

Estratégias, Diretrizes e Prioridades

Urge rever o enredo da peça
orçamentária

Fernando Rezende

Quatro atos

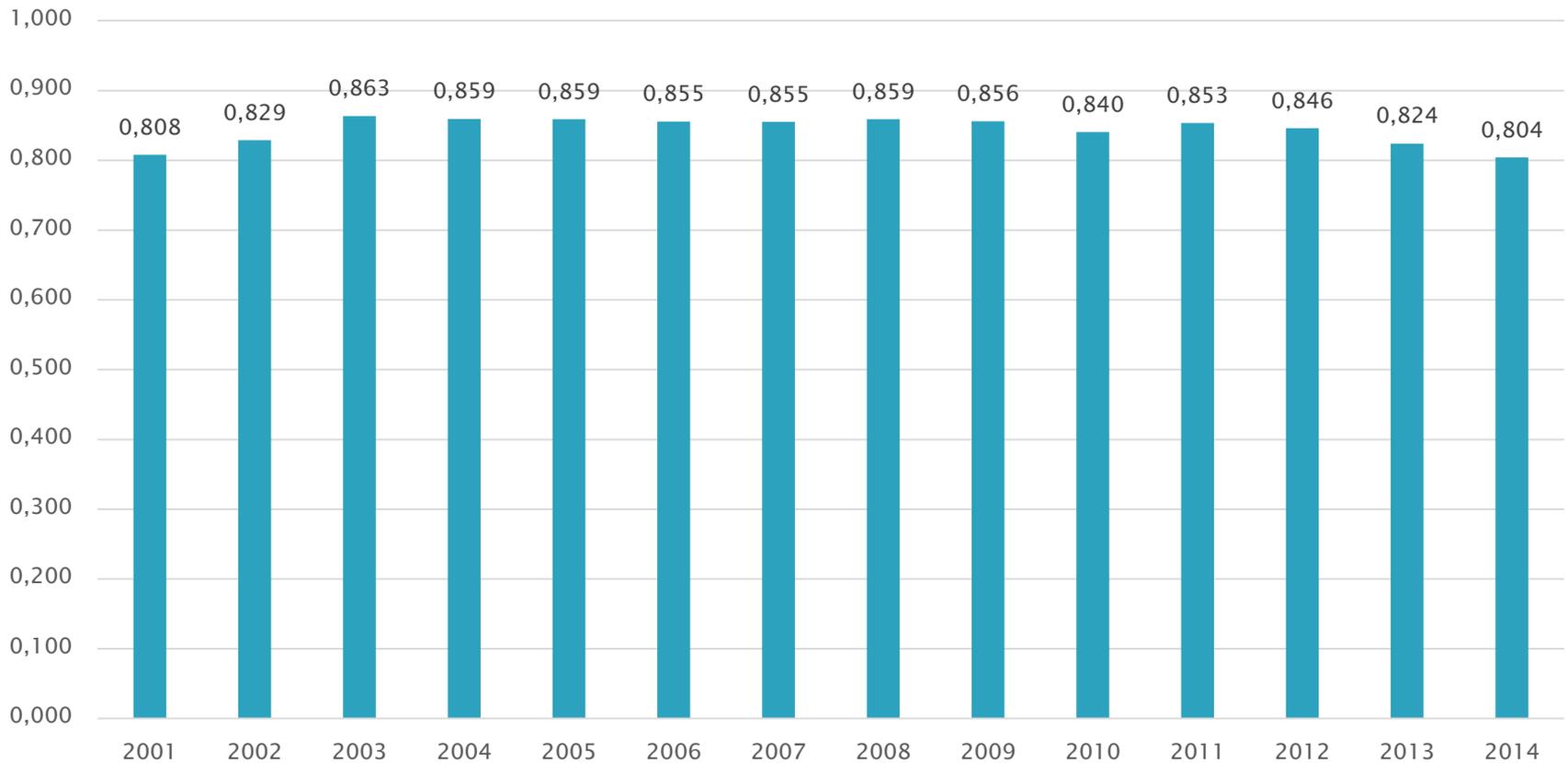
- ▶ I – A IMOBILIDADE
 - ▶ II – O PANO DE FUNDO
 - ▶ III– O QUE PRECISA SER FEITO
 - ▶ IV– QUAL É O CAMINHO
- 

