



Prospecção Estratégica do
Sistema de Saúde Brasileiro

Iniciativa Brasil Saúde Amanhã

**SEMINÁRIO “DESENVOLVIMENTO, ESPAÇO FISCAL E FINANCIAMENTO
SETORIAL”**

Relatório Final

16 de dezembro de 2016



**FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz**



SUMÁRIO

Apresentação	3
Intervenções	4
Anexo	12

APRESENTAÇÃO

O Brasil atravessa uma crise política e uma crise econômica com reflexos na trajetória de desenvolvimento do país. O debate econômico no Brasil tem mantido subordinada qualquer discussão sobre políticas sociais. A implementação das políticas públicas tem tido seu caráter em favor do mercado reforçado. Apresentam-se sistematicamente argumentos de natureza econômica e fiscal que impõem restrições à efetiva implementação de adequados sistemas de saúde e educação, bem como qualquer outra atividade que demande intervenção estatal.

Nesse cenário, discute-se a revisão do regime fiscal com a eventual constitucionalização de um ajuste de longo prazo, reaparecem propostas de reformas previdenciária e tributária, tudo sob a recorrente justificativa de fortes restrições fiscais a que o Estado Brasileiro estaria sujeito.

Pode-se afirmar que o tema é, no mínimo, controverso. De uma forma ou de outra, as alterações de rumo impactarão diretamente o financiamento setorial. Com vistas a aprofundar o debate desde a necessidade de um ajuste em si aos seus impactos, levando em conta o cenário que dele resultará.

Nesse sentido, a iniciativa Saúde Brasil Amanhã e o Centro de Estudos Estratégicos, ambos da Fundação Oswaldo Cruz, organizaram no dia 16 de dezembro de 2016 o seminário virtual *Desenvolvimento, espaço fiscal e financiamento setorial* do qual participaram como palestrantes os professores Carlos Pinkusfeld Bastos (Instituto de Economia, UFRJ), Daniel Negreiros Conceição (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ), Sulamis Dain (Faculdade de Ciência Econômicas, FACAMP) e Pedro Rossi (Instituto de Economia, Unicamp), na qualidade de debatedores participaram os pesquisadores Carlos Gadelha (Fiocruz) e Carlos Ocké Reis (IPEA).

Objetivo Geral do seminário era debater as perspectivas de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil nos próximos 20 anos e os possíveis impactos na capacidade de financiamento das políticas públicas como um todo e de modo mais específico do Sistema Único de Saúde no Brasil. Este objetivo geral se desdobrou em quatro objetivos específicos cada um apresentado por um dos palestrantes.

INTERVENÇÕES

O professor Carlos Pinkusfeld Bastos ficou responsável por apresentar os horizontes de crescimento e desenvolvimento econômico do Brasil para os próximos 20 anos considerando as perspectivas de revisão do regime fiscal, com a eventual constitucionalização de um ajuste de longo prazo, a política monetária conduzida pelo Banco Central e o regime de metas de inflação, as possíveis flutuações cambiais, as variações na política industrial e eventual aumento ou diminuição da participação do Estado nas atividades produtivas (privatizações ou reversão destas).

Bastos iniciou sua apresentação a partir de uma análise histórica da economia brasileira e mostrou que o atual período é a pior recessão da história. Sua análise indica que apesar de *“não alterar de forma substancial os marcos da gestão da política macroeconômica os governos do Presidente Lula, favorecido por um chamado 'superciclo de commodities' que melhoraram as condições externas, implementaram políticas fiscais, de crédito e distributivas que garantiram um período tanto curto como raro na história brasileira: a combinação de crescimento com melhora da distribuição de renda”*.

No entendimento do professor do Instituto de Economia da UFRJ, o período caracterizado por crescimento e maior inclusão social começa a ser revertido ainda no primeiro governo Dilma. Erros na condução da economia no primeiro governo Dilma reforçados pela retração de gastos públicos federais, desvalorização cambial, elevação dos juros, restrição de crédito, choque de tarifas e o efeito da redução da participação da Petrobras sobre investimento provocaram uma *“tempestade perfeita”* em 2015.

Bastos recordou em sua exposição que a taxa de crescimento do gasto agregado do governo federal no governo Dilma foi menor que no governo Lula. Entretanto, inicialmente com a desaceleração do crescimento do PIB e posteriormente com sua forte queda, os resultados fiscais agregados acabaram ficando tendencialmente deficitários em decorrência da substancial redução da arrecadação tributária. O déficit público nominal elevado por razões absolutamente conjunturais (devido ao pagamento de uma carga de juros elevada em razão de onerosos *swaps* cambiais) em 2015 dificultou a aplicação do ajuste fiscal.

A partir de um diagnóstico ocasional, ou seja, utilizando os parâmetros de certa forma

deteriorados pelo quadro econômico geral e conjuntura absolutamente específica, consolidou-se uma análise de deterioração do déficit e da dívida pública. O problema concentra-se que na atual conjuntura econômica todos os componentes da demanda agregada apontam para um aprofundamento da recessão e não para a recuperação econômica.

Entre os componentes autônomos (Consumo a crédito, Gasto Público, Exportações, Construção Residencial) e os componentes induzidos (Consumo Corrente, Investimento privado em máquinas, equipamentos e estruturas), são os componentes autônomos que explicam o crescimento da economia no longo prazo. No curto prazo, no entanto, efeitos como a mudança na distribuição de renda (e assim na propensão a consumir) e na propensão a investir são capazes de determinar a aceleração (ou contração) do crescimento econômico.

Bastos concluiu apontando que diante da atual conjuntura, não há perspectivas de crescimento econômico, pois não há demanda: as famílias não consomem, a construção civil segue uma trajetória declinante, a economia mundial patina e forçam o governo a uma contenção irreal de gastos. Por ser o dispêndio do governo o único componente autônomo em que se pode interferir diretamente, um cenário não estagnacionista requer um forte crescimento do gasto público. Isto pode acarretar numa possível elevação da dívida pública no curto prazo, ainda que uma redução da taxa de juros possa ajudara conter a dívida pública. Outro meio de levar algum tipo de crescimento seria a opção Haavelmo, uma elevação da carga tributária sobre parcela da população de alta propensão a poupar de forma a financiar uma elevação substancial do gasto sem aumento do endividamento público.

Coube ao professor Daniel Negreiros Conceição debater os limites impostos às estratégias de desenvolvimento pelo tamanho da dívida pública, tendo em vista a condição do Brasil como país emissor de sua própria moeda, em território continental, economia diversificada e sem dificuldade de acesso às matérias primas. Também era sua atribuição efetuar comparação entre o padrão de endividamento de outras economias e o impacto da dívida na confiança dos agentes, bem como sua relevância para o comportamento da economia como um todo. Por fim, teria que discutir os impactos da dívida pública no nível de emprego e inflação.

