

O planejamento do orçamento 2016 do Congresso: uma visão alarmante*

Joel Friedman, Richard Kogan e Isaac Shapiro**

A resolução orçamental 2016, que o Congresso adotou no dia 5 de maio apenas com votos republicanos, representa uma visão alarmante para o futuro fiscal da nação. Propõe reduzir os programas não relacionados com a defesa em aproximadamente US\$ 5 trilhões durante a próxima década, encolhendo em grande parte o governo a níveis nunca vistos na era moderna. Concentra aproximadamente dois terços desses cortes sobre programas que atendem a pessoas de recursos limitados. Se implementado, o plano levaria dezenas de milhões de pessoas a perderem seu seguro de saúde ou a acabarem subseguradas, reduziria a assistência alimentar básica para grande número de famílias e indivíduos de baixa renda, diminuindo o apoio a milhões de famílias de trabalhadores que lutam pela sobrevivência, e tornaria mais difícil para os estudantes de renda baixa ou moderada pagar a universidade.

A resolução orçamental 2016 representa uma visão alarmante para o futuro fiscal da nação.

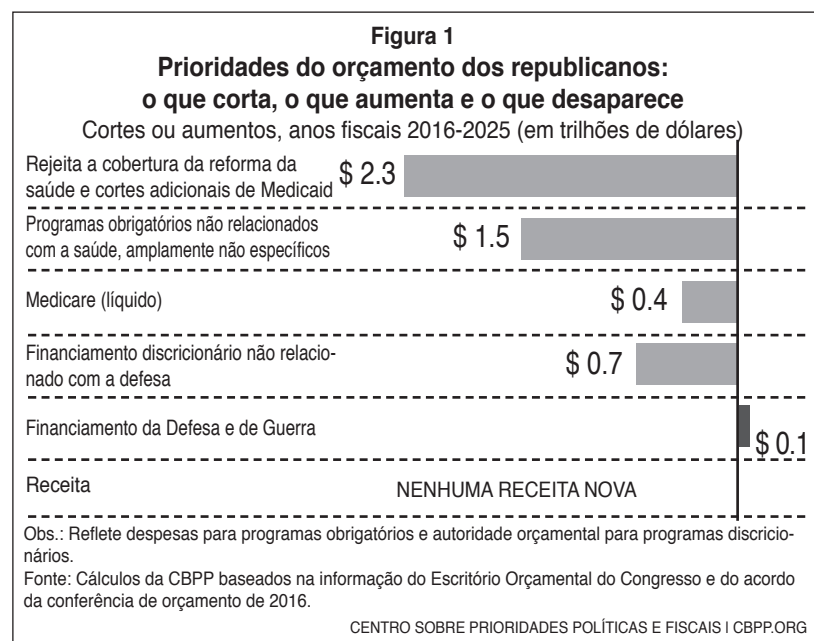
As prioridades distorcidas do plano refletem seu foco em equilibrar o orçamento durante a década sem nenhuma nova receita (mesmo de redução incentivos fiscais para a riqueza) e enquanto aumenta leve-

* O presente artigo foi publicado pela primeira vez no dia 8 de junho de 2015 pelo *Center on Budget and Policy Priorities* com sede em Washington, Estados Unidos, e foi republicado pela *Revista Internacional de Orçamento Público* estritamente com fins de divulgação.

** Joel Friedman, Richard Kogan e Isaac Shapiro são especialistas em orçamentos federais.

mente o financiamento da defesa. Consagrar o equilíbrio orçamental como a meta política proeminente não é necessário nem apropriado. Felizmente, a maioria das propostas da política orçamental ainda não foi promulgada como lei. Uma resolução orçamentária do Congresso por si mesma não modifica nenhum nível de financiamento ou qualquer texto legal que afete gastos e receitas. Na verdade, uma resolução orçamentária é um modelo e suas propostas de mudanças políticas podem ser implementadas apenas se o Congresso promulgar e o Presidente assinar a legislação subsequente incorporando estas mudanças.

Este relatório começa com uma análise dos cortes de US\$ 4,9 trilhões nos gastos não relacionados com a defesa no plano orçamental. A seguir, explica o dispositivo que o plano usa para fornecer financiamento adicional para a defesa em 2016. Então, discute as propostas de receita — ou a falta delas — no orçamento. Depois, o relatório se foca nas principais mudanças do processo orçamental no plano. A seção final descreve os pontos centrais da decisão orçamental ainda neste ano, os quais se espera que ocorram em duas vias. Uma é um processo legislativo expedito conhecido como “re-



conciliação”, que a maioria republicana espera usar para tentar revoar ou modificar a Lei de Saúde Acessível. A segunda envolve negociações sobre o nível de financiamento para os programas apropriados.

