022

A visão que consolida a construção de uma nova trajetória no Espírito Santo é baseada em uma governança pautada na gestão pública inovadora e pautada na responsabilidade fiscal e na modernização da máquina pública, com transparência, ética e respeito aos cidadãos:

Que o Espírito Santo seja reconhecido como um Estado que voltou a crescer e se desenvolver economicamente, sendo referência na inovação da gestão pública.

Essa é a visão do Governo do Estado construída ao longo do processo de elaboração do Planejamento Estratégico para a gestão 2019-2022. Para alcançá-la, o governo definiu nove áreas estratégicas que nortearão sua atuação no quadriênio 2019-2022 e, consequentemente, orientaram a elaboração da programação do PPA 2020-2023.

As **nove** áreas estratégicas representam os grandes temas de concentração dos melhores esforços e recursos do Governo para o alcance de transformações e melhorias desejadas na realidade do Espírito Santo no período 2019-2022. São elas: Segurança em Defesa da Vida, Educação para o Futuro, Saúde Integral, Infraestrutura para Crescer, Gestão Pública Inovadora, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Agricultura e Meio Ambiente, e Cultura Turismo, Esporte e Lazer.

Por meio de um modelo de Gestão para Resultados, o governo vai trabalhar com três carteiras de projetos prioritários, as quais serão acompanhadas e monitoradas sistematicamente. As áreas estratégicas de Segurança em Defesa da Vida, Educação para o Futuro, Saúde Integral, Infraestrutura para Crescer, e Gestão Pública Inovadora, irão compor



a Carteira I, que será monitorada em nível estratégico por meio de gerenciamento intensivo acompanhado diretamente pelo Governador Renato Casagrande.

A mesma metodologia de monitoramento das ações do governo estará presente em uma segunda carteira, tática, envolvendo as áreas de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Agricultura e Meio Ambiente, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer.

O conjunto das carteiras definidas no Planejamento Estratégico inclui ainda uma terceira, operacional, com o acompanhamento das entregas do governo em todas as nove áreas estratégicas.

No processo do Planejamento do Estratégico, as Secretarias de Estado, autarquias e empresas públicas mapearam os principais desafios de sua área estratégica e os indicadores estratégicos para medir o progresso dos mesmos. Em seguida formularam os projetos visando alcançar os resultados necessários para superação desses desafios e definiram as entregas à sociedade para o alcance das transformações desejadas.

Sendo assim, cada área estratégica desdobra-se em desafios que devem ser enfrentados, totalizando 44 desafios para a gestão 2019-2022, conforme se apresenta a seguir:

Segurança em Defesa da Vida

- Aumentar a eficácia do sistema prisional e de ressocialização;
- Reduzir o número de homicídios dolosos;
- Reduzir o número de crimes contra o patrimônio;
- Reduzir o número de vítimas fatais em acidentes de trânsito;
- Reduzir o número de desastres e mitigar seus efeitos.

Educação para o Futuro

- Elevar a qualidade do ensino (acesso, permanência e aprendizagem) e diminuir a desigualdade na rede;
- Atender as necessidades do Estado referentes à Educação Profissional de nível Técnico, Superior e a formação inicial e continuada;
- Ampliar e fortalecer a atuação do Ecossistema Capixaba de C,T&I no desenvolvimento socioeconômico e ambiental.



Saúde Integral

- Ampliar e adequar a infraestrutura física e tecnológica do SUS para torná-los ambientes de acesso resolutivo e acolhedores aos usuários;
- Reorientar o modelo da atenção e de vigilância em saúde, tornando a atenção básica mais resolutiva e integrada com a atenção especializada;
- Modernizar e qualificar a resolutividade clínica e a gestão dos serviços de saúde;
- Incorporar e desenvolver novas tecnologias e práticas de formação profissional, de inovação de ambientes produtivos em saúde e pesquisa aplicada ao SUS.

Infraestrutura para Crescer

- Melhorar as condições da mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória, priorizando o transporte coletivo e a Mobilidade Ativa;
- Aprimorar a infraestrutura logística nos modais aeroviário, ferroviário e portuário, incluindo a adequação e ampliação dos acessos viários;
- Ampliar e qualificar a infraestrutura rodoviária e de estradas no meio rural como base para o desenvolvimento da matriz econômica do estado;
- Reduzir em 50% a área da mancha de alagamento nas bacias do Programa de Macrodrenagem Metropolitana;
- Reduzir o déficit habitacional;
- Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Gestão Pública Inovadora

- Fortalecer a gestão orientada para resultados de forma inovadora por meio da eficiência das ações de planejamento, gestão e participação social;
- Melhorar a capacidade de arrecadação para garantir a função social do Estado;
- Promover o equilíbrio fiscal;
- Aprimorar os mecanismos de transparência, prevenção e combate à corrupção;
- Promover a profissionalização e valorização dos servidores por meio da modernização da gestão de pessoas;
- Gerir de forma eficiente os recursos públicos, reduzindo a burocracia e ampliando as oportunidades de serviços.

Desenvolvimento Econômico

- Melhorar a competitividade, o ambiente de negócios e de inovação no Estado;
- Atrair novos investimentos e desenvolver os diversos setores produtivos;
- Promover o equilíbrio do desenvolvimento regional e da sustentabilidade;
- Promover a inclusão produtiva e oportunidade de trabalho e renda;
- Melhorar a segurança, a eficiência e o controle dos serviços regulados.



Agricultura e Meio Ambiente

- Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio, a pesca e a aquicultura, promovendo a geração de emprego e renda, inclusão social e o desenvolvimento regionalmente equilibrado;
- Apoiar o desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis voltadas para a agricultura familiar;
- Fortalecer a segurança hídrica garantindo água em qualidade e quantidade para os múltiplos usos minimizando os efeitos de cheias e escassez e garantindo o desenvolvimento sustentável;
- Promover a sustentabilidade dos Parques Estaduais;
- Melhorar a qualidade do ar do Espírito Santo.

Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

- Reduzir a pobreza e extrema pobreza;
- Potencializar e ampliar a Proteção Social e promover o acesso aos direitos humanos de populações em situação de vulnerabilidade;
- Aperfeiçoar o Plano de Qualificação Profissional no Espírito Santo;
- Reduzir o homicídio de jovens e mulheres;
- Aperfeiçoar a Rede de Atendimento Socioeducativo em conjunto com o Sistema de Garantia de Direitos;
- Fortalecer a Defensoria Pública como instrumento de defesa pública.

Cultura, Turismo, Esporte e Lazer

- Potencializar o ecossistema da Economia Criativa, com expansão de mercado e visão transversal;
- Promover inclusão social e bem estar da população capixaba a partir de empreendimentos, fazeres e saberes da cultura, da economia criativa, do turismo, e do esporte e lazer;
- Fomentar o investimento público e privado nos setores de Cultura, Turismo e Esporte com foco em inovação, impacto e retorno econômico de maneira descentralizada e democrática;
- Promover a inovação e aumentar a atratividade e competitividade turística, cultural e esportiva do ES.

Tendo em vista as áreas estratégicas, desafios e diretrizes a serem seguidas pelo Governo do Estado do Espírito Santo, com foco nos resultados a serem entregues para a sociedade capixaba, o Mapa Estratégico da gestão 2019-2022 se apresenta conforme se observa na figura a seguir.



Figura 4: Mapa Estratégico | Fonte: SEP



A definição da Missão, Visão, Valores e Diretrizes de Governo foi fundamental para o estabelecimento da estratégia de implementação de políticas públicas, para a programação do PPA 2020-2023 e para a constituição do modelo de gestão a ser executado nos anos de 2019 a 2022, bem como para o alinhamento e transmissão de tais ideais para os servidores e para a sociedade.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação da sociedade é uma das principais premissas dos instrumentos de planejamento na gestão pública. Nesse sentido, o Estado, por meio do site www.orcamento.es.gov.br, apresentou as principais entregas públicas definidas pelo Planejamento Estratégico 2019-2022, e colheu as demandas propostas pela sociedade capixaba ao Plano Plurianual 2020-2023 e Lei Orçamentária Anual 2020.

