

**5º Fórum de debates CONASEMS
Novo Regime Fiscal: efeitos na
saúde**

Regra de Teto de Gastos: avaliações e alternativas propostas

Márcio Holland

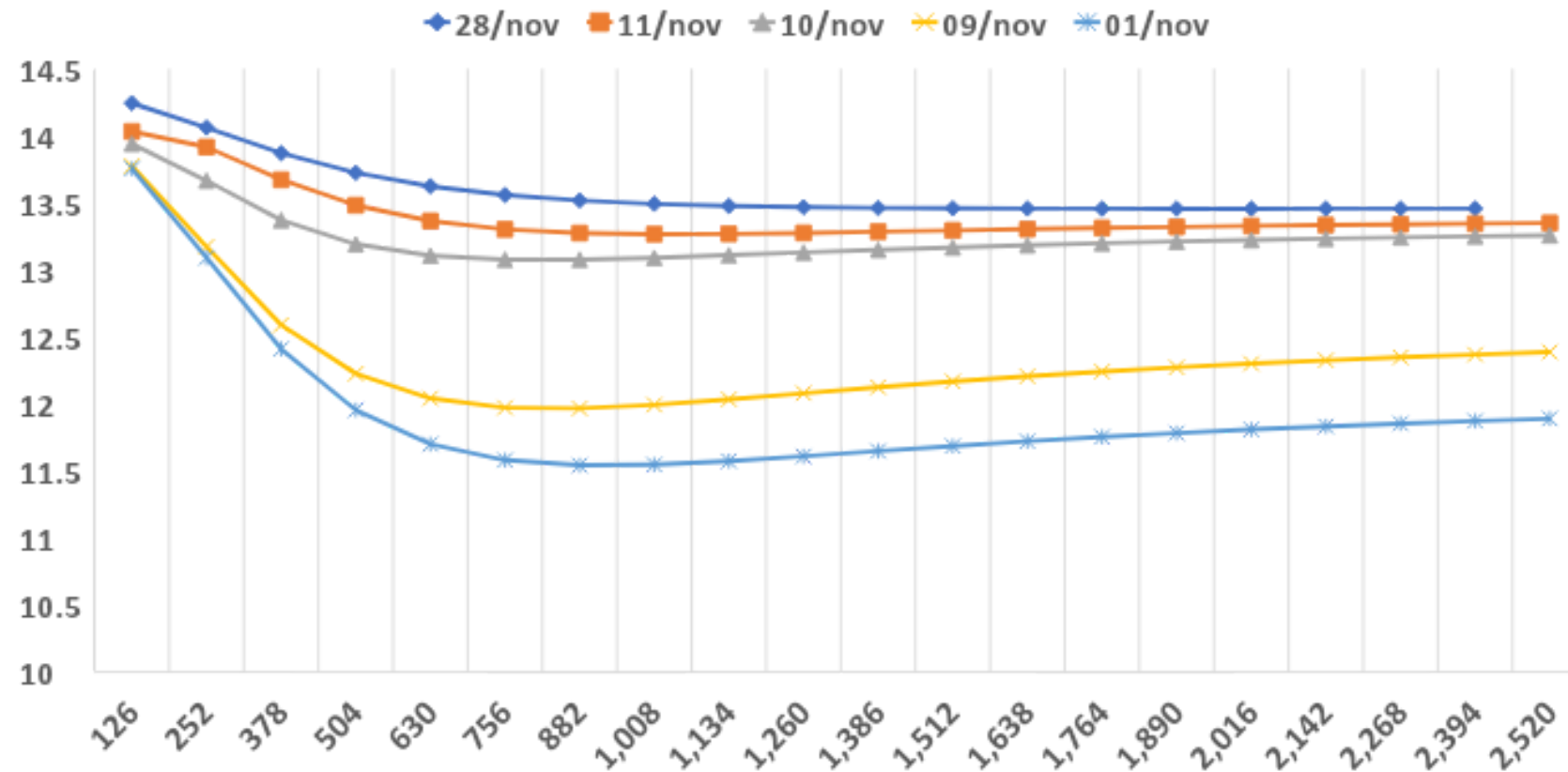
Professor na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP, onde Coordena a Pós-Graduação em Finanças e Economia. É colunista Broadcast / Agência Estado. Foi Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia.

