

Contribuições para um governo
democrático 
e **progressista**

Bernard Appy
Carlos Ari Sundfeld
Francisco Gaetani
Marcelo Medeiros
Pérsio Arida
Sérgio Fausto

Agosto de 2022

Os autores deste documento formam um grupo apartidário, mobilizado pelo desejo de contribuir com o debate público e preocupado com os riscos à democracia e ao desenvolvimento do Brasil. A pretensão não é apresentar um programa de governo completo, mas contribuições e ideias úteis para lideranças políticas comprometidas com o Estado Democrático de Direito e com o bem público. O trabalho foi desenvolvido por iniciativa própria e a título pessoal, sem qualquer vinculação com as entidades a que os autores pertencem.

Serão enormes os desafios de um novo governo em 2023. Seu compromisso primeiro, e inegociável, tem de ser com a democracia. Isso inclui o respeito e valorização das instituições, em especial o Poder Judiciário e sua Justiça Eleitoral, cujo trabalho e aprimoramento constantes têm sido fundamentais para garantir eleições livres e confiáveis.

Mas o Brasil também precisa de transformações e, portanto, de reformas. Só haverá desenvolvimento se for eliminada a pobreza extrema, forem reduzidas significativamente as desigualdades sociais e houver sustentabilidade no uso dos recursos naturais, inclusive pela melhoria do ritmo e da qualidade do crescimento econômico em virtude das reformas necessárias.

Entre meados dos anos 90 e o final da primeira década deste século, mesmo com os naturais erros e dificuldades, o país vinha percorrendo um caminho virtuoso e alcançando resultados positivos. Mas agora ele está submetido a um governo sem princípios e sem competência, que produz retrocessos institucionais deliberados e compromete gravemente o futuro do país. Antes que seja tarde, é preciso, pelo exercício pleno da política democrática, estancar o enfraquecimento das instituições democráticas e da convivência civilizada, bem como reverter a deterioração do meio ambiente e da imagem externa do Brasil.

A simples retomada do fio anterior da história não será suficiente. Problemas e mudanças dos últimos anos exigem novas soluções. Por um lado, no período recente tem-se visto o aumento da pobreza e da fome, revertendo uma trajetória de décadas de melhoria dos indicadores sociais. Essa deterioração precisa ser imediatamente interrompida. A garantia de condições decentes de vida para todos os brasileiros é requisito básico de qualquer

programa de desenvolvimento. Isso tem de incluir o engajamento do Estado e de toda a sociedade em ações efetivas de respeito, valorização e apoio às pessoas desrespeitadas, discriminadas, excluídas ou vítimas de abuso por razões de raça, gênero ou orientação sexual.

Por outro lado, o Brasil se fragilizou e o mundo se tornou mais incerto e menos cooperativo. Os países cujas políticas públicas não forem capazes de promover as novas competências para o desenvolvimento – incorporando avanços tecnológicos em um ambiente de eficiência econômica, equidade, mobilidade e coesão social – estão condenados à estagnação ou ao declínio.

O novo modelo de desenvolvimento deve ter como um de seus eixos a sustentabilidade. O Brasil tem a possibilidade de ser, ao mesmo tempo, uma potência ambiental, capaz de gerar valor a partir de sua biodiversidade, e um dos maiores produtores e exportadores de um leque amplo de *commodities*, de maior valor agregado, usando uma matriz energética limpa, com participação cada vez maior de fontes renováveis. Com a descarbonização e a digitalização, novas oportunidades se abrirão para a reinserção internacional da indústria brasileira.

O Estado necessário para enfrentar esses desafios não é um Estado que prometa fazer tudo, tampouco um que se limite à regulação. O Estado necessário tem de promover mudanças que reforcem o potencial de crescimento do país, empenhando-se para que seus benefícios sejam distribuídos de modo amplo, equitativo e tempestivo, bem como para que os eventuais custos dessas mudanças sobre pessoas vulneráveis sejam amortecidos por mecanismos bem desenhados de proteção social. Trata-se de alteração relevante na forma de agir do setor público, relativamente à observada nas últimas décadas.

É possível dar esse salto qualitativo. Mas será preciso superar a polarização política autodestrutiva e restabelecer o respeito às instituições do Estado Democrático de Direito. Essa condição é indispensável para o país recuperar a confiança em si mesmo, bem como para o mundo confiar nele. Necessário também abandonar visões dogmáticas e falsos antagonismos; não há sentido em contrapor objetivos que não se excluem, como soberania nacional e cooperação internacional, promoção do emprego e abertura da economia, preservação ambiental e desenvolvimento.

As propostas estão sintetizadas a seguir e detalhadas nos anexos. Seu foco é tornar o Brasil mais justo, sua economia mais eficiente e a sociedade mais fraterna e solidária, mas os autores têm consciência de que isso depende de muitas outras ações públicas em áreas como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, combate à exclusão ou discriminação e outras, cujas especificidades terão de ser consideradas.

O que se quer?

As proposições constantes deste documento foram elaboradas tendo por referência algumas diretrizes.

Maior inclusão e redução das desigualdades sociais. O compromisso básico de qualquer Estado é com seus cidadãos. A solidariedade social é o que legitima os governos e a própria democracia, mas em muitos países ela vem sendo corroída pelo aumento da desigualdade de renda. No Brasil, os problemas são ainda maiores. Parcela crescente da população não tem acesso a condições decentes de vida. Grande contingente de brasileiros é excluído do mercado formal de trabalho e não tem acesso pleno às garantias da seguridade social. Uma das diretrizes básicas de qualquer programa de governo, portanto, deve ser a inclusão social, assegurando tais condições de vida para todos e democratizando oportunidades e garantias, bem como que todos sejam tratados de forma igual. Isso é parte da equação de redução da desigualdade, que se completa – e se financia – com a tributação adequada das pessoas de alta renda. Mas a inclusão social tem outras dimensões, além do combate à desigualdade e à pobreza; é preciso também melhorar a situação das mulheres, apoiando suas múltiplas responsabilidades, muitas vezes como chefes de família, bem como eliminar quaisquer discriminações por preconceitos raciais ou contra pessoas com deficiência e outros grupos discriminados (como as comunidades LGBTQI+).

Economia mais eficiente e maior crescimento. Proteger os pobres e reduzir as desigualdades é fundamental, mas não basta. É essencial que as ações do novo governo tornem a economia mais eficiente e ampliem o potencial de crescimento do país, cuja produtividade está estagnada há décadas. O maior crescimento não apenas amplia a renda a ser distribuída, como contribui para a solvência fiscal no longo prazo. O crescimento terá que encontrar um novo motor, com mais valor-adicionado, mais inovação tecnológica e

maior integração global da economia brasileira, ampliando a capacidade de o país amortecer choques externos.

Estado mais eficiente e democrático. Não apenas o setor privado, mas também o setor público tem de se tornar mais eficiente, para entregar mais para a população, com menor custo. A estrutura e a ação do Estado têm de ser compatíveis com o modelo de sociedade democrática, aberta e inclusiva. No plano da ação política, o caminho inclui a civilidade nos debates e a defesa das instituições contra quaisquer voluntarismos. Para o poder público ser capaz de executar as políticas necessárias à transformação, será preciso corrigir seus defeitos e anacronismos, o que requer instituições robustas, com regras claras, impondo-se seu respeito a todas as pessoas.

Sustentabilidade. O desenvolvimento terá que ser mais “verde” e sustentável, incluindo o compromisso com a neutralização das emissões de carbono até 2050. As gerações futuras não podem herdar um país e um mundo ainda piores do que hoje. E o Brasil não pode correr o risco de isolamento da emergente ordem internacional ambiental. A transição para uma economia de baixo carbono terá de ser a mais acelerada possível, com políticas de preservação ambiental e geração de valor pelo uso sustentável dos recursos naturais.

Equilíbrio macroeconômico. Desequilíbrios macroeconômicos, em particular a alta inflação e o desequilíbrio fiscal, impedem qualquer país de crescer de modo sustentável e punem sobretudo a parcela mais pobre da população. Responsabilidade social e ambiental tem de andar de mãos dadas com responsabilidade fiscal, mantendo-se as principais características do regime macroeconômico brasileiro, como o de metas para a inflação, o câmbio flutuante e a independência *de jure* do Banco Central.

Os desafios do contexto internacional

Está em curso uma alteração profunda da ordem internacional construída desde 1945, baseada na cooperação, no multilateralismo e no aumento da integração comercial e financeira entre países. Esboça-se um ambiente diferente, de maior protecionismo e menor cooperação, dificultando a recuperação do atraso brasileiro na integração com o resto do mundo, bem como o acesso ao comércio e ao financiamento internacionais. Estes são desafios estruturais.

A eles se soma a conjuntura internacional complexa, marcada pela forte alta da inflação e pelos efeitos da elevação dos juros em curso nas economias avançadas, com a consequente desaceleração do crescimento mundial nos próximos anos. A margem de manobra do Brasil no início do próximo governo será mais limitada, especialmente na esfera fiscal. Em ambiente internacional menos favorável, políticas macroeconômicas vistas como inconsistentes têm um custo relativamente mais elevado, colocando em risco o esforço de melhoria dos indicadores sociais.

Em contrapartida, a mudança no cenário mundial abre oportunidades. Com o aumento da polarização entre países, sobretudo após a guerra na Ucrânia, o Brasil pode se posicionar como parceiro confiável no comércio e nos investimentos. Para isso, ele terá de consolidar sua estabilidade institucional. A construção de consensos internos reforçará sua posição no mundo: tanto nas correntes de comércio e de financiamento, como recompondo o *softpower* que perdeu nos últimos anos.

Como chegar lá?

As sugestões deste documento foram pensadas à luz das diretrizes acima. Embora não tenham a abrangência de um programa de governo completo, seu objetivo é mostrar a possibilidade de, simultaneamente, avançar na direção de maior justiça social e de um novo modelo de desenvolvimento, que aumente a produtividade, preserve o meio ambiente e permita a inserção internacional do Brasil, sem comprometer a estabilidade macroeconômica.

Para tanto, são propostos quatro conjuntos de reforma estruturais, detalhados a seguir.

O primeiro conjunto envolve a **reformulação e expansão do modelo de proteção das famílias de menor renda**. A proposta contempla três instrumentos: i) garantia de renda mínima para todos os brasileiros, suficiente para que ninguém fique abaixo da linha de extrema pobreza, com um regime de transição que não desestimule a formalização da renda do trabalho; ii) Poupança Seguro Família, financiada pelo poder público, para todos os trabalhadores de baixa renda, criando mecanismo de proteção contra a volatilidade de renda para os informais e uma fonte adicional de renda para os trabalhadores formais de baixa renda; e iii) conjunto de programas para a primeira infância, em atenção à

circunstância de a pobreza ser maior nas famílias com número maior de crianças e de os gastos com a primeira infância terem alto retorno social em etapas posteriores do desenvolvimento. Esses programas substituiriam o Auxílio Brasil, cujo desenho é claramente ineficiente e mal focalizado.

O segundo conjunto de reformas contempla **mudanças no financiamento e nos benefícios da previdência social, no FGTS e no seguro-desemprego**, gerando maior incentivo à inclusão previdenciária e ampliando a isonomia no tratamento dos trabalhadores. Para tanto, cogita-se uma série de medidas: i) forte redução nas contribuições previdenciárias do empregador e do empregado incidentes sobre o valor correspondente ao primeiro salário mínimo de todas as remunerações; ii) adoção de regime uniforme de contribuição para todos os trabalhadores (inclusive empregados do SIMPLES, microempreendedores individuais – MEI – e empregados rurais); iii) obrigação de recolhimento de contribuição previdenciária, a alíquotas reduzidas e por sistema simplificado, na contratação de trabalhadores por conta própria, autônomos e MEI, tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas; iv) contabilização da renda informal declarada (usada no cálculo dos benefícios assistenciais) como salário de contribuição para fins da percepção de benefícios previdenciários; v) criação de modalidade adicional de benefícios previdenciários para os trabalhadores que hoje não se qualificam à percepção dos benefícios; vi) revisão de todas as aposentadorias especiais, visando a equalizar o tratamento entre trabalhadores; vii) utilização do saldo das contas do FGTS para financiamento das parcelas do seguro-desemprego, de forma a eliminar o incentivo à rotatividade dos trabalhadores; e viii) remuneração das contas do FGTS por taxas de mercado.

