

---

## **IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA SAÚDE**

**7 a 9 de dezembro de 2009**

**Rio de Janeiro – Rio de Janeiro**

---

**Grande Debate: A Crise Capitalista, a Questão Tributária e o Financiamento da Seguridade Social e do SUS**

### **Crise Capitalista e a Saúde: problemas histórico-estruturais e desafios para o financiamento**

***Áquilas Mendes –***

**Doutor em Economia pela Unicamp;  
professor de Economia da PUC-SP  
e da FAAP/SP; presidente da Associação  
Brasileira de Economia da Saúde (Abres);**

*Prof.Dr.Áquilas Mendes*

## *Programa*

- 1 – Natureza da Crise: crise conjuntural ou crise da lógica de acumulação capitalista mundial? (Sawaya, 2009)
- 2 – O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira.
- 3 – Desafios: novo padrão de financiamento do Estado e para a saúde pública

## ***Natureza da Crise Capitalista***

A história, real e concreta, do desenvolvimento do capitalismo, a partir da consolidação do comando da produção pelo capital, é a história de uma sucessão de **crises econômicas**.

## ***Natureza da Crise Capitalista***

A análise teórica e histórica do modo de produção capitalista comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória.

A crise é constitutiva do capitalismo: **não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise.**

## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

---

- A partir do final dos anos 1980, o capitalismo vive sob um regime de acumulação com dominância da valorização financeira (Chesnais, 2005).
- A partir dos anos 1980 – regresso do capital financeiro – “novo” papel ao Estado, assegurando o pleno crescimento de sua forma parasitária e fictícia.

## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

---

- De acordo com Marx, trata-se do capital bancário, ou de crédito, e do capital fictício, respectivamente (MARX, 1987, vol,3, cap.25).
- Evidência: enorme crescimento do estoque mundial de ativos financeiros, numa velocidade muito maior do que o crescimento da renda real (PNB).

## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

**Tabela 1: Riqueza fictícia e renda real**

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros * (US\$ trilhões)	PNB mundial (US\$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros/ PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	<b>200 **</b>	54,8	3,65
2010 ***	<b>209</b>	55,9	3,74

**1292%  
ou  
13,9 vezes**

**314%  
ou  
4,1 vezes**

Fontes: McKinseys Global Institute (Ativos) e FMI (PNB) *apud* Paulani (2009)

\* Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações banárias; não inclui derivativos.

\*\* Estimativa

\*\*\* Projeções

## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

---

- A história da mudança do regime de acumulação em direção a um regime com dominância da valorização financeira começa em meados dos anos 1960, intensifica-se a partir dos anos 1980.
- Atualmente, o grande capital financeiro e sua liberdade de movimentação, e seus efeitos levam a cortes de recursos para a área social e para a saúde – transformações materiais e ideológicas (neoliberalismo).



## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

---

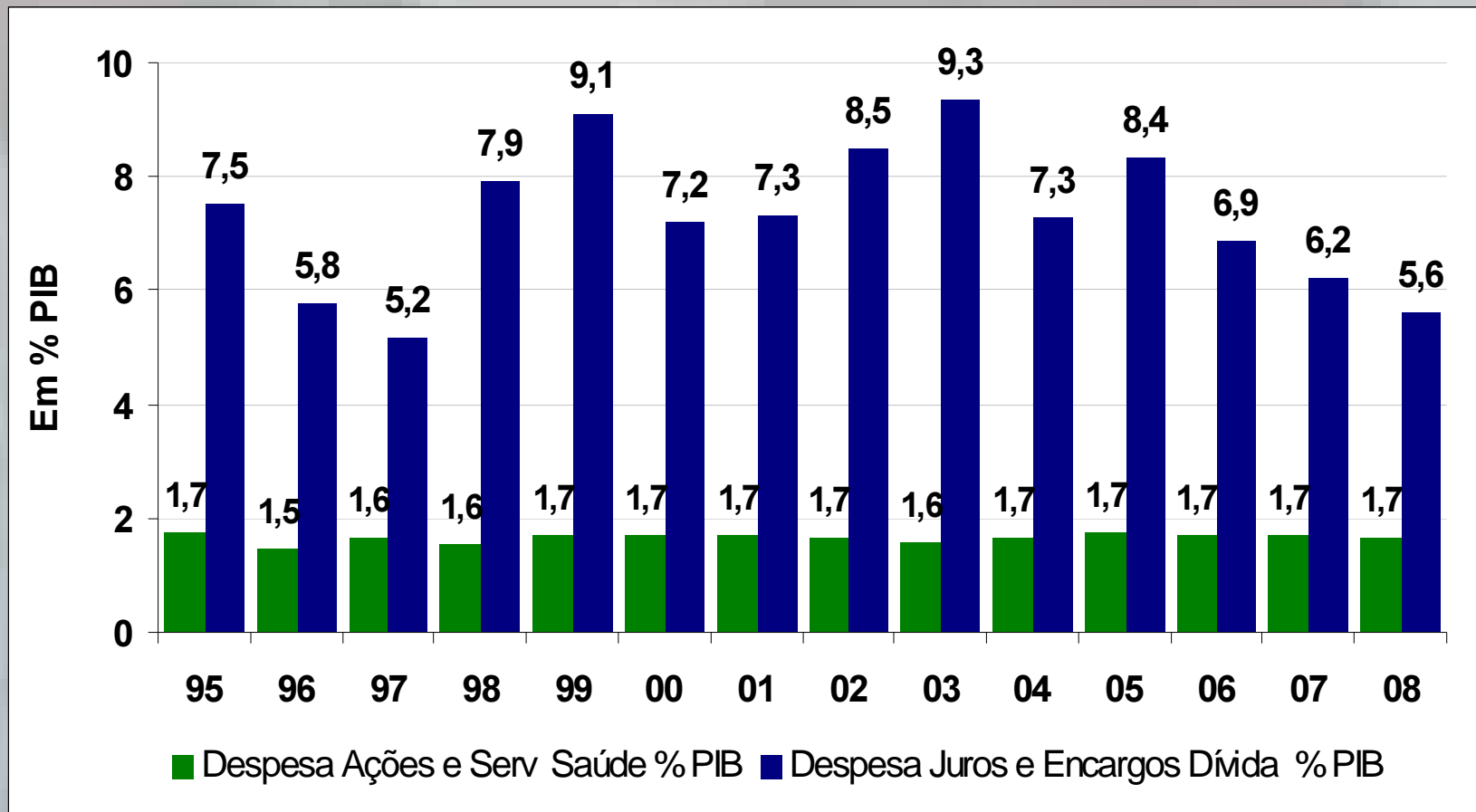
- Força soberana, no Brasil, em 2008, foram despendidos cerca de R\$ 165,0 bilhões com juros da dívida, valor correspondente a 3,3 vezes o gasto do Ministério da Saúde.
- A partir do final dos anos 1980, a disputa por recursos financeiros para uma política universal da saúde no Brasil tornou-se mais intensa.

## *Nova Fase do Capitalismo – dominância financeira*

---

- Se há problemas na Saúde Pública, eles estão muito mais do lado das bases que fundamentam a receita do que na estrutura das despesas.
- 
- Nesse contexto, a política macroeconômica (1990 e 2000), e mais recentemente a do governo Lula, vem determinando as difíceis condições de financiamento do SUS e da Seguridade Social (Constituição de 1988).
  - A partir dos anos 1980 – regresso do capital financeiro – “novo” papel ao Estado, assegurando o pleno crescimento de sua forma parasitária e fictícia.