Conceição abriu sua abordagem questionando o diagnóstico da crise fiscal, bem como a solução proposta de congelamento dos gastos primários do governo federal. Ainda que a dívida do

governo brasileiro tenha crescido de cerca de 55% do PIB em 2008 para 70% em 2016, ela permanece inferior à de dezenas de outros países. Exceto na zona do Euro, onde os governos são incapazes de garantir suas solvências unilateralmente, *“o aumento das dívidas públicas foi recebido com muito menos alarde no exterior que aqui. Em nenhum outro país foi proposto algo tão radical como alterar a Constituição Federal para que nela conste um teto disfuncional e intransigente para os gastos primários do governo”*.

Outro dado importante trazido pelo professor do IPPUR/UFRJ foi o estudo feito pelo economista Felipe Rezende que aponta que cerca de 42% da dívida bruta do governo brasileiro resultou do programa de compra de dólares pelo Banco Central (em torno de 28%) e da transferência de recursos a bancos públicos (aproximadamente 12%), sem perdas patrimoniais para o governo central de modo que a dívida bruta gerada por um suposto descontrole fiscal não chegaria a muito mais do que 40% do PIB.

Conceição também fez questão de lembrar que o estudo de Reinhart e Rogoff que sustentava que determinada relação dívida/PIB teria consequências negativas no crescimento econômico estava errado e ainda que até mesmo o FMI hoje reconheça que recessões devem ser enfrentadas com aumentos de déficits públicos.

Por outro lado, Conceição nos alertou que mesmo crises fiscais inventadas também podem ser destrutivas. As mudanças nas expectativas dos agentes econômicos têm consequências bastante reais. A crença no risco de insolvência estatal, nos efeitos inflacionário e desestimulador do investimento privado do endividamento público produz comportamentos que tendem a confirmar os mitos. O problema, segundo ele, é a disseminação alarmista do mito que associa o endividamento público a toda sorte de mazelas econômicas e não o endividamento em si.

O núcleo do argumento apresentado é de que a gestão fiscal funcional deveria observar a economia real, ou seja, evitar que o gasto total da economia fosse insuficiente (desemprego) ou excessivo (inflação de demanda). Não há relação com o tamanho da dívida, mas com o tamanho dos déficits públicos de cada período (impostos afetam o gasto total, pois afetam a renda dos consumidores). Eventualmente, os gastos públicos deficitários podem ser desinflacionários no médio prazo quando apresentam efeito negativo sobre custos de produção em mercados competitivos ou regulados.

A austeridade fiscal não gera emprego e crescimento econômico, pelo contrário, reforça o ciclo econômico recessivo. O que leva o empresário a contratar e investir são expectativas de aumento nas vendas. A emenda constitucional do teto dos gastos congela uma das mais importantes fontes de demanda que afeta o volume de vendas dos empresários. É importante lembrar que o governo brasileiro já vinha praticando um esforço fiscal mais conservador do que o proposto no novo regime fiscal sem resultados: a dívida pública aumentou mesmo com os cortes de gastos “*e a fada da confiança não encantou os empresários para que investissem mais*”.

Na verdade, ocorre um efeito de *crowding in*: na ausência de operações monetárias esterilizadoras o déficit público aumenta as reservas no sistema financeiro e, *ceteris paribus*, reduz os juros. Diversos economistas alegam que déficits públicos “*roubam*” recursos do setor privado. Entretanto, são os déficits públicos que enriquecem o setor não governamental, a dívida pública é um ativo do setor não governamental. Logo, quanto maior a dívida pública, mais ricos estarão os demais participantes da economia. Por outro lado, um problema numa economia capitalista é o endividamento líquido do setor privado, que aumenta quando o governo tenta reduzir a sua própria dívida.

Em última instância, continuou Conceição, irresponsabilidade econômica seria não praticar uma política fiscal contracíclica pra garantir o pleno emprego e evitar a inflação de demanda. A restrição, portanto, não tem natureza fiscal ou econômica, mas sim política.

A professora Sulamis Dain tinha a tarefa de, considerando o horizonte apresentado e o pacto federativo, analisar a capacidade de tributação da riqueza produzida nos próximos vinte anos, buscando estabelecer os limites possíveis de expansão ou retração da carga tributária. Dada esta capacidade de tributação, discutir o caráter regressivo da estrutura tributária brasileira e perspectivas de uma reforma tributária que possa reverter ou reforçar esse aspecto. Tendo em vista que a apropriação tributária pode ser interpretada como uma apropriação dos excedentes econômicos pelo Estado, apresentar também o caráter redistributivo dos gastos sociais e o papel das políticas públicas (particularmente o gasto social previsto na Constituição de 1988) na justiça social e tributária.

Dain procurou analisar a relação paradoxal entre o engessamento de recursos no longo prazo e a ausência de perspectiva de longo prazo para políticas sociais, notadamente saúde e

educação, bem como questionar a real existência do déficit fiscal. O novo regime fiscal busca, como no exposto no texto da emenda à Constituição: *“estabilizar a despesa primária, como instrumento para conter a dívida pública (...). Dentre outros benefícios, a implantação dessa medida reduziria o risco-país, abrindo espaço para redução estrutural da taxa de juros”*.

Todavia, a economia brasileira exibiu ao longo de dezesseis anos (1998 a 2013) superávits primários, com o sacrifício dos programas da Seguridade Social que deveria financiar o que não impediu o salto da dívida bruta do setor público do patamar de 40% em 1998 para quase 58% do PIB em 2013, acompanhada da elevação de 6% na carga fiscal, também medida em relação ao PIB.

Entre 2007 e 2015, o Brasil apresentou a maior média de superávit primário entre os países superavitários, o que significaria um espaço fiscal de quase 2% do PIB. Ainda assim, a taxa básica de juros está em pouco menos de 14,00% e compromete quase 10% do PIB com pagamento aos detentores da dívida pública, que representa menos de 70% PIB. Enquanto a Grécia com uma relação dívida/PIB de 170% esta despesa representa aproximadamente 5% do seu PIB. Assim, a argumentação para a adoção de novo regime fiscal, centrada equivocadamente na redução recorrente de gastos primários, não se apoia na evidência empírica e não considera questões essenciais (juros altos, crescimento do PIB e queda da arrecadação) na configuração dos desequilíbrios observados.

Por constituírem os maiores orçamentos, o corte dos gastos em Saúde e Educação é peça fundamental desta equivocada política. Uma simulação do Dieese comparando os gastos que efetivamente foram empenhados nestas áreas nos últimos anos com os montantes que teriam sido transferidos, caso a PEC 241 tivesse sido implantada no passado, mostra que haveria 55% menos recursos no caso da educação, e menos 33% na saúde. Em relação ao montante de recursos, a perda na educação, entre 2006 e 2015, teria sido de 384 bilhões de reais e, na saúde, de 290 bilhões, quase 120 vezes o custo do Programa Mais Médicos.

