

COLUNA FISCAL

Orçamento imaginário

Como a falta de credibilidade da lei orçamentária pode afetar negativamente o futuro de todos

JOSÉ MAURICIO CONTI



Crédito: Arquivo/Agência Brasil

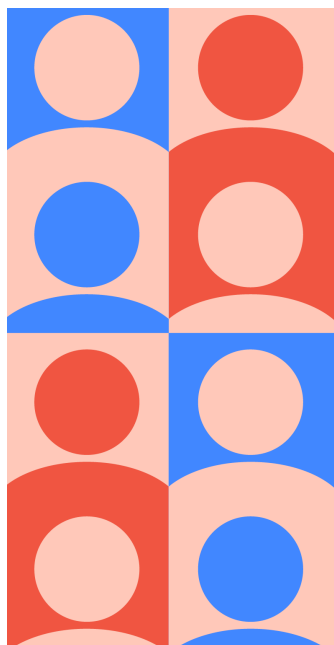
O dia 31 de agosto é sempre importante para o Direito Financeiro, por ser a data de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União^[1], trazendo informações relevantes sobre as finanças públicas que vão conduzir não só a administração pública federal, mas todo o país, em função de nosso federalismo cooperativo fortemente dependente de transferências intergovernamentais.

Nesse ano de 2023 a importância se sobressai, uma vez que é o primeiro orçamento de um novo governo, evidenciando de forma mais concreta suas novas orientações e os rumos que pretende seguir.

O orçamento no primeiro ano de mandato padece de alguns problemas não satisfatoriamente resolvidos pela legislação financeira, especialmente no que toca à função planejadora da lei orçamentária. Isto porque, nesse período, está vigente o plano plurianual (**PPA**) elaborado pelo governo anterior, que baliza a lei de diretrizes orçamentárias e por consequência a lei orçamentária, exigindo uma compatibilidade nada simples, tendo em vista as naturais e previsíveis mudanças de prioridades com a troca de governantes, como já abordado em textos anteriores^[2]. Acrescente-se que até a publicação deste texto ainda não foi aprovada, apesar de decorrido o prazo legal previsto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**) da União para 2024, de modo que o projeto hoje apresentado não tem ainda as diretrizes previamente definidas pela referida

Você leu **2 de 10** matérias a que tem direito no mês. Quer acesso ilimitado?

ASSINE JOTA.INFO



EVENTOS

Transmissões ao vivo, webinars e workshops híbridos ou presenciais

CONHEÇA O ESTÚDIO JOTA

As incertezas sobre a fidedignidade das informações do projeto de lei orçamentária envolvem ainda fatores que muito influenciam as finanças públicas do próximo exercício financeiro, tendo em vista o novo “arcabouço fiscal”^[4], em vias de ser publicado, cujas normas são relevantes para o comportamento da economia e das administrações públicas no ano vindouro.

Mas não é só. A “reforma tributária”^[5] também está bastante avançada no Congresso Nacional e, se aprovada, fará modificações substanciais nas finanças públicas, alterando o sistema de arrecadação e partilha de receitas entre os entes federados, tornando verdadeiramente impossível, neste momento, ter segurança a respeito das informações orçamentárias necessárias, em especial no que tange às receitas, para elaborar e aprovar um orçamento que os reflita com fidelidade.

Ainda que tenhamos legislação exigindo a observância de normas técnicas e legais que considerem os efeitos das alterações da legislação e quaisquer outros fatores relevantes, como expressamente dispõe o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**LRF**), as mudanças serão por demais significativas e inviabilizarão qualquer previsão segura, por melhores que sejam as técnicas aplicadas.

O orçamento público, como não canso de repetir, é a “é a lei mais importante para o país depois da Constituição, por ser a que mais influencia o destino da coletividade”, como demonstrou com grande sabedoria o ministro Carlos Britto na ADI 4048.

Você leu **2 de 10** matérias a que tem direito no mês. Quer acesso ilimitado?

ASSINE JOTA.INFO

orçamentária não mais permite que isso seja aceito.