As mudanças no modelo de proteção social e no regime previdenciário e de proteção da renda dos trabalhadores buscam, simultaneamente: ampliar a garantia de renda para as famílias mais pobres; estimular a ampliação do emprego formal; estender, ainda que parcialmente, para os trabalhadores informais as garantias de estabilidade de renda e cobertura previdenciária que hoje só alcançam os formais; tornar a tributação da folha de salários mais progressiva; ampliar a isonomia na concessão de benefícios previdenciários e desestimular a rotatividade artificial dos trabalhadores.

Espera-se que essas mudanças contribuam para resgatar parte da insuficiência crônica na proteção social do país e também para ampliar o potencial de crescimento, pela eliminação

de tratamentos diferenciados na tributação da folha e, sobretudo, pelo estímulo à formalização. O detalhamento dessas propostas é feito no Anexo 1.

Em terceiro lugar, propõe-se uma ampla **reforma do Estado brasileiro**, voltada ao aumento de sua eficiência, visando entregar o máximo possível, com políticas públicas de qualidade e menor custo para a sociedade. Para tanto, é preciso não apenas modernizar a administração pública em todos seus níveis, mas também adequar sua organização ao atendimento das necessidades da população brasileira, sugerindo-se: i) a institucionalização da busca por resultados, que requer a ampla revisão do processo orçamentário e o aprimoramento dos mecanismos de avaliação do gasto público; ii) a coordenação de iniciativas estatais, público-privadas e privadas na provisão de serviços de interesse público, inclusive com regras mais claras e seguras para a atuação das fundações estatais de direito privado e organizações sociais e para o engajamento do terceiro setor; iii) melhoria da qualidade da governança regulatória, visando reduzir custos de transação e aumentar a segurança jurídica dos agentes privados, por meio, entre outros, do fortalecimento institucional das agências reguladoras, do princípio da simplicidade na elaboração de leis e regulamentos, e da pacificação de interpretações por meio de orientações vinculantes; iv) o fortalecimento do regime de governança das empresas estatais; e v) a aceleração e ampliação da transformação digital da administração pública.

Propõe-se ainda a reformulação abrangente da gestão dos servidores públicos, visando sua profissionalização, a eliminação de distorções e a criação de incentivos para melhorar as entregas à população, contemplando: i) a eliminação de vantagens injustificadas de carreiras específicas, inclusive por meio da revisão do regime estatutário, para equalizar o tratamento jurídico dispensado aos servidores dos três Poderes e dos órgãos constitucionais autônomos; ii) a introdução de mecanismos efetivos de avaliação periódica do desempenho de todos os servidores; iii) a criação de órgão colegiado autônomo, responsável pela coordenação e orientação da política remuneratória, da avaliação de desempenho e da política de desenvolvimento de pessoal; iv) a racionalização do sistema de carreiras; v) a modernização dos concursos públicos; vi) a profissionalização da indicação para cargos de confiança e vii) o aprimoramento das normas sobre o trabalho temporário no serviço público.

É fundamental, ainda, a revisão do papel e da forma de organização dos controles públicos, preservando sua autonomia, mas evitando os abusos de autoridade e a judicialização excessiva e improcedente de ações públicas ou contra agentes públicos. Neste contexto, também é essencial a revisão do sistema de controle de contas, visando restringir interferências em matérias alheias a sua competência constitucional.

No Anexo 2, são apresentadas com maior grau de detalhamento as ideias relativas à reforma do Estado.

Propõe-se, por fim, uma **reforma tributária abrangente**, que busque tornar a tributação no país mais equânime e progressiva, além de mais favorável ao crescimento. Para tanto, sugere-se: i) a ampla reforma da tributação do consumo, nos termos das PECs 45 e 110, em tramitação no Congresso Nacional; ii) a revisão da tributação da renda do trabalho, com a correção da tabela do IRPF, a criação de alíquota adicional do IRPF para rendas mais elevadas, a limitação de benefícios fiscais e a redução da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos quanto à parcela da remuneração superior ao teto do salário de contribuição para a previdência; iii) a reformulação da tributação da renda do capital, com a redução da alíquota incidente sobre o lucro corporativo e a tributação da distribuição de dividendos e de outras rendas do capital, por meio de tabela progressiva específica na declaração de ajuste anual do IRPF; iv) a correção de distorções na tributação de aplicações financeiras, inclusive com a eliminação da possibilidade de diferimento que beneficia investidores de alta renda; v) a reformulação dos regimes simplificados de tributação, visando, por um lado, corrigir distorções que dificultam o crescimento das pequenas empresas e, por outro, desestimular a “pejotização” e a baixa tributação de pessoas de alta renda; e vi) ajustes na legislação de tributos sobre o patrimônio, sobretudo do imposto sobre heranças e doações e do ITR, visando fechar brechas para a evasão fiscal.

As propostas relativas às mudanças no modelo tributário são detalhadas no Anexo 3.

Combate à inflação constitucional

Para viabilizar as reformas sugeridas neste documento, passo fundamental é, com o cuidado de preservar a sua essência, corrigir a Constituição, que foi sendo indevidamente inflacionada por inúmeras emendas constitucionais ao longo das décadas.

O primeiro compromisso do governo quanto a isso tem de ser o de não propor, e de não apoiar, em matéria alguma, emendas constitucionais que agravem a inflação constitucional hoje existente. O segundo compromisso deve ser o de desconstitucionalização, isto é, de propor e negociar no Congresso Nacional a retirada ao máximo, da Constituição, de regras que não deveriam ter sido constitucionalizadas.

Essa calibragem constitucional deve manter o compromisso firmado em 1988 com o Estado Social e Democrático de Direito, mas reduzir significativamente as demais regras constitucionais, que geralmente não integram um texto dessa natureza – sobre servidores públicos, vinculações orçamentárias, detalhamento de políticas públicas, atendimentos a interesses particulares, aspectos organizacionais, dispositivos tributários, organização e competências dos controles públicos, entre outros.

É preciso desconstitucionalizar para governar. Quando cada grupo político se engaja em colocar na Constituição sua visão, todos se anulam e o país passa a correr o risco de se tornar ingovernável. Hoje, o Brasil corre sério risco quanto a isso.

No primeiro momento, as normas que forem desconstitucionalizadas devem ser mantidas com o nível de lei complementar ou de lei ordinária, sendo sua alteração feita posteriormente, em etapas, com ampla discussão e deliberação democrática. Dessa forma se preserva a estabilidade das instituições, ao mesmo tempo em que se permite que governos eleitos tenham menos dificuldades de promover as transformações necessárias para o país funcionar e se desenvolver. Democracia é alternância no poder. Não faz sentido a Constituição ser enrijecida com as visões do governo do dia.

Uma estratégia é enviar ao Congresso Nacional, no início do governo, uma proposta de emenda constitucional para realizar a desconstitucionalização com a maior amplitude possível, reunindo temas diversos. Em paralelo, é viável prosseguir com a discussão de PECs focadas e já em andamento – como a da reforma tributária e a da reforma administrativa – adotando-se a orientação de, assim que obtido consenso quanto a seu conteúdo setorial básico, fazer sua adaptação para adequá-las ao objetivo da desconstitucionalização.

O desafio político

A sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público são afetadas por variáveis relativas aos sistemas partidário e de governo. Um problema é que o presidencialismo brasileiro opera em um sistema partidário fragmentado, com o presidente dependendo da coalizão de muitos partidos para governar. Outro é que a representação parlamentar tende ao “localismo”, o que a Federação heterogênea acentua. Nas últimas duas décadas, tais características se agravaram e o poder de agenda do presidente se enfraqueceu, em especial após as mudanças constitucionais que tornaram obrigatórias as emendas parlamentares (individuais e de bancada).

O atual governo encontrou no chamado “orçamento secreto” uma fórmula para garantir apoio no Congresso e atender ao anseio dos parlamentares por maior controle sobre a destinação e a execução do orçamento. Mas a fórmula causou danos à transparência pública, com os autores das chamadas “emendas de relator” se escondendo no anonimato. Também agravou a dispersão desses gastos, que mais apoiam a reeleição dos parlamentares do que o desenvolvimento local. Atualmente, o Congresso se empenha em tornar obrigatórias também as “emendas de relator”, o que reduzirá ainda mais o controle do Executivo sobre a política fiscal.

No próximo governo, serão necessárias mudanças institucionais para propiciar a combinação de sustentabilidade fiscal com gastos públicos de melhor qualidade. Isso terá de envolver regras sobre processo orçamentário (inclusive emendas parlamentares) e sobre planejamento e avaliação de programas e ações de governo. Também serão necessárias reformas políticas, no plural. Será essencial reduzir a fragmentação partidária (a cláusula de desempenho foi um passo na direção correta) e combater a opacidade com que os partidos usam recursos públicos em suas atividades e estruturas (um caminho está no projeto de lei do Senado 429/2017, que impõe aos partidos regras de *compliance* e transparência).

Será preciso, ainda, fortalecer a conexão entre o voto do eleitor e a representação parlamentar. Essa reforma já começou, com o fim das coligações proporcionais que estimulavam alianças oportunistas nas eleições legislativas, diluíam identidades partidárias e iludiam o eleitor. Para ir além, cabe manter na agenda a adoção do voto distrital misto. E também a remoção do teto para a representação dos Estados na Câmara dos Deputados.

Um dos entulhos da ditadura, imposto para favorecer o partido que então a apoiava, o teto desrespeita de modo flagrante o princípio da representação parlamentar igualitária na Câmara dos Deputados: uma pessoa, um voto. Esta Casa representa os cidadãos, e não os Estados, e sua composição não pode criar desigualdades entre eleitores, fazendo os votos de uns valerem mais do que o dos outros.

Viabilizando a transição

É essencial desenhar uma política de transição que crie as condições políticas para a implementação das mudanças estruturais.

O desafio de reformar

Apenas no longo prazo as reformas modernizantes terão efeito sobre a produtividade e o crescimento. Mas elas suscitarão oposição política imediata. Por isso, a sustentação da governabilidade depende de um discurso e de políticas que conciliem as dimensões da *equidade social*, com benefícios imediatos à população, e da *eficiência econômica*, provendo estabilidade e atraindo a confiança das empresas e de potenciais investidores.

Neste contexto, a convicção é de que será essencial no início do novo governo um novo programa de gastos, muito distinto das exceções ao teto do governo atual, feitas casuisticamente e com objetivos eleitorais. O programa poderá ser a grande marca do governo e ajudar no suporte político para aprovação das demais reformas.

O programa especial de gastos

Nos próximos anos o Brasil terá de amadurecer novo regime fiscal. Mas essa revisão, de caráter geral, é complexa e precisa ir além da alteração das regras fiscais, devendo contemplar também a reformulação das regras orçamentárias e a redução da rigidez dos gastos, que prejudicam a gestão racional das finanças públicas e do próprio federalismo fiscal. É difícil antecipar o tempo necessário para empreendê-la. No limite, isso poderá demandar até o final de 2026, quando termina o período inicial do teto de gastos atual.

A sustentabilidade política de um governo comprometido com reformas é um desafio. Em tese, uma Chefia do Executivo com carisma e capacidade de persuasão da opinião pública poderia alcançar a redução rápida dos gastos obrigatórios e, com isso, implantar novos programas sem afetar o teto de gastos; ou obter a aprovação célere de um novo regime

fiscal para substituir o atual teto de gastos e incorporar novos programas. Todavia, se isso não se materializar, a alternativa é adotar um *programa especial de gastos*, focalizado tanto em medidas de forte impacto social como em projetos que contribuam para o aumento da produtividade e para a sustentabilidade ambiental. O valor do programa especial de gastos deverá ser limitado a 1% do PIB, não incluído no teto constitucional de gastos, enquanto este vigorar.

A ideia é que o programa especial de gastos seja uma antecipação da redução futura de gastos obrigatórios, a ser obtida sobretudo com as medidas relativas à reforma do Estado. Tal redução ocorrerá ao longo do tempo. Trata-se de aumento temporário dos gastos públicos, retornando-se à trajetória anterior quando da concretização das economias nos gastos obrigatórios.

Quanto à relação dívida pública/PIB, haverá aumento no momento inicial. Mas, com a concretização da queda dos gastos obrigatórios, junto com a manutenção do teto e o aumento do PIB em virtude das reformas modernizantes, espera-se que, no longo prazo, a relação dívida/PIB convirja para um patamar menor do que seria observado sem as mudanças propostas.

Não será necessário aumentar a carga tributária para suportar essas medidas. Embora haja limites para a expansão da dívida pública, o nível atual de endividamento ainda está longe de configurar uma situação pré-falimentar e as medidas aqui sugeridas sinalizam para a solvência do setor público no longo prazo.

