



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**  
**SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR**

**REUNIÃO**

23/09/2015 - 32ª - Comissão de Assuntos Econômicos

**O SR. PRESIDENTE** (Ricardo Ferraço. Bloco Maioria/PMDB - ES) - Declaro aberta a 32ª Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos.

Esta reunião tem a finalidade de instruímos o Projeto de Lei do Senado nº 229 de lei complementar que estabelece normas gerais sobre o Plano, Orçamento, Controle e Contabilidade Pública, voltadas para a responsabilidade no nosso processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, alterando dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal, a sua responsabilidade, as consequências e um conjunto de outras providências.

Gostaríamos de convidar, para que pudesse compor a Mesa:

- Dr. Tarcísio José Massote de Godoy, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda;
- Dr. Dyogo Henrique de Oliveira, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Dr. Hélio Tollini, Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados;
- Dr. Fernando Moutinho, Consultor de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e
- Dr. Marcos José Mendes, Consultor Legislativo do Senado Federal.

Esta reunião será realizada em caráter interativo, ou seja, com possibilidade de participação direta e popular. Dessa forma, os cidadãos que queiram encaminhar comentários ou perguntas podem fazê-lo, por meio do Portal e-Cidadania, no endereço [www.senado.leg.br/ecidadania](http://www.senado.leg.br/ecidadania) ou ligando para o número 0800-612211.

Os convidados já se encontram conosco, para que possamos iniciar de imediato os nossos trabalhos.

Considerando a necessidade de economia processual, gostaríamos de passar a palavra ao Dr. Hélio Tollini, para que ele possa fazer uma apresentação sobre esse projeto, de autoria do Senador Tasso Jereissati, e que foi designado a mim, na condição de Relator, aqui na Comissão de Assuntos Econômicos.

O Dr. Hélio Tollini, como Consultor do Orçamento da Câmara dos Deputados, vem trabalhando na construção desse projeto há alguns anos e tem sido fundamental no assessoramento, para que pudéssemos apresentar este trabalho na Comissão de Assuntos Econômicos.

Na verdade, atualizamos, aperfeiçoamos este trabalho e o trouxemos para a realidade dos dias atuais. Aliás, nunca esteve tão presente na realidade brasileira a necessidade de darmos um choque de arrumação e de gestão não apenas no Orçamento, mas nos controles orçamentários e financeiros, considerando a realidade fiscal do nosso País, que não demanda maiores comentários.

Passaria já a palavra a V. Sª, para que pudesse fazer um sobrevoos sobre as principais diretrizes, os principais propósitos e as razões que nos moveram, para que pudéssemos submeter ao Senado da República esse substitutivo à proposta tão bem elaborada pelo Senador Tasso Jereissati.

Concedo a palavra ao Dr. Hélio Tollini.

**O SR. HÉLIO TOLLINI** - Obrigado, Senador Ricardo Ferraço. É um prazer estar aqui. Agradeço o convite desta Comissão.

Realmente, é uma ótima oportunidade para discutirmos um pouco este projeto, que precisa avançar nesta Casa, para, depois, ser discutido novamente na Câmara dos Deputados.

Como o Senador colocou, é um projeto antigo, que vem desde 2009. Naquela ocasião, não só o Senador Tasso Jereissati, como também dois outros Senadores - Casagrande e Colombo - apresentaram projetos nesse mesmo intuito, de leis de finanças públicas.

Esses três projetos, naquela ocasião, foram apensados, e tive a oportunidade de trabalhar com o Senador Arthur Virgílio, que foi o Relator do projeto na CCJ, e consolidar os três projetos. Recentemente, este ano, a convite do Senador Ferraço, tivemos a oportunidade de atualizar e refazer essa proposta.

Seguindo as orientações que o Senador nos passou, essa proposta, agora de 2015, está bastante simplificada e enxuta em relação à proposta original, de 2010.

Os pontos que nos nortearam na preparação desse projeto são bastante conhecidos de todos: a questão da desarticulação do Planejamento com o Orçamento; questão do orçamento irrealista, seja porque ele tem receitas subestimadas, que nunca vão acontecer na prática, seja porque algumas despesas obrigatórias já vêm subestimadas desde o projeto de lei, situação esta que se agravou de 2009 pra cá, com a crise; a questão muito antiga também de foco no curto prazo, gestão na boca do caixa, com acúmulo de restos a pagar. Essa é uma realidade nossa, que não temos conseguido alterar. Outro ponto que nos norteou foi a baixa qualidade do gasto. Infelizmente, no Brasil, com relação aos investimentos, não existe um critério único de avaliação dos projetos que pudesse nortear qual projeto tocar, qual projeto segurar ou descartar.

Então, esses são os quatro pontos que nos nortearam. Além deles, tivemos dois outros pontos importantes, que é a questão de como fazer para que haja uma convivência harmoniosa entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Finanças Públicas, sendo as duas leis complementares.

Assim, tomamos a decisão - aí foi uma grande inovação em relação ao projeto anterior, do Senador Jereissati - de tirar deste projeto, agora, tudo aquilo que fossem regras de caráter fiscal ou de transparência.

A nossa proposta é segmentar esses assuntos, com base nesses dois critérios; ou seja, essa lei que vou apresentar rapidamente trata apenas da gestão do processo orçamentário: Planejamento, Orçamento, o Tesouro, Contabilidade, Controle Interno e Controle Externo - o conhecido ciclo de gestão.

Todas as regras de caráter fiscal ou de transparência vão ser deixadas para a Lei de Responsabilidade Fiscal. É claro que existem situações, como a zona cinzenta, a regra que afeta tanto o ciclo quanto a transparência, mas tentamos mais ou menos seguir essa orientação.

Outro ponto que nos guiou foi a busca pela convergência com padrões internacionais. No Brasil, talvez por ser um país muito grande, um pouco afastado, ficamos muito ensimesmados. O nosso processo acaba sendo um pouco autóctone. Ele foi baseado no modelo francês, e depois ficamos, aqui, querendo fazer as coisas do nosso jeito, sem olhar direito o que se faz no resto do mundo. Assim, a ideia foi trazer um pouco das boas práticas internacionais para este projeto.

O substitutivo do Senador Ferraço aborda todos esses assuntos.

Como o nosso tempo é muito curto, vou fazer um resumo do resumo, colocando apenas os principais pontos e parar ali onde tracejei aquela linha. Só vou abordar basicamente o PPA, a Lei Orçamentária, a execução e a LDO. Os outros itens ficam para uma outra oportunidade, ou se alguém tiver alguma pergunta.

Então, em relação ao nosso Plano Plurianual, previsto na Constituição desde 1988, até hoje, a cada quatro anos, o Governo tem feito uma tentativa nova de descobrir um modelo novo de PPA. Na prática, temos percebido que, infelizmente, nenhuma das alternativas adotadas nos últimos anos conseguiu fazer com que o PPA fosse um instrumento efetivo de alocação dos gastos públicos.

A conexão do PPA com o Orçamento continua extremamente precária, e não conseguimos encontrar uma forma de mudar essas coisas. Quando olhamos a experiência internacional - e aí estou falando dos países desenvolvidos; é claro que quero comparar o Brasil com os países desenvolvidos -, observamos que, na OCDE, nenhum país tem um plano de governo aprovado pelo respectivo parlamento.

Normalmente, lá, o Executivo trabalha planos internos, na maioria das vezes, planos setoriais, quase sempre dos setores em que os projetos têm um perfil de maturação de longo prazo.

Aqui no Brasil, tenho de fazer um plano todo complexo, mandar para o Congresso, tenho que abranger todos os setores. Enfim, é uma questão constitucional nossa e, como estou fazendo uma lei complementar, não tivemos a oportunidade de modificar essa realidade.

Então, dentro desse contexto, estamos propondo simplificar o PPA. Achamos que o mesmo deve refletir o plano de Governo do candidato eleito ao cargo majoritário, seja ele prefeito, governador ou presidente. Então, ele faz a sua campanha, apresenta o seu plano de governo. Com base nesse plano, ele vai apresentar um PPA para os seus quatro anos de mandato e, na verdade, um ano do mandato seguinte.

Porém, existe esse eterno problema de que o PPA só é encaminhado junto com o Orçamento em setembro. Então, estamos colocando aqui a regra de antecipação do encaminhamento do PPA. Em vez de encaminhá-lo no final de agosto, isso passaria a acontecer em abril, em 30 de abril, juntamente com a LDO do ano seguinte. Então, essa é uma forma de tentar preservar a hierarquia dos instrumentos dos ciclos de gestão.

Um outro ponto do PPA é que, apesar de falarmos em simplificação, achamos importante ter, em algum momento, uma visão de longo prazo. Assim, colocamos a questão do ciclo dentro de um horizonte de dez anos, em que achamos importante ter um anexo, um PPA da política fiscal a ser perseguida nesses dez anos. Como se trata de uma regra que introduz um pouco de complexidade, a nossa previsão é a de que isso tenha vigência apenas para os entes federados com mais de 200 mil habitantes.

Há um último ponto do programa extremamente controverso, mas a ideia é justamente suscitar o debate: devo ter, em cada programa, todos os custos pertinentes àquele programa? Ou seja, o custo de pessoal de determinado ministério deve ser repartido entre os programas que aquele ministério desenvolve? Refiro-me ao custo de manutenção de custeio, com o intuito de fazer uma avaliação mais fidedigna dos projetos em termos de custos e benefícios dos programas.

A minha segunda tela talvez seja a maior inovação deste nosso projeto: é o que estamos chamando de SNIP (Sistema Nacional de Investimento Público), algo, infelizmente, conforme comentei rapidamente, que não temos no Brasil, mas pretendemos que haja um sistema nacional de projetos de investimento e que esse sistema defina as normas gerais para formulação, seleção, execução e avaliação dos projetos, isso tudo para os entes federados com mais de 200 mil habitantes.

Então, toda iniciativa, em qualquer ministério, em qualquer setorial que tenha uma iniciativa de projeto de investimento, seria encaminhada para um órgão central, no nosso caso, provavelmente o SPI do Ministério do Planejamento. Esse órgão central, com base em critérios predefinidos, faria uma análise dessas iniciativas, e, naquelas que fossem bem formuladas e justificadas, essa entidade, no caso o SPI, carimbaria, dando um "aprovo" nessa iniciativa, que passaria, então, a fazer parte do que estamos chamando de banco de projetos.

Então, banco de projetos seria um sistema informático, que reuniria todas as iniciativas aprovadas pelo órgão de controle, no caso a Secretaria.

Assim, dessa forma, teríamos um banco georreferenciado, que permitiria ao cidadão saber que projetos o Governo está pensando em empreender nos anos seguintes. Evidentemente, de acordo com a restrição fiscal, o projeto seria ou não desenvolvido. Se o projeto ficar no banco, dormindo por mais de dois anos, ele obrigatoriamente teria de ser retirado do banco.

Aqui, estamos baseando-nos muito, de novo, naquela questão da prática internacional, copiando, apesar de a palavra ser um pouco pejorativa, enfim, tentando buscar o que se faz no Chile, na Coreia do Sul, na Inglaterra e na Irlanda. São os quatro países mais bem conceituados do mundo em termos de sistemas de investimentos públicos.

No caso do Chile, que é extremamente bem conceituado, temos de aprimorar. Então, eles têm um problema com as externalidades - como eles apropriam externalidades lá? No caso chileno, eles acabam dirigindo os investimentos para os locais onde a população é mais pobre, e isso acaba aumentando a concentração de pobres numa mesma região, por exemplo, a periferia de Santiago.

Então, corrigindo essa questão das externalidades, penso que conseguiríamos fazer um modelo mais avançado ainda do que o do Chile. Depois, temos algumas regras também que dão um pouco de flexibilidade, por conta das emendas parlamentares.

O México copiou o modelo chileno e criou um fundo específico para atender todas as emendas parlamentares; todas as emendas parlamentares são alocadas nesse fundo. Eu acho que não é o nosso caso. Eu acho que, no segmento Orçamento, temos de buscar uma solução diferente, própria para nós.

O terceiro ponto é a questão da LDO. E aqui também são alterações bastante impactantes. A nossa ideia é de que precisamos resolver o problema da superestimativa de receitas, que é bastante conhecido. O projeto de lei vem com determinada estimativa, e o Congresso acaba, muitas vezes - na verdade, quase sempre -, fazendo uma reestimativa muito grande de receitas para poder incluir as emendas parlamentares.

Nós queremos um modelo diferente, na linha do que está escrito na Constituição, de que o papel do Congresso não é reestimar receita, e, sim, analisar os gastos propostos pelo Executivo e, se achar conveniente, realocar os gastos propostos.

Então, queremos um Congresso que faça acréscimos e decréscimos na proposta encaminhada e não fique a solução mais fácil de estimar receita.

Existem várias formas alternativas de resolver esse problema: criação de comitê independente, terceirizar a estimativa de receita para o setor privado. O Canadá já fez isso.

Enfim, o que achamos mais apropriado no Brasil é aproveitar o fato de que temos uma lei de diretrizes que serve justamente para pautar a elaboração orçamentária e definir as receitas nessa lei. Então, a nossa proposta é de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias já tenha estimativas de receita, evidentemente propostas pelo Executivo e reavaliadas pelo Congresso no âmbito da própria LDO, e que, ao final do processo, em 17 de junho, essa receita aprovada pelo Congresso, obrigatoriamente, tenha de ser seguida pelo Poder Executivo ao encaminhar o projeto de lei no final de agosto.

