

ORÇAMENTO IMAGINÁRIO

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

Coluna Fiscal – JOTA – 31.8.2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-imaginario-31082023>

O dia 31 de agosto é sempre importante para o Direito Financeiro, por ser a data de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União¹, 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 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. Isso 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,

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”.

tendo em vista as naturais e previsíveis mudanças de prioridades com a troca de governantes, como já abordado em textos anteriores². Acrescenta-se que até a presente data ainda não foi aprovada, apesar de decorrido o prazo legal previsto, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) das União para 2024, de modo que o projeto hoje apresentado não tem ainda as diretrizes previamente definidas pela referida LDO³.

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 aprovado/publicado⁵, cujas normas são relevantes para o comportamento da economia e das administrações públicas no ano vindouro.

Mas não é só. A “reforma tributária”⁶ 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

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*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 161-164 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>.

3 Com promessas de que seria aprovada ainda nessa data: “Segundo ele [Senador Marcelo Castro, relator do projeto], a proposta deverá ser aprovada até 31 de agosto, data limite para a equipe econômica enviar o Orçamento Geral da União de 2024” (CHRISTIAN, Hérica. Marcelo Castro explica que atraso na votação da LDO de 2024 não traz consequências para as contas públicas. *Rádio Senado*, 17.7.2023 – <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/17/marcelo-castro-explica-que-atraso-na-votacao-da-ldo-de-2024-nao-traz-consequencias-para-as-contas-publicas#:~:text=Segundo>).

4 Sobre o qual escrevi: “Novo ‘arcabouço’ e expectativas de que não seja ‘calabouço’ da gestão fiscal responsável” (*Coluna Fiscal JOTA*, 4.5.2023 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novo-arcabouco-e-expectativas-que-nao-seja-calabouco-da-gestao-fiscal-responsavel-04052023>; o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 495-499).

5 Em 30.8.2023 foi publicada a Lei Complementar 200, que instituiu o “novo arcabouço fiscal”.

6 Tema já abordado em “O voo cego da reforma fiscal” (*Coluna Fiscal JOTA*, 4.5.2020 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-voo-cego-da-reforma-fiscal-20072023>; o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 47-53).

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.

O orçamento não pode mais ser uma peça de ficção. Não há mais lugar para esse conceito que está na cabeça de muitos há décadas. A relevância da lei 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 execução⁷.

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 críticos e céticos em relação aos números que são apresentados no projeto de lei orçamentária.

7 *Strengthening Budget Credibility through External Audits: a handbook for auditors*. United Nations Department of Economical and Social Affairs (UNDESA)/International Budget Partnership (IBP), July 2023.

É provável que o 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 despesas⁸.

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 projeto de novo arcabouço fiscal. Indicam um rombo fiscal em torno de R\$ 265 bilhões este ano, ao contrário do anunciado superávit de R\$ 100 bilhões, com previsão de déficits sucessivos até 2026; e os dados mais recentes, apresentados pelo próprio governo, tendem a confirmar as previsões pessimistas⁹.

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.

8 GERBELLI, Luiz Guilherme. “É provável que governo use contabilidade criativa para fechar a conta na marra”, diz Marcos Mendes (*Estadão*, 26.8.2023 – <https://www.estadao.com.br/economia/entrevista-marcos-mendes-arcabouco-fiscal-contabilidade-criativa/>); e também: RYDLEWIKI, Carlos. Para especialista, governo flerta com “contabilidade criativa” (*Metrópole*, 21.8.2023 – <https://www.metropoles.com/negocios/para-especialista-governo-flerta-com-contabilidade-criativa>).

9 FUCS, José. Mercado aposta contra previsões de Haddad e novo arcabouço vira peça de ficção antes de nascer (*Estadão*, 15.8.2023 – <https://www.estadao.com.br/amp/economia/jose-fucs/mercado-aposta-contra-previsoes-de-haddad-e-novo-arcabouco-vira-peca-de-ficcao-antes-de-nascer/>).

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 já 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 à matéria: “O orçamento imaginário de Lula”¹⁰.

10 *O Antagonista*. Crusoé: o orçamento imaginário de Lula, 4.8.2023 (https://oantagonista.com.br/economia/crusoe-o-orcamento-imaginario-de-lula/?utm_medium=email&_hsmi=269104293&_hsenc=p2ANqtz--neVIHTxytnlIQ%E2%80%A6).