Cortes de gastos não relacionados com a defesa

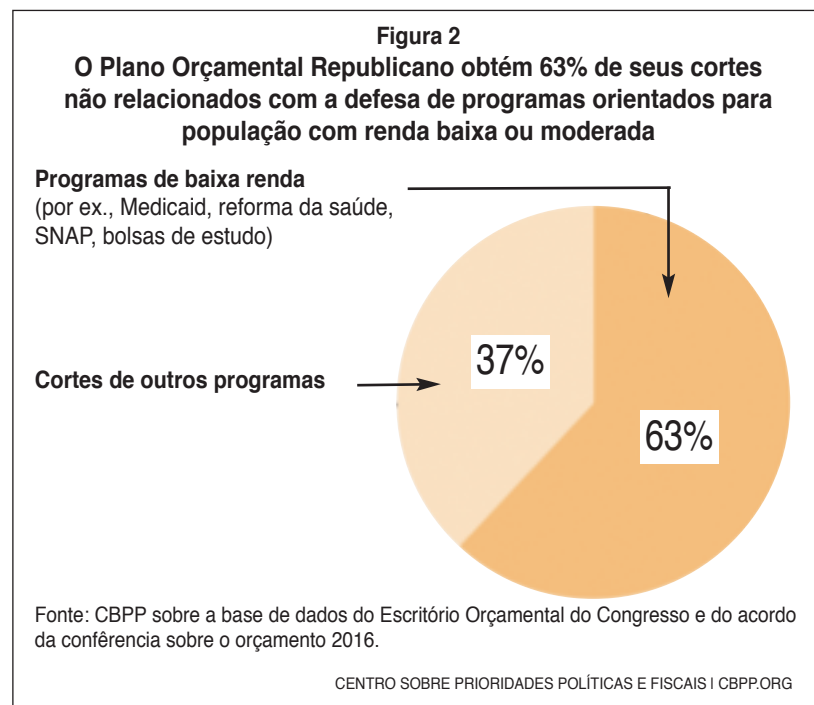
O plano do orçamento propõe cortar US\$ 4,9 trilhões dos programas não relacionados com a defesa até 2025. (Veja a Tabela 1.) Estes cortes são adicionais àqueles já determinados pelos limites orçamentais da Lei de Controle Fiscal de 2011 (BCA, de acordo com sua sigla em inglês) e por captação, descrito com mais detalhes abaixo.¹

Tabela 1
Mudanças nos gastos no plano do orçamento dos republicanos
Totais 10 anos (2016-2025) em trilhões de dólares

Cortes de programas:	Total	Programas para população com renda baixa ou moderada
Programas de Assistência Médica	-2,7	-2,2
Todos os outros programas obrigatórios	-1,5	-0,7
Subtotal, cortes obrigatórios	-4,2	-3,0
Discricionários não relacionados com a defesa	-0,7	-0,1
Total de cortes de programas não relacionados com a defesa	-4,9	-3,1
Aumento do gasto relacionado com a defesa e a guerra	+0,1	
Poupanças de juros resultantes	-0,8	
Total Geral, redução líquida dos gastos	-5,6	

Fonte: Cálculos da CBPP baseados na informação do Escritório Orçamental do Congresso e do acordo da conferência de orçamento de 2016. A soma pode não ser exata devido ao arredondamento das cifras.

¹ Como foi explicado na Nota Técnica, as cifras neste documento sobre o montante total de redução do déficit diferem modestamente das cifras dos defensores do plano presentes em seus documentos. Isso acontece porque nós e os Comitês de Orçamento da Câmara e do Senado medimos os cortes ou os aumentos relativos com base em referências levemente diferentes, embora cada uma das bases de referência esteja derivada dos dados publicados pelo Escritório de Orçamento do Congresso (CBO).



Os cortes nos programas que prestam assistência a famílias com renda baixa ou moderada — seja para programas de gasto por direito constituído (“compulsório”) ou para programas de dotação anual (“discricionários”) — respondem por aproximadamente US\$ 3, 1 trilhão dos US\$ 4,9 trilhões em cortes não relacionados com a defesa, e provavelmente mais.² O plano do orçamento desproporcionalmente visa

² Nossas presunções com relação ao alcance dos cortes de baixa renda são conservadoras: onde o plano leva a cortes do orçamento inespecíficos, presumimos que todos os programas em uma categoria de orçamento afetada enfrenta a mesma porcentagem de corte, apesar de que alguns dos programas *não* desenhados para pessoas de renda baixa e moderada, tais como as pensões dos militares reformados, provavelmente estejam sendo cortados significativamente menos que sua porção proporcional, se for o caso. A cifra de 63 por cento é menor que o cálculo do CBPP de 69 por cento para os planos originais da Câmara e do Senado, mas a porção da diferença é simplesmente devido ao maior total de cortes inespecíficos no acordo da conferência. Para o cálculo original da CBPP e uma explicação da metodologia usada, veja Richard Kogan e Isaac Shapiro, “Congressional Budget Plans Get Two-Thirds of Cuts From Programs for Pe-

esses programas para 63 por cento dos cortes apesar de que constituem apenas aproximadamente um quarto dos gastos com programas.³ (Veja Figura 2.)

O gasto federal total em programas orientados para pessoas com renda baixa e moderada já está programado para declinar como uma parte da economia durante a década de acordo com as políticas vigentes.⁴ Com os cortes que o orçamento impõe, o gasto nesses programas cairia abaixo desses níveis em pelo menos 39 por cento, em média, para 2025. (Veja Figura 3.) As reduções mais profundas ocorrem nos programas de saúde.

Em geral, os cortes de gasto do orçamento federal fora da Seguridade Social, o Medicare, e pagamentos de juros sobre a dívida a 7,2 por cento de produto interno bruto (PIB) em 2025 — aproximadamente 40 por cento abaixo da média de 12,2 por cento durante as últimas quatro décadas. Atualmente, tal gasto é de 11,3 por cento do PIB, já aquém de sua média histórica. O plano do orçamento o impulsiona muito abaixo disso, e bem abaixo da baixa após a Segunda Guerra Mundial de 9,4 por cento do PIB.