Então, é uma defasagem de um mês e meio. Eu defino a receita aqui no Congresso em meados de julho, e, um mês e meio depois, o Executivo aproveita essa mesma receita e encaminha o projeto de lei.

O detalhe interessante é que essa receita que constar do projeto de lei, obrigatoriamente, tem de ser a receita a ser aprovada ao final do ano no autógrafo encaminhado à Presidente.

Alguém poderia questionar: "Mas se houver mais receita, se o Congresso identificar?". O.K. Não tem problema. Pode identificar, mas qualquer acréscimo de receita que o Congresso identifique será apropriado no Orçamento durante a execução do Orçamento, a partir de janeiro, por intermédio dos créditos adicionais.

Outro ponto da LDO: estamos tentando aprimorar a questão do médio prazo. Hoje em dia, temos um anexo de metas fiscais muito tímido. É um anexo que só traz um horizonte dois anos além do ano da proposta. Infelizmente, a tabela fiscal que consta desse anexo é uma das tabelas mais sucintas que já vi na minha vida. E não é crítica a ninguém, porque eu mesmo, quando estava no Executivo, ajudei a fazer essa tabela várias vezes. É uma tabela de cinco linhas, que tem o total da receita, o total da despesa, o resultado primário, a conta de juros e o resultado nominal. É uma tabelinha de cinco linhas, que não diz nada. E, muitas vezes, até alguns anos atrás, ela repetia para os outros dois anos as estimativas que constavam para o ano em que estávamos trabalhando, pelo menos em percentual de PIB.

Então, o que estamos querendo é que o horizonte seja ampliado para quatro anos, e que essa tabela seja detalhada de forma a mostrar qual é o espaço fiscal que tenho para novos investimentos. Ou seja, queremos transformar essa tabela em uma tabela útil, no sentido de que todos os custos futuros projetados já estariam embutidos ali e mostrados, evidentemente, por agregados, mas haveria uma linha com os investimentos já programados, quanto eles custariam a cada ano, e uma linha mostrando o meu espaço fiscal para novos empreendimentos. Ou seja, novos projetos teriam que se limitar ao valor do espaço fiscal que eu passaria a ter a cada um dos anos.

A minha penúltima tela trata da Lei Orçamentária propriamente dita. Os dois primeiros pontos já mencionei rapidamente: a questão da identificação de receitas adicionais, que seria objeto de um crédito adicional; o segundo ponto tem a ver com o espaço fiscal para projetos plurianuais. Exijo que, na Lei Orçamentária, eu tenha um anexo mostrando o impacto ano a ano dos projetos plurianuais que constam do projeto de lei. Então, eu quero saber, por exemplo, em 2016, no projeto que veio do Executivo, quanto estou comprometendo de 2017, 2018, 2019 e 2020, os anos futuros. Quanto os projetos plurianuais que já estão ali comprometem do meu futuro? Eu quero fazer uma conta corrente para cada exercício para saber qual o limite que tenho, quanto já estou comprometendo para cada um desses exercícios futuros.

Uma outra questão que nós estamos propondo é a exclusão das receitas que hoje fazem parte do Orçamento da União, mas que, na verdade, são receitas que não pertencem à União, que, por definição constitucional, são as receitas por repartição. A União apenas atua como agente arrecadador e tem aquele prazo de dez dias para transferir para Estados e Municípios. Na nossa percepção, isso é meramente uma operação de tesouraria. Basta o Tesouro Nacional fazer essa arrecadação, fazer as transferências e, evidentemente, ter uma transparência em relação a isso. O Tribunal de Contas define esses percentuais. O que você precisa é de uma regra de transparência e deixar o Tesouro transferir. Com isso, eu passo a ter um Orçamento mais enxuto e que reflita a real receita que pertence à União.

Nós estamos também propondo aqui a modificação das datas de encaminhamento do projeto de lei para Estados e Municípios. Nós estamos dando 15 dias para Estados e 30 dias para Municípios. Assim, haveria uma escalazinha temporal, de forma que esses entes subnacionais já tivessem conhecimento de quais são as receitas que a União vai transferir para cada um deles. Isso facilita no momento em que eles estão fazendo os orçamentos próprios e é uma informação valiosa para eles nesse momento.

Um outro passo que vou passar apenas rapidamente aqui: nós estamos colocando algumas regras também para estimular a participação das comissões permanentes do Congresso no processo de elaboração orçamentária. Hoje em dia o processo é todo centralizado na Comissão Mista de Orçamento. Achamos importante que a Comissão de Saúde analise a área de

saúde; que a Comissão de Agricultura analise a área de agricultura; a de Educação, etc. Eu acho que haveria um ganho de qualidade na análise que o Congresso faz. Isso já estava presente desde a proposta inicial do Senador Tasso Jereissati.

A minha última tela, para finalizar, trata da execução da despesa. Nós estamos propondo aplicar, para os Estados e Municípios, a mesma regra que hoje se adota na União, de que o esforço de contingenciamento seja repartido proporcionalmente entre os três Poderes.

Uma outra parte do projeto, grande, é apenas uma parte de definição; é uma parte em que fazemos uma nova definição do que é empenho, do que é liquidação, do que é pagamento, porque, evidentemente, a lei que nós estamos querendo substituir é uma lei de 1964. Então, nesses mais de 50 anos, muita coisa mudou, muitos conceitos avançaram, e precisamos atualizar esses conceitos que ainda fazem parte da Lei nº 4.320.

Um outro ponto importante é a questão do restos a pagar. Hoje, a regra para restos a pagar é muito frouxa. Nós convivemos num País em que temos um Orçamento paralelo. Muitas vezes, se eu for olhar apenas o investimento, eu tenho dois Orçamentos paralelos. Se eu olhar um ministério específico, eu posso ter mais que dois Orçamentos paralelos para aquele ministério específico. Então, a nossa ideia é introduzir mecanismos mais restritivos, não só para a inscrição de despesas em restos a pagar, como também para a manutenção dessas despesas em restos a pagar durante o período de execução.

Por fim, há a questão das emendas individuais, que passaram a ser impositivas a partir da Emenda Constitucional nº 86, aprovada no início deste ano. A própria Constituição exige que essa lei complementar traga algumas definições a respeito desse processo de emendas impositivas. Então, nós colocamos aqui algumas questões, como a questão da impossibilidade técnica, a questão das sanções, enfim. Abordamos esses assuntos porque a Constituição obriga.

Bem, era isso. Quem tiver interesse em conhecer o texto, não só do Substitutivo Ferraço, mas o texto original do Projeto nº 229, do Senador Jereissati, evidentemente está tudo no *site* do Senado.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ricardo Ferraço. Bloco Maioria/PMDB - ES) - Muito obrigado, Dr. Hélio Tollini. Eu é que agradeço a efetiva contribuição que V. S<sup>a</sup> deu, em primeiro plano, ao Senador Tasso Jereissati, na condição de autor. E agradeço também na medida em que fui designado Relator, pelo apoio que V. S<sup>a</sup> tem dado à frente de um grupo técnico de trabalho, para que nós pudéssemos chegar até aqui.

É evidente - o Dr. Dyogo Henrique de Oliveira e o Dr. Tarcísio são os nossos dois secretários executivos, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Secretário Executivo do Ministério da Fazenda - que nós precisamos olhar para essa proposta, primeiro, compreendendo o tamanho da tarefa e o tamanho do desafio, porque ela ousa à medida que altera profundamente o *modus operandi* que moveu, até aqui, não apenas a elaboração, mas a construção e o exercício e o controle das atividades econômicas, financeiras e contábeis da União.

Nós sabemos que a mudança de cultura exige um tipo de engajamento e comprometimento diferente, porque a mudança do *modus operandi* não é um desafio qualquer.

Então, considerando a necessidade de o nosso País dar esse passo, é preciso que nós tenhamos um nivelamento acerca da nossa realidade e do nosso diagnóstico. Qual é o nosso diagnóstico, como chegamos até aqui, e para onde vamos caminhar se nada for feito, e se tudo continuar como está? Ou seja, quais são os instrumentos e os marcos legais que nós precisamos incorporar num desafio como esse, para que nós possamos ter a perspectiva de que, senão meus filhos, meus netos possam ter, como cidadãos, uma realidade melhor? Olhando para o mundo afora, muitos países conseguiram isso. Por que o Brasil não pode conseguir?

Para isso, é necessário que esse tipo de iniciativa, que é uma iniciativa coletiva, do Congresso brasileiro, do Senado primeiro, depois da Câmara, possa ser compreendida como uma proposta de Estado, e não como uma proposta que parte da situação ou da oposição. Não, não se trata aqui de um tema em que nós vamos, de certa forma, caminhar menosprezando e apequenando o seu desafio. Isso seria muito medíocre das partes que estão envolvidas neste debate, considerando, inclusive, a necessidade de compreendermos as mudanças e as transformações.

Então, a contribuição do Poder Executivo e a visão do Poder Executivo - a visão crítica, de colaboração - são importantes, para que esse projeto possa ser de todos nós; possa ser um projeto que tenha, como propósito e sentido, ajudar e contribuir para organizar o ambiente de planejamento, não apenas do curto e do médio prazo, mas também do longo prazo, pelas mudanças que estão sendo consideradas no Plano Plurianual.

É nesse contexto que nós gostaríamos muito de receber as contribuições e as visões não apenas do Dr. Dyogo, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, mas também do Dr. Tarcísio. Quem sabe, a partir daqui, nós pudéssemos até constituir um grupo técnico, para que, juntos, pudéssemos trabalhar essas visões e encontrar uma via que pudesse pavimentar essa nossa expectativa.

A palavra é de V. S<sup>a</sup>, agradecendo muito a sua participação conosco aqui na Comissão de Assuntos Econômicos, Dr. Dyogo Henrique de Oliveira.

**O SR. DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA** - Obrigado, Senador Ferraço. Cumprimento os Parlamentares, Senadores presentes, Senador Tasso Jereissati, demais colegas da Mesa. Começo agradecendo a oportunidade e a iniciativa desta audiência.

O tema é da mais alta relevância. Não é sem motivo que a lei que nós estamos discutindo, a 4.320, tem mais de 50 anos; é uma lei que norteia a elaboração, a execução do Orçamento federal e traz os conceitos básicos, os instrumentos básicos de operação de todo o processo de planejamento e de execução do Orçamento.

Mexer nessa lei é, sem dúvida, um desafio grande e merece todos os cuidados e toda a atenção, inclusive porque precisamos ter a compatibilidade do que for feito com conceitos que estão em outras leis, principalmente na LRF, na própria Constituição. Então, há que se ter toda essa harmonia entre os instrumentos legais, e isso demanda, realmente, muito cuidado e muita atenção.

Nós combinamos aqui uma divisão de trabalhos entre o Planejamento e a Fazenda, de modo que eu vou fazer uma apresentação um pouco mais sobre o objeto ao qual nós estamos nos referindo, e o Dr. Tarcísio vai entrar mais detalhadamente na questão do próprio projeto de lei.

Acho extremamente relevante termos em mente o objeto que está por baixo disso, entender um pouco o que é o nosso Orçamento, como ele está funcionando, para que daqui tiremos subsídios para essa discussão mais objetiva.

A primeira lâmina que trago mostra a composição da despesa primária do Governo Federal em 2014. Vemos que quase 50% do total da despesa do Governo Federal são implementadas através de programas de transferência de renda às famílias, aqui incluindo a Previdência, os outros programas assistenciais, LOAS, os benefícios de transferências - Bolsa Família e outros.

A despesa de pessoal do Governo Federal, incluindo os inativos, que é mais ou menos 50% dessa despesa de pessoal, corresponde a 21% da despesa. A despesa de capital, nosso investimento, é 7,6%, e a nossa despesa corrente, os demais, representa 21%.

Quando considero, do ponto de vista da finalidade, vejo que 67% da nossa despesa correspondem ao conceito de gasto social. Então, acrescentei a despesa de transferência de renda às despesas da saúde e da educação, incluindo a despesa de pessoal dessas duas áreas. Decompondo esses 67%, vemos que a Previdência corresponde a 38% disso; a saúde, a 9,5%; a educação, a 8%; o abono e o seguro desemprego, a 5%; os benefícios de prestação continuada, a LOAS, a 3,8%; e o programa Bolsa Família, a 2,5%. Esse é o nosso conjunto, que estamos chamando de gasto social, e que representa 67% da despesa do Governo Federal.

Quando olhamos a evolução da receita de impostos e contribuições do Governo Federal, vemos uma dinâmica recente preocupante. Saímos de um patamar, no período de 2005/2007, próximo a 16% do PIB, e estamos nos encaminhando para um patamar inferior a 14% do PIB.

As causas desse movimento têm a ver com vários fatores, mas têm a ver também com uma mudança de composição da nossa economia. É sabido que a indústria é um dos maiores contribuintes a título de recolhimento de tributos, e há uma perda, uma redução da participação da indústria na economia.

Quando vemos as receitas previdenciárias, também vemos uma dinâmica preocupante. A nossa receita previdenciária tem, desde 2011, apresentado também uma estagnação em relação ao PIB e uma tendência de queda nos últimos anos mais recentes.

Neste ano, o Governo tem adotado um amplo conjunto de medidas visando ao reequilíbrio das contas, e, basicamente, fizemos um amplo, um forte contingenciamento de despesas, a redução de subsídios, a reforma e a redução de várias despesas obrigatórias, principalmente o seguro-desemprego, as pensões e o abono salarial. Fizemos a revisão de diversas desonerações, a redução de subsídios em programas de crédito e algumas medidas de aumento de receita.