**Gráfico: Evolução das despesas com ações e serviços de saúde do Ministério da Saúde e dos Juros da Dívida, ambos em proporção do PIB, em % - 1995 – 2008.**



## ***Despesas MS, EC 29***

### **Despesas MS com ações e serviços de saúde, segundo EC 29, %PIB**

<b>Anos</b>	<b>Empenhado R\$ milhões de dez/2008</b>	<b>PIB R\$ milhões de dez/2008</b>	<b>Despesa em % do PIB</b>
1995	42.011	2.427.485	1,7
1996	38.419	2.613.382	1,5
1997	44.374	2.694.893	1,6
1998	42.109	2.704.899	1,6
1999	45.539	2.642.562	1,7
2000	44.386	2.572.365	1,7
2001	44.413	2.573.249	1,7
2002	43.068	2.572.970	1,7
2003	38.538	2.410.233	1,6
2004	42.382	2.516.144	1,7
2005	45.430	2.626.120	1,7
2006	49.027	2.849.163	1,7
2007	50.457	2.972.030	1,7
2008	48.670	2.889.719	1,7

Fonte: Cofin/CNS

## *Programa*

1 – Natureza da Crise: crise conjuntural ou crise da lógica de acumulação capitalista mundial?

**2 – O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira.**

3 – Desafios: novo padrão de financiamento do Estado

*O Brasil no contexto da crise do regime de  
acumulação financeira*

---

- O Brasil foi personagem da história da financeirização do capitalismo desde seu começo

(Marques e Jansen (orgs.), *O Brasil sob a nova Ordem*. São Paulo, Ed.Saraiva, 2010).

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

---

- Principalmente, a partir da segunda metade dos anos 1990, tornou-se potência financeira emergente.
- Realizou todas as reformas estruturais necessárias, da estabilização monetária à abertura financeira incondicional, da reforma da previdência, das desvalorizações do financiamento da saúde, às mudanças nas leis de falências.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

- Posicionou-se assim como plataforma internacional de valorização financeira.
- Política macroeconômica dos governos FHC e Lula – juros elevados, metas de inflação, superávit primário, câmbio sobrevalorizado.



## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

- Essa forma de inserção da economia brasileira na economia mundial foi fortalecendo os setores rentistas nacionais e impondo a lógica financeira ao processo doméstico de acumulação.

### Indicativos:

- 1 – A taxa de acumulação de capital fixo produtivo cai cerca de 40% no início dos anos 1980 e mantém-se nesse patamar quase um quarto de século, enquanto a taxa de lucro se recupera a partir de 1994 e começa a crescer de modo firme.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

### Indicativos:

- 2 – A relação entre o estoque de ativos financeiros e o estoque de ativos produtivos cresce fortemente, passando de 15% em 1992 para cerca de 75% em 2008.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

Os primeiros impactos da crise sobre a economia brasileira estiveram relacionados ao próprio setor financeiro:

- Logo de início, uma crise de confiança fez escassear completamente o crédito e praticamente congelar os empréstimos interbancários.
- Assistiu-se ao estouro de bolhas, pois elas também existiam por aqui, bolhas de ações, de derivativos cambiais e da própria taxa de câmbio, que de alguma forma induzia as demais.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

---

- Desde 2003, a apreciação do real fez parte do jogo de elevada valorização financeira.
- Formou-se um círculo vicioso em que o juro elevado trazia muitas divisas, elevava as apostas na continuidade da valorização de nossa moeda, produzia, assim, para os investidores externos, resultados em dólar ainda maiores, o que trazia mais dólares, e assim por diante.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

---

- Os impactos pelo lado real têm chegado aos poucos e têm vindo principalmente da deterioração das expectativas, que poderão reverter os indicadores relativos à formação bruta de capital fixo (ou seja investimento) que, a duras penas, estavam se recuperando, depois de duas décadas de estagnação.
- 1 – Os investimentos governamentais como o PAC e o pacote habitacional poderão substituir em parte o investimento privado, mas dificilmente serão suficientes para compensar a redução deste último.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

---

- **2 – Do lado do consumo**, o crédito não foi tão afetado, apesar de certa retração no início, particularmente no que tange a financiamento de bens de alto valor, como automóveis.
- Sobre isso, vale notar a importância que hoje tem o crédito, particularmente o crédito consignado, na sustentação dos níveis de consumo, o que só ratifica a tese da proeminência da finança, ou seja, de um acumulação produtiva que se dá aúspícios e o comando da acumulação financeira.