I – A IMOBILIDADE

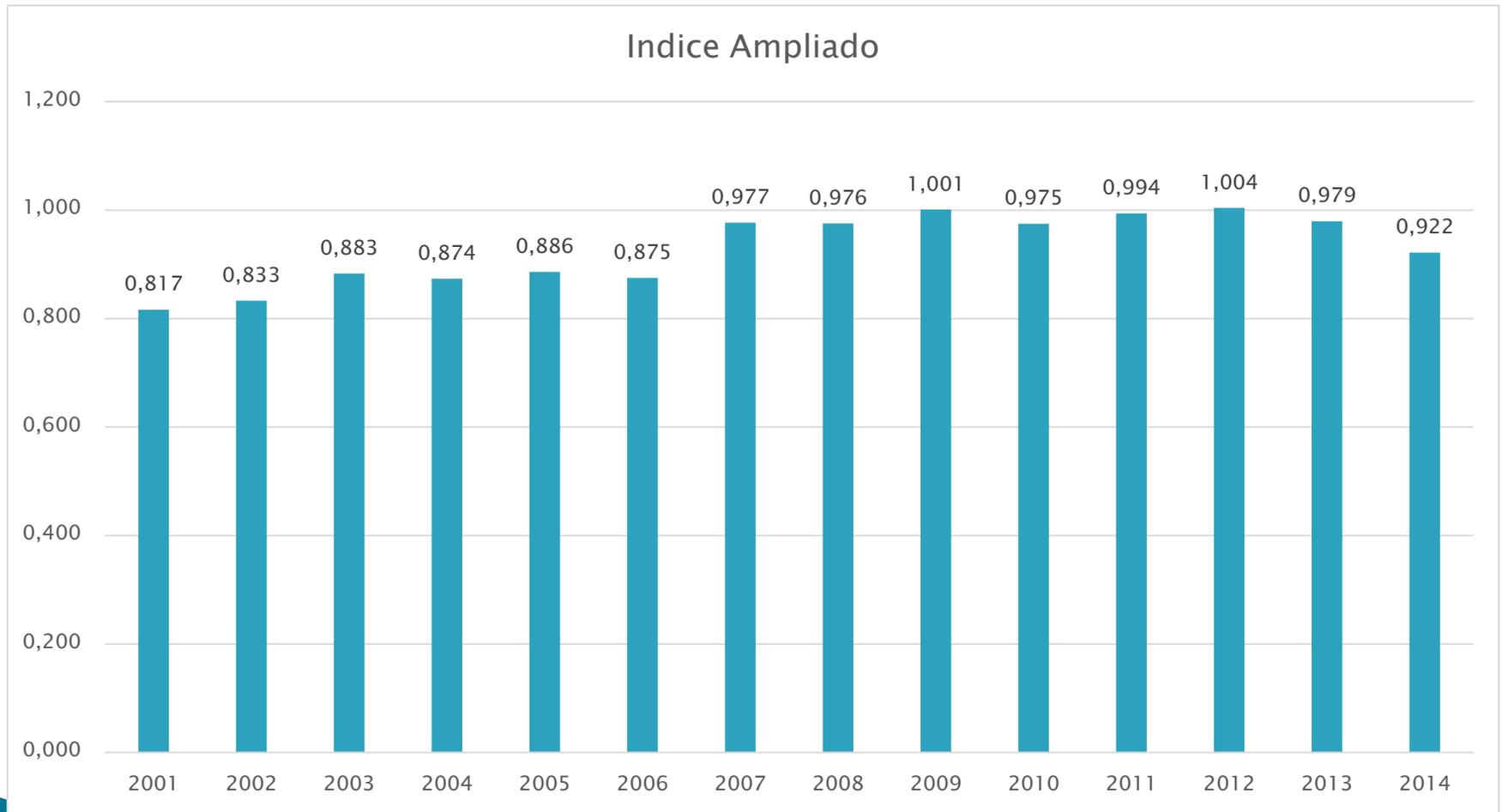
- ▶ Quatro personagens ocupam todo o espaço disponível à frente do palco.
 - ▶ Ninguém se move – a ocupação está previamente decidida
 - ▶ Não há condições para mudanças – os lugares estão previamente demarcados.
- 