Desafios do Governo Eleito

- O **desafio fiscal**: como acomodar as demandas / promessas / recomposições sem comprometer a estabilidade fiscal? “PEC de Transição” / “waiver”?
- O **desafio da política monetária**: fazer as taxas de inflação convergirem para dentro das metas (tetos!) nos próximos anos, em contexto de expansão dos gastos públicos.
- **Reformas econômicas**: IVA, mas qual reforma? Acordos internacionais, mas com abertura comercial? Administrativa é possível em um governo Lula? Espaço para privatizações?
- **Investimentos públicos**: PAC 3? MCMV *reloaded*? Mais um extra-teto?
- **Ambiente internacional**: risco de recessão nos EUA; guerra na Ucrânia; recorrentes lockdown na China; desaceleração de preço de commodities.

Bad news na transição azedam mercado

Bolsa Família, entre outras despesas, fora do Teto (por quarto anos)



O comportamento da taxa de juros de médio prazo depende muito das soluções para o imbróglio fiscal.

Dia 10 de novembro: Sensibilidade do mercado a discursos de gastos.

Fonte: ANBIMA

Situação fiscal estruturalmente sensível

- A geração de superávits primários ao longo dos anos 2000 foi fortemente influenciada por fatores cíclicos (*commodities*): importante componente de risco, imprevisibilidade e instabilidade.
- Despesas obrigatórias são elevadas e crescentes.
- Supressas positivas com receitas tributárias salvam o país do populismo fiscal, assim como as chamadas receitas não-recorrentes (dividendos & concessões).
 - Entre janeiro e outubro deste ano essas receitas já acumulam R\$ 122 bilhões (Concessões: R\$ 43 bi; Dividendos R\$ 79 bi), e o resultado primário do GC R\$ 64,4 bi.
- Quase 70% do Teto de Gastos para duas principais despesas: Previdência & Folha
- Forte crescimento de despesas para Assistência Social (BF, BPC...)
- Reforma tributária acaba tendo função “arrecadadora” para sustentar o “populismo fiscal”.

Sobre a Regra de Teto de Gastos

- Regra do Teto de Gastos: Regime Fiscal (NRF) – EC no. 95, de 2016.
- Duração prevista até 2036.
- Prevê teto para as despesas primárias de cada um dos Poderes e órgãos autônomos da União.
- Tetos individualizados com base nos montantes pagos em 2017 corrigidos anualmente pelo IPCA, excluídas as transferências intergovernamentais, os créditos extraordinários, as despesas com eleições, e aumentos de capital de empresas estatais não dependentes.
- O Poder ou Órgão autônomo que descumpri, estaria impedido de: a) criar ou expandir linhas de financiamento / refinanciamento que gerassem aumentos nas despesas com subsídios e subvenções e b) de conceder ou ampliar benefícios tributários.
- No caso de gastos com Educação e Saúde, o NRF substituiu a vinculação com a receita por pisos com aplicações mínimas corrigidas pelo IPCA. Eventuais acréscimos em uma área seriam compensados por cortes em outra área.
- Caráter anticíclico: acumulam-se recursos na expansão e preservam-se os gastos na contração.
- Estratégia de ajuste fiscal diferida ao longo do tempo, centrada na contenção dos gastos primários.