Como forma de divulgar o site, foram realizadas 10 Audiências Públicas - uma em cada microrregião de planejamento do estado – reforçando o papel de comunicação do

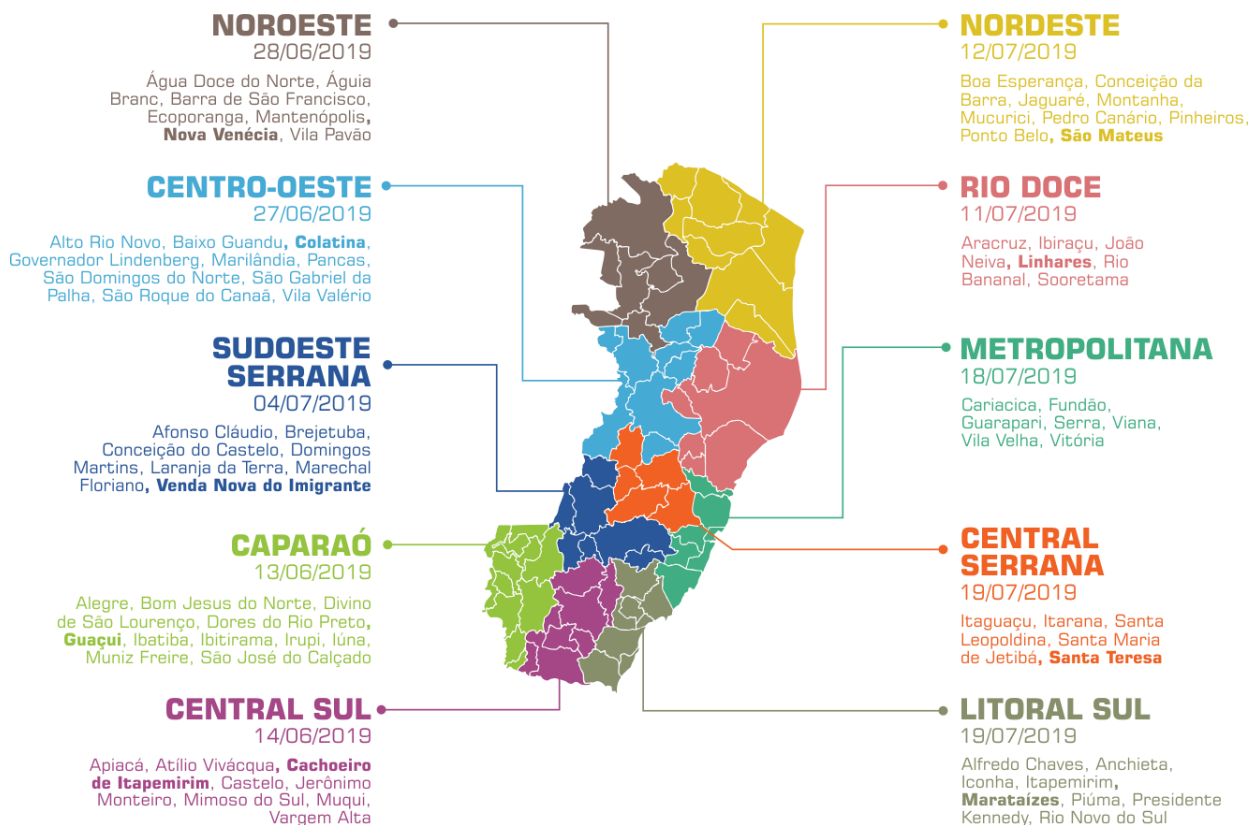


estado com a sociedade e o debate com o secretariado do governo, dialogando e discutindo as principais políticas públicas que estão sendo implementadas pelo Estado.

O site www.orcamento.es.gov.br foi disponibilizado para captar propostas da sociedade no período de 10 de junho a 23 de julho. Uma vez realizado o login no site, o cidadão pôde conhecer e priorizar os desafios e entregas definidos pelo planejamento estratégico do governo para todas as microrregiões do Estado, além de detalhar as entregas de governo, tornando mais claras as peculiaridades de sua microrregião. E, caso sua demanda fosse diferente daquelas apresentadas a partir do planejamento estratégico, havia a possibilidade de realizar proposta livre.

A participação no site ocorreu de maneira ilimitada, sendo possível para o cidadão participar de todas as microrregiões, destacar todas as entregas que considerasse relevantes e se manifestar quantas vezes julgasse necessário.

Figura 5: **Encontros Regionais das Audiências Públicas** | Fonte: SEP





As Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e do Orçamento 2020 contaram com a participação de cidadãos de 73 dos 78 municípios do estado, havendo sido registrados 1.426 participantes nos Encontros Regionais e 944 participantes no site. Além disso, foram realizados 10.246 destaques às entregas de governo, dos quais 1.846 foram referentes à Área Estratégica Segurança em Defesa da Vida, seguida por 1.363 destaques da Área Educação para o Futuro e 1.320 destaques para Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, conforme apresentado pelo gráfico abaixo:

Figura 6: **Número de destaques por área estratégica no estado** | Fonte: SEP

Segurança em Defesa da Vida	1.846
Educação para o Futuro	1.363
Cultura, Turismo, Esporte e Lazer	1.320
Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	1.171
Agricultura e Meio Ambiente	1.001
Desenvolvimento Econômico	937
Infraestrutura para Crescer	907
Saúde Integral	865
Gestão Pública Inovadora	836

O relatório, resultado da consulta pública feita pelo site, foi enviado aos órgãos do Poder Executivo e disponibilizadas para os Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, para subsidiar as elaborações do Plano Plurianual 2020-2023 e da Lei Orçamentária Anual 2020.

A Secretaria de Estado de Economia e Planejamento orienta os órgãos da Administração Pública Estadual a incorporar as propostas das audiências nos instrumentos de planejamento por meio da avaliação de critérios como viabilidade técnica e econômica, caráter regional, aderência às competências do Governo do Estado e potencial de impacto ao conjunto da população.



CENÁRIO MACROECONÔMICO

A partir dos dados compilados e estudos elaborados pelo **Instituto Jones dos Santos Neves**, constata-se, em linhas gerais, que a recuperação econômica, iniciada em 2017, vem ocorrendo em ritmo lento, inferior ao inicialmente esperado. As expectativas de mercado, segundo o relatório semanal do Banco Central do Brasil¹, apontam para um crescimento menor para a economia brasileira em 2019, de 0,82% e de 2,10% em 2020. Para a economia capixaba, os dados indicam comportamento semelhante: crescimento positivo, mas recuperação lenta, não suficiente para compensar as perdas registradas em 2015 e 2016.

A economia brasileira, após apresentar crescimento de +1,0% em 2017 (resultado sustentado pelo crescimento de +13% da agropecuária), cresceu +1,1% em 2018 (sustentado pelo crescimento de +1,3% nos serviços). No primeiro trimestre de 2019, o produto interno bruto registrou aumento de +0,5%, na comparação com o mesmo período do ano anterior. No acumulado de janeiro a maio deste ano, a produção industrial registra queda de -0,7%, enquanto para os últimos 12 meses encerrados em maio, a taxa ficou estável (0,0%). O comércio varejista ampliado registra taxas de +3,3% e +3,8%, respectivamente nestas mesmas bases de comparação. Na mesma direção, o setor de serviços, que fechou o ano de 2018 com queda de -0,1%, apresenta crescimento de +1,4% no acumulado de 2019 e de +1,1% no acumulado em 12 meses (Gráfico 2). No primeiro trimestre de 2019, a taxa de desocupação alcançou 12,7%, aumento de 1,1 ponto percentual em relação ao trimestre anterior.

No plano externo, os valores exportados e importados pelo Brasil apresentaram, até o momento, os seguintes desempenhos em relação a 2018: no acumulado de janeiro a maio de 2019, as exportações apresentaram queda de -0,9%, enquanto as importações registraram crescimento de +1,8%. O saldo comercial acumulado até maio de 2019 foi

1 BACEN / Expectativa de Mercado (19/07/2019).



negativo (US\$ -2,1 bilhões), enquanto a corrente de comércio apresentou pequeno crescimento (+0,25%).