Transcorre o tempo e nada muda

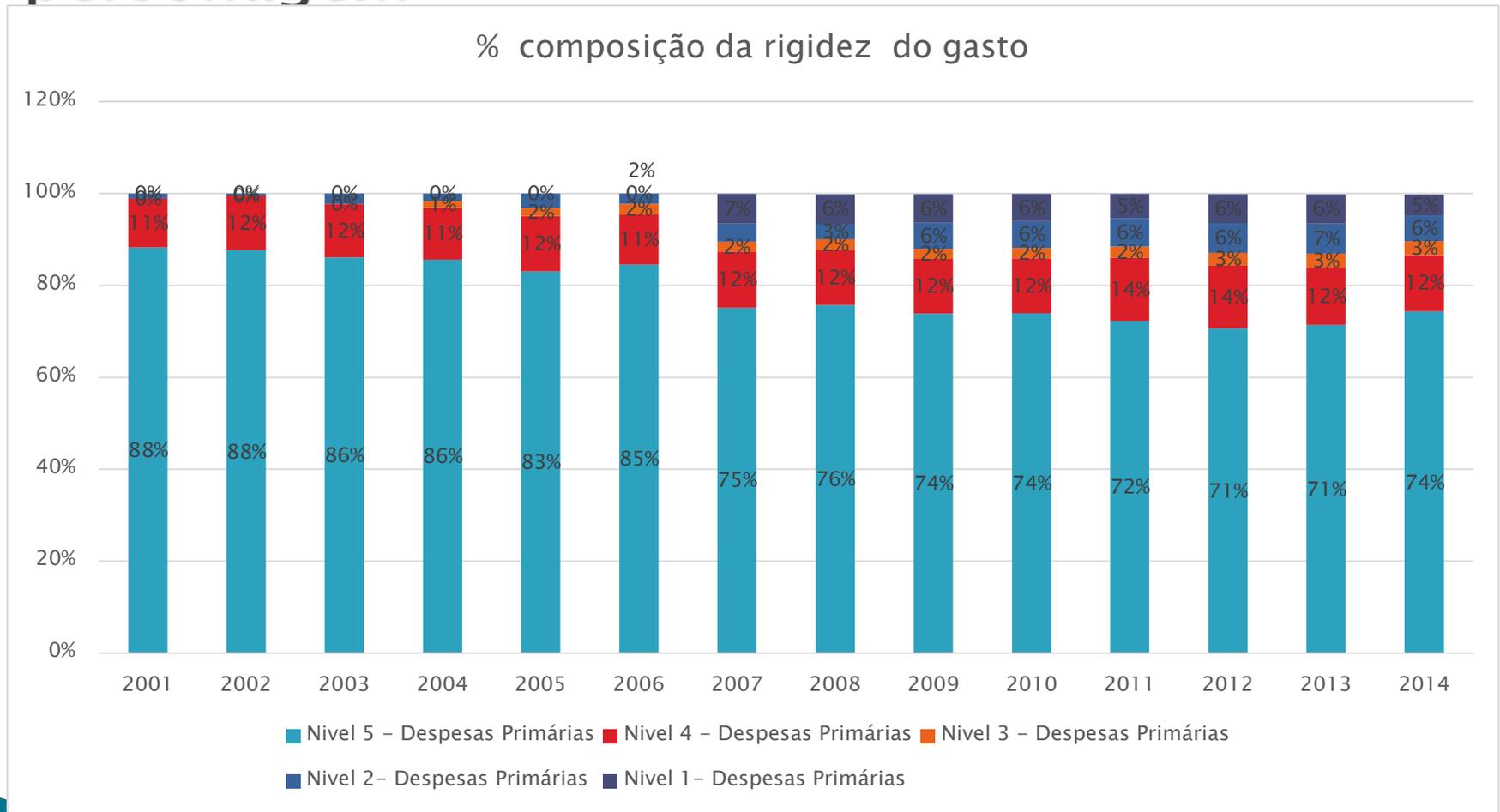
Índice Restrito



Expedientes foram utilizados para não dar a impressão de que o espaço estivesse plenamente ocupado.



E o perfil da ocupação revela o tamanho das disparidades no espaço ocupado por cada personagem



II- O QUE SE ESCONDE POR DETRÁS DO PANO DE FUNDO?

- ▶ As gêmeas siamesas que nasceram em 1988 e a não revisão do script da peça, escrita em 1985.
 - unificação do regime de gestão fiscal e dualidade de orçamentos–
 - A crise se 1988 e o efeito cremalheira
- ▶ Não sobrou espaço para os que não estavam protegidos– direitos e garantias

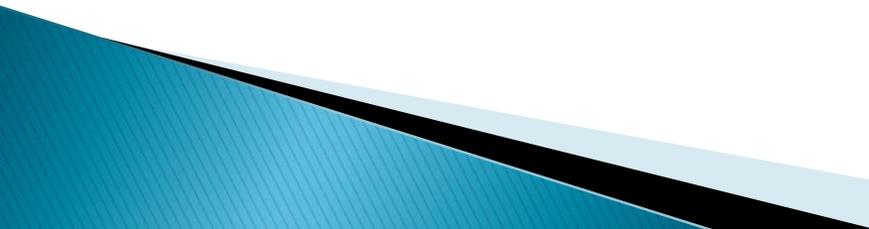
O script de 1985 : crise e adoção de um novo modelo de gestão fiscal

- ▶ As medidas adotadas para lidar com a crise (Giambiagi e Além)
 - A incorporação das contas do orçamento monetário ao OGU
 - A extinção da conta movimento do Banco do Brasil em 1986
 - A extinção das funções de fomento do Banco Central e criação da STN em 1986 para unificar a contabilização dos pagamentos e recebimentos do governo federal
 - A exigência de que a partir do orçamento de 1988, antes portanto da nova Constituição, todas as despesas públicas contassem com prévia autorização legislativa
- ▶ Desafortunadamente, o modelo de gestão fiscal então adotado não se ajustou às alterações promovidas pelo novo texto constitucional

Em 1988 a dualidade de orçamentos e de regimes de financiamento foi oficializada mas o modelo de gestão fiscal não se adaptou à nova realidade.