Quando observamos a composição desse esforço, vemos que mais de 80% do esforço fiscal estão no lado da despesa. Nós fizemos R\$82 bilhões em redução, cortes de despesas discricionárias; R\$25 bilhões de redução em despesas obrigatórias e R\$25 bilhões em medidas de aumento de receita, totalizando um esforço de R\$134 bilhões, o que representa 2,3% do PIB. Trata-se de um esforço de grande magnitude e, ao mesmo tempo, um esforço, majoritariamente, pelo lado da redução das despesas.

O que ocorre, no entanto, é que nós temos um sistema de despesas, um conjunto de programas de despesas que tem levado ao crescimento das despesas obrigatórias, que cresceram quase dois pontos percentuais do PIB no período de 2011 a 2016.

As despesas discricionárias, também nesse período de 2011 a 2016, chegaram a ter um crescimento de 0,7% do PIB até 2014. Neste ano, estamos reduzindo 0,7% do PIB, ou seja, voltando para o nível de 4% do PIB, e a projeção do PLOA de 2016 era de manutenção desse nível de 4%. Entretanto, com as novas reduções de despesas anunciadas, deveremos ter uma despesa discricionária de algo em torno de 3,8%, 3,9% do PIB em 2016.

Olhando em valores nominais, a despesa em 2016, prevista no PLOA de R\$250 bilhões já seria inferior ao nível nominal de 2014, e, agora, com essa nova redução, ele será ainda menor.

Em valores reais, nós já estávamos no nível abaixo do nível de 2012. Com as novas reduções, iremos para um nível próximo ou um pouco abaixo de 2011.

A nossa despesa de pessoal tem evoluído de maneira benigna até 2014. Ela saiu de um patamar de em torno de 4,5% do PIB no período de 2006 a 2010, indo para um patamar de 4% do PIB em 2014. Em 2015, ele sobe um pouquinho. Em 2016, deve manter-se próximo deste patamar, de 4,1%, 4% do PIB.

Aqui, a composição do nosso pessoal, em que se observa - e não poderia ser diferente - uma concentração do nosso pessoal na educação e o crescimento da educação na nossa composição. A educação sai de 36% do total de servidores federais em 2010 para 40%. Isso é resultado da ampliação que houve no número de unidades das universidades e institutos federais de formação técnica.

O que nos preocupa bastante é a evolução do déficit da Previdência, que saiu de um patamar de R\$56 bilhões em 2014 para R\$125 bilhões em 2016, ou seja, um crescimento de mais de 100% em apenas dois anos.

A previdência pública não tem um crescimento tão rápido, mas, ainda assim, apresenta um número também preocupante, que é uma projeção de déficit de R\$70 bilhões. Aqui, explicando, o sistema da previdência pública não é um sistema de apuração. Na verdade, ele aparece apenas como despesa.

A receita aqui é uma receita, digamos, projetada do que ocorreria se o Estado também tivesse a contribuição como a contribuição patronal no setor privado.

É também importante mencionar o esforço feito em relação ao PLOA de 2016 em contenção das despesas dos diversos programas de Governo. Vários programas foram revistos, foram alteradas ao longo de 2015 até aqui e, na elaboração do PLOA, já se fez uma redução de cerca de 42% no gasto desses programas, representando uma redução de R\$20 bilhões em relação à despesa projetada desses mesmos programas. Dentre eles, eu cito aqui alguns, mas, na verdade, esse exercício foi realizado sobre todos os programas do Governo Federal.

Outro elemento que chama muita atenção e nos preocupa bastante é que nós temos um Orçamento bastante engessado. É um Orçamento que não tem muito espaço para administração, não tem muito espaço para gestão fiscal. Do total das despesas previstas para 2016, que é de R\$1,2 trilhão, o Governo Federal teria a capacidade de atuar, de diminuir, de gerenciar apenas R\$115 bilhões, o que corresponde a 9,5% do total da despesa, lembrando que, dentro desses R\$115 bilhões, está todo o funcionamento do Governo, estão despesas com programas altamente meritórios, como, por exemplo, as bolsas de estudos, as bolsas de formação de mestres, de doutores, estão as despesas com o funcionamento do dia a dia dos órgãos - energia, água. Todo esse tipo de despesa está dentro dos R\$115 bilhões. E, claro, está dentro disso também todo investimento do Governo Federal, que é hoje majoritariamente representado pelo PAC, num total de R\$42 bilhões.

Eu trago essa lâmina no intuito de mostrar a natureza do que nós imaginamos que deva ser o esforço de modernização e atualização da legislação referente à gestão fiscal. A nosso ver, o caminho a ser seguido é o de trazer mais capacidade de gestão do Orçamento. Hoje, o Governo Federal tem uma capacidade muito limitada de gerenciar o seu próprio Orçamento, uma vez que mais de 90% das despesas estão pré-determinadas pela própria Constituição ou por legislação diversa.

Assim, uma reforma da Lei nº 4.320, a nosso ver, deveria buscar fixar-se nas regras gerais de elaboração e execução do Orçamento, de aplicação nacional, e buscar evitar temas que sejam objeto de revisões constantes. Ela deveria fixar-se naqueles temas permanentes, naqueles conceitos mais perenes aplicáveis à execução e à elaboração do Orçamento.

Deveria garantir espaço para que os entes subnacionais possam legislar sobre suas peculiaridades. Acho que não cabe tentarmos aqui ser exaustivos nessa legislação a ponto de que os próprios entes subnacionais se vejam podados na sua necessidade de adaptar a sua gestão fiscal a suas condições particulares e locais.

Nós deveríamos evitar sobreposições e contradições com conceitos e com disciplinas já estabelecidas principalmente na LRF.

Nós deveríamos buscar resolver os problemas decorrentes da não aprovação da LOA e da própria LDO e, ainda mais, como o Tollini coloca, de usar a receita da LDO para a elaboração do PLOA. Não raro, nós ficamos, até o final do ano, sem a aprovação da LDO. Então, cria-se um sistema sem solução.

Além disso, nós deveríamos nos focar em regras capazes de se adequarem à conjuntura econômica. Refiro-me ao ponto que menciono da capacidade de gestão fiscal.

As receitas do Estado são altamente pró-cíclicas; elas acompanham o ciclo econômico. No entanto, nós temos um sistema em que as despesas não têm nenhum tipo de margem de adaptação ao ciclo econômico. Então, a continuar esse sistema, o Brasil sempre se verá, a cada novo ciclo econômico, em situação semelhante a que estamos vivendo, pela incapacidade do Estado de gerenciar as suas despesas em face da flutuação do ciclo econômico.

Os prazos de tramitação das três leis orçamentárias devem ter uma consistência, principalmente no ano de elaboração do PPA. Acho que foi feita essa tentativa, mas não sei se é exatamente isso. Nós achamos bastante complexa a possibilidade de elaborar o PPA em quatro meses, principalmente nos anos de mudança de mandato. O novo governo teria quatro meses para elaborar um PPA.

A nosso ver, a legislação deveria deixar, o máximo possível, o detalhamento das regras para a LOA e buscar regras claras sobre a questão da instituição e manutenção de fundos, sobre a unificação de conceitos. Hoje, já existem alguns conceitos que são diferentes na Lei nº 4.320, na LRF, na LOA. Então, deveríamos buscar a unificação desses conceitos e a classificação das despesas. Acho que esse é um elemento que merece também uma atenção.

Eu sempre questiono a classificação do custeio. A meu ver, uma despesa de elaboração de um projeto de investimento é despesa de investimento. No entanto, a nossa legislação nos obriga a classificá-la como custeio. E há uma série de outras despesas que eu acho que poderiam ser mais bem classificadas.

Acho interessante e muito desafiadora a possibilidade de criação desse sistema nacional de projetos. Isso vem sendo tentado há algum tempo, mas nós temos 5 mil Municípios e uma quantidade grande de projetos, e a natureza dos projetos é diferente. Dentro do próprio Governo Federal hoje, nós temos sistemas diferentes que são utilizados no Ministério do Transporte, no Ministério da Educação, que têm informações detalhadas sobre os projetos, mas nem sempre essas informações são coincidentes ou são as mesmas.

Não vou me alongar. Quería só colocar alguns temas para discussão.

Agradeço, mais uma vez, a oportunidade e manifesto a satisfação de participar dessa discussão.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Tasso Jereissati. Bloco Oposição/PSDB - CE) - Muito obrigado, Dr. Dyogo Oliveira. Muito obrigado pela sua apresentação bastante importante.

Como não estou desde o início, gostaria de saber se os três já falaram. *(Pausa.)*

Concedo a palavra ao Sr. Tarcísio Godoy, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda.

**O SR. TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY** - Exmo Senador Tasso Jereissati, começo parabenizando V. Ex<sup>a</sup> pela iniciativa de ter apresentado um projeto dessa magnitude.

Agradeço ao Exmo Senador Ferraço pelo convite para participar desta Mesa e parabenizo S. Ex<sup>a</sup>.

Demais Parlamentares presentes, colegas da Mesa, demais presentes, é uma satisfação estar aqui.

Primeiro, nós combinamos, eu e o Dyogo, que ele faria uma avaliação, mostrando as dificuldades do processo de execução orçamentária.

A minha ideia, também na linha do que o Tollini apresentou... A gente, obviamente, tem estudado com bastante intensidade todos os pontos dessa proposição; eu também não vou me ater a todas essas questões, mas vou passar rapidamente.

A primeira questão que eu queria colocar e ressaltar é quão progressista foi, em 1964, a Lei nº 4.320. E dizer que, na nossa visão, o arcabouço institucional que o Brasil tem é bastante bem elaborado e já contém a maior parte das ferramentas e das orientações necessárias para que se possa ter uma elaboração, uma execução e um monitoramento desse nosso processo orçamentário. Por exemplo, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal determina a apresentação de diversos anexos, demonstrando a compatibilidade de todo esse processo orçamentário.

Quando a gente fala da própria execução orçamentária, a Lei nº 4.320 já trazia, lá em 1964, orientações de que o gestor deveria apresentar e aprovar cotas trimestrais, tentando fazer uma compatibilização do processo de elaboração e de execução. E a própria Lei de Responsabilidade Fiscal tem certo nível de afinidade com a Lei nº 4.320; é uma lei que garante, para todos os agentes, que existe um processo claro, transparente. É uma lei que o Congresso Nacional teve uma ousadia muito grande de propor, aprovar e, de uma certa maneira, impondo-se algumas restrições tanto para o Congresso - para o Poder Legislativo - quanto para os demais Poderes.

No monitoramento, eu chamaria a atenção para as demonstrações de avaliação e cumprimento das metas fiscais - não só as avaliações bimestrais como também as quadrimestrais. De fato, como o Dyogo apontou, o nível de crescimento das despesas obrigatórias... O Dyogo colocou lá 6%, que seriam a parcela do nosso Orçamento Fiscal e de Seguridade possível de ser contingenciada. Eu diria que é menor do que isso, porque ainda há despesas de benefícios com os servidores, que também são obrigatórias. Quando se tiram todos os demais gastos, vê-se que, num Orçamento de cerca de R\$1,2 trilhão, menos de 2% são alocativos, permitindo-se ao Poder Executivo retirar recursos de determinada atividade ou ação para outra atividade.

Então, realmente, apesar de um arcabouço institucional bem formulado, completo, a execução do Orçamento, principalmente - como o Dyogo colocou - em momentos cíclicos da economia, torna-se uma tarefa que leva a um nível de risco para o Poder Público, para a União, os Estados e os Municípios, incontrolado.

*(Intervenção fora do microfone.)*

**O SR. TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY** - Está ligado. Alô.

E aí, como destaque para a questão das despesas obrigatórias, eu colocaria a política de ganho real do salário mínimo. A Constituição previa uma periodicidade, e a legislação determinou que essa periodicidade de reajuste fosse anual. A Constituição não previa um prazo específico, mas a legislação determinou que esse prazo fosse anual. A Constituição garantia que, nessa periodicidade, fosse mantido o valor real do salário mínimo, e a legislação determinou que houvesse aumentos reais no salário mínimo.

Então, de fato, esses são dois elementos que, hoje em dia, restringem muito e fazem com que a despesa obrigatória tenha um crescimento bastante destacado.

Nós levantamos algumas alterações na proposta que têm um impacto moderado, alterações na LDO, na elaboração e apreciação da própria LOA, na execução de despesa, classificação orçamentária, contabilidade, controle e avaliação, mas há algumas que acreditamos tenham impacto elevado e que vai ser o foco da nossa apresentação.

Aqui, o desafio é criar uma legislação que, sim, apresente as diretrizes para uma boa execução orçamentária, mas que, também, não perenize regras que possam, no futuro, inviabilizar essa própria execução.

Vamos começar, então, pelo próprio Sistema Nacional de Investimento Público e Bancos de Projetos, Na medida em que acreditamos que é uma proposta interessante, é necessário um grande aprofundamento na discussão desse tema, porque, ao criar esse sistema que traz informações georreferenciadas e um nível de sofisticação que exigirá, como o Dyogo também colocou, com muita propriedade, uma capacidade de gestão muito maior, pode-se estar, também, determinando uma rigidez orçamentária maior ainda, na medida em que se deveriam colocar limites para que os projetos possam fazer parte desse banco, metodologia e todo um sistema que, dependendo da... Nós estamos falando de cidades com mais de 200 mil habitantes. Pegando-se hoje o arcabouço que nós temos, já não há a capacidade de se fazer com que eles atendam a esse nível de exigência. Então, eu acho que é este o desafio: como trazer sofisticação sem dar a rigidez para o nosso Orçamento.