Ex: manutenção do nível de consumo – paraíso das multinacionais – grande mercado interno/ famosa engorda da classe C (20 milhões pessoas consomem além do essencial).

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

- Problema do Consumo – sem dinamismo para puxar a economia (especialmente o de crédito).
- Esse arranjo macroeconômico, em que o investimento está novamente ameaçado de reversão e em que um consumo puxado por crédito aparece como o elemento dinâmico, está completamente invertido, mas é um arranjo típico de um processo de acumulação em que a finança está no comando, fomentando o crescimento de riqueza fictícia.

## *O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira*

---

- Apesar dos últimos cortes definidos pelo Copom, a taxa básica brasileira está ainda entre as maiores do mundo, o que, evidentemente, volta a trazer divisas ao país, em particular porque as taxas de juros são hoje, em boa parte do mundo, negativas.
- Segundo a interpretação, divulgada entre outros por Ben Bernanke, o crescente déficit em conta corrente americano seria uma consequência natural de um “excesso de poupança global”. A tese era basicamente que as economias emergentes teriam que absorver dólares, por meio de exportações, até que seus sistemas maturassem e pudessem basear-se no mercado interno.



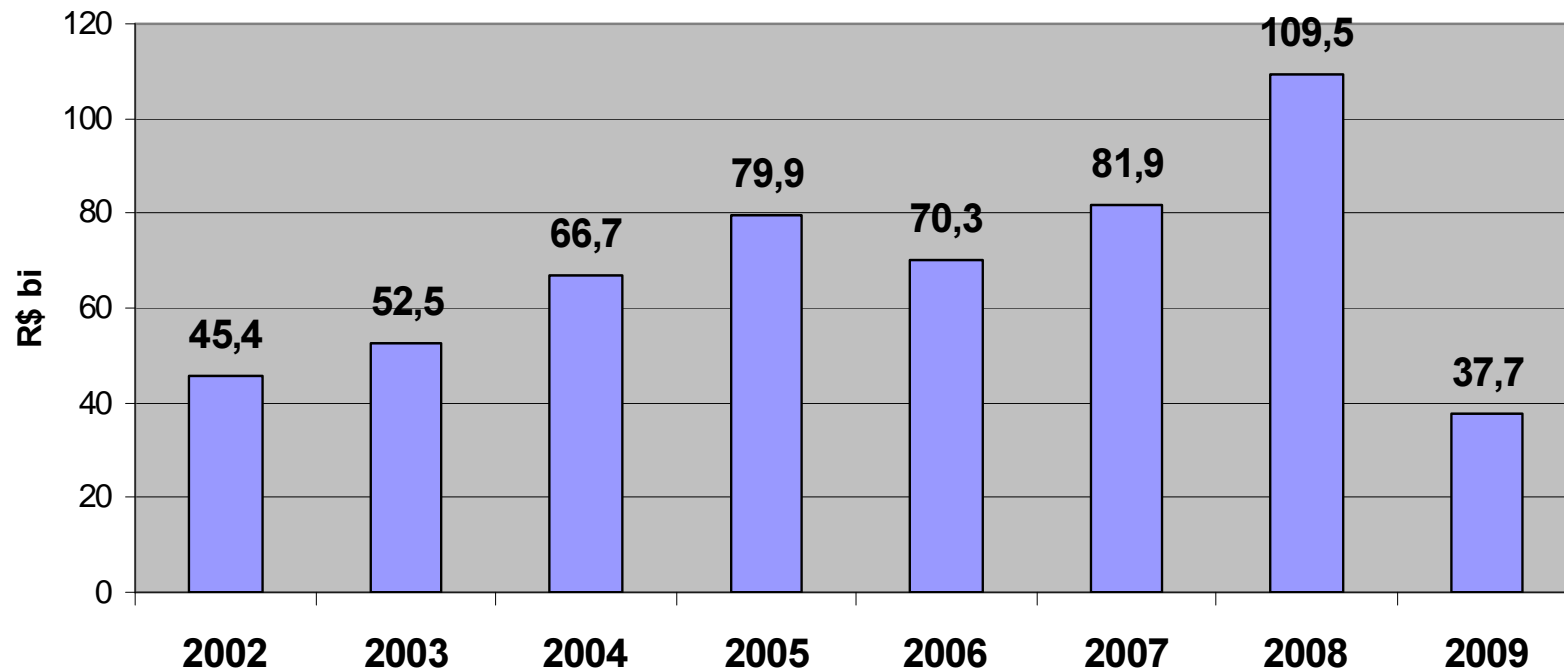
- **Conclusão por aqui: há que alterar a lógica da política macroeconômica construída à luz da valorização financeira**
- Como andam os impactos dessa crise do regime de acumulação financeira no Brasil?
- Alguns dados....