Os recursos para investimento no Brasil, hoje insuficientes, serão ainda menores com a imposição de um limite genérico. *“Um regime fiscal que se pretendesse anticíclico necessariamente deveria enfrentar a composição das despesas primárias e também a necessidade acentuada de investimento social, para equalizar a desigualdade no acesso a bens e serviços públicos e universais”*.

Segundo Dain, o governo central tem transferido nos últimos anos a responsabilidade do financiamento da saúde para as demais esferas de gestão do SUS. Estados e municípios respondem por 58% do total de gasto público em saúde, aplicando percentuais bem acima do mínimo constitucional. A emenda constitucional do teto de gastos inviabilizará a execução do Plano Nacional de Educação e os investimentos necessários para atenuar as diferenças de acesso à saúde em todo o território nacional.

O Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo entre os países em desenvolvimento, cerca de 33% do PIB, próxima da média dos países OCDE embora muito inferior à carga dos países da União Europeia. Entretanto, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos ao contrário das nações desenvolvidas. A tributação sobre patrimônio é inexpressiva e fragmentada, bem como não há tributação sobre dividendos no imposto de renda das pessoas físicas. Ademais, a pessoa jurídica pode deduzir despesas financeiras sobre o capital próprio.

Dain continua afirmando que *“seria desejável caminhar para a integração da tributação de patrimônio e regulamentação do IGF. A tributação dos dividendos se impõe, pragmaticamente precedida pela recriação da CPMF como solução de curto prazo para o financiamento da Saúde. Do ponto de vista federativo, a adoção da legislação única do IVA é absolutamente necessária, como também a combinação de contribuições sociais e tributos na mesma base. O espaço federativo deve ser mantido ou ampliado, sem revogar o papel do governo central na redistribuição de renda”*.

Por fim, o Professor Pedro Rossi, diante do quadro geral apresentado e considerando a dicotomia entre os paradigmas de responsabilidade fiscal e responsabilidade econômica, teve como desafio analisar as possibilidades de direcionamento do gasto público e suas consequências na economia e na implementação de políticas públicas. Cotejar as possibilidades de cumprimento do disposto no texto constitucional de 1988 e os eventuais limites para o gasto público, inclusive a vinculação de receitas, debatendo a participação de cada componente (juros e encargos da dívida, previdência social, saúde, educação, etc.) e a perspectiva de reformas que eventualmente alterem a parcela destinada a cada despesa.

Rossi iniciou sua apresentação a partir da desconstrução de mitos e fábulas que circulam

sobre a temática do gasto público: de que teríamos passado por um período de excessos e agora deveriam se seguir os sacrifícios, num paralelo com a fábula “A cigarra e a formiga”; a contração fiscal expansionista e a lenda da “fada da confiança”; os mitos da insolvência do Estado; e o mito da “farra” do gasto público.

Além de mostrar que não houve uma farra dos gastos públicos, Rossi demonstrou que a contração fiscal leva a uma queda no crescimento que por sua vez diminui a arrecadação e conduz a uma piora do resultado fiscal. A nova deterioração do quadro fiscal gera discursos de que o ajuste não foi suficiente e de que seriam necessários mais cortes de gastos, induzindo a um ciclo vicioso. Este quadro ficou ainda mais evidente com a experiência de Joaquim Levy na condução da economia quando se provou que a contração fiscal é contracionista.

Um ponto importante levantado pelo professor da Unicamp é que o aumento das despesas acompanhou, em menor ritmo e verdade, o aumento das receitas de forma não pode se afirmar que ocorreu uma “farra” de gastos públicos; o que aconteceu na realidade foi uma queda muito forte na arrecadação.

A austeridade contratada para 20 anos no novo regime fiscal parte de um diagnóstico equivocado e não é anticíclico. Retira o poder do executivo, do congresso e da sociedade a possibilidade de moldar o tamanho do orçamento público e provoca um acirramento do conflito distributivo dentro do orçamento. *“O objetivo da PEC”, diz Rossi, “é desvincular educação e saúde. Se não fosse isso, não precisava de PEC, ou seja, não precisava instituir o regime fiscal por emenda constitucional”.*

Segundo Rossi, mesmo se for estabilizado o gasto com previdenciário em 8,5% do PIB e alcançarmos um crescimento econômico médio de 2,5% seria matematicamente impossível o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção do PIB, ainda que se considera a hipótese anarcocapitalista de eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos, etc. Caso em 2036 o gasto federal esteja em 12,3% e a previdência 8,5%, sobram apenas 3,8% do PIB, menos que os atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Ou seja, temos um limite que dificilmente será cumprido e *“impõe outro projeto de país, incompatível com aquele almejado pela Constituição de 1988”.*

O pesquisador Carlos Gadelha, na condição de debatedor, ressaltou que era preciso questionar o modelo de consumo de massas baseado no automóvel e no plano de saúde uma vez que o desmonte do sistema público de saúde prevê que as pessoas contratem planos privados. Gadelha também colocou que diante do quadro atual seria fundamental que os envolvidos na área social passassem a incorporar a discussão econômica e do padrão de consumo ao passo que a área da saúde deveria trazer o estudo da acumulação de capital para suas análises. Lembrou, ainda, que ocorreu um ataque às conquistas obtidas nos governos anteriores com a ascensão das classes subalternas e uma nova inserção internacional do Brasil. Ele constatou também que as políticas de bem-estar social eram insuficientes porque reformas fundamentais não foram feitas. Seria preciso, portanto, críticas que pudessem fazer avançar construindo uma base social de apoio às mudanças necessárias.

Carlos Ocké Reis fez uma comparação entre distintos momentos históricos: se na 8ª Conferência Nacional de Saúde a discussão era sobre uma estatização progressiva, o debate atual gira em torno da privatização progressiva. A tendência, segundo o pesquisador do IPEA, é de um aumento do subsídio à saúde privada, particularmente os planos de saúde, com o desmonte das políticas universais.

De uma forma ou de outra, pode-se afirmar que o novo regime fiscal foi compreendido pelos palestrantes como uma medida que afetará significativamente os gastos sociais comprometendo o financiamento setorial nos patamares que hoje se encontra. Ademais, trata-se de uma medida que não encontra sustentação seja na teoria econômica seja no quadro geral da economia brasileira. Os danos são de tal ordem que o professor Pedro Rossi, em uma de suas colocações, afirmou que acredita que em algum momento a proposta de emenda constitucional ou será revogada ou ficará desfigurada a ponto de perder seu objetivo inicial.

ANEXO – Textos de até duas laudas apresentados como resumo da apresentação.