Para o Espírito Santo, o produto interno bruto registrou aumento de +2,7% em 2017 e +2,3% em 2018, ambos sustentados pelo crescimento do comércio varejista ampliado (+7,0% em 2017 e +13,5% em 2018), além da contribuição da produção agrícola em 2018 (+40,7%). No primeiro trimestre de 2019 houve queda de -0,1% na comparação com o mesmo trimestre de 2018, influenciado principalmente pela queda na produção industrial (-8,5%) e nos serviços (-1,9%). No acumulado de janeiro a maio deste ano, a produção industrial registra queda de -11,8%, enquanto que na comparação com os últimos 12 meses encerrados em maio, a queda foi de -4,1%. Na comparação com maio do ano anterior, a queda foi de -17,4%.

A queda na produção industrial em 2019 deve-se ao recuo observado na Indústria Extrativa (-18,3% no acumulado do ano e -32,2% na comparação interanual). Os principais impactos negativos para o setor são devidos à menor produção de petróleo e gás natural, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP)², e de minério de ferro (pelotas), conforme relatório de Produção da Vale³, que destacou as manutenções nas plantas de pelletização de Tubarão 1, 2, 3, e 4, a parada a frio da usina 1, bem como as chuvas anormais de maio. A redução também foi reflexo da tragédia de Brumadinho (MG) que interrompeu o fornecimento de minério de ferro ao complexo de tubarão.

No setor de serviços, o índice de volume apresenta queda de -2,2% no acumulado até maio de 2019 e de -2,3% no acumulado em 12 meses. A receita nominal apresentou crescimento de +3,2% e +2,5% nessas mesmas bases de comparação. Apenas os setores de "Transportes" e "Serviços prestados às famílias" vem apresentando desempenho positivo nestas duas bases de comparação, tanto no volume quanto na receita. Entretanto, os

2 ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Dados estatísticos, julho de 2019.

3 Relatório Produção e Vendas da Vale 2º Trimestre 2019. Disponível em: <www.vale.com/pt/investors/information-market/quarterly-results/resultadostrimestrais/preport2t19_p%203.pdf>



resultados positivos do setor foram inferiores à variação da inflação na Região Metropolitana da Grande Vitória no acumulado em 12 meses (3,67%) (Gráfico 2).

O setor de comércio, por outro lado, vem apresentando comportamento positivo. Após apresentar alta em 2017 e 2018, o volume de vendas do comércio varejista ampliado em 2019 acumula crescimento de +7,7%, até maio, e de 10,0%, nos últimos 12 meses. Em relação à receita, houve acréscimo de +10,6% no acumulado até maio de 2019 e +12,2% no acumulado em 12 meses, puxado pelas vendas de veículos, motocicletas, partes e peças e Material de Construção. O desempenho positivo do comércio, observado em todos os setores pesquisados (com exceção de livros, jornais, revistas e papelaria), contribuíram para amortizar a queda de -0,1% do PIB capixaba no primeiro trimestre de 2019. No entanto, se mantida as trajetórias dos indicadores da indústria e do setor de serviços, o crescimento projetado para 2019 poderá ser inferior ao observado em 2018 (2,3%).

A tendência de desaceleração foi registrada também na previsão de crescimento das principais culturas da Agricultura estadual. Ao contrário do ano anterior, no qual a maioria dos produtos registraram avanços de dois dígitos, no primeiro trimestre de 2019 as previsões são mais modestas, ou negativas em alguns casos: Café Conilon (+2,7%), Café Arábica (-24,8%), Mamão (+14,0%), Abacaxi (+9,1%), Cacau (+7,6%), Mandioca (+0,9%), Cana-de-açúcar (+0,2%), Pimenta-do-Reino (-0,6%), Coco (-2,0%), Banana (-3,7%) e Tomate (-4,0%).

Embora um ritmo de recuperação consistente não tenha sido observado em todos os segmentos produtivos da economia capixaba, o mercado de trabalho continua a apresentar resultados positivos. O número de pessoas ocupadas no Espírito Santo, no primeiro trimestre de 2019, manteve-se estável na comparação com o quarto trimestre de 2018 e registrou acréscimo na comparação interanual (+4,1%). Não obstante o crescimento do número de ocupados tenha sido reflexo também do aumento da informalidade, o mercado de trabalho formal registrou aumento de +18.458 postos de trabalho formais no acumulado até junho de 2019 e +22.236 no acumulado em 12 meses. A taxa de desocupação, que no início de



2018 era de 12,5%, passou para 10,2%, no quarto trimestre de 2018 e 12,1% no primeiro trimestre de 2019.

O comércio exterior, importante atividade para a economia capixaba, por outro lado, vem apresentando oscilações em 2019, alternando variações positivas e negativas nos meses até junho. Enquanto as importações apresentaram crescimento de +15,81% no acumulado de janeiro a junho de 2019, em comparação com igual período do ano anterior, contribuindo para a geração de emprego e renda em setores como serviços de transporte e logística, as exportações, que representam a produção da economia estadual, registraram queda de -3,38% no mesmo período. Explicam a queda nas exportações as reduções observadas nos seguintes produtos: celulose (-35,21%), tubos flexíveis de ferro ou aço (-32,98%), produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligados (-18,97%) e minérios de ferro (-16,26%).

Por outro lado, café (+77,33%), óleos brutos de petróleo (+28,00%) e rochas ornamentais trabalhadas (+12,71%) que estão entre as principais commodities exportadas pelo Espírito Santo, acumularam aumento no valor exportado no acumulado de 2019.

O aumento do preço do petróleo, observado ao longo de 2017 e 2018 e que se mantém instável nos meses iniciais de 2019, acrescido das cotações do dólar, resultaram no aumento dos repasses referentes aos royalties e à participação especial, de +32,33%, em termos reais, nos últimos 12 meses encerrados em junho de 2019, apesar da tendência de queda na produção (Gráfico 1).

Segundo estimativas de abril de 2019 do Fundo Monetário Internacional (FMI), o preço médio do barril de petróleo (média simples dos preços do petróleo *Brent* do Reino Unido, *Dubai Fateh* e *West Texas Intermediate*) foi de US\$ 68,33 em 2018. O preço presumido, baseado nos mercados futuros, é de US\$ 59,16 em 2019 e US\$ 59,02 em 2020. Os preços do petróleo bruto têm sido voláteis desde agosto de 2018, refletindo as influências da oferta, incluindo a política dos EUA sobre as exportações de petróleo do Irã, a crise na Venezuela e os temores de desaceleração da demanda global. No início de janeiro de 2019, os preços do petróleo bruto estavam em torno de US\$ 55 o barril, e os mercados esperavam que os preços permanecessem amplamente nesse nível nos próximos 4 a 5 anos



(FMI, Jan/19). No entanto, o que se verificou foi a elevação do preço para US\$ 70,53 em maio de 2019.

A queda nos preços do petróleo, conforme previsto pelo FMI, combinado com a tendência de redução na produção, pode impactar de forma negativa o recebimento dessa transferência para os próximos anos (Gráfico 1 e 4).

Gráfico 1: **Produção de petróleo, preço e distribuição de royalties e participação especial – Espírito Santo.** (Número índice em média móvel 12 meses - base: 2014=100)

Fonte: ANP e Index Mundi. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos – CEE /IJSN.

