



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

## PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 – Complementar, do Senador José Serra, que *dispõe sobre o Plano de Revisão Periódica de Gastos*.

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

### I – RELATÓRIO

Vem para exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 428, de 2017 – Complementar, que tem por objetivo inserir o Plano de Revisão Periódica de Gastos no plano de governo que o Presidente da República é obrigado a enviar ao Congresso Nacional anualmente, por ocasião da abertura da sessão legislativa, conforme prevê o art. 84, inciso XI da Constituição. O principal objetivo desse Plano de Revisão é servir de base para decisões sobre o financiamento de programas e projetos na administração pública federal, com identificação de ganhos de eficiência na execução de políticas públicas.

O Plano de Revisão Periódica de Gastos deverá conter importantes informações sobre as contas públicas, como: quadro plurianual de despesas públicas evidenciadas por funções do governo; avaliação da economicidade e da sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais; evidenciação do impacto fiscal das despesas



SF/18284.23616-35



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

obrigatórias; medidas necessárias para o aprimoramento das políticas públicas e da gestão fiscal, incluindo a agenda legislativa prioritária; e identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou criar espaço fiscal para programas de maior prioridade.

O Plano será elaborado em conjunto pelo Ministério da Fazenda e pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e deverá contar com a participação de todas as unidades orçamentárias da administração pública federal.

O Congresso Nacional irá manter uma Comissão de Revisão de Despesas, que avaliará sistematicamente o referido Plano de Revisão de Gastos e contará com o apoio técnico da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI).

O Plano deverá conter um cenário fiscal de referência, bem como as medidas necessárias para o alcance e preservação do equilíbrio das contas públicas no curto, médio e longo prazos. Esse cenário deverá conter projeções para receitas e despesas para horizontes de três, dez e vinte anos e ser atualizado permanentemente, incorporando os impactos das alterações no ambiente macroeconômico.

O Plano também divulgará estudos contendo avaliação de programas, subsídios e medidas de renúncia fiscal. As análises, estudos e diagnósticos do Plano deverão ser consideradas na elaboração do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Além do art. 1º, que contém todas os comandos descritos anteriormente, o PLS contém um art. 2º, que estabelece a vigência imediata da Lei.

De acordo com o Senador José Serra, autor do projeto, o objetivo do Plano de Revisão Periódica de Gastos é aproximar os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade na tarefa de gerir os recursos públicos com responsabilidade fiscal. Diversos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já institucionalizaram





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

tais planos, conhecidos na literatura como “*Spending Reviews*”. Inglaterra, Canadá, França, Austrália e Holanda já teriam obtido substanciais ganhos desde que introduziram suas *Spending Reviews*.

Por ser PLS – Complementar, a matéria irá ao Plenário para deliberação final. Antes disso, somente esta Comissão de Assuntos Econômicos irá analisá-lo.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas.

Antes do mérito, contudo, gostaríamos de fazer algumas considerações a respeito dos aspectos jurídicos da matéria. Não há reparos quanto à iniciativa parlamentar. O PLS nº 428, de 2017 – Complementar, dispõe sobre finanças públicas, tema de competência da União, conforme preveem os arts. 48 e 163 da Constituição Federal. O tema não está restrito àqueles de iniciativa privativa do Presidente da República, previstos no art. 61, também de nossa Constituição.

O tipo normativo – lei complementar – também está correto. Apesar de o PLS alterar uma lei ordinária, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, por dispor, entre outros assuntos, sobre despesas e receitas públicas, aspectos diretamente ligados às finanças públicas, ela foi recepcionada como lei complementar, conforme prevê o art. 163 da Constituição.

A proposição também está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Houve, contudo, um pequeno erro de indexação que terá de ser corrigido. O § 5º do art. 114-A da Lei nº 4.320, de 1964, com a





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

redação proposta por este PLS, faz referência ao cenário de referência referido no § 1º. Em verdade, esse cenário está previsto no § 4º.

Ademais, há que se fazer dois reparos para que o PLS se adeque ao ordenamento jurídico vigente. Entendemos que o § 2º do art. 114-A da Lei nº 4.320, de 1964, nos termos propostos pelo art. 1º do PLS, apresenta vício de iniciativa, por impor atribuições ao Ministério da Fazenda e ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Por isso, proporemos emenda suprimindo esse dispositivo, o que não prejudica o mérito do Projeto.

Também propomos suprimir o § 3º do mesmo art. 114-A. Esse dispositivo estabelece que o Congresso Nacional deverá manter em permanente funcionamento a Comissão de Revisão de Despesas e que essa comissão contará com o apoio técnico da IFI. Por se tratar de assunto interno do Congresso Nacional e do Senado Federal, tanto a criação da referida Comissão de Revisão de Despesas como a nova atribuição dada à IFI deveriam ser normatizadas por resolução, e não por lei.

O projeto, por propor alterar apenas a forma de relacionamento entre Poder Executivo e Congresso Nacional, trazendo maior transparência ao processo orçamentário, não implica aumento de gastos ou renúncia de receitas. Por esse motivo, não se submete aos requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) ou do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obrigam a estimação do impacto orçamentário, quando houver.

Quanto ao mérito, temos que aplaudir a iniciativa do Senador José Serra, autor da matéria. Com a aprovação deste PLS, o plano de governo que o Presidente da República remete anualmente ao Congresso Nacional ganhará maior significado, pois deverá mostrar a visão do Poder Executivo em relação à evolução do endividamento público e às consequências fiscais das diversas políticas públicas e despesas obrigatórias.





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

É verdade que, por força da LRF, as leis de diretrizes orçamentárias já têm de apresentar anexos contendo informações similares às propostas pelo PLS. Mas o Plano de Revisão Periódica de Gastos inova ao conferir um caráter mais plurianual, contendo projeções de longo prazo e, conforme ressaltamos, maior preocupação com os impactos fiscais das políticas públicas.

Sugerimos, contudo, alterar o inciso II do *caput* do pretendido art. 114-A da Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece que o Plano de Revisão Periódica de Gastos deverá conter a avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais, incluindo renúncias e incentivos fiscais.

Em um mundo ideal, não teríamos reparos a fazer em relação a essa proposta. Na prática, entretanto, entendemos ser inviável. Há milhares de ações governamentais em curso, de forma que, trazer todas essas informações para um único documento iria inchá-lo, correndo-se o risco, inclusive, de perder sua utilidade, pois o excesso de informação retiraria dos parlamentares (e dos membros da sociedade civil que se dispusessem a analisá-lo) a capacidade de compreensão do documento.

Por esse motivo, estamos propondo emenda no sentido de ser obrigatória a avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal das políticas públicas e programas governamentais no agregado e, individualmente, somente para aquelas políticas que forem mais relevantes.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 – Complementar, com a apresentação das seguintes emendas:





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

**Emenda nº – CAE**

Altere-se a expressão “previsto no § 1º” contida no § 5º do art. 114-A da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 – Complementar, para “previsto no § 2º”.

**Emenda nº – CAE**

Suprimam-se os §§ 2º e 3º do art. 114-A da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 – Complementar, renumerando-se os demais.

**Emenda nº – CAE**

Dê-se ao inciso II do *caput* do art. 114-A da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 114-A** .....

.....

II – avaliação da economicidade e sustentabilidade fiscal do conjunto das políticas públicas e programas governamentais, e, isoladamente, das políticas públicas e programas governamentais mais relevantes, incluindo renúncias e incentivos fiscais;

.....”

Sala da Comissão,



SF/18284.23616-35



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

, Presidente

, Relator



SF/18284.23616-35