O programa especial de gastos também deve servir para a construção de um novo Estado, capaz de responder melhor ao interesse público neste período de mudanças aceleradas. Isso envolve, em primeiro lugar, utilizá-lo como embrião de um novo modelo de governança pública, aberto à experimentação e à flexibilidade. Em segundo lugar, os gastos não devem ser dirigidos a áreas passíveis de investimento pelo setor privado – como infraestrutura, a ser atendida com mais e melhores contratos de concessão – tampouco em políticas de retorno questionável (incentivos a “campeões nacionais”, por exemplo). O programa especial de gastos deve se focar em áreas com taxa de retorno social muito elevada.

A proposta é que ele cubra três áreas: proteção social; elevação da produtividade via ciência, inovação e tecnologia; e sustentabilidade ambiental, com ênfase na Amazônia.

Propõe-se que cerca de 60% dos recursos do programa especial de gastos sejam utilizados na área de proteção social, especificamente na ampliação da proteção das famílias de menor renda, nos termos propostos acima, com foco em programas para a primeira infância. O efeito de bem-estar social desses programas é imediato, o que será importante para assegurar a governança e a aceitação de outras restrições de gasto.

Os demais 40% seriam alocados em programas voltados ao aumento da produtividade e à sustentabilidade.

Uma explicação mais detalhada das políticas de transição, bem como da racionalidade subjacente ao modelo proposto, é apresentada no Anexo 4. Exemplos de ações e projetos que poderiam ser contemplados no âmbito do programa especial de gastos são apresentados no Anexo 6.

Impactos fiscais

À exceção do programa especial de gastos, a proposta é que as medidas sugeridas sejam fiscalmente neutras. A redução de receitas decorrente da desoneração da folha de salários seria integralmente compensada pelo aumento de receita em outras categorias de tributos, sobretudo pela correção de distorções na tributação da renda. Já o custo da reformulação dos programas voltados às famílias de baixa renda seria coberto, de um lado, pela extinção do Auxílio Brasil (que seria substituído por um programa mais eficiente), e, de outro, pela parcela dos recursos do programa especial de gastos alocada na política social.

A manutenção do teto de gastos não significa, porém, o congelamento do valor real das despesas não incluídas no programa especial de gastos. As reformas cogitadas criam condições para a substituição de algumas despesas – como o abono salarial e a compensação pela desoneração setorial da folha de pagamentos –, bem como para a redução dos gastos com o seguro-desemprego. No agregado, haveria a disponibilidade de cerca de 0,4% do PIB para a alocação em outras prioridades.

Ainda que gere uma piora do resultado fiscal no curto prazo, o programa especial de gastos é visto como política e economicamente necessário na transição e deve ser decisivo para viabilizar a aprovação de reformas que ampliem o crescimento da economia e, no longo

prazo, propiciem trajetória mais favorável para a dívida pública, contribuindo para a solvência do setor público.

O detalhamento dos impactos fiscais das propostas consta do Anexo 5.

Comentários finais

Embora não tenha a pretensão de apresentar uma agenda de governo completa, este documento expressa uma visão sobre desafios que o país enfrenta neste momento de sua história. Ele não desconhece a necessidade e importância de muitas outras ações públicas, para desenvolver setores específicos ou corrigir problemas sociais. Apesar de seu caráter limitado, o documento incorpora um conjunto de valores. Conjuga a preocupação com a eficiência econômica e a busca de justiça distributiva tanto na distribuição da renda, como no acesso a bens públicos e na oferta de oportunidades. Sempre dentro dos princípios e das regras da democracia.

Vive-se uma grave crise política e social. Ela se situa em um quadro mais amplo. Há quatro décadas o Brasil se encontra prisioneiro da chamada “armadilha da renda média”. É a situação de um país que, depois de chegar a certo nível de renda *per capita*, considerado intermediário na comparação com outros países, esbarra em dificuldades para avançar além desse limiar.

O Brasil não tem conseguido promover os ganhos de produtividade e qualidade, no setor privado e no setor público, e na interação entre eles, necessários para progredir para níveis superiores de desenvolvimento. Com o crescimento anêmico da renda *per capita*, torna-se muito difícil responder às demandas sociais urgentes e sustentar políticas de longo prazo visando um desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente sustentável.

A virtual estagnação do poder de compra dos brasileiros, em combinação com um Estado que não provê serviços públicos adequados, corrói a confiança em um futuro comum de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que propicia a polarização autodestrutiva e dá estímulos à adoção de medidas inconsistentes, como o recente “pacote” eleitoral, que apenas aprofundam o círculo vicioso. Para superar essa situação, é fundamental ampliar a base de convergência sobre a agenda das políticas públicas necessárias, responsabilizando as forças políticas por sua sustentação ao longo do tempo. As medidas apresentadas neste documento são uma contribuição neste sentido.

A trajetória futura de desenvolvimento depende da capacidade de o Brasil enfrentar suas deficiências sem dogmatismos ideológicos ou artifícios demagógicos, com visão clara sobre a época e o mundo em que se vive. Épocas de mudanças tecnológicas, geopolíticas e, hoje em dia, também ambientais, acarretam riscos, mas também oportunidades maiores.

O país não aproveitou o suficiente a onda global de industrialização dos séculos 19 e 20, em particular a desencadeada com a “revolução” da microeletrônica. A economia cresceu, mas com vulnerabilidades estruturais e desequilíbrios macroeconômicos recorrentes; a renda continuou mal distribuída e, apesar de melhoras substantivas, a pobreza continua sendo um problema. Nosso Estado se tornou o avalista dessas desigualdades, não o agente equalizador necessário para o país trilhar uma trajetória virtuosa.

É possível ocupar lugar de destaque na nova onda de inovações e desenvolvimento, a qual vem ganhando velocidade em escala global, na esteira da digitalização da economia e da sociedade, bem como da descarbonização imposta pela aceleração da mudança climática. Inserir o país nas correntes dinâmicas desses dois processos é, provavelmente, o melhor caminho para escapar da armadilha da renda média. O Brasil está em condições de ser um dos líderes da necessária transição para uma economia de baixo carbono.

O Brasil deve exercer esse papel não porque o mundo o deseja, mas porque isso é de seu interesse. Ele terá tanto mais autonomia na definição de suas prioridades e políticas quanto mais se integrar às redes globais de comércio, investimento, ciência e tecnologia, usando a digitalização para ganhar eficiência, mas criando e reforçando competências próprias.

Para tanto, o país precisa recuperar a confiança interna e externa na sua capacidade de assegurar equilíbrio macroeconômico, de se pautar pelas regras da democracia e de agir de modo responsável e construtivo nos planos interno e internacional. Mas isso não basta. De um lado, porque é urgente fortalecer o combate às exclusões e discriminações históricas, em especial por motivos de gênero, orientação sexual e raça, bem como responder às demandas sociais que foram agravadas por anos de baixo crescimento, pela pandemia da covid e, agora, pela alta da inflação, para não falar nos retrocessos recentes em políticas públicas como saúde e educação. De outro, porque as aceleradas mudanças globais – no campo geopolítico, tecnológico e ambiental – exigem dos países mais do que respostas pontuais a problemas imediatos. Demandam capacidade de antecipar riscos e

oportunidades e articular estratégias que tenham objetivos de longo prazo e mecanismos de monitoramento e ajustes periódicos.

O Brasil precisa de políticas de Estado, construídas democraticamente, com transparência, submetidas a avaliações técnicas e ao debate público, integradoras de diversas áreas de ação governamental.

Políticas de Estado não podem ser impostas *a priori*. Têm de ser decididas em bases mais consensuais para que, quando das alternâncias de poder, possam ser mantidas. A rotatividade no governo – típica dos regimes democráticos – coaduna-se com o diálogo em torno de medidas de médio e longo prazo, discutidas publicamente, capazes de fugir ao imediatismo estreito que domina o debate político.

Este documento está permeado por essa visão. Daí, por exemplo, o destaque dado à reforma do Estado, vista como elemento central da governança democrática, eficiente e orientada para as necessidades da sociedade e não das corporações estatais. Daí, também, as prioridades indicadas no programa especial de gastos, que buscam compatibilizar respostas às urgências mais imediatas com necessidades de longo prazo, sem recorrer a medidas que coloquem em risco o equilíbrio macroeconômico.

Todas as propostas do documento visam fazer o país avançar ao mesmo tempo nos eixos da eficiência econômica e da equidade e proteção social. A reforma da tributação sobre o consumo se orienta pelo primeiro objetivo, ao passo que a reforma da tributação sobre a renda busca atingir o segundo, seja pela maior progressividade, seja pela eliminação de regimes especiais e privilégios que favorecem grupos de renda mais alta. As mudanças sugeridas no sistema de proteção social procuram ampliar a sua base – estimulando a inclusão de trabalhadores hoje desprotegidos – e estabelecer a garantia mínima de renda contra a extrema pobreza. A redução das contribuições sobre a folha, incidentes sobre a parcela inicial dos salários, busca, simultaneamente, aumentar a renda dos trabalhadores mais pobres e ampliar o crescimento de longo prazo, ao estimular maior formalização.

Alarga-se dessa maneira a esfera dos direitos sociais, sem comprometer a sustentabilidade fiscal nem criar desestímulos ao emprego e à geração de renda própria no mercado de trabalho. Ao contrário, as propostas introduzem mecanismo favorável ao empreendedorismo e à democratização de oportunidades para todos os brasileiros.

Não há razão para optar entre fazer o bolo crescer ou melhor distribuí-lo. É possível e necessário fazer as duas coisas ao mesmo tempo. Para tanto, vale insistir, a reforma do Estado é crítica. Não se trata de torná-lo nem mínimo nem máximo, mas sim eficiente no seu funcionamento, eficaz no provimento de bens e serviços e transparente no uso que faz dos poderes e recursos que a sociedade lhe autoriza empregar. Ter melhores políticas públicas para regular a economia, apoiar avanços científicos e tecnológicos, erradicar a miséria e reduzir as desigualdades sociais é indispensável ao desenvolvimento e à democracia no Brasil.

Este documento é fruto da inquietação dos seus autores com a situação do país. Ao torná-lo público, dá-se consequência prática a esse sentimento e propõe-se o diálogo crítico sobre as ideias aqui apresentadas.

Anexo 1

Expansão da proteção social e previdência

Para tornar o modelo brasileiro de proteção social mais inclusivo, propõem-se mudanças importantes. É possível, com algumas alterações no modelo atual, expandir o sistema de proteção para as famílias de baixa renda, ampliando a cobertura previdenciária para milhões de brasileiros hoje não atendidos e reduzindo a carga de contribuição dos empregados e empregadores.

O objetivo é tornar o sistema mais progressivo, corrigir distorções que prejudicam a criação de empregos e a formalização, e tornar mais eficiente a organização do mercado de trabalho.

A base do modelo é a garantia de renda mínima para todos os brasileiros. Além disso, as medidas buscam estender direitos previdenciários a trabalhadores informais e a trabalhadores por conta-própria, bem como reduzir a carga de contribuições sobre os trabalhadores, especialmente os de renda mais baixa, e seus empregadores.

A expectativa é que disso resulte também maior inclusão de alguns grupos não adequadamente cobertos pelo modelo atual de proteção, como pessoas em ocupações da economia do cuidado (faxineiras e outras, predominantemente mulheres) e construção civil e serviços de manutenção informais (predominantemente homens negros). Também há a expectativa de alguma geração de postos de trabalho pela redução dos custos de contratação. É difícil, porém, precisar neste momento quais seriam esses impactos.

As propostas foram agrupadas em quatro conjuntos, descritos resumidamente a seguir. Várias delas tomam como referência a Renda Básica de Cidadania (RBC), cujo valor inicial seria equivalente ao salário-mínimo, e que seria reajustada anualmente pela inflação.

A maioria dos parâmetros utilizados é ajustável, permitindo que o modelo seja calibrado em função das restrições fiscais e das prioridades políticas, e, também, que seja escalável, sendo implementado ao longo do tempo.

O primeiro conjunto de mudanças diz respeito à **tributação da folha de salários**. O objetivo é estimular a contratação de trabalhadores de baixa renda pelas empresas e a formalização de empregados informais.

Propõe-se grande redução das alíquotas da contribuição para o INSS incidentes sobre a parcela de todos os salários equivalente à RBC (ou seja, equivalente ao salário-mínimo), reduzindo a contribuição do empregado de 7,5% para 3% e a contribuição do empregador de 20% para 6%.