- As gêmeas siamesas que nasceram em 1988 não chamaram atenção à época e estão prestes a completar trinta anos
- A dualidade de orçamentos e de regimes tributários criada em 1988 foi ignorada pelo modelo de gestão fiscal instituído alguns anos antes
- A crise do final da década de 1990, o acordo com o FMI e a adoção da LRF reforçou esse modelo
- A opção foi adotar uma gambiarra para evitar a prematura falência de uma das gêmeas e cumprir a meta fiscal – A adoção da DRU

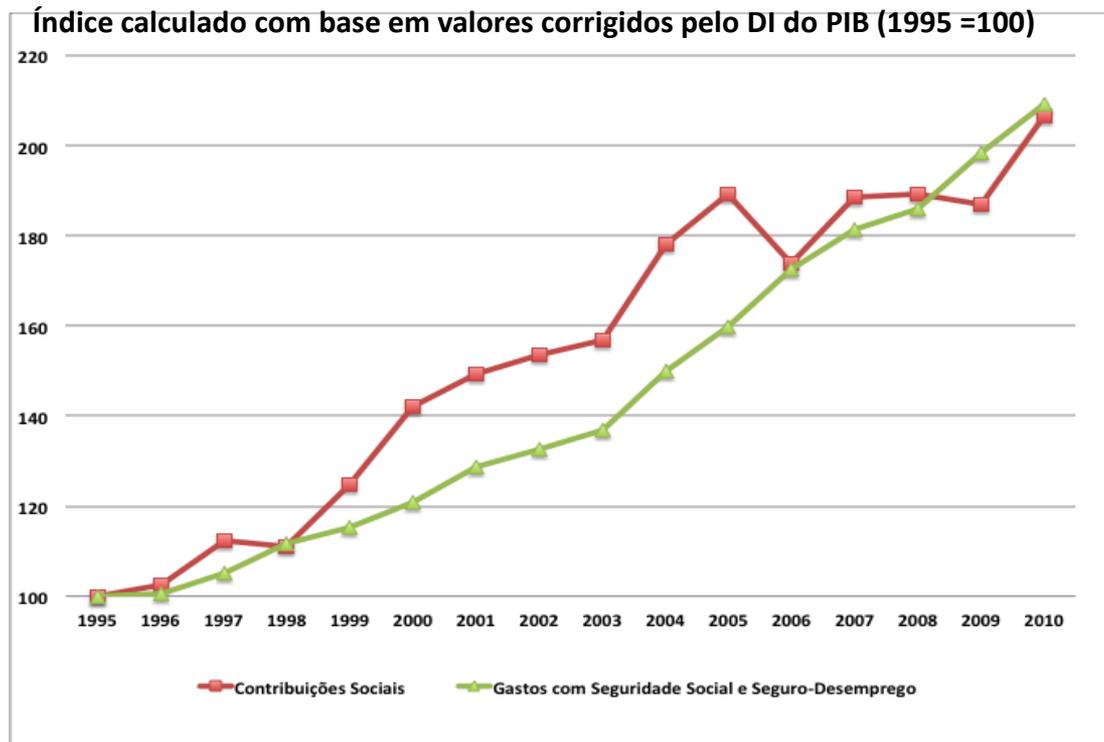
Ao longo do tempo a prorrogação desse modelo acumulou severas deformações

- ▶ A gambiarra adotada em 1994 gerou efeito oposto ao pretendido
 - ▶ O corpo foi se tornando cada vez mais rígido e a rigidez adquiriu imunidade a flutuações no ambiente econômico.
 - ▶ A alimentação do orçamento perdeu qualidade e afetou a capacidade de nutrir o organismo – as deformações foram se acentuando.
 - ▶ A rigidez do conjunto impediu que ele mantivesse o equilíbrio
 - ▶ Apoios utilizados evitaram que os crescentes desequilíbrios fossem percebidos
 - ▶ E já não são suficientes para evitar a queda.
- 

A gambiarra gerou efeito oposto ao pretendido

A transfusão de recursos deu mais vitalidade a parte que fornecia e não evitou a anemia da outra parte

Evolução da Arrecadação de Contribuições Sociais e dos
Gastos com Seguridade Social e Seguro-Desemprego: 1995 – 2010