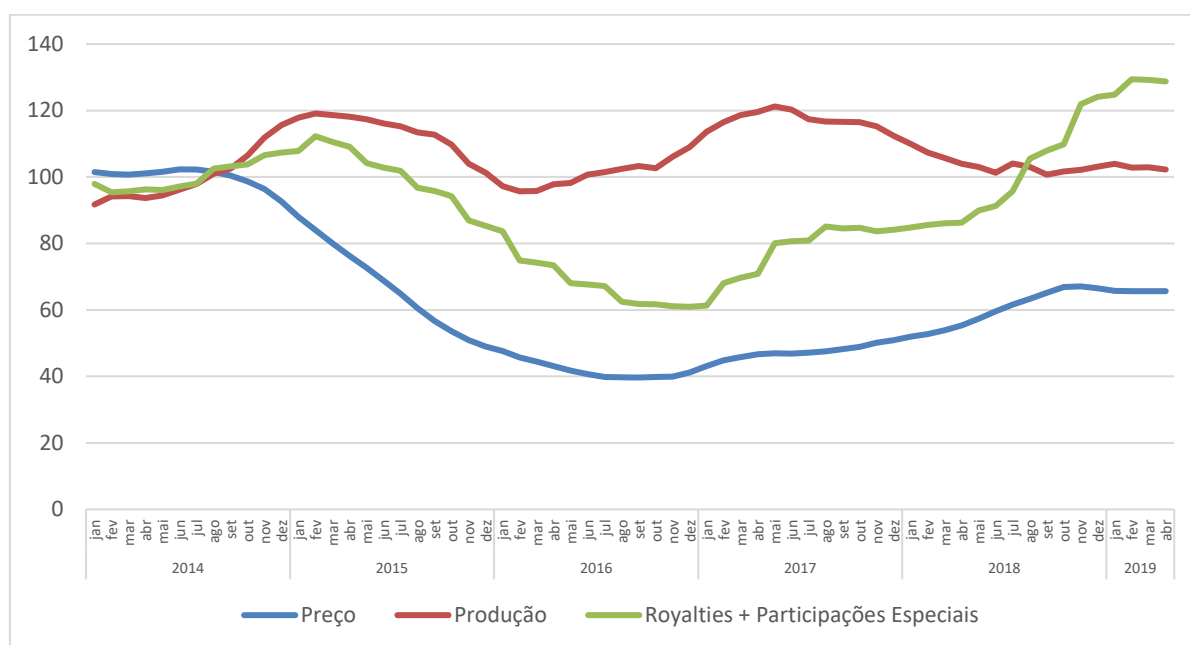
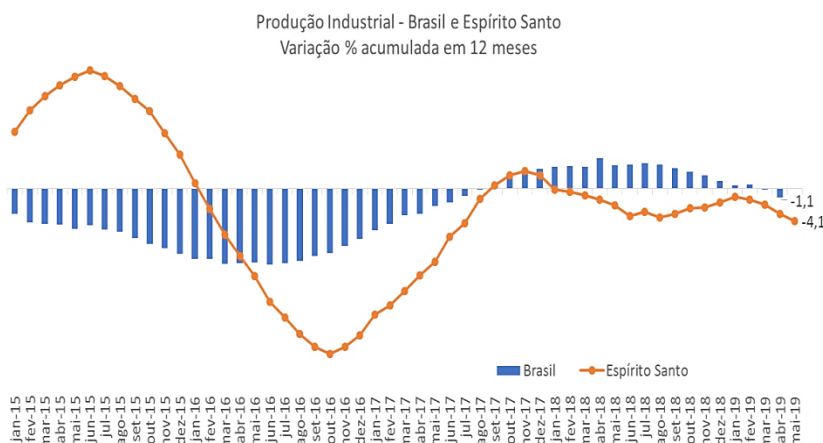
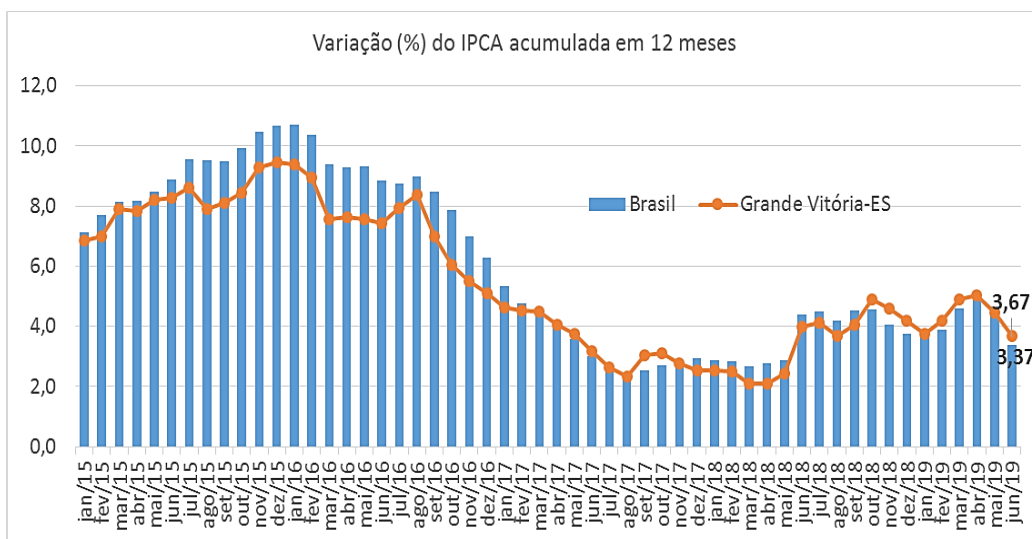
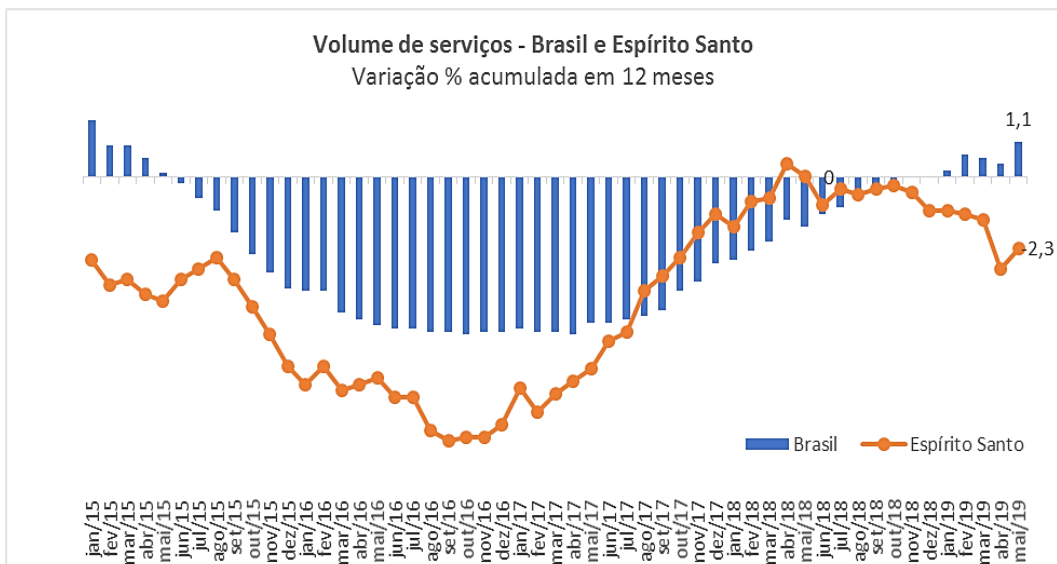
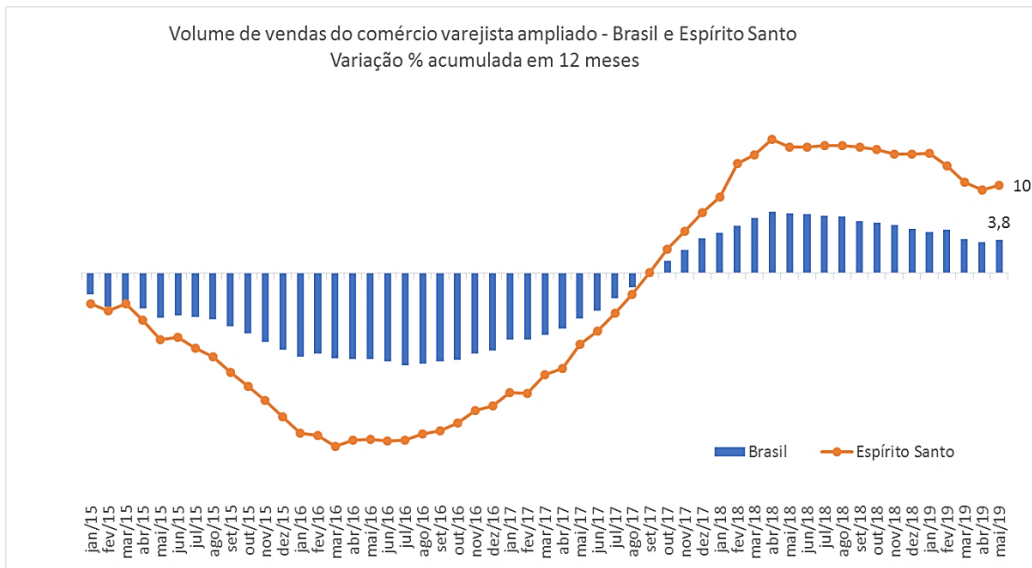


Gráfico 2: **Cenário Econômico – Brasil e Espírito Santo**

Fonte: PIM-PF, PMS, PMC, SNIPC - IBGE. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos – CEE /IJSN.