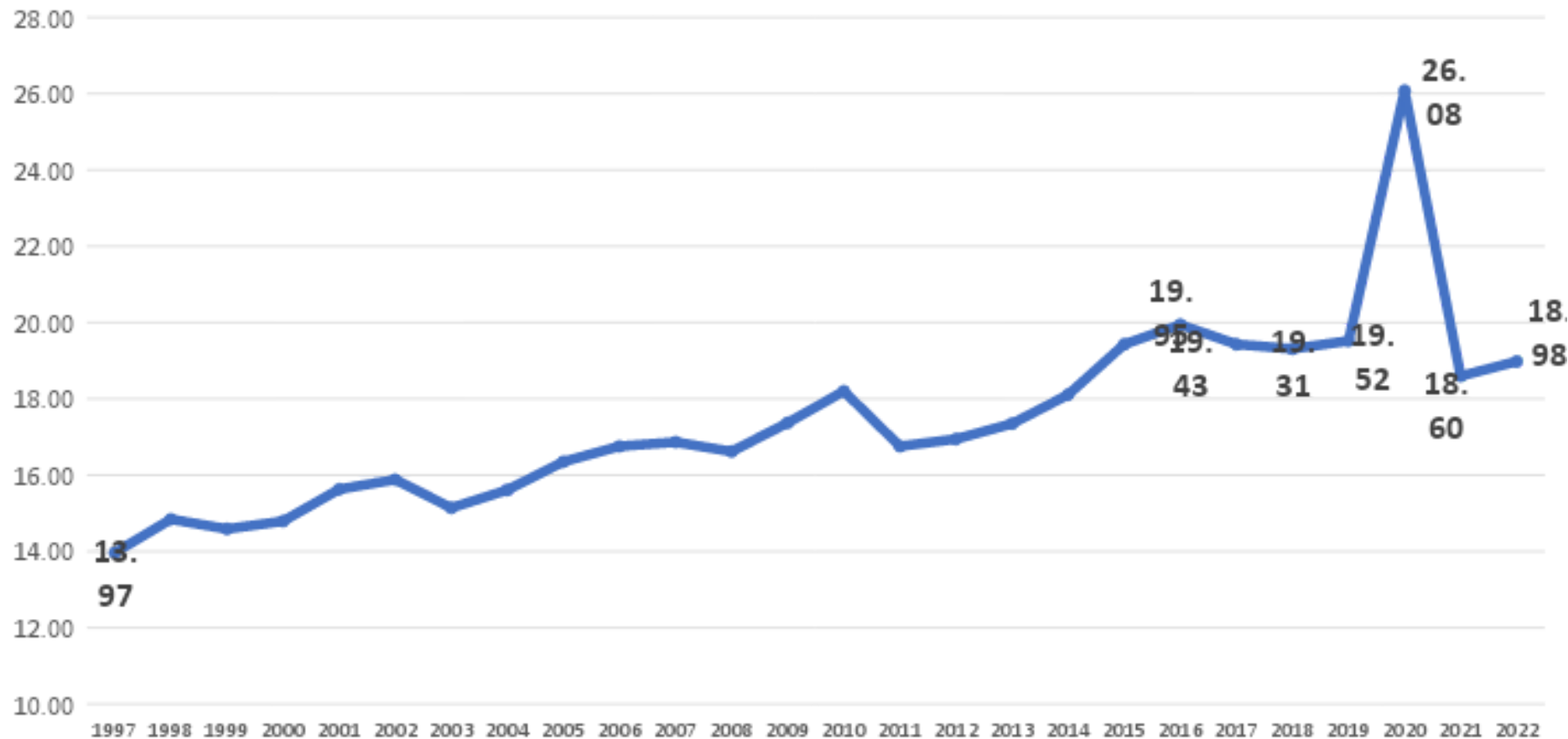
Flexibilizando o Teto

- EC 102, de 2019: excluiu do teto de gastos do Governo Federal as transferências para os entes subnacionais de parcela do montante arrecadado com a cessão onerosa, para a Petrobrás, de atividade de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos;
- EC 109, de 2021 (PEC Kamikaze): estipulou que sofrerão sanções o Poder ou órgão autônomo cujas despesas primárias obrigatórias representem mais de 95% da despesa primária total, corrigindo a inconsistência observada na versão original do NRF; e excluiu do teto de gastos do Governo Federal as despesas referentes ao pagamento, em 2021, de auxílio emergencial, no montante de até R\$ 44 bilhões;
- EC 113, de 2021 (PEC dos Precatórios): alterou o período de apuração do fator de correção dos tetos individualizados (substituiu-se o IPCA acumulado nos dozes meses completados em junho de cada exercício pelo IPCA acumulado até dezembro); e limitou a até R\$ 15 bilhões o aumento do teto de gastos em 2021 resultante da introdução do novo período de apuração do fator de correção;
- EC 114, de 2021 (PEC dos Precatórios): criou, no âmbito da União, novo regime de pagamento de precatórios, com duração até 2026.
- EC 123, de 2022 (PEC Kamikaze): excluiu do teto de gastos as despesas destinadas ao enfrentamento da elevação dos preços dos combustíveis, no valor de R\$ 41,25 bilhões, distribuídos entre R\$ 26 bilhões para o AB, R\$ 1,05 bilhão para o Auxílio Gás, R\$ 5,4 bilhões para os transportes autônomos de carga, R\$ 2,0 para taxistas, etc..
- EC 108, de 2020: aumentou a complementação da União para Fundeb, ao final do período de transição de seis anos, de 10% para 23% do montante devido pelos entes subnacionais

A Regra de Teto perdeu seu brilho

- Perdeu-se a capacidade de **balizar as expectativas** dos agentes econômicos sobre o comportamento futuro do resultado primário e da dívida pública.
- Comprometeu a capacidade de diferir temporalmente o **ajuste fiscal**.
- Aumenta o risco de **ajustes fiscais pelo lado das receitas** (aumento) e não pelo lado das despesas (redução, redução com “*spending review*”)
- Perdeu-se a chance de explicitar as **prioridades** da sociedade no orçamento.
- Reforça, mais uma vez, que o Brasil é mestre em criar regras para não serem cumpridas - **problema de credibilidade e de reputação**.