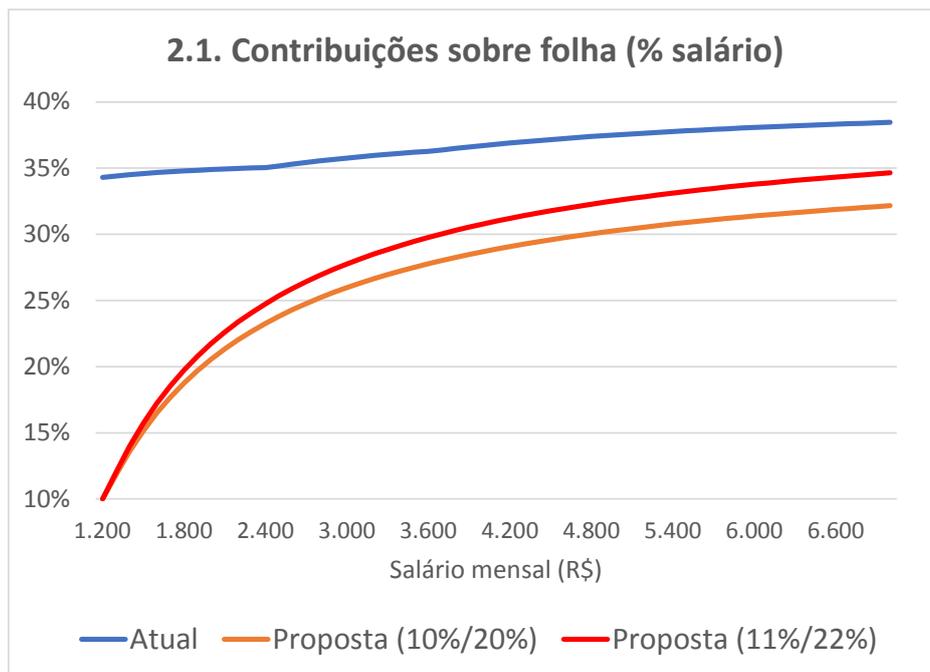
Propõe-se, de forma complementar, a desoneração das contribuições não previdenciárias (Sistema S, Salário Educação etc.) sobre a parcela dos salários equivalentes à RBC.¹

A parcela dos salários excedente à RBC (acima de um salário-mínimo), seguiria sendo tributada por alíquotas semelhantes às atuais – sugerindo-se, para a contribuição ao INSS, a alíquota de 10% para os empregados e 20% para os empregadores, admitindo-se alíquotas um pouco mais elevadas (11% e 22%), dependendo da situação fiscal.

No Gráfico 2.1 apresenta-se a diferença entre a atual contribuição sobre folha (soma da contribuição do empregado e do empregador) e a que resultaria da proposta, considerando alíquotas mais baixas (10%/20%) ou mais elevadas (11%/22%) sobre a parcela do salário excedente ao salário mínimo.²

¹ No caso do Salário Educação, e eventualmente da contribuição para o INCRA, a redução de receita seria compensada pela destinação de parcela da arrecadação da Cofins.

² Os dados apresentados no gráfico consideram contribuição por conta do Risco Ambiental do Trabalho (RAT) à alíquota de 1%. Por simplicidade, na elaboração do gráfico e dos demais exemplos apresentados neste anexo, supôs-se que o salário mínimo seja de exatamente R\$ 1.200,00.



A redução da contribuição sobre a RBC permite, também, a unificação dos diversos regimes de contribuição para a previdência – SIMPLES, MEI, autônomos e mesmo trabalhadores rurais. Eliminam-se, assim, várias distorções do sistema atual, entre elas a substituição de empregados com carteira assinada por MEI, com o objetivo de reduzir o custo das contribuições sobre a folha.

Sugere-se, por fim, tornar obrigatória a contribuição para o INSS em todas as contratações de MEI e de trabalhadores por conta própria, inclusive por pessoas físicas. Essa contribuição seria feita por um sistema extremamente simplificado, com alíquotas reduzidas: de 6% para o contratante e 3% para o contratado. Os pagamentos poderiam ser realizados por aplicativo e de forma automática. A proposta é que a contribuição seja compulsória para toda prestação de serviços com remuneração superior a determinado valor (por exemplo, R\$ 100), alcançando inclusive diaristas, prestadores de serviços autônomos e trabalhadores de aplicativos.³ O salário de contribuição do autônomo ou do MEI seria calculado com base no valor das contribuições recolhidas em seu nome ao longo do mês.⁴

³ No caso de motoristas de aplicativos a base da contribuição seria uma parcela do valor da remuneração, de modo a descontar uma estimativa do custo com combustível e com manutenção e depreciação do veículo. Esse modelo também poderia ser adotado em outros casos em que a prestação do serviço depende da cobertura de custos pelo prestador.

⁴ Assim, por exemplo, para uma diarista que tenha prestado serviços no valor de R\$ 2.000 em um mês seriam recolhidos em seu nome R\$ 180 (considerando as contribuições dos contratantes e da diarista, à alíquota de

O país já tem, hoje, condições de implementar um sistema eletrônico de pagamento do trabalho com recolhimento automático de contribuições trabalhistas. Com uma única operação – como um pagamento via Pix – o trabalhador pode ser remunerado e as obrigações previdenciárias calculadas e pagas, eliminando-se as barreiras de cálculo e os procedimentos para recolhimento, gerando um comprovante legal para todas as transações daquela relação trabalhista.

Apenas o contratante precisa de acesso à tecnologia no momento da transação. Para receber o pagamento, o trabalhador necessita somente uma conta bancária (podendo ser a conta vinculada ao cartão dos programas sociais). Na impossibilidade, deve ser possível realizar o pagamento pelo trabalho e o recolhimento das contribuições por outros meios, também simplificados.

Esse mecanismo obrigatório de contribuição, a um custo bastante reduzido para o contratante e para o trabalhador, levaria à formalização da renda de parcela relevante dos trabalhadores brasileiros que hoje não têm proteção previdenciária, bem como ao aumento da cobertura previdenciária de grande número de MEI.

O segundo conjunto de mudanças – em boa medida baseado no estudo “Programa de responsabilidade social: diagnóstico e proposta” – refere-se ao modelo de **proteção das famílias** de baixa renda, que seria composto por um **Benefício de Renda Mínima**, por um benefício denominado **Poupança Seguro Família** e pela criação de programas focados na **primeira infância**.⁵ Esses programas substituiriam o Auxílio Brasil. Este, apesar de mobilizar elevado montante de recursos, é ineficiente e mal focalizado, pois garante a mesma renda mínima para todas as famílias beneficiadas, independentemente de seu tamanho e das demais fontes de renda da família.

O Benefício de Renda Mínima seria decrescente segundo a renda familiar *per capita*. O objetivo seria garantir que todo brasileiro tenha garantida uma renda mínima, suficiente

9%). Esses R\$ 180 gerariam um benefício de R\$ 1.440, sendo R\$ 108 correspondentes ao benefício equivalente à RBC (9% de R\$ 1.200) e os demais R\$ 72 gerando um benefício adicional de R\$ 240, considerando a alíquota de 30% (na soma de contratante e empregado) que incidiria acima da RBC. Para ter direito a benefício maior, a diarista poderia complementar a contribuição.

⁵ O estudo “Programa de responsabilidade social: diagnóstico e proposta” elaborado em 2020 por Botelho *et al*, a pedido do Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), está disponível no site do CDPP. As diferenças entre as propostas aqui apresentadas para a Renda Mínima e para a Poupança Seguro Família, relativamente às propostas desenvolvidas no estudo do CDPP, são basicamente paramétricas.

para ninguém ficar abaixo da linha de extrema pobreza. Ao mesmo tempo, para não desestimular a busca por trabalho formal, deveria ser relativamente suave a redução do benefício em função do crescimento da renda familiar.

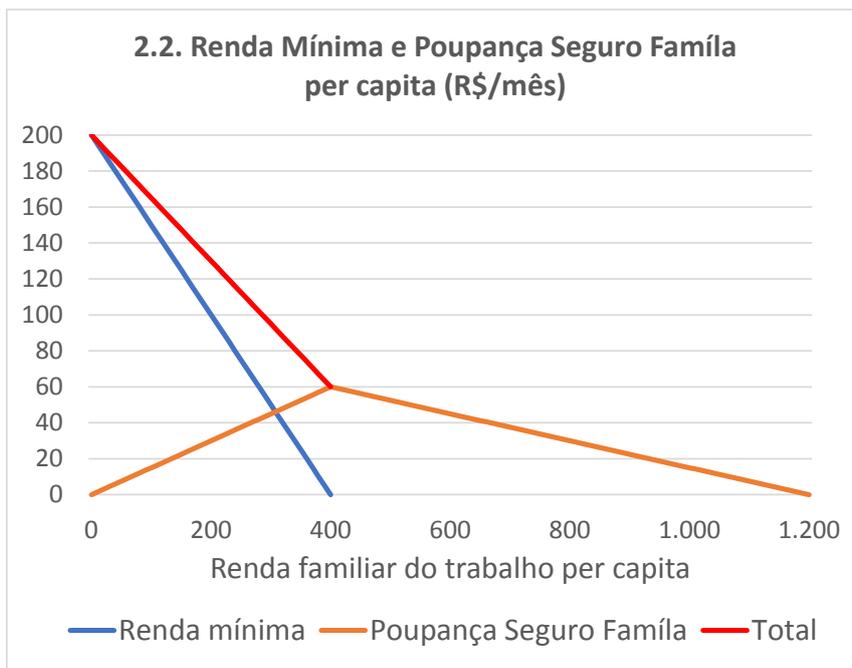
Com base nesses critérios, uma sugestão inicial seria que o Benefício de Renda Mínima varie de R\$ 200 por pessoa (renda familiar *per capita* igual a zero) até zero (para renda *per capita* superior a R\$ 400).⁶ No cômputo da renda familiar seriam consideradas todas as fontes, inclusive benefícios previdenciários. A renda informal seria declaratória, sugerindo-se a criação de mecanismo muito simplificado para facilitar a declaração (por meio de aplicativo).

Já a Poupança Seguro Família consistiria no depósito, pelo governo, em conta em nome do trabalhador, de parcela da renda do trabalho, variável em função da renda do trabalho familiar *per capita* (não se computando, nesse caso, outras fontes de renda, como os benefícios previdenciários). Sugere-se que essa parcela seja de 15% para a renda do trabalho *per capita*, até o limite para a percepção do Benefício de Renda Mínima (R\$ 400), e decrescente entre esse valor e a RBC.

Os recursos das contas individuais seriam remunerados pela taxa básica de juros e poderiam ser sacados até duas vezes por ano sem condicionalidades, ou em situações específicas (como calamidades). Ainda que não seja possível controlar o momento do saque pelos trabalhadores informais (pois não há como acompanhar a evolução de sua remuneração), espera-se que o mecanismo contribua para a estabilização da renda desses trabalhadores, em períodos de queda de seus rendimentos. Para os trabalhadores formais, a Poupança Seguro Família constituiria uma fonte adicional de rendimento, permitindo, inclusive, a extinção do atual Abono Salarial.

No Gráfico 2.2 apresenta-se o valor *per capita* dos dois benefícios (Renda Mínima e Poupança Seguro Família) para uma família que tenha apenas renda do trabalho.

⁶ O modelo permite adaptações, como a definição de um benefício *per capita* variável com a idade, podendo, por exemplo, ser mais elevado para crianças em idade pré-escolar. Caso seja necessário ajustar algum parâmetro por conta do custo fiscal da proposta, entende-se que o melhor seria reduzir inicialmente o teto para a percepção do Benefício de Renda Mínima (ou seja, adotar valor pouco inferior a R\$ 400,00).



Assim, por exemplo, uma família, com a mãe auferindo renda de um salário mínimo e três filhos (ou seja, renda mensal do trabalho de R\$ 300 *per capita*) receberia um benefício *per capita* mensal de R\$ 95,00, sendo R\$ 50 de Benefício de Renda Mínima e R\$ 45 (15% de R\$ 300) via Poupança Seguro Família. O benefício total mensal seria, portanto, de R\$ 380, sendo R\$ 200 recebidos mensalmente e R\$ 180 depositados na conta individual em nome da mãe, e resgatáveis duas vezes por ano.

