

# DIÁLOGO PÚBLICO

**INDIGO**  
Instituto de Inovação e Governança

**PSL**  
PARTIDO SOCIAL LIBERAL  
17

## Webinar 20 de julho Fernando Rezende

### I – O PANO DE FUNDO - Incertezas, Prudência e Ousadia, sem abrir mão da responsabilidade.

Incertezas geram insegurança e tornam impossível ter uma visão clara do que vem pela frente, pois não há uma base segura para fazer previsões.

Esta crise não tem paralelo com as anteriores – economia versus natureza – agora é como na pré-história- um asteroide extinguiu os dinossauros e deixou o mundo na escuridão. – Saramago Um ensaio sobre a cegueira. Os dinossauros agora são o mundo do emprego. É preciso tratar de um novo modelo de financiamento do Estado do Bem Estar Social.

Insegurança reforça a prudência. Por onde vamos? Como sair mais rápido de uma floresta desconhecida?  
É preciso temperar a prudência com a ousadia. Como um dito popular, em situações limite como a que vivemos, é melhor pecar por excesso do que por timidez.

Este prólogo fornece um pano de fundo para o debate nesse evento. É como uma peça de Luigi Pirandello: Seis personagens em busca de um autor. Quem dirige o espetáculo?

### **II- O DESENROLAR DA PEÇA- - Num cenário de múltiplas incertezas, e na ausência de um diretor que organize a conduta em cena, é comum esperar que os atores fiquem indecisos sobre o que fazer e como se movimentar no palco**

Demora no reconhecimento da gravidade do problema retarda a adoção das providências necessárias e o ritmo na sua execução. Isso teria ocorrido na China, e não foi diferente na Europa e nos Estados Unidos, Não era de se esperar que o Brasil fosse diferente nesse particular, especialmente num quadro de fortes restrições fiscais.

Qual a diferença que marca o caso brasileiro? A ausência de um diretor com autoridade, para coordenar os movimentos necessários, de modo a evitar que as coisas ficassem cada vez piores.

Pois incertezas geram cautela que, na ausência de um diretor, para coordenar os movimentos que ocorrem no palco, agrava a situação e os resultados se manifestam nas frequentes revisões de estimativas sobre os impactos do desenrolar dos acontecimentos..

Previsões oficiais feitas em março (SPE) estimavam um PIB positivo de 1,8% em 2020 que em abril foram alteradas para um resultado negativo de 3,3%. Ainda bem abaixo das feitas pelo mercado: 6% a 7%. À medida que o cenário piora, a interação dos seus efeitos se manifestam em duas frentes::na capacidade de o Estado socorrer as empresas, pela queda nas receitas, e nas dificuldades de as empresas sustentarem suas atividades sem o socorro necessário..

## DIÁLOGO PÚBLICO

É como num acidente de trânsito. Um pedestre atropelado poderia ter sido salvo se o socorro chegasse a tempo, mas a falta de gasolina atrasou a chegada da ambulância e a demora fez com que o estado de saúde do atropelado fosse piorando até ele morrer.

O que essa analogia quer dizer? De um lado, é preciso manter a capacidade de o poder público agir rapidamente para que ele possa ampliar e acelerar a execução das medidas para proteger as empresas e atenuar os efeitos da crise. De outro, isso é essencial para que o Estado não fique sem combustível para operar.

Num quadro de fortes restrições fiscais decorrente da rigidez do orçamento público, os pressupostos que orientaram as primeiras medidas adotadas pelo governo foram a expectativa de que a crise se dissiparia rapidamente e que num segundo semestre a economia já teria ultrapassado os piores momentos.

Portanto, as medidas iniciais se limitaram a adiar por alguns meses o pagamento de alguns tributos e anunciar a adoção de linhas de financiamento a pequenas e médias empresas. Além de tímidas, essas iniciativas demoraram a ser implementadas e enfrentaram dificuldades para serem postas em prática, devido a atrasos da aprovação de medidas legais e da resistência das empresas para incorrer em riscos, assumindo compromissos futuros sem garantias que cubram os riscos envolvidos.

**III- EM BUSCA DE UM ACORDO PERDIDO – Ao final do primeiro ato já via uma piora significativa da situação, mas hesitações e conflitos contribuíram para a falta de entendimento e um pouco mais de ousadia para acelerar o desenrolar da peça.**

Os efeitos da falta de entendimento e da ausência de coordenação interagem e se multiplicam. Enquanto estados das regiões Sul e Sudeste, onde foram registrados os primeiros casos da doença, saíram na frente e adotaram as medidas de isolamento social recomendadas pela classe médica e endossadas pela OMS, as diferenças, no tocante à abrangência, prazos e capacidade de fazer com que as regras sejam cumpridas, abriram espaço para que o índice de contaminação se espalhasse rapidamente por todo país.