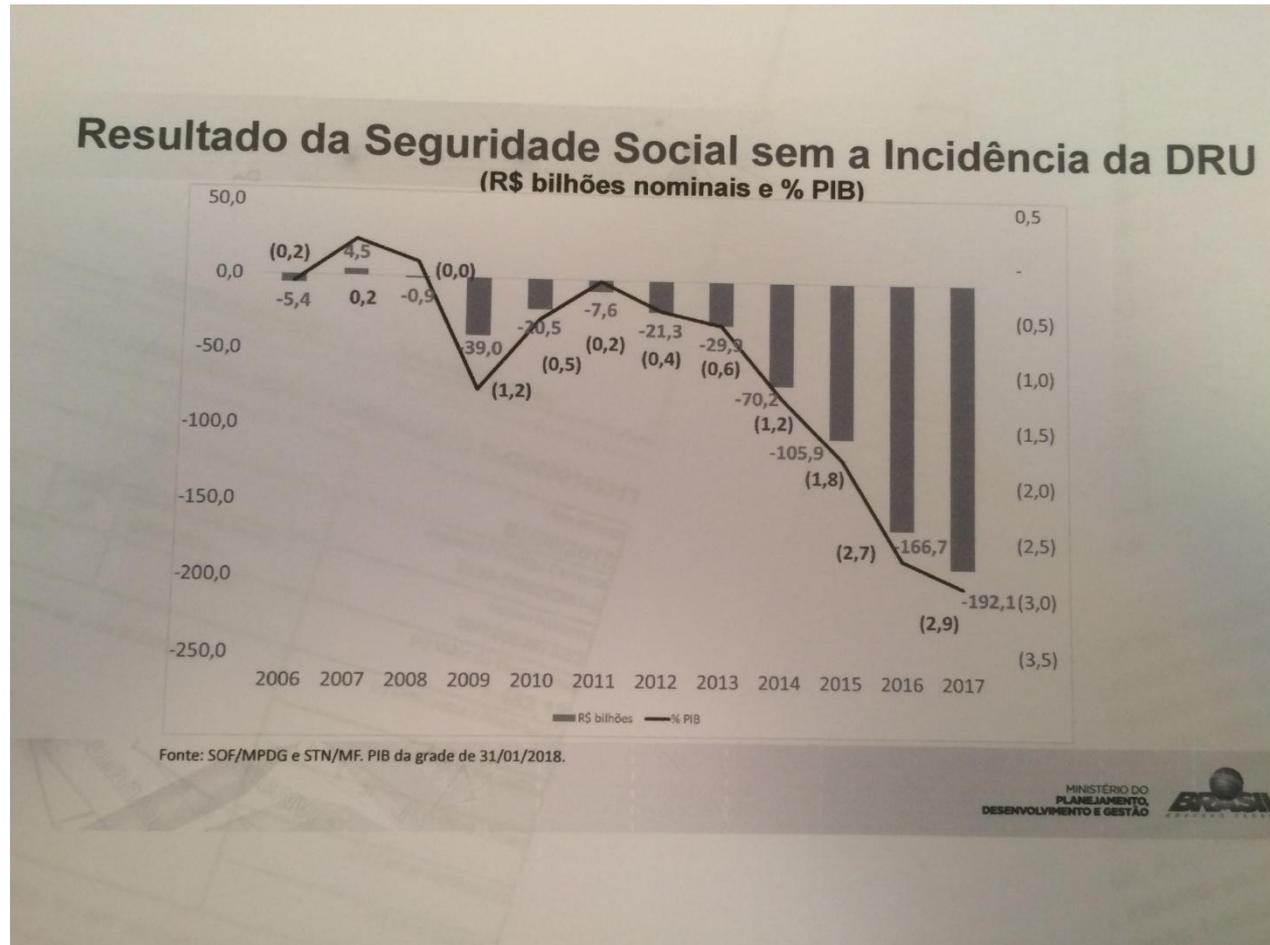
A gravidade da doença que afeta as gêmeas é maior do que a percebida nos exames rotineiros

- ▶ Recente análise divulgada pela Secretaria do Orçamento Federal mostra que o orçamento da seguridade social responde por cerca de três quartos da rigidez, pois as receitas já não cobrem as respectivas despesas.
- ▶ Mesmo desconsiderando a existência da DRU, esse orçamento é deficitário desde 2003 tendo crescido expressivamente a partir de 2011
- ▶ Em 2017 esse deficit alcançou a cifra de 192 bilhões de reais – 3,5% do PIB.