Programas de Assistência Médica

A redução de US\$ 4,9 trilhões durante a próxima década inclui mais que US\$ 2,7 trilhões em cortes de assistência médica, a ampla maioria dos quais afetaria famílias de renda baixa e moderada. Como a Figura 3 mostra, o orçamento cortaria apoio de assistência médica para tais famílias em 46 por cento — ou em aproximadamente a metade — em 2025. O plano revoga a Lei de Saúde Acessível (ACA, de acordo com sua sigla em inglês), incluindo subsídios da reforma da saúde, que tornam a cobertura do mercado acessível para a população com renda baixa ou moderada, e sua expansão do Medicaid. Até agora,

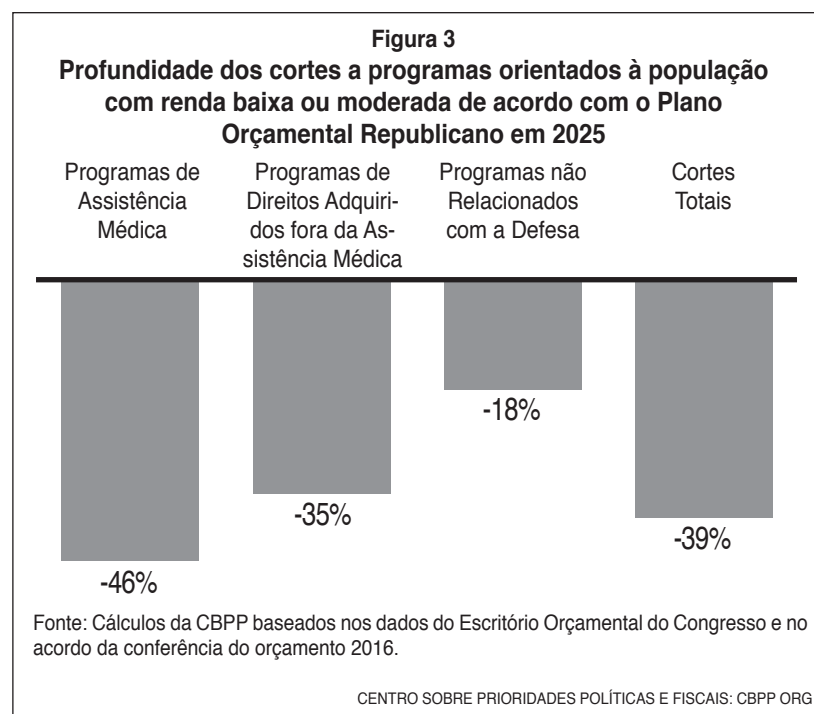
ople With Low or Moderate Incomes,” Center on Budget and Policy Priorities, 23 de março de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=5289>.

³ De acordo com a lei vigente, o gasto em programas não relacionados com a defesa orientados para a população de renda baixa e moderada é responsável por um pouco mais de um quarto dos gastos com programas não relacionados com a defesa, e um pouco menor que um quarto dos gastos totais com programas quando o gasto de defesa está incluído.

⁴ Robert Greenstein, Isaac Shapiro, e Richard Kogan, “Low-Income Programs Not Driving Nation’s Long-Term Fiscal Problem,” Center on Budget and Policy Priorities, atualizado no dia 12 de março de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3772>.

as expansões de cobertura da ACA ampliaram a cobertura a um número estimado de 16,4 milhões de pessoas que não tinham seguro e fortaleceu a cobertura para milhões de outras pessoas.

O plano também deverá reduzir o financiamento para o resto do programa do Medicaid em aproximadamente US\$ 500 bilhões durante dez anos. Embora não especifique claramente como estes cortes seriam atingidos, assinala seu apoio a propostas que fundamentalmente reestruturariam o Medicaid ao limitar o financiamento federal por subsídios agrupados ou um “limite per capita”.⁵



⁵ Edwin Park, “Congressional Budget Would Add Tens of Millions to Ranks of Uninsured,” Center on Budget and Policy Priorities, 1º de maio de 2015, <http://www.cbpp.org/blog/congressional-budget-would-add-tens-of-millions-to-ranks-of-uninsured>.

Além disso, o plano exige cortar o Medicare em US\$ 431 bilhões durante a década. Os cortes do Medicare são significativamente mais profundos do que aqueles propostos pelo presidente e são mais profundos do que aqueles propostos nos orçamentos separados da Câmara e do Senado.

Programas de benefícios sociais fora da Assistência médica

O plano do orçamento corta programas de benefícios sociais fora da assistência médica em US\$ 1,5 trilhão durante a próxima década. Aproximadamente a metade desses cortes é em programas de benefícios sociais focados em famílias de renda baixa e moderada. Em média, o plano corta benefícios sociais de renda baixa e moderada fora da assistência médica em um *terço para 2025*.

As reduções do plano incluem:

Aproximadamente US\$ 150 bilhões em cortes em educação compulsória e programas de assistência social, com o volume maior vindo dos Subsídios Pell. O orçamento elimina a porção de financiamento compulsório para os Subsídios Pell, que ajuda estudantes de famílias com rendas modestas a pagarem a universidade — um corte de aproximadamente US\$ 80 bilhões. O orçamento também comprime a outra fonte do Financiamento Pell, que é fornecido através do processo de dotações. Como resultado, os decisores políticos provavelmente terão que restringir significativamente a elegibilidade ou cortar benefícios para o Pell.⁶

Os restantes cortes nesta categoria viriam de outros programas educativos, tais como empréstimos estudantis, assim como também

⁶ O orçamento inclui alguns detalhes sobre suas presunções políticas com relação aos Subsídios Pell, mas eliminar a porção compulsória é inevitável devido ao profundo corte proposto nesta categoria de orçamento. O orçamento da Câmara propõe os mesmos cortes profundos adotados pelo acordo da conferência sobre o orçamento, e explicitamente foca no congelamento do máximo subsídio Pell por dez anos, mesmo quando a previsão é de que os custos de mensalidade, moradia e alimentação continuarão aumentando. Para obter uma análise mais detalhada das propostas sobre educação da Câmara, veja Brandon DeBot e David Reich, “House Budget Committee Plan Cuts Pell Grants Deeply, Reducing Access to Higher Education,” Center on Budget and Policy Priorities, 24 de março de 2015, <http://www.cbpp.org/research/house-budget-committee-plan-cuts-pell-grants-deeply-reducing-access-to-higher-education>.

programas de baixa renda tais como subsídios para os estados para assistência social e serviços de proteção da infância.