Evolução dos Gastos Primários (% PIB) 1997 - 2022



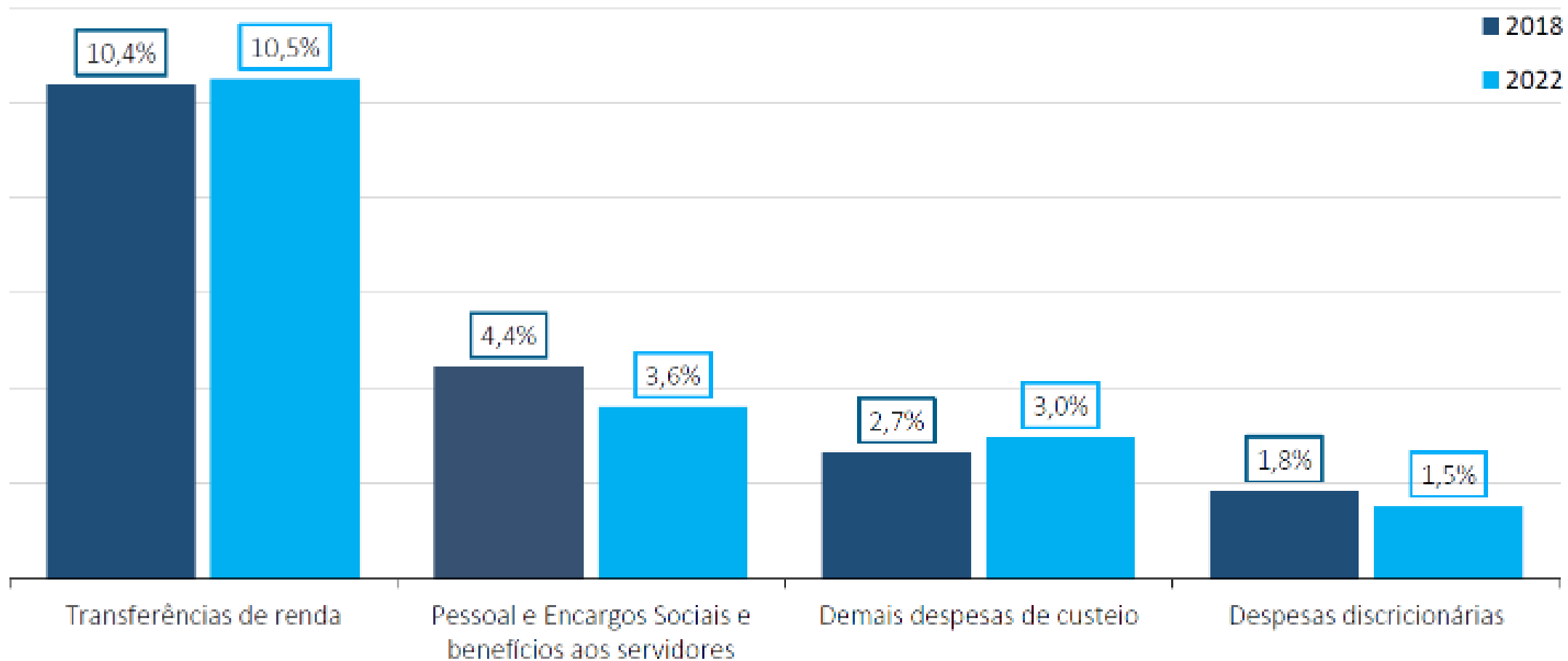
DE 1997 a 2016, os gastos primários cresceram 6% do PIB, ou seja, R\$ 580 bilhões a preço de 2022.

Desde a Regra do Teto, os gastos primários