O fortalecimento da rede de proteção social deve ter como foco, ainda, a primeira infância. Não apenas porque a pobreza é em geral maior nas famílias com número maior de crianças, mas também porque um amplo conjunto de estudos demonstra que os gastos destinados à primeira infância têm alto retorno social em etapas posteriores do desenvolvimento das pessoas. Os programas voltados à primeira infância podem ser implementados por meio do próprio benefício de renda mínima – fixando-se um valor *per capita* maior para as crianças em idade pré-escolar – e podem alcançar outras iniciativas, como investimento em creches ou outras ações.

O foco nas crianças de 0 a 6 anos é justificado por se tratar de população muito mais pobre (em função da demografia das famílias), em idade crítica para alimentação etc. O gasto público quanto a isso seria decrescente no médio prazo (devido às mudanças demográficas que reduzirão o número de crianças).

Por fim, propõe-se que a renda declarada pelos trabalhadores informais, até o limite da RBC, seja considerada como salário de contribuição para fins de percepção de benefícios previdenciários.⁷ Essa medida, junto à obrigatoriedade de recolhimento de contribuição na contratação de autônomos e de MEI, cria condições para a inclusão previdenciária de todos os trabalhadores do país.

O terceiro conjunto de medidas diz respeito a **mudanças nos benefícios previdenciários**, com a criação de nova modalidade de benefício. Sugere-se a manutenção de todos os critérios atuais para percepção de benefícios e a criação de modalidade adicional para segurados hoje não protegidos (como aqueles cujo salário de contribuição médio seja inferior ao salário-mínimo, ou sem o tempo mínimo de contribuição exigido para aposentadoria). Nesses casos, os benefícios seriam proporcionais à média dos salários de contribuição no período aquisitivo, corrigidos pela inflação.⁸

Nenhum segurado habilitado a receber benefícios previdenciários pelas regras atuais seria prejudicado. Mas segurados hoje não atendidos passariam a ter acesso a um benefício importante – medida que favoreceria sobretudo trabalhadores de baixa renda do setor informal.⁹ O BPC/LOAS também seria mantido, com o valor do benefício equivalente à Renda Básica de Cidadania.

Adicionalmente, propõe-se ampla revisão das atuais aposentadorias especiais. Não há razão para alguns trabalhadores se aposentarem bem mais cedo do que a imensa maioria, a não ser quanto aos tipos de atividade que realmente não admitam a continuidade do trabalho a partir de certa idade.

O último conjunto de mudanças seria no **seguro-desemprego** e no **FGTS**. A principal delas seria a destinação dos recursos da conta individual do FGTS para pagamento das parcelas do

⁷ Essa possibilidade valeria apenas para as famílias com renda do trabalho *per capita* inferior à RBC.

⁸ A título de exemplo, no caso de um trabalhador com 65 anos de idade e menos de 15 anos de tempo de contribuição, que hoje não pode se aposentar, o benefício corresponderia à soma dos salários de contribuição, corrigidos pela inflação, dividida por 180 (número de meses em 15 anos).

⁹ Para implementar a mudança seria preciso revogar o dispositivo constitucional que veda a concessão de benefícios que substituam o salário de contribuição em valor inferior ao salário-mínimo. Essa mudança, necessária apenas para ampliar a cobertura da previdência social, não geraria qualquer prejuízo para os trabalhadores com direito a benefícios previdenciários pelas regras atuais.

seguro-desemprego devidas em caso de demissão de seu titular.¹⁰ Quando os recursos da conta individual fossem insuficientes para cobrir todas as parcelas do seguro-desemprego, a complementação seria feita com recursos públicos.

Caso o saldo da conta individual do FGTS venha a exceder o necessário para financiar todas as parcelas do seguro-desemprego, o trabalhador teria a opção de sacar o montante excedente. O objetivo principal dessas mudanças é eliminar o estímulo à rotatividade artificial dos trabalhadores, pela sobreposição do seguro-desemprego com a possibilidade de saque do FGTS no sistema atual. Propõe-se também que os recursos do FGTS passem a ser remunerados a taxas de mercado.¹¹

As mudanças no modelo de proteção social propostas nesse anexo, ainda que possam ser consideradas individualmente, buscam ser consistentes entre si. Seu objetivo é, ao mesmo tempo, ampliar a proteção social, sobretudo dos mais pobres, elevar o potencial de crescimento do país e tornar a tributação mais progressiva.

O aumento da proteção social resultaria da garantia de renda para as famílias mais pobres, do estímulo à formalização, da ampliação da cobertura previdenciária para os trabalhadores informais (via obrigatoriedade de contribuição na contratação de trabalhadores por conta própria e da cobertura da renda informal declarada) e da criação de um sistema que pode contribuir para amenizar a flutuação da renda dos informais.

A ampliação do potencial de crescimento viria do estímulo ao emprego formal, do desestímulo à rotatividade artificial de trabalhadores e da uniformização do modelo de tributação da folha de salários, que reduz distorções alocativas resultantes de regimes diferenciados de tributação. Os maiores favorecidos seriam os trabalhadores de menor renda, que seriam beneficiados pelo estímulo a sua maior qualificação (via formalização e menor rotatividade), propiciando sua contratação por empresas mais eficientes e capitalizadas.

¹⁰ Com a mudança, não haveria mais a possibilidade de saque integral do FGTS e percepção simultânea do seguro-desemprego. O trabalhador poderia optar pelo saque do FGTS em caso de demissão, mas, nesse caso, não teria direito a receber o seguro-desemprego.

¹¹ Como os recursos do FGTS são utilizados para financiamentos em condições favorecidas, a remuneração a taxas de mercado deveria valer apenas para os recursos depositados a partir da implementação da mudança aqui aventada.

Por fim, as mudanças propostas também tornariam a tributação mais progressiva, pois reduziriam significativamente as contribuições sobre folha incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores de menor renda, sem reduzir seu direito à percepção de benefícios previdenciários.

Anexo 2

Reforma do Estado

O mundo público brasileiro precisa de amplas reformas para aumentar sua eficiência, servir adequadamente à sociedade e ser mais inclusivo. Essas reformas devem alcançar os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), os órgãos constitucionais autônomos (Ministérios Públicos e Tribunais de Contas), os vários entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e também as entidades não estatais que se incumbem de missões públicas e recebem recursos compulsórios (Sistema S e Conselhos Profissionais).

A seguir, este anexo elenca algumas das ações necessárias para reformar o Estado, sem desconhecer a necessidade de alinhá-las com muitas outras aqui não tratadas.

A transformação das relações entre a administração pública e a sociedade brasileira pede uma série de mudanças

A organização governamental precisa refletir as necessidades e interesses da população, não podendo se apartar dela para cuidar de interesses próprios.

O foco principal das reformas deve ser a alteração na organização e funcionamento do Estado para prestar serviços à população, tendo como prioridades o combate à pobreza e a redução dos níveis de desigualdade do país. A persecução desse objetivo inclui iniciativas estatais, privadas (ex: concessões administrativas e privatizações de serviços públicos) e público-privadas (parcerias, PPPs, etc.); o fundamental é a preservação da centralidade do interesse público.

Outro aspecto a ser reforçado é a qualidade da governança regulatória, de modo a assegurar a redução sistemática dos custos de transação para os negócios, o aumento permanente da competitividade e a concorrência entre agentes econômicos. O Estado tem como uma de suas principais missões desenvolver mercados, preservar a liberdade

econômica e prover o ambiente de negócios com a segurança jurídica indispensável para a prosperidade.

Iniciativa concreta nesse sentido seria a aprovação do projeto de Lei Nacional de Governança da Ordenação Pública Econômica (PL 4.888, de 2019), em tramitação na Câmara dos Deputados. Outra seria o fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública como centro de conhecimento e difusão sobre as melhores práticas de regulação e como responsável por um programa de formação permanente para a melhoria regulatória.

É importante também atuar para facilitar o engajamento do terceiro setor e do setor paraestatal na provisão suplementar de serviços de interesse público, assegurando total transparência nos mecanismos de financiamento a organizações como o Sistema S. Propõe-se o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei criando o estatuto geral das entidades do Sistema S, preservando sua autonomia mas impondo regras de governança pública que ampliem sua transparência e eficiência, garantam controle social efetivo de suas atividades e propiciem a renovação dos quadros dirigentes, impedindo sucessivas reeleições.

A administração pública precisa mudar para atender melhor ao país

A modernização da administração pública se destina a sintonizá-la com as transformações em curso no Brasil e no mundo.

A institucionalização da busca por resultados precisa ser internalizada nos mecanismos de governo, a começar pelo processo de execução orçamentária financeira, cuja legislação data dos anos 1960 e deve ser urgentemente revisada. A contratualização de desempenho de organizações estatais, possibilitada pela Lei 13.934, de 2019, precisa ser colocada em prática, com eventuais aperfeiçoamentos. Neste sentido, precisa ser aprofundada e robustecida a problematização sistemática da qualidade do gasto público, iniciada com a criação dos Comitês de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios. Os custos e benefícios das despesas governamentais precisam ser publicizados, analisados e discutidos de forma permanente, sempre com foco nas entregas à sociedade.

A máquina administrativa do Estado brasileiro precisa funcionar de forma absolutamente transparente, sem opacidade e subterfúgios, no espírito que moveu a aprovação da Lei de

Acesso à Informação (Lei 12.527, Lei da Transparência), hoje sistematicamente negligenciada. É preciso propiciar a compreensão dos mecanismos de governo, de seu *modus operandi* e dos processos que conduzem à fixação de prioridades e alocação de recursos.

A administração pública precisa de melhorias em sua governança, de modo que o exercício compartilhado, democrático e responsável do poder seja transformado em atividade rotineira. A aprovação do Projeto de Lei 9.163, de 2017, de iniciativa do Executivo, sobre governança pública, em trâmite na Câmara dos Deputados, é útil neste sentido.

É urgente o equacionamento da forma de organização de instituições públicas, estatais e não estatais (como as fundações estatais de direito privado e as organizações sociais, respectivamente), para a provisão de serviços de interesse público. Imperfeições na legislação atual geram incertezas jurídicas que têm truncado o funcionamento dessas instituições em áreas estratégicas para o país, como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, ensino superior e desenvolvimento social, dentre outras. O aprimoramento das normas e também a pacificação de interpretações por meio de orientações vinculantes são vitais para a gestão pública fluir e viabilizar serviços adequados à população. Para tanto, é necessário o envio ao Congresso de projeto de Lei Nacional para a Estabilidade Jurídica e a Reforma Fundacional da Gestão Pública brasileira, superando o decreto-lei 200, de 1967.

Quanto às agências reguladoras, são fundamentais o compromisso com seu fortalecimento institucional, o respeito à sua autonomia e a melhoria de sua governança, bem como o cumprimento efetivo e integral da lei 13.848, de 2019 (Lei das Agências Reguladoras), devendo-se viabilizar indicações de qualidade e impedir que ocorra vacância dos cargos do Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada.

A supervisão ministerial das empresas estatais – onde tem ocorrido a maioria dos escândalos de corrupção nos últimos anos – precisa evoluir. É indispensável, em relação às empresas estatais não incluídas no programa nacional de desestatização, dar continuidade ao processo de modernização e fortalecimento do regime de governança implantado pela Lei 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), reforçando sua autonomia, flexibilidade de gestão e responsabilidade.

Na elaboração de todas as leis e regulamentos administrativos, deve-se ter por princípio a simplicidade, para diminuir os custos e os litígios em sua implementação, revertendo a tendência de maximalismo das normas que incidem sobre a gestão pública, tratem de políticas públicas ou disponham sobre a regulação de atividades privadas.

A transformação digital da administração pública – área em que os últimos governos têm obtido resultados na última década – precisa ser acelerada e ampliada, estruturando-se mecanismos em favor da população com dificuldades de acesso a serviços digitais. Essas mudanças, que afetam o próprio modo de o serviço público funcionar – com o trabalho remoto impulsionado pela pandemia da covid, por exemplo – precisam ser gerenciadas estrategicamente, levando em consideração critérios como produtividade, efetividade, qualificação, tempestividade, precisão, adequação e inclusão.

O maior ativo do Estado são seus agentes públicos

A gestão da força de trabalho do serviço público não pode ser negligenciada e tratada de forma residual.

O poder do corporativismo decorre da ausência de uma gestão proativa de seus quadros pela administração pública. A gestão do pessoal precisa ser profissionalizada, propondo-se para tanto a criação de um órgão colegiado autônomo, encarregado de estabelecer e de defender orientações relacionadas à gestão da força de trabalho, à política remuneratória, à avaliação sistemática de desempenho e à política de desenvolvimento de pessoal.