As Perspectivas Macroeconômicas Brasileiras nos próximos 20 anos

Resumo da Palestra de 16/12/2016

Carlos Pinkusfeld Bastos

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4932427718070145>

A história da economia brasileira, a partir da sua independência no século XIX, acompanhou de perto as tendências geopolíticas e geoeconômicas internacionais. Quando no período do liberalismo do Padrão Libra Ouro do século XIX estabeleceu-se uma clara divisão do trabalho entre um centro industrializado e uma periferia exportadora de bens primários, o Brasil foi importante produtor de uma *commodity* de crescente demanda internacional: o café. No período de ruptura do Padrão Ouro, que ocorre com a crise de 1929, experimentamos, como o resto do mundo, políticas econômicas pouco convencionais. Quando o desenvolvimentismo passou a ser a forma de gestão dominante nos países de renda per capita baixa tivemos um período desenvolvimentista bastante exitoso em termos de acumulação de capital, ainda que com a reprodução de uma estrutura social desigual. Finalmente, a partir dos anos 1990, ainda que um pouco atrasados em relação ao início da hegemonia neoliberal, realizamos reformas de natureza liberalizante em todas as áreas da economia.

Essa virada, que ocorre na década de 1990, é incapaz, entretanto, de gerar taxas de crescimento sustentável que pudessem dar conta das demandas de boa parte da população e por esta razão é derrotada pelo candidato Lula, cujo partido, PT, por muito tempo havia se oposto de forma a tais políticas. Apesar de não alterar de forma substancial os marcos da gestão da política macroeconômica os governos do Presidente Lula, favorecido por um chamado “superciclo de *commodities*” que melhoraram as condições externas, implementaram políticas fiscais, de crédito e distributivas que garantiram um período tanto curto como raro na história brasileira: a combinação de crescimento com melhora da distribuição de renda.

Este período de maior crescimento e maior inclusão social começa a ser revertido ainda no primeiro governo Dilma Rousseff e a economia entra em uma profunda crise em 2015, graças a

decisões de política econômica extremamente equivocadas tomadas pelo segundo governo Dilma. Tal crise leva a uma esperada deterioração de vários indicadores macroeconômicos e mais especificamente indicadores fiscais de déficit e dívida. A virada política e ideológica que acompanhou a queda da presidenta Dilma Rousseff acabou se valendo de tal deterioração para difundir a ideia que haveria uma dramática crise fiscal, criada por política excessivamente expansionista do governo Dilma Rousseff. Esse diagnóstico é, entretanto, equivocado.

Na verdade a taxa de crescimento do gasto agregado do governo federal no governo Dilma esteve abaixo daquela registrada no período Lula, porém os resultados fiscais agregados acabaram ficando tendencialmente deficitários por conta, inicialmente, da desaceleração do crescimento do PIB, e, depois, de sua forte queda, o que reduziu de forma substancial a arrecadação tributária.

O surgimento de um déficit público nominal muito elevado em 2015 por razões absolutamente conjunturais (devido ao pagamento de uma carga de juros elevada em razão de onerosos swaps cambiais) acabou traçando um quadro ainda mais dramático para os que queriam aplicar o ajuste fiscal.

A partir deste diagnóstico absolutamente circunstancial, ou seja, utilizando os parâmetros de certa forma deteriorados pelo quadro econômico geral e circunstâncias absolutamente específicas, consolidou-se um diagnóstico muito negativo para a trajetória do déficit e da dívida pública.

A questão que cerca este diagnóstico é que na atual conjuntura econômica todos os elementos econômicos, ou componentes da demanda agregada, apontam para um aprofundamento da recessão e não para a recuperação econômica.

Vamos listá-los dividindo em duas grandes categorias:

Componentes autônomos: Consumo a crédito, Gasto Público, Exportações, Construção Residencial.

Componentes Induzidos: Consumo Corrente, Investimento privado em máquinas, equipamentos e estruturas.

No longo prazo são os componentes autônomos que explicam o crescimento da economia, ainda que no curto prazo sejam efeitos como a mudança na distribuição de renda (e assim na

propensão a consumir) e na propensão a investir sejam capazes de determinar a aceleração (ou contração) do crescimento econômico.

Uma rápida observação indica que todos os componentes privados e externos tem pouca expectativa de reação na atual conjuntura de recessão, enorme capacidade ociosa e alto desemprego. É improvável que se expanda o crédito de consumo privado, mesmo que se reduzam as altas taxas de juros, como também é inimaginável que a economia saia de uma recessão através de uma expansão do investimento privado.

Ao contrário do que ocorreu no ano de 2003, as perspectivas externas não são muito favoráveis. Tanto em termos do crescimento mundial, e especificamente dos países importadores de *commodities* como em relação à competitividade brasileira, que não nos autoriza a pensar que o país possa ganhar *market share* nos próximos anos compensando a falta de dinamismo externo.

Assim, só restaria como elemento de expansão para tirar a economia da recessão uma política fiscal expansionista. Esta política provavelmente no curto prazo elevaria a relação dívida PIB. Curiosamente, uma política de contração fiscal poderia, também, elevar a relação dívida PIB sem nenhum benefício para a economia.

Um grande problema na atual conjuntura é a própria dimensão da queda do PIB e de dos outros componentes de demanda. Tal comportamento reforça a importância do gasto público e exige que este cresça em proporções muito grandes

Uma alternativa de política econômica para evitar que a elevação do gasto no curto prazo implique em elevação muito grande da dívida pública seria a elevação da carga tributária sobre os agentes que possuem uma alta propensão a poupar (indivíduos de renda mais elevada) que conjugado com elevação do gasto estimularia a economia a sair da recessão.

2. O mito da insolvência do Estado brasileiro!

Daniel Negreiros Conceição

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5268947062840502>

Enquanto no resto do mundo cada vez mais economistas têm reconhecido o completo

fracasso das crenças pré-Keynesianas ultraliberais, no Brasil, por desonestidade ou cegueira ideológica, a maioria de nossos economistas continua repetindo mantras econômicos delirantes. Dizem que o Brasil enfrenta uma crise fiscal de proporções apocalípticas, que por isso nossos juros não têm como cair e os empreendedores não têm como confiar na lucratividade dos seus investimentos, que o descontrole fiscal é a causa maior da recessão brasileira, e que, por pior que esta medida seja para a população, é necessário impedir que a dívida pública continue crescendo pela imposição de um limite arbitrário sobre os gastos primários do governo central.

A verdade nua e crua é que não há crise fiscal no Brasil! Sim, a dívida do governo brasileiro cresceu de cerca de 55% do PIB em 2008 para 70% em 2016. Mesmo assim, a dívida do nosso governo como fração do PIB é inferior à de dezenas de outros países. Com exceção de governos na zona do Euro, incapazes de garantir suas solvências unilateralmente, o aumento das dívidas públicas foi recebido com muito menos alarde no exterior que aqui. Em nenhum outro país foi proposto algo tão radical como alterar a Constituição Federal para que nela conste um teto disfuncional e intransigente para os gastos primários do governo.