Ainda de acordo com as projeções do FMI, em 2019, o crescimento da economia mundial deve ficar em +3,3%, percentual inferior ao registrado nos anos anteriores. Para 2020, a projeção é de elevação, para +3,6%. Para os principais parceiros comerciais do Espírito Santo, estima-se crescimento de +6,1% para a China, +1,9% para os Estados Unidos e +1,5% para a zona do Euro, com trajetória de desaceleração para 2024. Para o volume de bens e serviços importados, o Fundo estima um crescimento médio anual de +3,0% e +3,2% em 2019 para as Economias Avançadas e Mercados emergentes e economias em desenvolvimento, respectivamente, o que pode favorecer as exportações capixabas.

Para o Brasil, as projeções do FMI indicam crescimento de +2,1%, em 2019, de +2,5% em 2020 e de +2,2% em 2024 (Gráfico 4). Já o mercado brasileiro projeta crescimento de +0,82% para 2019, +2,1% para 2020 e de +2,5% para 2021 e 2022 (Gráfico 3).

Cabe destacar que os cenários econômico e político atuais têm afetado as expectativas do mercado, levando a sucessivos cortes nas projeções de crescimento ao longo deste ano. Em relação à inflação, as expectativas do mercado projetam o IPCA abaixo do centro da meta em 2019 (3,78%), com leve aumento em 2020 (3,90%) e voltando a cair para 3,75% em 2021 e 3,65% em 2022.

Gráfico 3: **Expectativas de mercado para o Brasil: IPCA e PIB** (% a.a.)

Fonte: BCB. Boletim Focus – 19/07/2019. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos – CEE /IJSN

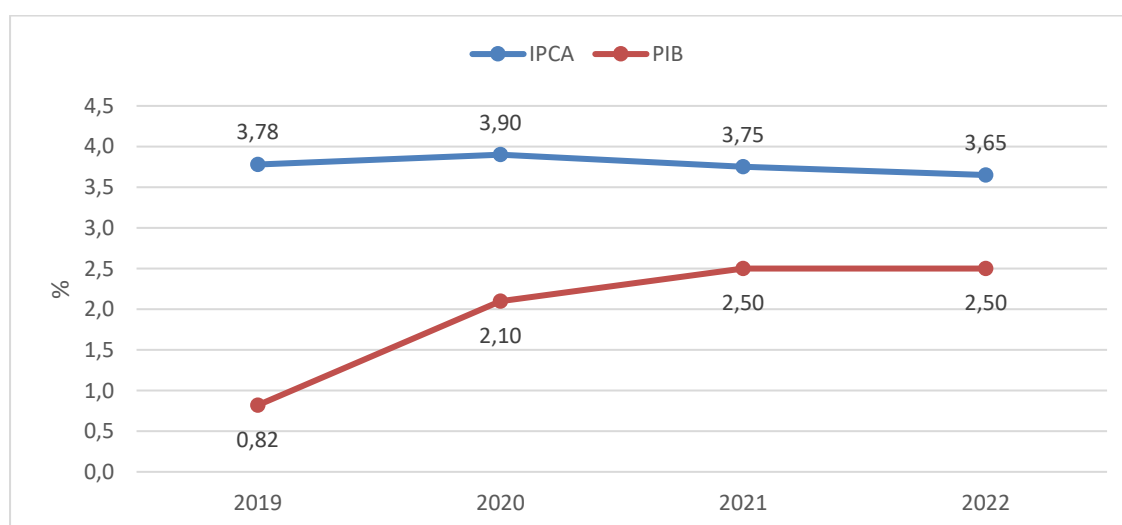
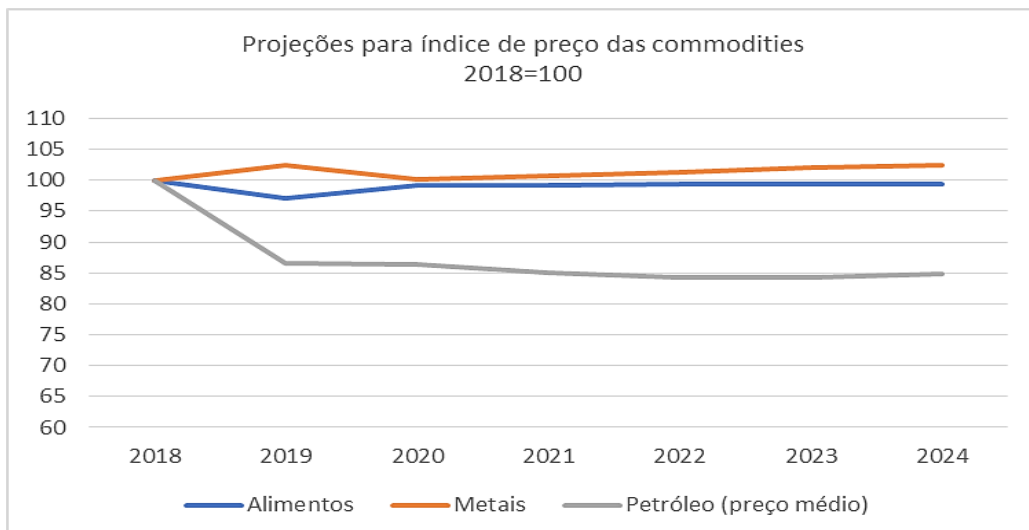
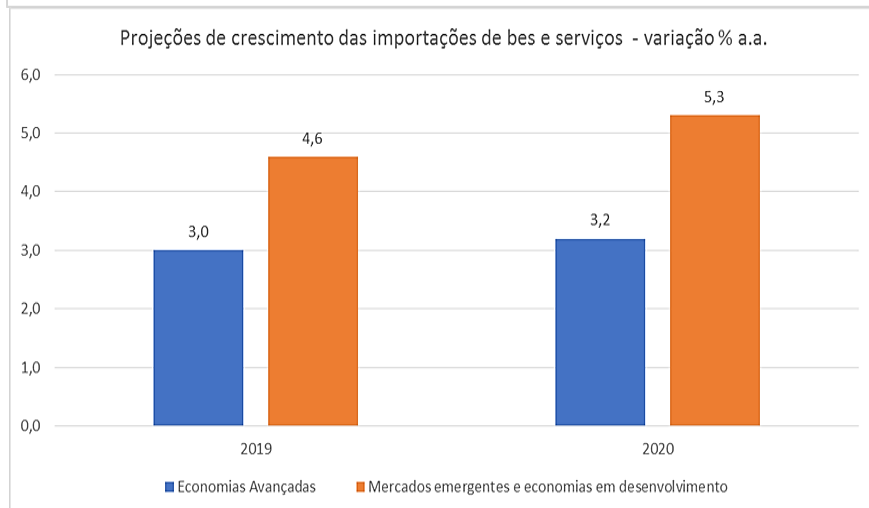
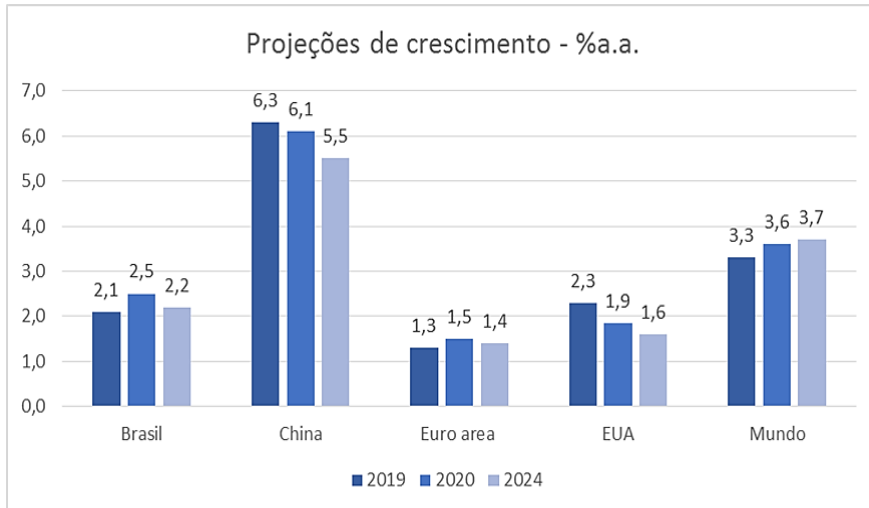




Gráfico 4: **Projeções**

Fonte: FMI. World Economic Outlook – Abril/2019; World Economic Outlook Update – Abril/2019. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos – CEE /IJSN.