A rápida piora da situação forçou o governo federal a tomar novas medidas para tentar controlar a situação. De um lado, mediante o aumento de recursos repassados aos estados e municípios por meio do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em face do aumento das pressões exercidas pela população nessa área.

Apesar do esforço do governo federal para ampliar o repasse de recursos a estados e municípios, com o objetivo de aliviar as pressões que o aumento da demanda exerce sobre os serviços de atenção à saúde, representar uma quantidade expressiva em condições normais, é insuficiente num momento como esse, ademais de a maior parcela ser destinada aos municípios, quando é nos estados que se concentra a rede hospitalar habilitada a lidar com os casos mais graves que demandam internação.



## DIÁLOGO PÚBLICO

De outro, e à medida que avançava o reconhecimento de que a deterioração do cenário econômico crescia, o governo divulgou em abril um novo pacote fiscal, que disponibilizou recursos no valor de 297 bilhões de reais, equivalente a 4.1% do PIB, para socorrer o setor privado mediante concessão de crédito. Mas as contrapartidas exigidas para acesso aos recursos e os custos envolvidos emperraram a liberação do dinheiro, devido ao risco de inadimplência gerado pelas incertezas com respeito ao futuro ( não poder desempregar e não contar com garantias).

Foi uma mudança importante, mas bem inferior aos recursos movimentados por outros países segundo estudos realizados por especialistas – De acordo com o economista Manoel Pires, do Observatório Fiscal do IBRE/FGV, na Alemanha, os gastos do governo para enfrentar a crise do Covid19 atingiram 37% do PIB. Em países como Reino Unido e Espanha, as ações dos governos chegaram a 17% do PIB, Nos Estados Unidos, por sua vez, os valores chegam a 6,3% do PIB, mas havia uma negociação em andamento no Congresso para elevar o percentual para 11,3%.\*

Os efeitos dessa situação interagem e se multiplicam. Portanto, à medida que a retração na economia reduzia as receitas dos estados e municípios, as dificuldades por eles enfrentadas para controlar a situação aumentavam, em face da demora na aprovação do plano de socorro financeiro a estados e municípios

\*Esses números foram divulgados em reportagem da BBC de 24 de março.

## DIÁLOGO PÚBLICO

Tomando por referência as estimativas feitas pela IFI em abril, que consideravam um cenário de queda de 2,2% no PIB, as receitas primárias do governo federal, após descontadas as transferências a estados e municípios, resultaria numa receita líquida de R\$ 1.184 bilhões. Cabe destacar que os grandes municípios são particularmente afetados por essa situação, com a repercussão das medidas de isolamento social na prestação de serviços e a queda no aporte de recursos provenientes da participação no ICMS. Nesse contexto, além dos problemas que a população enfrenta no atendimento médico hospitalar, desaparecem os recursos para investir na melhoria da já precária situação da infraestrutura urbana.

De outra parte, hesitações e demoras contribuíram para que o impacto na economia fosse se agravando. Desde março, as estimativas para os resultados do PIB ao longo do ano vão se deteriorando. A queda esperada no primeiro trimestre subiu de 0,7% para 1% e as estimativas ficaram muito piores para o segundo trimestre, passando de 5,7% para 9,6%\*, o que não fornece nenhum conforto para os responsáveis pela administração das finanças estaduais e municipais.

\*IBRE/FGV. Boletim Macro, maio de 2020.

A falta de articulação e de coordenação das ações contribuíram, para as primeiras perspectivas de uma rápida melhoria na situação, não se concretizassem. Os índices de contaminação ultrapassaram, em muito, as previsões iniciais de que o número de infectados pelo vírus e de mortes fossem baixos. Em decorrência da baixa eficácia das medidas adotadas, os números atuais mostram que o Brasil faz parte do grupo de países mais afetados pelo Covid19.

Dados divulgados e maio pela consultoria MB Associados, sobre o número de mortes geradas pelo Covid19 em alguns estados fornecem evidências importantes para reflexão\*. Destaca-se a situação particular do Estado do Amazonas, que apresentava naquele momento um índice de mortes por milhão de habitantes 4,4 vezes maior do que a média nacional (377 contra 85). Nos estados que sediam as duas principais regiões metropolitanas do Brasil (SP e RJ) os resultados também apontam na mesma direção.