se mantêm estáveis, em proporção do PIB.

2023: deve voltar a superar os 19% do PIB

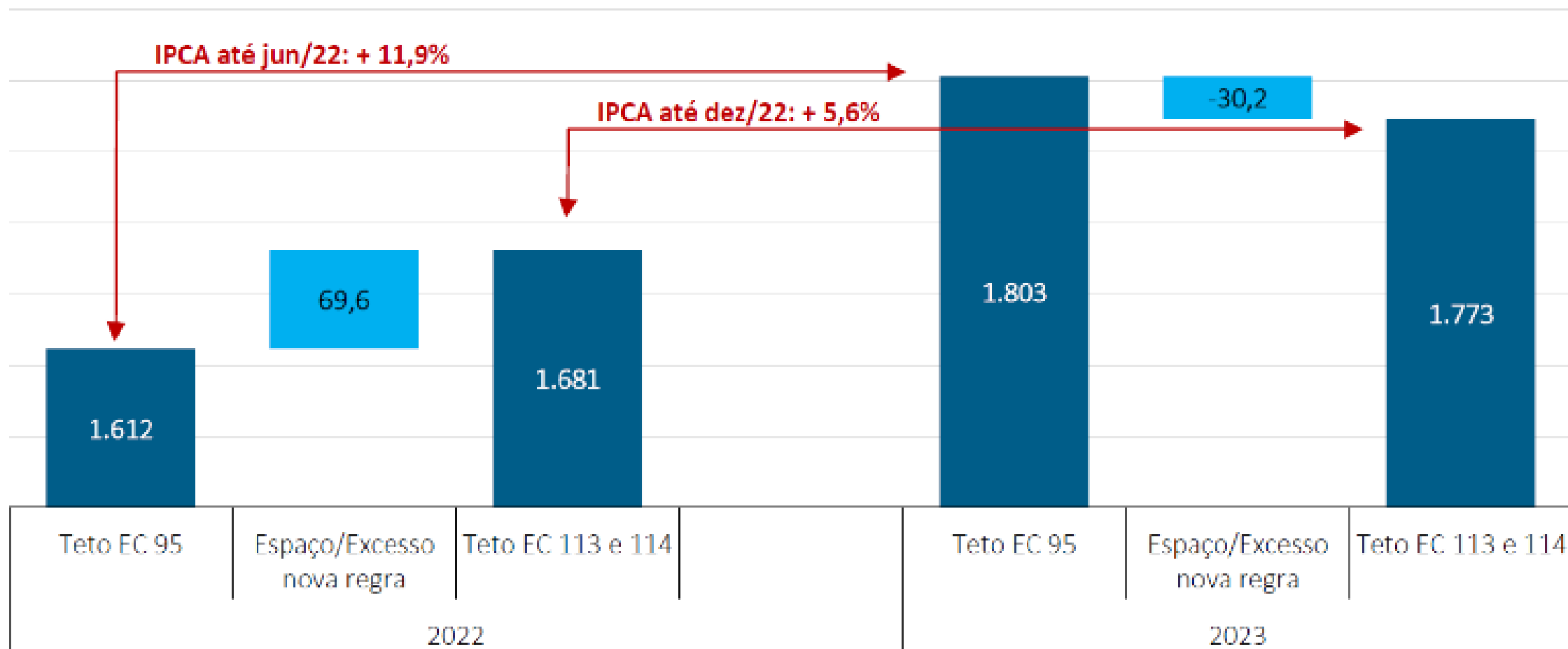
Fontes: Tesouro Nacional e IBGE; dados de 2022 são projeções a partir do Relatório do 4º. Bimestre da STN.

