

Apresentação

I CONSELHO CURADOR

Alexandre Barreto Lisboa - Presidente
Joachim José de Carvalho
Márcia Regina Horta Piva

II CONSELHO DIRETOR

Paulo César de Souza
Presidente da FUNPREV
José Júlio Martins de Queiroz - Secretário
Elienai Ramos Coelho - Tesoureira
Verônica Maria Monteiro da Rocha
Diretora de Apoio e Desenvolvimento

III CONSELHO FISCAL

José Mário Teperino - Presidente
Luiz Augusto do Espírito Santo
Francisco das Chagas Câmara Rayol

IV CONSELHO TÉCNICO

Carmen Fernandez de Oliveira
Cauby de Sá Palmeira
Celcino de Carvalho Filho
César Gasparim
Clarice Guerreiro de Araújo
Crésio de Matos Rolim
Cyro Moraes da Franca
Déa Lídice Lemos Pinto
Djair da Silva Pinto Filho
Elzula da Silva Ferreira
Gilberto Galhardo Pessoa de Vasconcelos
Gilmar Ferreira Mendes
Gilson Dayrell
José Arnaldo Rossi
José Gonçalves Campos
Justina Conche Farina
Marcelo Viana Estevão de Moraes
Maria Célia de Abreu
Maria Leide Câmara de Oliveira
Maria Sodreline das Neves Monteiro
Marília Lúzia Martins Dias
Mário Sérgio Gomes
Martha Bethania Costa Pereira
Miguel de Brito Guimarães Filho
Paulo César Rios
Paulo Macarini Pedro Dietrich Júnior
Renilda Cantuária de Siqueira Pinto
Rusemberg de Lima Costa
Sara Xavier Cavalcante de Oliviera
William Oliveira Luz
Wilson Calvo

V CONSELHO DE NOTÁVEIS

Celso Barroso Leite
Arnaldo Prieto
Jarbas Passarinho
Waldyr Pires
Raphael de Almeida Magalhães
Reinhold Stephanes
Antônio Brito Filho
Sérgio Cutolo
Waldeck Ornelas

Cadernos Funprev de Previdência Social

Diretor

Paulo César de Souza

Editor

J. B. Serra e Gurgel

Editoração Eletrônica e Impressão

Studio 9 Comunicação

Endereço:

SCS Qd. 01 Bloco "K" n° 30
Salas 1001/1004 - Ed. Denasa

Brasília-DF CEP: 70.398-900

www.anasps.org.br / anasps@anasps.org.br

anasps.noticias@anasps.org.br

Telefone: (61) 3321-5651

Fax: (61) 3322-4807

Esta é a edição de julho dos Cadernos Funprev de Previdência Social que, a partir desta edição, passa a incorporar notas técnicas, estudos, documentos, elaborados por instituições públicas e privadas, bem como assinadas por especialistas em previdência.

Este recurso valorizará ainda mais a nossa publicação que, modesta parte, é um dos poucos fóruns abertos e em funcionamento no país para a discussão das questões previdenciárias.

Já se avolumam idéias e propostas sobre a 3ª reforma.

Não deixa de ser interessante que os candidatos à Presidência da República tenham retirado de pauta a reforma da previdência, que tem entrado nas pautas sucessórias em quase todas as democracias contemporâneas, seja nas tradicionais seja nas emergentes.

O fato não tem impedido que um sem número de analistas e especialistas, falsos ou não, sicários ou não de bancos e seguradoras, defensores ou não da globalização e liberalismo econômico, financeiro e fiscal, tenham se manifestado sobre a a necessidade da reforma, a partir de 2005, considerando-se a relação déficit previdenciário/PIB; despesas previdenciárias/PIB, arrecadação líquida da previdência/PIB.

Evidentemente que impacta muito o do déficit previdenciário, que na era Lula, poderá alcançar R\$ 150 bilhões, quase US\$ 75,0 bilhões. Igualmente impacta que o rombo total da Previdência, incluindo sonegação, dívida a receber, previdenciárias consentidas, alnnciária e déficit de caixa, atinja R\$ 350 bilhões, quase US\$ 175,0 bilhões.

Vejam os temas abordados nesta edição:

A proposta da Fipe para reforma da Previdência

(*) Paulo César de Souza é vice presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social-ANASPS.

A fiscalização dos fundos de pensão

(*) Nelson Machado, 58, é ministro de Estado da Previdência Social; Adacir Reis, 37, é ex-secretário de Previdência Complementar do MPS..

Ações positivas

(*) Valdir Moyses Simão é presidente do INSS.

A AGU na crise

(*) José Wanderley Kozima, 40, mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, é o presidente da ANAUNI (Associação Nacional dos Advogados da União).

A portaria da PGFN e o protesto da dívida ativa

(*) Arthur Salibe e Tathiane dos Santos Piscitelli são advogados associados da área tributária do escritório Pinheiro Neto Advogados.

A Super - Receita e o contribuinte

(*) Antônio Carlos Rodrigues do Amaral é advogado, professor de Direito Constitucional da Universidade Mackenzie, de São Paulo/SP.

As contas públicas vão para o espaço

(*) Hélio Zylberstajn, professor da FEA/USP, é pesquisador da FIPE.

As instituições em frangalhos

(*) Ives Gandra Silveira Martins é Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIFMU, UNIFIEO.

Carga tributária e investimento público

(*) Clóvis Panzarini, economista, ex-coordenador tributário da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, é sócio-diretor da CP Consultores Associados.

Conspiração externa contra a Previdência

(*) J. Carlos de Assis é economista e professor.

Cortina de fumaça e aposentadoria compulsória

(*) José Nilton Pandelot é Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e Juiz do Trabalho em Minas Gerais.

O eleitor precisa saber

(*) Ribamar Oliveira é jornalista.

O ministro e o direito adquirido

(*) Gabriel Tedesco Wedy é Juiz Federal, delegado da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) no Estado do Rio Grande do Sul.

O projeto que recria a Super-Receita

(*) Nilson Mello é advogado e jornalista.

O renascimento do emprego industrial

(*) Luiz Marinho é ministro do Trabalho e Emprego.

Pedras no caminho dos fundos de pensão

(*) Paulo Mente é economista, ex-presidente da Associação Brasileira dos Fundos de Pensão Fechados (Abrapp) e diretor da Assistans Consultoria Atuarial.

Porque a taxa de juros é tão alta no Brasil

(*) André de Melo Modenesi é professor do Ibmec e pesquisador do IE/UFRJ. Autor de "Regimes Monetários: teoria e a experiência do real" (Manole).

Engodos

(*) Suelly Caldas é jornalista.

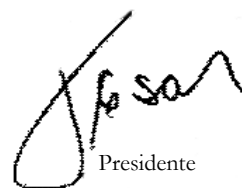
ESTUDOS:

Cenários para a relação dívida pública/PIB: simulações e perspectivas de redução da carga tributária e da relação gasto corrente/PIB

(*) Fábio Giambiagi é técnico do BNDES, cedido ao IPEA.

Considerações sobre a política de reajuste de benefícios da Previdência Social

(*) Nota técnica da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.



Presidente

A proposta da Fipe para reforma da Previdência

Por Paulo César de Souza (*)

São muitas as propostas de reforma da Previdência.

Há as do analista fiscal Fábio Giambiagi, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA, do ministro Paulo Bernardo (falta-lhe autoridade moral), da Associação Nacional de Previdência Privada (dos planos privados de bancos e seguradoras).

Deve existir a do PSDB e do PFL para prejudicar ainda mais os interesses dos servidores e dos trabalhadores e favorecer bancos e seguradoras.

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio-SP) contratou estudo à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo (USP) sobre a previdência social no Brasil e as propostas para sua reforma urgente.

Acredito que o direito do trabalhador virou verdadeira mercadoria nas mãos de patrões insensíveis.

A proposta da Fecomércio-SP, como não podia deixar de ser, foi amplamente divulgada pela mídia, acreditando que a situação da Previdência é de insolvência. Pode até não ser, mas dispomos de dados que elevam para R\$ 350 bilhões as perdas na era Lula. Como a corrupção, desmando, incompetência e falta de compostura não pegam em Lula, também o rombo da Previdência, por enquanto, passa longe dele.

A Fipe deve ter recebido uma boa bolada pelo *trabalho*, mas sua imagem pública, antes tão decantada, sai bastante arranhada desse episódio onde, nitidamente, a Fundação cumpriu apenas as ordens do patrão.

Difícil imaginar que tantas meias-verdades, mentiras, erros e omissões estejam tão flagrantemente presentes numa obra da Fipe. A tradição da entidade foi para o espaço (cuidado para não trombar com o presidente Lula).

Vamos a alguns exemplos:

- estudo diz que o déficit da previdência social é de 2,1% do PIB, ou seja, R\$ 36,4 bilhões. Entretanto, não faz a menor menção aos elevados patamares de sonegação fiscal que, na área do comércio, ultrapassa os 40% (quarenta por cento);

- todos os benefícios são considerados como previdenciários, não fazendo qualquer referência aos benefícios assistenciais, que não têm praticamente nenhum caráter contributivo, conforme preceitua o artigo 201 da Constituição Federal;

- compara grandezas diferentes. O valor médio das aposentadorias do setor público é bem superior ao dos aposentados do INSS. Entretanto, não há nenhuma citação de que os servidores públicos, cujo ingresso é mediante concurso público, pagam contribuição previdenciária sobre o total da remuneração, envolvendo, ao mesmo tempo, previdência básica e previdência complementar. Mais ainda, a contribuição deve ser recolhida de imediato ao Tesouro Nacional, o que nem sempre ocorre com o setor privado, onde a apropriação indébita também é uma prática.

- as funções exercidas pelos servidores são de grande complexidade e responsabilidade, em áreas que exigem permanente atualização pois se concentram em atividades de normatização, regulação, controle, fiscalização e outras de fundamental importância para a sociedade brasileira. Cargos dessa natureza, cujo preenchimento exige qualificações muito especiais, têm necessariamente remuneração acima da média, no Brasil e em qualquer

país do mundo. Caso contrário, não conseguiria o Serviço Público selecionar os talentos que possui no passado e no presente;

- a comparação entre proventos deveria ser feita entre as médias dos servidores e dos beneficiários dos fundos fechados de previdência complementar (Previ, Funcep, Petros e diversos outros no âmbito regional). As contribuições que esses aposentados pagam (previdência básica + previdência complementar) correspondem às que recolhem os servidores públicos;

- aliás, o servidor que paga religiosamente sua contribuição, ao se aposentar continua a pagar, fruto da infame cobrança estabelecida pela reforma do Lula, a partir de 2004, que levou o Brasil a ser o único país do mundo que cobra previdência de inativo;

- outra grave comparação é sobre os déficits do regime geral e do regime próprio do servidor. Enquanto no primeiro o valor do déficit é a diferença entre o total da arrecadação (contribuição do trabalhador + contribuição da empresa) e o total dos benefícios pagos, no caso dos servidores a diferença é entre o total da contribuição dos servidores e o valor da despesa com aposentadorias e pensões. Uma comparação vesga, incompatível com uma entidade do porte da Fipe. Registre-se, a propósito, que no regime geral a contribuição da patrocinador é cerca de 3 vezes maior que a do trabalhador.

Outras incongruências do estudo poderiam, ainda, ser levantadas, mas essas bastam para esclarecer o desconhecimento revelado pelo grupo sobre previdência. Parecem, aprendizes, neófitos na matéria, interessados tão somente em atender aos desejos dos patrões, no caso a Fecomércio-SP.

A propósito, recentemente, com pompa e circunstância, a Fecomércio lançou seu fundo fechado de previdência complementar. O dia seguinte revelou que o fundo alcança apenas o “andar de cima”, ou seja, os empresários e dirigentes do comércio. Empregado não entra: é o “apartheid previdenciário”, patrocinado pelos empregadores que se intitulam “defensores da Pátria”.

Pobre Pátria, pobre Fipe !...

Que a Previdência vá precisar de uma 3ª reforma, no próximo governo, não tenho a menor dúvida, mesmo porque transito há 30 por esta estrada.

Causa espanto que os candidatos não falem sobre o assunto que é explosivo. Mexem com jovens e velhos, que votam. O atual Presidente está com cara de paisagem, depois do fracasso de 2ª reforma, que pôs de joelhos trabalhadores e servidores, expulsou Heloisa Helena e outros do PT, taxou inativos, prometeu que seria a solução de caixa da Previdência e não foi, pelo contrário, está deixando um rombo de R\$ 350 bilhões. Um dos candidatos da Oposição, do PSDB/PF, não tem posição, pois a posição é dos seus financiadores, banqueiros e seguradores, o tal mercado. Uma postura lamentável.

A situação da Previdência é crítica e as alternativas de solução são dramáticas. O PT tem tudo a ver com isso. A solução neoliberal não é solução, será o caos.

(*) Paulo César de Souza é vice presidente da Associação Nacional dos Servidores

A fiscalização dos fundos de pensão

Nelson Machado e Adacir Reis (*)

O sistema previdenciário brasileiro é integrado, em linhas gerais, pelo regime geral de previdência social (INSS), regimes próprios de previdência dos servidores públicos e pela previdência complementar, na qual se inserem os fundos de pensão. Fundo de pensão é uma poupança privada, capitalizada, de longo prazo, destinada ao pagamento de benefícios previdenciários para os seus participantes. Ao Estado compete as atribuições de fiscalização, licenciamento prévio e regulação. A Secretaria de Previdência Complementar, órgão do Ministério da Previdência Social, tem fortalecido a fiscalização dos fundos de pensão: ampliou seu quadro de servidores, de 23 para 102 auditores, e criou a fiscalização indireta, destinada a receber e criticar os dados sobre investimentos, contábeis e atuariais.

A SPC desenvolveu a sistemática da supervisão contínua, pela qual todos os fundos devem estar permanentemente sob a vigilância oficial, e não mais de quando em quando. A partir de um projeto concebido em 2003, construiu-se um novo sistema oficial de monitoramento dos investimentos, recebendo boa parte das informações diretamente das instâncias do sistema financeiro. A SPC mudou o enfoque da fiscalização, passando a olhar os aspectos de gerenciamento de riscos, em relação aos investimentos ou às obrigações previdenciárias. A penalidade aplicada por irregularidades passou a recair sobre a pessoa física do dirigente, e não mais sobre o fundo de pensão. Fruto da reestruturação da fiscalização, em 2005 foram autuados 148 dirigentes ou ex-dirigentes de fundos de pensão, alguns inabilitados, de maneira inédita, por dez anos. Como deve ocorrer com toda investigação criteriosa, que envolve aparato de inteligência, as ações da SPC têm sido desenvolvidas com energia, mas sem sensacionalismo.

A secretaria não tem se esquivado de adotar medidas corajosas, como intervenções e liquidações, nos casos que destoam do quadro geral de boa gestão do sistema e que resultam de equívocos históricos na administração de planos previdenciários. Só não tem sido possível fiscalizar mais, e de forma mais rápida, porque a medida provisória 233, editada em 2004 para criar um órgão autárquico, com orçamento próprio e quadro de servidores estáveis e especializados, lamentavelmente não foi aprovada pelo Senado. Por questões meramente político-partidárias, perdeu-se a oportunidade histórica

de ter uma estrutura de supervisão mais robusta.

A SPC tem estimulado a adoção de plataformas eletrônicas (“mercado de telas”) para as negociações de títulos e valores mobiliários. Comprar e vender papéis, como títulos públicos, certificados de depósitos bancários ou debêntures, por um sistema informatizado semelhante a um pregão eletrônico, é medida salutar para dar maior transparência às operações financeiras.

As atribuições dos membros do conselho deliberativo e do conselho fiscal dos fundos de pensão foram ampliadas. Dessa forma, há atualmente em curso a adoção de um sistema de freios e contrapesos no interior da fundação, exigindo-se dos dirigentes maior capacidade técnica. O leitor que entrar no site do ministério encontrará o “Guia do Participante”, que oferece dicas para o participante acompanhar mais de perto a gestão de seu fundo de pensão. O leitor encontrará também a Instrução SPC 07/05, tratando de exigências para que o fundo divulgue aos participantes informações sobre a saúde financeira e atuarial dos planos de benefícios. Se no passado, no campo da licença prévia, o exame de pedidos de alteração de estatutos, regulamentos e de novos planos de benefícios arrastava-se na SPC por mais de dois anos, hoje é feito em menos de um mês.

O Conselho de Gestão da Previdência Complementar, órgão colegiado de regulação, foi fortalecido e tem se dedicado a oferecer um ambiente de estabilidade de regras, destacando-se o disciplinamento da portabilidade e o Cadastro Nacional de Planos de Benefícios. Criou-se um novo regime tributário, estimulando a poupança de longo prazo. A previdência associativa começa a produzir resultados. Trata-se de um processo evolutivo, que conta com os esforços oficiais e de diversos atores sociais. Hoje, os fundos de pensão estão melhores e maiores do que ontem. Amanhã, terão que estar melhores e maiores do que hoje.

() Nelson Machado, 58, é ministro de Estado da Previdência Social; Adacir Reis, 37, é o secretário de Previdência Complementar. Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 23 de maio de 2006.*

Ações positivas

Valdir Moysés Simão ()*

Para cumprir a determinação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de melhorar o atendimento aos segurados da Previdência Social, adotamos como primeira ação ampliar o horário de atendimento, que passou de seis para dez horas diárias em 66% das 1.197 agências. Isso levou a um aumento de 25% das pessoas atendidas.

Outra ação foi contratar peritos médicos, acabando com a terceirização. Isso permitiu maior controle do número de perícias e melhor gerenciamento da concessão de benefícios. Em 2005 nomeamos 1.500 peritos, e até junho serão mais 750. Contratamos 1.700 técnicos e 650 analistas e investimos R\$ 22,7 milhões em modernização, comprando 31 mil equipamentos. Adotamos o Programa de Gestão do Atendimento, para aprimorar a capacitação do dos funcionários.

Começamos um projeto piloto na Bahia para marcação de perícia médica pela central de atendimento, e estendemos o serviço para a Grande São Paulo. O segurado pode agendar perícia médica sem sair de casa. O PrevFone recebe 1,5 milhão de ligações mensais, e o projeto será estendido a todo o país.

Outro canal de acesso em que estamos investindo é a internet. No site www.previdencia.gov.br pode-se marcar exames periciais, fazer inscrição no INSS, calcular o valor da aposentadoria, etc. Como o acesso a internet ainda é restrito no país, firmamos parceria com o Banco do Brasil, que tem 1.580 telecentros, e os 22 Centros de Inclusão Digital na Baixada Fluminense proporcionam acesso gratuito.

Essas e outras ações vão tirar o cidadão da fila. Ainda há dificuldades em determinadas unidades, mas estamos identificando problemas e priorizando soluções. Durante anos, a prática foi restringir o acesso, mediante distribuição de senhas; os segurados que não são atendidos voltam no dia seguinte mais cedo, até de madrugada. Esse círculo vicioso começa a ser rompido.

() Valdir Moysés Simão é presidente do INSS. Artigo publicado no Jornal "O GLOBO" em 08 de maio de 2006.*

A percepção da crise atual é bem-vinda. Perdidas as últimas vestais, possam ser extraídas lições desse “mar de lama” e criados mecanismos que aperfeiçoem as instituições. Neste contexto, a sociedade deve voltar os olhos para a advocacia pública. Não por menos, dia desses, certo líder da oposição sinalizava com dar mais poderes à AGU em resposta à corrupção. Responsável pela defesa do patrimônio público e pela recuperação e economia de bilhões de reais, a Advocacia-Geral da União está presente nos momentos fundamentais da atividade governamental, da arrecadação de receitas à efetivação das políticas públicas, representando o país também no plano internacional.

Prestando consultoria e assessoramento ao Executivo, faz-se presente em todos os ministérios, controlando a juridicidade dos atos da administração. Tal atividade, desenvolvida sob condições adequadas, pode reduzir sensivelmente os desvios na atividade pública.

Criada pela CF/88 a partir de uma das costelas do Ministério Público Federal, com vistas principalmente a resolver o bifrontismo que consistia na atuação daquele órgão como advogado da sociedade, sendo-o ao mesmo tempo do Estado, à AGU, por receio de que pudesse vir a se tornar tão “ameaçadora” quanto o Ministério Público, foi recusada a necessária autonomia. A quem amedronta, afinal, uma advocacia de Estado atuante e independente?

Embora não expressamente concedida a necessária autonomia, a AGU, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública, não foi inserida em nenhum dos Poderes tradicionais, sendo disciplinada em capítulo próprio do título “Da organização dos Poderes”, na Constituição, o que permitiu fosse identificado nas funções essenciais à Justiça novo centro do poder estatal.

É certo que nem o Ministério Público nem a AGU são integradas por seres superiores. Estão sujeitas às mesmas vicissitudes de outras instituições. A forma de seleção de seus quadros, por rigorosos concursos públicos de provas e de títulos, permite, contudo, o ingresso de cidadãos não apenas objetivamente qualificados como simpáticos às mais diversas causas, o que as torna, a princípio, menos propícias a aparelhamentos e práticas clientelistas.

A lei permite, entretanto, que as funções mais elevadas da AGU possam ser exercidas por pessoas estranhas aos seus quadros e, às vezes, ao próprio serviço público, dos quais sequer exige sejam advogados. Há inúmeros cargos de livre nomeação, outro grande

problema associado a uma visão patrimonialista de Estado, na mesma senda das pretensões de eliminar o concurso como única forma de ingresso no serviço público compatível com o ideal republicano.

Importante considerar que a existência de servidores estáveis, admitidos por concurso público específico, consagra o modelo legal-burocrático que corresponde à superação do Estado patrimonialista -solo fértil à corrupção-, com tudo aquilo que implica (nepotismo, clientelismo, apadrinhamentos etc.).

Não por menos, acabar com o serviço público assim integrado constitui crime contra a República, tanto quanto eleger os servidores públicos como culpados pelos males do país ou legar à iniciativa privada o papel fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A dupla vinculação das consultorias jurídicas dos ministérios é outro fator que favorece a interferência política. Atualmente, a AGU tem por chefe alguém que tem insistido na natureza eminentemente técnica das atribuições da instituição, o que diminui tentativas de ingerência e de cooptação por interesses políticos menores. Essa situação, contudo, não se encontra assegurada, tanto mais porque não se exige sequer a participação do Senado no processo de escolha do advogado-geral, o que se faz urgente e necessário.

O aperfeiçoamento da AGU, tornando-a apta a um controle de juridicidade efetivo, não tem por pretensão, portanto, cercear a discricionariedade dos governantes, mas aceitar a existência de limitações previamente estabelecidas pela mesma vontade democrática e que, como lembrado pela Presidente do STF, “não há autoridade dotada de poderes ilimitados nem imune à devida fiscalização, controle e responsabilização”.

Dessa forma, o aperfeiçoamento da AGU poderá se constituir numa contribuição-chave para que as crises sejam menos sistêmicas e que o Estado, independentemente do tamanho que tenha, seja ético e forte o suficiente para impedir que grupos de interesse dele se assenhorem.

() José Wanderley Kozima, 40, mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, é o presidente da Ananni (Associação Nacional dos Advogados da União). Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 29 de maio de 2006.*

A portaria da PGFN e o protesto da dívida ativa

Arthur Salibe e Tatiane dos Santos Piscitelli (*)

Em 7 de abril de 2006, foi publicada a Portaria nº 321, que estabelece a possibilidade de as certidões da dívida ativa da União serem levadas a protesto antes do ajuizamento da execução fiscal. Segundo determina o artigo 1º da referida portaria, trata-se de faculdade da União, especialmente no que concerne às dívidas cujos valores não ultrapassem R\$ 10 mil. Pretendeu a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), sem qualquer respaldo legal, fazer interessante silogismo: (1) protesto dirige-se a provar a inadimplência e descumprimento de obrigação fundada em títulos; (2) a certidão da dívida ativa é um título executivo extrajudicial; (3) logo, o débito inscrito na dívida ativa poderá ser objeto de protesto.

O equívoco desse raciocínio está em considerar que a expressão “obrigação fundada em títulos” alberga a certidão da dívida ativa. Ora, a finalidade do protesto no direito privado não pode ser transplantada para o direito tributário. No direito privado, o protesto é condição para que o credor seja constituído em mora e para conferir publicidade à insolvência do devedor. Já no direito tributário, tal providência não é necessária por três motivos bastante claros: (1) o prazo para pagamento da obrigação tributária está previsto em atos normativos e, portanto, a mora estará automaticamente configurada ao se verificar o não-cumprimento do dever dentro do prazo pré-estabelecido; (2) a dívida tributária não necessita do protesto para que seja conhecida por terceiros; (3) o Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece normas gerais sobre direito tributário, somente admite o protesto, ainda assim sob a forma judicial, como meio para interromper a prescrição da ação de execução fiscal (artigo 174, parágrafo único, inciso II da legislação).

De outro lado, as autoridades administrativas possuem instrumentos hábeis para fazer valer suas pretensões: após a constituição do crédito tributário e a verificação do inadimplemento do sujeito passivo, o débito deverá ser inscrito na dívida ativa, para posterior exigência judicial, o que será feito no bojo da execução fiscal. Portanto, é evidente o absoluto descompasso entre o protesto e a exigência de débitos tributários. Sendo a certidão da dívida ativa

objeto de protesto, como consequência prática, o sujeito passivo terá negado acesso a todo e qualquer tipo de crédito financeiro e, dessa forma, dificilmente terá êxito em dar continuidade aos seus negócios. Diante da escolha que irá se colocar ao contribuinte (encerrar as atividades ou pagar o débito), é bastante provável que eleja a segunda opção, fato que demonstra nítido constrangimento para o pagamento do tributo, já rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em situações análogas (vide Súmula nº 323).

Vale lembrar que esse objetivo é absolutamente contraditório com a disciplina moderna do direito das empresas. O que se pretende atualmente é viabilizar a recuperação da pessoa jurídica e não dificultá-la. Inclusive, o CTN foi recentemente modificado pela Lei Complementar nº 118, de 2005, que institui normas de flexibilização da responsabilidade tributária, visando à preservação da empresa e, assim, conferindo relevo à sua função social. A portaria da Fazenda Nacional atua em sentido oposto: ao levar a protesto as dívidas tributárias restringe as atividades econômicas da empresa e ignora qualquer função social inerente àquelas atividades, além de ofender o princípio da legalidade. Toda e qualquer forma de exigência do crédito tributário deve estar expressa na lei.

Além de o protesto não ser o instrumento adequado para a cobrança de tributos - já que se direciona exclusivamente às relações de direito privado, o que, por si só, já bastaria para afastar sua utilização -, inexistente qualquer previsão legal nesse sentido e o único objetivo do poder público é constranger o sujeito passivo a pagar o débito. Dessa forma, a Portaria nº 321 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional extrapola sua competência e, assim, deve ser revista em todos os seus termos.

() Arthur Salibe e Tatiane dos Santos Piscitelli são advogados associados da área tributária do escritório Pinheiro Neto Advogados. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÓMICO” em 29 de maio de 2006.*

A Super - Receita e o contribuinte

Antônio Carlos Rodrigues do Amaral ()*

É inadiável haver menos burocracia e incidência tributária mais justa. Em recente audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, tivemos a oportunidade de apresentar, em nome da OAB-SP, um rol de emendas a favor do cidadão e do contribuinte. A Super-Receita, fusão da arrecadação de tributos federais e contribuições previdenciárias, surge como o “grande irmão” no cenário de um Estado antes previdencialista e que agora, no plano das relações fiscais, mais se assemelha a um malfeitor.

O contribuinte honesto é maltratado e, com uma esmagadora carga tributária e inúmeras obrigações acessórias, fomenta-se ainda mais a informalidade. Quem nada declara e tudo sonega não corre o risco de ser cobrado duas vezes nem está submetido a uma miríade de controles burocráticos custosos, repetitivos e incoerentes: uma enxurrada infernal de papelório que é uma epopéia kafkaniana à opressão burocrática.

Se a fusão dos órgãos do Fisco e da Previdência deverá trazer mais eficiência administrativa (e isso deve ser condição sine qua non para a Super-Receita, pois se não gerar menos custos ao Estado será apenas um mastodonte burocrático), é imprescindível que salvaguardas sejam feitas aos cidadãos, que convivem com microdireitos ante um poder tributário despótico e avassalador, fiscalização muitas vezes arbitrária e prestação de serviços precária, quando não inexistente.

Parece incrível, mas no projeto de lei da Super-Receita não há dispositivos diretamente voltados a proteger o cidadão ou melhorar as relações Fisco-contribuinte. Ao contrário, com mão-de-gato pretende-se dar guarida a pretensões execráveis, como o protesto de títulos de dívida ativa do contribuinte, para coagir vexatoriamente o eventual devedor (muitas vezes de tributos já pagos!) e onerá-lo com custas de cartórios de protestos. É mais uma medida em prol do País-atraso e do Brasil cartorial.

É imprescindível elevar a temperatura democrática do País e os níveis de relação Fisco-contribuinte. As emendas propostas pela OAB-SP são medidas simples e razoáveis, mas indispensáveis para barrar o arbítrio e a sanha arrecadadora contra cidadãos honestos e trabalhadores. Em nada protegem o sonegador, mas, pelo contrário, representam um mínimo de proteção ao contribuinte e trilham o caminho de políticas tributárias consistentes e harmônicas para incentivar o trabalho formal.

Sem dúvida, minimizar a burocracia e tornar a incidência tributária mais justa e razoável é inadiável. Ninguém mais investe no País sem incentivos fiscais. Todos lutam por zonas francas e isenções, até porque se todos pagarem tudo o que é cobrado pouco sobrá

para investimentos, para o desenvolvimento científico e tecnológico e para a educação e qualificação de mão-de-obra.

Além do que há corrosiva competição com a informalidade e a produção tributariamente desonerada. Ademais, o cidadão teme o Estado, convive com a incerteza e o injusto receio de ser alcançado por dívidas tributárias – reais ou inexistentes – e acuado pela indesejável e acentuada criminalização das condutas fiscais. Todos são postos no pote comum da sonegação. De suposto devedor (às vezes de débito nenhum!), o cidadão passa a ser tratado como reles criminoso. Enquanto isso, os corruptos, sonegadores e verdadeiros criminosos riem, quando não fazem escárnios dançantes de nós, os honestos.

Há que se prever horário integral de atendimento ao cidadão pela Receita Federal e pela Previdência. Eliminar despesas odiosas e cartoriais como autenticação de cópias xerográficas e vedar de vez a maliciosa e abjeta pretensão de se protestar títulos da dívida ativa. Ampliar a independência dos conselhos de contribuintes e consolidar medidas de garantia ao cidadão nos processos administrativos. Limitar prazos de fiscalização, que se estendem indefinidamente. Proibir a inscrição e execução fiscal de dívidas que o cidadão não tem nem idéia de que possam existir (e que, de fato, muitas vezes inexistem mesmo!). Revogar multas administrativas incompatíveis com o estado democrático de direito, como a incidente na distribuição de lucros por empresas com dívida tributária “não garantida”, que, aliás, já foi julgada inconstitucional em mandado de segurança coletivo que impetramos em nome da OAB-SP. Vedar a repetição de controles burocráticos, consolidar regulamentos e declarações fiscais, além de prever anterioridade de 90 dias para a sua implementação.

Estas são, em resumo, algumas das medidas de salvaguarda que apresentamos ao Senado em prol do cidadão e do País.

É preciso desarmar burocraticamente o Estado e o Fisco brasileiro. Fomentar o trabalho honesto e produtivo, dar guarida às camadas mais pobres e desprotegidas, não apenas criando novos postos de trabalho, mas também mantendo os empregos atuais. Isso é impostergável para crescer com justiça social de fato, construir um país melhor e buscar o lugar de direito do Brasil no cenário mundial.

() Antônio Carlos Rodrigues do Amaral é advogado, professor de Direito Constitucional da Universidade Mackenzie. Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 30 de maio de 2006.*

As contas públicas vão para o espaço

Hélio Zylberstajn (*)

Ficamos todos surpresos com a aposentadoria do sr. Marcos Pontes, nosso astronauta. Aos 43 anos, tendo completado 30 anos de tempo de serviço, pediu reforma da Aeronáutica. É mais um aposentado precoce, entre os milhões de casos semelhantes ao seu. No Brasil, as pessoas aposentam-se muito cedo e o número de inativos cresce mais rapidamente que o de contribuintes. Gastamos 12% do Produto Interno Bruto (PIB) com benefícios previdenciários e arrecadamos apenas 7%. E o buraco cresce, sobrecarregando as contas públicas.

O caso do sr. Marcos Pontes é uma espécie de símbolo negativo da crise da Previdência Social, pois expõe claramente as inconsistências do nosso sistema. Há duas inconsistências na aposentadoria do nosso astronauta. Uma delas é o desequilíbrio entre contribuições e benefícios. O sr. Marcos Pontes contou 30 anos de serviço, mas sua expectativa de vida é de mais 35 ou 40 anos. Durante esses anos, terá um benefício igual ao seu último salário. Quando os colegas da ativa tiverem algum aumento, seu benefício será reajustado nas mesmas bases. Portanto, receberá dos cofres públicos uma quantia muito maior do que as suas contribuições. Não é difícil perceber o desequilíbrio. A segunda inconsistência é o fato de que, apesar de solicitar a aposentadoria, o astronauta continuará trabalhando como consultor e conferencista autônomo. Onde está o problema?

Há no mundo dois sistemas de aposentadorias. No primeiro deles, de capitalização, os indivíduos poupam em contas individuais e suas contribuições acumulam rendimentos até a data da aposentadoria. O valor do benefício dependerá de quanto foi acumulado e da expectativa de sobrevivência após a aposentadoria. É um sistema financiado pela capacidade de cada indivíduo poupar para si mesmo durante sua vida produtiva. Incentiva o adiamento da aposentadoria. O benefício de quem se aposentar cedo será pequeno porque não terá acumulado muito. É cada um por si, logo, cada um tenta acumular o mais possível. A lógica baseia-se no individualismo.

No segundo regime, de repartição, todos contribuem para um fundo público que o Estado reparte entre os inativos. Funciona a partir da solidariedade entre as gerações. Os ativos de hoje pagam as aposentadorias dos inativos (os ativos de ontem). O Estado promete que, quando chegar a vez dos atuais ativos, os futuros trabalhadores pagarão suas aposentadorias. Gerações se sucedem e a regra da solidariedade sustenta o modelo. Quando os inativos perdem a capacidade de trabalho (seja por idade, doença ou invali-

dez), retiram-se do mercado e são sustentados pelos ativos. Nesse sistema há dois tipos de participantes: os ativos e os inativos.

O sistema de capitalização cria incentivos para a poupança, enquanto o regime de repartição divide os riscos da incapacidade para o trabalho entre todos os trabalhadores. A maioria dos países prefere o regime de repartição, pelo menos nos seus sistemas básicos de aposentadoria. Compartilhar riscos coletivamente e solidariamente parece ser mais prioritário do que promover a poupança individual, em todo o mundo.

O Brasil também adota o sistema de repartição, tanto no INSS quanto no funcionalismo público. Mas nosso país não segue a sua lógica, a solidariedade. Aqui, assim como o astronauta, muitas pessoas se aposentam e continuam a trabalhar. São inativos ativos. A permissão de se aposentar e continuar a trabalhar viola os princípios em que se baseia o modelo de repartição. Embora absolutamente legal, a concessão da aposentadoria ao sr. Marcos Pontes não faz nenhum sentido.

Poderíamos pensar em exigir dos que se aposentam um compromisso de não mais trabalhar. Mas seria muito complicado controlar o cumprimento dessa regra. Por essa razão, sistemas de repartição adotam a idade mínima: os indivíduos somente se aposentam quando atingem uma idade na qual sua capacidade de trabalho está reduzida. Em geral, é aos 65 anos, mas muitos países a estão elevando para 67 por causa do aumento da expectativa de vida.

Se houvesse uma idade mínima para a aposentadoria no Brasil, não haveria casos como o do nosso astronauta. Pessoas com capacidade de trabalho seriam impedidas de receber benefícios previdenciários. O sistema adquiriria a disciplina e lógica que hoje lhe falta e as contas da Previdência Social não iriam para o espaço.

() Hélio Zylberstajn, professor da FEA/USP, é pesquisador da Fipe. Artigo publicado no Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO" em 03 de junho de 2006.*

As instituições em frangalhos

Ives Gandra Silveira Martins (*)

O ano de 2006 tem reservado ao povo brasileiro a triste descoberta de que a ordem jurídica só deve ser respeitada pelo povo. Há determinados segmentos da sociedade (políticos, “sem terra”, marginais etc.) que têm o seu próprio ordenamento, sem qualquer necessidade de se incomodar em respeitar a Constituição Federal e as leis civis e penais, pois se constituem em “elite” acima da lei.

A primeira destas “elites”, que tem tratamento preferencial, no atual modelo jurídico brasileiro, em relação aos cidadãos, obrigados a obedecer a lei, é indiscutivelmente constituída pela classe dos políticos e dos amigos do rei.

Todos os escândalos revelados, diariamente, pelas CPIs e meios de comunicação, não levaram ninguém à prisão temporária, tendo o correto Procurador-Geral de República, depois de um árduo trabalho de investigação, conseguido apenas denunciar 40 das centenas de pessoas envolvidas, em face dos inúmeros obstáculos colocados pelos detentores do poder às suas investigações.

Todo o dinheiro que circulou entre parlamentares, dirigentes de partidos políticos da situação, empresários e beneficiários de polpidos contratos do governo, que não era do conhecimento nem da Receita Federal, nem da Justiça Eleitoral, está sendo esquecido. Tal misteriosa fortuna surrupiada de conhecimento das autoridades é, muitas vezes, insuficientemente citada e tida como decorrente de “pequenos desvios”, “incorrecções da contabilidade”, “pecadilhos a serem perdoados”, nada obstante tudo isto revelar que os tributos arrecadados de todos os brasileiros foram malbaratados. Ninguém foi preso, todos continuam pleiteando cargos, benesses e novos mandatos. A Câmara dos Deputados inocentou-os, ao desmoralizar, por inteiro, sua Comissão de Ética. Estão, pois, acima das leis. São intocáveis. Os órgãos de repressão não devem atingi-los, pois são parte deles.

Os sem-terra constituem a outra “elite”. Invadem terras públicas e privadas, prédios do governo e da sociedade, destroem pesquisas científicas, violentam duramente a Constituição e o Código Civil e, embora suas ações sejam enquadráveis no Código Penal, não sofrem nada. Ao contrário, seus líderes –que não passaram pelo teste das urnas- declaram que, enquanto o governo não se subordinar a eles, continuarão destruindo as instituições.

E o governo, que não controla os seus próprios partidários ou aliados, muitos profundamente envolvidos em corrupção, peculato, sonegação, concussão etc., acaricia tais movimentos, adulando-os,

incentivando-os, considerando que eles podem fazer o que quizerem, pois estão acima da lei.

O comportamento frouxo do governo é o maior estímulo ao fortalecimento destes bandos de marginais, pois estão colocados à margem do Direito. De rigor, eles são a lei. No melhor estilo de Luiz XIV, que disse: “L’Etat c’est moi”, dizem “La loi c’est moi”.

O crime organizado é outra “elite” postada acima dos seguidores da Constituição. Praticam as mesmas violências que os outros grupos, apenas sem pudor e sem preocupação de justificar suas ações por defesa de pretensos e inexistentes ideais.

Hoje, são fortes e mais fortes do que as polícias governamentais, ao ponto de darem-se ao luxo de colocar em pânico uma cidade como São Paulo só para demonstrar sua força, a pretexto de exigir dos governos mais conforto e lazer nos estabelecimentos prisionais, à custa de assassinatos. É uma elite de estupradores da Constituição, não diferente da segunda ou da primeira categoria de pessoas, que se consideram acima de qualquer suspeita ou do ordenamento legal.

Neste quadro, é de se compreender o desalento da população. Sem governo e pertencendo à classe daqueles que, se não obedecerem à lei, serão punidos, os cidadãos vêm desconsolados, as instituições se desfigurarem, não sabendo a quem recorrer, pois o próprio Poder Judiciário de há muito deixou de ofertar a segurança jurídica necessária, nele incluída a própria Suprema Corte.

As decisões dos Tribunais Superiores ou dos magistrados, em que suas turmas acertam tanto quanto erram, não permitem hoje dizer que o STF e STJ tenham uma doutrina consolidada sobre nenhum dos grandes temas do direito. A todo momento modificam suas decisões, nada obstante o elevado nível de capacitação técnica e de idoneidade moral que ostentam os magistrados que os integram.

Resta a nós, pobres mortais, cidadãos do povo, constatar que, infelizmente, no Brasil as instituições estão em frangalhos.

() Ives Gandra Silveira Martins é Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIFMU, UNIFIEO. Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 21 de junho de 2006.*

Carga tributária e investimento público

Clóvis Panzarini (*)

É impróprio amaldiçoar a magnitude de nossa carga tributária, pois ela é mera consequência do tamanho do Estado brasileiro. De fato, qualquer governo responsável deve arrecadar o montante necessário para suportar as suas despesas e, quando o setor público é mastodôntico, a carga tributária também o será.

Se o Estado brasileiro custa 38% do produto interno bruto (PIB), é ingenuidade imaginar que a sociedade deva pagar menos tributos do que isso. Na realidade, o setor público, consideradas as despesas de juros, custou em 2005 mais que 38% do PIB, pois o estoque da dívida aumentou R\$ 141 bilhões naquele ano.

Já faz parte do passado a tola percepção de que o governo detém o poder mágico de criar riquezas e gastar de forma ilimitada. Do querosene do Aerolula ao salário do vereador, nós, os contribuintes, temos de pagar, por meio dos impostos, cada centavo que o governo gasta, pois não existe almoço gratuito.

A farra fiscal acabou e o garçom trouxe a conta da dívida pública, cujo montante já supera R\$ 1 trilhão. Ela cresce continuamente, porque o superávit primário - que representa a 'poupança' do governo para honrar o serviço da dívida - não é suficiente sequer para pagar os juros. O superávit primário médio nos três primeiros anos do governo Lula equivaliu a 4,56% do PIB, o que resultou em déficit nominal médio - o que faltou para honrar a dívida plenamente - de 3,66% do PIB. Enquanto o déficit nominal (receita total menos despesa total, inclusive juros) não for zerado, a dívida pública brasileira e a necessidade de receita para financiar os juros crescerão.

Recente estudo divulgado pelo economista Raul Velloso, especialista em contas públicas, mostra a evolução dos gastos do governo nos últimos dez anos. Os resultados são assustadores e ajudam a compreender por que a capacidade de investimento do setor público brasileiro é próxima de zero e a carga tributária brasileira, uma das mais altas do mundo, apesar de os serviços públicos oferecidos serem insuficientes e de péssima qualidade.

De acordo com esse estudo, nos últimos dez anos as despesas primárias do governo federal - que são as despesas correntes não-financeiras e não incluem os juros nem os investimentos - cresceram 77% acima da inflação, ou 5,87% ao ano. Considerados apenas os últimos três anos, isto é, de 2003 a 2005, a taxa de expansão das despesas primárias ficou 6,25% acima da inflação.

De outro lado, o investimento da União, vital para o crescimento do País, totalizou, nos primeiros três anos do governo Lula, R\$ 25,2 bilhões, 69% menor em termos reais do que o montante gasto no

triênio anterior, quando foram investidos R\$ 49,4 bilhões.

Considerados apenas os números de 2005, o governo federal arrecadou R\$ 404 bilhões de tributos e investiu pífios R\$ 10 bilhões, 2,47% daquele total, enquanto a rubrica 'outras despesas correntes', que é o balaio no qual cabem todos os desperdícios públicos, totalizou R\$ 55 bilhões.

O Estado gigante, devorador de receitas públicas, drena preciosos recursos do contribuinte e gasta quase tudo com pagamento de juros e custeio de sua pesada e ineficiente máquina pública. De cada R\$ 100 arrecadados pelo governo federal no ano passado, R\$ 97,53 foram gastos com despesas correntes como salários, Previdência Social e outros custeios e com pagamento de juros da dívida pública. Apenas R\$ 2,47 foram investidos em obras de infra-estrutura. É eloqüente o exemplo do estado de abandono de nossas estradas, que está impondo pesados custos ao setor produtivo brasileiro.

O custo de transporte da soja produzida em Mato Grosso até o porto de embarque para exportação, por exemplo, é de US\$ 62 por tonelada, que representam 26% da cotação internacional daquela commodity, enquanto nos Estados Unidos o custo de transporte é de US\$ 18, ou apenas 7,6% de sua cotação.

Essa diferença de US\$ 44 por tonelada, que é descontada da remuneração do agricultor nacional, representa o custo de nossa incapacidade de investir. A carga tributária não é o único entrave ao crescimento nacional.

A qualidade do gasto público também tem consequências funestas para o setor produtivo brasileiro. O governo não tem feito nada além de gambiarras, e qualquer ridícula operação tapaburacos é motivo de festa com direito a discurso do primeiro mandatário do País. Temos, pois, de repensar o tamanho do Estado brasileiro e a qualidade de seu gasto, se quisermos recuperar a capacidade de investimento do governo, reduzir a carga tributária e parar de celebrar operações tapa-buracos.

()Clóvis Panzarini, economista, ex-coordenador tributário da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, é sócio-diretor da CP Consultores Associados. Artigo publicado no Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO" em 08 de março de 2006.*

Conspiração externa contra a Previdência

J. Carlos de Assis (*)

Um relatório que acaba de ser divulgado pela OCDE elogia a política econômica do Governo brasileiro, mas adverte para o risco de perda de sua credibilidade perante os investidores internacionais por causa do risco fiscal representado pelos déficits da Previdência Social. Para quem não sabe, OCDE é Organização Européia para a Cooperação e o Desenvolvimento. É uma entidade que, pelo nome, deveria estar preocupada fundamentalmente com os problemas europeus, que são muitos. Não obstante, ela mete seu nariz na política previdenciária brasileira. A pergunta é: Por quê?

Darei uma resposta simples: existe uma comunidade internacional que pretende governar o mundo sob as regras neoliberais. Isso passa, essencialmente, pelo dogma do Estado mínimo, professado pelos conservadores europeus. O carro chefe dessa campanha foram os programas de privatização implementados em alguns países do Primeiro Mundo, como a Inglaterra, mas que se disseminaram, sobretudo, na América Latina, sob diferentes justificativas ideológicas. O passo seguinte foi a generalização de políticas fiscais e monetárias restritivas, sob o pretexto do combate à inflação.

O resultado das políticas neoliberais tem sido o alto desemprego, a marginalização social e a expansão da miséria. Contudo, não é razoável supor que se trata de um efeito deliberado. A questão é mais complexa. Se não for corretamente entendida, dificilmente o programa neoliberal poderá ser superado. O que os neoliberais propõem é a estabilidade a todo custo da moeda, e a liberdade absoluta do movimento de capitais. Infelizmente, esses são objetivos contraditórios. A liberdade dos capitais conduz à especulação cambial em escala global, e a especulação cambial conduz à instabilidade monetária.

É justamente aí que está o ponto chave da questão. Antes da avalanche neoliberal nos anos 80, era ponto pacífico na corrente central da economia, então dominada pelos keynesianos, que o câmbio deveria ser monitorado de alguma forma, e que os movimentos de capitais deveriam ser controlados. Isso perdurou pelo menos um quarto de século no pós-guerra. Foi chamado a Era de Ouro do capitalismo: uma prosperidade com estabilidade monetária permanente nos países industrializados avançados, que, de alguma forma, transbordou para muitos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

O câmbio flutuante e a liberdade cambial instituídos no marco da revolução neoliberal mergulharam o mundo em instabilidade. A forma como as classes dominantes reagiram a isso foi exigirem políticas monetárias e fiscais restritivas que lhes preservassem o patrimônio monetário e financeiro, mesmo que à custa da queda de renda dos outros. O que temos visto, desde então, inclusive na performance da União Européia, são sistemas econômicos virtualmente estagnados no circuito produtivo, com crescimento igual ou aquém do crescimento da população, em contrapartida de um crescente lucro financeiro.

O Brasil está nesse caminho suicida, a despeito de um tremendo potencial de crescimento. O que freia o crescimento é justamente a política monetária ultra-restritiva, com suas taxas de juros estratosféricas, e a política fiscal de geração de mega-superávits primários, pela qual retira-se dinheiro do sistema produtivo para ser esterilizado no over. Curiosamente, isso parece não bastar aos investidores internacionais representados pela OCDE. Querem mais. Querem liquidar também com nossa Previdência Social, depois de já terem liquidado com grande parte de nosso sistema produtivo público, vendido a preço de banana para alguns oportunistas internos e internacionais.

A Previdência Social brasileira, ao contrário do que sugere o relatório da OCDE, não corre nenhum risco de crise financeira. Nosso sistema de seguridade, criado pela Constituição de 88, é altamente superavitário. Nos três primeiros anos do Governo Lula, a receita do sistema de seguridade, considerando apenas as quatro principais fontes (INSS, Cofins, CLLL, CPMF), atingiu R\$ 648,3 bilhões de reais. Em contrapartida, a despesa com benefícios previdenciários, saúde e assistência social limitou-se a R\$ 490,3 bilhões. Cadê o déficit? Ao contrário, houve um superávit de mais de R\$ 150 bilhões. Se o Governo tem se apropriado de receita da seguridade para pagar juros é outro problema. A verdade verdadeira é que a seguridade é superavitária: o resto é roubo dos pobres para dar aos ricos!

(*) J. Carlos de Assis, economista e professor. Artigo publicado no Jornal "MONITOR MERCANTIL-SP" em 26 de maio de 2006.

Cortina de fumaça e aposentadoria compulsória

José Nilton Pandelot (*)

As chaminés dos navios de guerra expeliam ao ar espessa fumaça, na esperança de ocultar-se da artilharia inimiga. O recurso nem sempre funcionava, mas a acepção original da expressão de marinha “cortina de fumaça” passou a designar manobras, artifícios e artimanhas usadas na tentativa de encobrir determinado sujeito ou objeto que se pretendesse fazer passar despercebido. É lamentavelmente comum na política se adotarem atitudes e expedientes com o propósito de ocultar, despistar alguma pretensão inconfessável algumas vezes com habilidade eficiente; outras, com esperteza atabalhoada de Macunaíma.

O parlamento brasileiro tem debatido e rejeitado reiteradamente propostas de aumento da idade para a aposentadoria compulsória de membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Atualmente, tramita em Comissão Especial da Câmara dos Deputados a PEC 457 de 2005, que aumenta a possibilidade de permanência no serviço público de 70 para 75 anos de idade. Ao contrário das demais, a sugestão contida no relatório divulgado oficialmente no dia 24 deste mês modifica radicalmente o texto produzido no Senado. O relator do projeto, deputado federal João Castelo (PSDB/MA), fundado no argumento da não discriminação, sugere a idade de 75 anos para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos em geral, e não apenas para os membros da cúpula do Judiciário.

O aumento da expectativa de vida do brasileiro, que tende para a média de 72 anos, parece ser o principal argumento dos defensores da proposta. Não obstante a longevidade comprovada do homem comum, o Ministério do Planejamento divulga pesquisa na qual constata que o servidor público, ao contrário da maioria da população brasileira, tem vivido menos, isto é, em torno de 65 anos, e que o trabalhador público se aposenta por invalidez duas vezes mais que o trabalhador da iniciativa privada, por volta dos 51 anos. Esses números justificam outro mais extraordinário, que é o registro baixíssimo de aposentadorias aos 70 anos, revelando não haver procura nem interesse em permanecer no serviço público após o implemento das condições para a aposentadoria por idade. Assim, se o instituto da aposentadoria compulsória é destinado ao servidor público em geral, a proposta deveria contemplar a redução e não a ampliação do limite.

A suposta promoção da igualdade de direitos e oportunidades que a extensão da compulsória para os servidores em geral diz garantir esbarra também na total falta de estudo acerca da diversidade das carreiras do serviço público e do impacto que tal proposição poderia gerar nos seus respectivos integrantes o mesmo se diga do impacto nas contas da Previdência Pública. O deputado federal José Eduardo Cardozo (PT/SP) considerou a proposta não adequada às carreiras do serviço público em que predomina a atividade física no exercício da função. Nesses casos específicos, o avançar da idade torna-se um fator de diminuição do desempenho. A dilatação em mais cinco anos do prazo para a aposentadoria compulsória traria, do ponto de vista funcional e econômico, prejuízos e ineficiência a alguns setores do Estado. Esta é claramente a situação de determinados setores, como as Polícias, nos quais se requerem dos servidores, caso tivessem o interesse na permanência, além de habilidade intelectual, condição física acima da média para o

desempenho de atividades típicas de policiamento e investigação.

A proposta não tem melhor guarida na área de domínio intelectual, como pesquisa científica e magistério. Enquanto no ensino médio e fundamental se manteve a aposentadoria especial aos 25 anos de serviço, a demonstrar o desgaste dos profissionais submetidos a tal atividade e o desinteresse na permanência, os professores do ensino superior e os pesquisadores se afastam normalmente do serviço público para o setor privado em busca de melhores condições de pesquisa e de remuneração. Talvez mais facilmente aqui se encontre a explicação necessária para o fato de os servidores públicos de qualquer categoria ou carreira e suas entidades de classe não estarem interessados ou mobilizados contra ou a favor da PEC 457. A norma não os atinge, não beneficia, nem prejudica, ou seja, a proposta, na verdade, não os têm como destinatários.

A freqüência às salas das Comissões, seja durante o exame da proposta original, adstrita aos membros do Poder Judiciário, seja do novo texto, que estende a aposentadoria compulsória ao serviço público em geral, revela o público cativo deste tipo de discussão parlamentar. Magistrados de todas as áreas e alguns integrantes do Ministério Público e da carreira diplomática lotam os auditórios, dividindo-se em dois grupos de pressão. O primeiro grupo, mais numeroso, reúne em sua maioria representantes de juizes de primeiro grau, a base da magistratura; o segundo, de pouca representatividade numérica, traz uma frente composta de desembargadores e juizes de Tribunais, a considerada cúpula administrativa do Poder Judiciário. As tentativas de mudança constitucional da idade máxima da aposentadoria sempre tiveram o objetivo político de ampliar o tempo de permanência dos membros dos Tribunais nos cargos de cúpula, isto é, no poder, ainda que o argumento seja o de aproveitamento da experiência e do conhecimento de seus integrantes.

Caso prospere a proposta de aumento da idade para a aposentadoria compulsória, o Judiciário brasileiro sofrerá grandes prejuízos, uma vez que a evolução da jurisprudência depende da substituição natural e contínua dos ocupantes dos cargos nos Tribunais, sem contar o desestímulo na carreira dos magistrados de primeiro grau, pois a ascensão funcional seria demasiadamente dificultada. A transformação que a sociedade espera do Judiciário, o chamado choque de gestão judiciária, será mais rápida e eficiente à medida que se renovarem, pela sucessão paulatina de magistrados nos quadros de dirigentes dos Tribunais, o que se entende como administração pública das rotinas administrativo-procedimentais. O alongamento em mais cinco anos do exercício da judicatura administrativa na cúpula do Poder Judiciário impediria a renovação das técnicas de gerenciamento, necessárias para trazer a este Poder a celeridade e a dinamização de que necessita.

Neste contexto, percebe-se que a idade não deve ser analisada como fator estanque, e sim levando em conta todas as suas características e dimensões, bem como seu impacto sobre o exercício funcional em cada carreira do serviço público. Não há que se desmerecer a experiência e o conhecimento acumulado ao longo dos anos por parte daqueles mais antigos na magistratura, mas não se pode olvidar que o prolongamento da permanência no exercício da função de cúpula impede a revitalização da carreira pela redução do estímulo funcional à progressão. Esses são os argumentos que

autorizam o posicionamento contrário a PEC 457, e não, como alegam aqueles favoráveis à mudança, que tal entendimento encerra a discriminação contra os idosos. Estes cidadãos podem e hão de colaborar muito para o desenvolvimento da sociedade, mas em outros segmentos, não como servidores do Estado.

As várias faces da proposição, a despeito da boa-fé de alguns de seus defensores, revelam-se como estratégia para despistar o seu propósito e esconder os verdadeiros beneficiários da regra. O servidor público em geral e a magistratura de base não têm interesse na aposentadoria aos 75 anos, ao contrário dos integrantes das cúpulas do Judiciário, o que põe em cheque o suposto interesse público na mudança da Constituição e a generalidade como característica fundamental da norma. A violência urbana e no campo, o crime organizado, o conflito entre o Capital e o Trabalho e as questões ligadas ao desenvolvimento social e econômico não serão resolvidos com a ampliação da idade da aposentadoria compulsória. O Judiciário padece de problemas importantes na entrega da prestação jurisdicional, dentre os quais a morosidade e a baixa efetividade das decisões que afligem o cidadão usuário do sistema,

mas as proposições legislativas capazes de alterar o descalabro da Justiça, como as propostas de reforma infraconstitucional do processo civil, penal e trabalhista, não merecem a mesma atenção dada à PEC 457 pelos parlamentares.

Tão desgastada quanto a própria expressão, a “cortina de fumaça”, na acepção de artifício político, não chega sequer a esmaecer os contornos das verdadeiras intenções por trás da nova redação dada à proposta de emenda constitucional.

() José Nilton Pandelot é Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e Juiz do Trabalho em Minas Gerais. Artigo publicado no Jornal “CORREIO BRAZILIENSE” em 03 de junho de 2006.*

O governo divulgou, juntamente com o texto do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO), um quadro que merece ser melhor analisado. Ele mostra que os gastos com benefícios previdenciários vão continuar crescendo muito no próximo ano. Assim, para alcançar a meta de reduzir as despesas correntes primárias em 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2007, em comparação com as deste ano, o governo terá que encolher todos os demais gastos. O corte vai atingir, como mostra o quadro abaixo, despesas obrigatórias (leia-se programas sociais), com os servidores públicos e com o custeio da máquina. Só assim a meta será respeitada.

Os gastos com a Previdência Social crescerão 0,13% do PIB em 2007, de acordo com a previsão do Ministério do Planejamento. Assim, as demais despesas terão que ser cortadas em 0,23% do PIB para que o total seja reduzido em 0,1% do PIB, em comparação com 2006. Na verdade, o corte será bem maior porque o governo Lula pretende iniciar este ano novos programas, como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que vai custar R\$ 4,5 bilhões por ano aos cofres públicos. Um plano de carreira para os funcionários do Poder Judiciário, que tramita na Câmara e que poderá ser aprovado até dezembro, também elevará as despesas em R\$ 4,5 bilhões.

O cálculo das despesas correntes primárias exclui os investimentos e o pagamento de juros da dívida pública. No ano passado, essas despesas ficaram em 17,58% do PIB. O Ministério do Planejamento estima que elas terminarão em 17,71% do PIB este ano. Para 2007, a meta que consta do projeto de LDO é que elas retrocedam para 17,61% do PIB - menos 0,1% do PIB. O principal obstáculo para que a meta seja alcançada, como mostra o próprio quadro elaborado pelo Ministério do Planejamento, é o crescimento acelerado dos benefícios previdenciários.

As despesas com os benefícios previdenciários aumentaram 29,5% em termos reais (descontada a inflação) apenas nos últimos três anos. Ao final do governo FHC, os gastos com aposentadorias, pensões e demais benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atingiram 6,41% do PIB. Em dezembro de 2005, eles chegaram a 7,58% do PIB. A projeção do Ministério do Planejamento é que essas despesas terminarão este ano em 7,93% do PIB. Ou seja, apenas no governo Lula elas aumentarão 1,52% do PIB. A projeção oficial é que, em 2007, esses gastos ficarão em 8,06% do PIB.

Essa tendência explosiva vem de longa data. Em 1995, os benefícios previdenciários equivaliam a 4,8% do PIB. No período de 1995 a 2005, eles subiram, portanto, 2,8% do PIB. As despesas correntes primárias totais eram de 14,9% do PIB em 1995 e passaram para 17,6% do PIB em 2005 - o aumento foi de 2,7% do PIB. Ou seja, o aumento de gastos da Previdência explica a elevação das despesas correntes.

As contas da Previdência foram afetadas pelo forte aumento real do salário mínimo nos últimos anos. Dos benefícios pagos pelo RGPS, 65,7% têm o valor do mínimo. O cálculo atuarial que consta do projeto da LDO levou em consideração que o piso terá, até 2009, apenas um reajuste real igual à variação do PIB per capita. Mas essa regra não foi respeitada no governo Lula e nada garante que seja pelo próximo governo.

As contas estão sendo afetadas também pelo envelhecimento da população. De acordo com dados do IBGE, a população idosa (acima de 60 anos) correspondia a 9% do total em 2005. Em 2025, ela será 15,1% do total. Quanto mais idosos, maiores serão os benefícios e menores as contribuições para o sistema.

A análise desses números mostra que o problema fiscal brasileiro atende pelo nome de Previdência Social. Portanto, para reduzir as despesas correntes primárias, como propôs o governo Lula no projeto de LDO, é necessário fazer uma reforma do sistema previdenciário brasileiro que pelo menos reduza o ritmo de crescimento dos gastos com benefícios.

O governo Lula, no entanto, finge que o problema não existe. Pior: o discurso oficial é de que a bomba relógio da Previdência pode ser desativada simplesmente com a melhoria da gestão do sistema. Os especialistas do governo nesta matéria sabem que isso não é possível. O comando estratégico do governo Lula provavelmente não deseja o debate sobre a Previdência neste momento porque sabe que a reforma do sistema irá atingir principalmente os eleitores mais fiéis ao presidente, ou seja, as chamadas classes C, D e E.

A oposição, por sua vez, reluta em abrir o debate, embora esteja convencida de que é impossível melhorar o padrão de crescimento da economia brasileira sem uma reforma da Previdência. Na oposição, o debate reside em saber se a melhor alternativa é fazer uma reforma completa do sistema ou apenas alguns remendos no RGPS. Mas a oposição não quer iniciar esse debate, com medo de que Lula tire proveito da situação.

Por razões meramente eleitorais, governo e oposição estão evitando mexer no problema mais importante do País. "O cálculo eleitoreiro está se sobrepondo ao cálculo atuarial", constata com ironia o economista José Roberto Afonso, um dos especialistas nesta matéria. O eleitor, que vai votar em outubro, certamente precisa ser informado do que está acontecendo. É evidente que ele deve participar da discussão sobre alternativas de uma reforma que afetará sua vida e que será feita, inevitavelmente, pelo próximo governo.

() Ribamar Oliveira é jornalista. Artigo publicado no Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO" em 24 de abril de 2006.*

O ministro e o direito adquirido

Gabriel Tedesco Wedy (*)

Gostaria apenas de elogiar as manifestações de Sua Excelência, o ministro Tarso Genro, acerca de suas concepções do conceito de direito adquirido divulgadas pela imprensa, mas, lamentavelmente, não posso fazê-lo. O ministro Tarso Genro defendeu, observem, “o fim do conceito arcaico de direito adquirido”. Asseverou que o direito adquirido não é uma norma, mas sim “um conceito jurídico filosófico”. Referiu, também, que a reforma da Previdência ajudou a evitar o colapso da previdência pública e que a relação entre o maior e o menor salário na administração pública federal deveria se tornar “mais decente” e chegou a defender para isso “o congelamento de aposentadorias e salários”.

Ora, o equívoco crasso do eminente ministro está em afirmar que o direito adquirido é apenas um conceito jurídico filosófico e não, como deveria ter feito para inserir o debate em um parâmetro tecnicamente seguro, um direito fundamental de primeira geração inviolável pelo poder constituinte de reforma, ou seja, por emenda constitucional. Aliás, o direito adquirido, direito constitucional inviolável, cláusula constitucional sensível de nossa Constituição, assim é reconhecido aqui como em todos os sistemas jurídicos do mundo. E ninguém ousou ainda conceituá-lo como arcaico. Nem os juristas de ideologia liberal, nem o mais neoliberal dos economistas. Definir como arcaico o histórico conceito de direito adquirido é atitude no mínimo irresponsável juridicamente no mesmo diapasão em que também poderiam ser definidos como arcaicos os conceitos de direito de propriedade ou, o que é mais grave, de direito à vida. Ademais, relativizações de direitos fundamentais foram a marca característica da Alemanha Nacional-Socialista de Adolf Hitler e o resultado, lamentavelmente, todos sabem qual

foi. Quanto à reforma da Previdência procedida pelo governo Lula, esta, de forma escancarada, violou direitos adquiridos tanto dos servidores públicos ativos como dos aposentados e apenas beneficiou as empresas de previdência privada de nosso país. Ademais, é público e notório que sistemas de previdência, como o dos magistrados, por exemplo, que contribuem mensalmente com 11% dos seus subsídios descontados em folha de pagamento para a mesma, é superavitário conforme já demonstraram inúmeros estudos técnicos de seriedade inatacável. Quanto ao congelamento de salários do funcionalismo público e das aposentadorias, além de não ser “decente e ética”, a proposta do ministro esbarra em outro consagrado direito constitucional, qual seja, o da “irredutibilidade dos subsídios e vencimentos”.

Penso que em respeito à sociedade a proposta do ministro Tarso Genro não deve nem mesmo ser discutida por não encontrar o menor amparo na Constituição Federal e, também, por não se revestir de seriedade e sólido conteúdo jurídico. De outra banda, existem questões de ordem política que precisam ser esclarecidas ao povo brasileiro por parte do governo, antes de se debater a proposta do ministro.

Por questão de “decência”, destaco apenas uma: o presidente Lula tinha ou não ciência da existência do esquema do “mensalão”?

() Gabriel Tedesco Wedy é Juiz Federal, delegado da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) no Estado do Rio Grande do Sul. Artigo publicado no Jornal “ZERO HORA” em 31 de maio de 2006.*

O projeto que recria a Super-Receita

Nilson Mello (*)

Busca de eficiência do governo visa apenas alimentar sua sanha arrecadadora. Já foi dito que a maldade é um poderoso elemento do progresso humano. Kant reconheceu a grande força social das “piores paixões”, rol em que podemos incluir a ganância, a mesquinha, a avareza. O sociólogo francês Gustave Le Bon (ironia no próprio nome) foi longe ao afirmar que, se os homens tivessem seguido o Evangelho, amando uns aos outros, em vez de obedecer aos seus instintos naturais, a “humanidade ainda vegetariana” como nos tempos das cavernas.

Convém, então, verificar se as instituições, assim como os homens, são capazes de exercer as “piores paixões” como se fossem entes autônomos providos de desejos rasteiros. Ou se produzem efeitos nefastos pela soma das ações individuais de seus integrantes. E se desse comportamento pode-se esperar algum tipo de progresso como efeito colateral.

No caso brasileiro, a perversidade estatal está mais do que comprovada. Falta saber se será capaz de produzir algum benefício. Até aqui o balanço é sabidamente negativo. Tome-se como exemplo a assimetria existente entre o que entregamos ao Estado – ou, para ser mais preciso, entre o que o Estado nos toma – e o que recebemos em troca.

Quando se trata de arrecadar, entra em operação uma azeitada máquina cuja voracidade abocanha 37,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Nos últimos cinco anos, o peso dos tributos cresceu mais de 5% em relação ao PIB. O retorno dessa voracidade ninguém vê, mas o governo quer mais.

Agora está prestes a conseguir a aprovação, no Congresso, do projeto que recria a Super-Receita (a primeira MP caducou no Legislativo no ano passado). O objetivo da Super-Receita é unificar os órgãos de arrecadação dos tributos federais e das contribuições previdenciárias e, com isso, combater a sonegação e aumentar a arrecadação.

Nada contra o governo querer ser eficiente. Ao contrário. O problema é buscar a eficiência apenas para alimentar sua sanha arrecadadora, e da forma errada. Poderia gastar menos e melhor – o que é quase um pleonasmo – diminuindo as despesas de custeio e destinando mais recursos aos investimentos estruturais. As próprias Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) já poderiam cumprir esse papel, se não fossem desviadas de tais investimentos para outros fins, conforme constatação do Tribunal

de Contas da União (TCU).

O superávit primário recorde obtido no ano passado não resolve: a dívida pública ainda equivale a mais da metade do PIB (51,6%). É preciso uma mudança de mentalidade que reduza o tamanho do Estado, sua dívida e a taxa de juros que a realimenta.

Mas, já que o governo aprecia gastar, poderia se esmerar em criar uma Super-Saúde, uma Super-Infra-estrutura de Transportes, uma Super-Segurança Pública. Ao menos haveria grandeza no gesto. Este ano, por sinal, milhões de idosos em todo o País passaram por dificuldades enquanto aguardavam a Receita Federal liberar suas restituições do imposto de renda. A exemplo do ano passado, caíram na malha fina porque o poder público desconfiava dos “gastos excessivos” com médicos e medicamentos.

Ora, num país em que o Estado não garante saúde pública de qualidade, a despeito dos pesados impostos, é natural que as pessoas idosas, mais sujeitas a doenças, recorram com mais frequência a médicos particulares. O suplício a que foram submetidos é injustificável. Nietzsche diria que a crueldade espiritualizou-se na cabeça tacanha de nossos burocratas. Deles partem as soluções macabras. Contra essa supermaldade só mesmo uma superdevolução.

Quanto à Super-Receita, se o objetivo do governo é combater a sonegação e aumentar a arrecadação, deveria se empenhar em conseguir do Congresso a redução dos impostos, bem como a redução dos encargos previdenciários e trabalhistas (é claro que, para tanto, antes deverá aprender a gastar menos e melhor). E, por tabela, a diminuição e simplificação do número de normas e obrigações acessórias que regulam esses impostos e encargos. Isso, sim, seria um choque de eficiência que proporcionaria aumento da formalidade e, por consequência, da arrecadação.

Desde a Constituição de 1988 foram criadas 225 mil normas tributárias no País, conforme levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) – um fator permanente de confusão, sonegação e corrupção. O resumo é este. Tornamo-nos um país com excesso de regras e de impostos. Com pouco progresso, mas muita maldade.

() Nilson Mello é advogado e jornalista. Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 16 de junho de 2006.*

O renascimento do emprego industrial

Luiz Marinbo (*)

A economia brasileira demonstra, desde 2004, grande capacidade de gerar emprego e renda de forma mais consistente, contrariando uma lógica comum no início da globalização de que a empresa, para ser competitiva, tinha de enxugar sua folha de pagamentos. A derrubada dessa tese é resultado de um conjunto de ações de governo, entre elas, o aumento dos investimentos, da ampliação de linhas de crédito - inclusive para setores exportadores -, do controle da inflação, do processo de redução da taxa de juros e da melhor distribuição da renda, que, juntos, privilegiaram a geração de emprego de qualidade para um número cada vez maior de trabalhadores.

O emprego na indústria vem reagindo de forma mais positiva ao crescimento da produção, ao contrário do que ocorreu nos anos 90. Enquanto no período de dezembro de 1985 a dezembro de 2002 a indústria de transformação registrou a eliminação de cerca de 4 mil empregos formais, nos anos de 2003 e 2004 foram criados 717 mil postos de trabalho formais (alta de 13,8%), de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Em apenas dois anos foram gerados mais empregos formais na indústria de transformação do que nos 17 anos anteriores. E a recuperação continua. Segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), no referido setor foram gerados 68 mil postos celetistas no primeiro trimestre de 2006, o que representa 31,8% a mais do que no mesmo período de 2005.

Na década de 1990, a indústria iniciou um processo brutal de reestruturação e amargou perdas com a abertura comercial e a prevalência de condução econômica marcada pela busca da estabilidade de preços. Esses fatores, somados à ausência de uma política industrial, resultaram em baixo crescimento econômico e na eliminação de milhares de postos de trabalho.

Mesmo quando a economia crescia, a resposta do emprego, em especial no setor fabril, era incompatível com o ritmo de crescimento da população economicamente ativa. Nesse contexto de busca pela sobrevivência em um mundo crescentemente globalizado e em um mercado interno de elevada concentração de renda, se disseminou a visão de que a reestruturação produtiva da indústria faria com que o setor não mais voltasse a ser importante fonte de emprego.

Entretanto, contrariando todas as expectativas, o Brasil reverteu o cenário negativo estabelecendo políticas públicas voltadas para os setores produtivos da economia. Reconhecendo a importância da indústria, foram colocadas em prática políticas tecnológicas e de comércio exterior. Com estratégias definidas e ações integradas e focadas, visando mudar o patamar competitivo da indústria brasileira a partir da inovação e diferenciação dos produtos, essas políticas foram implementadas com o propósito de inserir o país nos principais mercados do mundo. Tal reengenharia institucional representou importante avanço em relação a um período de várias

décadas, no qual o Estado havia perdido a capacidade de formular e coordenar uma política consistente voltada para o setor manufatureiro.

Para dinamizar a geração de empregos é preciso que o crescimento econômico continue e que se amplie a capacidade produtiva

Era preciso, porém, fazer mais para incrementar a economia e gerar empregos no setor. O BNDES criou programas como o de Modernização do Parque Industrial Nacional e o de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica, assim como aqueles voltados para a infra-estrutura. Os desembolsos do BNDES para a indústria de transformação cresceram de R\$ 17,2 bilhões em 2002 para R\$ 23,1 bilhões em 2005 (alta de 34,5%).

A expansão das exportações e do crédito também favoreceram o setor secundário. As vendas de manufaturados para o exterior cresceram de US\$ 33 bilhões em 2002 para US\$ 65,1 bilhões em 2005 e o crédito alcançou 31,6% do PIB em março de 2006, sendo este último o maior patamar desde novembro de 1997.

Como resultado, a produção industrial, segundo os dados da pesquisa mensal do IBGE, cresceu ao ritmo de 3,8% a.a. de 2003 a 2005, enquanto a produção de bens de consumo duráveis teve média anual de crescimento de 11,8%. No primeiro trimestre de 2006, a produção da indústria cresceu 4,6% em relação ao mesmo período de 2005, reforçando a expectativa de continuidade do crescimento do setor fabril em 2006.

O governo também está atento às turbulências que podem afetar o emprego, como a flutuação cambial, e está construindo medidas de apoio aos setores produtivos, de forma a garantir a competitividade da indústria doméstica no mercado internacional. O atual processo de redução das taxas de juros deve reverter a tendência de valorização e contribuir para um ajuste do câmbio, assim como estimular investimentos na modernização da indústria nacional. Cabe destacar, também, a reativação da política industrial.

Para dinamizar a geração de empregos é preciso dar continuidade ao crescimento econômico, à ampliação da capacidade produtiva e à modernização da infra-estrutura do país. Também é preciso encontrar mecanismos de apoio para setores sobreviverem a períodos de transição, como este, provocado pela flutuação cambial. Com isso, será possível ampliar as exportações - trazendo divisas externas para propiciar a remuneração do capital estrangeiro aqui investido - e, mais importante, garantir a inclusão de um número maior de pessoas no mercado consumidor interno.

(*) Luiz Marinbo é ministro do Trabalho e Emprego. Artigo publicado no Jornal "VALOR ECONÔMICO" em 02 de junho de 2006.

Pedras no caminho dos fundos de pensão

Paulo Mente (*)

Exemplo do Aerus, dos funcionários da Varig, pode ser bastante sintomático. Foi necessário que a Varig, afundada em dívidas, tivesse seus aviões compulsoriamente estacionados em solo para que a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) viesse a público dizer que pelos ares irão as esperanças e, provavelmente, as contribuições dos funcionários que, durante anos, recolheram mensalmente suas poupanças para o fundo de pensão Aerus, na expectativa de poderem se aposentar com um pouco mais de conforto do que aquele proporcionado pelo INSS.

A legislação que regulamentou o funcionamento dos fundos de pensão no País, cuja origem foi a Lei n 6435/77, mais recentemente modernizada pelas Leis 108-109/98, sempre teve como foco a proteção dos participantes através do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social.

No sistema de previdência complementar brasileiro, os ditos planos fechados, criados pelas empresas em benefício de seus colaboradores, exigem comprometimentos de longo prazo, mas nem sempre essa visão está presente na instituição de um fundo de pensão. Há instabilidades marcantes na capitalização dos planos empresariais que decorrem basicamente de três causas.

A primeira advém da própria gestão patronal, que por vezes, no afã de priorizar o andamento dos negócios, acaba relegando os necessários aportes ao fundo de pensão a um segundo plano, vinculados a retomada da normalidade. Ou ainda, em decorrência de interesses administrativos, promove reajustes salariais acima dos planejados, gerando maiores requisitos de capitalização para o fundo.

A segunda tem origem técnica. Cabe ao atuário responsável determinar os parâmetros da avaliação permanente do estado de capitalização do fundo, adotando para isso técnica sustentável e real. O uso, por exemplo, de uma tábua de sobrevivência ultrapassada gerará necessidades de aportes adicionais futuros para manter o nível do benefício prometido, sem que se tenha a certeza de que haverá capacidade futura para fazê-los. Da mesma forma, a adoção de uma taxa de juros irreal provocará desvios importantes na capitalização.

A terceira é ligada à gestão do próprio fundo, que deve permanentemente aplicar as melhores práticas de investimentos e de gestão para obter a capitalização mínima planejada.

Os efeitos provocados por todas essas causas, sejam quais forem suas origens, precisam ser monitorados e, para isso, foram criados os mecanismos governamentais de regulação e de fiscalização. As medidas de correção precisam ser tempestivas e os desvios precisam ser prontamente divulgados. E divulgados não somente no âmbito do próprio fundo acompanhado, mas para toda a sociedade, pois, afinal, a credibilidade dos fundos de pensão tem fundamentos públicos.

Se formos analisar cada uma das três mencionadas origens de problemas que podem acometer um fundo de pensão, verificaremos que o acompanhamento pela SPC tem evoluído nos últimos tempos, mas está longe ainda do ideal. Já instituiu regras

modernizadas de acompanhamento das gestões de investimentos, tem agido com rapidez em alguns desvios, mas ainda convive com carteiras de investimentos sedimentadas, nas quais nem sempre os requisitos necessários de segurança e liquidez estão presentes. A admissão dos planos dependentes da capitalização real – planos de contribuições definidas –, em substituição aos antigos planos de benefícios definidos, também eliminou boa parte de riscos, embora com efeitos futuros discutíveis. Mas quanto às avaliações de passivos a postura da SPC ainda requer aperfeiçoamento. Claro que há forças importantes contra a fixação de regras mais duras quanto aos critérios técnicos e atuariais, já que a mudança repentina levaria ao reconhecimento de insuficiências marcantes em planos fechados, o que seria contrário a muitos interesses, especialmente de ordem política. Enquanto não adotados, todavia, transferem insegurança aos poupadores.

A própria Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ao atender parecer técnico do Ibracon, preocupada com os efeitos dessas avaliações mal elaboradas dos fundos de pensões, pulou à frente da SPC e passou a exigir, pela Deliberação n 371, que as empresas que os patrocinam elaborassem avaliações independentes, sob critérios técnicos definidos, não pelos mesmos atuários dos fundos, e divulgassem os resultados em seus balanços, reconhecendo as obrigações de longo prazo por completo. Há resultados preocupantes.

Ao liquidar o Aerus da Varig, a SPC surpreende a maioria dos associados e a sociedade brasileira. Não porque a SPC não tivesse se apercebido dos problemas crônicos do fundo, pois, pelo contrário, já havia designado uma gestão fiscal anterior, mas porque a divulgação da real situação foi restrita, já que poucos são os que acessam publicações oficiais ou sites específicos.

Já em 2004, quando o Aerus divulgou dados de seu balanço (aliás, o último trazido a conhecimento público), verificavam-se deficiências notórias, com o patrimônio acumulado sendo suficiente somente para a garantia das aposentadorias já concedidas. Não havia reservas de longo prazo constituídas em benefício dos funcionários ativos da Varig, não obstante serem contribuintes há muitos anos. Essa situação pode ser ainda agravada em função da metodologia adotada para a avaliação dos passivos, a qual, embora admitida pela SPC, quando comparada àquela determinada pela CVM, traduz-se em obrigações menores.

Uma turbulência que balança novamente o sistema de previdência privada brasileiro, numa hora em que precisa crescer, mas que serve de alerta para que funcionários ativos ou aposentados das empresas, seus gestores e acionistas abram os olhos para a correta avaliação dos passivos atuariais dos fundos de pensão.

() Paulo Mente é economista, ex-presidente da Associação Brasileira dos Fundos de Pensão Fechados (Abrapp) e diretor da Assistans Consultoria Atuarial. Artigo publicado no Jornal "GAZETA MERCANTIL" em 25 de maio de 2006.*

Porque a taxa de juros é tão alta no Brasil

André de Melo Modenesi (*)

Já se formularam cinco teses visando explicar por que a taxa básica de juros no Brasil tem sido uma das maiores do mundo: 1) a reduzida eficácia da política monetária; 2) a hipótese Bresser-Nakano; 3) o efeito-convenção; 4) a fragilidade das contas públicas; e 5) a incerteza jurisdicional.

Segundo a tese da reduzida eficácia da política monetária, o exorbitante nível da taxa Selic resultaria da elevada participação dos preços administrados no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou seja, cerca de 33%. A insensibilidade desses preços à taxa de juros - somada ao fato de que seu crescimento se mostrou sistemática e consideravelmente superior à inflação dos preços livres entre os anos de 1999 e 2005 - exige que os preços livres sejam demasiadamente represados a fim de compensar a forte pressão exercida pelos preços administrados sobre o IPCA. Desse modo, reduz-se a eficácia da política monetária: a taxa Selic deve ser fixada em níveis excessivamente elevados para manter a demanda agregada suficientemente reprimida e de inflação. Para uma determinada meta, assegurar o cumprimento da meta de inflação. Para uma determinada meta, a existência de preços administrados implica que a Selic deve ser fixada em nível superior àquele que seria necessário caso todos os preços fossem livres.

A falta de coordenação entre as políticas monetária, creditícia e fiscal também teria contribuído para o excesso de rigidez monetária. A elevação das despesas correntes do setor público - em 1995-2004, cresceram 5,6% por ano em termos reais - teria expandido a demanda agregada, pressionando a inflação. Da mesma forma, a ampliação do crédito - em larga medida devido ao crescimento de 92% do crédito consignado em 2005 - teria gerado pressões inflacionárias. Em suma, a falta de coordenação na definição do mix de política econômica, aliada à alta participação dos preços administrados no IPCA, impediria que a Selic fosse reduzida de forma significativa, sob pena de a meta de inflação não ser cumprida, como ocorrido nos anos de 2001, 2002 e 2003.

Bresser e Nakano sugerem a existência de equilíbrios múltiplos para a taxa de juros e invertem a relação de causalidade entre o risco-país e a taxa de juros: a partir de um certo patamar, os juros se tornariam um fator determinante do risco de default, ao aumentar a despesa com o serviço da dívida. Neste caso, seria a taxa de juros doméstica que determinaria o risco-país e não o oposto, como previsto pela teoria da paridade da taxa de juros. Isso ocorreria por que a taxa de juros seria utilizada para atingir múltiplos objetivos: 1) controlar pressões inflacionárias do lado da demanda; 2) evitar desvalorizações cambiais, que pressionam a inflação pelo lado da oferta; 3) administrar o nível de reservas internacionais; e 4) financiar o déficit público.

Yoshiaki Nakano se inspira no conceito de convenção, desenvolvido por Keynes, para justificar a manutenção da Selic em níveis elevados. Segundo ele, a inflação estaria controlada e não haveria pressão de demanda - o desemprego é elevado e, não haveria pressões salariais, a produção industrial apresentou queda no último trimestre de 2005 e o superávit primário foi de 5% - o

que não justificaria a parcimônia do Comitê de Política Monetária (Copom) em reduzir a Selic. A conjuntura internacional seria altamente favorável - o país tem elevado saldo em contas correntes (mais de US\$ 13 bilhões), o risco Brasil está no patamar mais baixo da história (cerca de 220 p.p., medido pelo EMBI+ calculado pelo JP Morgan), a economia mundial está em expansão e as condições internacionais de liquidez são favoráveis -, o que possibilitaria uma queda mais acentuada da taxa básica de juros. A lentidão no processo (iniciado em 2005) de redução da Selic somente se justificaria pela aceitação por parte do BC de convenção estabelecida pelos agentes econômicos de que: 1) a taxa de juros de equilíbrio é de cerca de 14% a.a.; e 2) o Copom deve se basear em uma regra de Taylor que "suavize" as variações da Selic.

É bastante difundida a idéia de que a Selic tem sido mantida em elevado patamar para induzir os investidores a carregar títulos públicos. Como a dívida pública é alta e seu perfil ruim - maturidade média inferior a 26 meses e cerca da metade composta por Letras Financeiras do Tesouro (LFT), indexadas à Selic - o BC não poderia reduzir os juros sob pena de comprometer a demanda por seus títulos. Delfim Netto e Fábio Giambiagi sustentam que zerar o déficit público nominal é pré-condição para a redução da Selic.

Segundo Persio Arida, Edmar Bacha e André Lara-Resende, a incerteza jurisdicional - viés anti-credor e interpretação desfavorável dos contratos em processos legais - explicaria a inexistência de financiamentos de longo prazo em jurisdição brasileira (em moeda doméstica ou externa). Este fato, somado às distorções de política econômica - conversibilidade limitada do real, mecanismos de poupança compulsória (FGTS, PIS/PASEP) -, justificaria a manutenção da Selic em níveis elevados.

O debate sobre as causas do excesso de rigidez monetária ainda é incipiente e está longe de se encerrar. Nenhuma das teses esgota o problema, ainda que cada uma traga à tona aspectos relevantes de uma questão que não parece ter resposta única. Assim, não se trata de discussão inócua. Antes pelo contrário, a diversidade das teses sugere que o desafio de reduzir a taxa de juros - e completar o período de consolidação da estabilidade de preços iniciado com a adoção do Plano Real em 1994 - deve ser travado em várias frentes.

Não compete apenas ao BC a tarefa de criar as condições para uma redução mais significativa da Selic: ele é um dos principais responsáveis pela estabilidade, mas certamente não tem a capacidade de resolver todos os problemas subjacentes. O BC precisa de aliados: ele não é o guardião da estabilidade, mas sim, um deles. Afinal, a elevação excessiva da Selic não é um fenômeno meramente monetário.

(*) André de Melo Modenesi é professor do Ibmec e pesquisador do IE/UFRJ. Autor de "Regimes Monetários: teoria e a experiência do real" (Manole). Artigo publicado no Jornal "VALOR ECONÓMICO" em 12 de junho de 2006.

Na presença do diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Juan Somavia, o presidente Lula, finalmente, reconheceu uma falha em seu impecável governo. E que falha! Logo na Área trabalhista, em que ele surgiu como liderança política e acumulou rica experiência na vida sindical. Em seminário organizado pela OIT, na quarta-feira, Lula admitiu que seu governo fez muito pouco pelos trabalhadores, mas não perdeu o vício de jogar a culpa nos antecessores e pedir mais tempo para si próprio. “Recuperar esse tempo perdido leva mais que um mandato de um presidente da República”, desculpou-se.

O que poderia e não fez Lula para melhorar as relações de trabalho num país onde seis em cada dez trabalhadores estão na informalidade, sem direitos trabalhistas, sem aposentadoria na velhice? Para começar, no mínimo ele se descuidou (ou desprezou) de duas importantes e inadiáveis reformas constitucionais - a trabalhista e a previdenciária de contribuintes ao INSS. Certamente Lula vai exibir, na campanha eleitoral, estatísticas de empregos criados em sua gestão. Não foram muitos, poderiam ser muito mais se seu governo acelerasse as reformas, agisse para reduzir o custo Brasil e aproveitasse melhor os ventos favoráveis da excelente conjuntura econômica internacional que coincidiu com seu mandato. O mérito dos empregos criados a menos do governo Lula e mais da dinâmica e pujança da economia privada.

Na verdade, na área trabalhista os últimos três anos foram totalmente perdidos. Foi equivocada a estratégia do governo de primeiro aprovar a reforma sindical, fortalecer os sindicatos e só depois cuidar da reforma trabalhista. E ingênua a decisão de negociar previamente o projeto de reforma sindical entre representantes de trabalhadores e empregadores, imaginando que, aplacadas divergências entre as partes, a tramitação no Congresso seria rápida. Pois o projeto empacou desde o escândalo do mensalão, em meio a uma profusão de emendas que o tornaram inviável. 8 zero a chance de aprova-lo este ano. Fiasco maior foi a reforma trabalhista: não há sequer discussão, quanto mais projeto. E ela a absolutamente urgente para modernizar a legislação, com três objetivos:

- Reduzir o custo de contratação;
- incorporar trabalhadores informais sem direitos trabalhistas;
- e estimular o crescimento econômico e a geração de empregos.

No seminário da OIT o ministro do Trabalho, Luiz Marinho,

disse ser intenção do governo modernizar a legislação trabalhista, “mas não retirar direitos dos trabalhadores”. Engodo. Se não possui dom divino para produzir milagres, o ministro precisa ser sincero, não enganar ninguém e esclarecer o que pretende mudar na lei para reduzir o custo da contratação e estimular empresas a legalizar a situação dos trabalhadores sem nenhum direito. Sem quebrar ovos não há omelete. Não há como reduzir o custo de contratação sem atenuar direitos trabalhistas. Lula e Marinho sabem disso, mas escondem dos trabalhadores. Sabem também que, se hoje, de cada dez trabalhadores, seis são informais, em pouco tempo serão muito mais, se a reforma não avançar.

Muito pior é o que tem dito o governo Lula sobre a reforma da Previdência. “É desnecessária, já foi feita”, dizem todos os ministros, inclusive o mais novato deles, Guido Mantega, da Fazenda.

Segundo pesquisa do IBGE, mais da metade dos trabalhadores não contribuem para o INSS. Portanto, não terão aposentadoria nem do que viver na velhice. Por si só, esta constatação a alarmante e trágica. Mas é completada por outra igualmente dramática: o déficit do INSS tem crescido a uma taxa entre 10% e 15% ao ano e não há a menor chance de reverter este ritmo, porque a receita do INSS só tem caído com o trabalho informal e a despesa, crescendo, porque, felizmente, os progressos da medicina permitem vida mais longa ao homem.

Sem novas regras que mudem este quadro, os seguintes problemas vão se agravar nos próximos anos:

- Os excluídos da Previdência aumentarão e não terão nenhum amparo na velhice;
- para garantir o pagamento de aposentadorias será inevitável desviar dinheiro dos programas sociais, da saúde, da educação, e os serviços públicos tendem a entrar em colapso;
- ou a Previdência pode entrar em crise e os aposentados ficarem sem proventos.

Lula e Mantega sabem muito bem que precisam e irão enfrentar o problema. Apenas escondem do eleitor.

(*) *Suely Caldas é jornalista. Artigo publicado no Jornal “O ESTADO DE SÃO PAULO” em 07 de maio de 2006.*

Cenários para a relação dívida pública/Pib: simulações e perspectivas de redução da carga tributária e da relação gasto corrente/Pib Giambiagi (*)

Este artigo analisa as perspectivas de evolução da relação dívida pública/PIB nos próximos quatro períodos de governo, em um contexto de crescimento econômico de 4% a 5% a.a. e taxas de juros declinantes. Mostra-se que há condições de que a queda do coeficiente de endividamento público, inaugurada no atual governo, se acentue ao longo do próximo. Com esse propósito, sugere-se “zerar” as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), em 2009, mediante um novo e modesto ajuste fiscal em 2007-2008. Assim, a menor carga de juros abriria espaço para diminuir o superávit primário, de forma suave, até 2010 e fortemente na próxima década. Nesse cenário, seria viável reduzir a carga tributária e aumentar gradualmente o investimento público, desde que o gasto corrente seja adequadamente controlado. Em tais circunstâncias, propõe-se alcançar superávits nominais e eliminar a dívida líquida do setor público até 2022, o que poderia representar um estímulo poderoso ao crescimento. Para isso, a despesa corrente do Governo Central, prevista em 18,3% do PIB em 2006, teria de ceder até 15,0% do PIB no final da projeção. Isso viabilizaria uma forte expansão do investimento público e uma queda da carga tributária. Essa queda relativa do gasto corrente, de qualquer forma, no contexto de crescimento previsto da economia, seria consistente com uma expansão absoluta do gasto corrente em termos reais, de 3,4% a.a. nos 16 anos considerados.

A dinâmica da evolução da relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB) ao longo do tempo tem sido um tema recorrente na literatura econômica brasileira pós-estabilização. Mussi e Giambiagi (1995), no começo do Plano Real; Garcia e Bevilacqua (2002), após o forte aumento da dívida pública nos primeiros anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC); e, mais recentemente, Guardia e Goldfajn (2003), já no Governo Lula, entre diversos outros, exploraram o assunto de modo similar à abordagem que adotaremos. O retorno ao tema se justifica, contudo, pelo fato de, pela primeira vez em muito tempo, o país estar diante da perspectiva concreta de passar por um ciclo longo de redução do coeficiente de endividamento público, após o expressivo ajuste do superávit primário pelo qual passou a partir de 1999, posteriormente reforçado, já no governo atual.

A dívida líquida do setor público, que tinha subido vertiginosamente até mais de 50% do PIB em meados dos anos 1980, caiu – devido a um conjunto variado de razões – até 30% do PIB, no começo do Plano Real. A partir de então, da posição em que estava no final de dezembro de 1994, ela aumentou de forma contínua, ano após ano, até 2003. Desde então, ela caiu, de forma expressiva em 2004 e ligeiramente em 2005.

O objetivo do presente artigo é explorar qual poderá ser a trajetória dessa variável nos próximos quatro períodos de governo. A razão da escolha de um horizonte de tempo tão dilatado é, parece-nos justificável, que o próximo governo (2007-2010) postule para o longo prazo um “plano de vôo” de 15 anos, com vistas a chegar ao aniversário do segundo centenário (2022) da Independência com uma economia madura e livre dos problemas que prejudicaram o crescimento nas últimas duas décadas e meia, com destaque para o desequilíbrio fiscal. Assim, da mesma forma que a recente queda da relação dívida externa líquida/exportações permitiu ao país alcançar níveis inéditos desse indicador nos últimos 50 anos, propõe-se que o próximo governo anuncie a intenção de “zerar” a dívida líquida do setor público até 2022.

Isso, potencialmente, poderia operar como um poderoso instrumento de estímulo ao crescimento, dado que tenderia a reduzir a taxa de juros e a disponibilizar ao sistema financeiro uma importante fonte de recursos (hoje associada às aplicações em títulos) a serviço da expansão do crédito.

Da mesma forma que a crise fiscal esteve umbilicalmente ligada ao que ocorreu na economia brasileira nos anos difíceis que se seguiram à estabilização – marcados por diversas crises, elevadas taxas de juros reais e baixo crescimento, em média, 2,4% a.a. nos 11 anos que vão de 1994 a 2005 – é válido entender que uma evolução favorável do endividamento público possa ser um elemento fundamental do tão almejado círculo virtuoso de queda das taxas de juros reais e aumento do crescimento da economia nos próximos 10 a 15 anos.

O texto está dividido em seis seções, incluindo esta breve introdução. A Seção 2 traça um quadro sintético da evolução recente das principais variáveis fiscais no Brasil, com ênfase na trajetória do superávit primário e da dívida pública. Na Seção 3 discutem-se a dinâmica da relação dívida pública/PIB e o requisito de superávit primário aí envolvido. A Seção 4 mostra o resultado em termos da dívida pública no horizonte de 2022, para diferentes valores exógenos do superávit primário. A Seção 5 constitui o cerne do artigo e analisa a situação em que o superávit primário, após um ajuste moderado no começo do próximo governo, torna-se endógeno. Isso requer aumentar temporariamente o superávit primário, até que a redução da despesa de juros permita relaxar o superávit requerido, viabilizando simultaneamente a redução da carga tributária, o aumento do investimento público e a eliminação da dívida líquida do setor público em 2022. Na Seção 6 apresentam-se as conclusões do artigo.

2 - EVOLUÇÃO RECENTE DO QUADRO FISCAL BRASILEIRO

A política fiscal implementada nos últimos anos deu continuidade, em linhas gerais, às características principais da política que vinha sendo implementada desde que se iniciou o processo de ajustamento, em 1999. Essas características (ver Tabelas 1 e 2) são:

- elevados superávits primários, expressos como proporção do PIB;
- carga tributária elevada; e
- incremento da relação gasto público/PIB, não obstante a obtenção de superávits primários expressivos.

Composição	2002	2003	2004	2005	2003-2005
Superávit primário	3,89	4,25	4,59	4,83	4,55
Governo Central	2,37	2,49	2,96	2,87	2,77
Estados e municípios	0,79	0,89	0,99	1,10	0,99
Empresas estatais	0,73	0,87	0,64	0,86	0,79
Juros nominais	8,48	9,32	7,26	8,11	8,23
NFSP	4,59	5,07	2,67	3,28	3,68
Dívida líquida do setor público	55,5	57,2	51,7	51,5	53,5
Dívida fiscal	36,1	40,9	37,8	39,2	39,3
Ajustes patrimoniais	19,4	16,3	13,9	12,3	14,2

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

Composição	2002	2003	2004	2005	2003-2005
Receita total	23,78	22,92	23,75	25,20	23,96
Despesa primária	21,42	20,39	20,96	22,50	21,29
Transferências a estados e municípios	4,17	3,87	3,82	4,33	4,01
Pessoal	5,28	4,87	4,74	4,76	4,79
INSS	6,54	6,88	7,12	7,54	7,18
Demais despesas	5,43	4,77	5,28	5,87	5,31
Discrepância estatística/ajuste metodológico	0,01	-0,04	0,17	0,17	0,10
Superávit primário	2,37	2,49	2,96	2,87	2,77

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O superávit primário do setor público consolidado foi, em média, de 4,6% do PIB nos três anos de 2003 a 2005, contra 3,9% do PIB no último ano da gestão do governo anterior. Todas as esferas melhoraram seu desempenho em 2005 em relação a 2002. Isso, somado a uma pequena diminuição das despesas com juros na comparação com 2002, permitiu gerar uma queda das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) expressas como proporção do PIB, de 4,6% do PIB em 2002, para uma média de 3,7% do PIB em 2003-2005 e 3,3% do PIB em 2005.

No caso específico do Governo Central, a ampliação do superávit primário de 2,4% do PIB em 2002 para uma média de 2,8% do PIB de 2003 a 2005 e 2,9% do PIB em 2005, se deu a despeito do aumento mais do que proporcional ao PIB das despesas, o que se explica pelo novo aumento da arrecadação, de 23,8% do PIB em 2002, para 24,0% do PIB na média de 2003-2005 e 25,2% do PIB em 2005. Como proporção do PIB, entre 2002 e 2005, houve perda de participação das despesas com pessoal e um incremento da relação entre o gasto e o PIB no caso das transferências a estados e municípios, dos benefícios do INSS e das Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC).

O aumento da despesa do governo se deu de forma diferenciada ao longo do tempo. Em 2003, ano no qual, a rigor, a carga tributária caiu, houve um efetivo enxugamento do gasto, que diminuiu mais de 4% em termos reais, por conta de aumentos nominais moderados da despesa, em um contexto de inflação considerável. Já nos anos seguintes, com recuperação significativa da receita e menor inflação, houve incrementos reais expressivos da despesa pública. Nos três anos de 2003 a 2005, em média, a despesa primária do Governo Central teve incremento real médio de 4,2% a.a., superior ao crescimento médio do PIB, de 2,6% a.a. no período (Tabela 3). Destacam-se o aumento dos benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) – uma fonte permanente de pressão – e o forte crescimento de “outras despesas” no biênio 2004/2005, reflexo do maior gasto social, especialmente com o Bolsa Família, além das despesas assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Composição	2003	2004	2005	2003-2005 (média a.a.)
Transferências a estados e municípios	-6,7	3,7	15,9	3,9
Pessoal	-7,2	2,0	2,8	-0,9
INSS	5,8	8,5	8,3	7,5
Outras despesas	-10,3	16,3	13,7	5,9
Total	-4,3	7,8	9,8	4,2
PIB	0,5	4,9	2,3	2,6

Fontes: STN; e para o PIB, IBGE. Deflator: implícito do PIB.

Um dado positivo da evolução do quadro fiscal no período pós-2002 foi a evolução da dívida líquida do setor público, que, como mostra a Tabela 1, diminuiu de 56% do PIB em dezembro de 2002, para 52% do PIB na posição de dezembro de 2005. Essa queda é explicada em parte pelos elevados superávits primários obtidos, mas, também, pela expressiva apreciação da taxa de câmbio real, que fez diminuir o estoque de ajustamentos patrimoniais líquidos – os quais se somam ao que o Bacen denomina “dívida fiscal”, por sua vez associada aos fluxos das NFSP – de 19% do PIB em 2002, para 12% do PIB em 2005.

Ressalte-se, ao mesmo tempo, que as autoridades tiveram êxito em diminuir a exposição da dívida pública às variações cambiais, mediante a virtual eliminação da parcela da dívida indexada à taxa de câmbio, que era de 34% do total da dívida em títulos públicos em dezembro de 2002 (Tabela 4). Somando-se à queda da dívida externa líquida como proporção do PIB, de 14% do PIB em 2002 para 3% do PIB em 2005, tal fato atenuou muito a influência potencial de possíveis variações futuras da taxa de câmbio sobre a dinâmica da relação dívida/PIB, o que representa uma diferença importante em relação ao quadro vigente no período 2001-2002. Persiste, entretanto, o problema representado pela elevada proporção de títulos públicos que continua indexada à taxa Selic – ainda em torno de 50% do total – e a baixa participação de títulos prefixados ou indexados a índices de preços.

Composição	2002	2003	2004	2005
Câmbio	33,5	20,5	9,3	1,2
Selic	41,9	46,6	49,5	52,1
Prefixados	2,0	11,6	19,0	27,2
Índices de preços	11,4	12,6	14,1	15,2
Outros	11,2	8,7	8,1	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Bacen.

Em linhas gerais, a evolução da situação fiscal no conjunto do Governo Lula manteve, portanto, o padrão dos anos anteriores, de elevação simultânea – ainda que com algumas oscilações ao longo dos anos – da carga tributária e da relação gasto público/PIB, no contexto de obtenção de superávits primários expressivos. Estes possibilitaram uma forte queda da dívida líquida do setor público como proporção do PIB em 2004, mas, em face do impacto do novo aumento da taxa de juros reais em 2005 visando à redução da taxa de inflação, essa dinâmica favorável deixou de ser observada em 2005. Nos anos vindouros, portanto, é razoável supor que – considerando os efeitos negativos da ainda elevada dívida pública existente, a necessidade de retomar o crescimento e o alto nível da carga tributária atualmente vigente – as futuras autoridades postulem três grandes objetivos para a sua ação: a) obter um declínio constante da relação dívida pública/PIB; b) aumentar o investimento público; e c) diminuir a carga tributária. Os três objetivos recomendam fortemente uma redução da relação gasto corrente/PIB.

3 - A DINÂMICA DA RELAÇÃO DÍVIDA PÚBLICA/PIB E O REQUISITO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

A dívida líquida do setor público, expressa como proporção do PIB, segue ao longo do tempo uma dinâmica que pode ser bem compreendida através da equação: $d = d(-1) \cdot [(1+i)/$

$(1+q)] - s - p + a$ (1) onde d é a relação dívida líquida/PIB; i é a taxa de juros real incidente sobre a dívida líquida; q é o crescimento real da economia; s é o financiamento através da “senhoriagem”, expresso como proporção do PIB; p é o superávit primário do setor público em relação ao PIB; e a é o fluxo de ajustamentos patrimoniais/PIB, que afeta a relação dívida/PIB pelo reconhecimento de antigas dívidas (“esqueletos”) e/ou pelos movimentos da taxa de câmbio sobre a dívida indexada em dólares. O símbolo (-1) indica defasagem de um período. Na equação subsequente, assumiremos que o componente (a) de (1) é nulo. Embora em uma análise mais detalhada a equação tivesse de ser desagregada entre os componentes de endividamento externo e interno, a perda de importância relativa da dívida pública afetada pelo dólar justifica a simplificação feita. Note-se que, para uma dívida afetada pela taxa de câmbio da ordem de 10% do PIB, uma mudança da taxa de câmbio real de 10% gera uma variação da dívida pública de 1% do PIB, o que, para uma análise de longo prazo como a que se faz aqui, torna-se praticamente irrelevante.

A equação (1) significa – deixado de lado o papel da “senhoriagem”, que no Brasil não há por que imaginar que venha a ser muito diferente de 0,4% do PIB nos próximos anos – que a trajetória da dívida pública será tão mais favorável – ou seja, declinante – quanto: 3 a) menor for a diferença entre a taxa de juros reais e o crescimento da economia; e b) maior for o superávit primário em relação ao PIB.

Nos períodos 1995-1998, a trajetória de d foi rapidamente ascendente, devido a uma perigosa combinação de taxas de juros reais elevada e déficit primário. Já nos anos de 1999 a 2002, em que pese a queda da taxa de juros e a melhora fundamental do resultado primário, houve efeitos once and for all significativos, ligados ao último termo da equação (1), referente aos ajustamentos patrimoniais, o que, devido ao reconhecimento de passivos contingentes e ao impacto da desvalorização do real sobre a dívida pública vinculada à cotação do dólar, foi muito importante naqueles quatro anos. Em 2003, a taxa de juros reais voltou a explicar a dinâmica da relação dívida/PIB. Finalmente, em 2004, juros em queda, somados a um crescimento elevado e ao aumento do superávit primário, propiciaram uma redução importante da relação dívida pública/PIB. Em 2005, o maior esforço primário apenas compensou a maior carga da despesa de juros.

Deixando de lado o termo referente aos ajustamentos patrimoniais, o cálculo do superávit primário requerido para conservar a relação dívida pública/PIB constante, a partir de (1), implica colocar o termo superávit primário/PIB (p) em evidência, o que permite, após alguns algebrismos e mantendo, nesse caso, por definição, d constante, chegar a $p = d \cdot [(i-q)/(1+q)] - s$ (2)

Isso significa que, dada uma relação dívida pública/PIB e para determinado coeficiente s , o requisito de superávit primário expresso como proporção do PIB para manter d constante será tanto maior quanto maior for a taxa de juros e menor for o crescimento da economia.

Nesse sentido, níveis de superávit primário que podem ser satisfatórios para conservar estável a relação dívida/PIB podem se revelar insuficientes para evitar uma alta dessa relação, na presença de valores elevados da taxa de juros e/ou de baixo crescimento econômico. Em linhas gerais, isso descreve os percalços sofridos por essa relação depois do Plano Real, em um contexto histórico como o dos primeiros dez anos de estabilização, caracterizados por taxas de juros elevadas e crescimento baixo, na média do período.

O requisito de superávit primário pode diminuir se, com o passar do tempo, a taxa de juros real ceder e/ou a economia passar

a revelar maior dinamismo. Isso implicaria diminuir duplamente a pressão sobre (p) em (2). Alternativamente, conservar o superávit primário acima do nível exigido para estabilizar a relação dívida/PIB pode ensejar uma dinâmica favorável da relação dívida/PIB, uma vez que, a cada período, a taxa de juros incidiria sobre um coeficiente dívida/PIB menor, favorecendo o surgimento de um círculo virtuoso de queda da despesa de juros, diminuição da relação dívida/PIB e, provavelmente, em função disso, menores taxas de juros no futuro.

Esse processo requer, porém, uma transição na qual o superávit primário seja ainda elevado enquanto a taxa de juros real ainda não ceder, pressionando portanto a relação dívida/PIB e mantendo certa rigidez à baixa desse coeficiente. Com o tempo, a persistência pode acabar sendo premiada, à medida que a permanência de superávits primários expressivos por um bom número de anos crie as condições para um processo de quedas graduais consecutivas da taxa de juros, da despesa financeira do governo e do seu coeficiente de endividamento. No rasto disso, uma vez que o processo tenha ganho momentum, com maior confiança e sem riscos maiores de reversibilidade da queda dos juros, podem-se criar as condições para que o superávit primário venha a diminuir, uma vez que a carga de juros ceda.

O Brasil passou os últimos anos por esse processo de transição, marcado pela coexistência de um superávit primário expressivo com uma elevada taxa de juros, gerando como resultante uma dinâmica ainda tímida de redução da relação dívida pública/PIB. A interpretação deste artigo é que o próximo governo (2007/2010) e, de forma mais acentuada, as gestões de governo posteriores, terão condições de alcançar o tão almejado círculo virtuoso, de redução consistente e combinada das taxas de juros e da relação dívida pública/PIB. A chave para isso, no nosso entendimento, deveria ser o anúncio, por parte do próximo governo, de que o objetivo central da política fiscal como parte da estratégia econômica de médio e longo prazo será alcançar inicialmente uma situação próxima do equilíbrio do resultado fiscal – NFSP perto de zero. Isso teria de ocorrer ainda no exercício do mandato do presidente da República que vier a ser eleito em 2006 (de modo a tornar possível, posteriormente, alcançar um superávit nominal como o que está em vigor atualmente no Chile e que é um objetivo permanente da política econômica daquele país), com vistas a, no final do processo, simplesmente pagar toda a dívida pública brasileira.

Cabe lembrar que o raciocínio desenvolvido até agora contemplou a despesa de juros reais, que é o que determina a dinâmica do endividamento público, junto com o resultado primário. Assim, ter um superávit primário que aproximadamente iguale a despesa nominal de juros em torno de 2009, conforme estamos propondo, significaria, concretamente, reduzir o valor da dívida em termos reais, uma vez que ele estaria associado a um superávit do setor público consolidado, no conceito operacional, que retira o efeito do ajuste inflacionário dos ativos e passivos financeiros na contabilidade pública.

A meta de “zerar” o déficit público nominal era, na prática, inatingível nos últimos anos, pelo fato de uma despesa de juros nominais – na época, da ordem de 7% a 8% do PIB – exigir um montante de igual magnitude de superávit primário. Isso era algo impossível, politicamente, quando se tinha a percepção de que um superávit primário na vizinhança de 4,0% a 4,5% do PIB era o nível máximo aceitável, mesmo pelas forças partidárias que davam sustentação ao governo. Entretanto, em um contexto de declínio das taxas de juros e da relação dívida pública/PIB sobre o qual elas incidem, nos próximos anos, não é difícil imaginar que dentro

de 2 a 3 anos a carga de juros, expressa como proporção do PIB, venha a declinar até o nível do superávit primário – virtualmente eliminando, em consequência, o déficit público e estabilizando inicialmente a dívida pública em termos nominais – assumindo-se que não haja novos “esqueletos” significativos a serem assumidos.

Uma vez alcançado esse ponto, a dívida pública cairia rapidamente como proporção do PIB, uma vez que o denominador do coeficiente dívida/PIB aumentaria duplamente, pelo efeito combinado da existência de alguma inflação e do próprio crescimento da economia. Com 4% de aumento dos preços e uma taxa similar de crescimento real, apenas para citar um exemplo, uma dívida pública da ordem de 50% do PIB em um determinado ano pode cair para $50/1,08 = 46\%$ do PIB, aproximadamente, um ano depois. Nesse caso, o superávit primário poderia diminuir a médio prazo, uma vez que a despesa de juros iria também caindo progressivamente em relação ao PIB. Esse fato será acentuado se a meta, com o decorrer do tempo, passar a ser não apenas equilibrar as contas públicas, mas até mesmo fazer com que possam apresentar um superávit nominal.

Para que um cenário como esse seja viabilizado, sugere-se, porém, que o próximo governo aumente inicialmente sua meta fiscal em relação ao nível de superávit primário do setor público que, estima-se, seja de aproximadamente 4,3% do PIB em 2006. Considera-se que o governo postularia uma meta de 4,5% do PIB de superávit primário consolidado para 2007, primeiro ano de gestão das autoridades oriundas da eleição de outubro de 2006.⁴ Observe-se que isso não requer uma contração do gasto, uma vez que, assumindo para 2006 o citado superávit primário de 4,3% do PIB, o aumento de 0,2% do PIB do resultado primário, se for todo ele incidente sobre o gasto, é consistente com um aumento real do numerador da relação gasto primário/PIB, no contexto de crescimento previsto do PIB de 4,0% em 2007. Considerando que no primeiro ano do Governo Lula este teve força política para promover uma redução real de 4% do gasto primário total, não é um objetivo difícil de atingir (Tabela 3). O governo anunciaria então que o superávit primário consolidado seria inicialmente mantido em um patamar elevado até a carga de juros declinar a ponto de o déficit público ser eliminado.

O próximo governo implementaria uma política fiscal em três estágios, portanto. Na primeira fase, em 2007 e 2008, o superávit primário seria fixado em 4,5% do PIB. Na segunda, seria ajustado de forma a que fosse consistente com o objetivo de “zerar” o déficit público em 2009. Finalmente, em uma fase subsequente, o país teria superávits nominais, como ocorre hoje no Chile, de 0,5% do PIB, à guisa de transição em 2010 – último ano do próximo governo – e de 1,0% do PIB no governo subsequente, nos quatro anos de 2011 a 2014. A sociedade poderia receber então o bônus de ajustamento, na forma de uma redução do superávit primário, nos anos seguintes e ao longo da próxima década.

4 - CASO DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO EXÓGENO

A partir do esquema analítico explicado anteriormente, podemos então analisar as perspectivas de evolução da relação dívida líquida do setor público/PIB com dois tipos de enfoque. A primeira alternativa é adotar o procedimento pelo qual o superávit primário é definido exogenamente. Nesse caso, o resultado da relação dívida pública/PIB, para um dado nível de p , será uma função, por (1), da relação dívida/PIB inicial; da taxa de juros real; do fluxo de senhoriagem; e da importância dos efeitos patrimoniais ligados ao reconhecimento de antigas

dívidas e/ou à mudança da taxa de câmbio, que afeta o valor relativo da dívida afetada pela cotação do dólar. Um superávit primário insuficiente, nesse caso, gera uma tendência de explosão do coeficiente de endividamento, enquanto um superávit primário que se mantenha sistematicamente elevado, em um contexto de juros declinantes, gera uma rápida redução da relação dívida/PIB.

A segunda alternativa é optar por um esquema mais flexível, no qual o superávit primário seja endógeno e definido em função de um outro objetivo da política fiscal ao qual fique condicionado. Em determinadas circunstâncias, isso pode exigir uma abordagem de política mais dura ainda do que no caso do superávit ser exógeno, mas por outro lado, em um contexto mais favorável, pode permitir um certo relaxamento da rigidez fiscal se não mais for requerido um nível tão elevado de resultado primário. Em particular, superávits endógenos podem estar subordinados a metas quanto a: a) valores das NFSP; ou b) relação dívida pública/PIB. Essa possibilidade será explorada na próxima seção.

A Tabela 5 apresenta, tendo 2006 como ano-base, os resultados de uma simulação – denominada Simulação 1 – com superávit primário do setor público exógeno, expresso como fração do PIB (p) e mantido fixo em 4,25% do PIB durante todo o período 2007-2022. Mostra-se o efeito dessa política fiscal sobre a relação dívida pública/PIB ao longo do tempo. Adotam-se, para isso, além da premissa citada referente ao resultado primário, as seguintes hipóteses: crescimento do PIB de 4,0% a.a. em 2007 e 2008, de 4,5% a.a. nos quatro anos seguintes e de 5,0% a.a. a partir de 2013; inflação declinante, começando com 4,50% em 2007 e caindo lentamente até 3,0%; taxa de juros real incidente sobre a dívida líquida do setor público – exclusive a base monetária, que tem custo nulo – de 8,5% em 2007, diminuindo gradualmente até um piso de 4,0%; reconhecimento de dívidas inicialmente de 0,5% do PIB e sendo “zerado” a partir do começo da próxima década; e senhoriagem de 0,4% do PIB.⁵ Em termos nominais, isso implica assumir uma Selic anual janeiro-dezembro de pouco mais de 13% em 2007, cedendo até 7% no final da projeção.

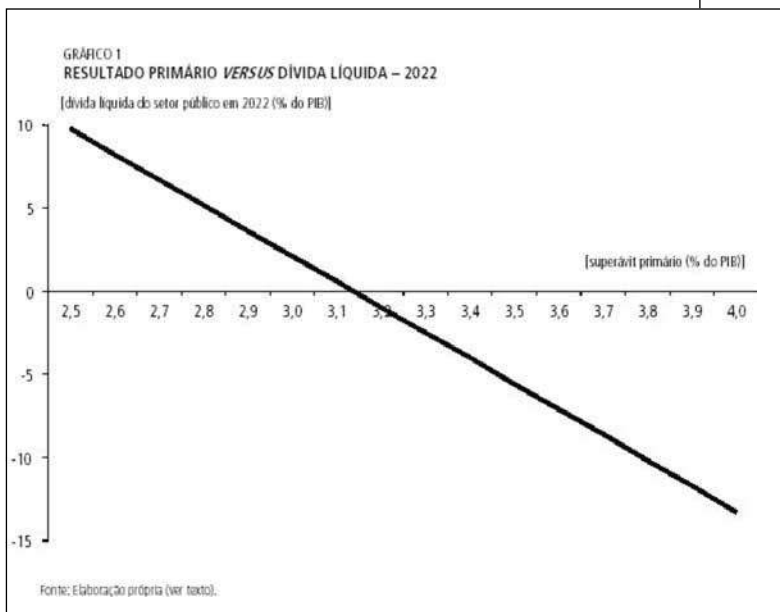
Na Simulação 1, a dívida líquida do setor público – incluindo a base monetária – passaria, no contexto de superávit primário fixo e juros reais declinantes, de 50% do PIB em 2006, para 38% do PIB em 2010 e 20% do PIB em 2014. O ano de 2010 é uma data importante porque, além de caracterizar uma transição entre décadas, corresponde ao ano de final de mandato do presidente a ser eleito em 2006. Da mesma forma, 2014 é o último ano da administração 2011-2014. Observe-se que, nesse cenário, de juros menores e relação dívida/PIB declinante, a despesa de juros nominais – combinando as hipóteses de taxas de juros reais com as de inflação – diminuiria de um valor estimado em 6% do PIB em 2007, para 4% do PIB em 2010; e apenas 2% do PIB em 2014. Portanto, nesse contexto, as NFSP nominais do setor público de 1% do PIB previstas para 2007 mudariam de sinal, para um superávit nominal da ordem de 1% do PIB em 2010, que atingiria 3% do PIB em 2014.

TABELA 5 SIMULAÇÃO 1: SUPERÁVIT PRIMÁRIO FIXO (em % do PIB)		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Variaáveis																		
Crescimento do PIB		4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Inflação (%)		4,50	4,50	4,25	4,25	4,00	4,00	3,75	3,75	3,50	3,50	3,25	3,25	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Superávit primário		4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
Juros reais brutos: Selic (%)		8,5	7,5	7,0	6,5	6,0	5,5	5,0	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Reconhecimento das dívidas ^a		0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senhoragem		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Superávit primário		4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
Juros nominais		5,54	4,86	4,24	3,70	3,09	2,57	2,00	1,53	1,05	0,72	0,37	0,05	-0,26	-0,56	-0,86	-1,16	
NFSP		1,29	0,61	-0,01	-0,55	-1,16	-1,68	-2,25	-2,72	-3,20	-3,53	-3,88	-4,20	-4,51	-4,81	-5,11	-5,41	
Base monetária		5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Dívida pública ^b		45,0	42,8	40,0	36,6	32,8	28,8	24,4	19,7	15,0	10,2	5,5	0,8	-3,9	-8,5	-13,1	-17,6	-22,1
Dívida pública ^c		50,0	47,8	45,0	41,6	37,8	33,8	29,4	24,7	20,0	15,2	10,5	5,8	1,1	-3,5	-8,1	-12,6	-17,1
Memo: Selic nominal		13,4	12,3	11,5	11,0	10,2	9,7	8,9	8,4	7,6	7,6	7,4	7,4	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1

^a "Esqueletos" (fluxo).
^b Sem base monetária.
^c Com base monetária.

Observe-se que, pela Tabela 5, a partir do final da próxima década, a dívida pública seria negativa, o que significa, a rigor, que o setor público se tornaria credor, algo não necessariamente desejável. Provavelmente, portanto, isso significaria, na prática, que a restrição fiscal seria relaxada, com a diminuição do superávit primário, em relação ao nível de 4,25% do PIB.

A mesma lógica adotada com a citada simulação pode ser repetida para outras hipóteses alternativas. Ainda que fazendo valer todas as qualificações pertinentes acerca da dificuldade de se modificarem hipóteses específicas sem levar em conta seus efeitos sobre outras variáveis – em particular, sobre a taxa de juros – apenas como exercício comparativo, é possível optar por diferentes valores de superávit primário e avaliar que resultado isso pode ter sobre a acumulação de dívida. Tais efeitos resultam tanto do impacto direto do resultado primário sobre a mesma, como do indireto associado à incidência da taxa de juros sobre um valor da relação dívida/PIB diferente em relação à simulação original (ver Gráfico 1).



Resumidamente, mostra-se que, partindo-se de uma mesma dívida líquida do setor público consolidado inicialmente de 50% do PIB em 2006, um superávit primário de 4,0% do PIB gera como resultante em 2022 uma dívida líquida final fortemente negativa; um superávit primário menor, de 3,0% do PIB, deixa a dívida final em apenas 2,0% do PIB; e um superávit menor ainda, de 2,5% do PIB, está associado a uma dívida de 10,0% do PIB, sempre no final da projeção, em 2022.6

Uma conclusão óbvia que se deriva disso, complementar ao que já foi dito, é que, a médio e longo prazos, não seria necessário conservar o atual nível de superávit primário de mais de 4% do PIB para garantir a solvência do setor público. A questão principal é como se faz uma transição para essa situação de círculo virtuoso, na presença de uma taxa de juros real ainda elevada e com uma dívida inicial que continua inspirando cuidados. Isso requer manter um nível de superávit primário robusto ainda por alguns anos – podendo até mesmo reforçá-lo inicialmente – mas aceitando com naturalidade uma redução desse parâmetro, a médio e longo prazos. É o que iremos discutir no decorrer da próxima seção, avaliando também diferentes possibilidades para o uso desse espaço que se abriria com a redução da meta de superávit primário.

5 - O CASO DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO ENDÓGENO: ELIMINAÇÃO DO DÉFICIT PÚBLICO, REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA E CONTROLE DA RELAÇÃO GASTO CORRENTE/PIB

Esta seção analisa a evolução de um conjunto de variáveis na presença de uma outra meta que torne endógeno o resultado primário. Particularmente, defende-se o argumento de que o próximo governo, como parte de uma estratégia para obter, ainda na sua gestão, a qualificação de “grau de investimento”, deveria postular como meta o objetivo inicial de “zerar” o déficit nominal do setor público. Isso possibilitaria estabilizar o valor nominal da dívida pública e viabilizar uma rápida redução da relação entre esta e o PIB nominal, pelo aumento do denominador devido ao efeito combinado do crescimento real da economia e de alguma inflação remanescente. Nesse contexto, dois dos maiores entraves a uma melhoria dos indicadores de rating do país – a taxa de juros elevada, vista como sinônimo de desconfiança, e a alta relação dívida pública/PIB, maior que a de muitas economias emergentes – teriam uma evolução francamente positiva. A primeira cairia pela menor pressão do governo sobre os recursos do setor privado, favorecendo a “rolagem” dos títulos que forem vencendo a taxas menores; e a segunda, pela estabilidade do numerador no marco de um aumento do denominador para 8% a 10% a.a. em termos nominais.

A denominada Simulação 2 aqui feita incorpora as mesmas hipóteses da primeira, com a única diferença de que agora o superávit primário – embora formalmente apareça na parte superior da tabela como exógeno – na prática é endogenizado para gerar um resultado predefinido de outra variável – nesse caso, inicialmente as NFSP e depois a dívida pública. Adota-se um cenário no qual o governo postula a eliminação da dívida pública, o aumento do investimento público e uma redução da carga tributária, de forma escalonada no tempo, em um contexto de suave redução da despesa como fração do PIB, ainda que com aumento real do gasto – em percentual inferior ao produto

Propõe-se, especificamente, que, tendo como apelo político o tema da celebração do segundo centenário da Independência, em 2022, o próximo governo apresente um plano que contemple três fases. Na primeira, seria anunciado o objetivo de “zerar” as NFSP até 2009; na segunda, seriam alcançados superávits nominais das contas públicas, de 0,5% do PIB em 2010 e de 1,0% do PIB durante os quatro anos da gestão de governo de 2011 a 2014; e na terceira, enquanto o setor público exibiria superávits nominais, em moldes similares ao que ocorre no Chile, o superávit primário consolidado de 2015 seria fixado em um nível tal que, com reduções sucessivas de 0,2% do PIB por ano e com uma taxa de juros real de 4%, permita “zerar” a dívida pública – sem contar a base monetária – em 2022. O objetivo seria, então, 15 anos depois de iniciado o próximo governo, chegar a uma economia sem dívida pública, com investment grade, uma taxa de juros pequena e grande capacidade de crescimento, associada à disponibilização dos recursos aplicados na compra de títulos, que seriam desviados para o apoio ao financiamento da produção. Esse cenário econômico formaria um enorme potencial de expansão.

Assume-se que, no caso específico do Governo Central: a) há uma queda gradual da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) a partir de 2008, ano em que, na expectativa do almejado “déficit zero”, essa contribuição seria prorrogada, com alíquota de 0,33%, após o que diminuiria 0,08 ponto percentual (p.p.) por ano até tornar-se uma alíquota de 0,01%, mantida apenas para fins de fiscalização; b) entendendo-se o novo governo como uma etapa na qual a meta de superávit primário começaria a diminuir, inicialmente de forma lenta, e dada a prioridade para o aumento do investimento público, os tributos, com exceção da CPMF, mantêm sua contribuição no PIB constante até 2010 e diminuem em 0,10% do PIB por ano entre 2010 e 2014 e em 0,20% do PIB por ano a partir de então; c) o próximo governo consegue aprovar uma reforma constitucional, estabelecendo um teto declinante como proporção do PIB para as despesas correntes – excluídas as transferências a estados e municípios, que dependem da receita – fixado inicialmente em 17,40% do PIB para 2008 e cadente na proporção de 0,40% do PIB em 2009; 0,20% do PIB a cada ano por um período de sete anos; e 0,10% do PIB por um período adicional de seis anos, até 15,00% do PIB em 2022.

A seqüência adotada está associada a um ranking de prioridades, entendendo-se que no próximo governo o mais importante e com maiores retornos a curto prazo será: a) diminuir fortemente a relação dívida pública/PIB, o que impedirá uma queda muito grande do superávit primário; b) reduzir drasticamente a CPMF, como forma de estimular a competitividade da produção doméstica; e c) aumentar o investimento público, para superar os gargalos ao crescimento. Isso posto, nos anos seguintes, a partir da próxima década – uma vez iniciado o círculo virtuoso de redução da dívida e da despesa de juros, e com o investimento já em processo de recuperação, com maior espaço para queda do superávit primário –, haveria maiores condições de, então sim, promover uma redução dos outros tributos.

A Tabela 6 mostra os resultados com a mesma estrutura apresentada na Tabela 5, assumindo-se que:

- próximo governo aumente inicialmente o superávit primário do setor público para 4,5% do PIB – em relação aos 4,3% do PIB previstos para 2006 – em 2007, no começo da sua gestão, nível esse mantido em 2008;

- superávit primário de 2009 a 2014 seja fixado tendo por objetivo a obtenção de uma meta fiscal de 0% de déficit em 2009, de 0,5% do PIB de superávit nominal em 2010 e de 1,0% de superávit nominal de 2011 a 2014; e

- superávit primário de 2015 em diante seja fixado de tal forma que, dado o superávit de 2014 e sua diminuição em 0,2% do PIB a cada ano daí em diante, a dívida pública, exceto a base monetária, seja estritamente “zerada” até o final da projeção.

TABELA 6
SIMULAÇÃO 2: SUPERÁVIT PRIMÁRIO GRADUALMENTE ENDÓGENO
(em % do PIB)

Variáveis	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crescimento do PIB	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Inflação (%)	4,50	4,50	4,25	4,25	4,00	4,00	3,75	3,75	3,50	3,50	3,25	3,25	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Superávit primário	4,50	4,50	4,18	4,16	4,06	3,56	3,04	2,66	2,47	2,28	2,09	1,90	1,71	1,52	1,33	1,14	1,14
Juros reais brutos: Selic (%)	8,5	7,5	7,0	6,5	6,0	5,5	5,0	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Reconhecimento das dívidas ^a	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senhorização	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Superávit primário	4,50	4,50	4,18	4,16	4,06	3,56	3,04	2,66	2,47	2,28	2,09	1,90	1,71	1,52	1,33	1,14	1,14
Juros nominais	5,54	4,83	4,18	3,66	3,06	2,56	2,04	1,66	1,29	1,07	0,85	0,67	0,49	0,35	0,22	0,10	0,10
NFSP	1,04	0,33	0,00	-0,50	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00	-1,18	-1,21	-1,24	-1,23	-1,22	-1,17	-1,11	-1,04	-1,04
Base monetária	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Dívida pública ^b	45,0	42,5	39,5	36,1	32,5	28,6	24,9	21,5	18,3	15,2	12,4	9,8	7,4	5,2	3,3	1,5	0,0
Dívida pública ^c	50,0	47,5	44,5	41,1	37,5	33,6	29,9	26,5	23,3	20,2	17,4	14,8	12,4	10,2	8,3	6,5	5,0
Memo: Selic nominal (%)	13,4	12,3	11,5	11,0	10,2	9,7	8,9	8,4	7,6	7,6	7,4	7,4	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1

^a "Esqueletos" (fluxo).
^b Sem base monetária.
^c Com base monetária.

Na prática, a partir do final da década atual, em função da menor despesa com juros, esse cenário que acabamos de projetar implicaria flexibilizar o resultado primário ao longo do tempo, ajustando-o à existência de um gasto declinante com o pagamento de juros, em função da existência de uma taxa de juros menor e de uma relação dívida/PIB em queda.¹⁰ Deve-se registrar que a taxa de juros reais de 4,0% a partir de meados da próxima década pode ser considerada muito ambiciosa hoje, mas dificilmente seria julgada como tal em um cenário de inflação baixa de 3% a 4% e dívida pública na época de apenas 20% do PIB, ou menos.

Analogamente ao que é projetado na Tabela 5, na Tabela 6 a dívida líquida, incluindo a base monetária, também cairia, embora, naturalmente, menos do que no caso anterior – em que o superávit primário se mantém em 4,25% do PIB indefinidamente – sendo de 50% do PIB em 2006; 38% do PIB em 2010; 23% do PIB em 2014, no final do governo posterior; e 5% do PIB em 2022, no final da projeção.¹¹ Já a carga de juros nominais diminuiria de 6% do PIB em 2007, para 4% do PIB em 2010; e apenas 2% do PIB e 0% do PIB em 2014 e 2022, respectivamente. As NFSP nominais do setor público seriam próximas de 0 já em 2008, seriam “zeradas” em 2009 e haveria superávits nominais de 0,5% do PIB em 2010 e de 1,0% do PIB durante quatro anos, até 2014, ampliados para uma média de 1,2% do PIB nos oito anos seguintes, devido ao fato de que a despesa com juros cairia mais ainda.

Considerando que a perspectiva de queda gradual do superávit

primário, ao longo do tempo, é mais realista do que a perspectiva de sua perpetuação em 4,25% do PIB, a Tabela 7 mostra um conjunto desagregado de outras variáveis fiscais, em um cenário cujos resultados agregados são apresentados na Tabela 6. Na nova tabela, assume-se que:

- superávit primário de estados e municípios diminui gradual e moderadamente como proporção do PIB, à medida que as unidades subnacionais vão amortizando suas dívidas e diminuindo a importância relativa dos seus compromissos financeiros;
- superávit primário das empresas estatais diminui também passo a passo depois de 2007, até ser eliminado na segunda metade da próxima década, coerentemente com o que já foi dito acerca das prioridades oficiais, para permitir um aumento do investimento estatal, em especial da Eletrobrás;
- a CPMF cai para as alíquotas explicitadas na tabela, ao mesmo tempo que as receitas que não a CPMF diminuem 2,4% do PIB entre 2010 e 2022;
- as transferências a estados e municípios são mantidas como proporção da receita, excluída a CPMF;
- gasto real com pessoal cresce 1,5% a.a. no próximo governo; 20% a.a. no período de 2011 a 2014; 2,5% de 2015 a 2018; e 3,0% nos anos posteriores até o final da projeção; e
- a despesa real do INSS cresce a uma média anual de 4,0% durante toda a projeção.

aumenta consideravelmente, de 0,7% do PIB em 2006, para 1,2% do PIB em 2010; 2,0% do PIB em 2014; e 2,4% do PIB em 2022, recuperando, portanto, o espaço perdido ao longo de quase duas décadas e meia de crise fiscal.

O superávit primário do Governo Central viabiliza o cenário previsto para o superávit primário consolidado (Tabela 6) e aumenta dos 2,5% do PIB previstos em 2006, para um pico de 2,8% do PIB em 2008, caindo depois sucessivamente até menos de 1% do PIB no final da projeção. Nos termos da Tabela 7, o superávit primário consolidado, depois de ser de 4,5% do PIB em 2007-2008, cederia para 4,2% do PIB em 2010; e para pouco mais de 1% do PIB no final da projeção, em função da redução drástica da carga de juros.

Conforme já foi dito, esse conjunto de hipóteses deixa o comportamento das “outras despesas de custeio” do Governo Central como variável de ajuste. No cenário definido pelos condicionantes que acabamos de expor, essas “outras despesas de custeio” – sem incluir as despesas de capital – caem de 5,5% do PIB em 2006, para 4,7% do PIB no final da projeção (Tabela 7).

A Tabela 8 mostra a evolução dos grandes agregados de receita e despesa do governo no final de cada período de governo, do lançamento do Plano Real até a hipótese prevista para 2006, combinados com as projeções da Tabela 7 para o final de cada período de governo futuro, a cada quatro anos, de 2010 a 2022. Os principais elementos a destacar são:

- a inflexão na trajetória da receita, com aumento contínuo

como proporção do PIB no final de cada período de governo até 2006 e queda posteriormente;

- a similitude entre o que aí foi dito sobre a receita e a evolução do gasto corrente, crescente até 2006 e declinante entre 2006 e 2022 como proporção do PIB; e

- aumento expressivo do superávit primário do Governo Central entre 1998 e 2010 e a queda igualmente expressiva entre 2010 e 2022.

A Tabela 9 mostra as mesmas variáveis da Tabela 8 no caso do gasto primário, porém, expressas como taxas de crescimento real por período de governo. Observe-se que, embora a relação gasto corrente/PIB diminua gradualmente na simulação feita, como a) o PIB está crescendo; e b) o investimento cresce acima do PIB, o agregado do total das despesas primárias, incluindo o investimento, teria um crescimento real médio de 4,1% a.a. entre 2006 e 2022, taxa essa bastante expressiva, mostrando que um aumento do valor real da despesa pode ser perfeitamente consistente com uma redução da carga tributária, no contexto de um crescimento da economia de 4,7% a.a. e de um declínio do superávit primário ao longo do tempo. No caso da despesa corrente – sem considerar as transferências a

estados e municípios – na comparação de 2006 com 2022 haveria uma expansão do total do gasto de 3,4% a.a., abaixo, portanto, do crescimento do PIB, mas, ainda assim, importante.

TABELA 7
SIMULAÇÃO 2: RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO
(em % do PIB)

Variáveis	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Superávit primário																	
Governo Central	2,50	2,70	2,80	2,58	2,66	2,71	2,31	1,94	1,66	1,62	1,53	1,39	1,20	1,06	0,87	0,73	0,54
Estados e municípios	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,85	0,85	0,80	0,80	0,75	0,75	0,70	0,70	0,65	0,65	0,60	0,60
Empresas estatais	0,90	0,90	0,80	0,70	0,60	0,50	0,40	0,30	0,20	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	4,30	4,50	4,50	4,18	4,16	4,06	3,56	3,04	2,66	2,47	2,28	2,09	1,90	1,71	1,52	1,33	1,14
Governo Central																	
Receita total	25,70	25,70	25,50	25,19	24,87	24,46	24,04	23,94	23,84	23,64	23,44	23,24	23,04	22,74	22,44	22,14	21,84
CPMF	1,50	1,50	1,30	0,99	0,67	0,36	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Outras receitas	24,20	24,20	24,20	24,20	24,20	24,10	24,00	23,90	23,80	23,60	23,40	23,20	23,00	22,70	22,40	22,10	21,80
Desp. primária total	23,30	23,10	22,80	22,71	22,31	21,80	21,78	22,05	22,23	22,02	21,91	21,85	21,84	21,68	21,57	21,41	21,30
Transferências a estados e munic.																	
Pessoal	4,30	4,30	4,30	4,30	4,30	4,28	4,26	4,25	4,23	4,19	4,16	4,12	4,09	4,03	3,98	3,93	3,87
INSS	5,00	4,88	4,76	4,63	4,49	4,39	4,28	4,16	4,04	3,94	3,85	3,76	3,67	3,60	3,53	3,46	3,40
Outras despesas (OCC)	7,80	7,80	7,80	7,76	7,73	7,69	7,65	7,58	7,51	7,44	7,36	7,29	7,22	7,16	7,09	7,02	6,95
Investimento	6,20	6,12	5,94	6,02	5,79	5,44	5,58	6,07	6,45	6,45	6,54	6,68	6,86	6,89	6,97	7,00	7,08
Correntes	0,70	1,00	1,10	1,41	1,21	0,91	1,12	1,60	2,00	2,03	2,15	2,23	2,35	2,35	2,39	2,38	2,43
Ajuste metodológico ¹	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Superávit primário do Governo Central	2,50	2,70	2,80	2,58	2,66	2,71	2,31	1,94	1,66	1,62	1,53	1,39	1,20	1,06	0,87	0,73	0,54
Hipóteses (%)																	
Alíquota CPMF		0,38	0,32	0,25	0,17	0,09	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Cresc. real pessoal		1,5	1,5	1,5	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Cresc. real do INSS		4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Resultados																	
Despesas correntes ²	18,30	17,80	17,40	17,00	16,80	16,60	16,40	16,20	16,00	15,80	15,60	15,50	15,40	15,30	15,20	15,10	15,00
Crescimento real das despesas correntes ³		1,2	1,7	2,1	3,3	3,3	3,2	3,7	3,7	3,7	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Cresc. real das desp. primárias totais (%) ³		3,1	2,7	4,1	2,7	2,1	4,4	6,3	5,9	4,0	4,5	4,7	5,0	4,2	4,5	4,2	4,5
Cresc. real de outras despesas: OCC (%)		2,7	0,9	5,9	0,6	-1,9	7,3	14,1	11,7	4,9	6,5	7,2	7,9	5,5	6,2	5,4	6,1
Cresc. real de outras desp. correntes (%)		-3,2	-1,7	-0,4	3,8	3,2	3,2	4,9	4,8	4,2	4,2	6,5	6,4	5,9	5,8	5,8	5,7

¹ Recursos referentes à amortização de contratos de swap com o Tesouro Nacional.
² Excluído transferências a estados e municípios.
³ Incluindo transferências a estados e municípios.

Dados o limite para as despesas correntes e o valor da despesa com pessoal e do INSS, o tamanho das “outras despesas” (o componente corrente das “outras despesas correntes e de capital-OCC”) é obtido por resíduo. Analogamente, partindo-se da receita e da meta de superávit primário, e dado o teto da despesa corrente, o investimento é também endógeno ao modelo. Como a despesa corrente cai em termos relativos, o investimento público da União

Composição	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
Receita total	18,92	20,05	23,78	25,70	24,87	23,84	23,04	21,84
Despesa primária total	16,50	19,23	21,42	23,30	22,31	22,23	21,84	21,30
Transferências a estados e municípios	2,55	3,12	4,17	4,30	4,30	4,23	4,09	3,87
Pessoal	5,14	4,89	5,28	5,00	4,49	4,04	3,67	3,40
INSS	4,85	5,84	6,54	7,80	7,73	7,51	7,22	6,95
Outras despesas (OCC)	3,96	5,38	5,43	6,20	5,79	6,45	6,86	7,08
Correntes	2,86	4,47	4,68	5,50	4,58	4,45	4,51	4,65
Investimento	1,10	0,91	0,75	0,70	1,21	2,00	2,35	2,43
Ajuste metodológico ²	-	-	-	0,10	0,10	0,05	0,00	0,00
Discrepância estatística	0,83	-0,27	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Superávit primário	3,25	0,55	2,37	2,50	2,66	1,66	1,20	0,54
Memo: despesas correntes ³	12,85	15,20	16,50	18,30	16,80	16,00	15,40	15,00

Fontes: At&S 2002, STN; e de 2006 a 2014, Tabela 7.
² Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.
³ Exclui transferências a estados e municípios, além do investimento.

Períodos	Investimento público (União)
1980-1984	0,9
1985-1989	1,1
1990-1994	1,2
1995-1998	0,8
1999-2002	0,9
2003-2006	0,7
2007-2010	1,2
2011-2014	1,4
2015-2018	2,2
2019-2022	2,4

Fontes: At&S 2005, STN/Sufl/Balanco Orçamentário (conceito de despesa líquida); e de 2006 em diante, Tabela 7.

6 - CONCLUSÕES

Inspirado em uma análise do Fundo Monetário Internacional (FMI [2001]) acerca de alguns casos de ajustamento fiscal bem-sucedidos nas economias avançadas, em sua análise conjuntural do começo de 2004, o Ipea desenvolvia o seguinte raciocínio:

Nesses casos nacionais, em que pesem as diferenças e nuances entre os países, observou-se um padrão, ao qual a experiência do Brasil nos últimos anos não foi alheia. No que se poderia denominar Fase 1 desse processo, o resultado primário das contas públicas era modesto ou até mesmo deficitário e, devido aos juros, a dívida pública era crescente, quadro esse que se encaixa como uma luva na situação do Brasil até 1998. Na Fase 2, que correspondeu aos primeiros anos de ajustamento, houve um forte ajuste primário e o setor público passou a gerar superávits primários que, com o tempo, foram superiores a 4% a 5% do PIB mas, devido à presença de desconfiças acerca da sustentação do ajuste no tempo, as taxas de juros eram ainda altas e, conseqüentemente, uma carga de juros e de déficits elevados ainda pressionava a dívida pública. Isso espelha exatamente o que aconteceu no Brasil de 1999 até agora. Se colocadas em um gráfico mostrando a dívida pública e o superávit primário, em ambos os casos como proporção do PIB, as duas variáveis mostram uma trajetória clara: na primeira fase, resultados primários modestos ou negativos relativamente estáveis convivem com uma dívida pública crescente, enquanto na segunda o superávit primário é claramente ascendente, mas a dívida pública também continua aumentando, em função das razões citadas. Finalmente, na Fase 3 (...) a persistência do ajustamento fiscal, ou seja, a manutenção de superávits primários robustos por um número considerável de anos, foi aos poucos consolidando a confiança entre os investidores. Isso (...) permitiu (...) enquanto o superávit primário se manteve – em alguns casos até mesmo declinando ligeiramente – (...) uma trajetória declinante da relação Dívida pública/PIB [Ipea (2004, p. VI)].

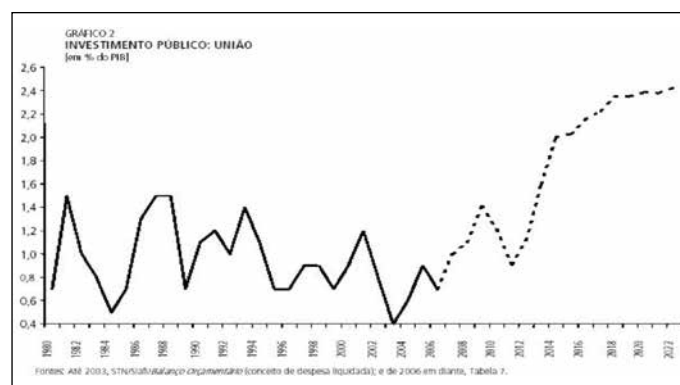
Os dados de superávit primário e de dívida líquida do setor público consolidado, expressos como proporção do PIB do período posterior ao lançamento do Plano Real em 1994, permitem contar uma história similar à de alguns países europeus, como Itália, Bélgica e Grécia – países que, tendo inicialmente dívidas públicas elevadas, passaram por processos importantes de ajustamento que acabaram reduzindo a relação dívida/PIB ao longo dos anos. No caso do Brasil, o Gráfico 3 mostra as diferentes fases de 1 a 3, nos termos acima citados, entre 1995 e 2006 – dadas as hipóteses assumidas na Tabela 7 para o ano em curso – com déficit primário e dívida ascendente na Fase 1; ajuste primário, mas dívida ainda crescente na Fase 2; e queda da relação dívida pública/PIB na Fase 3.

Analisando a situação fiscal prospectivamente, o Brasil tem cinco grandes desafios, ligados entre si:

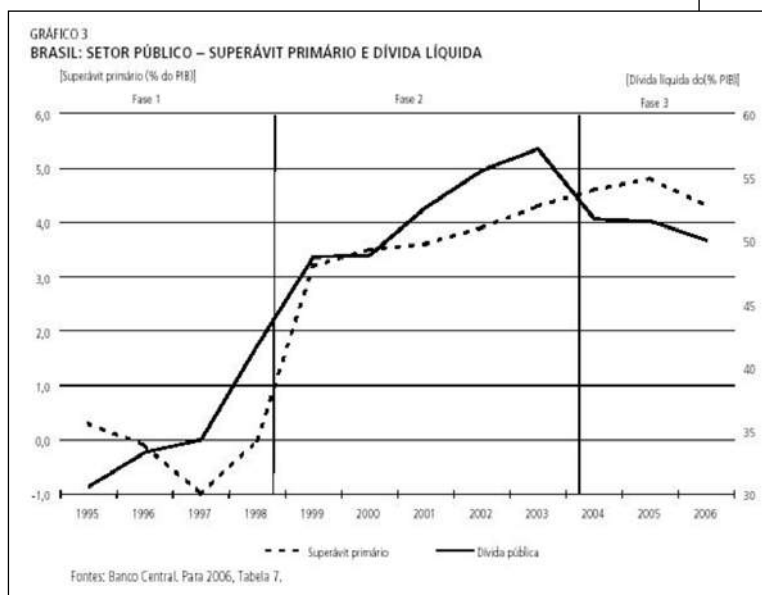
Variáveis	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2022
Transferências a estados e municípios	7,9	9,7	3,7	4,2	4,3	4,1	3,6
Pessoal	1,3	4,1	1,5	1,5	2,0	2,5	3,0
INSS	7,4	5,0	7,5	4,0	4,0	4,0	4,0
Demais despesas							
Com investimento	10,7	2,3	6,3	2,5	7,6	6,6	5,8
Sem investimento ²	14,7	3,3	7,1	-0,4	4,0	5,3	5,8
Despesa primária total	6,6	4,9	5,0	3,1	4,7	4,5	4,3
Despesa corrente total ³	7,0	4,2	5,6	2,0	3,5	4,0	4,3
PIB	2,6	2,1	2,9	4,2	4,7	5,0	5,0

Fontes: At&S 2005, STN; de 2006 a 2022, Tabelas 6 e 7; e para o PIB, BGF e hipóteses da Tabela 6 a partir de 2006. Deflator implícito do PIB.
² Refere-se exclusivamente às despesas correntes de OCC.
³ Exclui transferências a estados e municípios, além do investimento.

Por último, o Gráfico 2 mostra como a evolução do investimento no cenário da Tabela 7 se relaciona com o passado da variável investimento da União/PIB. Nota-se que o investimento público dessa esfera de governo chegou a ser de 1,5% do PIB no começo dos anos 1980, caindo ao longo do tempo – com algumas oscilações no decorrer dos anos – até um mínimo de 0,4% do PIB em 2003. Em 2006, ele deverá se situar, provavelmente, em 0,7% do PIB, um nível ligeiramente inferior à média de 1999 a 2002, de 0,9% do PIB. Partindo desse ponto em 2006, na linha pontilhada do Gráfico 2, supõe-se que a variável aumente no ritmo citado da Tabela 7, no período de 16 anos de 2007 até o final da projeção (2022). Isso situaria o investimento da União em uma média de 1,2% do PIB no próximo governo (2007-2010); 1,4% do PIB na média do governo seguinte (2011-2014); e continuando a crescer nos anos posteriores, até 2,4% do PIB no final da projeção. Cabe ressaltar que valores como os que se registrariam em proporção do PIB na segunda metade da próxima década não foram observados em nenhum ano nas últimas duas décadas e meia (Tabela 10).



- aumentar o crescimento da economia em relação às taxas medíocres dos últimos 25 anos;
- conseguir reduzir a taxa de juros, da média real de 11% durante o período de oito anos 1999-2006, mesmo após a mudança cambial de 1999, para um nível mais razoável, na faixa de 6% a 7% até o final do próximo governo, e 4% posteriormente;
- diminuir de forma mais intensa a relação dívida pública/PIB, ainda muito elevada;
- ampliar o espaço para o investimento público, negativamente afetado por 25 anos de crise fiscal; e
- reduzir a carga tributária, parte importante do cardápio requerido para estimular um maior crescimento da economia.



Este artigo procurou mostrar como seria possível atingir simultaneamente esses objetivos, em um cenário em que o crescimento previsto da economia seja aproveitado para viabilizar em 2007 a obtenção de maior ajustamento fiscal, mediante um crescimento da despesa corrente abaixo da expansão da economia. Isso permitiria uma ampliação inicial do superávit primário do setor público, dos 4,3% do PIB previstos para 2006, até uma meta de 4,5% postulada para o começo do próximo governo. Isso posto, o governo anunciaria que o esforço fiscal seria preservado até que as NFSP fossem eliminadas e, a partir daí, com uma menor despesa de juros, o superávit poderia diminuir gradualmente.

O anúncio de que o novo governo escolhido em 2006 basearia sua estratégia fiscal no período 2007-2010 não mais na obtenção de uma meta de superávit e sim nos objetivos de: a) eliminar virtualmente, em 2009, o déficit nominal do setor público; b) obter um superávit nominal nos anos seguintes; c) zerar a dívida pública ao longo das três gestões de governo posteriores; e d) adotar medidas de ajuste que permitam reduzir o peso das despesas correntes no PIB, teria como corolário uma queda das taxas de juros reais. Isto, combinado com a redução da relação dívida pública/PIB, diminuiria a carga de juros e abriria caminho até mesmo para uma posterior

redução do esforço primário, na forma de uma recompensa pelo sacrifício prévio. Nesse contexto, parte do relaxamento parcial do superávit primário seria utilizado para aumentar o investimento público e assegurar a queda da carga tributária.

Em nosso cenário, entre o nível previsto para 2006 e o resultado endógeno resultante de 2022, no final da projeção, haveria (Tabelas 6 e 7) ao mesmo tempo:

- perda gradual de importância da dívida pública, em um contexto de superávit fiscal nominal;
- redução do superávit primário consolidado de mais de 3% do PIB entre esses mesmos anos;
- diminuição da carga tributária de quase 4% do PIB;
- queda do gasto corrente federal de mais de 3% do PIB;
- aumento do investimento das empresas estatais da ordem de 1% do PIB, associado à eliminação do superávit primário dessas empresas; e
- incremento adicional do investimento da administração pública de quase 2% do PIB.

Em parte, esses dois últimos efeitos seriam financiados pela redução dos objetivos de geração de superávit primário. Entretanto, o aumento do investimento público não chegará a ser viável se o governo não perseguir uma estratégia similar à definida na Tabela 7, com uma contração importante da relação entre as outras despesas correntes – excetuando pessoal e INSS – e o PIB, na comparação com os 5,5% do PIB previstos para 2006. Cabe registrar, porém, que no cenário suposto, no qual o PIB estaria em expansão em torno de 4% a 5% a.a., essa queda de participação seria consistente com um aumento do valor real da variável “outras despesas correntes” – excluindo despesas de capital – de 3,6% a.a. nos 16 anos de 2006 a 2022. Trata-se de uma variável que, uma vez deduzidos os investimentos do item “outras despesas” (OCC) da Tabela 7 – que ali incluem o investimento –, estima-se que tenha passado de 2,9% do PIB no lançamento do Plano Real em 1994 para 4,7% do PIB no final do último governo, em 2002. Portanto, o citado valor estimado de 5,3% do PIB no final do atual governo, em 2006, não se trata de um objetivo inviável. Isso porque a variável já sofreu um aumento real significativo ao longo dos últimos 12 anos e porque ela crescerá em termos reais, entre o começo e o final da projeção, ainda que a um ritmo inferior ao do PIB. Controlar a evolução dessa variável, portanto, será crucial para viabilizar simultaneamente os objetivos de reduzir a carga tributária e aumentar o investimento público. Ao mesmo tempo, a exigência de diminuir a importância relativa das despesas correntes obrigará o país a redobrar os controles sobre o gasto com pessoal – que aumentaram vigorosamente neste 2006 – e a incluir a redução do grau de vinculações na agenda de reformas do próximo governo, junto com a necessária reforma da previdência social.

(*) Fábio Giambiagi do BNDES cedido ao IPEA. Artigo publicado pelo IPEA. Rio de Janeiro, junho de 2006.

Considerações sobre a política de reajuste de benefícios da Previdência Social

NOTA TÉCNICA Nº. 055/06 /MPS/SPS/CGEP (*)

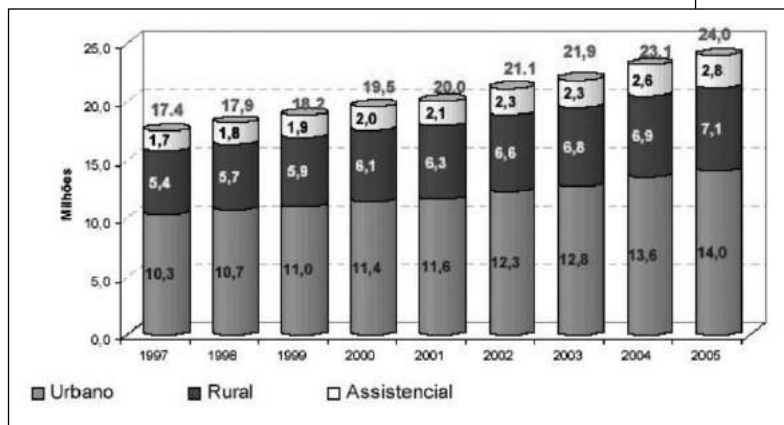
1. A Constituição Federal, que em seu artigo 201 assegura reajustamento aos benefícios, também determinou que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado pelo valor inferior ao do salário mínimo. Contudo, não permite que estes fiquem vinculados ao salário mínimo (art.7º, inciso IV). Certamente, com esta vedação, os constituintes objetivaram propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes fossem anulados pelo reajustamento automático dos pregos e, ao mesmo tempo, para não causar impacto nas contas da Previdência Social e dos governos municipais e estaduais. Assim, qualquer vínculo de reajuste de benefícios ao número de salários mínimos deve ser repelida.

2. No mais, vale ressaltar que a política de reajuste dos benefícios da Previdência Social tem sido orientada, desde 1988, para garantir o poder de compra dos beneficiários, em conformidade com o disposto no § 4º do art. 201 da Constituição Federal, o qual estabelece que a assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

3. A Previdência Social paga mensalmente cerca de 24,0 milhões de benefícios em todo o País, sendo 14,0 milhões na área urbana (58,6% do total), 7,1 milhões na área rural (23,9%) e 2,8 milhões de benefícios de caráter assistencial (11,7%). Entre 1997 e 2005, houve um crescimento de 37,9% na quantidade de benefícios pagos, que passou de 17,4 milhões para 24,0 milhões em 2005.

Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (1997 a 2005) Em milhões de benefícios Dezembro

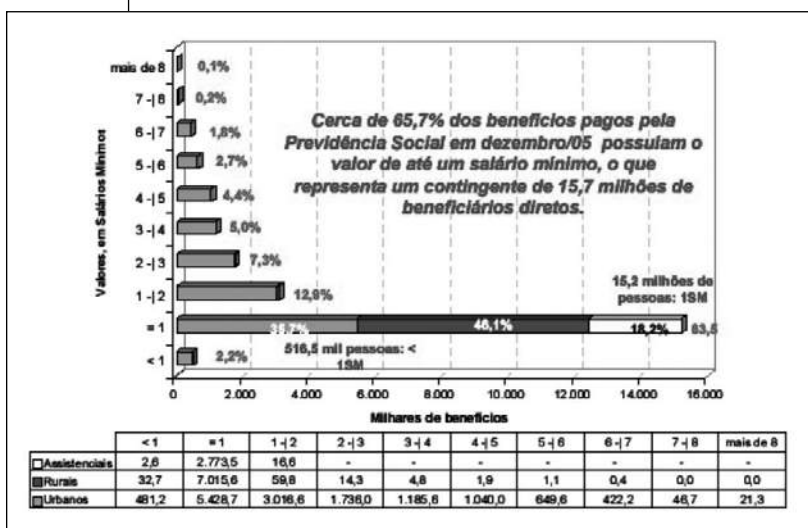
Entre 1997 e 2005 (meses de dezembro), a quantidade de benefícios pagos pela Previdência aumentou 37,9%, passando de 17,4 milhões para 24,0 milhões.



Fontes: Anuncio Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social BEPS. / Elaboração: SPS/MPS. Obs.: Os benefício assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

4. Dentre os 24,0 milhões de benefícios pagos em dezembro de 2005, 15,7 milhões (65,7% do total) possuíam o valor de até o piso previdenciário, que equivale ao salário mínimo. Assim, fica claro que um dos fatores que impacta significativamente na necessidade de financiamento da Previdência e a política de reajuste anual do salário mínimo acima da inflação.

Distribuição de Benefícios Emitidos, segundo faixas de valores - Em Pisos Previdenciários (Posição Dez/2005)



Fontes: DATAPREV, SUB, SINTESE. / Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: A existência de benefícios com valores inferiores ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

5. Em 2003, 2004, 2005 e 2006, o reajuste do salário mínimo ficou sempre acima da inflação medida pelo INPC (em 2003, 20% de reajuste x 19,71% do INPC, em 2004, 8,33% de reajuste x 4,53% do INPC, em 2005, 8,49% de reajuste x 6,355% do INPC e em 2006, 16,67% de reajuste x 3,21% do INPC). A alternativa de reajuste do salário mínimo acima da inflação a uma decisão política que impacta a despesa do RGPS, mas principalmente consiste em uma política de distribuição de renda por meio do sistema previdenciário, mediante a concessão de aumentos reais a 15 milhões de pessoas que recebem até 1 salário mínimo da Previdência.

6. Além do reajuste do salário mínimo, as contas da Previdência são impactadas também pela elevação do teto do RGPS e pelo reajuste concedido aos benefícios com valores acima de 1 salário mínimo, conforme determina a Constituição. Para 2006, considerando a combinação dos efeitos de (i) elevação do salário mínimo de R\$ 300,00 para R\$ 350,00; (II) elevação do teto do RGPS de R\$ 2.668,15 para R\$ 2.801,56 e (III) reajuste de 5% para benefícios acima de 1 SM, o impacto líquido em termos de aumento da despesa até o final do ano (mai-dez + 13º) será de R\$ 8.768,11 milhões.

ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO NAS RECEITAS E DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL DO			
(i) AUMENTO DO SALARIO MINIMO 2006 (de R\$ 300,00 para R\$ 350,00 em abril);			
(ii) ELEVAÇÃO DO TETO DO RGPS DE R\$ 2.668,15 PARA R\$ 2.801,56 e			
(iii) REAJUSTE DE 5% DOS BENEFICIOS > ISM - em R\$ milhões (IMPACTO ENTRE MAI-DEZ + 13°)			
Reajustes	Receita (elevação do teto)	Despesa	Total
16,67% para SM	556,12	6.336,40	5.780,28
5% para demais benefícios	315,59	3.303,42	2.987,83
Total	871,71	9.639,82	8.768,11

Fonte e elaboração: MPS/SPS

7. Para se ter uma idéia do impacto do reajuste dos benefícios acima de 1 SM, em 2006, caso o percentual concedido fosse igual aquele verificado para o salário mínimo, ou seja,

16,67% ao invés de 5%, o impacto líquido na despesa apresentado na tabela anterior (R\$ 8.768,11 milhões) seria acrescido de R\$ 6.973,6 milhões, o que resultaria em um impacto total (elevação do salário mínimo + elevação do teto do RGPS + reajuste dos demais benefícios) da ordem de R\$ 15.741,7 milhões em 2006.

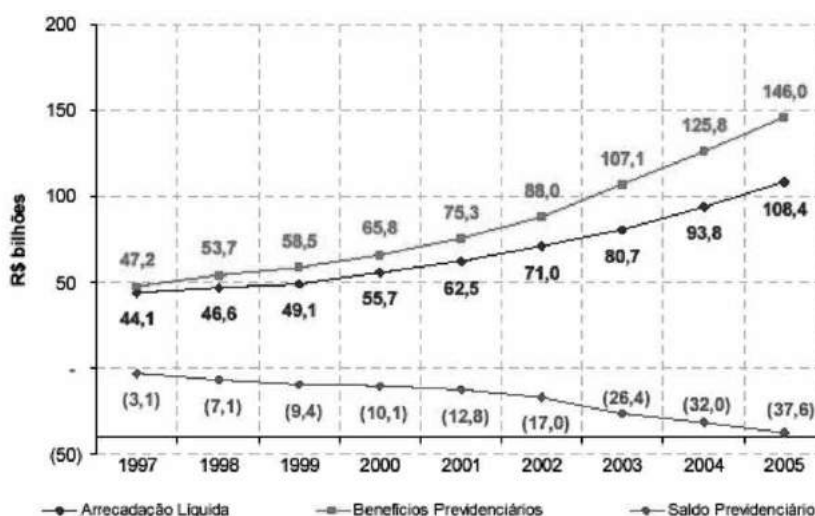
ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO NAS RECEITAS E DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL DO			
(i) AUMENTO DO SALARIO MINIMO 2006 (de R\$ 300,00 p/ R\$ 350,00 em abril);			
(ii) ELEVAÇÃO DO TETO DO RGPS DE R\$ 2.668,15 PARA R\$ 2.801,56 e			
Reajustes	Receita (elevação do teto)	Despesa	Total
16,67% para SM	556,12	6.336,40	5.780,28
16,67% para demais benefícios	1.052,18	11.013,60	9.961,42
Total	1.608,30	17.350,00	15.741,70

Fonte e elaboração: MPS/SPS

8. Acrescente-se que o INPC a um índice de abrangência nacional que mensura o poder de compra dos beneficiários que ganham entre 1 e 8 salários mínimos, o que praticamente inclui o teto de remuneração da Previdência que hoje a de R\$ 2.801,56. Esse índice capta a variação dos pregos de produtos de consumo e expressa justamente os efeitos finais da inflação sobre os trabalhadores e segurados da Previdência Social. Ressalte-se também que o INPC e o índice que originalmente constava da redação original da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o qual foi objeto a época de consenso entre Congresso Nacional, governo e trabalhadores.

9. não se pode perder de vista que medidas que impactam nas contas da previdência social devem ser exaustivamente debatidas. A combinação entre o aumento da quantidade de benefícios e o incremento do valor médio condicionou ao aumento da despesa total, que atingiu R\$ 146,0 bilhões em 2005, em valores correntes, o equivalente a 7,50% do PIB. Como as receitas foram de R\$ 108,4 bilhões, a necessidade de financiamento foi da ordem de R\$ 37,6 bilhões, equivalente a 1,93% do PIB, o que representou um crescimento nominal de 17,5% em relação a verificada em 2004 (R\$ 32,0 bilhões).

Evolução da Arrecadação Líquida, da Despesa com Benefícios Previdenciários e do Resultado Previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (1997 a 2005) - Em R\$ Bilhões Correntes



Fonte: INSS
Elaboração: SPS/MPS

10. Para 2006, as estimativas apontam para uma necessidade de financiamento de R\$ 43,20 bilhões, já considerados o salário mínimo de R\$ 350,00 e o reajuste de 5,00% para os benefícios.

contribuinte, como ocorre no sistema de capitalização.

12. Cabe salientar, que o § 5º do art. 195 da Constituição Federal estabelece que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

13. Acrescente-se, ainda, que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal impõe que a gestão da Previdência Social devesse pautar-se: no planejamento e previsibilidade das receitas e despesas; no equilíbrio entre receitas e despesas; na transparência dos seus registros; na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas; e no caráter contributivo do regime, com equilíbrio financeiro e atuarial. No seu artigo 5º, a Lei determina que o projeto de lei orçamentaria anual deverá ser acompanhado das medidas de compensação de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

14. Assim, além de não ter sido verificada queda do poder de compra dos beneficiários nos últimos anos, as restrições fiscais impedem a concessão de um reajuste além dos 5,00% pactuados.

14. Assim, além de não ter sido verificada queda do poder de compra dos beneficiários nos últimos anos, as restrições fiscais impedem a concessão de um reajuste além dos 5,00% pactuados.

(*)Nota técnica do Ministério da Previdência Social. Publicada em 20 de junho de 2006

PROJEÇÃO DO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO – 2006 (Em R\$ bilhões correntes)	
Descrição	2006
Déficit da Previdência	(43,20)
Arrecadação	121,95
Benefícios	165,15

Fonte: Relatório de Avaliação SOF mai/06 Elaboração: SPS/MPS.

11. Vale lembrar que o sistema previdenciário adotado no Brasil é o de repartição simples, que consiste num modelo onde os recursos recolhidos dos contribuintes atuais são destinados a cobrir os gastos com os aposentados de hoje. Com este regime, estabelece-se um pacto entre gerações onde os segurados ativos financiam os inativos, na expectativa de que quando se aposentarem haverá outra geração de contribuintes financiando seus benefícios. Nesse sistema não existe acumulação das contribuições para garantir o pagamento da aposentadoria do próprio segurado