A gambiarra adotada em 1994 deixou de funcionar



Agora opera em sentido contrário



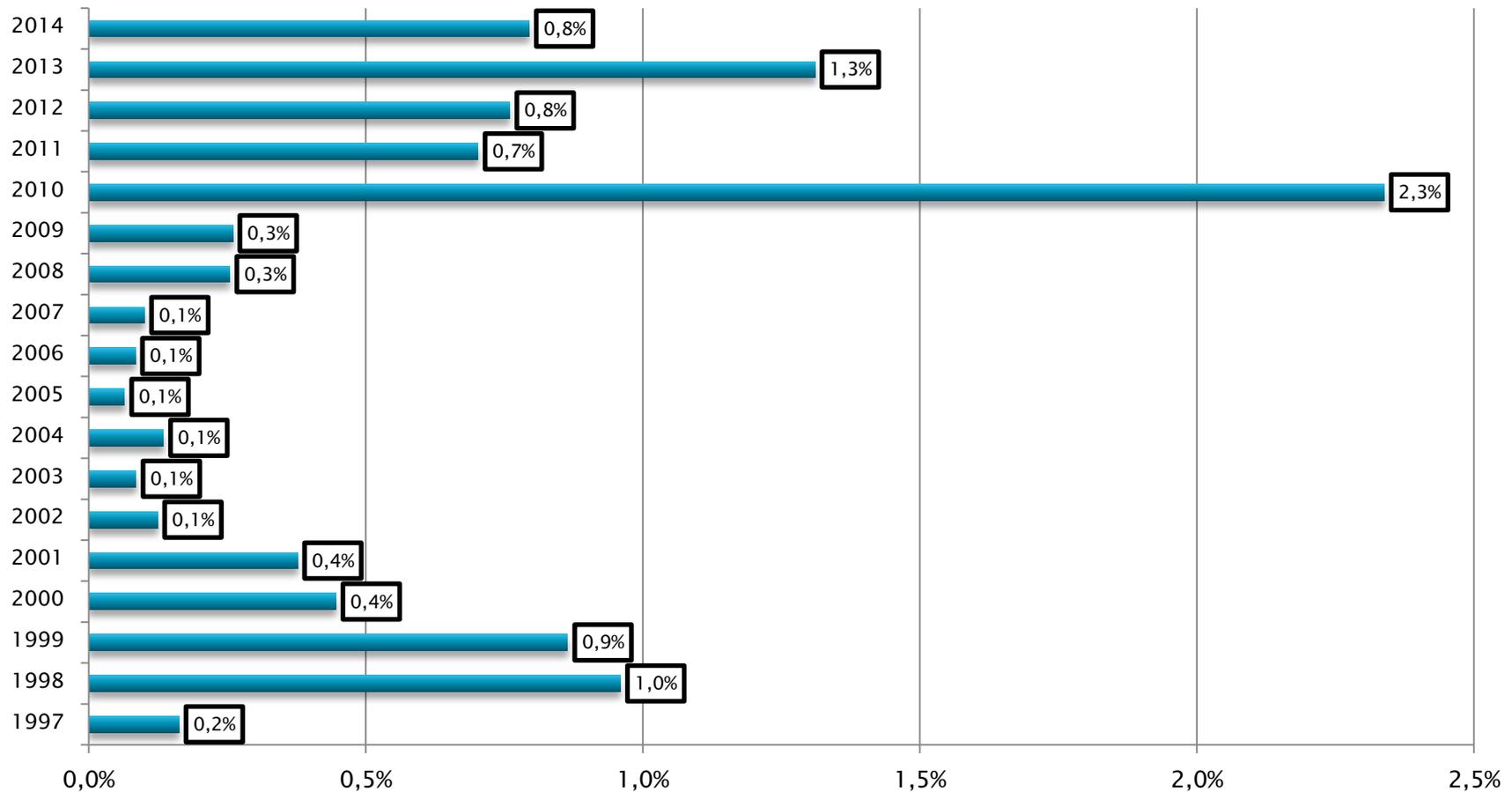
Os meios utilizados para alimentar o organismo perderam qualidade e já não conseguem manter o corpo em pé

- ▶ A participação de tributos de má qualidade na carga tributária faz com que eles não gerem recursos suficientes para alimentar os gastos. Foi necessário recorrer a venda do patrimônio
- ▶ A perda de elasticidade da arrecadação – coeficiente de elasticidade menor do que 1
- ▶ Já não há espaço para acomodar a montanha de Restos a Pagar no subsolo
- ▶ A herança acumulada ao nascimento já foi esgotada – A parte mais valiosa do patrimônio já foi vendida e o que resta já não é capaz de sustentar o vício

As receitas não são suficientes para alimentar os gastos



Para evitar o colapso do organismo foi necessário alimentar um vício – receitas extraordinárias – 1997-2014