RECEITAS DE ICMS E OUTRAS FONTES

A evolução dos recursos que ingressam nos cofres do governo estadual reflete, de um lado, o nível de atividade econômica do Estado e do Brasil através da arrecadação de impostos e do recebimento de transferências, respectivamente. De outro lado, espelha fatores institucionais, como o aperfeiçoamento da administração fazendária e a legislação que rege o recolhimento de tributos nas esferas estadual e federal.

Portanto, além do cenário econômico, é preciso acompanhar atentamente as propostas de alterações legislativas que impactam negativamente a arrecadação futura dos tributos, sobretudo o ICMS, principal fonte de receita estadual.

Para o período 2020-2023 pode-se elencar como riscos à receita estadual, as discussões sobre a Reforma Tributária, o Projeto de Lei Complementar Federal nº 212/2012, o Projeto de Lei Complementar nº 45/2015 e o Projeto de Lei Complementar Federal nº 471/2018. As propostas que versam sobre Reforma Tributária geralmente representam riscos à autonomia financeira dos estados. Sob a justificativa de simplificação do sistema tributário, tais propostas recomendam a agregação do ICMS a impostos de competência federal (IPI, PIS e Cofins) e de competência municipal (ISS) para criar a figura do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), com arrecadação centralizada na esfera federal.

O Projeto de Lei Complementar Federal nº 212/2012, propõe que as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo regime do Simples Nacional não poderão ser incluídas no regime de substituição tributária em seus respectivos Estados.

Num nível mais específico, o Projeto de Lei Complementar nº 45/2015 (antigo PLS 201/2013) propõe duas modificações para as empresas optantes do Simples: eleva para 3,95% a alíquota máxima do ICMS paga aos produtos e mercadorias sujeitos à substituição tributária adquiridos por micro e pequenas empresas enquadradas neste



sistema⁴; e assegura a restituição automática do valor do imposto pago por força de substituição tributária, nos casos em que o fato gerador não se realizar ou nos casos em que a venda final tenha preço inferior à estimativa feita pela administração tributária estadual⁵.

Por sua vez, o Projeto de Lei Complementar Federal nº 471/2018, da Câmara dos Deputados, visa retirar algumas mercadorias do rol das passíveis de instituição do regime de substituição tributária em relação às operações promovidas pelas empresas optantes pelo Simples Nacional, bem como excluir as operações de venda efetuadas no sistema porta a porta.

Quanto aos demais recursos fiscais do governo estadual, cabe destacar que a elevação do preço do petróleo em 2018 impulsionou a importância relativa de royalties e participações especiais (PE) nas receitas estaduais (Gráfico 5). A receita com royalties e PE passou de aproximadamente 19,6% do total da Receita Tributária e de Transferências, em 2017, para 22,1% em 2018. Essa maior dependência deve ser um ponto de atenção, dadas as incertezas quanto ao futuro das receitas com royalties, em virtude das oscilações do preço internacional do petróleo, e de possíveis mudanças na legislação que regulamentam a atividade.

Insta salientar que o acordo firmado entre o Governo do Estado, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Petrobras, decorrente da unitização dos campos de petróleo e gás no Parque das Baleias, proporcionará ao Estado cerca de R\$ 1,5 bilhão em valores retroativos a serem pagos nos próximos quatro anos, além de aumentar o repasse das participações especiais ao Estado, aos Municípios e à União.

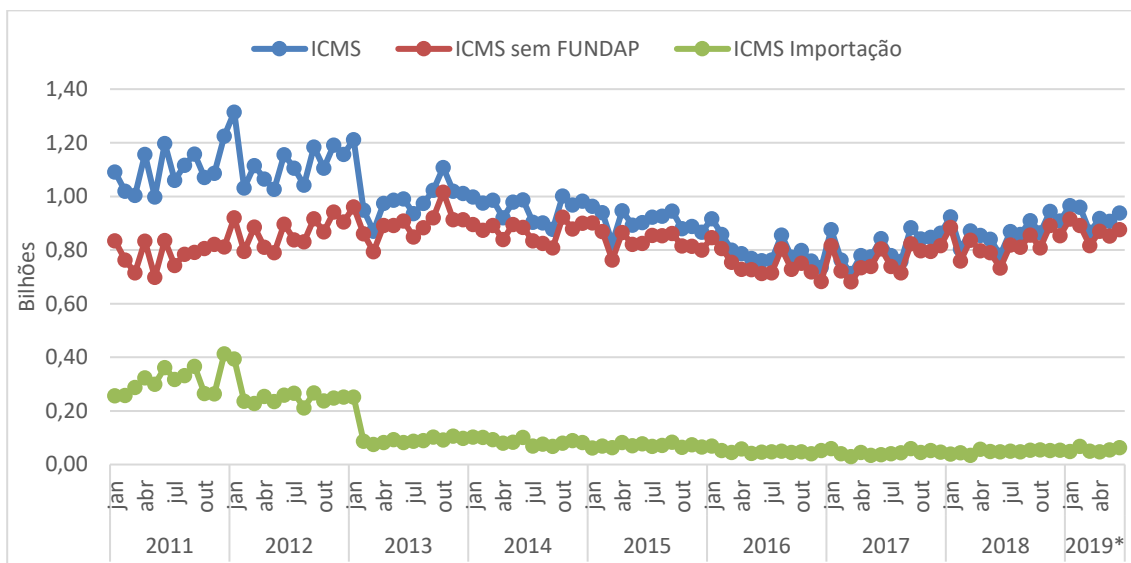
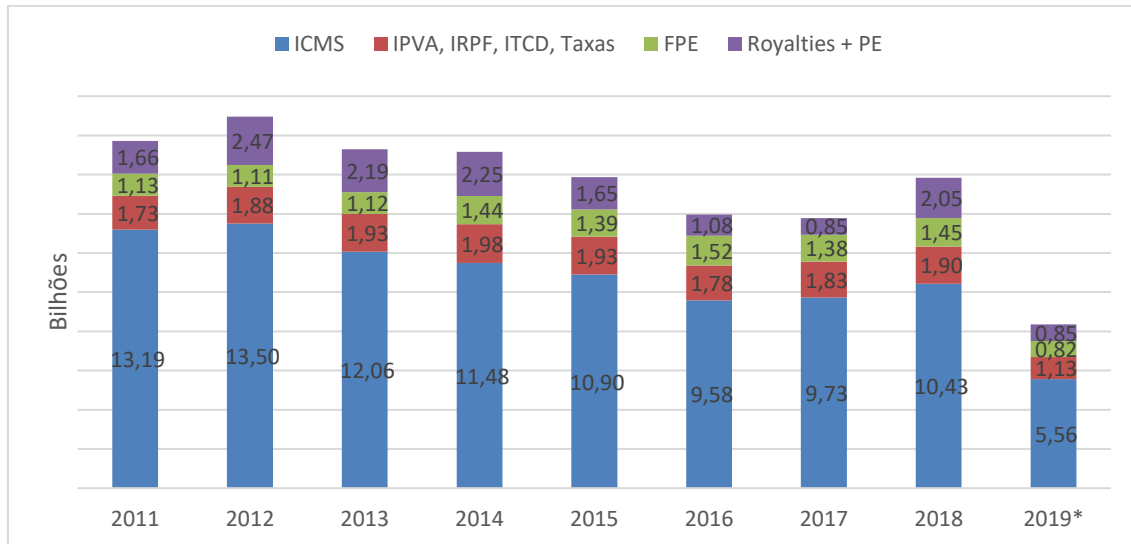
4 Altera art. 19 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

5 Altera caput do art. 10 da lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996.



Gráfico 5: **Principais receitas – Espírito Santo** – Em R\$ bilhões⁶

Fonte: SEFAZ-ES (Balancete Geral do Estado), SECONT-ES (Portal da Transparência) e ANP. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN. * 2019 arrecadação até junho.