O Plano Plurianual, apesar de ser uma ideia que, aparentemente, simplifica, ao trazer menos informações, também, de certa maneira, conflita com o nível de exigência de se criar o próprio Banco Nacional. Quer dizer, tem-se pouco tempo para criar um plano de governo detalhado para quatro anos, a partir já de um conjunto de informações que deve estar nesse banco informações que, também, por sua vez, vai ser mais sofisticado.

Então, eu acho que essa é uma construção que deve ser feita ao longo desse processo de debate e discussão para evitar, novamente, que se perca a capacidade de tornar a gestão mais fluida. A sugestão que temos nesse aspecto - eu acho que é importante - é aprimorar o anexo de política fiscal, que o Tollini colocou com propriedade, indicando trajetórias de mais longo prazo para o superávit e o endividamento do setor público.

Outro aspecto que a gente julgou relevante destacar é a proposição para regulamentar e conceituar fundos orçamentários e de gestão especial. Aqui, eu queria chamar atenção para um aspecto: a proposta veda funcionamento de fundo de natureza privada em que entes da federação tenham mais dois terços das cotas. Novamente, nós observamos que a reação do processo orçamentário ao engessamento das regras é exatamente tentar criar proteções e silos para permitir que determinadas despesas possam ocorrer.

Então, observamos que se enrijece o Orçamento, e o Estado começa a criar fundo de garantia de investimento, fundo de garantia à educação, fundo de garantia à construção naval. Então, na verdade, ele acaba tornando aquela peça orçamentária, pelo nível de rigidez dela, uma peça mais próxima da ficção. Na vida real, é preciso fazer gestão, fazer os pagamentos, e quando se percebe que não há a capacidade de fazer esse tipo flexibilidade, criam-se novas situações para ganhar essa flexibilidade.

Então, ao vedar funcionamentos de fundos de natureza privada, ao permitir que eles só tenham cinco anos de existência, ao caracterizar como fundos de capitalização, é preciso tomar as devidas cautelas para não tornar o Orçamento ainda mais rígido do que hoje ele se apresenta.

Na questão da dívida pública, eu acho que há um ponto mais conceitual na definição do refinanciamento e amortização da dívida pública. O art. 22 traz a possibilidade de se considerar receita da emissão de dívida para amortização. Na verdade, quando se emite um título, essa receita, quando utilizada para pagamento de dívida, não é uma amortização, e, sim, um refinanciamento da sua dívida. São questões que já foram incorporadas às discussões conceituais ao longo desses anos de exercício da legislação e que, portanto, também devem ser consideradas.

Ainda em relação à questão da dívida, obviamente há de se excetuar, naquela hipótese de a LOA não ter sido aprovada até o final do ano, o próprio pagamento do serviço da dívida e da sua rolagem, sob pena de, por questões mais de tempo e de tempestividade, se acabar tendo uma situação de *default* da dívida.

Sobre o conceito de dívida também, acho que é necessário ter-se uma compatibilidade e uma convergência entre os conceitos que já se apresentam na Lei de Responsabilidade Fiscal para se evite dualidade de conceitos, e que, a partir de uma nova legislação, se criem situações não desejadas.

E também é importante sempre pensar na rolagem da dívida do Tesouro Nacional e tomar as cautelas necessárias para não modificar o que já está consolidado da nossa Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro aspecto para o qual eu gostaria de chamar a atenção está no título sobre contabilidade pública. Aqui, eu acho que necessitaríamos de uma aproximação maior do Ministério da Fazenda com o próprio Conselho Federal de Contabilidade e toda assessoria do Senado e da Câmara. Aqui, nós temos uma situação interessante. Temos hoje a receita-caixa, e a despesa é apropriada orçamentariamente mais ou menos por competência. Então, fecha-se um orçamento em que se prevê uma arrecadação-caixa no último dia do ano e só se vai saber quanto arrecadou, de fato, dois ou três dias depois. Mas a despesa é considerada despesa empenhada.

Quando se tenta conciliar isso com a própria execução financeira do Orçamento, surgem algumas dificuldades, e, novamente, a rigidez como é tratado o tema acaba gerando uma oportunidade de se transformar parte daquela despesa orçamentária num ano numa pressão de caixa do próximo ano, que são os famosos restos a pagar.

Nós ainda temos os restos a executar. Para aproveitar o Orçamento de determinado ano, empenha-se uma despesa, mesmo que não haja previsão de toda a programação dessa despesa, para se poder, no exercício seguinte, emitir as ordens de serviço e, assim, dar consequência e garantir o seu Orçamento.

Adicionalmente, em um determinado exercício, são dois orçamentos: o Orçamento que você está autorizado a executar e o Orçamento de restos a pagar, o que é considerado uma despesa extra-orçamentária.

Esta questão eu acho que talvez seja um dos temas mais importantes: como compatibiliza"? No meu primeiro eslaide, eu mostrei que nós temos aqui um *framework* interessante de elaboração orçamentária, execução orçamentária e monitoramento. Mas como compatibilizar esse arcabouço com a contabilidade pública, para que a própria contabilidade pública já consiga enxergar?

E, aqui, vem uma sugestão de se trabalhar com a parte da despesa que é a liquidação, de tal sorte que, ao liquidar, eventualmente já se fizesse um provisionamento, com todos os impactos fiscais dessa liquidação. Portanto, haveria maior proximidade entre a execução orçamentária e a execução de caixa.

Eu acho que hoje esse é um dos problemas que, bimestralmente, quando se vai elaborar o Orçamento de avaliação, nos leva àquela celeuma de como contingenciar o Orçamento. No entanto, na verdade, o resultado deve ser apurado por caixa. Eu acho que esse é um problema que tem de ser enfrentado.

E, finalmente - talvez seja tão importante quanto essa compatibilização -, eu acho que um dos maiores desafios do setor público é a sua capacidade de avaliar. Você não consegue avaliar aquilo que você não mede. Então, nós temos que ter indicadores de medição, de apropriação de custos, para poder avaliar e consertar, como o Dyogo mostrou aqui, a rota de alguns programas que são importantes.

Nós mostramos aqui, na primeira parte da apresentação, que mais da metade do Orçamento é transferência de renda. Eu diria que é um imposto negativo. Então, quando se fala da carga tributária no Brasil, olhando-se a carga líquida, considerando o imposto negativo, temos uma outra visão.

Então, é preciso ter capacidade de avaliar a eficiência de cada um desses programas, porque, se esses programas estiverem atendendo... Vamos pegar um programa que já foi bastante estudado, como o Programa Bolsa Família, que é focalizado e que traz, de fato, inserção e que traz benefícios para a sociedade. Podem-se, eventualmente, preservar esses programas.

Outros programas que sejam avaliados e que não tenham a mesma focalização e que não tenham os mesmos resultados, esses devem ser revisitados, como nós fizemos este ano. Revisitamos diversos programas, revisitamos o Fies, revisitamos o Ciência sem Fronteiras. Então, a capacidade do Poder Público de fazer avaliação eu acho que é uma das questões que deve ser bastante enfatizada.

Eu resumiria, então, a apresentação, dizendo que, do ponto de vista de arcabouço institucional, eu acho que o Brasil tem um arcabouço institucional forte, bem aparelhado. Falta mais exercício, falta exercitar um pouco mais as ferramentas que esse arcabouço institucional tem, como, por exemplo, criação de nova despesa. A Lei de Responsabilidade Fiscal já determina, nos arts. 14, 15 e 16, que deve ser indicado ou a redução de despesa ou a fonte de receita para determinado aperfeiçoamento ou criação de novo programa.

E percebemos diversos programas sendo criados ou por proposição do Legislativo, ou às vezes até por proposição do próprio Executivo, em que, se tivéssemos uma ferramenta mais apropriada, certamente seria possível aproveitarmos, com maior eficiência, o nosso Orçamento.

Senador Tasso, muito obrigado. Demais colegas, fico à disposição.

**O SR. PRESIDENTE** (Tasso Jereissati. Bloco Oposição/PSDB - CE) - Obrigado, Tarcísio Godoy, por sua explanação, que, com certeza, vem contribuir muito para esta discussão que estamos tendo.

Passo a palavra ao Fernando Motinho, Consultor de Orçamento e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

**O SR. FERNANDO MOUTINHO** - Sr. Presidente, senhores presentes, obrigado. Agradeço em nome da Consultoria o convite.

Vendo, inclusive, as restrições de tempo que temos aqui, vou desenvolver muito rapidamente este papel que a Consultoria tem de elaborar conceitualmente e de desenvolver instrumentos totais ou parciais para implementação de projetos ou de iniciativas parlamentares.

Vou fazer uma avaliação de alguns tópicos muito breves, de natureza geral, em que se insere o projeto, e aí entrar na discussão de alguns pontos importantes ou de alguns pontos centrais do projeto, o que parece que é a melhor contribuição que podemos dar aos objetivos desta audiência.

Hoje, como o Secretário disse, temos uma institucionalidade bastante ampla, bastante variada, mas uma institucionalidade desconexa, dispersa, fragmentada.

Então, esta lei é uma necessidade há muito tempo sentida. Definitivamente, essa ausência pesa sobre a economia, sobre a Administração Pública.

E essa ausência não é gratuita, não é casual, não é por dificuldade técnica. Desde a Constituição, pelo menos 14 projetos, que é o que já temos mais ou menos mapeados, foram formulados.

Possivelmente, a ausência ou a omissão legislativa não se deve a uma omissão de trabalho. Deve-se basicamente a que cada um desses itens, cada um desses temas interligados que uma lei dessas tem de tratar, gera uma constelação de interesses que defende o *status quo*. E cada grupo desses - planejamento, execução orçamentária, contabilidade e controle - vai ter uma constelação diferente de interesses, uma rede diferente de interesses, que age no sentido de vetar determinados avanços.

Então, o desafio não é só técnico; é um desafio político central. As escolhas feitas neste momento vão ter implicações enormes para se romper.

O projeto, na verdade, o Projeto nº 229, condensa... Houve 14 projetos anteriores, mais alguns recentes do Senador Tasso, do Senador Casagrande, do Senador Raimundo Colombo. Há alguns projetos de lei geral e outros projetos que tratam de temas correlatos, que também colocam coisas relevantes em relação à transição governamental, à contabilidade criativa, à gestão de obras.

Então, de alguma maneira, esse projeto e o substitutivo estão chamando para si todo o conjunto de discussões ou de temas ou de problemas que surgiram posteriormente.

De que o projeto não deve tratar? Aí já começo a discutir itens. Não deve tratar de regras fiscais. O Tollini já apontou isto - corretíssimo: não deve tratar de regras fiscais. E penso que não deve tratar de controle externo.

O controle externo é uma questão formal; quer dizer, em que medida há uma reserva de iniciativa do próprio Tribunal de Contas? No entanto, as duas têm uma mesma razão. Estamos vivendo um momento de crise, em que gestores, legisladores estão pressionados pela cobrança da execução das regras que já existem.

No momento em que a gente abrir uma tramitação legislativa que se proponha a alterar regras fiscais ou que se proponha a alterar regras de exigibilidade e aplicabilidade de controle, a gente está abrindo a porteira para que essas regras sejam, em vez de aperfeiçoadas, demolidas.

Então, não só conceitualmente, mas estrategicamente, é adequado não tratar de regras fiscais ou no mínimo do mínimo do mínimo possível. Esse é um grande acerto do projeto.

Penso também que alguns artigos que tratam de controle externo, pela mesma razão, também não deveriam entrar. É perfeitamente possível tratar de controle, falando de controle interno, de controle administrativo e, no máximo, de colaboração que a Administração Pública deve ter com o controle externo.

Isso aqui é uma lei procedimental. Existe sempre, nessa discussão: "Ah, tem de ser uma lei geral, uma lei conceitual, uma lei de princípios".

Na verdade, é o "momento Willy Coiote": ele sai correndo e, quando chega ao abismo, ele vê que chegou ao abismo e cai. Se a gente não fizer uma lei procedimental - claro que respeitando, no máximo possível, a economia de procedimentos -, se não for feita uma lei procedimental, se não for feita uma lei que defina o processo, que defina com segurança o processo, vai-se chegar ao fim e não se vai atingir resultado algum. Então, não adianta agora chegar e criar mais regras fiscais, mais objetivos, mais intenções, sem se dar um processo bastante amarrado, mas, claro, sem formalidades desnecessárias, para que seja. Então é uma lei procedimental. O substitutivo do Projeto nº 229 segue isso e segue corretamente.

Eu vou começar a tratar agora de pontos específicos da lei. O projeto se integra com a LRF.

Quando eu falo do projeto, falo do substitutivo e também do projeto do Senador Tasso, que foi bastante mantido.

Ele se integra com a LRF, contempla um mínimo possível de regras procedimentais para definir esse núcleo de processo. Eu apenas acrescentaria, apenas colocaria uma lacuna: o processo se dobra à realidade atual de um orçamento supostamente autorizativo, porque não está na Constituição ou em ponto algum, e se limita a regulamentar com detalhes o que foi feito na Emenda Constitucional nº 86. Acho que essa talvez seja a maior fragilidade. Isso nos deixa entre um orçamento impositivo, entre uma execução acrílica de uma fração pequena do orçamento e uma liberdade quase absoluta, uma discricionariedade quase absoluta, uma imprevisibilidade quase absoluta para a gestão.