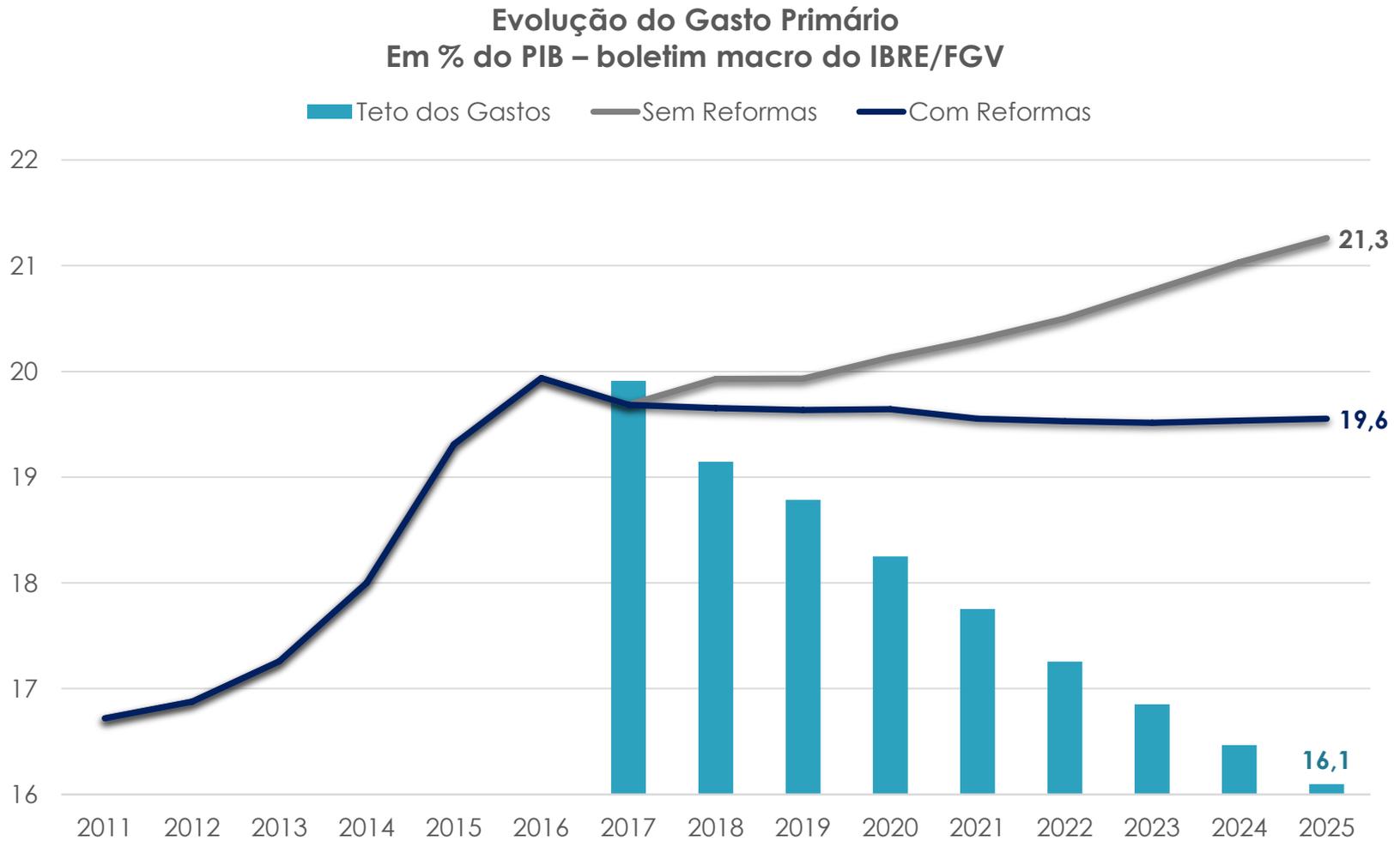
O dialeto falado na peça serve para esconder a gravidade da enfermidade

- ▶ A novilíngua orçamentária e a perda de transparência
 - ▶ O espaço que abriga as gêmeas já não é suficiente para acomodá-las e as regras vigentes não permitem que o teto seja ampliado
 - ▶ O modelo de gestão fiscal se transformou numa Tesouraria que se limita a controlar o acesso privilegiado ao caixa de modo a evitar que a meta fiscal seja descumprida
- 

III – O QUE PRECISA SER FEITO

- ▶ Aproveitar a oportunidade
 - ▶ Para levantar a cortina e exhibir o que ela esconde
 - ▶ E revelar a outra face dos desequilíbrios fiscais
- 

As Gêmeas já não cabem no espaço que ocupam. Quanto falta para evitar o rompimento do teto?



O que fazer?

- ▶ As despesas primárias teriam que cair em montante equivalente a 3,5% do PIB até 2025 só para evitar que o teto dos gastos seja rompido.
- ▶ E esse é exatamente o tamanho do deficit da seguridade social considerando a inexistência da DRU
- ▶ Apesar da dificuldade envolvida nessa empreitada ela não altera a rigidez do gasto e não abre espaço para a redução dos desequilíbrios nas prioridades da nação e do nosso povo.
- ▶ É preciso muito mais do que isso. E não adianta apostar no crescimento da economia sem reformas que desvinculem o crescimento dos grandes itens da despesa do PIB
- ▶ A premissa que tem presidido os debates sobre a reforma tributária erige enormes barreiras à busca de acordo sobre o caminho a seguir.
- ▶ Se a carga tributária não pode cair, qualquer opção implica em que seja redistribuída. Quem ganha fica quieto e quem perde se mobiliza para bloquear a reforma.

É preciso tratar das reformas gêmeas

- As gêmeas siamesas que nasceram em 1988 precisam passar por uma radical cirurgia de separação dos corpos.
 - Dada a idade os riscos não são pequenos, mas precisam ser enfrentados.
 - Para o sucesso dessa operação, é preciso que as reformas tributária e orçamentária sejam reunidas no mesmo centro cirúrgico e os especialistas se reúnam para discutir os procedimentos a serem adotados.
 - Sem a separação é inviável tratar das deformações que se acumularam nos dois corpos.
- 

As restrições ao aumento do teto oferece oportunidade para proceder à cirurgia?

- ▶ Despertar conflitos que estavam adormecidos
 - ▶ Abrir espaço para a construção de um novo debate político que mire os desequilíbrios nas prioridades sociais
 - ▶ O foco nos desequilíbrios nas prioridades sociais ajuda a rever a dualidade tributária que gerou a partição do financiamento das responsabilidades do Estado, propiciando a reconstrução do sistema tributário nacional e a correção dos desequilíbrios federativos
 - ▶ Conciliar a retomada do crescimento com novos avanços no campo social.
- 

IV- QUAL É O CAMINHO

- ▶ Restaurar a essência de um processo orçamentário -estratégias; diretrizes e prioridades e metas.
 - ▶ Revisão periódica para ajustar-se a mudanças na dinâmica socioeconômica do país
 - ▶ Gestão orçamentária precisa assegurar previsibilidade da liberação dos recursos para criar um ambiente favorável à eficiência da gestão pública.
- 

Como criar um ambiente propício ao sucesso da operação.