Na verdade, nossa “deterioração fiscal” não foi nada diferente do que o que aconteceu na maioria das demais economias do mundo desde 2008. A Grande Recessão Global representou uma queda drástica dos gastos não governamentais (consumo das famílias, investimento das empresas, e exportações). Foi apenas natural que houvesse uma “piora” nos resultados fiscais dos governos uma vez que a arrecadação caiu e o gasto público precisou aumentar. Apesar disso, mesmo o efeito combinado de uma piora na arrecadação e de algum aumento contra-cíclico nos gastos do governo nos últimos anos contribuíram para que a dívida bruta do governo chegasse a cerca de modestíssimos 40% do PIB. Como bem demonstrou o economista Felipe Rezende, o restante da dívida bruta acumulada nos últimos anos é consequência do programa de compra de reservas internacionais pelo Banco Central e de transferências de recursos a bancos públicos. Ou seja, cerca de 43% da dívida bruta do governo central decorreu de decisões estratégicas de recomposição das carteiras de instituições financeiras (Banco Central e bancos públicos), decisões estas que não produziram perdas patrimoniais para o Estado, e nada tem a ver com o suposto desajuste entre receitas e despesas públicas que, segundo economistas governistas, teria levado o país à beira do abismo fiscal.

Até o FMI reconhece que contrações econômicas devem ser enfrentadas com aumentos de déficits públicos. Quando empresários têm dificuldades para vender seus estoques lucrativamente, decidem empregar menos gente e investir menos na reposição de seus ativos depreciados e na ampliação de suas capacidades produtivas. Assim, reduzem as rendas de seus trabalhadores e de outros capitalistas que, por sua vez, também investem e contratam menos. Para interromper tais espirais recessivas o governo precisa compensar a contração no gasto privado através da expansão fiscal (aumentando os seus gastos ou reduzindo os seus impostos). Imaginar que os empresários reagirão à redução de déficits públicos aumentando os investimentos não faz sentido nenhum. Mesmo quando declarem apoio a ajustes fiscais, empresários querem mesmo vender e lucrar. Reduzir déficits governamentais em períodos de recessão significa reduzir as vendas dos capitalistas justamente num momento em que elas já são insuficientes.

Será que nossos economistas acreditam mesmo que os empresários retomarão os seus investimentos apesar do efeito contracionista de um ajuste fiscal sobre vendas e lucros? Será que esqueceram que a Selic não reflete um suposto risco de inadimplência do governo, mas decorre de uma decisão (supostamente) técnica do Conselho de Política Monetária em busca do cumprimento da meta de inflação? Ou será que realmente acreditam que a preguiçosa analogia que compara o governo central a uma família ou empresa é válida?

Nove em cada dez pessoas que acreditam entender finanças públicas repetem esta infeliz analogia. Empresas e famílias precisam obter moeda para gastar. Nosso governo central emite moeda para gastar. Caso você duvide deste fato, basta lembrar que o governo federal gasta transferindo créditos contra o Banco Central da sua Conta Única para as contas em que os bancos comerciais “guardam” seus créditos contra o Banco Central. Esta transferência representa um aumento da base monetária. A subsequente criação pelos bancos comerciais de créditos na conta corrente de quem recebe o pagamento do governo representa aumento na oferta de moeda. Portanto, gastos federais criam moeda (impostos a destroem). Não faz sentido crer que um governo que gasta uma moeda que ele mesmo emite (cria) possa ficar “sem dinheiro” como uma dona de casa.

Também não faz sentido imaginar que a criação de moeda seja sempre inflacionária. Só quando o aumento nos gastos não é acompanhado pelo aumento da oferta haverá inflação de

demanda. Isso independe dele ter sido financiado pela criação de moeda (aliás, a oferta de empréstimos bancários ao setor privado também cria moeda). É possível até imaginar a realização de gastos públicos que, pelos seus efeitos sobre custos de produção, seriam desinflacionários no médio e longo prazos. Um exemplo óbvio seria o investimento em ferrovias e portos para que o transporte de cargas no Brasil deixasse de ser primariamente rodoviário.

Se, como argumentado até aqui, a dívida pública do governo federal não é um problema, e se um ajuste fiscal tende a agravar a recessão, por que a insistência quase fanática dos economistas em defesa da redução da dívida do governo? Uma possibilidade é que estejam sinceramente confusos e que desconheçam as especificidades operacionais dos nossos regimes fiscal e monetário. Outra possibilidade é que estejam mentindo. Em 1995 o respeitadíssimo Paul Samuelson admitiu, numa entrevista a Mark Blaug, que a maioria dos economistas mentia sobre a necessidade de governos centrais buscarem o equilíbrio fiscal. A mentira seria justificada pelo seu efeito disciplinador dos gastos públicos.

Desde quando é papel dos economistas mentir para proteger superstições econômicas? O congelamento arbitrário dos gastos primários reais do governo é a última coisa de que precisa uma economia em recessão. Da mesma forma, governos de economias que tenham atingido seus limites produtivos devem gastar com parcimônia para que não haja inflação de demanda. A verdadeira gestão fiscal responsável ajusta o gasto público e os impostos para combater o desemprego e a inflação e nunca para combater o endividamento do governo central.

3. Perspectivas de financiamento das políticas sociais à luz do atual impasse fiscal e das relações federativas: como estruturar um novo regime de tributação?

Sulamis Dain

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5347631502837998>

Este trabalho trata da lógica macroeconômica da PEC 245 e seus desdobramentos posteriores, enfatizando temas pouco discutidos como as relações federativas e o impacto das medidas no campo das políticas sociais.

Para tanto analisa a relação paradoxal entre o engessamento de recursos no longo prazo e a ausência de perspectiva de longo prazo para políticas sociais, notadamente saúde e educação, assim como questiona a real existência do déficit fiscal. Chama também a atenção para a necessidade de respeitar as distintas métricas de gasto corrente e de investimento, acentuando a necessidade de investimento em longo prazo na política social, para superar os vazios sanitários e educacionais e a desigual alocação de recursos no território nacional;

Neste contexto, como desenhar um projeto tributário progressivo e de adequada produtividade tributária para atender a tais necessidades de forma justa e equânime, rompendo com as tradicionais barreiras à tributação do capital e do patrimônio? Como operar o sistema tributário de modo a reforçar a tendência à descentralização das políticas de educação e saúde, combinando a redistribuição a cargo dos recursos federais com o reforço da capacidade de arrecadação de estados e municípios, frente ao quadro que se anuncia, de renovação do ajuste fiscal dos governos estaduais?

O autointitulado “novo regime fiscal” fixa limite à despesa primária dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para cada exercício e pelos próximos vinte anos. Dada a crise fiscal dos estados, estende suas ações para a federação brasileira, impactando, em primeiro lugar, os governos estaduais. Este é um dado importante na Saúde e Educação, uma vez que a participação dos entes subnacionais em seu financiamento vem superando, nos últimos anos, o governo federal.

O texto da PEC ressalta suas expectativas: “estabilizar a despesa primária, como instrumento para conter a dívida pública... Dentre outros benefícios, a implantação dessa medida reduziria o risco-país, abrindo espaço para redução estrutural da taxa de juros”.

