

POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA EM FOCO: O PAPEL DAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NA CONDUÇÃO DE REFORMAS TRIBUTÁRIAS CONTRUTIVISTAS¹

FOCUS ON BUDGET POLICY: THE ROLE OF BUDGET GUIDELINES LAW IN CONDUCTING CONTRUTIVIST TAX REFORMS

Igor Dias da Silva²

RESUMO

Em um país de proporções continentais, a gestão do orçamento público é um desafio constante, pois a cada região existem condições territoriais, climáticas e culturais diversas umas das outras, o que torna complexo o planejamento e a adoção de diretrizes capazes de otimizar e potencializar os recursos, uma vez que em um período de instabilidade fiscal diversas medidas devem ser adotadas pelo poder público para fins de construir com um maior grau de eficiência a Lei Orçamentária Anual (LOA). O presente estudo de natureza qualitativa e abordagem descritiva possui por objetivo analisar as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) do período 2016-2019, no tocante à disposição constitucional presente no artigo 165, parágrafo 2º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, que normatiza a presença das alterações na legislação tributária na estrutura das LDO's. O procedimento de coleta e tratamento dos dados perpassou por uma análise de conteúdo nos dispositivos estudados para verificar se existem indícios de política fiscal de caráter geral. Durante a pesquisa verificou-se como resultado a presença de dispositivos que fazem remissão a normas constitucionais e infraconstitucionais, a presença de dispositivos que estruturam e regulam a adoção de benefícios e/ou desonerações fiscais e artigos que via redistribuição, promovem incentivos fiscais para regiões desprovidas de estrutura para conseguirem se desenvolver sozinhas, o que denota de uma preocupação vinculada a política macroeconômica de investimento público. Por fim considera-se que as LDO's poderiam adotar estrategicamente diretrizes mais pragmáticas e específicas, em que a precisão das ações se torna necessidade fundamental para o atendimento das demandas da sociedade, enquanto não é criada uma Lei Geral de Finanças Públicas que tragam uma maior harmonia para o ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Lei de Diretrizes Orçamentárias; planejamento; política fiscal.

ABSTRACT

¹ Este artigo é uma adaptação do trabalho de conclusão de curso.

² Mestrando em Administração pela CHRISTIAN SCHOOL OF ORLANDO LLC (UNICRISTIAN-EUA). Especialista em Gestão Tributária pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Docência no Ensino Superior pela Faculdade São Luis de Educação. Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Lavras (UNILAVRAS) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras. Foi membro do Núcleo Tributação, Democracia e Desenvolvimento, desenvolvendo na modalidade de iniciação científica (PIBIC-UFLA) o projeto de pesquisa: Política Orçamentária e o papel das Leis de Diretrizes Orçamentárias nas pautas de reformas tributárias. E-mail: igordias953@gmail.com.

In a country of continental proportions, the management of the public budget is a constant challenge, because each region has different territorial, climatic and cultural conditions, which makes the planning and adoption of guidelines to optimize and enhance sources complex, since in a period of fiscal instability several measures must be adopted by the public authorities in order to build with a great degree of efficiency the Annual Budget Law (LOA). This study of qualitative nature and descriptive approach aims to analyze the Budgetary Guidelines Laws (LDO's) of the period 2016-2019, with respect to the constitutional provision present in Article 165, paragraph 2 of the Federal Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, which regulates the presence of changes in tax legislation in the structure of LDO's. The procedure of data collection and treatment went through an analysis of content in the devices studied to verify if there is evidence of general fiscal policy. During the research, the result was the presence of devices that refer to constitutional and infra-constitutional norms, the presence of devices that structure and regulate the adoption of benefits and/or tax exemptions and articles that, via redistribution, promote tax incentives for deprived regions. of structure to be able to develop alone, which denotes a concern linked to the macroeconomic policy of public investment. Finally, it is considered that LDO's could strategically adopt more pragmatic and specific guidelines, in which the precision of actions becomes a fundamental necessity to meet society's demands, while a General Public Finance Law is not created that would bring greater harmony to the legal system.

Keywords: Budgetary Guidelines Law; planning; fiscal policy.