- ▶ Evocar o espírito que deu corpo à decisão de instituir a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – em 1988.
- ▶ Como a recuperação dessa figura pode ajudar a reunificar o orçamento e ordenar sua ocupação?
 - Iluminar o ambiente– ampliar o foco e concentrar a atenção nos desequilíbrios que comprometem as prioridades da nação e o atendimento das prioridades da população.
 - Provocar o debate sobre as mudanças que precisam ser feitas para reduzir os desequilíbrios
- ▶ Acompanhar a recuperação da cirurgia para orientar a periódica revisão das escolhas sobre a ocupação do espaço orçamentário.

E garantir que a renovação da LDO dê vitalidade à recuperação.

- ▶ Manter a qualidade do ambiente – avaliações realistas de riscos e oportunidades à frente
- ▶ Estabelecer Diretrizes e Metas para acompanhar todo o processo
 - Promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas
 - Atentar para a necessidade de reduzir o desequilíbrio nas prioridades sociais
 - Restaurar a capacidade de investimento do setor público em consonância com o apoio ao investimento privado
 - Recuperar a qualidade do orçamento público
- ▶ Abrir o caminho para a modernização do processo orçamentário

Recompor a tríade de um processo orçamentário de qualidade

- ▶ Um plano estratégico de longo prazo que defina as estratégias nacionais para enfrentar com sucesso os desafios do avanço da nova economia digital e oriente as diretrizes e prioridades a serem estabelecidas em cada governo.
 - ▶ A recuperação do espírito da LDO mediante a adoção de um novo modelo que se limite a tratar das atribuições a ela reservadas no texto constitucional.
 - ▶ O detalhamento na Lei do Orçamento (LOA) dos programas e ações a serem executados em consonância com as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO, de modo a que o orçamento retome a função de um instrumento essencial para a qualidade da gestão pública.
- 

Por que é importante realizar a separação

- ▶ Sem reduzir a rigidez da despesa o espaço para a reforma tributária é muito apertado pois a quase totalidade da rigidez está amarrada no regime tributário e nas vinculações
- ▶ E sem fazer a reforma tributária que precisa ser feita não é possível eliminar as distorções que comprometem a qualidade do regime tributário, bloqueiam a competitividade da economia e concorrem para a anemia da arrecadação.
- ▶ Juntos eles ameaçam o futuro do Brasil onerando pesadamente insumos estratégicos para a nova economia digital e inviabilizando investimentos na melhoria da infraestrutura e em setores vitais para o país.

Quais os benefícios advindos dessa cirurgia?

- ▶ A separação implica em recuperar o princípio da unicidade orçamentária e a noção de um sistema tributário nacional
- ▶ Rever o modelo de gestão fiscal para dar transparência ao fato de que as despesas estão condicionadas pelas receitas e por direitos que asseguram acesso privilegiado à Tesouraria.
- ▶ Abandonar a novilingua orçamentária para recuperar os princípios que concorrem para uma gestão saudável das contas públicas
- ▶ Reunir num mesmo salão o debate sobre as reformas tributária e orçamentária.
- ▶ Expor vantagens recíprocas dessa abordagem– a reforma tributária é essencial para abrir espaço à redução da rigidez do gasto e a redução da rigidez do gasto concorre para que a reforma tributária não fique aprisionada na premissa de que a carga não pode cair.

Com a separação, abre-se o caminho para que orçamento e tributos possam exercer as funções próprias de cada um.

- Os tributos alimentam o orçamento e este adquire a flexibilidade necessária para buscar o equilíbrio no atendimento das prioridades da nação e de seu povo.
- A racionalidade e a eficiência do regime tributário não ficam sujeitas às limitações impostas pela apropriação prévia das receitas.
- Enquanto as decisões sobre a alocação das receitas que alimentam o orçamento passam a ser decididas ao longo do processo orçamentário.
- A transformação do modelo de gestão fiscal numa grande Tesouraria pode ser revista, com a adoção de um novo modelo em que seu foco não seja apenas cuidar do equilíbrio no curto prazo e sim do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Epílogo

- ▶ É preciso estratégia para Brasil sustentar o crescimento necessário para dar continuidade aos avanços sociais
- ▶ É necessário que as escolhas que tratam da alocação dos recursos públicos sejam periodicamente revistas, para se ajustarem a mudanças no cenário econômico mundial e à dinâmica demográfica e socioeconômica da população, de modo a atender às prioridades da nação e às aspirações do povo brasileiro.
- ▶ A revisão do script da peça orçamentária é o caminho para avançar nessa direção.