Com o objetivo de fazer o uso sustentável desses recursos, o Governo do Estado em 2019 se mobilizou na estruturação de mecanismos que propiciem o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da infraestrutura do Estado. Nesse sentido, em junho de 2019 foi criado o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funeses) – Lei Complementar nº 914 de 18 de junho de 2019 e o Fundo de Obras e Infraestrutura Estratégica para desenvolvimento do Espírito Santo (Lei nº 11.002 de 18 de junho de 2019).

⁶ Corrigido pelo IPCA Junho de 2019.



O Funeses se associará a empreendimentos estratégicos no Estado, devendo receber recursos de R\$400 a R\$500 milhões por ano. Uma parte substancial dos recursos serão usados para a poupança do Estado. Essa ação estratégica demonstra o compromisso do Governo do Estado com o equilíbrio das contas públicas e a garantia de investimentos futuros, garantindo as condições necessárias para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Cabe salientar o compromisso com a diversificação dos investimentos através do plano de desenvolvimento regional que está sendo coordenado pelo Governo do Estado.

CENÁRIO FISCAL

Ao contrário da maior parte das Unidades de Federação do Brasil, o Espírito Santo encontra-se em uma situação fiscal confortável. No que tange à capacidade de pagamento, o Estado de Espírito Santo tem apresentado ao longo dos últimos anos resultados fiscais de destaque em diversos indicadores. Atualmente, é a única Unidade da Federação com Nota A de capacidade de pagamento atribuída pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Importante registrar também que desde 2012 o Espírito Santo vem alcançando nota máxima nessa classificação da STN.

Em relação aos indicadores que mensuram o grau de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesa de pessoal e com a Dívida Consolidada Líquida (DCL) o Estado tem mantido uma posição confortável. O gasto com pessoal na RCL do Espírito Santo em 2018 foi de 52,26%, abaixo dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): alerta (54%), prudencial (57%) e máximo (60%). Um indicador que demonstra uma situação ainda mais confortável é o de DCL/RCL no qual o Estado registrou 18,95% em 2018, patamar abaixo do limite de 200% estabelecido pela LRF.

No entanto, o cenário incerto de recuperação para a economia do país nos próximos anos, além de ameaças externas tais como uma eventual guerra comercial entre EUA e China requer cautela e portanto um cuidadoso planejamento orçamentário



e financeiro, com foco no equilíbrio fiscal, e atento à geração de capacidade de investimento para que o poder público estadual possa exercer seu importante papel no desenvolvimento econômico do Espírito Santo e no bem-estar da sociedade capixaba. Neste contexto, em janeiro de 2019 o Governo do Estado publicou o Decreto nº 4.350-R de 01/01/2019⁷ que estabeleceu medidas de contingenciamento e racionalização de gastos do Poder Executivo.

A boa situação fiscal do Estado lhe permite buscar recursos externos, a fim de suprir a sociedade com os investimentos necessários para oferecer serviços básicos com cada vez maior qualidade, sem comprometer a equilíbrio das finanças públicas. Além disso, o cenário de estabilidade fiscal e econômica gera um cenário favorável para atrair investimentos privados. Deve-se atentar para a necessidade de recuperação da economia e investimentos capixabas, muito fracos nos últimos anos.

Segundo o Caderno de Investimentos Anunciados e Concluídos no Espírito Santo, 2018-2023, que reúne os investimentos acima de R\$1 milhão de reais, os investimentos públicos, que já atingiram 17,6% na carteira 2014-2019 reduziu para 10,4% na carteira 2018-2023. A participação do capital estrangeiro, que já alcançou 29,1% dos investimentos da carteira 2015-2020, encontra-se em 16,0% na carteira 2018-2023, reflexo da falta de confiança do setor externo na economia nacional, e, por consequência, na economia capixaba, fato que consta da pauta de ações estratégicas do Estado (Gráfico 6).

Distribuídos por todas as microrregiões do Estado, esses investimentos podem contribuir para o aumento da arrecadação estadual, uma vez que estão concentrados em setores com grande participação no PIB capixaba e com grande potencial de geração de empregos (Comércio, Serviços e Indústria) movimentando toda a cadeia produtiva (Mapa 1). Seus efeitos podem ser alavancados se combinados com o Funes e o Fundo de Obras e Infraestrutura Estratégica para desenvolvimento do Espírito Santo.

Além disso, a criação da ES Gás também se insere num cenário de grande prospecção de recursos e empregos. A ES Gás é uma empresa de economia mista em

⁷ Tais medidas foram prorrogadas até 31/12/2019 pelo Decreto nº 4482-R 31/07/2019.

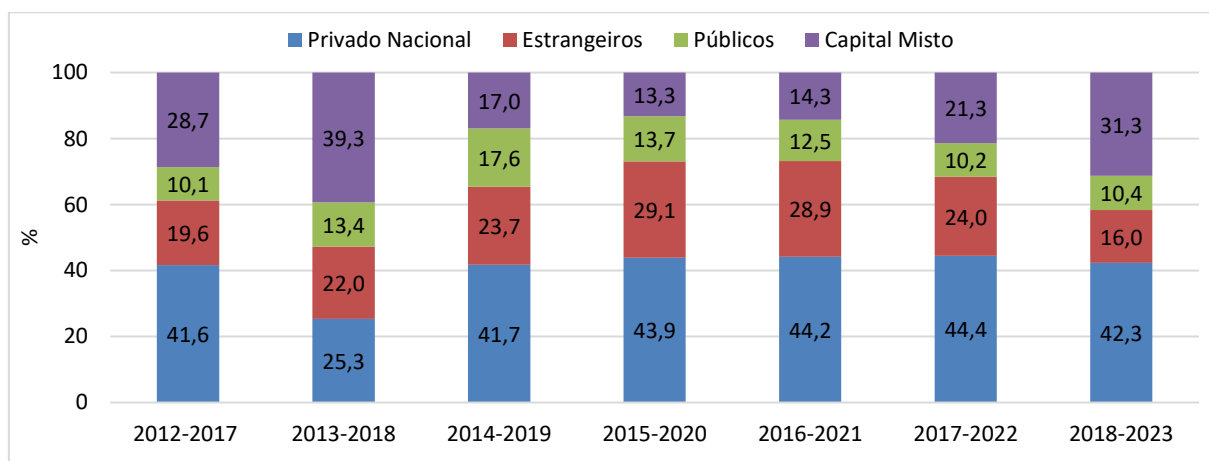
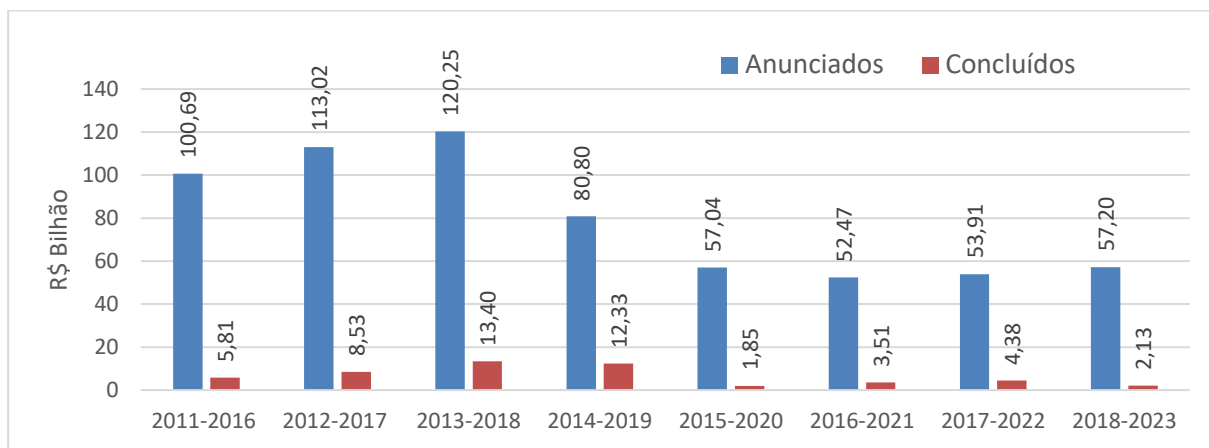


que o Estado detém 51% de participação e a BR Distribuidora 49%. A expectativa para início de operação é em janeiro de 2020. Seu nascimento se insere num ambiente permeado por todos os benefícios do Novo Mercado de Gás, uma iniciativa do Governo Federal que busca promover a concorrência e baratear o preço do combustível.

Gráfico 6: Investimentos Anunciados e Concluídos* no Espírito Santo

Fonte: Sedes, Arsp, Cesan, Codesa, DER-ES, Dnit, Findes, Idurb, Seama/ lema, Invest, lopes, Petrobras, Seag, Sedu, Sedurb, Sep, Sesa, Sesp, Setop, meios de comunicação e prefeituras.
Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN

*Os investimentos concluídos se referem ao ano inicial do período da referida carteira.





Mapa 1: Volume de recursos e distribuição setorial por Microrregião – Espírito Santo 2018-2023

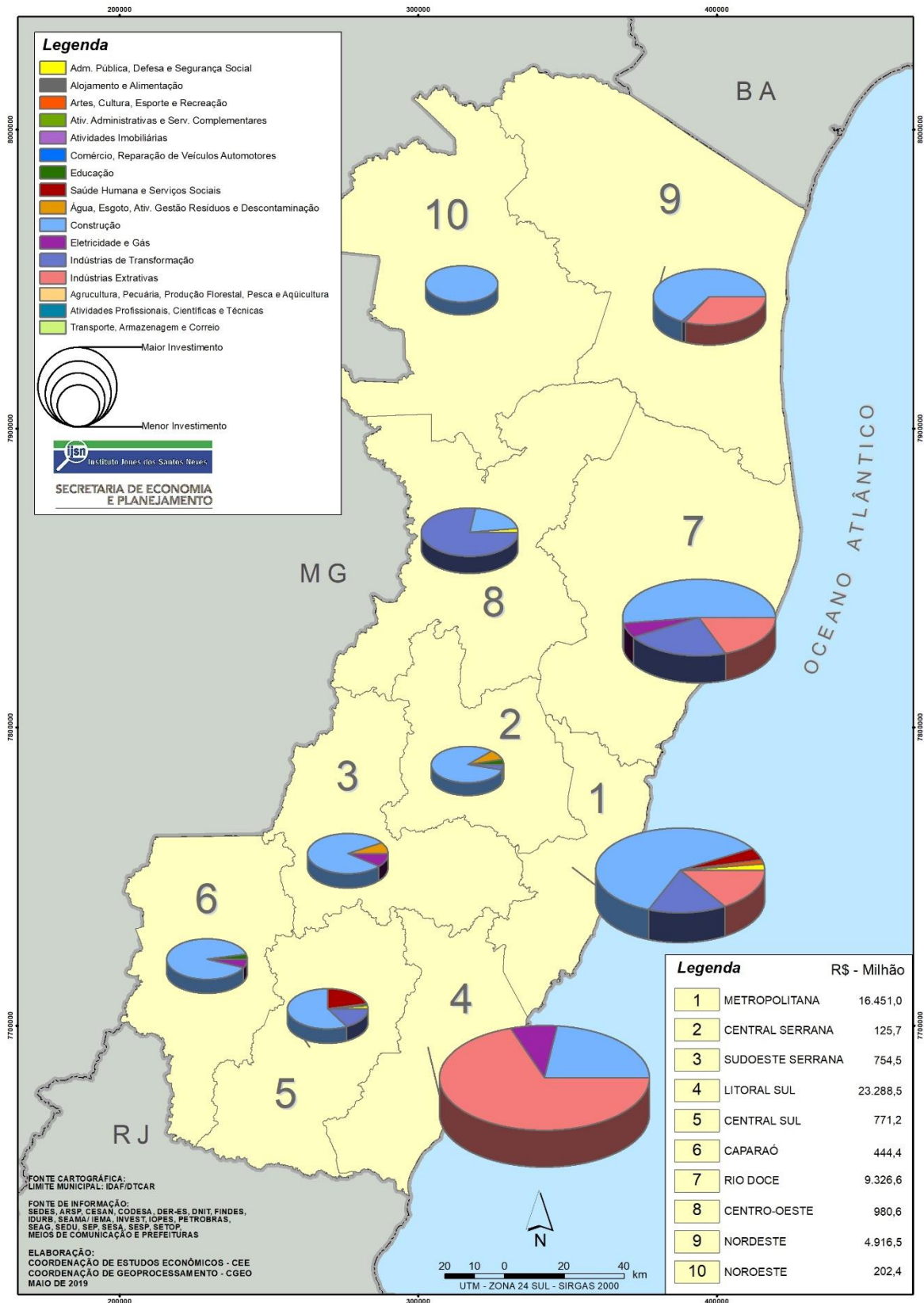




Tabela 1: **Parâmetros Macroeconômicos do Brasil e Cenário Estimado para o Espírito Santo 2020-2023**

Fonte: *BACEN / Expectativa de Mercado (19/07/2019) e **LDO 2020 (parâmetros estabelecidos pela SEFAZ).

Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN.

***Como não há previsões para esse ano, repetimos os dados de 2022.

Parâmetros	2020	2021	2022	2023***
Taxa de Inflação (%)*	3,90	3,75	3,65	3,65
Taxa de Crescimento Real do PIB Brasil (%)*	2,10	2,50	2,50	2,50
Taxa de Crescimento Real do PIB Capixaba (%)**	2,75	2,50	2,50	2,50
Meta de inflação*	4,00	3,75	3,50	3,50

O panorama traçado para o Espírito Santo no PPA 2020-2023 (Tabela 1) tem como parâmetro a conjuntura econômica nacional em termos de PIB e Inflação projetada pelo Banco Central do Brasil com base na expectativa do mercado. No horizonte do Plano, o Produto Interno Bruto do Brasil deverá crescer acompanhado de uma taxa de inflação média de 3,74%, com tendência de queda, bem próximas às metas estabelecidas pelo Bacen. Nesse contexto, espera-se que a taxa de crescimento real do PIB capixaba alcance 2,75% em 2020, 2,50% em 2021 e 2022.

Este cenário depende diretamente do respeito do Governo Federal à manutenção da política de metas inflacionárias e do equilíbrio fiscal, reduzindo a relação da Dívida Líquida do Setor Público com o Produto Interno Bruto.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumprе informar a essa casa Legislativa que o Projeto de Lei ora apresentado evidencia o controle do gasto público, zelando por manter certo rigor no crescimento das despesas primárias correntes do governo, de acordo com o previsto no art. 56 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020 – Lei 11.011 de 04 de julho de 2019, desenvolvendo um planejamento que evidencia as prioridades de execução, possibilitando avaliação das políticas públicas, com a previsão de metas realistas frente ao atual cenário econômico-fiscal e com a manutenção do equilíbrio das contas públicas, consolidando a visão construída por toda a equipe de governo:

Que o Espírito Santo seja reconhecido como um Estado que voltou a crescer e se desenvolver economicamente, sendo referência na inovação da gestão pública.

Os pontos elencados acima, Senhor Presidente, resumem os principais elementos que nortearam a elaboração do presente projeto de lei, que ora submeto à apreciação dessa Casa de Leis, que tem contribuído de forma expressiva para a sustentabilidade do equilíbrio fiscal nesse governo.

Reitero a Vossa Excelência as considerações de estima.

Renato Casagrande

Governador do Estado do Espírito Santo