- Contas do setor público pioram em setembro:
- Queda na arrecadação e aumento do gasto e da renúncia fiscal – superávit fiscal insignificante em 8 anos.

## *Alguns Dados: A crise e o Brasil*

---

**Gráfico 1: Superávit primário no acumulado do ano, até setembro**



Fonte: BCB

## *Alguns Dados: A crise e o Brasil*

---

### **Receitas**

- De janeiro a agosto de 2009, caíram 7,4% em termos reais em relação ao mesmo período do ano de 2008.
- Isso porque, a política fiscal anticíclica, da qual faz parte uma significativa desoneração tributária. No acumulado de janeiro a agosto, as desonerações foram estimadas em R\$ 17,3 bilhões pela Receita Federal do Brasil (RFB) e as compensações tributárias – especialmente com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-combustíveis), Cofins) e o Programa de Integração Social (PIS) – alcançaram R\$ 5 bilhões.

TABELA 6.4

**Receitas federais**

(Em R\$ milhões, acumulado no ano, a preços de agosto de 2009, IPCA)

Receitas	Jan.-ago./2007	Jan.-ago./2008	Jan.-ago./2009	Variação %	Variação %
	R\$ [A]	R\$ [B]	R\$ [C]	[C]/[B]	[C]/[A]
Imposto sobre Importação	8.651	10.937	10.425	-4,68	20,50
IPI-total	23.188	26.873	18.894	-29,69	-18,52
Imposto sobre a renda total	114.522	134.922	125.366	-7,08	9,47
I. Renda-pessoa física	10.332	11.301	10.280	-9,03	-0,51
I. Renda-pessoa jurídica	51.510	63.822	55.201	-13,51	7,17
I. Renda-retido na fonte	52.680	59.800	59.885	0,14	13,68
IOF	5.579	14.042	11.961	-14,82	114,41
ITR – Imposto Territorial Urbano	81	91	68	-25,30	-16,16
CPMF – Contribuição Provis. s/ Movimentação Financeira	26.359	1.193	141	-88,20	-99,47
Cofins	73.040	83.379	72.894	-12,58	-0,20
Contribuição para o PIS/PASEP	19.218	21.787	19.826	-9,00	3,16
CSLL – Contribuição Social s/ Lucro Líquido	25.208	32.377	29.735	-8,16	17,96
Cide-combustíveis	5.844	4.649	2.340	-49,67	-59,95
Contribuição para o Fundo Especial de Des. e Aperf. das Ativs. de Fis. (FUNDAF)	266	169	201	19,17	-24,24
Outras receitas administradas	5.749	4.349	7.465	71,66	29,86
Subtotal (A)	307.703	334.767	299.315	-10,59	-2,73
Receita previdenciária (B)	106.400	118.729	124.910	5,21	17,40
Receita administrada pela RFB (C) = (A) + (B)	414.102	453.496	424.226	-6,45	2,44
Demais receitas (D)	13.387	18.202	12.566	-30,97	-6,13
Total geral das receitas (E) = (C) + (D)	427.489	471.699	436.792	-7,40	2,18

Fonte: RFB. Elaboração: Ipea/DIMAC/GAP.