Composição das Despesas Primárias da União 2018 e 2022



Fonte: IFI / Senado, Novembro de 2022

Espaço Fiscal e Regra do Teto de Gasto



Fonte: IFI / Senado, Novembro de 2022

Alternativas

- Adoção de **metas estruturais para resultados primários**: problemas de operacionalidades e de metodologias.
- Teto com base na receita estimada e o superávit primário requerido para uma dada razão entre dívida pública e PIB: riscos de aumento de discricionaridade.
- **Meta de crescimento real dos gastos primários**; assim, o resultado primário flutuaria de acordo com a evolução da receita efetiva: riscos de aumento de discricionaridade.
- **Meta para dívida pública**, incluindo uma banda de flutuação: regra pró-cíclica.
- Existem, atualmente, 21 PECs desejando flexibilizar ou extinguir a regra do Teto de Gastos, entre elas:
 - PEC 40, de 2019: excepcionaliza do teto as despesas com investimentos; e
 - PEC 83, de 2019: excepcionaliza do teto as despesas mínimas com saúde.

Evolução das Despesas Primárias desde a Regra do Teto de Gastos

- As despesas primárias do Poder Executivo apresentam diferentes trajetórias desde a instituição do teto de gastos, em 2016.
- **As despesas do RGPS e da assistência social** no PLOA 2023 estão, em termos reais, R\$ 130 bilhões e R\$ 78 bilhões acima do nível de 2016, respectivamente.
- As despesas com **saúde, educação e pessoal**, por sua vez, apresentam no período estabilidade ou leve queda em termos reais.
- Por sua vez, as **despesas discricionárias**, que abrangem despesas de funcionamento dos órgãos, de execução de políticas públicas e de investimentos (inclusive emendas parlamentares) têm redução significativa no período: no PLOA 2023, estão R\$ 63 bilhões abaixo do patamar de 2016 (queda real de 35%).
- Essa dinâmica – na qual algumas despesas precisam ser reduzidas em termos reais para que outras cresçam – é intrínseca ao regime fiscal do teto de gastos.