Há quase vinte anos, o advento do superávit primário apresentava a mesma perspectiva. Desde então, a economia brasileira exibiu ao longo de dezesseis anos (1998 a 2013) superávits primários, com o sacrifício dos programas da Seguridade Social que deveria financiar o que não impediu o salto da dívida bruta do setor público do patamar de 40% em 1998 para quase 58% do PIB em 2013, acompanhada da elevação de 6% na carga fiscal, também medida em relação ao PIB.

O Brasil apresentou a maior média de superávit primário entre 2007 e 2015 dentre os

países superavitários, sugerindo um espaço fiscal de quase 2% do PIB, e ainda assim exhibe hoje pouco menos de 14,00% de taxa Selic, comprometendo quase 10% do PIB com pagamento aos detentores da dívida pública, que representa menos de 70% PIB. Enquanto isso, na Grécia, que tem uma relação dívida/PIB de 170%, a despesa com juros responde por aproximadamente 5% do seu PIB. Assim, a argumentação para a adoção de novo regime fiscal, centrada equivocadamente na redução recorrente de gastos primários, não se apoia na evidência empírica, além de não considerar questões essenciais (juros altos, crescimento do PIB e queda da arrecadação) na configuração dos desequilíbrios observados.

Em função da expressão de seus orçamentos, a contenção dos gastos de Saúde e Educação é parte essencial de uma política equivocada de corte de gastos, essencialmente pragmática e focalizada em setores voltados para a universalização de suas ações; Isto explicita também, do ponto de vista político e ideológico, a hegemonia privatista do governo federal. A imposição em longo prazo de teto de gastos revoga as atuais vinculações setoriais à receita pública, reduzindo-as a uma evolução que apenas repõe a inflação do ano anterior.

Para ter uma ideia do peso dessas mudanças na prática, o Dieese fez uma simulação para comparar os gastos que efetivamente foram empenhados em saúde e educação nos últimos anos com os montantes que teriam sido transferidos, caso a PEC 241 tivesse sido implantada no passado.

No caso da educação, se a PEC estivesse valendo desde 2006, a redução do valor destinado para a área seria de 55%, no período. Já em relação às despesas com saúde, a redução seria de 33%. Em relação ao montante de recursos, a perda na educação, entre 2006 e 2015, teria sido de 384 bilhões de reais e, na saúde, de 290 bilhões. Esse valor corresponde a quase 120 vezes o custo do Programa Mais Médicos.

A PEC sustenta uma homogeneização equivocada da PEC 241 em relação ao controle de gastos públicos. Autores como Myrdal e Keynes sustentam em comum a regência de custeio e investimento por métricas distintas. Na competição por recursos, os investimentos assumem o papel de despesas discricionárias. No caso brasileiro, os recursos para investimento, hoje claramente insuficientes, podem ser comprimidos ainda mais com a imposição de um limite genérico. Um regime fiscal que se pretendesse anticíclico necessariamente deveria enfrentar a

composição das despesas primárias e também a necessidade acentuada de investimento social, para equalizar a desigualdade no acesso a bens e serviços públicos e universais.

A carga tributária bruta global no Brasil é hoje estimada em 33% do PIB, mesmo índice registrado em 2010 ou 2002. A involução da carga se explica pela recessão e deverá ser acentuada em 2016, mesmo depois de ajustes pontuais (como volta da CIDE, reversão parcial da desoneração salarial, fortes aumentos de alíquotas estaduais).

A carga tributária apresenta queda de 1.47 pontos percentuais do PIB, relativamente à carga recorde (34.7% do PIB em 2008) com crise estrutural de setores e bases mais importantes para arrecadação; A involução da arrecadação não é fenômeno recente: novas contas nacionais revelaram carga global com viés de baixa (retrocesso mínimo de dez anos). O enfraquecimento estrutural se deve também à alta dependência de tributos indiretos, cuja arrecadação sofre com desindustrialização, guerra fiscal do ICMS. Assim, o novo regime fiscal reforça uma tendência estrutural observada, que repercute nos três níveis de governo.

Mas seria esta estagnação responsável pelo desajuste fiscal? Certamente não, se considerarmos os recursos da renúncia de arrecadação dirigida ao empresariado brasileiro, incluindo benefícios para pequenas empresas, desonerações da folha de pagamento e empréstimos do Tesouro para o BNDES. Estes valores representam mais de sete vezes o valor destinado para a Bolsa Família (R\$ 29,7 bilhões) superando os investimentos previstos em saúde (R\$ 94,9 bilhões) e educação (R\$ 33,7 bilhões), sem considerar o gasto com pessoal nessas áreas. Além disso, o estado vem deixando de arrecadar mais de 10 bilhões ao ano por conta da renúncia de arrecadação associada a planos de saúde.

Como o controle de gastos afetaria as políticas sociais? No caso da Saúde, é fato de que a União, em detrimento ao maior poder de arrecadação, tem nos últimos anos migrado a responsabilidade do financiamento da saúde para as demais esferas de gestão do SUS. Desde o ano 2000, há uma regra clara, estabelecida constitucionalmente, para que Estados e Municípios destinem percentuais de 12% e 15% de suas receitas para o setor. Juntos, estados e municípios respondem por 58% do total de gasto público em saúde, aplicando percentuais bem acima do mínimo constitucional, respectivamente R\$ 25 bilhões e R\$ 6,4 bilhões.

A PEC do teto de gastos deve inviabilizar a execução do PNE (Plano Nacional de Educação), assim como o choque de investimento necessário para atenuar as diferenças de acesso à Saúde em todo o território nacional.

Os estados vêm apresentando capacidade reduzida de gastos. Também os municípios de capitais chegam a gastar 88% de sua receita com gastos correntes. Os investimentos, tão necessários, raramente alcançam 10% do gasto total.

Como buscar alternativas de financiamento, criando espaço fiscal para reformas estruturais da estrutura de financiamento. ?

Quando analisamos a estrutura tributária, o Brasil é um dos países em desenvolvimento que tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, por volta de 33% do produto interno bruto (PIB), próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas muito inferior à carga dos países da União Europeia.

Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos. Tendo sido um dos primeiros países do mundo a adotar a tributação sobre valor adicionado nos anos 60, desde os anos 90, o país instituiu contribuições sociais sobre o faturamento, centralizadas no governo federal. Tais contribuições, incidentes em cascata, afetam mais pesadamente o consumo dos grupos de menor renda.

Tanto por razões federativas como por seus efeitos regressivos, o campo das contribuições sociais deve ser revisto e integrado à tributação sobre o valor adicionado, a ser partilhado de forma federativa.

A tributação sobre patrimônio é inexpressiva e fragmentada, sendo necessária a criação de um imposto federal sobre o patrimônio, em nível federal, para organizar as tributações parciais existentes.