## Receitas federais

(Em R\$ milhões, acumulado no ano, a preços de agosto de 2009, IPCA)

Receitas	Jan.-ago./2007	Jan.-ago./2008	Jan.-ago./2009
	R\$ [A]	R\$ [B]	R\$ [C]
Imposto sobre Importação	8.651	10.937	10.425
IPI-total	23.188	26.873	18.894
Imposto sobre a renda total	114.522	134.922	125.366
I. Renda-pessoa física	10.332	11.301	10.280
I. Renda-pessoa jurídica	51.510	63.822	55.201
I. Renda-retido na fonte	52.680	59.800	59.885
IOF	5.579	14.042	11.961
ITR – Imposto Territorial Urbano	81	91	68
CPMF – Contribuição Provis. s/ Movimentação Financeira	26.359	1.193	141
Cofins	73.040	83.379	72.894
Contribuição para o PIS/PASEP	19.218	21.787	19.826
CSLL – Contribuição Social s/ Lucro Líquido	25.208	32.377	29.735
Cide-combustíveis	5.844	4.649	2.340
Contribuição para o Fundo Especial de Des. e Aperf. das Ativs. de Fis. (FUNDAF)	266	169	201
Outras receitas administradas	5.749	4.349	7.465
Subtotal (A)	307.703	334.767	299.315
Receita previdenciária (B)	106.400	118.729	124.910
Receita administrada pela RFB (C) = (A) + (B)	414.102	453.496	424.226
Demais receitas (D)	13.387	18.202	12.566
Total geral das receitas (E) = (C) + (D)	427.489	471.699	436.792

Fonte: RFB. Elaboração: Ipea/DIMAC/GAP.

## **Despesas**

- A despesa liquidada total da União cresceu de 27,82% para 28,57% do PIB, ao se comparar os dois primeiros quadrimestres de 2008 com o mesmo período de 2009.

TABELA 6.6

**Despesa liquidada da União por grupo**

(Janeiro a agosto, acumulado no ano, a preços de agosto de 2009, IPCA)

Grupo de despesa	Jan.-ago./2008 [A]		Jan.-ago./2009 [B]		Variação % [B]/[A]
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	
Despesas correntes	483.600	23,97	490.893	24,69	1,51
Pessoal e encargos sociais	87.229	4,32	99.210	4,99	13,74
Juros e encargos da dívida	90.110	4,45	82.536	4,15	-8,40
Outras despesas correntes	306.262	15,19	309.147	15,56	0,94
Transferências a estados, DF e municípios	112.892	5,60	106.184	5,34	-5,94
Benefícios previdenciários <sup>1</sup>	133.375	6,62	132.730	6,68	-0,48
Demais despesas correntes	59.995	2,98	70.233	3,54	17,07
Despesas de capital	77.240	3,85	69.081	3,47	-10,56
Investimentos	2.796	0,14	4.801	0,24	71,72
Inversões financeiras	28.872	1,43	15.185	0,77	-47,41
Amortização da dívida <sup>2</sup>	45.572	2,28	49.094	2,47	7,73
Subtotal	560.853	27,82	567.841	28,57	1,25
Amortização da dívida – refinanciamento	290.725	14,37	216.665	10,87	-25,47
Total	851.578	42,18	784.506	39,43	-7,88
PIB acumulado no ano <sup>3</sup>	1.898.262		1.966.505		

Fonte: Tesouro Nacional.