1. INTRODUÇÃO

A proposta de execução do presente estudo perpassa pelo esforço interpretativo para se investigar, de forma teórico-empírica a realização, por parte do Poder Público, de reformas tributárias pautadas em critérios sustentáveis e politicamente equilibrados, sendo estas orientadas pelas disposições constitucionais e infraconstitucionais que regem o processo orçamentário brasileiro.

O estudo tem por objetivo aferir se as reformas atendem aos pressupostos insculpidos na norma do artigo 165, § 2º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (Brasil, 1988). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), possui significativa relevância no estudo, pois esta é materialização das alterações na legislação tributária baseadas na sua efetivação por meio das instâncias políticas brasileiras. A proposta é mapear, em sede legislativa federal (LDO-União), o atendimento à norma do §2º, art. 165, da Constituição Federal, estabelecendo indicadores e estatísticas acerca do cumprimento da política tributária em sede orçamentária, na sua estrutura normativa.

A hipótese a ser esboçada no estudo contempla a existência de indícios que permitam identificar disposições jurídicas favoráveis à existência de políticas fiscais, sejam estas voltadas para uma finalidade redistributiva ou que se refiram ao aumento, diminuição ou a adoção de propostas que visem políticas de beneficiamento fiscal.

No que condiz a análise do presente estudo, o objeto compõe uma avaliação do período orçamentário 2016-2019, na qual a observância de propostas de mudança das

alterações na legislação tributária auxiliará na interpretação com objetivo de evolução, manutenção ou retrocesso no emprego de estratégias para o planejamento diretivo da carga tributária correspondente.

A segunda seção do estudo abordará a construção jurídico política do orçamento público e a relevância da política fiscal para a gestão tributária. A terceira seção dispõe sobre as LDO's da união pós redemocratização. A quarta seção retrata sobre a evolução ou retrocesso baseada no período orçamentário 2016-2019. Em termos conclusivos, ressalta-se a importância das LDO's como parte de um instrumento tríplice para a concretização adequada das metas e resultados esperados pela sociedade civil.

2 A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A condução da política orçamentária de um país reflete consideravelmente nas possibilidades de construção de novos arranjos institucionais e do fomento de políticas públicas capazes de garantir os preceitos constitucionais atinentes aos direitos fundamentais que conduzem a execução do orçamento público nos estados modernos. A construção da política orçamentária no Brasil perpassa por grandes transformações, na qual a instituição de princípios e regras atinentes a gestão do orçamento denota de uma grande estrutura que condiciona a administração financeira dos entes federados.

O caráter político do orçamento abrange uma posição macro abrangente, sendo a sua estrutura um reflexo das demandas e do planejamento dos recursos pecuniários advindos da arrecadação tributária e da alienação de bens públicos que influem na composição da estimativa de receitas e da fixação de despesas, juntamente com a avaliação das metas e riscos fiscais para o exercício financeiro subsequente.

De forma sintética, para que o poder executivo possa direcionar as metas elencadas no plano plurianual (PPA), as diretrizes do orçamento devem compreender as metas e prioridades da administração incluindo as despesas de capital, em que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) se materializa como um recorte periódico do PPA, para manter ou readequar a execução de políticas de investimento público ou de ampliação do quadro funcional da Administração Pública, com a criação de novos órgãos ou cargos públicos. Outrora, no que condiz à estrutura jurídica dos orçamentos, a primazia da análise jurídica deve respeitar os princípios e regras atinentes ao Direito Financeiro, que, em sentido estrito, mantém uma harmonia substancial para o efetivo empenho da receita pública nas dotações orçamentárias.

Nas disposições do artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988), as leis de iniciativa do poder executivo fomentam em caráter específico o planejamento, as diretrizes e a execução orçamentária, o que cumpre salientar a preponderância das metas de curto e médio prazos existentes para o bom funcionamento da Administração Pública e a efetivação do plano de governo, sendo os instrumentos dispostos a seguir.

1.1A caracterização do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

O plano plurianual como instrumento jurídico orçamentário atribui como finalidade a organização e planejamento por meio de orçamentos-programa que, em um período de quatro anos que se inicia no segundo ano de mandato do governo vigente e termina

no primeiro ano do mandato subsequente, deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Como elemento de contraste histórico fornecido por Silva e Amorim:

[...] O PPA é resultado de uma experiência no processo orçamentário iniciada com a Lei nº 4.320/1964, que determina em seu artigo 23 que as receitas e as despesas de capital sejam objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC), aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio[...] (Silva, Amorin, 2012, p. 4).

Pela caracterização advinda deste instrumento orçamentário, o Plano Plurianual estabelece as metas e prioridade do governo e os resultados projetados, além da inserção de bens e serviços que garantam os direitos fundamentais e as demandas da sociedade. Perante o estabelecimento de ações estratégicas, a alocação de recursos deve ser coerente com as diretrizes e metas estabelecidas, observando a transparência e o adequado prognóstico das demandas regionais.

2.2 A definição de política fiscal e a sua relevância na gestão tributária

A política fiscal remete a um complexo de ações e medidas do governo que vinculam a priorização de três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição de renda e a adequada alocação de recursos³ (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).

Na concepção de Castro:

[...] O impacto que a política fiscal tem no crescimento econômico está condicionado pelo tipo de impostos e de despesas públicas (ou da combinação das duas); pelo nível total das despesas públicas; e pelo tipo de financiamento. Para a interpretação dos estudos teóricos e empíricos, importa, antes de mais, definir despesas públicas produtivas e não produtivas, impostos distorcionários e não distorcionários [...] (Castro, 2006, p.7).

Os ciclos orçamentários contribuem para o desenvolvimento econômico do país e este reflete as escolhas do percentual de receita discricionária necessária ao fomento dos programas de infraestrutura, de saúde, educação, segurança pública, na qual os subperíodos dispõem dos anos entre 1994 e 2015.

3 LDO'S DA UNIÃO PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO

O objeto de estudo compreende o período do ano-calendário de 2016 a 2019, e a análise busca estabelecer algumas vertentes a serem esboçadas para verificar se as leis de diretrizes orçamentárias observam ao disposto no artigo 165 parágrafo segundo da Constituição Federal (Brasil, 1988), na qual as alterações na legislação tributária necessitam de uma ramificação no que concerne à especificidade ou setorização

³ A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado.

necessária ao adequado uso das LDO'S como instrumento de planejamento orçamentário governamental.

3.1 Seleção das legislações

A primeira etapa do estudo compreendeu a busca pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União no portal “Orçamento da União” da Câmara dos Deputados concernentes ao ano-calendário 2016-2019. O objetivo da presente etapa foi a busca pela identificação de elementos que promovam a LDO como instrumento de planejamento orçamentário, em que a presença de indicativos permitam uma melhor compreensão do papel das alterações na legislação tributária e a sua respectiva evolução histórica.

No tocante a presença de indicativos da existência de política fiscal, o parâmetro para a sua categorização deve se pautar na valorização e defesa da ordem social, em que as diretrizes deliberativas busquem uma otimização dos processos, mediante um prognóstico, identificando e orientando em ações, como na presença de dispositivos que elucidem o incremento e a priorização de isenções fiscais para regiões com baixo índice de desenvolvimento econômico e social.

3.2 Conceituação das hipóteses para classificação do estudo

Uma das tarefas mais complexas do estudo foi ratificar a hipótese de pesquisa, pois a operacionalização efetiva das alterações na legislação tributária presentes nas LDO's em alguns casos não direciona de forma explícita a um caminho para a efetivação de políticas fiscais a nível pragmático, o que pode prejudicar a criação da Lei Orçamentária anual (LOA). Isso porque, sem uma diretriz bem definida, a relevância da política pode se perder no fluxo de modificações de dotações orçamentárias operacionalizadas pelo Poder Executivo para tentar garantir uma alocação mais adequada dos recursos num curto período de tempo.

Percebe-se que os indicativos de política fiscal refletem uma análise baseada em uma preocupação de se materializar projeções condizentes com os Planos Plurianuais (PPA), sendo ajustados de forma anual pela LDO.

O estudo reflete a necessidade, por parte do Poder Público, de adotar um Planejamento Tributário construtivista, que, por meio das leis de orçamento venham a possibilitar a construção de ações planejadas capazes de direcionar propostas que atendam a finalidades múltiplas. O contexto em que se encontra a realização do estudo denota de uma série de acontecimentos que afrontam a sustentabilidade dos controles de arrecadação do Estado e o respeito ao princípio do equilíbrio orçamentário. As perspectivas e vertentes apontadas no estudo, as quais serão expostas a seguir remetem a um estudo que buscou analisar e classificar as legislações atinentes as Leis de Diretrizes Orçamentárias para o período 2016-2019 da União.

4 A EVOLUÇÃO OU RETROCESSO BASEADA NO PERÍODO ORÇAMENTÁRIO PARA O ANO-CALENDÁRIO 2016-2019

Até o presente momento toda a construção de sentido feita neste recorte teórico caminhou de uma perspectiva mais ampla da política orçamentária que observou a definição de elementos que compõem o orçamento público brasileiro, suas características fundamentais e a relevância de sua aplicação para o trato da gestão pública. Neste momento, o grau de aprofundamento da análise proposta se expande um pouco mais, na tentativa de se construir uma sustentação ética das disposições legais inerentes a seção das LDO's que dispõem sobre as alterações na legislação tributária.

De maneira incipiente, observa-se no período orçamentário elencado no estudo, a evolução ou o retrocesso dos anos calendário de 2016 a 2019; razão fundamental que deriva de um momento de transição e instabilidade econômica advindos de um processo de ruptura política de nível nacional, o que, em caráter macroeconômico reflete na queda de arrecadação e em uma fissura na projeção realizada ao se estimar receitas e se fixar despesas com o alinhamento necessário fundamentado nos relatórios de metas e de riscos fiscais de cada exercício financeiro em estudo (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).

Contudo, antes de ser feito um exercício interpretativo no contraste das legislações, a exposição adequada dos motivos que sustentam a base racional da pesquisa é primordial, pois permite visualizar os pressupostos e fundamentos necessários a criação de um parâmetro objetivo que classifique e categorize os dados apresentados nos resultados.

Em um primeiro momento, deve-se tecer o fio condutor que precisa compor a normatização em um cenário constitucional e infraconstitucional. O esforço interpretativo se vincula a uma análise de conteúdo que possa sustentar a busca pela intenção do legislador na criação da norma e as consequências percebíveis de um detalhamento pragmático da redação das leis que vá além de abordar institutos de forma genérica sem a devida preocupação com a presença ou indução de políticas fiscais que especifiquem as diretrizes efetivas para a construção da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As diretrizes efetivas defendidas aqui correspondem a uma preocupação com as disposições do texto legal, que remetam a um detalhamento mais aprofundado daquilo que é exposto na redação da lei e, portanto, aquilo que irá orientar a Administração Pública na fixação das metas e prioridades. Utilizar as LDO's como ferramenta para planejamento dos recursos advindos da receita pública originária e derivada deve ser um compromisso da sociedade, principalmente no tocante às políticas de redistribuição a serem promovidas pelo Estado.

Ao se compreender este fenômeno, o intuito não é esgotar a legislação orçamentária de todas as possibilidades em um "grande rol taxativo" que irá orientar-se na execução do orçamento, mas sim uma reafirmação do aspecto otimizador da Administração Pública moderna. Este deve se basear no princípio da legalidade ao elencar as suas preocupações com o devido ajuste do Plano Plurianual, o que, independentemente da finalidade da LDO ser setorial, por meio do ajuste de alíquotas ou concessão de benefícios e isenções fiscais ou redistributiva, com a destinação de recursos para programas sociais ou para o financiamento dos programas de educação fiscal a título exemplificativo, devem ser todos muito bem explicados na redação do texto. Assim, a existência de lacunas ou de conceitos jurídicos indeterminados não poderão atingir o planejamento prévio realizado, e portanto a sua finalidade de refinamento anual

do PPA.

Neste sentido, as argumentações elencadas nos subitens abaixo advém dos resultados encontrados no estudo, em que se considera uma tripartição perante as normas dispostas nas LDO's. Percebe-se artigos que se fundam na repetição de dispositivo constitucional e infraconstitucional, da estruturação e regulação de dispositivos da legislação tributária e da adoção de mecanismos de finalidade redistributiva em caráter suplementar, conforme se observa.

4.1 Da adoção do parâmetro objetivo para a observância das diretrizes orçamentárias

O comprometimento do poder público na condução de reformas tributárias plurais (entende-se plurais as posições de caráter regulatório ou redistributivo que se aplicam na interpretação dos dispositivos da LDO), que observem as diretrizes da norma jurídica, mas também, por se tratar de uma gama de recursos limitada, a vinculação do caráter material é elemento fundamental. Isso porque a tutela dos direitos e garantias fundamentais são advindas de mecanismos de controle e avaliação orçamentária que permitam uma otimização da receita pública para o atendimento do maior número possível de contribuintes.

Neste sentido, a estipulação de um parâmetro deve observar a finalidades que as alterações na legislação tributária devem proporcionar, na qual, o detalhamento das diretrizes deve permitir tanto aos gestores públicos quanto aos cidadãos compreenderem as intenções e a busca da Administração Pública para o melhor uso possível do dinheiro público. Adotar diretrizes genéricas no corpo do texto legal ou remeter a condições pré-estipuladas em outras normas, sejam elas constitucionais ou infra-constitucionais não gera por si só uma orientação adequada no trato da legalidade para a execução de um orçamento-programa atinente aos resultados esperados por meio das ações de remanejamento da carga tributária para a promoção da redução da desigualdade.

Para que exista um equilíbrio nas disposições tributárias a serem modificadas, esta relação deve observar:

Figura 1: Relação das disposições tributárias



Fonte: elaborada pelo autor

A vinculação deste tripé é condição essencial para a adequação da norma as

demandas da sociedade, que vão desde a adoção de políticas públicas de redistribuição ou o remanejamento das bases de incidência tributária dos tributos sobre a renda, herança ou consumo. Pela relevância do dispositivo constitucional, considera-se que a seção específica sobre as alterações na legislação tributária perfazem uma condição especial na execução do orçamento público, o que, conforme se assenta na análise dos dispositivos das LDO's 2016- 2019, conforme segue.

4.2 Remissão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional

A remissão a dispositivos é um instrumento comumente utilizado na redação de textos de lei, o que corrobora de maneira significativa com a integração do ordenamento jurídico para a direção e a normatização de comportamentos desejados na convivência entre o Estado, a Sociedade Civil Organizada e o Terceiro Setor. Necessariamente, pela amplitude e impacto do orçamento, as estratégias e escolhas governamentais devem se pautar em uma destinação equiparada, mesmo que, pontualmente, os planos de governo sejam isolados e voltados a infraestrutura, controle monetário, desestatização ou ampliação estatal, a título exemplificativo, e que se vinculam em uma perspectiva que expanda para além da remissão, a uma estrutura diversificada, na qual o planejamento das alterações tributárias considere gama de possibilidades a serem implantadas e não a restringir a potencialidade do dispositivo constitucional/infraconstitucional.

Para corroborar com o raciocínio proposto, destaca-se que:

A LDO/2019, por sua vez, estabelece que somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada (cf. art. 116 da Lei nº 13.707/2018), e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da LRF (art. 114 da Lei 13.707/2018). (Fragoso, 2019).

A repetição de dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal corrobora com as condições estipuladas para a concessão de benefício ou incentivo de natureza tributária, no tocante a renúncia de receita, todavia para o estudo de impacto orçamentário-financeiro, a adoção de medidas/critérios referentes a perda de receita tributária deve corroborar para uma projeção mais fática do cenário econômico do país, reduzindo margens para a discricionariedade no tocante ao prejuízo arrecadatório.

4.3 Estruturação e regulação de dispositivos na legislação tributária

A partir do pressuposto da regulação e/ou regulamentação das normas atinentes à criação ou alteração de tributos de natureza vinculada, ou que se baseiam em desonerações fiscais pressupõem estas uma preocupação no planejamento de políticas progressistas ou conservadoras. Estas derivam de aspectos estruturantes de caráter geral, sendo extremamente relevantes para a condução de políticas de cunho extrafiscal que possam contribuir para o fomento de mecanismos que majorem, reduzam alíquotas

ou modifiquem as bases de cálculo de determinados tributos.

Para corroborar com o raciocínio proposto, serão dispostos alguns artigos de lei do período em estudo:

Ano	Artigo
2016	Art. 118, parágrafo 1º, Art. 120
2017	Art. 114, parágrafo 1º, Art.116
2018	Art. 116, parágrafo 1º, 3º
2019	Art. 116, parágrafo 3º, Art.117

Considerando as alterações na legislação e sua adequação orçamentária, destaca-se a Lei n.º 13.408/2016 na seção de alterações a legislação tributária e demais receitas:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. § 1º A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. (BRASIL, 2016).

O caráter ostensivo do poder de polícia mediante contraprestação estatal vinculada ou a medida que promova uma demonstração justificada reside na exposição de critérios diretivos que permitam utilizar com maior eficiência a máquina pública para a projeção das receitas e o seu controle mediante fiscalização tributária/aduaneira preventiva que permita uma alteração da norma de tamanha magnitude para a Fazenda Pública.

No tocante à lei 13.473/2017, tem-se: “art. 120. As estimativas de receita constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 e da respectiva Lei poderão considerar as desonerações fiscais que serão realizadas e produzirão efeitos no exercício de 2017. (Brasil, 2017).

A efeito, as desonerações para a promoção de incentivos fiscais são absolutamente necessárias para a promoção de políticas de desenvolvimento e isto deve se fundar como uma prioridade e portanto deveria, de modo obrigatório conter as estimativas de receita pertinentes a execução no ano calendário.

Art. 114. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. § 1º A criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. (Brasil, 2017).

O caráter ostensivo do poder de polícia mediante contraprestação estatal vinculada ou a medida que promova uma demonstração justificada reside na exposição de critérios diretivos que permitam utilizar com maior eficiência a máquina pública para a projeção das receitas e o seu controle mediante fiscalização tributária/aduaneira preventiva que permita uma alteração da norma de tamanha magnitude para a Fazenda Pública.

Ademais: “Art. 116. As estimativas de receita constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e da respectiva Lei poderão considerar as desonerações fiscais que serão realizadas e produzirão efeitos no exercício de 2018.” (Brasil, 2017). A efeito, as desonerações para a promoção de incentivos fiscais são absolutamente necessárias para a promoção de políticas de desenvolvimento e isto deve se fundar como uma prioridade e portanto deveria, de modo obrigatório conter as estimativas de receita pertinentes a execução no ano calendário.

Já sobre a lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, destaca-se:

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. § 1º Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. (Brasil, 2019).

Em composição ao parágrafo supracitado, a preocupação com a redução de incentivos fiscais denota de uma condição de reestruturação do cenário econômico e do déficit advindo da dívida pública federal, sendo factual a mensuração adequada de indicadores tangentes a política pública e, portanto, absolutamente necessária a constar no dispositivo diretivo da LDO.

Art. 116 [...] § 3º A criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. (Brasil, 2019).

O caráter ostensivo do poder de polícia mediante contraprestação estatal vinculada ou a medida que promova uma demonstração justificada reside na exposição de critérios diretivos que permitam utilizar com maior eficiência a máquina pública para a projeção das receitas e o seu controle mediante fiscalização tributária/aduaneira preventiva que permita uma alteração da norma de tamanha magnitude para a Fazenda Pública.

Em caráter revisional, a disposição perante os benefícios tributários em direção ao indicador do Produto Interno bruto corrobora com uma setorização que conceda um caminho objetivo para fins de micro-reformas focadas em ajuste fiscal.

4.4 A adoção de mecanismos de finalidade distributiva

A adoção de medidas de promoção de desenvolvimento local presentes no rol das alterações na legislação tributária recaem, em sentido indireto, em um cenário com finalidade redistributiva, na qual o efeito da elevação da produção e dos níveis de emprego permite uma impulsão no fluxo circular de renda da economia, promovendo um efeito em cadeia “em tese” progressivo.

Nesta composição, destaca-se a lei 13.408/16:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.
§ 2º A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais. (Brasil, 2016).

A proposta de desenvolvimento regional com ênfase a região norte de Minas Gerais advém de uma caracterização territorial, na qual o clima e a infraestrutura compõem as condições para a atenção de políticas de isenção como forma de promover o avanço e o desenvolvimento urbano.

Art. 114. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.
§ 2º A concessão ou a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais e a região norte do Espírito Santo. (Brasil, 2017).

Em consonância relacionada à disposição equivalente na LDO do ano anterior, a incorporação da região norte do Espírito Santo demonstra uma preocupação atinente a demarcação regional de localidades que detêm pouca perspectiva de crescimento econômico em comparação as demais regiões do país que possuem condições de infraestrutura e clima compatíveis ao avanço do setor industrial e da agropecuária, o que, em um primeiro momento alinha com a implantação do projeto da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, sendo esta opção frutífera se operada e conjunto com os incentivos fiscais.

4.5 Da observância do projeto de Lei Complementar 295/2016 e a necessidade de uma nova Lei Geral de Finanças Públicas

O panorama jurídico-político presente na sociedade brasileira necessita de modificações que venham a aprimorar o funcionamento da gestão pública orçamentária, sendo esta objeto finalístico de todo o processo operacional que demande inovações por parte dos gestores públicos e do Poder Legislativo na criação de projetos de lei que busquem a superação de normas relevantes mais não mais adequadas a realidade

material do país. Isto, por sua vez, consiste em dizer que a adoção de uma legislação moderna e de caráter geral que regule as finanças públicas é fundamental para a efetivação de planejamentos de médio prazo inerentes a estrutura do PPA e aos de curto prazo presente nas LDO's.

4.5.1O projeto de lei complementar 295/2016 e a sua essencialidade para o controle e avaliação na Administração Pública

Na composição do projeto de lei complementar 295/2016 que possui por autor o Senador Tasso Jereissati, encontra fundamento amparado nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal que possui por finalidade estipular normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000); e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964". A integração entre leis que estejam tramitando no Poder legislativo, por força do artigo 22, § 2º do respectivo projeto de lei complementar, abrem os caminhos para a articulação efetiva entre os poderes Executivo e Legislativo na busca por uma maior efetividade das alterações na legislação tributária, conforme segue:

Art. 22. A estimativa das receitas primárias que constará do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo será igual à estimativa constante da lei de diretrizes orçamentárias. § 2º Os efeitos financeiros das propostas que alteram a legislação tributária e de que estiverem em tramitação no Poder Legislativo e, sem que tenham sido consideradas na lei de diretrizes orçamentárias, vierem a ser sancionadas pelo Poder Executivo serão incorporados à lei orçamentária durante a sua execução, por intermédio de créditos adicionais. (Brasil, PLC 295/2016).

Neste conjunto, as disposições presente no projeto são inovadoras e portanto, dignas de sanção presidencial, na medida em que permitem uma integração sistêmica do orçamento público, que, nas palavras do Sr. Secretário do Tesouro Nacional Mansueto Almeida reiteram que:

"O orçamento é a peça mais importante da democracia. É o Congresso que dá a palavra final do que será o país e de quais são os planos mais importantes", disse o secretário Mansueto Almeida em sua apresentação. "Mas estamos presos a uma lei de 1964 e de lá para cá houve muitas mudanças e avanços na área da contabilidade. É preciso modernizar essa lei e aumentar o controle que o Congresso vai ter sobre as finanças públicas em todo o processo orçamentário", disse ele. (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).

Em síntese, a composição orçamentária de um país reflete o seu grau de desenvolvimento estrutural e isto será possível com maior efetividade no trato a nova lei geral de finanças públicas, uma vez que todo planejamento, seja este de cunho abrangente como o PPA ou setorializado como a LDO e a LOA terão maiores possibilidades de gerar bons resultados se o sistema estiver em harmonia para que o planejamento orçamentário tenha frutos positivos para toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condução de políticas fiscais no orçamento público brasileiro denotam de fundamentalidade, uma vez que corroboram para o adequado uso dos recursos públicos de forma efetiva, seja na gestão fazendária ou na promoção de atos de caráter vinculado que permitam aquecer ou restringir o investimento público em determinados segmentos segmentos mercantis. O estudo das LDO'S em sede federal buscou observar a cronologia desde o ano calendário de 2016 até o ano de 2019, para se apurar as propostas de utilização da LDO como instrumento crucial na veiculação de diretrizes capazes de ordenar a devida compatibilização dos planos e metas do PPA para a efetiva estimativa e fixação de despesas na LOA.

Percebe-se de forma latente a relevância e preponderância da lei 4.320/64 para o ordenamento jurídico brasileiro, todavia, em momentos de instabilidade e fragilidade na arrecadação de receita pública, alguns mecanismos de controle e setorização do orçamento devem estritamente garantir a sustentabilidade do erário público em concomitância com a tutela e efetivação dos direitos fundamentais presentes na carta magna de 1988.

A delimitação do objeto de estudo corrobora em alto grau para a identificação de posições fundadas na valorização do uso das LDO's em uma escala pragmática e setorizada e que consubstancia a adoção de múltipla finalidade que vá além da disposição de critérios de renúncia de receita e fixação de despesas, na qual a função social do tributo e das fontes de arrecadação devem observar a cláusula geral de vedação ao retrocesso presente na Constituição Federal de 1988, o que remete a um desafio constante, por se tratar o Brasil como um país de dimensões continentais que necessita de um planejamento que considere cada realidade local para fins de otimizar o uso do recurso público em cada situação e demanda interposta pela sociedade.

Sinteticamente, considera-se um avanço no período estudado na ampliação de possibilidades de alterações na legislação tributária que se estendam para além do fator técnico de produção da norma, mas sim em uma estrutura que permita ao gestor público a segurança necessária para a criação de políticas públicas diversas, o que necessita de uma avaliação e de um estudo de impacto atinente ao combate da falta de infraestrutura, segurança pública, saúde, educação, entre outros que tracem objetivos comuns de qualidade no trato da coisa pública.

Torna-se mister salientar, por último, que a falta de uma legislação atualizada que oriente as finanças públicas ao seu devido fim, traz consigo ainda mais relevância às LDO's, por fazer parte de um instrumento tríptico para a concretização adequada das metas e resultados esperados pela sociedade civil organizada, para que assim, o interesse público seja enfim destinado as necessidades e aos olhares da população, colocando em caráter subsidiário as posições do poder público quanto ao caráter decisório das prioridades econômico financeiras em sede federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 15 de outubro 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 de outubro 2019.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 de outubro 2019.

BRASIL. Lei 13.408 de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm. Acesso em: 15 de outubro 2019.

BRASIL. Lei 13.473, de 08 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 09 de ago. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm. Acesso em 20 de outubro 2019.

BRASIL. Lei 13.707 de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 de ago. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2019/Lei_13707/Te_xto_Lei.pdf. Acesso em 30 de outubro 2019.

BRASIL. Lei 13.898 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 de nov. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2020/Lei_13898/Te_xto_Lei.pdf. Acesso em: 14 de novembro 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 295/2016**. Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=09FCD358192004BCC561C107708A62B5.proposicoesWebExterno1?codteor=1470007&filename=PLP+29+5/2016. Acesso em: 13 de novembro 2019.

CASTRO, C. **Política fiscal e crescimento económico**. ESEIG - Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão, Instituto Politécnico do Porto. 2006, Vol III n. 5/6, 087-118. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n5-6/3n5-6a06.pdf>. Acesso em: 05 outubro 2019.

FRAGOSO, Vinicius Cardoso de Pinho. PROJETO DE LEI 8.846/2017. Brasília, 26 de agosto de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1796798&filename=Tramitacao-PL%208846/2017. Acesso em: 05 out. 2020.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Política Fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>. Acesso em 02 outubro 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Tesouro vai à Câmara defender a Nova Lei de Finanças Públicas**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-vai-a-camara-defender-a-nova-lei-de-financas-publicas>. Acesso em 15 novembro 2019

SILVA, V.C; AMORIM, I. T. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes? **Rev. Elet. Gestão e Serviços**, v.3, n.1, Jan./Jun. 2012. Disponível em: www.spell.org.br/documentos/ver/31196/plano-plurianual--lei-de-diretrizes- orcamentari. Acesso em: 20 de outubro 2019.