O país também peca, desde meados dos anos 90, pela não tributação dos dividendos distribuídos á acionistas de empresas, desde então totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Há também a possibilidade, para a pessoa jurídica, de dedução de despesas financeiras sobre o capital próprio. Tais ausências de aproveitamento das oportunidades de tributação da pessoa física e jurídica se filiam ao ideário conservador de valorização da “poupança”

e de preservação do espaço de valorização do capital.

No campo da tributação da pessoa física, as deduções e formas de registro de rendimento criam ambiguidades e brechas tributárias, fazendo com que pequeno montante do imposto de renda incida sobre os rendimentos do setor privado. Sugestões de elevação de alíquotas nominais, em nome da progressividade, devem, aqui, ser vistas com cautela, uma vez que afetariam principalmente os servidores públicos de maiores ingressos, ressalvadas as renúncias de arrecadação.

Neste campo minado, surgem propostas possíveis, de preferência oportunizadas por mudanças políticas e novas eleições. Desde logo, seria desejável caminhar para a integração da tributação de patrimônio e regulamentação do IGF. A tributação dos dividendos se impõe, pragmaticamente precedida pela recriação da CPMF como solução de curto prazo para o financiamento da Saúde.

Do ponto de vista federativo, a adoção da legislação única do IVA é absolutamente necessária, como também a combinação de contribuições sociais e tributos na mesma base. O espaço federativo deve ser mantido ou ampliado, sem revogar o papel do governo central na redistribuição de renda.

4. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação

Pedro Rossi

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5097813133493059>

Esther Dweck

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1323386172917267>

A proposta de novo regime fiscal enviada ao Congresso Nacional pelo governo Temer propõe uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção - em 10 anos, por meio da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016 (PEC 241), aprovada pela Câmara dos Deputados e em tramitação

no Senado Federal como PEC 55. Nessa regra, os gastos federais, menos o pagamento de juros sobre a dívida pública, ficarão limitados a um teto definido pelo montante gasto do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em síntese, o novo regime fiscal implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população.

Neste breve artigo, desenvolveremos dois aspectos dessa proposta: o primeiro deles é seu impacto macroeconômico, considerando que o novo regime fiscal pressupõe uma situação de austeridade fiscal para os próximos 20 anos; e o segundo é o impacto da medida nos gastos com educação e saúde do Governo Federal. Mostra-se que (i) a proposta não vai trazer crescimento econômico e (ii) vai reduzir substancialmente os gastos com saúde e educação.

Austeridade por 20 anos

A experiência histórica mostra, como sistematizado por Blyth, que o remédio da austeridade agrava os problemas que pretende resolver. O gasto do governo é renda do setor privado, ou seja, quando o governo deixa de gastar alguém deixa de receber. Da mesma forma, o superávit público é o déficit privado e a dívida pública é um ativo do setor privado. Nesse sentido, em meio a uma recessão que se caracteriza pela contração do gasto privado, se o governo procurar evitar o déficit público cortando suas despesas, ele pode simplesmente piorar a sua situação patrimonial e a do setor privado, ou seja, o esforço fiscal cortará ainda mais as receitas do setor privado.

No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provoca novas quedas da arrecadação e exige novos cortes de gasto. Esse círculo vicioso só tende a ser interrompido por decisões deliberadas do governo, a menos que haja ampliação das exportações em nível suficiente para compensar a causação cumulativa da retração das demandas interna, pública e privada. Essa exceção é menos provável diante de uma crise internacional como a que o mundo enfrenta nesta década, com lenta recuperação da demanda, maior competição pelos mercados e com o comércio exterior crescendo menos do que o já deprimido PIB mundial.

No Brasil, a virada para a austeridade é a marca do segundo governo Dilma Rousseff, que iniciou adotando a estratégia econômica do candidato derrotado no pleito de 2014, ou seja, realizando um duro ajuste fiscal e monetário na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. A ideia era a de que a contração fiscal seria expansionista, passando apenas por um curto período recessivo necessário para recuperar a confiança nas políticas do governo. No entanto, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas, que em 2015 chegaram à queda real de 2,9% do gasto primário federal, as receitas despencaram e o déficit ficou ainda maior, evidenciando o caráter contraproducente do ajuste: o austericídio. Ou seja, o corte de gasto em conjunturas como a de 2015 não é garantia de melhores indicadores fiscais, pelo contrário, as contas públicas pioraram por conta da própria interrupção de investimentos públicos e contingenciamento de verbas para áreas importantes como saúde e educação.

Apesar dessa experiência, a proposta de novo regime fiscal do governo Temer insiste no remédio da austeridade. O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção do PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Isto é, a demanda pública estará sistematicamente contribuindo para reduzir o crescimento econômico, o que exigirá um esforço muito maior dos componentes privados da demanda (consumo, investimento e demanda externa).

Além disso, diferentemente da experiência internacional, o novo regime fiscal não tem cláusula de escape, ou seja, não permite uma flexibilização das regras fiscais diante de crises econômicas extraordinárias, como aquela de 2009, ano em que a maior parte dos países centrais expandiu o gasto público, realizando enormes déficits fiscais.

Ou seja, do ponto de vista macroeconômico, a reforma fiscal é desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos fiscais capazes de enfrentar crises econômicas. No entanto, os efeitos sociais do novo regime fiscal são ainda mais críticos.

