

# UMA PONTE PARA O FUTURO



Brasília, 29 de outubro de 2015.





# UMA PONTE PARA O FUTURO

Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. Em busca deste horizonte nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade. O país clama por pacificação, pois o aprofundamento das divisões e a disseminação do ódio e dos ressentimentos estão inviabilizando os consensos políticos sem os quais nossas crises se tornarão cada vez maiores.

Todas as iniciativas aqui expostas constituem uma necessidade, e quase um consenso, no país. A inércia e a imobilidade política têm impedido que elas se concretizem. A presente crise fiscal e, principalmente econômica, com retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos e a completa ausência de horizontes estão obrigando a sociedade a encarar de frente o seu destino. Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional. Não temos outro caminho a não ser procurar o entendimento e a cooperação. A nação já mostrou que é capaz de enfrentar e vencer grandes desafios. Vamos submetê-la a um novo e decisivo teste.

O sistema político brasileiro deve isso à nossa imensa população.



## Um retrato do presente

O Brasil encontra-se em uma situação de grave risco. Após alguns anos de queda da taxa de crescimento, chegamos à profunda recessão que se iniciou em 2014 e deve continuar em 2016. Dadas as condições em que estamos vivendo, tudo parece se encaminhar para um longo período de estagnação, ou mesmo queda da renda per capita. O Estado brasileiro vive uma severa crise fiscal, com déficits nominais de 6% do PIB em 2014 e de inéditos 9% em 2015, e uma despesa pública que cresce acima da renda nacional, resultando em uma trajetória de crescimento insustentável da dívida pública que se aproxima de 70% do PIB, e deve continuar a se elevar, a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa.

Estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos circunscritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos. As modernas democracias de massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades, nem com a limitação da expansão dos gastos do governo. Mesmo nos países já desenvolvidos, e com generosos regimes de bem-estar social, a interrupção do crescimento econômico e uma pausa na expansão das transferências e dos serviços do Estado estão gerando o enfraquecimento da autoridade política e profunda insatisfação social.

Entre nós o fenômeno pode ocorrer em um grau amplificado, pois partimos de um ponto em que o Estado, embora grande, não presta os serviços que parece prometer e a economia, ainda pobre ou de renda média, está longe de oferecer oportunidades e renda adequada para a maioria absoluta da população. Como agravante temos um sistema político sem raízes profundas na sociedade, muito fragmentado, sem articulação e com baixa confiança da população.

A ideia, sempre presente em nossa história de que somos um “país do futuro”, combina uma realidade e uma expectativa que, juntos, nos ajudaram a transpor nossos dramas políticos e sociais, sem que a sociedade perdesse a coesão ou se envolvesse em conflitos destrutivos. A realidade é que, de fato, o desempenho do Brasil moderno foi bastante satisfatório numa perspectiva de longo prazo: entre os anos de 1900 e 2000 a renda per capita do brasileiro cresceu em média 2,5% ao ano, enquanto o mundo como um todo

creceu 1,6%. Conseguimos o feito de dobrar a renda por habitante no período de cada geração (30 anos), durante todo um século. Infelizmente, desde a grave crise do fim dos anos 1970 e 1980, não conseguimos convergir para a renda dos países desenvolvidos.

A expectativa, que nunca abandonou nossa sociedade, sempre foi a de que, salvo interrupções temporárias, poderíamos repetir indefinidamente um desempenho equivalente, dobrando a cada geração a renda das pessoas, acomodando as populações jovens em empregos acessíveis e a cada vez melhores e, por fim, ingressando definitivamente no clube restrito dos países desenvolvidos. Esta expectativa esteve profundamente ancorada em nossa alma coletiva e de algum modo tem sido um dos nossos mais preciosos ativos históricos. A perda deste sentimento e sua troca pela desilusão e o desencanto podem por a perder os melhores traços de nossa existência social e política.

Recuperar a capacidade de crescer a uma taxa próxima do nível histórico do século XX, de 2,5% ao ano per capita, é um imperativo que deve obrigar governos e cidadãos, numa trajetória realista que leve em conta a necessidade preliminar de reconstituirmos o Estado brasileiro, para que ele volte a ser como foi no passado, e em condições muito mais precárias, não um obstáculo, mas um agente do desenvolvimento.