Eu entendo - e aí tudo aquilo que eu coloco aqui, um projeto desejável, a gente tem já, de alguma forma, soluções desenvolvidas -, eu entendo que esta seria a grande oportunidade para se reconhecer que, na Constituição, o orçamento é a fixação da despesa, é um artigo literal da Constituição. Portanto, tudo é impositivo, todo o orçamento, como programa de trabalho, deve ser perseguido e tratado com os controles de contenções fiscais e mecanismos prudenciais. E se há alguma coisa na LRF que poderia ser, de alguma forma, desenvolvida, seriam esses mecanismos prudenciais vinculados, previsíveis, predeterminados, que poderiam ter uma periodicidade menor, poderiam - basicamente, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - ter procedimentos para lidar, no fluxo de caixa, com as despesas obrigatórias, que foram tão abordadas aqui. Então, essa é uma lacuna.

Continuar com o contingenciamento discricionário, imprevisível e com uma regulamentação de impositividade de apenas 1,2% da receita corrente líquida é perder uma grande oportunidade, é deixar o trem da história passar nesse sentido. Quer dizer, a gente poderia ganhar muito mais em previsibilidade, em controle fiscal trabalhando uma solução em que se fizesse controle fiscal ao mesmo tempo de um orçamento como programa de trabalho inteiramente impositivo. Existem soluções para isso. Talvez não estejam completas, certamente vão precisar de muito mais discussão, mas isso é possível.

Em relação ao encaixe temporal dos instrumentos de planejamento e orçamento, vinculando-os a um mandato de Chefe do Executivo, a gente concorda inteiramente com algumas sugestões de pequenas mudanças, mas, basicamente, parece que, dentro desse *trade-off* que existe na formulação dos prazos de PPA, LDO e LOA, está-se aqui diante... O projeto já levanta a solução ótima, a solução que maximiza o valor líquido.

Em relação ao planejamento, o substitutivo traz a incorporação de uma tecnologia que é, talvez, o máximo de tecnologia de gestão fiscal que se desenvolveu no mundo, que é o cenário orçamentário de médio prazo, como o Tollini apontou. Talvez só a sugestão, ou a ideia de que esse cenário pudesse ser no próprio PPA, para não ser uma coisa deslizando ano a ano na LDO, esse cenário de quatro a cinco anos. E, sobretudo, o mais crítico, é que, de alguma maneira - e eu não vejo isto no substitutivo -, esse planejamento fiscal, esse cenário fiscal precisa, de alguma maneira, vincular a lei orçamentária e os demais instrumentos legais que criem obrigações. Então, não adianta nada eu criar um cenário fiscal e poder criar obrigações legais ou poder criar programas de governo que desrespeitem esse cenário fiscal. De alguma forma, é preciso que se feche um pouco mais a possibilidade de essa moldura fiscal ser alterada unilateralmente por conta de lei orçamentária ou por conta de outros planos ou leis de governo.

Como é que se passa aqui, por gentileza?

Passa, Guilherme, por favor!

Pode tocar, Guilherme, na medida em que a gente vai passando.

Em relação à estrutura orçamentária, eu acho que o substitutivo avança, mas há alguns pontos que mereceriam também inclusão: fundos de incentivos, transferências para fundos constitucionais... Eu coloco aí o Sistema S - vamos pegar na ferida, não é? -, mas não só no Sistema S, mas também a arrecadação de Fundo de Participação de Estados e Municípios como dedução da receita, apenas aquilo que a União arrecada e transfere. Não estou propondo colocar o orçamento do Sistema S dentro do Orçamento da União, mas aquela parcela que a União arrecada via Receita Federal e transfere, isto sim, é receita de despesa pública.

Incluí também, o que se faz hoje, a tal da colocação direta de títulos. Ou seja, toda despesa pública, inclusive aquela custeada com títulos públicos, com entrega de títulos públicos, por exemplo, para capitalizar empresas estatais, seria incluída também no orçamento.

Em relação ao Orçamento de Investimento, o projeto mantém a moldura atual de, simplesmente, uma listagem de investimentos em bens permanentes. Essa moldura de Orçamento de Investimento hoje não serve para nada! Ela não tem função gerencial, econômica ou política alguma. Nossa sugestão é que esse Orçamento de Investimento seja transformado em um mapa das relações econômico-financeiras do ente com as suas controladoras, com suas empresas controladas. Aí estão envolvidos contratos sem licitação, participação acionária, concessão de empréstimos e financiamentos e todas as relações que o ente tenha como controlador em relação àquela empresa independente.

Certamente, isto não cabe à União. A União não faz, parcialmente, mas Estados e Municípios fazem. Não cabe eu chamar, eu colocar no Orçamento de Investimento e retirar da disciplina do Orçamento Fiscal aquelas empresas que sejam apenas formalmente independentes. Eu me refiro, por exemplo, às Companhias Docas, cujas despesas são, basicamente, custeadas por participação acionária da União. Ou seja, a exclusão do Orçamento Fiscal. As Companhias Docas dependem, financeiramente, fundamentalmente, de participação acionária da União para pagar até passivo trabalhista. Ou seja, a exclusão da disciplina do Orçamento Fiscal e inclusão no Orçamento de Investimento, que é muito mais livre, e que permite dar a empresa uma liberdade quase que absoluta de seu funcionamento deve ser restrita àquelas empresas que, efetivamente, vivem das suas receitas auferidas em mercado livre. O conceito de estatal dependente da Lei de Responsabilidade Fiscal é muito limitado, não pega situações... Um exemplo é o BNDES. Alguém vai dizer que o BNDES é uma estatal independente que vive das operações de mercado. Haveria dificuldades de colocar o BNDES porque você tem dificuldade de orçar instituições financeiras, mas esse é um exemplo bastante típico de instituição que precisaria de um controle, de um mapa de registro muito maior ou muito mais intenso.

Enfim, um reposicionamento do Orçamento de Investimento em sua composição, reduzindo-se um pouco em relação à situação atual para abrigar apenas empresas que tenham, efetivamente, independência econômica, autonomia econômica, não apenas jurídica e formal, e sobre o seu conteúdo.

Em relação à elaboração orçamentária, com certeza, a inclusão da despesa realizada mediante colocação direta de títulos. É claro que existem operações que são extraorçamentárias legitimamente: emissão de moeda, antecipação de receita orçamentária. Há, no máximo, as operações do Tesouro para rolagem de carteira para gestão de carteira para troca de prazos e taxas e as operações com o Banco Central. Você poderia até imaginar que não faz sentido essas daqui passarem pelo ritual orçamentário e pela informação orçamentária.

Agora, qualquer outro tipo de emissão de dívida pública, inclusive as que foram intensamente utilizadas nos últimos anos para fazer operações tipicamente fiscais, de fomento industrial de capitalização de empresas estatais, essas, ainda que não gerem caixa, devem ser, sim, colocadas sob a disciplina orçamentária.

O substitutivo coloca, também adequadamente, a obrigação de incorporar no Orçamento e de executar os fluxos financeiros que vêm do resultado do Banco Central, mas ele não tem, e nós também ainda não temos, uma solução para saber como compatibilizar resultados que são lucros contábeis do Banco Central, que vem de valorização de reservas, etc., com essa determinação legal de que esse fluxo seja financeiro. Então, ainda há aí alguma lacuna de regulamentação nessa caracterização das receitas e despesas decorrentes do resultado positivo ou negativo do Banco Central.

Com relação à execução provisória - no caso, foi levantada aqui a questão da não execução de lei orçamentária, da não aprovação de lei orçamentária -, é um grande avanço que ela seja colocada na lei permanente. Ela é crucial. Estados e Municípios, em geral, não têm essa regra e ficam desamparados quando isso não acontece. O artigo do substitutivo ainda tem algum tipo de imprecisão. A gente pode, depois, pensar em melhorar um pouco, colocar isso um pouco mais precisamente. Mas o substitutivo avança nesse sentido.

Em relação às reestimativas, usar só a receita prevista na LDO, é razoável. É razoável. Faz sentido. Não acredito, particularmente, que vá ter um grande efeito macroeconômico - esses valores não são tão grandes -, mas melhora a estrutura de incentivos. É positivo. O que, eventualmente, precisa ser colocado, ser considerado nisso é parametrizar essa estimativas. Ou seja, se a LDO é feita com um dólar a tanto, o dólar vai variar para cima e para baixo, o preço do petróleo

vai variar para cima e para baixo. Aí não se trata de reestimativa discricionária ou arbitrária, mas, sim, de uma elevação da precisão. Então, faz sentido que a LDO coloque uma previsão de receitas, mas essa previsão, de alguma forma, é parametrizável por algumas variáveis: dólar, inflação, que, à época da apreciação da LOA, são mais conhecidas e mais precisas do que na época anterior. Então, essa seria, talvez, a única retificação que a gente poderia propor nesse ponto.

Em relação a mudar a competência da CMO, das comissões permanentes... Aí, claro, tudo que a gente fala de emenda e tramitação orçamentária está sempre numa linha cinzenta do que é iniciativa privativa legislativa, do que é por resolução e do que é por lei complementar. Eu acho que mudar competências de comissões, de alguma forma, estaria um pouquinho além dessa zona cinzenta. Não sou contra, no mérito, não. Acho razoável. Mas seria um pouco criar uma aresta naquilo que não é necessário.

O Sistema Nacional de Investimentos Públicos, o Banco de Projetos toca no essencial. Todas as regras do Banco de Projetos são razoáveis, positivas, um avanço. E ele toca no essencial, que é simplesmente fazer um Banco de Projetos, fazer um cadastro de obras. Isso é implementável. Ou seja, ninguém vai dizer que não há tecnologia para fazer um cadastro de obras. É um trabalho administrativo necessário, e o substitutivo tem isso, o projeto já continha isso. Então, isso é um grande avanço. Há vários projetos aqui tramitando com essa finalidade específica. Então, isso traz, sim, algum tipo de avanço.

Ou seja, ninguém pode dizer que não há tecnologia para fazer um cadastro de obras. É um trabalho administrativo necessário, e o substitutivo tem isso, o projeto já continha isso. Então, isso é um grande avanço. Há vários projetos aqui tramitando com essa finalidade específica. Então, isso traz, sim, algum tipo de avanço.

Em termos de sugestão, há uma omissão no projeto, das propostas dos Poderes, discussões que sempre acontecem sobre o Judiciário. Há que se criar alguns critérios mais precisos para dizer o que pode ser alterado pelo Executivo na consolidação da proposta dos Poderes. Ou, mais do que isso, quando não houver na LDO parâmetros, quais seriam os parâmetros gerais para as propostas dos Poderes autônomos. Isso já foi problema na União. Nos Estados e Municípios, isso é um problema trágico, extremamente difícil.

Há alguns pequenos acréscimos em relação à modificação do Orçamento. O projeto tem, em parte, um limite. Ele coloca que a LDO pode alterar o limite em que a Lei Orçamentária permite ao Executivo fazer créditos suplementares, cancelar e ampliar dotações. É necessário, penso eu, fazer um limite incondicional. Eu levanto aí 25%, mas pode ser algum outro limite. Na União, isso não é problema; nos Estados e Municípios, é muito significativo. Os limites são fixados em valores muito altos, deixando ao Executivo a possibilidade de praticamente reescrever o Orçamento a seu talante.

Em relação à reserva de contingência, também, há uma sugestão de que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem objetivos nítidos, riscos e eventos fiscais imprevistos, eventos fiscais contingenciados. Ela tem uma finalidade específica de imprevisibilidade da lei da reserva de contingência. Eu acho que seria importante. Não vejo o substitutivo contemplar essa restrição para a finalidade.

Por fim, alguma coisa que não é mais muito problema, mas que foi até há pouco tempo na União, a exigência de que seja demonstrada a imprevisibilidade do crédito extraordinário, para que não haja abuso desse instrumento.

Então, voltando àquilo que eu mencionei no início em relação à execução, é necessário, penso eu, a vedação clara ao uso da programação financeira do decreto de contingenciamento como o que ele hoje é, um instrumento de simplesmente *impoundment* ou contenção unilateral da despesa.

Existem regras. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a limitação de movimentação e empenho, vinculada com pré-condições, com calendários, para a contenção fiscal em função da frustração de receitas ou elevação de despesas obrigatórias. Então, é preciso, penso eu, talvez, desenvolver esse mecanismo, mas, definitivamente, vedar ou retirar do ordenamento jurídico a possibilidade de uma alteração unilateral, de uma contenção unilateral discricionária por parte do Executivo, que gera imprevisibilidade e que gera mais desconfiança, em termos de resultado fiscal, do que essa suposta prudência fiscal que deveria demonstrar.

Já me encaminhando rapidamente para o final, eu acho que há uma fragilidade no núcleo dos procedimentos orçamentários, uma segregação clara no atual empenho do que é reserva de recursos orçamentários e do que é constituição da obrigação da União. De alguma maneira o Tollini mencionou... É preciso abrir o empenho e dizer o que é simplesmente um ato orçamentário de reservar os recursos, de reduzir as dotações disponíveis, e o que é o ato que gera a obrigação. No substitutivo, já se esboça alguma coisa nesse sentido, mas sem uma clareza, sem um corte taxativo.