O alvo do novo regime fiscal é saúde e educação

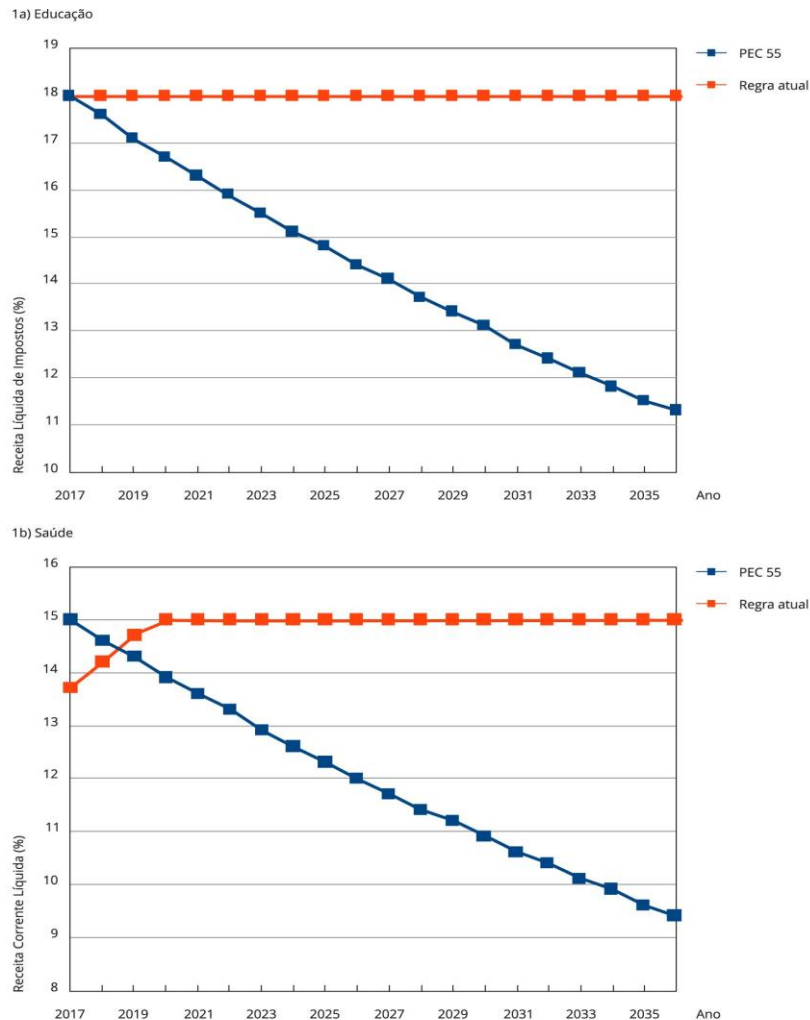
Como mostra um texto para discussão publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)ⁱⁱ, nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma emenda na Constituição. No caso do Brasil, também não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, no entanto, para viabilizar a regra são necessárias mudanças constitucionais. No caso da PEC 55, a única medida relevante em matéria constitucional é a desvinculação das receitas destinadas à saúde e educação. Isto é, o novo regime fiscal não precisa de emenda constitucional, o que precisa de mudança constitucional é a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nesse sentido, a PEC do novo regime fiscal é, na verdade, a PEC da desvinculação da saúde e da educação.

No Brasil, o mínimo para os gastos públicos com educação, estabelecido pelo Artigo 212 da Constituição Federal, é de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já o mínimo para a saúde foi modificado recentemente por meio da Emenda Constitucional 86, que estabelece um percentual da Recente Corrente Líquida (RCL) de forma escalonada, 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15% a partir de 2020.

Já a PEC 55 prevê que em 2017 o gasto com educação será 18% da RLI, o gasto com saúde será 15% da RCL e, a partir de então, ambos terão como piso o gasto em 2017 reajustado pela inflação. Ou seja, o gasto federal real mínimo com saúde e educação será congelado no patamar de 2017.

Comparando as regras atuais com o mínimo estipulado pela PEC, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante (Figura 1). Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB. Na simulação apresentada na Figura 1, com a PEC, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036, e no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL em 2026 e 9,4% em 2036. Vale notar que, apesar da PEC oferecer um mínimo maior em saúde para 2017 e 2018, desde 2014 o governo já vem destinando mais de 15% da receita líquida para a saúde.

Figura 1: Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC 55.



Fonte: elaboração própria.

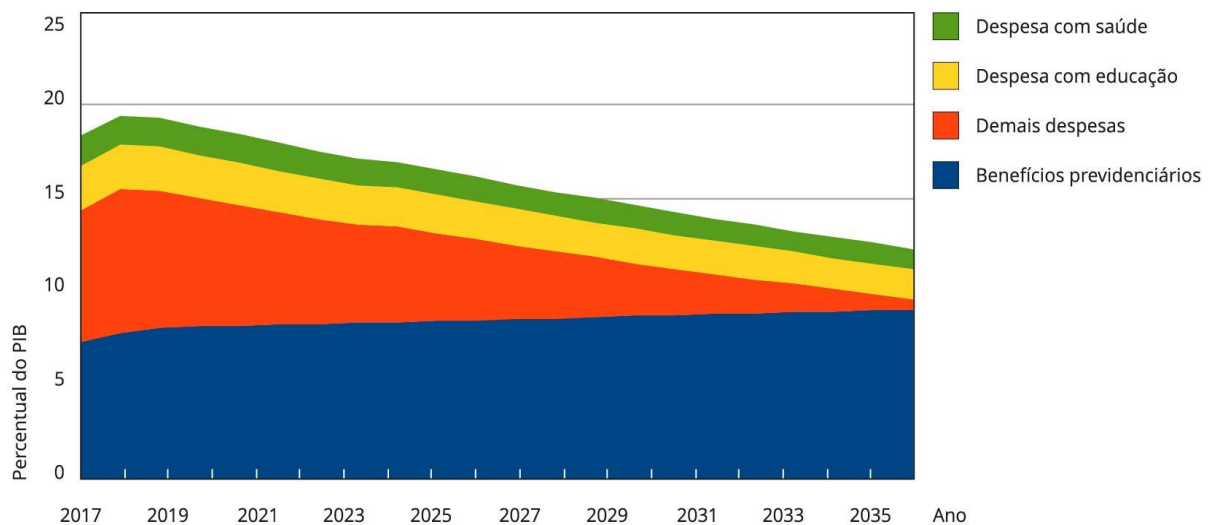
* A simulação parte da hipótese de que o PIB cresce 2,5% ao ano no período e que a receita líquida acompanha o crescimento do PIB.

No entanto, apesar do "piso deslizante", existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção ao PIB, há uma compressão dos gastos sociais.

O documento "Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil" apresenta uma projeção dos gastos públicos do Governo Federal sobre a vigência da PEC 55 (Figura

2). O gasto primário total do Governo Federal passaria de 19,6% do PIB em 2015, para 15,8% em 2026 e 12% em 2036.

Figura 2: Simulação das despesas públicas sob o novo regime fiscal 2015-2036.



Fonte: documento *Austeridade e Retrocesso: Análise das Finanças Públicas e da Política Fiscal no Brasil* ³.

* A simulação considera um cenário bastante otimista de retomada do crescimento econômico a 2,5% ao ano a partir de 2018, ainda que inferior à média de crescimento do PIB dos últimos 20 anos, próxima de 3%. Além disso, a simulação considera uma evolução conservadora para o gasto com benefícios previdenciários.

Adicionalmente, os gastos com previdência, hoje em torno de 8% do PIB, devem aumentar por uma questão demográfica, mesmo com uma eventual reforma. Nesse contexto, não há espaço para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB, que tenderão a cair com a nova regra.

Nessa simulação, com o congelamento das despesas com saúde e educação, estas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior. Enquanto que os outros gastos federais (excluindo previdência e juros) que eram 7% do PIB em 2015 serão de 0,6% do PIB em 2036, o que não parece tecnicamente, tampouco politicamente, factível.

Considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível – matematicamente impossível – o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos como previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Nesse sentido, é demagogia defender simultaneamente a PEC e a educação e saúde públicas.

Considerações finais

Em síntese, a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma tem profundos impactos sociais. Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público per capita e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. Por fim, argumenta-se que o único motivo para a reforma fiscal ser encaminhada como uma emenda constitucional é a desvinculação de receitas para investimentos em saúde e educação. Dessa forma, a PEC 55 torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal.