

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1123

UMA AGENDA FISCAL PARA 2007-2010

Fabio Giambiagi

Rio de Janeiro, outubro de 2005

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1123

UMA AGENDA FISCAL PARA 2007-2010

Fabio Giambiagi*

Rio de Janeiro, outubro de 2005

* Do BNDES, cedido ao Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H20, H30, H60

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 PRINCÍPIOS CONDICIONANTES 1

3 PROPOSTAS PARA 2007-2010 4

4 CONCLUSÕES 22

APÊNDICE 24

BIBLIOGRAFIA 26

SINOPSE

Este artigo apresenta um conjunto de propostas na área fiscal para serem implementadas na gestão de governo 2007-2010. Considera-se que, uma vez consolidado o ajuste fiscal iniciado em 1999, o governo a ser empossado em 2007 deveria ter como seus principais objetivos: *a*) alcançar uma forte redução da relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB); *b*) minimizar as distorções do sistema tributário; *c*) diminuir parcialmente a carga tributária; e *d*) criar as condições para uma queda dos juros. Para isso, propõe-se, entre outras coisas: *a*) um teto permanente para as despesas primárias como proporção do PIB; *b*) uma redução gradual desse teto ao longo de dez anos; *c*) uma meta de eliminação do déficit público [Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) = 0] já em 2008, com obtenção de um superávit nominal até o final da década; *d*) um cronograma declinante da alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF); *e*) a renovação e ampliação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), por um período de oito anos; *f*) a desvinculação do reajuste do piso previdenciário em relação ao salário mínimo; *g*) a redução da taxa de juros real da caderneta de poupança e da cunha fiscal das aplicações financeiras; e *h*) a aprovação de uma reforma previdenciária abrangente. Com isso, o país se encaminharia rumo à obtenção do *investment grade*, até o final da próxima gestão de governo.

ABSTRACT

This paper shows a set of fiscal proposals to be adopted by the administration elected for 2007-2010. It is considered that, once the fiscal adjustment initiated in 1999 is consolidated, the government which is going to take office in 2007 should have as its most important aims: *a*) obtain a strong fall of the public debt/GDP ratio; *b*) minimize the distortions of the tax system; *c*) reduce partially the tax burden; and *d*) create the conditions for lower interest rates. For those purposes, the article proposes, among other things: *a*) a permanent cap for the primary expenditures as proportion of GDP; *b*) a gradual decline of this cap during ten years; *c*) a target of 0 deficit (PSBR = 0) already in 2008 with an additional target of nominal surplus up to the end of the decade; *d*) a schedule of declining rates for the CPMF; *e*) the renewal and enlargement of the DRU for a period of eight years; *f*) the “de-link” between the social security payments and the minimum wage; *g*) the reduction of the real interest rates of saving accounts and of the tax on financial income; and *h*) the approval of a broad social security reform. Based on this, the country would obtain the “investment grade” status, up to the end of the next administration.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 20 anos, o Brasil passou por um importante processo de amadurecimento das suas instituições, em diversos sentidos. Um dos campos onde houve maiores avanços foi na área fiscal. O país deixou de ser uma nação com contas desarrumadas, déficit público elevado, mecanismos de controle precários e estatísticas fiscais pouco confiáveis e tem, hoje, uma situação caracterizada por contas públicas sob controle, déficit moderado, sistemas de controle relativamente adequados e estatísticas fiscais de excelente qualidade.

Embora esse processo tenha sido constituído de um conjunto de passos muitas vezes de difícil percepção por parte do grande público — como no caso dos avanços estatísticos, inicialmente só apreciados pelos especialistas mais próximos ao tema —, houve alguns marcos dessa seqüência de avanços: a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o fim da “conta movimento” do Banco do Brasil (BB) em meados dos anos 1980; a Constituição de 1988, que em alguns aspectos melhorou a qualidade da contabilidade pública; a estabilidade pós-1994, que gerou um quadro fiscal mais transparente, uma vez retirado o “véu” da alta inflação; a privatização dos anos 1990, que retirou das estatísticas uma série de empresas deficitárias, principalmente em nível estadual; a adoção de um padrão regular de divulgação das estatísticas fiscais em bases mensais a partir de 1995 por parte do Banco Central (Bacen); o ajuste fiscal de 1999; e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, trata-se de um processo de amadurecimento ainda incompleto, que é desejável que seja seguido de novos passos. Nesse sentido, o presente artigo é uma tentativa de contribuição para o debate acerca de que iniciativas deveriam ser adotadas ao longo da segunda metade da década, especialmente por parte das autoridades a serem empossadas em 2007.¹ Esse é um debate importante para o país, independentemente de quem vier a ser escolhido nas eleições de outubro de 2006.

O texto se divide em quatro seções, incluindo esta breve introdução. Após a mesma, na Seção 2 definem-se alguns princípios gerais que deveriam nortear as ações do próximo governo no campo fiscal. A Seção 3 apresenta a essência do artigo e nela são listadas as propostas de iniciativas para serem adotadas pelas autoridades no período 2007-2010. O trabalho se encerra com uma seção de conclusões.²

2 PRINCÍPIOS CONDICIONANTES

Ao longo da segunda metade da década — visando melhorar a qualidade da gestão fiscal, estimular o processo de crescimento e favorecer a obtenção, a médio prazo, da categoria de “grau de investimento” por parte do país — a política fiscal deveria ser guiada pelo seguinte conjunto de objetivos:

1. Ver Giambiagi (2004), que inspira diversas das sugestões feitas aqui.

2. Para uma descrição das reformas empreendidas pelo governo atual, ver SPE (2003 e 2004).

2.1 REDUZIR A RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO/PIB

O Brasil apresentou, durante nove anos consecutivos, altas sucessivas da sua dívida pública expressa como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), de 30% do PIB, no começo do Plano Real em 1994, a quase o dobro disso em 2003. Em 2004, a dívida teve uma queda importante, mas em 2005 novamente tem ficado praticamente no mesmo patamar que no ano anterior. O atual nível da dívida inspira cuidado, por várias razões. Primeiro, em termos históricos, ele é maior que o de todos os anos de 1986 a 2000, só ficando abaixo do período 2001-2003, quando a pressão do câmbio em níveis recordes causou uma elevação expressiva da dívida atrelada ao dólar. Segundo, em termos internacionais, como proporção do PIB, é uma dívida maior que a da maioria dos países emergentes. Terceiro, a trajetória de declínio foi interrompida, como foi dito, em 2005. Quarto, trata-se de um nível de endividamento público que dificulta uma melhora mais acentuada dos indicadores de *rating* do país, de acordo com os parâmetros de agências como Standard & Poor's ou Moody's. Quinto, gera um efeito importante de *crowding out* sobre o setor privado, com impacto nocivo sobre a taxa de juros e a oferta de crédito. E sexto, implica uma carga bastante onerosa de despesa com juros da ordem de 8% do PIB, o que prejudica a possibilidade de aumento do dispêndio em atividades importantes e/ou de redução da carga tributária.

2.2 PERMITIR MAIOR PREVISIBILIDADE TRIBUTÁRIA

Tradicionalmente, desde que o Brasil começou a ter problemas fiscais sérios ainda nos anos 1980, o país tem se acostumado com uma certa tradição conforme a qual, não apenas quase todos os anos ocorre alguma modificação tributária de certa importância, como também muitas vezes isso se dá nas proximidades do final do ano, em alguns casos — dependendo dos requisitos da legislação e da urgência fiscal — com vigência imediata, quando se trata de medidas incluídas em alguma medida provisória (MP) em 31 de dezembro para vigorar a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte. Tais práticas são negativas para o bom funcionamento da economia, por duas razões. Por um lado, porque obrigam as empresas a ter consultorias especializadas no acompanhamento de uma legislação que, pelas suas constantes mudanças, gera uma série de dificuldades, com todo o custo disso decorrente. E por outro, pela ausência de previsibilidade, tanto porque a regra que vale em um ano pode não valer no ano seguinte, como porque o planejamento feito para o ano no final do ano anterior pode não valer mais se o governo baixar um conjunto de medidas tributárias no final do ano. Com diferentes graus de *status legal* — por se tratar, em alguns casos, de emendas constitucionais (ECs) e em outros de MPs — apenas para citar os últimos dez anos, tivemos, entre outras modificações: *a*) a majoração das alíquotas de Imposto de Renda (IR) em 1997; *b*) a nova sistemática de taxação dos rendimentos das aplicações financeiras, ainda nas medidas de ajuste do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998); *c*) a introdução e posterior reintrodução após a sua extinção inicial da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) na década de 1990; *d*) o aumento da alíquota da CPMF em 1999; *e*) o aumento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 2% para 3% também por ocasião das medidas de ajuste

de 1999; *f*) a mudança das regras do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), com a passagem para tributação pelo valor adicionado com nova alíquota; *g*) a EC de 2003 sobre o sistema tributário; *h*) a adoção da nova alíquota da Cofins em moldes similares à mudança do PIS/Pasep citada anteriormente; *i*) as novas regras para tributação da pessoa jurídica no caso de prestadores de serviços que passaram a vigorar em 2005; e *j*) o incremento das alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para resolver problemas de caixa de alguns estados, como ocorreu, apenas para citar um exemplo, no Rio Grande do Sul, em 2005.

2.3 DIMINUIR AS DISTORÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

O sistema tributário brasileiro foi acumulando distorções ao longo do tempo, que se acentuaram após 1999, quando a prioridade de aumentar a arrecadação predominou sobre a preocupação em ter um sistema tributário funcional, que estimulasse a competitividade da economia e a criação de empregos. Exemplos disso foram a maior incidência de impostos “em cascata”, a taxa de bens de capital etc. Embora as reformas introduzidas no período 2002-2004 tenham atenuado alguns desses problemas, outros permanecem ainda sem solução, de modo que, tornar o sistema de arrecadação mais consistente com o conjunto dos objetivos da política econômica, e não apenas com a maximização da receita, continua sendo um desafio importante a ser vencido.³

2.4 REDUZIR A CARGA TRIBUTÁRIA

Como parte dessas distorções às quais nos referimos anteriormente, a carga tributária brasileira é muito elevada para qualquer parâmetro relevante de comparação internacional que se faça com países de renda similar à nossa. Além de ter aumentado em aproximadamente 10 pontos do PIB a carga tributária em relação ao começo do Plano Real, o processo de evolução da economia brasileira posterior à estabilização e ao ajuste pós-1998 colocou o Brasil com um nível de arrecadação próximo ao de nações com uma renda média muito maior que a brasileira e, portanto, com maiores possibilidades de tributar pesadamente a população. Embora a redução da carga tributária fosse uma impossibilidade concreta nos anos em que o país teve de enfrentar o desafio do ajustamento fiscal, devido à rigidez dos gastos e ao baixo crescimento, sob pena de não ter condições de evitar uma trajetória explosiva do coeficiente dívida pública/PIB, tal objetivo se tornará viável na segunda metade desta década, em um contexto em que maiores taxas de crescimento do PIB comportariam uma diminuição da relação gasto público/PIB, pelo crescimento do denominador a taxas superiores às do numerador.

2.5 CRIAR CONDIÇÕES PARA REDUZIR A TAXA DE JUROS

Mais de dez anos depois da estabilização de 1994, o Brasil continua com taxas de juros reais de mais de 10%, destoando do conjunto dos demais países emergentes e tendo nisso um obstáculo ao crescimento da economia a um ritmo mais intenso. É necessário que se criem condições para atacar os elementos de risco que perpetuam essa situação, ao mesmo tempo em que se age sobre os determinantes institucionais

3. Sobre essas questões, ver Varsano e Afonso (2004).

do piso da taxa de juros, ligados ao sistema tributário e à remuneração das cadernetas de poupança. Há que se criar condições para que, na próxima década, o Brasil possa aspirar a uma taxa real de juros Selic de 5% ou menos, em contraste com os níveis ainda extremamente elevados que continuam a ser registrados até agora.

2.6 PERMITIR AO GOVERNO TER CERTA LIBERDADE ALOCATIVA SOBRE AS DESPESAS

Um dos obstáculos com os quais se defrontam as autoridades na tarefa de manter as contas públicas sob controle é a existência de uma série de vinculações que impõem a realização de certos gastos em determinadas áreas, prejudicando os objetivos de obtenção de um certo resultado primário e/ou de alocar as despesas da melhor maneira possível. É importante, conseqüentemente, que o Executivo tenha certa liberdade alocativa, para não ver comprometidos os seus objetivos macroeconômicos e/ou prejudicar um aumento da eficiência, que pode ser afetada por essas restrições.⁴

3 PROPOSTAS PARA 2007-2010

Nesta seção, que constitui a razão de ser do artigo, fazem-se propostas para serem adotadas ao longo dos próximos anos. A primeira subseção contempla aspectos de procedimentos, envolvendo questões mais metodológicas do que propriamente medidas. A segunda relaciona um conjunto de propostas concretas para a política fiscal de 2007-2010.

3.1 PROPOSTAS METODOLÓGICAS

Esta subseção contempla algumas sugestões de mudanças de procedimentos, que poderiam aproximar a situação brasileira aos padrões de outros países e que seria desejável adotar, por diversas razões. São elas: a mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); a definição de uma comissão independente para estabelecer o valor da receita no orçamento; a redefinição do princípio da anterioridade; a retirada das empresas estatais das estatísticas fiscais; a mudança da data de reajuste do salário mínimo (SM) e aposentadorias; e a indexação da tabela do IR a cada quatro anos.

a) Mudança da LDO

A LDO é enviada ao Congresso todos os anos, como ponto de partida para a elaboração do projeto de lei (PL) do orçamento, encaminhado sempre ao Congresso no final de agosto. Embora a proposta de ter uma discussão prévia das diretrizes orçamentárias antes do PL do orçamento seja, em tese, correta, na prática a forma como isso se processa é

4. Esse ponto se relaciona não apenas com o valor do superávit primário, como também com as políticas setoriais. Um exemplo das distorções que se podem criar, mesmo que o nível de gasto agregado seja adequado, pode resultar, por exemplo, da existência de vinculações ligadas aos setores de saúde e de transportes, respectivamente. Imagine-se que em um determinado ano não haja problemas específicos graves no setor de saúde, ao mesmo tempo em que no de transportes seja necessário um esforço emergencial e significativo de investimento em novas estradas, enquanto no ano seguinte há uma epidemia que requer uma série de gastos extraordinários, em um contexto em que o setor de transportes, uma vez tendo sido inauguradas as novas estradas, já não requer tantas verbas. Um sistema rígido de vinculações fará com que a despesa em cada um dos setores seja similar à do ano anterior, embora a lógica revele que uma redefinição das prioridades deveria implicar uma realocação das verbas entre os dois setores.

inadequada. Isso porque o processo sofre duas sérias deficiências. Primeiro, o Brasil continua sujeito formalmente aos ditames orçamentários da Lei 4.320, de março de 1964, que disciplina a elaboração dos orçamentos da União, estados e municípios, em que pese o fato de a mesma ter ficado evidentemente obsoleta. E segundo, o debate sobre as diretrizes orçamentárias é ofuscado pelo fato de a LDO ser um robusto arsenal de artigos sobre as mais diversas questões, envolvendo dezenas de páginas, com todo tipo de detalhes. A sugestão feita aqui é dupla. Por um lado, sugere-se elaborar uma lei orçamentária de caráter permanente, que defina as características a serem obedecidas na elaboração dos orçamentos das três esferas de governo, em substituição à referida Lei 4.320, modernizando o processo institucional de elaboração dos orçamentos. Por outro, recomenda-se modificar o sentido da LDO, transformando-a em uma peça enxuta que apenas trate dos parâmetros principais a serem obedecidos na elaboração do orçamento, constando de não mais que uma exposição de motivos e de algumas poucas páginas com a razão dos parâmetros propostos no que diz respeito ao crescimento da economia, nível do superávit primário e outros parâmetros macroeconômicos básicos.⁵

b) Definição do Valor da Receita

O Brasil deveria modernizar o seu processo orçamentário, seguindo algumas das tendências mundiais mais modernas.⁶ Dois aspectos merecem especial ênfase. O primeiro é o parâmetro de crescimento econômico adotado para o ano ao qual o orçamento se refere, e o segundo é a análise da previsão da receita, dado o cenário econômico. A atribuição da responsabilidade pela estimativa da receita a um órgão de governo pode implicar certas situações envolvendo conflitos de interesse, levando o governo a trabalhar com estimativas erradas de receita. Para evitar isso, países como Bélgica, Holanda e Áustria, por exemplo, têm agências independentes para fazer as projeções oficiais de receita, o que minimiza as possibilidades de um erro de viés tendencial [Jonung e Larch (2004)]. Embora, evidentemente, isso não elimine as possibilidades de haver erro nas previsões, retira o eventual viés que pode decorrer da adoção de um parâmetro governamental — ligado, por exemplo, a uma hipótese superestimada de crescimento econômico. Seria interessante, seguindo essa linha de raciocínio, que, de forma análoga ao que é feito com as agências reguladoras, o governo, a partir da *expertise* da Secretaria da Receita Federal (SRF), propusesse ao Congresso a criação de uma Comissão Mista Orçamentária (CMO) em moldes similares aos do Congressional Budget Office (CBO) dos Estados Unidos. Essa comissão teria seus integrantes propostos ao Congresso pelo Executivo e aprovados pelo Senado Federal, com mandatos independentes e uma equipe técnica reduzida de não mais do que 30 ou 40 técnicos especializados em tributação e métodos de projeções, com a missão de informar ao Executivo, até o dia 31 de julho, a receita a ser incluída no orçamento. Esse dado seria atualizado até o dia 30 de novembro,

5. Von Hagen, Hallett e Strauch (2002) discutem, por exemplo, o interessante caso da Suécia, onde, na origem do processo orçamentário, o governo organiza uma conferência de dois dias no âmbito do Executivo, no qual são definidos os principais parâmetros do orçamento, incluindo um teto para as despesas. Os resultados do encontro são publicados oficialmente em um documento (*Economic Spring Bill*), após o que se inicia a fase parlamentarista do processo. Com as devidas adaptações, pelo fato de a Suécia ser um país parlamentarista, uma sistemática similar poderia vir a ser adotada no Brasil, comprometendo o gabinete como um todo com certos compromissos básicos associados às linhas gerais da política fiscal.

6. Sobre estas questões, ver a coletânea de Von Hagen, Buti e Martinez-Mongay (2002) e algumas das propostas discutidas em Annett, Decressin e Deppler (2005).

com vista à aprovação do orçamento em dezembro. O número final da CMO não poderia ser modificado e deveria ser aceito tanto pelo Executivo, quanto pelo Congresso. A CMO teria uma direção composta por um presidente indicado pelo Executivo, sujeito à aprovação do Senado, e seria formada também por outros quatro integrantes, todos eles submetidos ao mesmo processo de aprovação, sendo dois deles escolhidos entre as assessorias parlamentares — um por cada uma das duas casas legislativas — e mais um técnico com prévia passagem pela SRF e um outro técnico independente, com notório saber na matéria. Conseqüentemente, definidos o teto da despesa e o parâmetro de superávit primário na LDO e a receita pela CMO, a discussão do orçamento se concentraria na alocação da despesa primária total.

c) Redefinição do Princípio da Anterioridade

O princípio de anterioridade estabelece que, no caso de alguns tributos, eles devem estar vigentes no começo do ano fiscal, enquanto para outros vale o princípio da chamada “noventena”, pela qual o começo da vigência se dá 90 dias depois da aprovação do tributo. Na prática, o que se tem observado é que a edição de MPs, entre o momento do encaminhamento ao Congresso do PL para Orçamento Geral da União (OGU), em 31 de agosto, e o começo do exercício fiscal em 1º de janeiro do ano seguinte, prejudica o objetivo de se ter uma previsibilidade tributária maior. Em função disso, sugere-se que, na lei orçamentária anteriormente proposta, conste um dispositivo estabelecendo que, para uma receita constar da proposta orçamentária, ela deve ter virado lei (ou MP devidamente aprovada pelo Congresso) previamente, até o dia 30 de junho (para dar tempo a que os efeitos disso sejam captados pela previsão de receita). Isso evitaria a prática de surpresas nos meses de setembro a dezembro, uma vez encaminhado o PL do orçamento ao Congresso. O fato obrigaria o Executivo e o Legislativo a fazerem com que as negociações para a aprovação do orçamento lidem com realocação de despesas, em vez de, como acontece freqüentemente, surgirem pressões por mais gastos que são acomodadas pela aprovação de novos aumentos de impostos. Trata-se de uma medida simples, mas com profundos impactos potenciais para aumentar o grau de previsibilidade e concentrar os ajustes na despesa em vez de na receita, como ocorre seguidamente.

d) Retirada das Empresas Estatais das Estatísticas Fiscais

Como reconhecido na visão insuspeita do Fundo Monetário Internacional (FMI), “as empresas estatais são raramente cobertas pelas estatísticas fiscais em outras regiões (que não a América Latina)” [FMI (2004, p. 18, tradução do autor)].⁷ No caso do Brasil, a razão de as estatais terem sido incluídas nas estatísticas fiscais em 1983, primeiro ano no qual começaram a ser apuradas as estatísticas referentes às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e à dívida pública da forma que conhecemos hoje, é fácil de entender, à luz da Tabela 1:⁸ elas eram simplesmente a maior causa do endividamento público, respondendo por mais de metade da dívida líquida do setor público. Em tais circunstâncias, deixá-las de lado teria significado não dispor de um instrumento essencial para o controle da inflação e da demanda agregada, naquele contexto.

7. Sobre estas questões, ver, também, Ter-Minassian e Hemming (2004).

8. As estatísticas começaram a ser apuradas em 1983, mas retroagiram a 1981.

TABELA 1
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO: FINAL DO ANO
 [em % do PIB]

Composição	Dez./1983	Jul./2005
Governo Central	19,1	32,9
Estados e municípios	6,4	18,4
Empresas estatais	25,9	0,0
Total	51,4	51,3

Fonte: Bacen.

Hoje, mais de 20 anos depois, a situação é completamente diferente e a dívida líquida das empresas estatais é nula. Conseqüentemente, o fato de elas continuarem sujeitas a controles burocrático-administrativos, muito similares aos adotados nos anos 1980 para enfrentar o problema representado pelos déficits elevados dessas empresas, tira delas certa agilidade administrativa e tolhe a sua capacidade de realização de investimentos.

A solução natural para esse problema seria representada pela exclusão das empresas estatais das estatísticas fiscais, nos casos em que as empresas sejam financeiramente independentes. Essa proposta é formalmente endossada por ninguém menos que o FMI (2004, p. 3): “Este artigo recomenda a exclusão das operações de empresas estatais administradas comercialmente (*commercially-run public enterprises*) dos indicadores e das metas fiscais nos países onde atualmente o setor público como um todo é coberto, com base em critérios a serem especificados”. Esses critérios incluem questões ligadas à autonomia gerencial, às relações com o governo, às condições financeiras e ao direito dos acionistas minoritários, para definir o que sejam empresas “administradas comercialmente”.

No caso brasileiro, o problema principal para a adoção de uma mudança desse tipo é que, do ponto de vista contábil, ela a curto prazo teria um efeito fiscal negativo. Isso porque a relação dívida líquida do setor público/PIB virtualmente não se modificaria, ao mesmo tempo em que o superávit primário do setor público cairia substancialmente, pelo elevado peso das estatais na composição do mesmo (Tabela 2).

TABELA 2
SUPERÁVIT PRIMÁRIO SETOR PÚBLICO
 [em % do PIB]

Composição	1999-2002	2003	2004	2005
		Últimos 12 meses até julho		
Governo Central	2,10	2,49	2,96	3,12
Estados e municípios	0,60	0,89	0,99	1,11
Empresas				
Estatais	0,85	0,87	0,64	0,93
Federais	0,67	0,62	0,51	0,76
Estaduais	0,18	0,24	0,13	0,16
Municipais	0,00	0,01	0,00	0,01
Total	3,55	4,25	4,59	5,16

Fonte: Bacen.

Em função disso, sugere-se que o próximo governo anuncie que:

- a partir de 2007, isto é, quatro anos antes da mudança citada, a ocorrer em 2011, a fim de dar tempo a todos para se acostumarem com a nova situação, as empresas estatais que cumprirem com uma série de requisitos seriam excluídas das estatísticas fiscais divulgadas mensalmente pelo Bacen;

- de modo a não afetar significativamente o resultado agregado quando isso ocorrer, no período 2007-2010 as empresas estatais diminuiriam gradativamente a sua contribuição para o superávit primário, de modo que, ao se realizar a mudança, o novo resultado não seja substancialmente diferente em relação ao prevaente na época, sendo esse fato compensado parcialmente por um maior superávit primário do Governo Central;⁹ alternativamente, até 2010, o superávit primário total poderia simplesmente diminuir, uma vez consolidado o ajuste fiscal e alcançada uma redução importante da taxa de juros;

- o resultado das empresas estatais financeiramente dependentes e que não forem excluídas da estatística passaria, já a partir de 2007, a ser transferido ao resultado fiscal do acionista majoritário, ou seja, o Governo Central, os estados ou os municípios; e

- para evitar qualquer suspeita de manipulação ou perda de transparência, o resultado primário, a despesa de juros, as necessidades de financiamento e a posição da dívida líquida das estatais continuariam a ser divulgados, a partir de 2011, na posição dos meses de março, junho, setembro e dezembro de cada ano, em tabelas específicas do Bacen, apresentadas nas suas *Notas para a Imprensa*, embora não mais constem das metas de acompanhamento para efeito de avaliação da situação fiscal.

Na prática, isso permitiria ao governo ampliar os investimentos nas empresas estatais. O ônus que alguém poderia levantar é que isso poderia ser uma brecha para a prática de despesas para-fiscais através das estatais. Entretanto, como os dados das empresas continuariam a ser divulgados, ainda que em bases trimestrais, esse risco seria pequeno, uma vez que, se isso ocorresse, acabaria afetando a credibilidade — e, portanto, o custo do capital — do controlador, seja ele o Governo Central ou os estados e municípios. Ao mesmo tempo, as empresas seriam submetidas a um regime de disciplina de mercado, uma vez que, ao não terem acesso a recursos do governo, dependeriam de projetos rentáveis para poder se financiar. A vantagem da proposta é que as empresas ganhariam em agilidade administrativa e teriam ampliado o seu potencial de investimentos, algo que é especialmente relevante no caso do setor elétrico.

e) Mudança da Data de Reajuste do Salário Mínimo e Aposentadorias

Tradicionalmente, no Brasil, o SM e as aposentadorias são reajustados no mês de maio. Isso introduz um duplo elemento de incerteza no cálculo da despesa. Primeiro, porque mesmo que haja uma regra de indexação, não se conhece a inflação a ser registrada nos primeiros meses do ano. E segundo, porque o governo fica sujeito às

9. Isso é perfeitamente viável. Observe-se que, como o gasto primário total do Governo Central é de aproximadamente 22% do PIB, se ele cresce 2,5% a.a. — duas vezes a taxa de crescimento populacional — enquanto o PIB cresce 4,0%, em quatro anos pode ocorrer uma redução relativa do gasto primário de 1,2 % do PIB.

injunções políticas que podem fazer surgir pressões destinadas a aumentar o valor dessas variáveis, uma vez que o orçamento já foi aprovado, como voltou a ocorrer em 2005 com o SM de R\$ 300. Isso significa que, além de existir uma incerteza inevitável ligada ao desconhecimento de qual será exatamente o valor nominal da receita, há um componente adicional ligado ao fato de não se saber exatamente qual será a despesa associada à principal rubrica de gasto. Por isso, sugere-se que o SM e as aposentadorias sejam reajustadas no mês de janeiro, a partir de 2007. Para a primeira vez, se adotaria um certo valor nominal e, a partir de então, haveria uma regra de indexação vinculada a uma estimativa da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-15 (IPCA-15) a partir do envio do orçamento ao Congresso, em agosto. Essa taxa de variação seria estimada na proposta orçamentária enviada ao Congresso e modificada posteriormente, gerando um valor preciso, no mês de dezembro, uma vez conhecida a variação do IPCA-15, acumulado em 12 meses até o mês de novembro, que é divulgada em torno do dia 25 de novembro e, portanto, pode ser incorporada ao OGU antes de este ser votado.

Há um argumento de natureza política para se opor a esse tipo de iniciativa e está ligado ao peso emblemático que a data 1º de maio, na qual o reajuste do SM é concedido, tem na tradição brasileira, desde a época de Getúlio Vargas. Não nos parece, porém, um motivo relevante, para que, décadas depois da morte de Vargas, a mudança da data possa gerar maiores ônus políticos para o presidente que vier a tomar essa iniciativa, entre outras coisas porque durante alguns anos Fernando Henrique Cardoso já fez isso concedendo o reajuste em abril, sem nenhum problema.

f) Indexação de Longo Prazo da Tabela do Imposto de Renda

Há anos que, periodicamente, o meio político e a opinião pública acompanham a discussão de dois tópicos que recorrentemente consomem grandes energias dos Poderes Executivo e Legislativo: o debate em torno do valor do SM e a correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Em relação a esse último ponto, há duas posições polares. Uma é a que advoga a correção da tabela todos os anos em função da inflação. A outra é a de quem defende a ausência de correção *sine die*, por entender que a tabela não deveria ser alterada em um regime de inflação baixa.

O argumento de que a correção da tabela levaria o governo a “perder” recursos é, claramente, falho por não levar em conta que, em um regime de alguma inflação e sem reajustes da tabela, aumentos nominais das remunerações são naturais e eles levam os indivíduos a cair nas faixas superiores de tributação, o que não é justo. Por outro lado, a indexação anual, considerando os relativamente baixos níveis de inflação atualmente prevalentes, não chega a se justificar. Se o país não deveria reajustar a tabela todos os anos, mas não fazê-lo nunca é um exagero, qual seria um meio-termo razoável? Nossa proposta é que se aceite a tabela atual para todo o período de governo 2007-2010 e, a partir de então, se defina desde já que a tabela será revista a cada quatro anos a partir de 2011, adotando para o ano t de reajuste um aumento baseado na variação do IPCA entre o mês de julho do ano $(t-5)$ e o mês junho do ano $(t-1)$, de modo a entrar nas premissas da proposta de orçamento encaminhada ao Congresso. Assim, a tabela do IRPF em 2011 seria igual à tabela de 2007, reajustada pela inflação acumulada entre julho de 2006 e junho de 2010. Na prática, com aproximadamente 4% de inflação anual, isso redundaria provavelmente

em um reajuste da tabela da ordem de 17%, o que, com o quadro fiscal mais confortável que se espera que tenha em 2011, poderia ser feita sem maiores problemas. A regra nos parece defensável, daria automaticidade ao reajuste e permitiria que o Congresso se volte para o tratamento de outros temas. Assim, cada governo começaria sua gestão já sabendo de antemão qual seria a tabela do IRPF no período dos quatro anos seguintes.¹⁰

3.2 AGENDA DE MEDIDAS

Além das providências já citadas, sugere-se um conjunto de medidas destinadas a satisfazer um conjunto de objetivos ligados à importância de conservar o ajuste das contas públicas e de melhorar a eficiência e a funcionalidade do sistema tributário. São elas: a adoção de um teto sistemático para a despesa primária; a obtenção de um superávit nominal nas contas públicas; a redução gradual da CPMF; a renovação e a ampliação da Desvinculação das Receitas da União (DRU); a desvinculação do piso previdenciário e do SM; a adoção de medidas destinadas a reduzir o piso de taxa de juros da economia; e a aprovação de uma reforma previdenciária abrangente.

a) Adoção de um Teto para a Despesa

Entre 1994 e 2005, a despesa primária do Governo Central passou de 17% para 22% do PIB. Isso acarretou uma série de problemas para a gestão das contas públicas, gerando a necessidade de aumentos da carga tributária. Consciente da necessidade de evitar a continuação dessa tendência, o governo conseguiu aprovar um dispositivo na LDO, para 2006, de um teto da despesa corrente, exclusive as transferências a estados e municípios, fixado em 17,0% do PIB. Embora a exclusão dessas transferências seja defensável — uma vez que a dinâmica da receita total, sobre a qual o governo nem sempre tem pleno controle, afeta essa rubrica —, há três aspectos que merecem ser corrigidos.¹¹ Primeiro, o teto deve ser de caráter permanente e não válido apenas para um único ano. Segundo, ele deveria ser declinante como proporção do PIB ao longo do tempo, abrindo caminho para uma redução da carga tributária. E terceiro, ele deveria incluir os investimentos, para que um aumento desses se desse à custa de um ajuste no gasto corrente, em vez de, como ocorre hoje, implicar necessariamente um aumento de impostos e/ou uma redução do superávit primário, pelo fato de os investimentos estarem excluídos do teto das despesas. Portanto, sugere-se que o próximo governo encaminhe ao Congresso uma lei complementar definindo que a despesa primária total do Governo Central, excluindo as transferências a estados e municípios, seja limitada a 17,5% do PIB em 2008, caindo, a partir de então, em

10. A razão para a ausência de indexação da tabela do IRPF no período 2007-2011 se relaciona com o fato de o próximo governo ter de encarar ainda o desafio de vencer um déficit público ainda hoje da ordem de 3% do PIB; e da perspectiva de redução da receita de duas fontes importantes de arrecadação, como a CPMF e o IR na fonte das aplicações (pela provável queda da taxa de juros). Tais fatos recomendam algum esforço de ampliação compensatória da arrecadação do IRPF, para não gerar uma perda de receita total que se revele excessiva.

11. A não-exclusão das transferências, por exemplo, poderia gerar a seguinte situação: se, por exemplo, um certo ano, a receita de IR aumentasse pelo pagamento de impostos atrasados e em torno da metade disso implicasse um aumento das transferências aos governos subnacionais, o dispositivo do teto de gastos seria burlado, sem que o governo tenha "culpa" nisso.

0,2% por ano nos cinco anos seguintes e em 0,1% do PIB nos cinco anos posteriores.¹²

b) Obtenção de um Superávit Nominal nas Contas Públicas até 2010

As NFSPs no Brasil caíram em 2004 para valores da ordem de 3% do PIB, pela primeira vez desde que a estatística fiscal passou a ser calculada em moldes próximos aos atuais, no começo dos anos 1980. Mesmo assim, naquela época ainda era um valor relativamente elevado [Teixeira (2004)] e, desde então, tem se mantido em torno disso.

Um déficit público da ordem de 3% do PIB é indesejável por uma série de razões. Primeiro, é próximo do limite exatamente de 3% do PIB que, a partir do Tratado de Maastricht, passou a ser uma espécie de “teto de aceitabilidade” para a definição do que seria um déficit fiscal “razoável”. Segundo, não tem permitido novas reduções da relação dívida pública/PIB em 2005 e 2006. Terceiro, comparativamente a países emergentes vistos como exemplares pela sua gestão macroeconômica, como o Chile, que, por diversos anos, tem exibido superávits nominais, é um desequilíbrio muito alto. E quarto, é provavelmente insuficiente para o Brasil aspirar à categoria de *investment grade*.

Vale a pena, a propósito, citar as palavras do presidente do Bacen, expressas quando ainda era presidente mundial do Bank Boston, em entrevista a um jornal, em resposta à pergunta de que outras iniciativas o Brasil deveria adotar, além das reformas na época em curso e do ajuste fiscal: “É claríssimo, não tem problema nenhum. Basta olhar para fora, olhar as normas das agências de ‘rating’. O superávit primário faz parte de um acordo com o FMI, mas não resolve. O que resolve é o resultado nominal. É importante que o Brasil tenha déficit zero” [Meirelles (2001)].

O Brasil deveria colocar claramente como um objetivo da sua política econômica a tarefa de “zerar” o déficit público no próximo governo, em 2008 ou 2009. Isso implicaria sustentar superávits primários elevados até que as NFSPs sejam “zeradas”, como primeiro passo para a obtenção de um superávit nominal nas contas públicas a ser alcançado até 2010, em moldes parecidos aos que pratica o Chile, com êxito evidente, à luz do seu desempenho macroeconômico nos últimos anos.¹³ Tal estratégia teria uma série de vantagens:

- melhoraria substancialmente a imagem do Brasil, reduzindo o *spread* de risco país;
- pavimentaria o terreno para a obtenção do tão almejado “grau de investimento”;

12. No final de dez anos, essa variável ficaria então limitada a 16,0% do PIB. A redução da despesa corrente deveria ser maior, uma vez que, concomitantemente, é desejável que o investimento público aumente. Isso nos remete ao tema das vinculações, a ser abordado posteriormente.

13. O Chile adota desde 2001 uma regra pela qual a receita é estimada conforme uma tendência de evolução do PIB, gerando um resultado “estrutural” da receita, que comparado com a despesa implica um resultado também “estrutural” das contas públicas. A despesa é, então, definida de forma tal que o superávit “estrutural” se conserve em 1% do PIB. Sobre o caso chileno, ver Fiess (2002) e Arellano (2004).

- propiciaria condições para uma queda muito rápida da relação dívida pública/PIB após a obtenção de um superávit nominal; e

- em consequência, criaria condições para uma redução da carga tributária a partir do final da década, no contexto de um relaxamento das metas fiscais associado a uma queda da despesa com juros. A Tabela 3 dá uma idéia desse potencial.

TABELA 3
CENÁRIO FISCAL COM META DE OBTENÇÃO DE UM SUPERÁVIT NOMINAL DE 1% DO PIB — 2007-2010

Variáveis	2006	2007	2008	2009	2010
Hipóteses					
Crescimento do PIB (%)		4,0	4,0	4,0	4,0
Juro real (%)		9,0	8,0	7,0	6,0
Inflação (%)		4,5	4,0	3,5	3,0
Juro nominal (%)		13,9	12,3	10,7	9,2
Ajustes patrimoniais (% do PIB)		0,4	0,3	0,2	0,1
Superávit primário (% do PIB)		4,9	4,9	4,4 ^b	3,6 ^b
Senhoriagem (% do PIB)		0,3	0,3	0,3	0,3
Base monetária (% do PIB)		5,0	5,0	5,0	5,0
Resultados (% do PIB)					
Superávit primário	4,9	4,9	4,9	4,5	4,2
Juros nominais	7,5	5,9	4,9	4,0	3,2
NFSP	2,6	1,0	0,0	-0,5 ^c	-1,0 ^c
Dívida pública ^a	51,0	48,4	45,1	41,7	38,1

Fonte: Elaboração própria.

^a Inclui base monetária.

^b Resultado endógeno.

^c Superávit nominal.

Ela foi gerada a partir da equação

$$d = d_{(-1)} \cdot [(1+i) / (1+q)] - s - m + a$$

onde d é a relação dívida líquida do setor público sem base monetária/PIB; o símbolo (-1) é um indicador de defasagem; i é a taxa de juros real da dívida pública (exceto a base monetária); q é o crescimento real da economia; s é o superávit primário expresso como proporção do PIB; m é a senhoriagem; e a é o fluxo de ajustes patrimoniais, também, nesses dois últimos casos, como fração do PIB.

No cenário da Tabela 3, com crescimento real da economia de 4% a.a., juros reais e inflação declinantes, ajustes patrimoniais tendendo a desaparecer, senhoriagem de 0,3% do PIB e base monetária constante em 5,0% do PIB, o superávit primário é fixado, por hipótese, pelo próximo governo em 4,9% do PIB, no mesmo nível que deverá ser alcançado em 2006, permanecendo nesse nível até o ponto em que a queda da despesa de juros seja consistente com um valor nulo das NFSPs, quando então o resultado primário é endogeneizado para gerar um superávit nominal consolidado, de 0,5% do PIB em 2009 e de 1,0% do PIB em 2010. Observa-se que a queda da taxa de juros nominal ao longo do tempo reduz a carga de juros de 8% do PIB em 2006,

para 3% do PIB em 2010. Com isso, o superávit primário se torna endógeno e o déficit público é eliminado já em 2008, enquanto a dívida pública total cai para menos de 40% do PIB no final do próximo governo, em um contexto em que a situação já comporta um superávit primário declinante.

c) Redução Gradual da CPMF

A CPMF era o terceiro item da agenda tributária relacionada com a competitividade da economia existente no final do governo anterior, em 2002, devido à sua característica de taxação “em cascata”. Com a transformação posterior das contribuições do PIS/Pasep e da Cofins em taxações sobre o valor adicionado, a CPMF é hoje o principal problema tributário que afeta negativamente a competitividade da produção nacional, pela sua incidência sobre os produtos nacionais e exportados e por não afetar o grosso da cadeia produtiva dos bens importados. Não sendo possível a sua conversão em taxação sobre o valor adicionado, por definição, contrariamente ao que aconteceu com as duas contribuições citadas, a única forma de atacar o problema é mediante a eliminação do imposto ou a redução da alíquota. Para isso, propõe-se um cronograma nos moldes do que aparece na Tabela 4, com extensão da alíquota de 0,38% por mais um ano, até a eliminação do déficit público e queda posterior da alíquota.

TABELA 4
ESTIMATIVA DE ARRECAÇÃO DA CPMF COM ALÍQUOTAS DECLINANTES

Ano	Alíquota (%)	Receita da CPMF (% do PIB)
2007	0,38	1,50
2008	0,38	1,50
2009	0,30	1,18
2010	0,20	0,79
2011	0,10	0,39
2012	0,01	0,04

Fonte: Elaboração própria.

Dois aspectos importantes a considerar são que:

- é desejável que, no final do processo de redução da alíquota, esta seja reduzida ao mínimo, mas não “zerada”, de modo a permitir a continuidade da função de fiscalização da CPMF, pela possibilidade de cotejar a renda declarada ao fisco com a movimentação financeira do indivíduo; e
- a queda da alíquota não pode ser muito abrupta, pela relevância da perda de receita que isso implicaria subitamente.

Como a CPMF arrecada em torno de 1,5% do PIB, abrir mão desses recursos entre um ano e outro seria uma temeridade. O ideal seria permitir, ao mesmo instante, diminuir a alíquota, para reduzir as distorções introduzidas pela CPMF, mas simultaneamente ganhar tempo para que, mediante reduções graduais, contínuas e sucessivas da relação gasto público/PIB, viabilizadas pelo processo de crescimento, haja uma queda desse coeficiente concomitantemente com a redução da carga tributária. Na proposta feita, de redução gradual da CPMF, essa perda seria da ordem

de 0,3% a 0,4% do PIB por ano, o que pode ser absorvido pela combinação de redução da relação gasto/PIB nos moldes anteriormente sugeridos.

Especificamente, supondo que o quadro de estados e municípios (superávit primário de 1,0% do PIB) não se altere, ficando em 1,1% do PIB, e se para 2007 admitirmos um superávit primário das empresas estatais — federais, estaduais e municipais — de 0,8% do PIB e que este diminua em 0,2% por ano até 2011, os números da Tabela 3 são consistentes com um superávit do Governo Central de 3,0% do PIB em 2007 e 2,9% do PIB em 2010. Como a receita de CPMF cairia 0,7% do PIB entre esses dois anos, a melhora das demais contas do Governo Central, na forma de uma redução da despesa primária expressa como proporção do PIB, teria de ser de $[(2,9 - 3,0) + 0,7] = 0,6\%$ do PIB em três anos, o que corresponde a uma média, igual à anteriormente proposta, de redução do gasto primário em 0,2% do PIB por ano depois de 2007.

d) Renovação da DRU por Dois Períodos de Governo, com Ampliação da Desvinculação

A DRU é um sucedâneo diferenciado do antigo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), originado, por sua vez, do Fundo Social de Emergência (FSE), aprovado como parte do conjunto de medidas fiscais que serviram de base ao lançamento do Plano Real em 1994. Tanto o FSE como o FEF representaram mecanismos de desvinculação temporária de uma série de recursos, com destaque para a retenção de uma parcela das transferências que a União deveria fazer para os estados e municípios. Com a pressão política para a extinção dessa modalidade de desvinculação, e pelo retorno ao nível normal de transferências às unidades subnacionais, o mecanismo foi aprovado, ainda no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, sob o nome de DRU, conservando o princípio da desvinculação de 20% de uma série de tributos com destinação compulsória dos recursos para determinadas rubricas, mas sem que isso afetasse mais as transferências a estados e municípios.¹⁴ O resultado é que, em vez de ter de gastar, obrigatoriamente, 100% das desvinculações associadas a diversas contribuições, a União pode desembolsar apenas 80% das mesmas e utilizar a diferença como uma forma de aumentar o superávit primário, em relação ao que se verificaria na ausência da DRU.

Esse mecanismo foi aprovado repetidas vezes, sempre na forma de EC — por versar sobre matéria estabelecida na Carta Magna —, porém sempre sob a forma de uma renovação temporária, geralmente de quatro anos. É uma maneira relativamente confortável de o Legislativo ceder aos pedidos de colaboração com o ajuste fiscal da parte do Executivo, que, porém, obriga o governo — qualquer que seja ele — a ter de renegociar com o Congresso, quatro anos depois. Conseqüentemente, do ponto de vista de caixa, isso atende aos requisitos do ministro da Fazenda para que lhe dêem condições de perseguir as metas fiscais postuladas, mas dificulta a possibilidade de consolidar um ajuste estrutural — no sentido de não depender de medidas futuras — das contas públicas.

Por isso, partindo do pressuposto de que, com um conjunto de medidas como as que aqui estão sendo defendidas, o Brasil caminha rumo à possibilidade concreta de, nos próximos anos, assistir a um declínio da relação dívida pública/PIB e da taxa de juros e, conseqüentemente, da necessidade de conservar superávits primários tão

14. Houve, posteriormente, nova renovação da DRU, em 2003, para o período 2004-2007, já no Governo Lula.

elevados, sugere-se que o próximo governo encaminhe uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso, renovando a DRU — que vale até 31 de dezembro de 2007 —, por um período não de quatro e sim de oito anos, até 2015. Isso, na prática, corresponderia a um componente de ajuste estrutural, mais duradouro do que o atual, entendendo-se que daria tranquilidade ao Executivo para não ter dúvidas acerca da vigência da medida por um período longo, resolvendo o problema das vinculações de forma praticamente definitiva. Isto porque em 2016, já com a necessidade de superávit primário em níveis bastante inferiores aos atuais, as pressões de gastos associados às vinculações já não representariam um ônus tão pesado para a gestão fiscal como é hoje.

Paralelamente, seria proposta a ampliação da desvinculação dos atuais 20% para 30%, na proporção de 22,5% em 2008; 25,0% em 2009; 27,5% em 2010; e 30% de 2011 a 2015. Entendemos que essa ampliação poderia ser aceita pelo Congresso, uma vez que: *a*) seria bastante gradual; e *b*) como não haveria necessidade de ampliação do superávit primário, seria um mecanismo para apenas viabilizar uma ampliação dos investimentos, algo que é em geral visto como meritório por parte das lideranças políticas. Isso representaria uma mudança importante em relação à justificativa que serviu de base para a aprovação original da DRU, associada às necessidades impostas pelo ajuste fiscal.

e) Desvinculação do Piso Previdenciário e do Salário Mínimo

Ao se assumir para 2006 uma inflação de 4,5% e um SM de R\$ 321, no período de 12 anos, compreendidos entre dezembro de 1994 e o mesmo mês de 2006, o SM terá tido um aumento real acumulado, como mostra a Tabela 5, de 77% (4,9% a.a.), contra uma variação, entre esses anos, da renda *per capita* de 17% (1,3% a.a.) e do rendimento médio das regiões metropolitanas captado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), negativo no total de 12 anos em 4% (-0,3% a.a.). A continuidade desse tipo de pressão, em um contexto em que 2 de cada 3 benefícios do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) estão atrelados ao SM e no qual as despesas previdenciárias são, de longe, a maior fonte de gasto primário do Governo Central, encerra graves problemas para as contas públicas. Em função disso e de outras considerações, sugere-se desvincular o reajuste do piso previdenciário da variação do SM — vinculação hoje estabelecida na Constituição — e passar a reajustar todas as aposentadorias em função do mesmo índice de custo de vida [Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC ou IPCA)].

TABELA 5
VARIAÇÃO MÉDIA REAL POR PERÍODOS DE GOVERNO
 [em % a.a.]

Período	SM real ^a	PIB <i>per capita</i>	Rendimento médio real (IBGE)
1995-1998	6,7	1,2	4,8
1999-2002	2,4	0,8	-3,5
2003-2006	5,6	1,9	-2,2

Fonte: IBGE.

Obs.: Hipóteses para 2005 e 2006: inflação de 5,2% e 4,5% e crescimento do PIB *per capita* de 2,2% e 2,7% e do rendimento médio real de 1,5% e 2,5 %, respectivamente.

^a Dezembro/dezembro.

Há seis boas razões para proceder a essa desvinculação:

1) O princípio de que o valor real das aposentadorias deve estar associado ao valor das contribuições. Se um indivíduo contribui sobre um valor real de 100, se aposenta com esse valor e após a incorporação ao estoque de inativos suas remuneração aumenta, ele passa então a receber um valor maior do que as suas contribuições prévias.

2) O fato de que o financiamento do aumento da despesa como proporção do PIB associado ao aumento do valor real do SM tende a se dar mediante novos incrementos da carga tributária, que costumam penalizar a produção e o emprego, gerando um efeito social colateral negativo.

3) O incentivo equivocado representado pelo fato de que a idade de elegibilidade para a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) é a mesma que para a aposentadoria, o que, mediante o aumento do valor real da Loas, estimula a demanda por esses recursos e desestimula a contribuição previdenciária de quem recebe próximo de um SM, uma vez que o indivíduo faz juz à mesma remuneração aos 65 anos, tenha ou não contribuído para o sistema.

4) A ausência de paralelo com o resto do mundo, onde não há casos de aumentos reais massivos da remuneração real de aposentados.

5) O impacto negativo sobre a poupança agregada, decorrente de programas redistributivos em favor de parcelas da população com propensão a consumir próximo de 100%, em um contexto em que o país precisa aumentar as suas taxas de investimento e de poupança domésticas.

6) O fato de, a cada ano, o estoque de aposentados e pensionistas do INSS crescer a uma velocidade da ordem de 4% a.a., o que se, além disso, estiver associado ao aumento da remuneração real de 2 de cada 3 aposentados, fará com que, por definição, o numerador da relação despesa do INSS/PIB aumente mais do que o denominador, pressionando as contas públicas.

Para que uma medida como essa da desvinculação seja aceita, porém, é politicamente conveniente que seja acompanhada de duas iniciativas. Primeiro, que paralelamente à PEC propondo tal mecanismo, se negocie a lei que defina a regra de indexação das aposentadorias — incluindo o piso — para que não haja a menor suspeita de que se trata de uma tentativa de reduzir o valor real das aposentadorias. E segundo, que, como forma de viabilizar a medida, se acene com um dispositivo de aumento real para o SM — mas já desvinculado da previdência — de, por exemplo, 5% a.a. para um período de dez anos. É importante que o adicional além da inflação seja um número, de certa forma, moderado, para não gerar pressões no mercado de trabalho de aumento da informalidade, mas que, ao mesmo tempo, seja suficiente para gerar um aumento real expressivo em um período longo. Nesse sentido, um aumento real de 5% a.a. representa um adicional de 63% em dez anos, o que é certamente relevante. Por outro lado, pode-se argumentar que, se a economia comportou depois do Plano Real um aumento real médio do SM de quase 5% a.a. nos 12 anos — 1994-2006 — quando a renda *per capita* aumentou apenas 1,3% a.a., não haveria por que temer pressões muito significativas nos próximos dez anos, conservando essa tendência em um contexto em que, se o PIB crescer em torno de 4% a.a., a renda *per capita* deveria se expandir a taxas próximas a 3% a.a.

f) Redução da Taxa de Juros da Caderneta de Poupança e da Taxação das Aplicações Financeiras

Além das medidas relacionadas anteriormente, um outro conjunto importante de providências que será necessário que sejam adotadas pelas próximas autoridades — ou pelas atuais, se o presidente da República for reeleito e a sua equipe atual permanecer — envolve a queda do piso de taxas de juros reais da economia. Para isso, há que se atuar em duas frentes. A primeira delas diz respeito à caderneta de poupança (Tabela 6).

TABELA 6
TAXA DE JUROS: TAXA REFERENCIAL (TR) E CADERNETA DE POUPANÇA
[em %]

Ano	TR	IPCA	Caderneta de poupança (nominal)	Caderneta de poupança (real)
1999	5,7	8,9	12,2	3,0
2000	2,1	6,0	8,4	2,3
2001	2,3	7,7	8,6	0,8
2002	2,8	12,5	9,1	-3,0
2003	4,7	9,3	11,2	1,7
2004	1,8	7,6	8,1	0,5
Média	3,2	8,6	9,6	0,9

Fontes: Bacen e IBGE.

Como se sabe, a caderneta tem uma regra de indexação associada à Taxa Referencial (TR), à qual se adiciona um componente, supostamente “real”, de 0,5% a.m., ou 6,17% a.a. A Tabela 6 mostra que, após a mudança de regime monetário de 1999, a taxa de juros real efetiva da caderneta de poupança foi de apenas 0,9% a.a., em média. A explicação para essa aparente dicotomia entre a taxa real formalmente prometida e a que foi observada reside na diferença entre as taxas de variação da TR e do IPCA, diante do que, na prática, foi uma subindexação da primeira. Isso foi possível, porém, devido à ocorrência de uma inflação não desprezível, de 8,6% a.a., em média, no período. Uma vez que a inflação passar a ser menor, entretanto, é impossível imaginar que a TR, para continuar a ser negativa em termos reais na magnitude que tem sido, se torne negativa até mesmo em termos nominais. Assim, devido à rigidez da TR, o *plus* de 0,5% a.m. da caderneta de poupança tenderá cada vez mais a se aproximar de uma taxa de juros “verdadeiramente” real. Ora, ter um piso de juros reais de 6% pode não ser significativo quando, como nos últimos anos, a Selic real anual, na prática, foi de 10% ou mais. Entretanto, caso se deseje transitar rumo a uma situação de taxas de juros menores, o piso institucional anual de 6% da caderneta de poupança terá de ser modificado. Nesse sentido, sugere-se que a TR diária passe a ser definida todo começo de mês, em função da variação diária *pro rata* da inflação medida pelo IPCA-15 divulgada no final do mês anterior. A partir disso, haveria duas alternativas possíveis a serem examinadas pelas autoridades. A primeira seria reduzir o adicional de 0,5% para, por exemplo, 0,2% a.m. (2,4% a.a.). A segunda seria garantir a indexação pela TR calculada da forma sugerida, com base no índice de preços e, daí para cima, liberar a remuneração à concorrência entre as

instituições financeiras, introduzindo uma outra dinâmica no mercado das cadernetas. Em qualquer dos dois casos, estar-se-ia criando condições para ter um piso real de juros, a médio prazo, de menos de 6% a.a.

A outra frente onde é necessário atuar para contribuir para a redução do piso de taxa de juros é sobre a cunha fiscal, cujo impacto pode ser avaliado à luz das Tabelas 7 e 8, calculadas a partir do Apêndice.

TABELA 7
TAXA DE JUROS REAL BRUTA COMO RESULTADO DA INFLAÇÃO E DE UM OBJETIVO DE TAXA DE JUROS REAL LÍQUIDA
 [em % a.a.]

		$t = 0,20$		
		Taxa de inflação anual (%)		
		4,0	5,0	6,0
Taxa de	4,0	6,0	6,2	6,4
juros real	5,0	7,2	7,4	7,7
líquida (%)	6,0	8,5	8,7	8,9

Fonte: Elaboração própria, com base no Apêndice.

TABELA 8
TAXA DE JUROS REAL BRUTA COMO RESULTADO DA INFLAÇÃO E DE UM OBJETIVO DE TAXA DE JUROS REAL LÍQUIDA
 [% a.a.]

		$t = 0,10$		
		Taxa de inflação anual (%)		
		4,0	5,0	6,0
Taxa de	4,0	4,9	5,0	5,1
juros real	5,0	6,0	6,1	6,2
líquida (%)	6,0	7,1	7,2	7,3

Fonte: Elaboração própria, com base no Apêndice.

O Apêndice desenvolve a fórmula para calcular a taxa de juros real bruta a partir da inflação, da regra de tributação t e de um objetivo de taxa de juros real líquida. A fórmula (8) denota claramente uma distorção resultante da tributação nominal, que converte a própria taxa de juros real em uma função direta da inflação, algo que não faz sentido econômico.¹⁵ Esse efeito é captado pelo deslocamento para a direita nas Tabelas 7 e 8, para cada linha.

Com uma alíquota de desconto do IR na Fonte de 20%, como o que incide atualmente sobre os rendimentos nominais em 12 meses, uma taxa de juros real líquida anual desejada de, por exemplo, 6%, com uma inflação anual de 5,0% —

15. Isso porque, quanto maior é a inflação p em (8), menor é o resultado de $t/[(1-t).(1+p)]$ e, portanto, maior o valor da taxa de juros real bruta ib^* .

condições aproximadamente similares às que se imagina que vigorem em 2007 — requer na Tabela 7 uma taxa de juros real bruta de 8,7%.¹⁶ Um movimento conjunto destinado a simultaneamente: *a*) diminuir a taxa de juros real líquida para 4,0%, através da queda, por exemplo, do risco país; *b*) continuar o processo de redução da inflação, para uma taxa de 4,0% a.a.; e *c*) baixar a alíquota de tributação para 365 dias a 10% daqui a alguns anos, poderia então contribuir para fazer cair a taxa de juros real bruta anual dos citados 8,7% para 4,9%, na Tabela 8.

Ao se considerar que parte importante desse processo estaria associada a uma diminuição da cunha fiscal, sugere-se reduzir a tributação de 12 meses, dos atuais 20%, para 10% a partir de 2007, na proporção de uma mudança de 2,5% por ano ao longo de quatro anos, valendo o mesmo princípio para a tributação de seis; 18 e 24 meses, atualmente de 22,5%; 17,5% e 15,0%, respectivamente. No final do processo, a partir de 2010, portanto, as alíquotas das aplicações seriam de 12,5% para seis meses; 10,0% para 12 meses; 7,5% para 18 meses; e 5,0% para dois anos.

g) Reforma Previdenciária

Um último conjunto de pontos importantes de uma “agenda fiscal” para ser adotada pelo próximo governo diz respeito à questão previdenciária.¹⁷ Basicamente, uma “agenda previdenciária” ideal deveria englobar as seguintes propostas:

- adoção do mesmo princípio de vigência de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) vigente desde 2004 para os servidores, após a reforma do Governo Lula (60 anos para os homens e 55 para as mulheres);
- elevação progressiva dessa idade mínima, ao longo de um período de dez a 15 anos, para 65 anos no caso dos homens;
- redução, também ao longo de um período extenso, da diferença de requisito de idade para aposentadoria das mulheres em relação aos homens, do atual valor de cinco anos, para, por exemplo, dois anos; e
- eliminação, nos mesmos prazos, da diferença de requisito de idade para aposentadoria dos professores, atualmente de cinco anos, o que significa que as professoras podem se aposentar no serviço público aos 50 anos, dada a idade mínima das mulheres de 55 anos.

A justificativa para cada uma dessas medidas é desenvolvida sucintamente a seguir. No caso do primeiro ponto, há uma analogia elementar a ser feita com o que já prevalece para os servidores, uma vez que, assim como antes da reforma de 2003, não havia justificativa para que estes tivessem regras de aposentadorias privilegiadas em relação às do INSS, não há razão para que, por outro lado, após a reforma, os servidores estejam sujeitos a regras de idade mínima e quem se aposenta pelo INSS não tenha essa regra.

Em relação à proposta de aumento da idade mínima ao longo do tempo, deve ser frisado que o limite mínimo de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres

16. Uma taxa de juros real bruta de 8,7%, com 5,0% de inflação, implica uma taxa de juros nominal bruta de 14,1%, ou 11,3% nominais líquidos, correspondentes a 6,0% reais.

17. Sobre isso, ver a análise e as propostas detalhadas que constam em Beltrão *et alii* (2004).

pode ser considerado tecnicamente apropriado hoje, mas dificilmente será suficiente para o perfil demográfico da sociedade na altura dos anos de 2020 ou 2030. Por isso, da mesma forma que outros países estão migrando lentamente para idades de aposentadoria de 67 anos, o Brasil deveria ir se adaptando também ao padrão de uma população mais idosa com o passar dos anos. Observe-se, na Tabela 9, que no Brasil, mesmo com a vigência do fator previdenciário, quem começa a contribuir aos 18 anos passa a não ter perdas (fator ≥ 1) já aos 59 anos, enquanto na maioria dos países o equivalente a um fator previdenciário igual à unidade — ou seja, ausência de perda — é um direito que só se conquista aos 65 anos.

TABELA 9
FATOR PREVIDENCIÁRIO COM TÁBUA DE MORTALIDADE ATUAL (INSS): HOMENS

Homens		Idade de aposentadoria (anos)					
		55	56	57	58	59	60
Idade de	18	0,79	0,84	0,90	0,96	1,02	1,09
início da	19	0,76	0,82	0,87	0,93	1,00	1,07
contribuição	20	0,74	0,79	0,85	0,91	0,97	1,04
(anos)	21	0,72	0,77	0,82	0,88	0,94	1,01
	22	0,70	0,75	0,80	0,85	0,92	0,98

Fonte: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE vigente em 2005.

Essas situações são agravadas no caso das mulheres, que estatisticamente vivem mais e se aposentam mais cedo, o que justifica a medida de diminuir a diferença de requisito de idade de aposentadoria entre homens e mulheres. A Tabela 10 mostra que uma pessoa do sexo feminino, que tenha começado a contribuir aos 18 anos, tem direito a um fator previdenciário maior do que a unidade já aos 57 anos. É exatamente por isso e pelo pequeno valor da perda mesmo a idades muito precoces que, pela última informação disponível do *Anuário Estatístico da Previdência Social*, mais de 75% do fluxo de mulheres que se aposentaram por tempo de contribuição em 2003 o fizeram antes dos 55 anos. A Tabela 11 mostra que esse fato começa a se tornar um ponto cada vez mais relevante, pelo peso crescente das aposentadorias femininas no total.

TABELA 10
FATOR PREVIDENCIÁRIO COM TÁBUA DE MORTALIDADE ATUAL (INSS): MULHERES

Mulheres		Idade de aposentadoria (anos)					
		55	56	57	58	59	60
Idade de	18	0,90	0,96	1,02	1,09	1,16	1,23
início de	19	0,88	0,93	0,99	1,06	1,13	1,21
contribuição	20	0,85	0,91	0,97	1,03	1,10	1,18
(anos)	21	0,83	0,89	0,95	1,01	1,08	1,15
	22	0,81	0,86	0,92	0,98	1,05	1,12

Fonte: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE vigente em 2005.

TABELA 11
BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO: APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Ano	Benefícios (mulheres)	Taxas de crescimento ATC (%)		
		Total	Homens	Mulheres
1994	308.763	n.c.	n.c.	n.c.
1995	365.990	12,3	11,2	18,5
1996	419.040	11,9	11,4	14,5
1997	498.188	13,7	12,6	18,9
1998	561.979	8,1	7,1	12,8
1999	601.951	3,1	2,2	7,1
2000	631.143	1,6	0,9	4,8
2001	658.497	1,4	0,7	4,3
2002	700.538	2,6	1,6	6,4
2003	740.925	1,9	0,9	5,8
Taxas médias crescimento (% a.a.)				
1994-2003		6,2	5,3	10,2

Fonte: *Anuário Estatístico da Previdência Social* (vários anos).

n.c. = não-considerada.

Finalmente, o privilégio de aposentadoria plena aos 50 anos às professoras é uma especificidade brasileira, sem paralelo em outros países e sem qualquer justificativa tecnicamente defensável para tal — como a que se verifica, por exemplo, nos casos de exercício de atividade com danos comprovados à saúde, como o trabalho em minas — e que afeta de forma intensa as máquinas públicas estaduais e municipais. Considerando as diferenças entre as regiões e a expectativa de vida média do país, uma professora do Rio Grande do Sul, por exemplo, que comece a lecionar aos 25 anos, pode se aposentar com 25 anos de contribuição, tendo colaborado com 11% da sua remuneração e com uma expectativa de viver até uma idade próxima aos 83 ou 84 anos, recebendo então, provavelmente, aposentadoria plena durante quase 35 anos.¹⁸ Não é de estranhar, portanto, que esse seja um estado onde o peso das despesas com pessoal é maior.

O ponto fundamental a ser levado em consideração, como base justificativa de qualquer estratégia de reforma, é que, embora a expectativa de vida ao nascer ainda seja bastante inferior à de muitos países, no Brasil ela é muito influenciada pela ainda relativamente elevada mortalidade infantil e que a expectativa de sobrevivência de quem chega vivo aos 50 ou 60 anos não é substancialmente inferior à dos países avançados (Tabela 12). Conseqüentemente, se um sueco ou um canadense aos 60 anos esperam viver mais 22 ou 23 anos, na média, e um brasileiro, mais 20 ou 21, não há lógica no fato de que em muitos países industrializados os indivíduos tenham de esperar até os 65 ou 67 anos para se aposentar e, no Brasil, mais de 60% das pessoas que se

18. Na Tabela 12, no Brasil, em 2003, a expectativa da mulher que chega aos 60 anos com vida era de viver, em média, até os 82 anos. Adicionalmente, no Rio Grande do Sul a expectativa de sobrevivência é maior do que a média nacional.

aposentam por tempo de contribuição o façam antes dos 55 anos, como atestado pelo Anuário Estatístico da Previdência Social, em 2003.

TABELA 12
ESPERANÇA DE SOBREVIDA AOS 60 ANOS — ANO 2000

País	Esperança de sobrevivida	
	Homens	Mulheres
Japão	21	27
Suíça	21	25
Austrália	21	25
Suécia	21	24
Canadá	20	24
Brasil ^a	16	17
Brasil ^b	19	22

Fontes: Camarano, Kanso e Leitão e Mello (2004, Tabela 6). Para o Brasil, IBGE www.ibge.gov.br (tábua de mortalidade).

^a 1980.

^b 2003.

4 CONCLUSÕES

Há dois grandes obstáculos para o aumento da taxa de crescimento do Brasil em relação à média da ordem de 2,5% a.a. observada no período 1995-2005, após o lançamento do Plano Real. O primeiro é o fato de ainda termos uma taxa de juros real muito elevada que, mesmo após a mudança da política econômica em 1999, na média de sete anos, 1999-2005, foi de mais de 10% a.a. E o segundo é a taxa de investimento, ainda baixa em 2005, de aproximadamente 21% do PIB e insuficiente ante uma demanda política e social por um crescimento sustentado maior, na faixa de 4,5% a 5,0% a.a.

Atacar ambos os problemas requer avançar mais ainda no processo de ajuste fiscal iniciado em 1999 e conservado pelo governo atual. Isso terá um papel fundamental para, simultaneamente, permitir ao país aspirar à obtenção do tão almejado *investment grade* — possibilitando, assim, uma redução importante da taxa de juros real — e, por outro lado, fazer a parte que cabe ao setor público do esforço requerido para o aumento da poupança doméstica.

Há quatro fortes razões para reforçar os mecanismos de ajuste fiscal. A primeira é que, depois da queda significativa da relação dívida pública/PIB ocorrida em 2004, desde o final daquele ano a dívida tem permanecido relativamente estável, em torno de 50% a 51% do PIB. A segunda é que as NFSPs continuam sendo ainda muito elevadas, na média, em torno de 3% do PIB durante 2004-2005. A terceira é que, à luz do projeto de orçamento enviado ao Congresso para 2006, o gasto público primário do governo real terá tido um incremento acumulado de mais de 20% (7% a.a.) nos três anos, 2004-2006; um desempenho que não se coaduna com o que se deve esperar em um quadro de austeridade e que foi viabilizado pela expansão contínua da carga tributária. A quarta é que é urgente mudar o *mix* de composição do

gasto público, reduzindo a participação da despesa corrente e aumentando o peso dos investimentos.

Paralelamente, é necessário avançar em três tópicos: *a)* redução da carga tributária, que começa a se consolidar como uma importante aspiração da sociedade; *b)* melhora da qualidade da tributação, com a redução dos impostos “em cascata” remanescentes, como é o caso da CPMF; e *c)* inclusão de novas questões na agenda nacional, fazendo com que o Congresso se debruce sobre novas questões, para não ter que, sistematicamente, gastar energias políticas importantes nas disputas acerca de temas recorrentes, como o valor do SM ou a correção da tabela do IR.

Tendo em vista essas considerações, este artigo propõe duas linhas de ação. Por um lado, em termos de metodologia de ação das autoridades, sugere-se:

a) adotar uma lei orçamentária, em substituição à Lei 4.320, de 1964, visando modernizar as práticas contábeis que regem a elaboração dos orçamentos públicos;

b) transformar a LDO em uma lei enxuta, que trate apenas dos parâmetros básicos que devem reger a elaboração do orçamento;

c) criar uma CMO, nos moldes de uma agência independente, com o objetivo de calcular a receita a ser incluída no orçamento, com valores que não poderiam ser modificados nem pelo Executivo nem pelo Legislativo, como já ocorre em alguns países da Europa, melhorando assim a confiabilidade das projeções;

d) redefinir o princípio da anterioridade, para que nenhum imposto possa valer no exercício fiscal sem estar previamente aprovado quando da elaboração da receita que forma parte da proposta de orçamento enviada ao Congresso em 31 de agosto de cada ano, evitando as surpresas tributárias de final de ano incluídas para poder “fechar as contas” e obrigando o governo a adaptar o gasto às suas disponibilidades de caixa;

e) caminhar no sentido de retirar as empresas estatais das estatísticas fiscais, analogamente ao que se verifica em diversos países, ampliando as possibilidades de investimento dessas empresas;

f) mudar a data de reajuste do SM e das aposentadorias para 1º de janeiro, evitando a existência de duas datas de “guerra parlamentar”, uma em dezembro para aprovar o orçamento e outra em abril para definir o valor do SM; e

g) aprovar a indexação automática da tabela do IR por períodos de governo, a cada quatro anos, fazendo com que no começo de cada gestão o governo já saiba qual será a estrutura de taxaço da pessoa física que prevalecerá nos 48 meses seguintes.

Em termos de medidas específicas com impacto nos níveis de arrecadação e de gasto, recomenda-se, para o período 2007-2010:

a) adotar em bases permanentes o conceito de teto para as despesas primárias vigente para 2006;

b) reduzir, gradualmente, o citado teto ao longo dos próximos anos, promovendo um ajuste da despesa;

c) eliminar o déficit público até 2008 ou 2009, mediante um maior controle do gasto, anunciando como um objetivo explícito da política econômica a meta de “zerar” o desequilíbrio das NFSPs ainda na gestão de governo 2007-2010, passo fundamental para reduzir rapidamente a relação dívida pública/PIB e diminuir o peso das despesas de juros, com vista a atingir um superávit nominal da ordem de 1% do PIB até 2010, algo que seria viável com um superávit primário mantido em mais de 4% do PIB;

d) aprovar o “desembarque” da CPMF, mediante um cronograma gradual de reduções sucessivas da alíquota — atualmente de 0,38% — começando com 0,30% e concluindo alguns anos depois com uma alíquota simbólica de 0,01% para fins de fiscalização, melhorando assim a competitividade da economia, pela desoneração de um item importante da tributação, impossível de deduzir;

e) renovar a DRU pelo período 2008-2015, eliminando a tensão política associada à renovação da mesma, até o momento em que, espera-se, o desajuste das contas públicas tenha virado uma questão relegada aos livros de História, em meados da próxima década;

f) ampliar gradualmente o percentual de desvinculação da DRU de 20% para 30% em quatro anos;

g) desvincular o piso previdenciário do SM, evitando essa fonte permanente de pressão sobre as contas públicas;

h) reduzir o piso de taxa de juros da economia, mediante a mudança do *plus* de 6% a.a. das cadernetas de poupança e a diminuição da taxação na fonte das aplicações financeiras; e

i) aprovar uma reforma previdenciária que inclua idade mínima para aposentaria pelo INSS; redução da diferença de idade para aposentadoria entre homens e mulheres; e eliminação dos privilégios específicos dos professores.

Com esse conjunto de procedimentos, o Brasil terá contas públicas que seguirão as melhores práticas dos demais países e avançará na direção de um ajuste estrutural das contas públicas, complementando os esforços empreendidos nesse campo, desde 1999, e criando condições para anos de sucessivas reduções do déficit público, das taxas de juros, da relação dívida/PIB e da carga tributária, com efeitos benéficos sobre o desempenho geral da economia.¹⁹

APÊNDICE

A taxa de juros nominal líquida anual (*il*) é, por definição:

$$il = ib \cdot (1-t) \quad (1)$$

onde *ib* é a taxa de juros nominal bruta anual e *t* é a alíquota de tributação na fonte. A taxa de juros real bruta anual, usando o asterisco para as variáveis associadas ao resultado real, é:

19. Uma vez que as NFSPs forem “zeradas”, a relação dívida/PIB cairia rapidamente, abrindo caminho para uma redução da carga tributária que não comprometa o equilíbrio fiscal, devido à diminuição da relação despesa com juros/PIB. Esse efeito seria ainda mais acelerado em caso de obtenção de um superávit nominal.

$$ib^* = (1+ib) / (1+p) - 1 \quad (2)$$

onde p é a taxa anual de inflação. A taxa de juros real líquida anual é:

$$i^* = (1+i) / (1+p) - 1 \quad (3)$$

Para um dado valor exógeno de i^* , invertendo (3), tem-se:

$$i = (1+i^*).(1+p) - 1 \quad (4)$$

Colocando ib em evidência em (1), esta é:

$$ib = i / (1-t) \quad (5)$$

Substituindo (4) em (5), tem-se:

$$ib = [(1+i^*).(1+p) - 1] / (1-t) \quad (6)$$

Substituindo, agora, (6) em (2), tem-se, então:

$$ib^* = \{[(1+i^*).(1+p) - 1] / (1-t)\} / (1+p) - 1 \quad (7)$$

que, após alguns algebrismos, permite chegar à seguinte expressão:

$$ib^* = [(1+i^*)/(1-t)] - t/[(1-t).(1+p)] - 1 \quad (8)$$

BIBLIOGRAFIA

- ANNETT, A., DECRESSIN, J., DEPPLER, M. *Reforming the stability and growth pact*. International Monetary Fund, Feb. 2005 (IMF Policy Discussion Paper, 05/2).
- ARELLANO, J. P. *Fiscal reform in Chile — from structural deficit to surplus*. Seminário Fiscal Adjustment in Latin America. Paris, OECD, Nov. 2004.
- BELTRÃO, K. I. *et alii*. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, dez. 2004.
- CAMARANO, A. A., KANSO, S., LEITÃO E MELLO, J. Quão além dos 60 poderão viver os idosos brasileiros? In: CAMARANO, A. A. (org.). *Os novos idosos brasileiros — muito além dos 60?* Ipea, 2004.
- FIESS, R. *Chile's fiscal rule*. Banco Mundial, 2002.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Public investment and fiscal policy*. Fiscal Affairs Department, Mar. 2004.
- GIAMBIAGI, F. A agenda fiscal. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. (orgs.). *Reformas no Brasil — balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- JONUNG, L., LARCH, M. *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*. European Commission, July 2004 (Economic Papers, 210). Acessível em: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance>.
- MEIRELLES, H. Dólar bom é dólar caro, diz Meirelles. *Jornal Valor*, 25 de setembro de 2001.

- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE). *Política econômica e reformas estruturais*. 2003.
- _____. *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. 2004.
- TEIXEIRA, N. *Avanços e desafios na reforma do mercado de capitais brasileiro*. 2004.
- TER-MINASSIAN, T., HEMMING, R. Making room for public investment. *Finance & Development*, Dec. 2004.
- VARSANO, R., AFONSO, J. R. Reforma tributária: sonhos e frustrações. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. (orgs.). *Reformas no Brasil — balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- VON HAGEN, J., BUTI, M., MARTINEZ-MONGAY, C. *The behaviour of fiscal authorities*. Palgrave, 2002.
- VON HAGEN, J., HALLETT, A. H., STRAUCH, R. Budgetary institutions for sustainable public finances. In: VON HAGEN, J., BUTI, M., MARTINEZ-MONGAY, C. *The behaviour of fiscal authorities*. Palgrave, 2002.