É urgente a revisão dos regimes jurídicos de trabalho no serviço público, com foco na moralização e saneamento de distorções hoje existentes no regime estatutário, de modo a equalizar o tratamento jurídico dispensado aos três Poderes e aos órgãos constitucionais autônomos, evitando privilégios ou desvios amparados por interpretações oportunistas do princípio da autonomia. A eliminação de várias das vantagens de corporações específicas, que não se justificam pela diversidade das funções, está prevista no Projeto de Lei dos “Super Salários”, hoje aguardando encaminhamento no Senado Federal, que elimina distorções como a utilização de indenizações para propiciar ganhos além do teto de remuneração individual, entre outras.

A gestão estratégica das carreiras do serviço público federal não pode ser resumida a negociações salariais, devendo abranger os mecanismos de promoção e progressão – bem

como os processos de alocação e gestão da mobilidade. A introdução de mecanismos de avaliação real e periódica de desempenho de todos os servidores – não avaliações puramente formais, como é comum – é vital para a mudança de patamar de entregas da máquina pública.

A estabilidade dos ocupantes dos cargos públicos efetivos deve depender da suficiência do desempenho, como já autoriza a Constituição, bastando apenas a edição da lei complementar prevista em seu art. 41, § 1º, III. Essa lei é indispensável e urgente pois ela disciplinará o modo de avaliação do desempenho desses servidores, para permitir seu desligamento quando constatada insuficiência repetida ao longo do tempo, repercutindo também no uso dessa avaliação como critério para as promoções e progressões regulares.

São inadiáveis a racionalização do sistema de carreiras e o debate sobre as melhores formas para sua organização, em especial nos ministérios. A disfuncionalidade, a pouca inteligibilidade, a intratabilidade e os custos de transação da gestão de centenas de carreiras não têm razão de ser. A revisão desse carrossel de carreiras é necessária para que as questões de desempenho, resultados, inovações e entregas passem para o centro da gestão de pessoal.

Deve-se também priorizar a modernização dos concursos públicos, para recrutar profissionais com o perfil necessário, e, assim, melhorar o funcionamento da máquina administrativa. Para tanto, é preciso autorizar juridicamente práticas como entrevistas e provas abertas. A aprovação do substitutivo ao Projeto de Lei 252, de 2003, do relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, é importante passo nessa direção, com reflexos em todos os entes da Federação.

É necessária a profissionalização da indicação para cargos de confiança, por meio de processos de atração abertos e impessoais, evitando-se o favoritismo e o aparelhamento político de organismos públicos, como tem ocorrido com as agências reguladoras nos últimos anos, e propiciando incentivos a escolhas políticas qualificadas.

O trabalho temporário no serviço público, nos termos do artigo 37, IX da Constituição, precisa ser melhor disciplinado e utilizado. Para tanto, é preciso atualizar a lista de missões transitórias na administração pública, que não justificam a expansão permanente dos quadros (como emergências, crises, demandas atípicas ou decrescentes), ou para dar

oportunidades de prazo determinado para os jovens ganharem experiência profissional, promoverem inovações e prestarem serviço ao Estado nos primeiros anos de sua atuação profissional. Para tanto, seria importante a edição de uma Lei Nacional do Trabalho Público Temporário, que deveria também impor a melhoria de governança dessas contratações, desde o processo seletivo até a extinção do vínculo.

O descontrole dos controladores a pretexto do combate à corrupção e outras irregularidades precisa ser revertido

É preciso restaurar a capacidade de funcionamento da administração pública, sem prejuízo da atuação dos sistemas internos de conformidade e controle, bem como, nas insuficiências desses sistemas, dos controles exteriores.

Cabe a revisão do papel e da forma de organização dos controles públicos exteriores, mantida sua autonomia, com a finalidade de incentivar a autocontenção, evitar a politização, a personalização e os abusos de autoridade – que, inclusive, têm levado à oneração ou responsabilização injusta e indevida de agentes públicos, além da instauração de procedimentos administrativos ou judiciais com impugnações não jurídicas.

São necessárias alterações que equilibrem as regras do processo judicial, combatendo a judicialização oportunista, improcedente e onerosa de ações públicas e de contratações públicas, ou contra agentes públicos. Da mesma forma, é importante propor alterações legais para impor prazos máximos para o início e conclusão de quaisquer processos administrativos, judiciais e de controle de contas, sob pena de prescrição, decadência e preclusão, para estimular a eficiência dos controles e evitar a insegurança jurídica hoje dominante.

A revisão geral do sistema de controle de contas é indispensável. Deve-se reverter sua politização, reconduzindo-o ao papel de auditoria auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, evitando assim suas recorrentes interferências em matérias alheias a suas competências constitucionais (ex.: regulação administrativa), impedir que crie por si interferências *ex ante* da ação administrativa (ex.: em processos de desestatização), que dispute competências com o Poder Judiciário (ex.: responsabilização de particulares, medidas cautelares de indisponibilidade de bens, etc.) ou aja casuisticamente.

Anexo 3

Reforma tributária

As mudanças sugeridas no sistema tributário brasileiro visam a corrigir distorções do sistema atual, que resultam em menor crescimento do país e em baixa tributação de parcela relevante da renda das pessoas mais ricas do país.

A melhor forma de alcançar esses dois objetivos – maior crescimento e justiça tributária – é adotar regras uniformes e simples, além, é claro, da progressividade efetiva na tributação da renda. Regras diferenciadas entre setores e tipos de empresas, bem como benefícios fiscais mal desenhados, levam a economia a se organizar de forma ineficiente, abrindo espaço para o planejamento tributário – que, quase sempre, favorece as pessoas de renda mais elevada.

As mudanças propostas alcançam todas as categorias de tributos, como se detalha a seguir.

Tributação do Consumo

No âmbito da tributação do consumo, propõe-se a substituição de cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um só imposto sobre o valor adicionado (IVA), com arrecadação centralizada e gestão compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O modelo seria complementado por um imposto seletivo, incidente sobre produtos geradores de externalidades negativas para a saúde e o meio ambiente. Esse é essencialmente o modelo que consta das Propostas de Emenda Constitucional 45/2019 (da Câmara dos Deputados) e 110/2019 (do Senado Federal), sendo importante aproveitar a experiência já acumulada na discussão desses projetos pela sociedade e pelo Congresso Nacional.¹²

¹² A principal diferença entre a PEC 45 e a PEC 110 é que a primeira propõe substituir os tributos federais (PIS, Cofins e IPI), estadual (ICMS) e municipal (ISS) por um único IVA, enquanto a segunda (nos termos do último parecer) propõe um modelo de IVA dual, com um IVA federal e um IVA subnacional.

As características do novo IVA seriam aquelas recomendadas pela literatura internacional: a) base ampla de incidência, alcançando operações com bens materiais e imateriais (inclusive cessão e licenciamento de direitos) e prestações de serviços; b) tributação no destino tanto nas operações com outros países (o que pressupõe desoneração completa das exportações e tributação das importações) como nas operações interestaduais e intermunicipais (com a destinação integral do imposto à jurisdição de destino); c) crédito amplo e ressarcimento ágil de créditos acumulados; e d) legislação o mais homogênea possível, com o mínimo possível de regimes especiais e, idealmente, alíquota única e nenhum benefício fiscal.

Ao invés da desoneração da cesta básica, entende-se ser mais eficiente um modelo de devolução do imposto (com limites) para as famílias de menor renda. Trata-se de modelo mais focalizado, de menor custo (ou seja, que exige alíquota menor do IVA para manter a arrecadação) e com maior impacto distributivo.

Para evitar a mudança abrupta de preços relativos, bem como viabilizar a recuperação de investimentos feitos com base em benefícios fiscais que deixarão de existir, sugere-se que a transição do sistema atual para o novo sistema seja feita ao longo de alguns anos (idealmente entre quatro e oito). Na transição, as alíquotas iniciais do novo IVA (federal, estadual e municipal) devem ser fixadas de modo a manter a carga tributária constante, mas, em respeito ao pacto federativo, propõe-se que os entes da federação tenham autonomia na fixação de sua alíquota (mas não para alteração de outras características do IVA, que seriam definidas por legislação uniforme em todo país).

Por fim, é importante que haja também uma transição, bastante longa, para a distribuição da arrecadação entre os Estados e Municípios, de modo que seja o mais suave possível o ajuste das finanças públicas às mudanças.¹³

Espera-se que a reforma dos tributos sobre o consumo tenha impacto relevante na ampliação do potencial de crescimento do país, além de contribuir para a redução de desigualdades sociais e regionais¹⁴. Adicionalmente, as mudanças teriam efeito positivo

¹³ Como a arrecadação do novo IVA seria feita de forma centralizada, esse ajuste na distribuição da arrecadação não afetaria os contribuintes.

¹⁴ Os estudos disponíveis, realizados com metodologias diversas, indicam que o aumento do PIB potencial resultante da reforma (em um prazo de cerca de 15 anos) ficaria entre 5 e 20 pontos percentuais. Outros estudos apontam que a mera adoção de alíquota uniforme sobre bens e serviços teria impacto positivo sobre a

para o fortalecimento do federalismo brasileiro, pois substituiriam um modelo que induz a competição fratricida entre os entes da federação por um modelo que estimula sua cooperação, inclusive na gestão compartilhada do novo IVA.

Tributação da renda do trabalho

A discussão sobre a tributação da renda do trabalho no Brasil normalmente se concentra no imposto de renda das pessoas físicas (IRPF). Dois problemas principais costumam ser apontados. Um é a defasagem na correção da tabela do IRPF, que não é reajustada desde 2015. Outro é o fato de que a alíquota máxima do IRPF (27,5%) é relativamente baixa para padrões internacionais.¹⁵

O reajuste da tabela do IRPF é necessário, mas seu custo é elevado e concorre com outras prioridades, especialmente a desoneração da folha de salários para os trabalhadores de menor renda (tratada no Anexo 1). Neste contexto, sugere-se a correção do limite de isenção do IRPF (hoje em R\$ 1.903,98) para R\$ 2.500, e a elevação das demais faixas da tabela pela mesma diferença em reais (pouco menos de R\$ 600). Para evitar novas defasagens, propõe-se que a tabela do IRPF passe a ser corrigida anualmente pela inflação. Por fim, propõe-se a revisão dos benefícios fiscais pouco justificáveis do ponto de vista distributivo hoje existentes no âmbito do IRPF.¹⁶

Já a questão da alíquota máxima do IRPF é um pouco mais complexa, pois, embora a alíquota de 27,5% de fato seja baixa, a cunha fiscal (ou seja, a diferença entre o custo bruto para o contratante do trabalho e a renda líquida do trabalhador) é bastante elevada para um trabalhador formal, mas é bem mais baixa para outras formas de realização do trabalho, como se explica a seguir.

A renda do trabalho de um empregado formal do setor privado é altamente tributada, pois, além do imposto de renda da pessoa física (IRPF), há a incidência das contribuições sobre folha de pagamentos, bastante elevadas no Brasil. É verdade que as contribuições sobre

distribuição de renda, o qual seria reforçado pelo regime de devolução do imposto para famílias mais pobres. Por fim, a unificação do ICMS com o ISS e a adoção do princípio do destino tendem a reduzir muito o diferencial de receita per capita entre os entes da federação, sobretudo entre Municípios.

¹⁵ Na média dos países da OCDE, a alíquota máxima na tributação da renda das pessoas físicas é de cerca de 42%. Em vários países da América Latina é de 35%.

¹⁶ No Anexo 5, são listados alguns benefícios fiscais que poderiam ser reduzidos ou eliminados.

folha geram benefícios para o trabalhador, mas, em relação à parcela do salário excedente do teto do salário de contribuição para o INSS (R\$ 7.087,22), o pagamento da contribuição não é refletido no benefício previdenciário, cujo valor é limitado ao teto. Para essa parcela do salário, a cunha fiscal é de cerca de 40%, ou seja, o salário líquido do trabalhador é cerca de 60% do custo para o empregador.

Em contrapartida, parcela relevante dos profissionais de alta renda no país recebe sua remuneração através de empresas dos regimes simplificados de tributação, das quais são sócios. É o conhecido processo de “pejotização”. No caso de uma empresa de prestação de serviços do regime de lucro presumido, por exemplo, presume-se que o lucro sujeito à tributação na empresa é de 32% do faturamento. Em muitos casos, no entanto, o lucro efetivo (ou seja, a renda dos sócios) corresponde a parcela muito maior do faturamento. Como no Brasil não há tributação sobre o lucro distribuído aos sócios, a alíquota efetiva incidente sobre a renda do trabalho desses profissionais é extremamente baixa. A título de exemplo, para uma empresa do lucro presumido em que o lucro efetivo corresponde a 80% do faturamento, a cunha fiscal sobre a renda do trabalho dos sócios não ultrapassa 13,6%.¹⁷

Neste cenário, a criação apenas de uma alíquota mais elevada no IRPF acabaria por agravar as distorções atuais, pois elevaria a cunha fiscal para o empregado formal, mas não afetaria a cunha fiscal para o trabalhador “pejotizado”.

Para corrigir a distorção atual, é preciso atuar em várias frentes. Por um lado, mudar a forma de tributação da renda dos sócios de empresas dos regimes simplificados (tema tratado adiante); por outro, mudar a forma de tributação da renda dos empregados formais. Para tanto, sugere-se a redução em 10 pontos percentuais da contribuição do empregador para a previdência incidente sobre a parcela dos salários que excede o teto do salário de contribuição, e a criação de nova faixa no IRPF, com alíquota de 35%, para rendas superiores

¹⁷ Para uma empresa com essas características, a cunha fiscal pode variar de 9,6% a 13,6% da renda, dependendo do faturamento da empresa e do número de sócios. Esse valor considera apenas os tributos sobre a renda cobrados na empresa (IRPJ e CSLL). Não inclui a tributação da folha de salários, que incide apenas sobre o pró-labore dos sócios (o qual, na maior parte dos casos, é de um salário mínimo, muito raramente excedendo o teto do salário de contribuição do INSS e gerando o equivalente benefício previdenciário).

a R\$ 15 mil/mês.¹⁸ Sugere-se também que, durante um período de transição, parcela da redução do custo do empregador seja repassada aos empregados, até o mercado de trabalho se ajustar à mudança.¹⁹

Tais mudanças complementam as demais alterações na tributação da folha de salários descritas no Anexo 1, especialmente a redução das contribuições incidentes sobre a parcela inicial dos salários. O objetivo é reduzir a enorme distorção na tributação das diferentes formas de renda do trabalho, reduzindo a cunha fiscal para os trabalhadores formais e elevando a tributação para outras formas de trabalho, hoje pouco tributadas. Isso propiciaria um sistema mais justo e eficiente, evitando que diferenças tributárias, como as atuais, provoquem distorções no mercado de trabalho e reduzam a produtividade.

Tributação da renda do capital

As mudanças propostas para a tributação da renda do capital (lucros, juros, aluguéis e ganhos de capital) também visam tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo e mais favorável ao crescimento.

Tais mudanças são de várias ordens. Inicialmente, sugere-se reduzir a alíquota sobre o lucro nas empresas – atualmente de 34% – para um nível mais próximo ao dos países desenvolvidos.²⁰ Isso deveria vir acompanhado de alterações na forma de apuração do lucro fiscal (base de cálculo do IRPJ e da CSLL), para corrigir distorções, tornar o país mais atrativo para investimentos estrangeiros e aproximar o modelo brasileiro das melhores práticas internacionais.²¹ Uma mudança importante seria ajustar o modelo nacional de tributação do lucro de subsidiárias de empresas brasileiras no exterior, aproximando-o do padrão de outros países e corrigindo distorções que prejudicam a expansão das atividades internacionais dessas empresas.

¹⁸ Idealmente deveriam ser extintas as contribuições sobre folha em relação à parcela dos salários excedente ao teto. No entanto, dado o elevado custo fiscal da mudança, sugere-se que, ao menos no primeiro momento, a redução seja parcial.

¹⁹ No longo prazo, espera-se que a dinâmica do mercado de trabalho favoreça o repasse da redução de custo do empregador para a renda dos empregados. Mas no curto prazo isso pode não acontecer. Para evitar que os empregados sejam prejudicados pela criação da nova alíquota do IRPF, sugere-se que uma parcela decrescente da redução de custo do empregador (inicialmente de 7,5% da parcela dos salários excedente ao teto) seja repassada aos trabalhadores na forma de um bônus, sujeito a IRPF, mas não a contribuições previdenciárias.

²⁰ Nos países da OCDE, a média da alíquota sobre a renda corporativa é de cerca de 23%.

²¹ Trata-se de uma série de ajustes de caráter técnico, cujo detalhamento não cabe no presente texto.

A redução da alíquota na empresa seria compensada pela tributação, na pessoa física, não apenas dos dividendos distribuídos, mas também de outras rendas do capital, como juros, aluguéis e rendimento de aplicações financeiras. A proposta é que essas rendas do capital sejam tributadas de forma progressiva, com base em tabela específica do IRPF, aplicável apenas às rendas do capital.²² Haveria a retenção de imposto na fonte na distribuição de dividendos e em diversas categorias de aplicações financeiras, como forma de antecipação do imposto devido na declaração de ajuste anual da pessoa física, podendo gerar imposto adicional a pagar – para pessoas de renda mais elevada – ou restituição do recolhido na fonte, para pessoas de menor renda.²³

Também se propõe eliminar a maioria das isenções em favor de instrumentos específicos de captação de recursos, como letras de crédito e certificados de recebíveis imobiliários e do agronegócio (LCI, LCA, CRI e CRA), bem como fundos de investimento imobiliário. O modelo brasileiro de tratamento diferenciado na captação de recursos por instrumentos específicos é uma forma ineficiente de beneficiar os setores envolvidos, além de prejudicar o funcionamento eficiente dos mercados financeiro e de capitais, e de gerar distorções injustificáveis.²⁴

Por fim, propõe-se eliminar possibilidades de diferimento na tributação de fundos fechados (hoje não sujeitos ao come-cotas) e de *offshores* (cujos rendimentos hoje só são tributados no Brasil quando da repatriação dos recursos), as quais favorecem apenas pessoas de altíssima renda. A proposta é que os rendimentos dessas aplicações estejam sujeitos às

²² A definição das alíquotas aplicáveis à renda do capital na pessoa física depende da alíquota sobre o lucro na pessoa jurídica. Há várias combinações possíveis. No Anexo 5 é feita uma simulação com base em alíquotas que viabilizam a manutenção da carga tributária (considerando o conjunto das mudanças propostas). Em qualquer cenário, entende-se que a alíquota máxima aplicável à renda do capital na pessoa física deve ser inferior à alíquota máxima aplicável à renda do trabalho – seja porque o lucro já terá sido tributado na pessoa jurídica, seja porque parte da renda nominal do capital (como os juros) apenas repõe o valor real do capital investido.

²³ Em princípio sugere-se manter o regime de Juros sobre o Capital Próprio (JCP), os quais também passariam a ser tributados de forma progressiva na pessoa física. Embora possa ser aperfeiçoado, o mecanismo de JCP tem um aspecto positivo, que é o estímulo ao uso de capital próprio, bem como o desestímulo à excessiva alavancagem das empresas.

²⁴ A título de exemplo, o aluguel recebido diretamente por pessoa física paga 27,5% de IRPF, enquanto o aluguel recebido através de fundo de investimento imobiliário é isento. Com as mudanças, ambos seriam tributados na pessoa física, com base em tabela progressiva.

mesmas regras das demais aplicações financeiras, inclusive com a instituição de come-cotas para os fundos fechados e a tributação progressiva, na pessoa física, de seus rendimentos.²⁵

Tomadas em conjunto, as mudanças visam estabelecer o tratamento mais homogêneo possível para a tributação da renda do capital, que passaria a ser progressiva. Isso inverteria o modelo atual, que possui características que reduzem o custo tributário para grandes investidores (sobretudo via diferimento). O resultado seria maior justiça distributiva e também a eliminação das distorções alocativas dos regimes diferenciados de tributação.

Regimes simplificados de tributação

Ponto que merece bastante atenção são os regimes simplificados de tributação (Lucro Presumido e SIMPLES). Embora algum tratamento diferenciado para empresas de menor porte se justifique, os regimes simplificados atuais são mal concebidos, gerando ineficiências que prejudicam o crescimento e, sobretudo, distorções que levam à baixa tributação da renda de parcela importante dos brasileiros mais abastados.

Estudos e experiências mostram que o melhor tratamento para as menores empresas é a simplificação do regime normal de tributação. Neste sentido, propõe-se que os regimes simplificados passem a se sujeitar ao regime normal de tributação da folha de salários (com a forte desoneração aqui proposta para os trabalhadores de baixa renda) e, após a reforma, também ao regime normal de tributação do consumo – com redução do valor do imposto para as empresas menores.

Para os tributos sobre o lucro (ou seja, a renda dos sócios), a introdução da tributação progressiva dos lucros distribuídos já resolve parcialmente as fortes distorções do regime atual, que resultam em baixa tributação da renda dos trabalhadores “pejotizados”. No entanto, o ideal seria promover alterações mais profundas na tributação do lucro das empresas dos regimes simplificados. Ao invés de se presumir que o lucro é uma porcentagem do faturamento, sugere-se um regime simplificado de apuração do lucro, que reduziria outras distorções atualmente existentes, como o favorecimento de empresas que

²⁵ No caso das *offshores*, o imposto eventualmente já recolhido no exterior seria descontado do devido no Brasil.

operam com altas margens.²⁶ No caso do SIMPLES, uma alternativa seria a tributação do lucro na empresa e na distribuição ser substituída por tributação exclusiva na pessoa física.²⁷

O objetivo dessas mudanças não é fiscal, mas corrigir distorções. Para as menores empresas do SIMPLES, o resultado provavelmente seria uma tributação menor do que a atual. Já pessoas de alta renda que recebem como sócios dos regimes simplificados passariam a pagar tributos como os demais brasileiros.

Tributação do patrimônio

Por fim, sugerem-se alguns ajustes simples e eficientes na tributação do patrimônio. Um deles é a edição de lei complementar regulamentando a incidência do ITCMD (imposto sobre heranças e doações) sobre ativos no exterior, que hoje escapam à tributação. Outra mudança seria a ampliação do escopo de incidência do IPVA, para o imposto alcançar também embarcações e aeronaves. Por fim, é necessária a ampla reformulação da legislação do ITR, que hoje não cumpre adequadamente sua função arrecadatória, tampouco a função regulatória de estímulo ao uso produtivo da terra.²⁸

²⁶ Simplificadamente, o lucro seria calculado com a dedução, do faturamento, das despesas com pessoal e encargos e outras despesas tipicamente vinculadas ao negócio (como o custo de aquisição das mercadorias para revenda, no caso de empresa comercial). A partir dessa base, que se aproxima do conceito contábil de lucro bruto, haveria uma dedução presumida das demais despesas (estimadas como porcentagem da base). Esse modelo, operacionalmente simples, elimina muitas das distorções da presunção do lucro como porcentagem do faturamento, além de fechar brechas para a distribuição disfarçada de lucros.

²⁷ Neste caso, seria adotado um regime de *passthrough*, pelo qual o lucro simplificado apurado na empresa seria levado para a declaração de IRPF dos sócios, proporcionalmente a sua participação no capital.

²⁸ Uma boa base para possíveis mudanças na legislação do ITR consta do estudo “Imposto Territorial Rural: Justiça Tributária e Incentivos Ambientais”, disponível no site do Instituto Escolhas.

Anexo 4

Transição: política fiscal e prioridades

Reformas não podem ser pensadas em abstrato. O governo eleito, e comprometido com a democracia, terá dificuldades imediatas, inclusive em função de medidas com objetivos eleitorais adotadas em 2022. Enfrentará também, desde a partida, uma oposição de extrema direita aguerrida e terá que atender às demandas de uma população empobrecida e desejosa de respostas imediatas às suas inúmeras carências.

Um governo comprometido com a democracia e o bem-estar da sociedade terá também de reverter retrocessos do governo atual. Eles ocorreram no âmbito do Executivo, como o desmonte dos mecanismos de controle do desmatamento e o corte de verbas para ciência e tecnologia. Ocorreram igualmente na elaboração e aprovação do orçamento público, gerando a necessidade de reequilibrar o papel dos Poderes para reverter a usurpação da função do Executivo na dinâmica orçamentária e eliminar práticas como o Orçamento Secreto, além de reduzir o fundo eleitoral a uma dimensão razoável e revisar seu funcionamento.