As modernas economias de mercado precisam de um Estado ativo e também moderno. Quem nos diz isto não é apenas a teoria econômica, mas a experiência histórica dos países bem-sucedidos. Só o Estado pode criar e manter em funcionamento as instituições do Estado de Direito e da economia de mercado, e só ele também pode suprir os bens e serviços cujos benefícios sociais superam os benefícios privados. Portanto, as discussões sobre o tamanho e o escopo do Estado quase sempre se movem no vazio, porque a questão central é que o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos. Dadas uma certa população e uma certa dotação de recursos, é a política que vai decidir se um país será rico ou pobre.



## **A questão fiscal**

Isto nos leva a discutir a questão fiscal. No Brasil de hoje a crise fiscal, traduzida em déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado, tornou-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. O desequilíbrio fiscal significa ao mesmo tempo: aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado. Tudo isto somado significa estagnação ou retração econômica. Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais. Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto.

Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais. É, portanto, uma tarefa da política, dos partidos, do Congresso Nacional e da cidadania. Não será nunca obra de especialistas financeiros, mas de políticos capazes de dar preferência às questões permanentes e de longo prazo. É também uma tarefa quase heroica que vai exigir o concurso de muitos atores, que precisarão, pelo tempo necessário, deixar de lado divergências e interesses próprios, mesmo que tenham que retomá-los mais adiante.

Nossa crise é grave e tem muitas causas. Para superá-la será necessário um amplo esforço legislativo, que remova distorções acumuladas e propicie as bases para um funcionamento virtuoso do Estado. Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica.

No entanto, a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade,

mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.

Qualquer ajuste de longo prazo deveria, em princípio, evitar aumento de impostos, salvo em situação de extrema emergência e com amplo consentimento social. A carga tributária brasileira é muito alta e cresceu muito nos últimos 25 anos. Em 1985, data da redemocratização, os impostos representavam 24% do PIB. Neste mesmo ano, nos Estados Unidos, a carga tributária era de 26%, um pouco acima da nossa. Na Alemanha, era de 36% e na Inglaterra, 38%. Em 2013, nossa carga tinha saltado para 36% do PIB, enquanto nos Estados Unidos ela baixara para 25%, na Alemanha subira para apenas 37% e na Inglaterra, caiu para 33%. Ou seja, todos os países relevantes e bem-sucedidos mantiveram ou mesmo baixaram os impostos em relação à renda, enquanto o Brasil aumentou os impostos cobrados da sociedade em 50%. A Coreia tem hoje uma carga de 24% e o México, 20%. Isto mostra que chegamos claramente a um limite para a cobrança de impostos. Taxar mais as famílias e as empresas, transferindo seus recursos para o Estado, parece ser algo disfuncional e danoso para a capacidade de competição do nosso setor produtivo.

No Relatório Global de Competitividade 2015-2016, do Fórum Econômico Mundial, publicado recentemente, o Brasil ficou em 75º lugar, entre 140 países, perdendo 18 posições em relação ao relatório anterior, de 2014, sendo ultrapassado pelos emergentes – Rússia, África do Sul, Índia e México, o que mostra que algo muito errado está acontecendo com o nosso país nestes últimos anos. Na decomposição dos fatores que compõem o índice o nível dos impostos e a complexidade tributária, combinados, respondem por 25% – o maior fator – dos problemas para realizar negócios no país. As leis trabalhistas e a corrupção vêm muito abaixo, com 14% e 12%, respectivamente.

As despesas públicas primárias, ou não financeiras, têm crescido sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988. Em parte estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição, muitos deles positivos e virtuosos, na área da saúde, da educação e na assistência social. Nestes casos, o aumento das despesas públicas foi uma escolha política correta e que melhorou

nossa sociedade. Mas esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos. Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários. Durante certo tempo houve espaço para a expansão da carga tributária e evitaram-se grandes déficits. Como também houve um certo crescimento econômico que permitiu aumento das receitas fiscais. O crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o desequilíbrio fiscal se tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro.

A outra questão da mesma ordem provém da previdência social. Diferentemente de quase todos os demais países do mundo, nós tornamos norma constitucional a maioria das regras de acesso e gozo dos benefícios previdenciários, tornando muito difícil a sua adaptação às mudanças demográficas. Nós deixamos de fazer as reformas necessárias decorrentes do envelhecimento da população nos anos 1990 e 2000, ao contrário de muitos países, e hoje pagamos o preço de uma grave crise fiscal. O resultado é um desequilíbrio crônico e crescente. Em 2015 a diferença ou déficit entre as receitas e as despesas no regime geral do INSS está em 82 bilhões de reais. No orçamento para o ano que vem esta diferença salta para 125 bilhões. As projeções para o futuro são cada vez piores.