Aproximadamente US\$ 160 bilhões em cortes ao permitir que créditos fiscais para famílias de renda baixa e modesta de trabalhadores expirem. O plano do orçamento permite disposições críticas do Crédito Fiscal ao Rendimento do Trabalho (EITC, de acordo com sua sigla em inglês) e ao Crédito Fiscal para Crianças (CTC, de acordo com sua sigla em inglês) que foi promulgado em 2009 para expirar no fim de 2017. Isso levaria a que mais de 16 milhões de pessoas de famílias de trabalhadores de baixa renda, incluindo 8 milhões de crianças, caiam — ou aprofundem ainda mais — na pobreza. O plano também deixa o Crédito Fiscal Oportunidade Americano expirar no fim de 2017, fazendo com que milhões de famílias de renda baixa e moderada percam algum ou todos os créditos fiscais que recebem para ajudar a compensar custos da universidade.⁷

Aproximadamente US\$ 590 bilhões em cortes em programas de segurança de renda, muitos deles prestam assistência aos norte-americanos de baixa renda. O plano do orçamento corta aproximadamente US\$ 590 bilhões de programas compulsórios na categoria “segurança de renda” do orçamento. O orçamento não prevê essencialmente nada específico, mas calculamos conservadoramente que aproximadamente US\$ 350 bilhões venham de programas de baixa renda. Os candidatos incluem almoço escolar e outros programas de nutrição infantil; o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP, de acordo com sua sigla em inglês, e antigo programa Tiquete Refeição); Segurança de Renda Suplementar (SSI, de acordo com sua sigla em inglês) para assistência a pobres da terceira idade e portadores de deficiência; assistência a casas de acolhida e adoção; o programa Assistência Temporária a Famílias Necessitadas (TANF, de acordo com sua sigla em inglês); agências autorizadas de apoio à criança; subsídios de assistência à infância para os estados; e o EITC e CTC restituíveis (além de permitir que as melhoras de 2009 nestes créditos fiscais expirem, como mencionamos anteriormente).

⁷ Chuck Marr, Bryann Da Silva, e Arloc Sherman, “Letting Key Provisions of Working-Family Tax Credits Expire Would Push 16 Million People Into or Deeper Into Poverty,” Center on Budget and Policy Priorities, atualizado no dia 20 de fevereiro de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=4228>.

É possível que os cortes na categoria baixa renda da segurança de renda sejam de mais de US\$ 350 bilhões, em parte porque essa categoria de orçamento também inclui programas tais como as pensões militares. Já que aplicamos cortes inespecíficos nessa categoria de gasto proporcionalmente, assumimos que o orçamento recortaria significativamente as pensões militares. Se assumimos que os legisladores republicanos não gostariam de cortar as pensões militares, então os programas restantes, incluindo os programas nesta categoria de baixa renda devem ser recortados ainda mais profundamente do que presumimos.

Aproximadamente US\$ 620 bilhões de cortes inespecíficos adicionais em programas compulsórios. Aproximadamente US\$ 280 bilhões desses cortes estão alocados para ampliar as categorias de orçamento, tais como energia e agricultura, mas os programas afetados nessas categorias não foram identificados. Mas a maioria destes cortes inespecíficos — aproximadamente US\$ 340 bilhões — são em financiamento compulsório, onde o tipo de programas em questão não pode nunca ser discernido.⁸ Por falta de qualquer alternativa, assumimos que esses cortes estão distribuídos proporcionalmente entre todos os gastos compulsórios remanescentes no orçamento.⁹

Programas discricionários não relacionados com a defesa

A Lei de Controle Fiscal de 2011 estabeleceu limites até 2021 que limitam o financiamento de programas para a defesa e discricionários não relacionados com a defesa. Como foi determinado pela BCA, esses limites foram subsequentemente reduzidos por um processo chamado “captação”, após o fracasso do Congresso para promulgar

⁸ Muitos desses cortes estão na categoria chamada “subsídios”, que, diferentemente de outras categorias de orçamento tais como educação ou saúde, não têm quaisquer programas existentes. Cortes inespecíficos adicionais estão enterrados em “receitas compensadoras não distribuídas”. Enquanto esta categoria mais tarde pode incluir mudanças específicas do programa, os cortes no orçamento superam amplamente as mudanças moderadas geralmente encontradas nesta categoria (e que foram supostas nos planos da Câmara e do Senado).

⁹ Estes cálculos excluem Seguridade Social do conjunto de gasto compulsório, porque a Seguridade Social é “extraorçamental” para fins da Lei do Orçamento do Congresso e as mudanças neste programa não estão orientadas através da resolução orçamentária.

a redução de déficit adicional requerido pela BCA.¹⁰ O acordo de orçamento 2013 negociado pelo então presidente do Comitê de Orçamento da Câmara, Paul Ryan, e pela então Presidente do Comitê de Orçamento do Senado, Patty Murray, facilitou alguns dos cortes adicionais requeridos pela captação em 2014 e 2015.