As exigências de transparência, que incluem a clareza e fidedignidade das informações orçamentárias, são cada vez maiores, e nunca foi tão valorizado o princípio da sinceridade orçamentária, tão pouco conhecido e sempre relegado aos rodapés dos textos de direito financeiro. O orçamento deve revelar compatibilidade com as condições materiais e institucionais, e sua elaboração fundar-se em um diagnóstico o mais fiel possível à situação existente, determinando os recursos necessários, sem superestimativa ou subavaliação dos recursos necessários para atingir os objetivos fixados, como escreveu há 50 anos o professor José Afonso da Silva, em seu clássico *Orçamento-programa no Brasil*.

A ideia de “credibilidade orçamentária”, na mesma linha, é mais recente, tendo sido lançado no último mês de julho o manual sobre credibilidade orçamentária da ONU, documento que teve a participação em sua elaboração do Tribunal de Contas da União. Nele, desenvolve-se o conceito, formas, técnicas e experiências para que os orçamentos públicos sejam documentos que apresentem informações confiáveis e mostrem que o governo é capaz de cumprir as metas previstas e não se desviar do orçamento aprovado ao longo de sua execução.^[6]

O quadro, no entanto, não parece animador.

A conjuntura, como já exposto, não se mostra favorável. Circulam notícias, estudos e opiniões de especialistas que se mostram bastante críticas e céticas em relação aos números que são apresentados no projeto de lei orçamentária.

É provável que governo use contabilidade criativa para fechar a conta na marra, diz o economista Marcos Mendes, acrescentando que o “arcabouço fiscal” que se pretende aprovar é inconsistente. Teme ainda que o governo Lula utilize de “contabilidade criativa” para fechar as contas, por exigir um aumento de receita muito ambicioso para que se cumpram as metas pretendidas, associados a prováveis aumentos de despesas e improváveis cortes de despesas^[7]

No mesmo sentido noticia o Estadão, ao informar que estimativas de bancos apontam números significativamente divergentes dos que foram apontados pelo governo, desacreditando das metas apresentadas por ocasião da divulgação do

Você leu **2 de 10** matérias a que tem direito no mês. Quer acesso ilimitado?

ASSINE JOTA.INFO

previsão de déficits sucessivos até 2026; e os dados mais recentes, apresentados pelo próprio governo, tendem a confirmar as previsões pessimistas.^[8]

A CNN destaca que “o orçamento *gastador* para 2024 pode reavivar o risco fiscal”, apoiando-se na posição de vários economistas. Ressalta a notícia que, embora tenha havido algum avanço na percepção em relação ao equilíbrio das contas públicas com o novo marco fiscal pela proposta do chamado arcabouço, bem como da reforma tributária, o projeto de lei orçamentária, então “em preparo”, pode atrapalhar, tendo em vista estar fundado em aumento de arrecadação tributária, com poucos sinais de cortes de gastos.

Segundo o economista Gesner Oliveira, “se for um orçamento gastador, sem nenhum tipo de esforço racionalizador da máquina pública, o mercado terá uma previsão de déficit primário crescente e, conseqüentemente, uma volta das expectativas inflacionárias crescentes”, o que evidencia a importância de ser convincente e transparente com os números, sob pena de deteriorar a credibilidade do ajuste fiscal. Na mesma linha opina o já mencionado especialista em contas públicas, economista Marcos Mendes.

O site dos periódicos *Crusoé/O Antagonista* informa que o presidente Lula recebeu da ministra do Planejamento o projeto de Orçamento de 2024, que precisa ser enviado até 31 de agosto para o Congresso Nacional, e “alfineta” o governo: “Tudo certo, exceto por um detalhe: as contas não fecham sem – digamos – um pouco de imaginação”. Nada melhor representa a situação atual que o título dado ao texto: “O orçamento imaginário de Lula”.^[9]

[1] ADCT-CF, art. 35, § 2º, III: “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”.

[2] Especialmente o texto “No primeiro ano de mandato não se cumprem promessas”, que integra o livro “Levando o Direito Financeiro a sério – a luta continua” (José Mauricio Conti. Ed Blucher, São Paulo, 2019, pp. 161-164).

[3] Com promessas de que seria aprovada ainda nesta data: “Segundo ele [Senador Marcelo Castro, relator do projeto], o projeto deverá ser aprovado até 31 de agosto, data limite para o

É estudante ?
Aproveite as condições especiais para quem está na
graduação, mestrado ou doutorado.

ASSINE

Você leu **2 de 10** matérias a que tem direito no mês. Quer acesso ilimitado?

ASSINE JOTA.INFO