Saúde na POLA 2023

- **A proposta orçamentária do Ministério da Saúde para 2023 representa, em valores reais, o menor nível desde 2014.**
- Em comparação com o orçamento autorizado para 2022, o PLOA 2023 traz uma **queda real de cerca de R\$ 16,6 bilhões.**
- Para 2023, a aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) deve alcançar R\$ 149,9 bilhões, considerando o IPCA de 7,20% para 2022 utilizado na proposta.
- O total de ASPS programado no PLOA está apenas R\$ 39,4 milhões acima desse piso, já incluindo R\$ 19,6 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais, de bancada estadual com execução obrigatória e de relator-geral.
- Também estão incluídas na programação do Ministério, pelo segundo ano consecutivo, recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 (R\$ 3,9 bilhões).

Tabela 1. Descritivo das análises do PLOA 2023 e 2022

Programa do SUS	2022	2023	Queda (em % e em números absolutos)
Implementação de Políticas de Promoção à Saúde e Atenção a Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)	R\$ 19.320.000	R\$ 15.501.094	-R\$ 3,8 milhões (-19,7%)
Programa Médicos pelo Brasil	R\$ 1.179.887.310	R\$ 813.032.405	-R\$ 366 milhões (-31%)
Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	R\$ 453.075.000	R\$ 155.282.215	-R\$ 297 milhões (-65,7%)
Alimentação e Nutrição para a Saúde	R\$ 69.300.000	R\$ 25.576.805	-R\$ 43 milhões (-63%)
Educação e Formação em Saúde	R\$ 142.800.000	R\$ 66.267.179	-R\$ 76 milhões (-53,5%)
Pró-Residência Médica e em Área Multiprofissional	R\$ 1.539.300.000	R\$ 616.638.576	-R\$ 922 milhões (-60%)
Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saúde)	R\$ 346.500.000	R\$ 140.207.400	-R\$ 206 milhões (-60%)
Implantação e Funcionamento da Saúde Digital e Telessaúde no SUS	R\$ 42.000.000	R\$ 15.501.094	-R\$ 26 milhões (-63%)
Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena e Estruturação de Unidades de Saúde e Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) para Atendimento à População Indígena	R\$ 1.517.355.000	R\$ 606.867.848	-R\$ 910 milhões (-60%)
Atenção à Saúde de Populações Ribeirinhas e de Áreas Remotas da Região Amazônica	R\$ 18.375.000	R\$ 8.138.075	-R\$ 10 milhões (-55%)
Atendimento à População para Prevenção, Controle e Tratamento de HIV/AIDS, outras Infecções Sexualmente Transmissíveis e Hepatites Virais Total	R\$ 2.335.864.755	R\$ 1.928.100.000	-R\$ 407 milhões (-17,4%)
Implementação de Políticas para a Rede Cegonha e Implementação de Políticas para Rede de Atenção Materno Infantil	R\$ 28.402.500	R\$ 10.482.615	-R\$ 18 milhões (-63%)

Fonte: SIOFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de julho de 2022.

Regras Fiscais: princípios



Sustentabilidade: deve assegurar sustentabilidade de dívida no longo prazo



Estabilização: seguir a regra não pode implicar em aumento de volatilidade econômica



Simplicidade: deve ser facilmente compreendida por *policymakers* e público



Operacional: deve ser incorporada em processo orçamentário anual



Resiliente: se manter no tempo para construir credibilidade



Fácil de **monitorar** e de praticar: *compliance* com a regra



Regras Fiscais: pros e contras

Regra de Resultado Nominal

Regra de teto de dívida pública

Regra de Ouro

Regra de Resultado Ajustado ao Ciclo

Regra de Resultado Estrutural

Regra de Resultado Global

Regra de teto de gastos

Regra de receitas



Regras fiscais

- Regras fiscais variam de país para país;
- Define graus de liberdade das autoridades econômicas;
- Permite avaliação da qualidade da gestão fiscal e suas consequências em caso de não cumprimento;
- Pode limitar extensão de políticas fiscais discricionárias;
- Permitem ancorar expectativas de mercado;
- Promove alinhamento com política monetária.



Regras Fiscais e “Good Policies”