A conclusão inevitável a que se chega é que os principais ingredientes da crise fiscal são estruturais e de longo prazo. De um lado, a falta de espaço para aumento das receitas públicas através da elevação da carga tributária, de outro, a rigidez institucional que torna o orçamento público uma fonte permanente de desequilíbrio.

A solução destas questões não é apenas de natureza técnica: depende de decisão política. Na ausência de uma ação forte e articulada, que conduza a um conjunto de reformas nas leis e na constituição, a crise fiscal não será resolvida e, ao contrário, tende a tornar-se cada vez mais grave. Na constância da crise fiscal a economia vai manter-se estagnada ou com taxas muito baixas de crescimento. No século passado dobramos a renda per capita a cada geração; se persistirmos no ritmo dos últimos 16 anos, vamos

precisar de 60 anos para dobrá-la novamente e chegar, aos preços de hoje, a algo entre 15 ou 17 mil dólares, um número medíocre mesmo para 2015.

A sociedade brasileira ainda está muito distante do padrão de vida das famílias nas economias desenvolvidas. Ao contrário, a maioria absoluta da população ainda sofre de baixo poder de compra e de consumo e mesmo suas necessidades humanas básicas ainda não estão atendidas. Crescer a economia não é uma escolha que podemos fazer, ou não. É um imperativo de justiça, um direito que a população tem diante do Estado.

E, para fazê-lo, teremos que dar os passos necessários.



## **Retorno a um orçamento verdadeiro**

O primeiro é a reforma da nossa sistemática orçamentária. Na forma como está desenhada na Constituição e nas leis posteriores, que resultam em excessiva rigidez nas despesas, o que torna o desequilíbrio fiscal permanente e cada vez mais grave. É a leitura destas regras que alimenta os prognósticos cada vez mais sombrios sobre o futuro das nossas contas públicas.

O orçamento público numa sociedade em que os gastos públicos representam mais de 40% da renda nacional é a principal arena para os conflitos distributivos, onde os diferentes interesses, inclusive os mais legítimos, lutam para se apropriar de maior parcela de recursos. Num país em que o sistema político é visto com desconfiança, os diversos grupos de interesse tratam de esquivar-se das incertezas do orçamento anual, tratando de inscrever na pedra da Constituição as suas conquistas, preservando-as das mudanças nas inclinações políticas ou mesmo das incertezas da conjuntura econômica.

No Brasil, a maior parte do orçamento chega ao Congresso para ser discutido e votado, com a maior parte dos recursos já previamente comprometidos ou contratados, seja por meio de vinculações constitucionais, seja por indexação obrigatória dos valores. Assim, a maior parte das despesas públicas tornou-se obrigatória, quer haja recursos ou não. Daí a inevitabilidade dos déficits, quando os recursos previstos não se realizam, ou porque as receitas foram superestimadas, ou porque houve retração na atividade econômica, e,



portanto perda de receitas. Os esforços de ajuste, quando estes são requeridos, acabam se concentrando numa parcela mínima do orçamento, o que torna o ajuste mais difícil e menos efetivo. Esta é uma das razões principais porque as despesas públicas tem crescido sistematicamente acima do PIB. Enquanto as receitas também cresciam neste ritmo, a situação parecia controlada. Hoje o aumento sem limite da carga tributária não é mais uma possibilidade!

O orçamento é a peça mais importante de uma legislatura. Para este fim é que os parlamentos foram criados no moderno Estado de direito. E assim continua sendo na maioria das grandes democracias modernas. Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia. A cada ano a sociedade e o parlamento elege suas prioridades, conforme os recursos e as necessidades. Se houver erro, poderá ser corrigido no ano seguinte e não perdurar para sempre.

Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada.

O orçamento não impositivo, ou melhor, facultativo, é fruto da desconfiança do Executivo na sabedoria ou responsabilidade do Legislativo. Remédio equivocado, para uma doença que se chama falta de articulação política democrática. Os Poderes têm que se entender, e o Executivo sempre dispõe de instrumentos de contenção. O contingenciamento e, o principal deles, o veto.

Para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo. A despesa orçada terá que ser executada, sem ressalvas arbitrárias, salvo em caso de frustração das receitas, caso em que se aplicarão às despesas um limitador médio, com índices previamente aprovados pelo Congresso podendo ser variáveis, mas produzindo sempre uma redução final suficiente para o equilíbrio, ao longo do ciclo econômico.

Outro elemento para o novo orçamento tem que ser o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais. A cada ano o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos. A indexação dos gastos públicos agrava o ajuste em caso de alta inflação. Nunca devemos perder de vista que a maioria da sociedade não tem suas rendas indexadas, dependendo sempre do nível de atividade econômica para preservar seu poder de consumo. A indexação das rendas pagas pelo Estado realiza uma injusta transferência de renda, na maioria das vezes prejudicando as camadas mais pobres da sociedade. Quando a indexação é pelo salário mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. Com o fim dos reajustes automáticos o Parlamento arbitrará, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas.

Em contrapartida a este novo regime, novas legislações procurarão exterminar de vez os resíduos de indexação de contratos no mundo privado e no setor financeiro.

A terceira regra nova do orçamento é a ideia de "orçamento com base zero", que significa que a cada ano todos os programas estatais serão avaliados por um comitê independente, que poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios. Hoje os programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições. De qualquer modo, o Congresso será sempre soberano e dará a palavra final sobre a continuação ou fim de cada programa ou projeto.

Devolver autonomia ao processo orçamentário não significa deixar livre o caminho para a intemperança fiscal. Para coroar este novo regime, vamos propor que o equilíbrio fiscal de longo prazo seja um dos princípios constitucionais que deve obrigar a Administração Pública, aprovando-se uma lei complementar de responsabilidade orçamentária em termos que tornem possível à adaptação a circunstâncias excepcionais.

Finalmente, vamos propor a criação de uma instituição que articule e integre o Poder Executivo e o Legislativo, uma espécie de Autoridade Orçamentária, com competência

para avaliar os programas públicos, acompanhar e analisar as variáveis que afetam as receitas e despesas, bem como acompanhar a ordem constitucional que determina o equilíbrio fiscal como princípio da administração pública.



## Previdência e demografia

Os problemas fiscais acarretados pela previdência social não são um privilégio brasileiro. Eles estão presentes em todos os países que optaram por assegurar uma previdência de caráter universal aos seus cidadãos, sob responsabilidade do Estado. Estão excluídos deste rol apenas os países asiáticos, onde o seguro contra o envelhecimento e a morte são primordialmente uma responsabilidade das famílias.

As causas destes problemas são simples: as pessoas estão vivendo mais e as taxas de novos entrantes na população ativa são cada vez menores. A solução parece simples, do ponto de vista puramente técnico: é preciso ampliar a idade mínima para a aposentadoria, de sorte que as pessoas passem mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo, e menos tempo aposentados. Não é uma escolha, mas um ditame da evolução demográfica e do limite de impostos que a sociedade concorda em pagar.

Há poucas décadas a baixa expectativa de vida permitia a aposentadoria aos 50 ou 55 anos. Felizmente, vivemos mais, porém as regras devem se adaptar aos novos tempos. A maioria dos países desenvolvidos promoveram reformas nas regras de aposentadoria nas duas últimas décadas, mesmo com as naturais resistências políticas. As idades mínimas passaram de 60 anos para 65 e até 67. E, no futuro, vão aumentar novamente porque os jovens de hoje vão viver ainda mais.

No Brasil, estranhamente não há idade mínima para a aposentadoria, no regime geral do INSS, apenas no regime próprio dos funcionários públicos. Uma tentativa de estabelecer um limite não foi aprovada na reforma tentada pelo governo Fernando Henrique. Para limitar o estrago foi criado o Fator Previdenciário, agora sob diferentes ataques.

A verdade é que o sistema não suporta mais as regras em vigor. O financiamento do sistema já é oneroso para o setor privado – 20% do valor total da folha para os

empregadores e 8% para os empregados. Mas o resultado é deficitário. Em 2015 a diferença será da ordem de 83 bilhões de reais e para 2016 está previsto um déficit de 125 bilhões, que é o valor que se estimava que ocorreria por volta de 2030. Chegou 15 anos antes e promete simplesmente explodir nos próximos anos.

O Brasil gasta 12% do PIB com os seus regimes de previdência, mais do que o dobro do que gastam os Estados Unidos, o Japão e a China, e quase a mesma coisa que países com populações muito mais velhas do que a nossa, como Alemanha e França. A situação é insustentável, pois o país tem jovens para atender, tem problemas de assistência de saúde, de educação, de segurança.

Enfrentar os desafios da reforma da previdência permitirá uma trajetória sustentável das contas públicas, para benefício de todos. Caso esses desafios não sejam superados, porém, a trajetória explosiva no futuro resultará no agravamento da crise atual e problemas ainda maiores nos próximos anos.

Preservando os direitos adquiridos e tratando com respeito as expectativas de quem ainda está no mercado de trabalho e já se aproxima do acesso ao benefício, é preciso introduzir, mesmo que progressivamente, uma idade mínima que não seja inferior a 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, com previsão de nova escalada futura dependendo dos dados demográficos.

Além disso, é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. O salário mínimo não é um indexador de rendas, mas um instrumento próprio do mercado de trabalho. Os benefícios previdenciários dependem das finanças públicas e não devem ter ganhos reais atrelados ao crescimento do PIB, apenas a proteção do seu poder de compra. É dever do governo e da sociedade manter baixa a inflação porque, não apenas servidores públicos e beneficiários da previdência e da assistência social merecem a preservação do seu poder aquisitivo, mas todos os brasileiros em geral. Se para manter o poder de compra dos que recebem rendas do Estado deixamos a inflação fora de controle ou muito alta, estaremos penalizando a grande maioria da população, que não tem a seu favor mecanismos automáticos de indexação.

Se resolvermos as questões de curto e médio prazo, como a nova regulação do orçamento, mas deixarmos de fazer estas mudanças na previdência, o custo do desequilíbrio futuro será cobrado no presente e muitos efeitos benéficos de nosso esforço deixarão de ocorrer.

Afinal, precisamos de uma trajetória virtuosa em que os novos horizontes das contas fiscais produzam efeitos cumulativos e retro alimentadores nos juros, nos preços e no endividamento, tudo desembocando na volta do crescimento econômico.



## Juros e dívida pública

A dívida pública brasileira já se situa em torno de 67% do PIB, com tendência de seguir crescendo, podendo chegar, na ausência de reformas estruturais, a 75% ou 80% ainda no atual governo. Os países europeus e os Estados Unidos têm uma dívida muito mais alta, especialmente após a crise de 2008, que levou esses países a aumentar o gasto público em proporções inéditas na história do capitalismo. Tanto os Estados Unidos como a França, a Inglaterra e a Itália têm dívidas maiores que o total do PIB. Mas entre nós e eles existe uma diferença que muda toda a história. Para títulos de 10 anos, o tesouro americano para um juro nominal de 2,30% ao ano, quase zero em termos reais. A França, a Inglaterra e a Itália pagam praticamente a mesma coisa. O Japão, para uma dívida que é maior do que o dobro do PIB, paga 0,49% de juros. Mesmo os emergentes pagam um preço menor do que nós; a Índia paga 8,19% e a Rússia, 9,98. Nós pagamos juros de 14%.

A este preço nossa dívida pública vai custar 8% do PIB em 2015, e, durante pelo menos as duas últimas décadas, a conta nunca foi inferior a 5% do PIB.

O primeiro objetivo de uma política de equilíbrio fiscal é interromper o crescimento da dívida pública, num primeiro momento, para, em seguida, iniciar o processo de sua redução como porcentagem do PIB. O instrumento normal para isso é a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir as despesas de juros menos o crescimento do próprio PIB. A reforma fiscal permitirá, não apenas controlar a trajetória explosiva da dívida pública, bem como contribuirá para a redução da taxa de inflação e a redução da taxa de juros e do custo da dívida.

Nossos juros são altos neste momento porque a inflação está muito acima da meta de 4,5% e ameaça sair de controle. Qualquer voluntarismo na questão dos juros é o caminho certo para o desastre. Tentativas anteriores de baixar a taxa básica, sem amparo nos fundamentos, fracassaram e cobraram o seu preço. Para um futuro próximo podemos supor que a inflação vai perder força naturalmente em função da contratação da demanda agregada e da contenção dos gastos públicos. Por este lado, é possível que os juros possam cair a partir de 2016.

A economia brasileira convive há longo tempo com a anomalia de juros elevadíssimos para controlar a inflação e financiar o endividamento público. Este é um tema ainda não totalmente compreendido, mesmo pelas mentes mais preparadas e experientes. Uma única coisa parece certa: o Brasil nunca exibiu uma garantia sólida de equilíbrio fiscal de longo prazo e os juros altos talvez sejam o preço que pagamos por isso. Mas tentar reverter esta anomalia, sem voluntarismo e com prudência é uma necessidade a que não podemos fugir. Juros tão altos diminuem nossa capacidade de crescer, afetam o nível dos investimentos produtivos e realizam uma perversa distribuição de renda.

Além do alívio inflacionário, uma política fiscal que assegure uma trajetória de equilíbrio tirará da política monetária parte da responsabilidade no controle da inflação, permitindo a redução da taxa básica de juros, sem pressão sobre a inflação.

A elevada incerteza sobre a sustentabilidade da nossa economia tem resultado no aumento da proporção da dívida de curto prazo, constituída pelas Letras Financeiras do Tesouro e pelas operações compromissadas de curtíssimo prazo. Quase 40% de nossa imensa dívida é, na prática, financiada diariamente no mercado financeiro, uma característica que nenhum país relevante compartilha conosco.

Nas atuais circunstâncias seria imprudente alterar as regras de gestão da dívida pública, mas este não pode deixar de ser um objetivo de médio prazo, a ser implantado de modo gradual, à medida que os juros estiverem caindo naturalmente e a trajetória do endividamento mostrar-se consistentemente declinante no longo prazo. Ao mesmo tempo, é preciso repensar seriamente a ação do Banco Central nas dispendiosas operações de swap cambial cujo custo para o Estado poderá estar em 2015 na altura de 2% do PIB, agravando o déficit final e o endividamento. Nos últimos 12 meses, o

prejuízo com estas operações está em torno de 112 bilhões de reais. São cifras imensas, que não é possível compensar simplesmente com corte de despesas. A busca de menor volatilidade no mercado de câmbio não justifica este imenso custo fiscal, que em última instância será pago pelo conjunto da sociedade. Na verdade é preciso questionar se é justo que uma instituição não eletiva tenha este tipo de poder, sem nenhum controle institucional. Tudo isto parece mostrar que o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo. Só um choque institucional pode revertê-lo, bem como uma visão integrada da questão e muita lucidez e autoridade política.

Obtido o relativo equilíbrio fiscal de longo prazo, terá chegado a hora de repensar a administração do crédito público e da dívida pública para aumentar a potência da política monetária. É preciso, com cuidado e perseverança, transformar o Brasil num país “normal”, onde a taxa de juros de longo prazo, que remunera a dívida pública e a taxa de juros que controla a liquidez da economia sejam definidas, respectivamente, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central. É essa política – usada em todos os países civilizados – que produzirá a taxa de juros “normal”, em substituição à que nos domina há décadas.

A política cambial, incluída naturalmente à constituição e gestão de reservas externas e as operações de swap para moderar a volatilidade do câmbio ou oferecer proteção a agentes privados expostos à variação da taxa de câmbio, têm impacto fiscal, dados os custos em que incorremos com a formação das reservas através de endividamento a juros internos muito altos e com as perdas nos mercados futuros. Estes custos são inseparáveis do problema de nossa dívida pública e, por conseguinte, do nível anômalo dos juros. Mesmo sem questionar as razões que estão por trás do comportamento do Banco Central, não podemos deixar de afirmar que a magnitude e o vulto dos efeitos destas políticas para a sociedade devem nos levar a impor a estas decisões um rito mais republicano e representativo.

Reforma do orçamento, adaptação da previdência às mudanças demográficas e um esforço integrado de redução dos custos da dívida pública, em conjunto, vão nos encaminhar para uma trajetória progressiva de equilíbrio de longo prazo da situação fiscal, devolvendo previsibilidade ao ambiente econômico e normalidade às atividades produtivas, sem deixar de mencionar a recuperação da capacidade de investimento público.



## **Uma agenda para o desenvolvimento**

Nosso propósito é criar as condições para o crescimento sustentado da economia brasileira, a uma taxa média de no mínimo 3,5% a 4% ao ano, ao longo da próxima década, o que corresponde a uma elevação da renda por habitante de, no mínimo, 2,5% ao ano, com fundamentos em vários princípios.

Para cumprir estes princípios será necessário um grande esforço legislativo porque as leis existentes são, em grande parte, incompatíveis com eles. Vamos precisar aprovar leis e emendas constitucionais que, preservando as conquistas autenticamente civilizatórias expressas em nossa ordem legal, aproveite os mais de 25 anos de experiência decorridos após a promulgação da Carta Magna, para corrigir suas disfuncionalidades e reordenar com mais justiça e racionalidade os termos dos conflitos distributivos arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos. Essas reformas legislativas são o primeiro passo da jornada e precisam ser feitas rapidamente, para que todos os efeitos virtuosos da nossa trajetória fiscal prevista produzam plenamente seus efeitos já no presente. Será uma grande virada institucional e a garantia da sustentabilidade fiscal, que afetarão positivamente as expectativas dos agentes econômicos, a inflação futura, o nível da taxa de juros e todas as demais variáveis relevantes para a estabilidade financeira e o crescimento econômico.

Ajustes de emergência implicam sempre em perdas e sofrimentos, repartindo injustamente seus custos e benefícios, sem resolver o problema. É o mesmo destino do Sísifo mitológico, condenado a arrastar um rochedo para o cimo da montanha, apenas para vê-lo rolar abaixo outra vez, para reiniciar indefinidamente o mesmo padecimento.

O ajuste fiscal não é um objetivo por si mesmo. Seu fim é o crescimento econômico que, no nosso caso, sem ele, é apenas uma proclamação vazia. Mas, por seu turno, nenhum ajuste fiscal sustenta-se na ausência de crescimento ao longo da trajetória.

Para o Brasil, o tripé de qualquer ajuste duradouro consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB.

As reformas que estamos propondo serão capazes de produzir tanto a redução inteligente das despesas como a diminuição dos custos da dívida. A retomada do crescimento, por



sua vez, propiciará a normalização das receitas fiscais. Mas, voltar a crescer não é um processo automático nem depende apenas de um gesto de vontade. Nos últimos anos o crescimento foi movido por ganhos extraordinários do setor externo e o aumento do consumo das famílias, alimentado pelo crescimento da renda pessoal e pela expansão do crédito ao consumo. Esses motores esgotaram-se e um novo ciclo de crescimento deverá apoiar-se no investimento privado e nos ganhos de competitividade do setor externo, tanto do agronegócio, quanto do setor industrial.

Como mostrou o relatório do Fórum Econômico Mundial, nosso ambiente de negócios não é favorável e vem deteriorando-se com o tempo. Recriar um ambiente econômico estimulante para o setor privado deve ser a orientação de uma política correta de crescimento. Tudo isto supõe a ação do Estado.

Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário.

Em segundo lugar, o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas, a convergência de normas, na forma das parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte. Devemos nos preparar rapidamente para uma abertura comercial que torne nosso setor produtivo mais competitivo, graças ao acesso a bens de capital, tecnologia e insumos importados. O próprio agronegócio, que andou até agora com suas próprias pernas, cada vez dependerá destes acordos para expandir sua presença nos mercados do mundo. Com o recente realinhamento do câmbio, abriu-se uma nova janela de oportunidades para o setor industrial, que não deve ser desperdiçada por razões políticas ou de alinhamento ideológico. A globalização é o destino das economias que pretendem crescer.

Em terceiro lugar caberá ao Estado, operado por uma maioria política articulada com os objetivos deste crescimento, com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas.

Portanto, é fundamental:

- a)** construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- b)** estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;
- c)** alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade;
- d)** executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;
- e)** realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;
- f)** promover legislação para garantir o melhor nível possível de governança corporativa às empresas estatais e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;
- g)** reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente;

- h)** estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;
- i)** na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;
- j)** na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos;
- k)** promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados;
- D)** dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação.

Faremos esse programa em nome da paz, da harmonia e da esperança, que ainda resta entre nós. Obedecendo as instituições do Estado democrático, seguindo estritamente as leis e resguardando a ordem, sem a qual o progresso é impossível.

O país precisa de todos os brasileiros. Nossa promessa é reconstituir um estado moderno, próspero, democrático e justo.

Convidamos a nação a integrar-se a esse sonho de unidade.