Empenhado, liquidado. Despesa comprometida é aquilo que há obrigação... Houve a constituição de uma obrigação do beneficiário do crédito. Hoje, a regra do empenho permite que se faça qualquer coisa. "Ah, eu quero transferir para o Município". O Decreto nº 93.872 diz que, se houver interesse da União em manter o crédito, então se pode empenhar. Então, ao fim do exercício, o que foi gasto - eu acho que isso contribuiria muito para essa compatibilização orçamentário-financeira para a qual apontou o Secretário -, é registrado como despesa empenhada apenas aquilo que, efetivamente,

constitui um direito do credor, sujeito ou não à prestação do serviço. Assim, nesse ponto, para você fazer isso, é preciso fazer vários incisos, uma descrição bastante detalhada.

Isso permitiria reduzir o que ele falou sobre restos a executar ou restos a fazer, que hoje estão se acumulando. Boa parte desse estoque de restos a pagar hoje é fictício, não é dívida, não é exigibilidade. Então, a inscrição em restos a pagar deve ser muito mais limitada, e aí o substitutivo vai até um certo ponto, mas não vai até o fim.

Uma outra ideia, uma outra proposição, a ideia de amarrar o restos a pagar, a inscrição, a disponibilidade de caixa por fonte é correta, é positiva. Uma outra amarração deveria ser, penso eu, a obrigatoriedade de que a reserva de contingência contemplasse o valor de todos os restos a pagar efetivamente inscritos. Isso seria uma forma de compatibilizar, de reduzir a discrepância entre a execução financeira e a execução orçamentária.

Claro que há um problema de estimativa. Ao fazer o orçamento, você não sabe exatamente quanto vai ser inscrito, mas, ao menos, a melhor estimativa possível dos restos a pagar pode estar como um acréscimo na reserva de contingência para impedir que os recursos financeiros sejam utilizados como *float*, para impedir que os restos a pagar sejam utilizados como *float*, como são hoje. Ou seja, esses seriam aperfeiçoamentos pontuais a partir da estrutura do substitutivo.

Também, com relação à contabilidade, o substitutivo faz uma coisa bastante correta, que é delegar o máximo possível às normas técnicas de contabilidade, uma tecnologia está se desenvolvendo no mundo inteiro, de maneira bastante rápida, de maneira bastante extensa. É correto aqui ser minimalista em termos de regras legais.

Agora, é necessário que se fechem muitas brechas legais na evidenciação de resultados fiscais. Eu dou um exemplo, mas são vários. O mais importante é listar os ativos e passivos, receitas e despesas, em qualquer elaboração, seja contábil, seja de resultado fiscal, seja de desempenho, em função da liquidez medida em termos do prazo da maturidade do custo de oportunidade, que seria a liquidez em termos da maturidade da dívida pública mobiliária federal, listar obrigações em aberto, situações, passivos a descoberto.

Ou seja, há uma série de pequenas, pontuais e bastante práticas brechas que hoje a escrituração fiscal, orçamentária e contábil abre e que têm sido usadas para fazer contabilidade criativa em proporções significativas. Por exemplo, chamar, equivaler ou dar o mesmo tratamento, na escrituração contábil ou fiscal, da compra de reservas, chamar isso de uma despesa financeira - aquisição de reservas internacionais -, ou do empréstimo para o BNDES, TJLP mais 2%, com vencimento em 18 anos, que é um caso típico. São, evidentemente, ativos bastante diferentes em relação à liquidez, em relação à segurança, que hoje estão agregados em qualquer desses demonstrativos.

Então, é preciso, no âmbito da contabilidade, criar algumas restrições, algumas regras de evidenciação mais fortes.

Com relação ao último ponto, com relação ao controle, há vários tópicos. O projeto vai na direção muito correta, mas há uma pendência que é a transição governamental. De alguma forma, qual é a responsabilidade...

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Dr. Fernando Moutinho, só peço que conclua a sua exposição, porque ainda temos o Dr. Marcos José Mendes e Senadores querendo fazer alguns apartes, para aproveitarmos bem o tempo. Há gente que ainda vai para o Conselho Monetário Nacional hoje.

**O SR. FERNANDO MOUTINHO** - Ou seja, um capítulo que regule as responsabilidades na transição entre um governante que entra e um governante que sai. Na União, não há problema, está muito bem regulamentado, mas nos Municípios é trágico.

Por fim, em relação à transparência, o projeto coloca, sim, um rol extenso de informações que têm que ser publicadas, mas é a oportunidade de enfrentar também a questão do sigilo tributário, do uso de recursos públicos mediante empréstimos com fundos oficiais ou incentivos fiscais. Basicamente, a ideia de que não se possa conceder esse tipo de benefício sem a anuência do beneficiário para que as informações relativas ao benefício sejam publicadas. Então, dessa maneira se garante que essa aplicação de recursos públicos terá necessária transparência sem modificar a legislação de sigilo bancário.

Agradeço a paciência e peço desculpas se excedi o tempo, Senador.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Dr. Fernando Moutinho. Passo a palavra agora ao Dr. Marcos José Mendes, Consultor Legislativo do Senado Federal.

**O SR. MARCOS JOSÉ MENDES** - Presidente Delcídio, Senador Ferraço, Senador Jereissati, todos colegas presentes, em primeiro lugar, gostaria de dizer que, em 20 anos de Senado Federal, esse é um dos melhores projetos que eu já li. Eu gostaria de parabenizar a equipe do Senador Ferraço e do Senador Jereissati porque o projeto é muito bom, tecnicamente muito bem elaborado e muito oportuno.

O que eu gostaria de enfatizar aqui é ver qual é a finalidade desse projeto, para que ele serve e para que não serve.

O Secretário Dyogo mostrou aqui a preocupação dele com a rigidez da despesa, 90% da despesa é rígida. Esse projeto vai resolver isso? Não vai. O que vai resolver o problema da rigidez da despesa é uma reforma da Previdência, é uma reforma do sistema de reajuste do salário mínimo...

Foi dito que a despesa é pró-cíclica, que cresce com as receitas e que, na hora em que a receita cai, a despesa continua crescendo. Esse projeto vai resolver isso? Não vai. O que vai resolver isso é uma revisão das regras das despesas em saúde, educação e previdência social. São reformas profundas que precisamos enfrentar e que não é esse projeto que vai resolver.

O que esse projeto vai resolver? Esse projeto vai acabar com o velho bordão de que o Orçamento no Brasil é uma peça de ficção.

Por que se diz que o Orçamento no Brasil é uma peça de ficção? Porque a estimação da receita do Orçamento, que é o principal parâmetro do Orçamento, quanto dinheiro nós temos para gastar num ano, é uma brincadeira. Vem uma receita X, já superestimada, o Congresso joga para X mais Y, superestimando ainda mais. E isso tem sido conveniente para os dois lados. Tem sido conveniente para o Congresso porque o Congresso consegue, ao superestimar a receita, colocar mais despesas do seu interesse e tem sido conveniente para o Executivo porque dá uma desculpa para o Executivo contingenciar a despesa e de, na hora de contingenciar, escolher o que quer contingenciar e em que quer gastar. Ao fazer isso, o Executivo distorce totalmente o processo orçamentário. O processo orçamentário do lado da despesa é a fixação das prioridades nacionais. Quando o Executivo fala o que vai e o que não vai, ele transforma em prioridades dele o que seria prioridade nacional.

Então, esse projeto é fundamental ao criar uma regra crível e bem amarrada de estimativa da receita. Ao fazer isso, ele reduz essa possibilidade de o Orçamento ser uma peça de ficção.

O outro motivo pelo qual o Orçamento é chamado de peça de ficção é a forma como lidamos com o investimento público, que parece uma piada. Quando você vai fazer uma ponte no Brasil hoje, e essa ponte dura cinco anos para ser construída, o gestor da obra de construção dessa ponte vai ter que lutar durante cinco anos para botar o orçamento lá. No primeiro ano ele tem um orçamento e faz a fundação da ponte. No segundo ano ele tem um orçamento e faz as alças de acesso à ponte. No terceiro ano ele descobre que tiraram o orçamento dele para começar outra obra. E a obra da ponte fica pelo meio do caminho. E não é por outro motivo que temos, no Brasil, obras inacabadas, obras que estouram seus orçamentos, obras que, em vez de durarem três anos, duram sete anos.

Então, na hora em que você cria o Sistema Nacional de Investimento Público... O que é esse sistema? Ele começa no processo de elaboração do projeto, que é outro problema que temos. Nós começamos obras só com projeto básico. Na hora em que se vai transformar esse projeto básico em projeto executivo, durante a obra, a empreiteira descobre que aquele projeto básico está malfeito. Aí, precisa de um aditivo, o custo aumenta. Então, esse Sistema Nacional de Investimento Público começa com a seguinte regra: só entra no banco quem tiver o projeto executivo pronto. Você cria um *pipeline* de projetos, uma ordem de projetos. Obviamente, trocou o governo, pode trocar a ordem desses projetos, mas só pode executar aquilo que está dentro do banco de ordem. Bota ordem na história.

O Secretário Tarcísio afirmou aqui que isso pode aumentar a rigidez do Orçamento ao fazer com que se obrigue a execução de tal investimento. Ninguém está obrigando a execução de investimento nenhum. Só se está dizendo o seguinte: como os investimentos que estão aqui são esses e a receita já está tolhida e devidamente limitada para um processo coerente de estimação da receita, só vai se fazer obra para a qual haja dinheiro, em vez de se fazer o que se faz hoje, de, no meio da obra, cortar porque precisa contingenciar e largar o investimento malfeito pelo meio do caminho.

O terceiro ponto que me parece muito importante nesse projeto é que ele cria um horizonte de médio prazo. Hoje, respiramos a curto prazo na execução do Orçamento. É contingenciamento em cima de contingenciamento em cima de contingenciamento, e não se consegue olhar 2016, 2017. O que se está propondo aqui é um plano de médio prazo em que se delimite claramente o espaço fiscal. O que é o espaço fiscal? Dado que já comprometi meus recursos com a despesa rígida A, com a despesa rígida B e com a despesa rígida C, só me sobrou essa quantidade de dinheiro. E, com essa quantidade de dinheiro, o que posso fazer são esses três projetos. Acaba essa história de botar um monte de projetos e, depois, correr no Ministério para tentar viabilizar o meu projeto em detrimento do projeto do outro, o que tira a transparência do Orçamento. Ninguém sabe o que vai ser executado e o que não vai ser executado.

Por fim, existem importantes modernizações nos instrumentos de contabilidade e de controle e um salutar mecanismo de prevenir o excesso de empenho de despesas que geram restos a pagar abusivos. E cria-se um orçamento paralelo, que foi expressão usada pelo Secretário Tarcísio.

Então, temos que ver esse projeto dentro do universo em que ele pode trabalhar. Ele não vai resolver o problema fiscal brasileiro, que é grave. Nós estamos num modelo fiscal que está falido. Nós precisamos fazer uma reforma da Previdência.

Nós precisamos resolver o problema do salário mínimo. Nós precisamos resolver o problema da despesa obrigatória. Mas nada disso vai ser resolvido por esse projeto. Esse projeto trata do processo orçamentário. Tem detalhes a ajustar? O colega Moutinho aqui mostrou vários detalhes, mas, do ponto de vista geral, acho que é esse o quadro.

Aí, termino discordando da opinião que foi aqui colocada de que a 4.320 já é suficiente, junto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, para nos garantir um orçamento que não seja de ficção. Acredito que não. Nós temos que, principalmente na questão da estimativa da receita, mudar o ordenamento e criar, claramente, uma nova cultura e uma nova regra.

Muito obrigado, Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Dr. Marcos José Mendes. Agora, abro a palavra aos Senadores Ferraço e Tasso. E há um inscrito aqui que está nos acompanhando também, o Dr. Joaquim de Alencar Bezerra Filho.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Maioria/PMDB - ES) - Senador Tasso, na condição de autor, a preferência é de V. Ex<sup>a</sup>, até porque antiguidade é posto.

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Oposição/PSDB - CE) - Só dá precedência quem pode.

Eu ouvi aqui com muita atenção quatro exposições bastante relevantes, enfocando diferentes aspectos de um projeto bastante complexo, com algumas opiniões divergentes aqui e ali, mas, fundamentalmente, eu também tenho uma discordância fundamental do Tarcísio Godoy quanto à não necessidade de uma nova proposta de lei orçamentária, até porque nós estamos vivendo, neste ano, um caso típico de orçamento fictício, uma receita que não existiu, não existirá, e não entendo como ela foi prevista desse tamanho, já que a redução da economia era visível e a consequente redução de receita também. Enfim, são os consequentes e recorrentes problemas que a gente tem tido na lei orçamentária e na execução da lei orçamentária. Nós, Senadores, Deputados, que lidamos com prefeitos, conhecemos essa corrida constante aos ministérios atrás de verbas que foram prometidas, entre aspas, e não pagas, que obrigam a uma verdadeira peregrinação de gente a Brasília.

Mas o que eu quero dizer, fundamentalmente, Senador Ferraço, Senador Amaral e senhores palestrantes, é que esse projeto não tem nenhum... Acho que o Ferraço já disse isso aqui com muita propriedade, mas o que eu queria enfatizar é que nós estamos querendo fazer aqui uma discussão conjunta envolvendo as nossas consultorias, as experiências parlamentares, o Executivo federal, através da Fazenda e através do Planejamento, e os Executivos estaduais, a fim de que nós possamos, usando as experiências acumuladas, fazer aquilo que possa ser melhor para aprimorar um sistema que, evidentemente - e esta é a grande discordância que eu tenho - , tem evidenciado falhas graves ao longo dos últimos anos. Não há aqui nenhum caráter partidário, político ou ideológico, é, exclusivamente, uma contribuição que nós pretendemos dar, sob a presidência do nosso Senador Delcídio do Amaral, ao País.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Senador Tasso. Ferraço.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Maioria/PMDB - ES) - Senador Delcídio, primeiro, cumprimento e agradeço a V. Ex<sup>a</sup> por, na condição de nosso Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, se esforçar para que nós pudéssemos estar aqui hoje discutindo um tema como esse, que, como disse o Senador Tasso, não é um tema que está sendo pensado, apresentado ou sugerido para a circunstância ou a conjuntura que o País está atravessando. Tampouco é um projeto endereçado a qualquer tipo de conjuntura, até porque ele foi apresentado em 2009. Nós o estamos retomando porque entendemos a necessidade de nós aperfeiçoarmos o marco legal. Eu não acredito que a gente vá encontrar alguém no Brasil que possa defender que Lei nº 4.320 está em linha com as necessidades de organização do mundo. Trata-se de uma lei que foi feita em 1964, salvo melhor juízo. De lá para cá, tudo mudou, inclusive nós, que ficamos mais velhos, não é, Delcídio? Eu acho que, naquela época, você não tinha os cabelos brancos que tem agora. Tudo mudou. O mundo mudou. Mudou a vida. Em maior ou menor escala, os governos, no plural, de uma forma geral, adoram orçamento fictício, como o Dr. Marcos Mendes disse aqui. Não é apenas este Governo. Uns usam mais, uns usam menos, uns são mais criativos, outros são menos criativos, uns "pedalam" mais, outros "pedalam" menos... É verdade que a conjuntura agora está além do limite que qualquer um de nós poderia imaginar. Agora, vamos ser sinceros: não há "pedalada" maior do que os chamados restos a pagar que os orçamentos estão carregando desde 2010, 2011. O total de restos a pagar, neste momento, deve ultrapassar R\$350 bilhões. O que é que é isso? Onde é que inventaram esse negócio de restos a pagar? Isso é jabuticaba.

Então, o nosso sentido aqui é ver se a gente faz uma coisa em conjunto. As nossas diferenças não são tão grandes, nos conceitos, nos princípios, nos valores... O que nós precisamos é ter, primeiro, um diagnóstico correto e fazer um nivelamento em torno desse diagnóstico.

É possível ficar como está? Que legado nós podemos produzir para que outros governos, em outras épocas... Até porque há uma fase de transição que pode passar por ajustes.

Eu não estava aqui, mas parece que o Dr. Tarcísio falou que talvez os Municípios não tenham capacidade de fazer banco de projetos. Nós estamos estabelecendo isso para Municípios com mais de 200 mil habitantes. Os Municípios com mais de 200 mil habitantes que não se organizarem para esse tipo de tarefa estarão fadados à desorganização. Vamos ser sinceros: o povo brasileiro não vai aguentar por muito tempo mais conviver com uma carga tributária dessa dimensão, com serviços dessa qualidade que, vamos ser sinceros, todos nós estamos oferecendo à população brasileira. Quando falo "nós", refiro-me inclusive ao Congresso brasileiro. Nós estamos na mesma toada, nós estamos do mesmo lado.

É possível repensarmos essa estrutura de planejamento, de organização? Esse é o sentido da Comissão de Assuntos Econômicos. A minha expectativa é de que, após esta comissão, Senador Delcídio, a nossa proposta esteja posta. Ela nasce de um extraordinário projeto apresentado pelo Senador Tasso Jereissati, que, em algum momento, pelo tempo, nós aperfeiçoamos, nós trouxemos para o mundo de hoje e está posto na mesa.

Nós gostaríamos que o Governo pudesse olhar para esse projeto, fazer uma crítica, e que nós pudéssemos constituir, quem sabe, um grupo de trabalho, formado pelos nossos técnicos do Senado e da Câmara e pelos técnicos do Planejamento e da Fazenda, para que, num prazo, nós pudéssemos trazer esse debate para a discussão na Comissão de Assuntos Econômicos, porque um tema como esse só evolui numa Casa como o Senado se for dentro de um entendimento, e nós estamos abertos a esse entendimento e, muito mais que abertos, nós necessitamos dele. Agora, nós precisamos olhar para a vida como ela é, não como nós gostaríamos que ela fosse. A nossa vida pública no Brasil está muito desorganizada e precisa envergonhar a nós todos no coletivo, porque nós não estamos justificando o Estado brasileiro. O Estado brasileiro tem dívidas com a sociedade.

Nós não estamos aqui propondo que esse projeto tampouco seja uma bala de prata para a conjuntura fiscal. Não é isso. Nós estamos propondo uma outra forma de organizarmos as nossas finanças públicas, os nossos planos plurianuais, a LDO, o orçamento e assim por diante. Nós gostaríamos era de convidá-los - se fosse possível, eu gostaria de convocá-los, mas não posso - para que nós pudéssemos trabalhar juntos, sob a coordenação do nosso Presidente Delcídio, e constituir um grupo de trabalho, em que os senhores pudessem fazer uma crítica contundente e em que nós pudéssemos sentar à mesa para ver o que é possível fazer para avançar.

A única certeza que eu tenho, Sr. Presidente, é que nós não temos o direito de continuarmos como estamos, porque nós estamos muito mal, todos, inclusive o Senado.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado.

Eu vou passar a palavra ao Dr. Tarcísio, ao Dr. Dyogo e, depois, aos demais convidados também, se quiserem fazer algum comentário sobre as observações feitas pelo Senador Tasso e pelo Senador Ferraço. Estamos absolutamente à disposição.

Dr. Tarcísio.

**O SR. TARCÍSIO JOSÉ MASSOTE DE GODOY** - Inicialmente, só para enfatizar que talvez eu tenha me expressado mal ao dizer que a 4.320 seja suficiente para podermos atingir todos os nossos objetivos. Na verdade, o que eu quis dizer é que você já tem um arcabouço institucional que poderia fazer com que, fazendo maior exercício das ferramentas que ele já nos dispõe, possamos estar numa situação melhor. Mas eu comecei dizendo e enaltecendo a iniciativa, porque é lógico que cabem aprimoramentos, notadamente na questão de restos a pagar, notadamente nos conceitos referentes à realização da receita e à classificação da despesa... Quer dizer, a despesa hoje é lançada por competência, quando você empenha, e a receita é caixa. Então, eu queria dizer que o Ministério da Fazenda está absolutamente alinhado com a necessidade de nós aprimorarmos, e eu recebo esse projeto como um belo início, não início, mas já em estado bem avançado, para que possamos fazer as contribuições necessárias. A Lei nº 4.320 nasceu antes de mim, alguns dias, mas antes de mim. Então, se já me sinto na necessidade de me atualizar, imagina a lei anterior ao meu nascimento.

Só quero deixar este registro e para não ficar nenhum tipo de dúvida quanto à necessidade óbvia de ter um aprimoramento. Contudo, simplesmente abandonar um arcabouço que temos, que já é forte, talvez não o suficiente, mas já é forte, e começar a desenhar outro arcabouço sem exercitar ferramentas importantes que esse nosso arcabouço já tem... Citei aqui a LRF, arts. 14, 15, 16 e 17, que dizem que você não pode aumentar despesa sem indicar a origem da receita, mas continuamos aumentando a despesa sem... Não adianta nada termos uma lei bem escrita se não exercitarmos a execução dela.

Só quero deixar este ponto e, novamente, parabenizar o Senador Tasso e o Senador Ferraço pela iniciativa, que é muito bem-vinda, como não poderia deixar de ser.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Com a palavra o Dr. Dyogo.

**O SR. DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA** - Acho que a nossa disposição para o debate e para o avanço nessa matéria é total. Vejo que sempre podemos melhorar e avançar.

O ponto que eu queria ressaltar... Claro que toda mesa tem que ter um pouquinho de polêmica, para não ficar parecendo jogo combinado. O ponto que eu trouxe... É claro que não é esse projeto que vai resolver o problema da Previdência ou os outros problemas das despesas obrigatórias. Esse não é o ponto. O ponto é o diagnóstico.

De um lado, fala-se de aumentar a impositividade do orçamento, que tem que ser tudo impositivo. O orçamento já é noventa e alguma coisa impositivo. O gestor do orçamento público do Brasil gerencia menos de 10% do orçamento. Até onde mais podemos avançar na impositividade do orçamento sem tornar desnecessário o gestor? Chegaremos a um ponto em que não precisaremos de gestor, pois já estará tudo previsto na lei passada. Não se precisará de mais ninguém, de ministro da Fazenda, de ministro do Planejamento...

A pergunta é esta: qual o sentido desse avanço? O que significa avançar nessa matéria? É aquilo que mencionei. Não é por acaso que a Lei nº 4.320 está aí há 50 anos. É porque ela não se fixou em questões particulares, em questões cotidianas, mas se fixou nos grandes conceitos, nos grandes marcos legais necessários para a execução, onde, a meu ver, há grande espaço. Há conceitos que precisam ser melhor compatibilizados, a organização do processo precisa ser melhorada, há a necessidade de melhor balizar os parâmetros utilizados no orçamento. Como se define a receita? Como se definem as estimativas de despesa? Há necessidade - no que concordo -, por exemplo, de previsibilidade da despesa. Isso é um tema que temos debatido internamente no Governo.

Quando começamos, em janeiro, a olhar essa questão, uma das perguntas que fazíamos era: quanto falta empenhar? Quanto os ministérios tem que estar pronto, que será empenhado na semana que vem? Quer dizer, há uma falta de informação sobre isso. O que já está comprometido do orçamento? Sei o que já está empenhado, mas não sei o que já está comprometido. Tenho um projeto que tem uma previsão de execução, mas isso hoje não está disponível. É fato. Isso é um ponto que precisamos avançar, e há espaço para avançar.

O que nós trazemos, a título de contribuição para o debate, é que o sentido desse processo não pode ser o sentido de engessar, enrijecer e dificultar ainda mais a gestão fiscal. O gestor brasileiro, hoje... E isso não é um problema do Executivo federal, mas um problema de todos os Executivos no Brasil... Um dia desses - a frase não é minha, mas vou repeti-la -, o governador de Estado se transformou num ordenador de despesa. O orçamento vem para ele e já está todo amarrado: ele paga salário, paga transferência, paga umas coisas e administra lá, assim como a gente, 5% ou 10% do orçamento. É o que ele administra.

Então, o ponto que trazemos, a título de aquecer um pouquinho o debate, é o de que o sentido dessa discussão não pode ser o sentido de querer colocar numa norma geral temas que são cotidianos, temas que são do dia a dia da execução, da gestão orçamentária, da gestão fiscal.

O nosso sentido é de que essa lei tem avanços importantes para fazer, mas nesse aspecto de melhorar o processo, melhorar a gestão, melhorar os instrumentos. E esse ponto que o Tarcísio coloca é fundamental: temos que exercitar também mais os instrumentos já disponíveis.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Dr. Dyogo.

Com a palavra o Dr. Hélio Tollini.

**O SR. HÉLIO TOLLINI** - Obrigado, Senador.

Acho que é importante ter como compreensão desse projeto que ele busca o orçamento realista no sentido... Existem duas interpretações para orçamento realista: há gente que fala que o orçamento realista é aquele em que todos os gastos que os Poderes precisam exercer estão previstos na Lei Orçamentária... A interpretação mais moderna de orçamento realista é a de que o orçamento reflete a real capacidade de realizar gastos do Estado.

Então, quando eu falo no orçamento realista, eu falo nessa segunda visão. O nosso projeto faz uma coisa muito importante: antecipa a realidade para os Poderes. Hoje, com o processo que temos, com contingenciamento, o orçamento é feito de uma forma fictícia, tem muito mais receitas e despesas do que poderia, e o processo de contingenciamento se dá ao longo do ano. O primeiro contingenciamento é um primeiro choque de realidade, mas a realidade plena só se dá próxima ao final do ano da execução. O ano de 2014 foi um exemplo disso. A realidade só aconteceu em novembro. O choque, a capacidade real do Estado só se tornou pública e evidente no final do ano.

O que a gente está propondo é que, desde o projeto de lei, na verdade, desde a LDO do ano anterior, esses instrumentos todos do processo de gestão sejam feitos dentro de uma realidade definida. Então, eu quero fazer uma LDO com uma receita realista, quero fazer um orçamento com uma despesa e uma receita realistas, e, depois, a minha execução vai ser em cima daquela realidade. Ou seja, a gente precisa perceber que o que está sendo proposto aqui é quase que uma eliminação do contingenciamento. O contingenciamento vai passar a ser marginal dentro dessa proposta. Ele vai ocorrer naquelas situações em que a receita não se realizar ou, por uma ou outra razão, que a receita acabe sendo pouco acima do que estava orçado. Aí, sim, vou precisar do contingenciamento.

Fora isso, não havendo essas duas excepcionalidades, a tendência é de o contingenciamento ser mínimo, marginal. Portanto, a discussão de se eu vou entrar no esquema americano, em que o Executivo tem que solicitar ao Congresso a diminuição das despesas que ele não vai fazer, essa burocracia toda que eles têm lá nos Estados Unidos, nós temos que pensar se vale a pena trazer isso para o Brasil ou não. Eu acho que, se a gente conseguir fazer o contingenciamento ser marginal, nós estaremos conseguindo um grande ganho na nossa gestão fiscal, como o Secretário estava dizendo. Passo a trabalhar com a realidade desde o ano anterior e evito toda essa problemática que nós temos aqui.

Só para complementar, eu gostaria de dizer, na linha do que o Senador Ferraço estava dizendo, que a equipe que trabalhou nesse projeto era, basicamente, a equipe do Congresso. Nós evitamos consultar, de propósito, os técnicos do Executivo, até para não tirar a liberdade deles de crítica. Nós achamos importante que os técnicos do Executivo, em algum momento, analisem esse projeto e critiquem, até porque ninguém aqui tem a pretensão de achar que sabe tudo e que isso está perfeito. Na verdade, é exatamente o contrário: existem diversos assuntos, diversos temas, e quem conhece a realidade melhor do que a gente são as pessoas que estão lá na ponta, fazendo. Um exemplo talvez seja a questão dos fundos.

Então, o que a gente precisa hoje, quer dizer, dentro das ideias que estão colocadas, a gente precisa somar críticas ao que está colocado aí, e isto só acontece se o Executivo, Fazenda e Planejamento se engajarem verdadeiramente nesse processo de avaliação, que é o que eu espero que possa vir a acontecer em algum momento.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Dr. Hélio Tollini.

Dr. Moutinho e Dr. Marcos José Mendes.

**O SR. FERNANDO MOUTINHO** - Muito obrigado.

Muito rapidamente, quero reforçar, primeiro, o que o Tollini, o Senador Ferraço e o Senador Tasso já disseram. Esse projeto não é um projeto dessa natureza e, da maneira como está, tem potencial para ser isso. Ele não é um instrumento partidário, ele é um instrumento de Governo. Então, ele vai adiante. Vai romper essas várias constelações de interesses em prol do *status quo*, na medida em que o Executivo o enxergar como alguma coisa, como instrumento útil - vier para o barco - e o enxergar como instrumento útil para si. E me parece que está muito claro, até nas diferentes avaliações, que a previsibilidade, o contingenciamento hoje se vê como um mal menor. Exatamente, a noção de orçamento completamente impositivo significa previsibilidade dos mecanismos de contenção fiscal ou de prudência fiscal, o que o art. 9º da LRF tentou fazer.

Ainda está muito genérico e não consegui desenvolver alguma coisa nessa linha para que se consiga absorver a previsibilidade, passar informação para o mercado, passar credibilidade em relação à condução da política fiscal de uma maneira muito mais robusta do que essas tentativas de sucessivos e discricionários contingenciamentos hoje fazem. Quer dizer, esse seria, talvez, o coroamento ou o essencial no desenvolvimento desses projetos, o essencial desses projetos.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado,

Dr. Marcos Mendes.

**O SR. MARCOS JOSÉ MENDES** - Muito obrigado.

Esse projeto não sai se não houver um trabalho conjunto com o Executivo. E eu acho que nós poderíamos começar esse trabalho conjunto explorando em que pontos o projeto, efetivamente, engessa o processo. Eu não consigo ver isso no projeto. Então, se nós pudéssemos explorar junto à Fazenda e ao Planejamento onde engessa e pudermos desengessar cada um desses pontos, acho que é um ponto inicial bastante interessante.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Senador Tasso e Senador Ferraço, alguma observação?

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Maioria/PMDB - ES) - Apenas recomendar, sugerir a V. Exª, na condição de nosso Presidente, que V. Exª pudesse, quem sabe, constituir, talvez informalmente, um grupo de trabalho com prazo

determinado para que nós possamos, a partir da avaliação crítica, que é muito importante dos quadros do Poder Executivo, voltar a conversar em outra data, e, a partir dessa negociação, desse entendimento, marcarmos para pautar o projeto só após a construção dessa convergência. Acho que não há ninguém melhor que V. Ex<sup>a</sup> para continuar nos conduzindo nessa direção, Presidente Delcídio.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - O combalido Presidente.

A ressaca de ontem ainda é grande.

Essa proposta é muito razoável. Vou conversar com o Planejamento e com a Fazenda para que organizemos um pequeno grupo, junto com os Consultores do Senado e da Câmara, para apresentarmos uma proposta a ser discutida e votada na Comissão de Assuntos Econômicos.

É um projeto extremamente relevante o tema orçamento, responsabilidade fiscal. São temas recorrentes, temas que têm sido discutidos à exaustão principalmente nos últimos meses, e que, portanto, exigem uma atenção especial da Comissão de Assuntos Econômicos.

E, mais uma vez, quero registrar, Senador Ferraço, Senador Tasso e demais Senadores e Senadoras, que hoje estamos num dia um pouco atípico. Quero pedir desculpas aos convidados porque está difícil colocar Senador nas comissões. Praticamente suspendemos todas as comissões permanentes de hoje pela manhã, mas a dificuldade ainda persiste agora à tarde.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Maioria/PMDB - ES) - Apenas para desencargo de consciência, como há uma audiência pública programada para ouvirmos aqui os nossos Estados sobre a crise conjuntural deles, pergunto se já há data programada para essa audiência pública em que ouviríamos os Estados.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Nós já demos publicidade a todas aquelas agendas referentes aos requerimentos que aqui aprovamos. Vamos consultar os universitários, porque nós não achamos por enquanto na tabela que distribuímos.

Eu só queria fazer um registro, se os Senadores concordarem...

Está aqui o Dr. Joaquim de Alencar Bezerra Filho, Coordenador Adjunto da Câmara de Desenvolvimento Institucional do Conselho Federal de Contabilidade.

Dr. Joaquim, onde V. S<sup>a</sup> se encontra?

**O SR. JOAQUIM DE ALENCAR BEZERRA FILHO** (*Fora do microfone.*) - Aqui, Senador.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Ele também pediu a palavra.

Dr. Joaquim, nós estamos em um ambiente democrático, e as sugestões de V. S<sup>a</sup> são muito bem-vindas.

Por favor.

**O SR. JOAQUIM DE ALENCAR BEZERRA FILHO** - Obrigado, Senador.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Só não pode acostumar, para depois querer ser Senador.

**O SR. JOAQUIM DE ALENCAR BEZERRA FILHO** - Obrigado, Senador Delcídio.

Quero cumprimentar os membros da Mesa - Dr. Tarcísio Godoy, Dr. Dyogo Oliveira, Dr. Hélio Tollini, Dr. Fernando Moutinho e Dr. Marcos Mendes - e dizer, Senadores, que é uma alegria muito grande, como representante aqui do órgão maior da contabilidade brasileira, do Conselho Federal de Contabilidade, ver que trazem à tona a discussão de uma matéria que gera ansiedade em nós, uma discussão macro.

Parabenizo o Senador Tasso Jereissati e o Senador Ferraço por assumirem o desafio de revisar essa norma, essa lei, que já passa dos seus 50 anos, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que já passa também dos seus 15 anos, ambas importantíssimas desde a sua construção: a Lei nº 4.320 era extramente avançada para a época e a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe o controle, a transparência e a necessidade de melhorar o gasto público.

Quero parabenizar também a equipe técnica da assessoria, que conduziu muito bem a elaboração dessa proposta, desse PLS.

Mas, diante de todo esse avanço que vemos e com todo o avanço orçamentário, com todo o avanço financeiro que a lei traz, nós entendemos também que há uma necessidade de avançar do ponto de vista da contabilidade patrimonial e da contabilidade pública, de que trata o Título VI, Capítulo III, da proposta de lei.

Eu preciso fazer um registro, Senadores, do trabalho que o Conselho Federal de Contabilidade tem feito nesse processo de harmonização das normas internacionais. Como foi citado pelo Dr. Tollini, há a necessidade de se fazer a convergência desse processo internacional.

O Conselho de Contabilidade, através da Lei nº 11.638, de 2007, fez o processo de convergência das normas internacionais aplicadas ao setor privado juntamente com o CPC, Comitê de Pronunciamentos Contábeis, fez, juntamente com o Ibracon, a convergência das normas de auditoria no Brasil, aliando ao que se discute internacionalmente, e vem discutindo, desde 2006, com um grupo assessor junto à STN do Ministério da Fazenda, todo esse processo de normatização da contabilidade pública e, sobretudo, o processo de convergência e tradução dessas normas, das normas internacionais.

Disso derivou a Portaria nº 184 do Ministério da Fazenda, que exatamente dá condição à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Conselho Federal de Contabilidade de, juntos, praticarem a implantação dessas normas brasileiras de contabilidade do aspecto patrimonial e da contabilidade como um todo, sendo o Conselho Federal de Contabilidade o órgão normatizador e a STN o órgão de onde vão derivar os procedimentos dessas normas contábeis.

Não obstante, em 2010, a Lei nº 12.249, que alterou o nosso decreto-lei, o decreto que cria a profissão de contador, nos deu o poder de normatizar a profissão no Brasil. E é isso que nos traz aqui à nossa principal manifestação: como o PLS foi elaborado em 2009 e vem ser trazido à discussão agora, na atualidade, nós entendemos que há necessidade de rever algumas nomenclaturas, algumas participações do que trata da Contabilidade, sobretudo - não vai caber a nós fazer aqui uma digressão sobre cada artigo, mas já coloco o Conselho Federal de Contabilidade à disposição do Senado, à disposição do Congresso para compor, inclusive, esse comitê técnico e discutir em conjunto com o Poder Executivo e o Legislativo a parte que toca a contabilidade como um todo -, sobretudo os arts. 88 e 89, que falam da normatização da contabilidade no setor público, que colocam ao conselho gestor fiscal - esse conselho gestor fiscal já é previsto desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar nº 101, mas, infelizmente, nunca foi implantado definitivamente - essa missão de normatizar a contabilidade pública no âmbito da União. Na verdade, essa é uma missão que hoje já é desenvolvida pelo Conselho Federal de Contabilidade, em parceria com o STN.

Não obstante as dez normas elaboradas, em 2010 foi editada a décima primeira norma, que é a que trata do sistema de custos na Administração Pública, hoje já totalmente debatida, que está inserida nesse Projeto de Lei, mas que merece uma discussão mais ampla.

Portanto, quero dizer aos senhores que o Conselho Federal, hoje, tem uma estrutura nacional e internacional. São mais de cinco membros que participam do Ifac e do Iasb. Iasb e Ifac são os dois instrumentos internacionais que emitem as normas contábeis da área comercial e da área pública. Na área pública, é o Dr. Leonardo, que é membro do STN, que faz parte do Comitê pelo Conselho Federal de Contabilidade.

Coloco que, diante dessa missão, queremos nos somar, essa instituição que é a normatizadora da profissão contábil no Brasil, colocando-nos à disposição para debatermos juntos, sobretudo no que compete aos arts. 88 a 102, que é o tema da contabilidade pública efetivamente tratada na lei.

Então, mais uma vez, quero parabenizá-lo e agradecer a V. Ex<sup>a</sup> por permitir, neste ato democrático, nos manifestarmos e nos colocarmos à disposição.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Muito obrigado, Dr. Joaquim de Alencar Bezerra Filho.

Sem dúvida alguma, o Conselho Federal de Contabilidade é uma instituição muito respeitada e de extrema relevância no nosso País. Portanto, vamos contar com o apoio de V. S<sup>a</sup> e de sua equipe. Sem sombra de dúvida, isso só enriquece este debate.

Eu queria propor ao Senador Tasso e ao Senador Ferraço... Vamos estabelecer um prazo de 30 dias, no máximo. Ou seja, vamos trabalhar nesse texto com tranquilidade ao longo desses próximos 30 dias, meu caro Tarcísio, meu caro Dyogo, para apresentar, na primeira reunião deliberativa de novembro, a proposta relativa a esse entendimento que o Senado, através da Comissão de Assuntos Econômicos, e o Governo irão produzir, para que isso venha a ser votado aqui, na CAE. Se os Senadores estiverem de acordo, vamos buscar essa meta.

Eu só queria registrar, respondendo ao Senador Ferraço, que a audiência estava marcada para o dia 7 de outubro, às 14h. Para o mesmo dia estava marcada uma outra audiência, sobre a famosa Ferrovia Transcontinental. Seria uma audiência pública com a Comissão de Relações Exteriores, de que V. Ex<sup>as</sup> também são membros titulares. Mas, como pediram a suspensão, vou agendar para as 9h30...

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Oposição/PSDB - CE. *Fora do microfone.*) - A Transcontinental passará das 3h da madrugada. Está todo mundo sonhando com...

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - Então, como foi suspensa esta audiência... Depois, eu queria, quando houver um tempo, fazer uma discussão sobre essa Transcontinental e um novo canal na América Central, que, na verdade, acho que está implícito nessa proposta. É uma discussão... Passa lá pela América Central...

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco Maioria/PMDB - ES) - Estão fazendo o Brasil de besta.

**O SR. PRESIDENTE** (Delcídio do Amaral. Bloco Apoio Governo/PT - MS) - ... mais um canal, que não é o do Panamá, mas é um outro que passa, também, que cruza a América Central. Portanto, nós vamos marcar para as 9h30 da manhã do dia 7 de outubro a audiência pública sobre a crise financeira dos Estados, do Requerimento nº 31, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço.

Só para esclarecer aqui, no dia 29, nós vamos ter uma audiência pública "A Lei Emergencial de Controle Orçamentário", Requerimento nº 32/2013, de autoria do Senador Fernando Bezerra.

Nada mais havendo a tratar, dou por encerrada a presente reunião e agradeço a presença de todos vocês.

Muito obrigado.

*(Iniciada às 14 horas e 50 minutos, a reunião é encerrada às 17 horas e 15 minutos.)*