O plano do orçamento republicano, no entanto, não proporciona nenhum alívio para os estritos limites de captação existentes para os programas discricionários não relacionados com a defesa em 2016. Então, nove anos após 2016, exige cortar o financiamento de programas não relacionados com a defesa, sujeitos a limites de captação em outros US\$ 496 bilhões. Esse componente de orçamento mais do que duplica os já programados grandes cortes em programas discricionários não relacionados com a defesa durante a próxima década.

Os programas discricionários não relacionados com a defesa incluem educação, capacitação profissional, infraestrutura, pesquisa médica e científica, assistência médica para veteranos, assistência à infância e várias outras áreas importantes. Aproximadamente um terço dos programas discricionários não relacionados com a defesa presta assistência a americanos com renda baixa ou moderada.

Além disso, para reduzir o financiamento não relacionado com a defesa sujeito ao limite de US\$ 496 bilhões durante dez anos, o orçamento reduz os montantes para determinados programas discricionários não relacionados com a defesa que são fornecidos *fora dos limites*. Estes incluem o Fundos Fiduciários Rodoviários, atividades do “programa de integridade” para combater fraudes e superfaturamentos, e assistência fornecida após desastres e emergências. Como resultado, a nossa análise conclui que o plano do orçamento cortaria gastos dos programas discricionários não relacionados com a defesa por um *total* de US\$ 690 bilhões ao longo de dez anos. Os profundos cortes do orçamento nestes programas ocorreriam mesmo se, de acordo com a lei vigente, o gasto discricionário não relacionado com a defesa cair em 2017 para a sua menor participação já registrada na economia (com dados disponíveis retroativos a 1962).

Os cortes do orçamento em financiamento de rodovias e trans-

porte de massa seriam severos, totalizando 40 por cento durante a próxima década. Esses programas de Fundos Fiduciários Rodoviários são financiados pela receita do imposto sobre a gasolina, que caiu à medida que a eficiência do combustível aumentou, deixando uma lacuna no financiamento de rodovias e transporte de massa. Mais do que encontrar suficiente financiamento adicional, como o Congresso fez rotineiramente nos últimos anos, o plano diminuiu drasticamente o investimento necessário em infraestrutura de transporte em um aparente esforço para limitar o gasto que o nível reduzido da receita do imposto sobre a gasolina pode suportar durante a década.

Os cortes do orçamento nas atividades do “programa integridade” para combater a fraude e o abuso em Medicare, Medicaid, e desativar programas também seriam significativos. Essas atividades do programa integridade têm uma comprovada trajetória registrada de poupar mais do que custam. Em 2012-2014, por exemplo, cada dólar gasto para detectar e parar pagamentos errôneos e fraude declarada em Medicare e Medicaid gerou aproximadamente uma economia de US\$ 8.¹¹ A BCA permite financiamento adicional para as atividades do programa integridade fora dos limites e anteriormente o Congresso tinha exercido essa opção para fornecer recursos que responderam pelo volume maior do financiamento do programa integridade. O novo plano elimina todo financiamento do programa integridade fora dos limites.

Defesa

Para 2016, o plano do orçamento republicano propõe manter tanto o financiamento da defesa quanto dos discricionários não relacionados com a defesa no nível de captação exigido pela BCA. Embora não ofereça nenhum plano de isenção da captação para os programas não relacionados com a defesa, o plano abarca um dispositivo para contornar o limite sobre o financiamento da defesa vertendo US\$ 96 bilhões nas Operações de Contingência no Estrangeiro (OCO, de

¹⁰ Veja David Reich, “Sequestration and Its Impact on Non-Defense Appropriations,” Center on Budget and Policy Priorities, February 19, 2015, <http://www.cbpp.org/research/sequestration-and-its-impact-on-non-defense-appropriations>.

¹¹ U.S. Department of Justice and U.S. Department of Health and Human Services, “Annual Report of the Departments of Health and Human Services and Justice: Health Care Fraud and Abuse Control Program FY 2014,” 19 de março de 2015, <http://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2014-hcfac.pdf>.

acordo com sua sigla em inglês) — ou US\$ 38 bilhões mais do que o Pentágono disse que vai precisar para operações militares no exterior. Como o financiamento das OCO não contabiliza para o limite da defesa, o plano do orçamento está desenhado para habilitar o Pentágono a canalizar esse excesso de dólares ao orçamento base da defesa regularmente.

Enquanto muitos suspeitavam que alguns financiamentos da OCO tinham sido vertidos no orçamento base da defesa nos anos anteriores, os decisores políticos visualizaram amplamente o uso evidente de OCO para financiar os programas de base do orçamento como um dispositivo inaceitável. De fato, apenas um ano atrás os deputados republicanos declararam que era “uma brecha clandestina que mina a integridade do processo do orçamento”.¹²

Com estes US\$ 38 bilhões extras de financiamento das OCO, o orçamento equipara o pedido do presidente para o orçamento base da defesa. Mas a Administração rejeitou a abordagem das OCO, ameaçando vetar qualquer lei que visasse implementar o dispositivo. No entanto, o presidente propõe substituir os cortes de captação com economia alternativa e aumentando tanto o limite da defesa quanto o não relacionado com a defesa em montantes similares, de acordo com os princípios delineados pelo acordo bipartidário do orçamento 2013 Murray-Ryan.

Receitas

O orçamento reflete o nível de receita na base de referência do Escritório de Orçamento do Congresso (CBO) de março de 2015. A base de referência reflete a lei vigente e assim presume a expiração de todos os cortes fiscais que estão programados para expirar de acordo com a lei vigente. Enquanto este nível de receita for consistente com as reivindicações dos líderes republicanos já que seu orçamento não presume qualquer nova receita, é inconsistente com outras presunções do orçamento — e várias medidas que os deputados republicanos tomaram — que abrangem novos e grandes cortes fiscais.

¹² Committee on the Budget, House of Representatives, “Concurrent Resolution on the Budget – Fiscal Year 2015 Report,” April 4, 2014, p. 100, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-113hrpt403/pdf/CRPT-113hrpt403.pdf#page=108>.

Por exemplo, os líderes republicanos são claros sobre seu desejo de revogar a reforma da saúde, incluindo seu aumento de aproximadamente US\$ 1 trilhão de receita ao longo de dez anos. Mas a receita no orçamento é igual à receita total federal cada ano como se essas cláusulas de aumento de receita continuassem em efeito. Se o orçamento exagerar a receita e minimizar os déficits em aproximadamente US\$ 1 trilhão ou presumir compensar aumentos da receita fiscal que não estão descritos.

Além do mais, a Câmara tem perseguido permanentemente políticas fiscais que perdem receita substancial. Votou por revogar o imposto estadual; revogação que custaria US\$ 269 bilhões durante a próxima década embora beneficie as propriedades de apenas 0,2 por cento dos norte-americanos mais ricos.¹³ Similarmente, a Câmara votou para tornar permanente (e em alguns casos expandir) um certo número de incentivos fiscais, principalmente relacionados a negócios, que expiraram no fim de 2014. Tal legislação perderia US\$ 304 bilhões em receita ao longo de dez anos.¹⁴

Ao eliminar os aumentos de receita de qualquer tipo, o orçamento não faz nenhum esforço para reduzir os gastos fiscais — mais de US\$ 1 trilhão por ano em deduções, exclusões, créditos e outras preferências que o antigo presidente da Reserva Federal, Alan Greenspan, chamou de “benefícios sociais fiscais” e o antigo conselheiro economista de Reagan, Martin Feldstein, disse que são o melhor alvo para cortar o gasto inútil do governo. Os gastos fiscais inclinam-se firmemente para o afluyente, com dois terços de seu benefício indo para o segmento superior de 20% das famílias.

¹³ Chuck Marr, Brandon DeBot, and Chye-Ching Huang, “Eliminating Estate Tax on Inherited Wealth Would Increase Deficits and Inequality,” Center on Budget and Policy Priorities, atualizado no dia 13 de abril de 2015, <http://www.cbpp.org/research/federal-tax/eliminating-estate-tax-on-inherited-wealth-would-increase-deficits-and?fa=view&id=5293>.

¹⁴ Veja Chuck Marr and Brandon DeBot, “House Efforts to Make Tax ‘Extenders’ Permanent Are Ill-Advised,” Center on Budget and Policy Priorities, atualizado no dia 19 de maio de 2015, <http://www.cbpp.org/research/federal-tax/house-efforts-to-make-tax-extenders-permanent-are-ill-advised>.

Processo do orçamento

A resolução orçamentária incluiu inúmeras cláusulas relativas ao processo que afetaram a maneira como o Congresso considera a futura legislação relacionada com o orçamento. A cláusula mais significativa permite que o Congresso use um processo expeditivo chamado “reconciliação” para considerar determinada legislação do orçamento neste ano.¹⁵ No Senado, os projetos de lei de reconciliação não estão sujeitos à obstrução e o alcance das emendas é limitado, proporcionando significativas vantagens processuais para agir sobre as medidas controversas do orçamento.

Outra cláusula importante requer que o Escritório de Orçamento do Congresso (e o Comitê Adjunto sobre Tributação ou JCT) forneça estimativas dos efeitos macroeconômicos de determinadas leis. Essas estimativas — conhecidas como “classificação dinâmica” — foram fornecidas apenas como informação suplementar no passado. A resolução orçamentária requer que sejam incluídas como parte das estimativas oficiais de custo da CBO para a legislação principal. A principal motivação para este requerimento parece ser um desejo de reduzir o custo calculado da legislação de recorte fiscal.

Reconciliação

Como é permitido no acordo da Lei do Orçamento do Congresso, a resolução orçamentária incluiu instruções de reconciliação para determinados comitês que autorizam desenvolver legislação “para reduzir o déficit.” Esta legislação mudaria o gasto e a receita.¹⁶

As instruções requerem que cinco comitês — o Comitê de Finan-

ças e Saúde, Educação, Trabalho, e Comitê de Pensões no Senado; e o Comitê de Formas e Meios, Comitê de Energia e Comércio, e Comitê de Educação e Mão-de-Obra na Câmara — cada um desenvolva a legislação antes do dia 24 de julho de 2015, o que reduziria o déficit em pelo menos US\$ 1 bilhão de 2016 até 2025. Consistente com a Lei de Orçamento, as instruções oficiais não indicam as mudanças específicas que os comitês estão esperando fazer para atingir esta redução do déficit. Mas o relatório que acompanha a resolução orçamentária declara que a intenção é usar a reconciliação “com o único propósito de revogar a lei de assistência médica do presidente que elimina empregos”.

Embora o montante requerido de redução do déficit — US\$ 1 bilhão ao longo de dez anos para cada comitê reconciliado — seja pequeno, a legislação de reconciliação teria efeitos orçamentais muito maiores, já que estes visam meramente pisos mínimos para a redução do déficit a ser atingido. Mais provavelmente as metas foram estabelecidas muito abaixo para dar aos comitês a máxima flexibilidade em atingir suas metas políticas. A natureza específica da legislação da reconciliação provavelmente será afetada pesadamente pelo resultado da decisão do Supremo Tribunal sobre o caso *King v. Burwell* com relação à disponibilidade de subsídios federais para indivíduos que compram seguro de saúde através dos mercados de seguro de saúde vigentes federalmente.

Além disso, enquanto o relatório sobre o acordo de orçamento expressa uma intenção de usar a reconciliação para revogar a reforma da saúde, não existe nada no processo de reconciliação que preveniria que o Congresso o use para recortar programas além daqueles relacionados com a reforma da saúde. Os cinco comitês que receberam as instruções de reconciliação têm jurisdição sobre muitos programas além da Lei de Saúde Acessível. Em particular, os Comitês de Formas e Meios e Finanças têm jurisdição sobre uma variedade de programas de combate à pobreza tais como o Crédito Fiscal ao Rendimento do Trabalho, Segurança de Renda Suplementar, e Assistência Temporária a Famílias Necessitadas.¹⁷ Assim, continua existindo um risco de que a reconciliação possa ser usada para perseguir al-

¹⁵ Veja David Reich and Richard Kogan, “Introduction to ‘Budget Reconciliation,’” Center on Budget and Policy Priorities, 22 de janeiro de 2015, <http://www.cbpp.org/research/introduction-to-budget-reconciliation>.

¹⁶ Do lado do gasto, a reconciliação é usada para orientar programas “compulsórios” ou de benefícios sociais (exceto Seguridade Social), onde o gasto é determinado pelas regras estabelecidas nas leis de autorização vigentes. A reconciliação não tem sido usada para mudar o gasto “discricionário”, que está controlado através do processo anual de dotações. A Lei do Orçamento do Congresso também permite que a reconciliação seja usada para aumentar o limite de dívida. Mas a resolução orçamentária não inclui uma instrução para elevar o limite de dívida e, de fato, estabeleceu um ponto de ordem no Senado contra incluir o aumento do limite de dívida nesta lei de reconciliação anual.

¹⁷ Alguns programas de combate à pobreza não estão na jurisdição destes comitês e, assim, não podem ser modificados como parte da reconciliação. Por exemplo, o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (ou Tiquetes Refeição) está na jurisdição do Comitê de Agricultura.

gumas das resolução de cortes orçamentários assumidos em vários programas.

Conforme observado, a resolução orçamentária orienta os comitês específicos para que transmitam legislação consistente com suas instruções aos Comitês de Orçamento da Câmara e do Senado até o dia 24 de julho. Os comitês de orçamento vão então compilar as recomendações — sem fazer nenhuma modificação substantiva — em leis de reconciliação para a consideração da Câmara e do Senado completos. Como com todas as legislações, uma vez que a Câmara e o Senado aprovarem suas respectivas leis de reconciliação, devem resolver as diferenças entre as duas medidas e passar a uma lei comum em ambas as câmaras antes de poder enviá-la para a assinatura ou o veto do presidente.

Classificação dinâmica

A resolução orçamentária requer estimativa de custo da CBO para a “legislação principal” incorporar os efeitos orçamentários previstos como resultado de um efeito da lei sobre a economia. A legislação principal é definida como uma lei que tem um efeito orçamental em qualquer ano maior que 0,25 por cento do produto interno bruto (PIB) ou que o presidente do comitê do orçamento designa como “principal.” Este requerimento é muito similar à linguagem incorporada nas Regras da Câmara de Representantes no começo do ano, assim um efeito da principal cláusula da resolução orçamentária é ampliar estas práticas ao Senado.

A estimativa de custos da CBO (e as estimativas de JCT para a legislação fiscal) geralmente supunha uma variedade de mudanças no comportamento de indivíduos ou corporações em resposta a mudanças políticas, mas não incluía os efeitos destas políticas sobre o alcance em geral da economia dos EUA. As “estimativas dinâmicas” que incluem esses efeitos macroeconômicos geralmente eram fornecidas como informação suplementar, refletindo o alto grau de incerteza ao redor destas estimativas.¹⁸ Por exemplo, a análise do JCT 2014 do antigo presidente do Comitê de Formas e Meios da Câmara,

¹⁸ Veja Paul N. Van de Water e Chye-Ching Huang, “Budget and Tax Plans Should Not Rely on ‘Dynamic Scoring,’” Center on Budget and Policy Priorities, 17 de novembro de 2014, <http://www.cbpp.org/research/budget-and-tax-plans-should-not-rely-on-dynamic-scoring>.

Dave Camp, a proposta de reforma fiscal usou dois modelos econômicos diferentes e muitas presunções diferentes, resultando em oito estimativas independentes — e amplamente desiguais — dos efeitos macroeconômicos e orçamentários do plano.

O novo requerimento, ao integrar a classificação dinâmica nas estimativas oficiais de custo, facilitaria a aprovação congressional de grandes cortes nas taxas impositivas ao fazer tais cortes aparecerem — sobre papel — menos caros do que de acordo com uma estimativa de custo tradicional.¹⁹ Isso é porque a estimativa dinâmica de custos provavelmente seja para mostrar alguns pacotes de reforma fiscal que promovam o crescimento econômico e assim gerar receita adicional. (Este resultado é até mais provável quando se considera que os líderes republicano podem efetivamente designar que as leis são “principais” e assim sujeitas à classificação dinâmica.) Ao reduzir o custo oficial do pacote, a classificação dinâmica criaria um aparente espaço orçamental para cortes das taxas fiscais ainda mais profundos ou diminuiria a necessidade de medidas para compensar o custo dos cortes das taxas.

Se legislação fiscal fosse promulgada usando uma estimativa de classificação dinâmica e depois as receitas “dinâmicas” assumidas falhassem ao se materializarem, a legislação acrescentaria os déficits, agravando os desafios fiscais da nação no longo prazo e intensificando a pressão para cortes em programas sociais. Em contraste, as regras atuais são mais prudentes: se uma lei fomenta a economia e produz déficits mais baixos que os estimados, a perspectiva fiscal da nação melhora; mas se não ocorrer o fomento econômico, então os déficits não aumentam porque a receita extra não foi pressuposta.

Discussões fundamentais antecipadas

A severidade das consequências do plano congressional do orçamento vai depender amplamente de como se desenvolvem dois debates.

O primeiro debate vai ocorrer ao redor da implementação de instruções de reconciliação. Os contornos desse debate só vão se tornar claros quando o Supremo Tribunal emitir sua decisão em junho

¹⁹ Paul N. Van de Water e Chye-Ching Huang, “House ‘Dynamic Scoring’ Rule Likely Will Mean More Tax Cuts — Not More Information,” Center on Budget and Policy Priorities, 5 de janeiro de 2015, <http://www.cbpp.org/research/house-dynamic-scoring-rule-likely-will-mean-more-tax-cuts-not-more-information>.

sobre o caso *King v. Burwell*, que resultaria na eliminação de subsídios para 6,4 milhões de pessoas que compraram o seguro de saúde nos estados com mercados de saúde que funcionam federalmente. O resultado da decisão *King* vai influenciar os contornos do plano da maioria republicana de revogar e/ou substituir a ACA através de reconciliação. O presidente, no entanto, deixou claro que vai vetar a lei de reconciliação que muda drasticamente a ACA. Particularmente, se a decisão em *King v. Burwell* resultar em mudanças significativas da ACA, no entanto, um veto pode apenas ser um prelúdio de negociações sobre como modificar a ACA.

Nesse momento também ficará claro se a maioria republicana pretende usar a reconciliação apenas para sua intenção declarada com respeito à ACA, ou se também usará esse processo para tentar promulgar cortes significativos e outras mudanças em outros programas de benefícios sociais.

Um segundo debate será sobre o financiamento de programas discricionários para o ano fiscal de 2016 (que começa no dia 1º de outubro deste ano). Este debate já começou de forma fragmentada, já que algumas leis individuais que se apropriam de áreas de financiamento, em particular para 2016, peregrinam pelo Congresso. Resta verificar quantas dessas leis, que mantêm os rigorosos limites de financiamento da BCA, o Congresso será capaz de aprovar. Mesmo assim, o presidente também pretende vetar qualquer lei que adira a estes limites, chamando a atenção para as negociações para fornecer alguma isenção de captação. Portanto, neste outono, o Congresso e o presidente vão provavelmente tentar chegar a um acordo sobre proporcionar alguma isenção dos limites de captação para os próximos um ou dois anos.

O problema principal será compensar o pagamento da isenção de captação e se a isenção é compartilhada igualmente entre os programas de defesa e os não relacionados com a defesa. O acordo de orçamento Murray-Ryan paga pela isenção de captação em 2014 e 2015 usando uma combinação de cortes a programas compulsórios e aumentos nas taxas de utilização e outras receitas, e a isenção foi dividida igualmente entre os programas de defesa e os não relacionados com a defesa. Os cortes nos programas de benefícios sociais são provavelmente uma parte significativa das compensações usadas para pagar a isenção de captação para os programas discricionários, e os negociadores republicanos poderiam tentar impor algumas das propostas prejudiciais implícitas no orçamento.

Finalmente, é possível que estas suas plataformas possam acabar juntas no fim do ano e poderiam se deixar influir nos debates sobre o aumento do teto da dívida ou outras questões importantes do orçamento. Mas na análise final, é o resultado destes debates — mais do que os detalhes da resolução orçamentária — que vai amplamente determinar a natureza de quaisquer reduções de gasto que possam ser adotadas neste ano, incluindo aquelas que podem provar que prejudicam as famílias e os indivíduos de renda baixa e moderada.

Nota técnica sobre a base de referência da via de gasto usada para esta análise

Todas as mudanças nas políticas do orçamento são mostradas em relação a um gasto subjacente e a uma via de receita, referido aqui como a “base de referência.” As cifras usadas nesta análise dependem da base de referência da CBPP para a próxima década. Nossa base de referência é derivada diretamente da base de referência do Escritório de Orçamento do Congresso (CBO), com alguns ajustes relativamente modestos. Uma descrição total da base de referência CBPP pode ser encontrada na Nota Técnica sobre “Low-Income Programs Not Driving Nation’s Long-Term Fiscal Problem”, atualizada no dia 12 de março de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3772>.

A porção total de cortes imposta aos programas de baixa renda é essencialmente a mesma, não importando qual base de referência é usada. A porção dos cortes que afetam os programas de baixa renda é de 63 por cento usando a base de referência CBPP e de 62 por cento usando uma base de referência CBO não ajustada. Um dos motivos principais pelos quais temos uma cifra levemente mais elevada é que contamos o plano congressional que permite que determinados créditos fiscais reembolsáveis expirem após 2017 como um corte, enquanto a base de referência CBO não.

Além disso, a CBO está restrita por lei a produzir uma base de referência que assume que o financiamento para operações militares no exterior (principalmente no Afeganistão e no Iraque) vai crescer cada ano com a inflação. A CBPP, assim como também os Comitês de Orçamento da Câmara e do Senado, construiu uma base de referências na qual um financiamento de guerra mais baixo está previsto para os anos futuros, consistente com a atual política dos EUA. Finalmente, os projetos da CBPP que financiam programas discricionários vão

crescer com a população e os preços após 2021, quando os limites da defesa e os não relacionados com a defesa estabelecidos na Lei de Controle Fiscal de 2011 expiram, enquanto os projetos do CBO crescem apenas com preços.