Nessa situação, e à medida que se esvaíam as expectativas, de que a duração da peça fosse curta, era necessário adotar maior ousadia para evitar que os espectadores fossem frustrados e acabassem retirando da sala.

\*MB Associados. Boletim de Acompanhamento Covid19, maio 2010.



## IV- É PRECISO REESCREVER O TERCEIRO ATO DA PEÇA - por onde começar?

Pela adoção de providências para evitar que os recursos do Estado continuassem encolhendo em razão da erosão das bases que sustentam as receitas dos governos, tornando cada vez mais difícil manter as medidas necessárias para conter o agravamento da situação. A erosão das bases tributárias segue a “Lei de Lavoisier”: Na natureza nada se perde, nada se cria, tudo se transforma. O IVA surgiu com a transformação do antigo tributo sobre vendas. Mais de um século depois também vem sendo afetado pela erosão.

A erosão agora se manifesta com mais clareza na base de financiamento do regime de previdência social, em razão das transformações no mundo do emprego. Como lidar com isso ? Como lidar com o impacto dessa erosão? Adotando um tributo sobre a nova base tributária da economia digital –a movimentação financeira. Como expressa o Ideograma chinês crises geram oportunidade que criam um ambiente propício para mudanças. E a adoção dessa mudança fornece muitas vantagens – menor sensibilidade da arrecadação aos efeitos da recessão, e redução a quase nada dos custos para a administração tributária e para os contribuintes, sem dar espaço para litígios..

As críticas feitas à época em que essa espécie de tributo foi adotada, e que são repetidas no Brasil mecanicamente, não se sustentam atualmente. A situação agora é diferente. Nesse novo mundo, que surge com o avanço da revolução digital, mudanças cada vez mais rápidas nos modelos de organização dos negócios geram profundas transformações no formato das cadeias produtivas.

## DIÁLOGO PÚBLICO

Durante o predomínio da economia industrial a imagem de uma cadeia produtiva poderia ser associada a uma longa ferrovia que percorria milhares de quilômetros de distância com várias e demoradas paradas no meio do caminho até chegar ao destino. Com o avanço da revolução digital, a imagem que surge poderia ser associada a uma roda viva, que não gira sempre no mesmo sentido, não segue um padrão predefinido e não está fisicamente localizada.

Com a mudança no modelo, cabe perguntar o que significa **cumulatividade**? Na ferrovia, o valor agregado ao produto cresce à medida que o trem se aproximava da parada final. Na roda viva ocorre o oposto, a parcela mais importante do valor ocorre quando a roda começa a girar, diminuindo rapidamente até ela completar a volta e parar. Como ela não está fisicamente localizada, qual é a referência para identificar a origem e o destino de uma determinada transação?

E como aferir a **progressividade**? A referência para observar esse quesito é uma rodovia de mão dupla, comparando o fluxo dos veículos que adentram o portão da Tesouraria, trazendo os recursos coletados pelo Estado, com o destino daqueles que saem. Isto é de onde vem o dinheiro e para onde eles vão. Em outras palavras a progressividade é mais eficaz quando se faz por meio do orçamento.

## DIÁLOGO PÚBLICO

Ademais, a experiência adquirida ao longo do período de vigência desse novo tributo ajudaria a enterrar as críticas que são feitas sem qualquer fundamento, e forneceria elementos importantes para a retomada dos debates sobre a reforma tributária. **Cabe enfatizar que toda a inovação que chega antes da hora é rejeitada, mas como dizia Vitor Hugo ninguém pode parar uma ideia cujo tempo chegou.**

A adoção da medida proposta, para dar ao Estado melhores condições de atuar, também permitiria sustentar as medidas de apoio financeiro aos mais pobres e adotar uma solução definitiva para o problema do desemprego, mediante desoneração integral da folha de pagamentos. De outra parte, poderia também dar mais conforto aos responsáveis pela administração da Tesouraria, liberando recursos hoje utilizados para cobrir o déficit do regime de seguridade social e ampliando o volume de recursos necessários para estimular uma saída mais rápida da crise.

Cabe enfatizar que a proposta trata de adotar uma nova base de financiamento para o Estado do Bem Estar Social, substituindo a base que sofre os efeitos de uma erosão que irá crescer num contexto em que muitos alertam para uma provável ampliação das disparidades sociais no mundo pós pandemia.