Notas: <sup>1</sup> Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários.<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.<sup>3</sup> Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BCB (preliminares), valores correntes.

Obs.: Excluídas as operações intraorçamentárias.

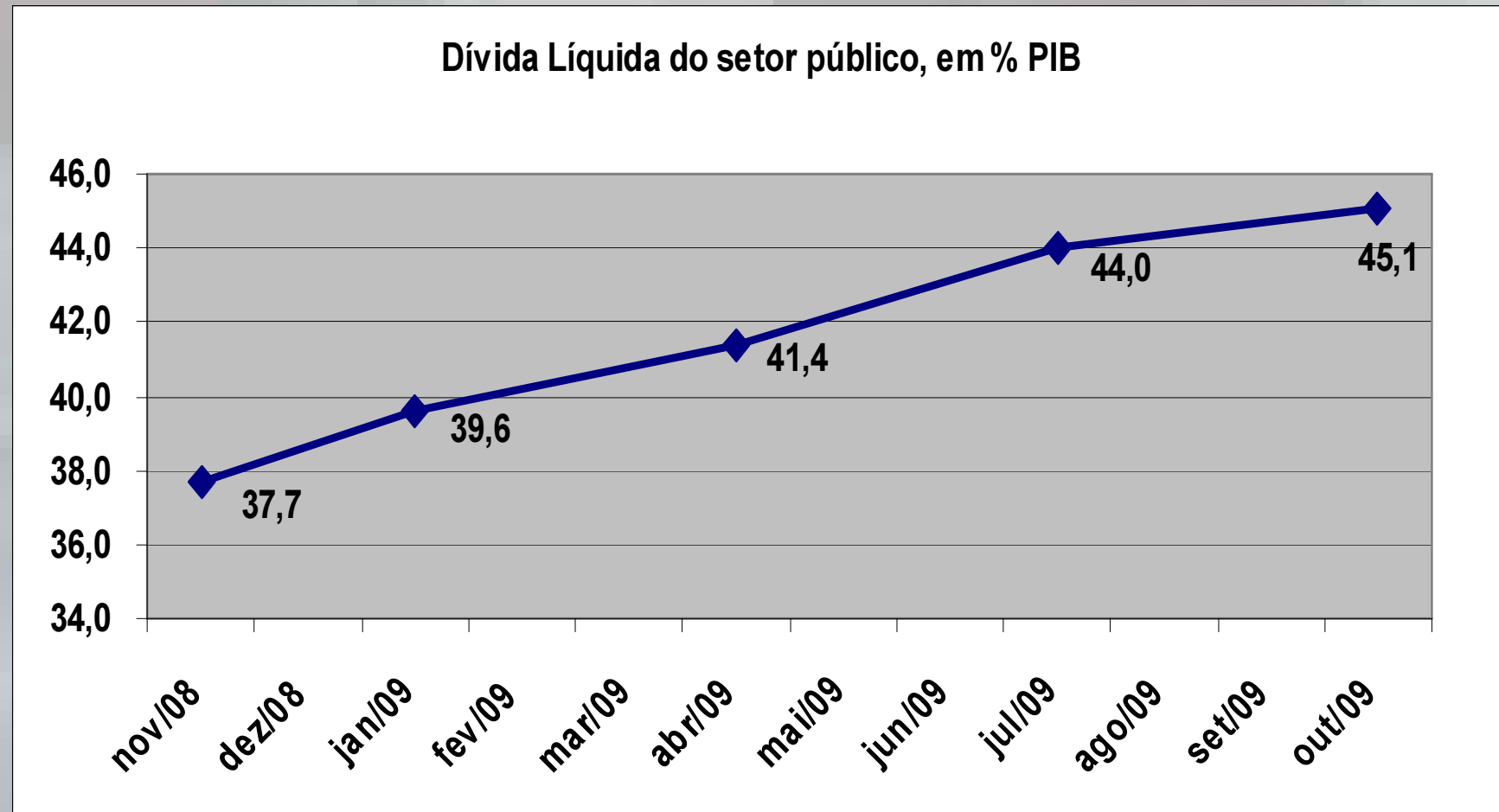


## **Dívida líquida do setor público**

- Aumento da dívida pública, em função da redução do superávit primário e o comportamento do câmbio.

## *Alguns Dados: A crise e o Brasil*

---



## *Programa*

1 – Natureza da Crise: crise conjuntural ou crise da lógica de acumulação capitalista mundial?

2 – O Brasil no contexto da crise do regime de acumulação financeira.

**3 – Desafios: novo padrão de financiamento do Estado**

# *Desvalorização do Financiamento da Saúde: a tensa trajetória*

- Recorrência dos embates políticos e econômicos sobre o financiamento da Seguridade Social e do SUS ( pós-Constituição até 2009 – 21 anos de SUS);

## **Questão fundamental:**

### **Fragilidade do “Consenso” em torno do entendimento:**

- Sobre a concepção do sistema de proteção social garantido pelo Estado;
- de que investir em saúde significa desenvolvimento;
- de que a saúde é um dever do Estado e um direito do cidadão, com base no princípio da universalidade.

## *Desvalorização do Financiamento da Saúde: a tensa trajetória*

- Recorrência dos embates políticos e econômicos sobre o financiamento da Seguridade Social e do SUS ( pós-Constituição até 2009 – 20 anos de SUS); - desde a...
- - não consideração dos 30% da Seguridade Social, passando pela...
- retirada dos recursos da folha de salários em 1993,
- a criação da atual DRU,
- a aprovação da CPMF e a retirada de parte das outras fontes,
- a aprovação da EC 29 com incertezas na aplicação,
- investidas contra a vinculação,
- o fim da CPMF,
- a difícil regulamentação da EC,
- a ameaça da reforma tributária à Seguridade Social, e
- a fragilidade da CSS, ...

## *Desafios e Perspectivas*

### *Levando em conta:*

- ✓ Reflexos da atual fase de **dominação financeira** do capitalismo e da característica “tardia” de nossa proteção social;
- ✓ Políticas econômicas restritivas (1990/200) – metas de inflação, superávits primários, cortes nos gastos sociais e saúde;
- ✓ Embates na trajetória do financiamento da Seguridade Social e do SUS;
- ✓ Descompromissos da União: diminuição das fontes contribuições para saúde; especialização, não consideração dos superávits do OSS, tentativas de desvinculação de receitas, manutenção da DRU (“princípio da contenção do gasto”)

## *Desafios e Perspectivas*

### *Levando em conta:*

- ✓ Governos Federais (recentemente Lula) não demonstram disposição em aumentar gasto em saúde e nem de refletir em fontes mais amplas e estruturais para responder aos compromissos com as políticas sociais universais;
- ✓ Redução da CPMF para a saúde (2003-2006);
- ✓ Diminuição das receitas disponíveis dos Estados, criando resistências para o financiamento da saúde;
- ✓ Os efeitos da crise estrutural do capitalismo no Brasil;
- ✓ A ameaça da Reforma Tributária do Governo Lula para a Seguridade Social e o SUS

## *Desafios e Perspectivas*

*Deveria “o princípio da construção da universalidade”:*

- ✓ Defender a ruptura da lógica da Política Econômica (1990/2000), buscando a defesa de mecanismos de proteção social mais fortes (mas não esqueçamos que nesse momento de transição da etapa do capitalismo é muito mais difícil);
- ✓ No tocante à Seguridade Social, continuar a defesa de rejeição da DRU e sua permanência;
- ✓ Para manter a universalidade são necessários mais recursos (difíceis de serem conseguidos, mas mais necessário nesse momento de crise do regime de dominação financeira);
- ✓ Deveria buscar-se “o novo Pacto Social – novo Estado – padrão de financiamento”:



**MUITO OBRIGADO!**

**→aquilasn@uol.com.br**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.