O desafio de reformar

As reformas modernizantes, que devem ser implementadas para se obter ganhos expressivos de produtividade, enfrentarão um problema de assimetria. Por um lado, tais reformas suscitarão oposição política no curto prazo dos lobbies organizados no Congresso – os quais se valem com frequência do Judiciário para a defesa de seus interesses. Por outro lado, os potenciais beneficiados (a população em geral) não farão pressão política em seu favor, e seus efeitos positivos sobre a produtividade e o crescimento só virão no longo prazo.

A sustentação da governabilidade depende de um discurso e de políticas que conciliem duas dimensões: *equidade social* e *eficiência econômica*. Em tese, o novo governo pode avançar substantivamente nas reformas em função da legitimidade obtida no processo eleitoral,

bem como do carisma pessoal da nova Chefia do Executivo. Mas, se não for possível, uma nova prática orçamentária terá de viabilizar benefícios imediatos à população, inclusive para assegurar a força e a influência do governo no Legislativo. Nesse caso, um discurso apenas tecnocrático e economicista não o sustentará; será indispensável atender às demandas sociais mais legítimas, projetando desde o início a visão de um país mais justo e inclusivo, ao mesmo tempo em que se obtém a confiança dos agentes econômicos.

Será preciso buscar um ciclo virtuoso em que melhoras sociais geram mais estabilidade, e a estabilidade cria novas oportunidades de crescimento e de investimento, bem como a elevação do bem-estar geral. Políticas sociais de educação, saúde e segurança têm de ser conciliadas com uma regra fiscal que perdure, provendo estabilidade e atraindo a confiança das empresas e de potenciais investidores estrangeiros.

Não basta aplicar mais recursos em áreas sociais, sem atentar a qualquer padrão de qualidade. É indispensável identificar e focar nos gastos realmente eficientes em dar respostas às carências atuais, melhorando de modo expressivo a vida das pessoas.

A necessidade de direcionar bem os recursos públicos, dando sustentação política ao novo governo e mantendo a força reformista ao longo dos anos, norteia as preocupações e objetivos expressos nas medidas abaixo.

As propostas não tratam especificamente do problema inflacionário. Existem grandes incertezas sobre fatores que podem acelerar os preços internacionais de alimentos e energia (duração da guerra na Europa, paralisação ou não do suprimento de gás russo para a Europa, eventuais apertos nas políticas monetárias em países avançados e efeitos possivelmente recessivos desses distintos fatores). Tais incertezas vão suscitar atenção para os vários riscos de transmissão para a inflação e, eventualmente, exigir ações tempestivas dos Bancos Centrais, que não sejam *ad hoc* e inconsistentes. Mas, quanto ao Brasil, crê-se que o atual quadro institucional do país e seu regime de política monetária, com o Banco Central independente, de fato e de Direito, e com um mandato dual, será suficiente para lidar com o problema, respondendo a ele de modo adequado. Não obstante, parte da ênfase em programas sociais espelha a preocupação com a redução que a inflação pode causar no poder de compra da renda das pessoas mais pobres.

O sequenciamento das reformas

Um dos problemas menos estudados é o do sequenciamento de reformas modernizantes. Enviar de partida um conjunto extensivo de reformas é quase sempre inexecutável para um governo recém-eleito, já que reformas precisam de preparação e detalhamento jurídico. Além disso, a concentração de reformas pode não ser boa estratégia, pois possibilita a aliança entre lobbies de interesses diversos, que se valem de resistências cruzadas para obstruir as distintas mudanças propostas.

As várias reformas têm características distintas, que precisam ser levadas em conta pelo governo. Algumas são juridicamente mais complexas, outras podem ser aprovadas com mais facilidade; há reformas com efeitos de curto prazo, outras de longo prazo; umas decorrem de compromissos de campanha, outras não.

As reformas em boa medida independem da dinâmica dos gastos públicos. São exemplos disso reformas como a desconstitucionalização, a reforma do Estado, a reforma tributária para gerar mais eficiência econômica e reduzir desigualdades, a abertura econômica, a revisão dos incentivos ou gastos tributários, a reforma do FGTS e a retomada das privatizações. Apesar disso, os gastos podem afetar, positiva ou negativamente, a capacidade de o governo aprová-las no Legislativo.

Neste cenário, sugere-se que o futuro governo adote, como sua marca política, um novo programa especial de gastos, o qual não deverá ter qualquer semelhança com o regime de exceções casuísticas ao teto, adotadas sem fundamentação técnica pelo governo atual. Além de positivo em si mesmo, o programa especial de gastos poderá viabilizar suporte político para as demais reformas modernizantes.

O programa especial de gastos

Um governo comprometido com a democracia precisa de força política para reformar. É difícil sustentar ao longo do tempo o impulso reformista sem um programa de gastos com apelo para a população, ainda que provocando um aumento controlado e temporário na dívida. O que se tem observado na aprovação de emendas constitucionais nos últimos anos são relaxamentos da regra do teto de gastos sem qualquer preocupação com ganhos de produtividade. Um exemplo disso está nas recentes medidas de redução da tributação dos

combustíveis, de caráter claramente populista, sem efeito positivo sobre a dinâmica de crescimento da economia brasileira.

É verdade que reformas modernizantes, como as defendidas neste documento, levam a ganhos de produtividade capazes de, por seu efeito no PIB (denominador), compensar, no longo prazo, o aumento na dívida pública (numerador). No curto prazo, é forçoso reconhecer que o programa especial de gastos aqui proposto, possibilitado por uma redução futura nas despesas obrigatórias, leva a uma elevação na dívida pública que acontecerá apenas uma única vez.

É extremamente difícil prever a trajetória da dívida pública. A razão é que eventos não previstos ocorrem com frequência – e impedem previsões de longo prazo. Não é possível definir um limite claro a partir do qual a relação entre a dívida pública e o PIB torna-se um risco, mas isso não quer dizer que o limite não exista. A dívida pública fora de controle pode ter consequências muito sérias sobre a formação da poupança nacional e o financiamento do Tesouro. Por isso, não se pode ignorar a necessidade de manter a dívida pública em trajetória sustentável. Consequentemente, requisito essencial de qualquer política fiscal é que os programas de gastos atendam a demandas sociais legítimas e, ao mesmo tempo, tenham compatibilidade com um compromisso efetivo de estabilidade.

A margem livre para gastos discricionários no Orçamento hoje é muito pequena, pois se frustrou a aposta de que o teto constitucional de gastos induziria à contração dos gastos obrigatórios. O congelamento da remuneração e das promoções dos servidores públicos, por conta da epidemia, criou uma percepção falsa sobre o estado das contas públicas. Congelamentos desse tipo, como a história mostra, apenas adiam os problemas, não sendo solução estrutural, que depende de ampla reforma da política fiscal.

Das regras atuais, algumas não fazem sentido (como a regra de ouro), outras têm duração determinada (como a do teto constitucional de gastos), outras ainda precisam ser corrigidas para superar interpretações distorcidas (como ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal). Além disso, a excessiva complexidade do quadro orçamentário tem afetado a compreensão da situação fiscal pela sociedade, assim como a fiscalização pelos órgãos de controle e o planejamento multianual.

Nos próximos anos o Brasil terá de rever seu regime fiscal. A revisão terá de necessariamente envolver a regra de contenção de gastos (a única variável de controle do governo), uma indicação de superávit primário (se o custo de financiamento da dívida pública continuar a superar a taxa de crescimento do PIB nominal, como tem sido o padrão no Brasil), o uso da política fiscal como instrumento de estabilização dos ciclos econômicos (em contraste com a visão de que a estabilização deve ser feita apenas pelo Banco Central, exceto no caso em que taxa de juros atinja seu valor mínimo).

Não se trata apenas de reavaliar as metas fiscais, mas de rever todo o processo orçamentário, além de criar condições para uma gestão fiscal que reduza a rigidez excessiva que hoje dificulta a gestão racional das contas públicas. Tais mudanças, no entanto, exigem uma construção longa, que envolve não apenas a União, mas também os Estados, o Distrito Federal e Municípios, bem como a revisão de muitos dispositivos que restringem a autonomia na gestão da política fiscal, hoje incorporados em nossa legislação e na Constituição. No limite, esse processo pode se estender até o final de 2026, quando termina a vigência da primeira fase do teto constitucional de gastos.

O ideal seria que o novo regime fiscal entrasse em vigor rapidamente. Mas se o processo de discussão pública do novo regime fiscal for demorado, sugere-se um *programa especial de gastos* focalizado em medidas de forte impacto social e em projetos que contribuam para o aumento da produtividade e para a sustentabilidade ambiental. Trata-se de um conjunto despesas estruturantes, que deveriam ser mantidas no novo regime fiscal.

A proposta do programa especial de gastos parte do que não foi feito. A folha de pagamentos e os benefícios previdenciários e assistenciais consomem hoje cerca de 80% do orçamento público. Deve-se retomar a inspiração original do teto constitucional de gastos e reduzir despesas obrigatórias por meio da redução do ritmo de crescimento da folha de pagamentos e de ajustes nas regras previdenciárias. Importante nesse processo é também a revisão de gastos a partir de critérios de eficiência e com foco nos mais pobres. Mas nenhuma dessas medidas reduzirá gastos de imediato. Seu efeito ocorrerá ao longo do tempo.

A ideia é antecipar os efeitos financeiros da redução futura de despesas, e mesmo do maior crescimento da economia, propiciados pelas reformas estruturais. Assim, o programa

especial de gastos deve vir acompanhado de um esforço efetivo para a aprovação dessas reformas, cujo objetivo, embora seja mais amplo, terá efeito também na redução de despesas. O valor do programa especial de gastos deve ser definido pelo valor presente das economias futuras previstas, mas limitado a 1% do PIB. Seria algo como um “calombo” temporário na trajetória da dívida pública, que desapareceria ao longo do tempo com a queda dos gastos obrigatórios e com o aumento do PIB.

Não se defende que o financiamento dos programas adicionais de dispêndio seja feito pelo aumento de carga tributária – embora haja muito a reformar no sistema tributário e, por outros motivos, a revisão dos gastos tributários também deva ser buscada. Segundo, apesar de o programa especial provocar aumento dos gastos públicos, isso deve ocorrer somente enquanto não se materializar a redução das despesas obrigatórias.

Quanto ao problema da dívida pública, é preciso diferenciar duas perspectivas. Pelo ângulo estritamente econômico, pode parecer contraditório defender a redução de despesas obrigatórias e, ao mesmo tempo, propor que certos gastos sejam ampliados enquanto ela não se concretize. Outra possível objeção ao programa especial de gastos seria que o combate à inflação em 2023, e talvez em 2024, pode demandar uma política fiscal contracionista. Além disso, o momento atual, com aperto financeiro global, certamente agrava os desequilíbrios do Brasil e aumenta as preocupações com sua dívida pública, levando muitos a defender a manutenção do teto sem exceções até 2026.

A proposta do programa especial de gastos, conquanto não ignore as circunstâncias atuais, adota outra perspectiva, justificada pela ótica da economia política. Sua visão é de que a lua de mel do novo governo será curta, o que propõe o problema: como obter apoio político para as reformas modernizantes que aumentarão a produtividade da economia no longo prazo?

Há três possíveis formas de suporte político a um governo democrático comprometido com reformas desse tipo. A primeira é a pressão da sociedade civil, como ocorreu com a Reforma da Previdência de 2019, que ficou madura após longo debate, e cuja aprovação talvez tenha mais a ver com a percepção pública de que as regras anteriores eram injustas do que com as preocupações com a dívida pública. A segunda forma é contar com um valor capaz de mobilizar corações e mentes, como ocorreu com as reformas modernizantes dos governos

FHC, aceitas em nome da preservação do legado do Plano Real. A terceira forma é o governo contar com um programa de gastos capaz de assegurar sua popularidade apesar do desgaste com os lobbies contrários às reformas.

Acredita-se que, no Brasil de 2023, as reformas aqui preconizadas só poderão se viabilizar com esta última forma de suporte. O ideal seria aprovar o programa especial de gastos dentro da revisão geral do ordenamento fiscal do país. Mas a preocupação com a sustentabilidade política impõe que o programa especial seja anunciado desde a partida, como marca política do governo e como embrião da reforma do setor público. A revisão do ordenamento fiscal, como visto, é mais complexa e terá de ser amadurecida. Quanto à dívida pública, há que atentar ao fato de os novos gastos, além de lastreados no corte de despesas obrigatórias, estarem limitados a 1% do PIB. Não é razoável imaginar que possam gerar uma virada na trajetória da dívida a ponto de levar à sua expansão descontrolada.

É importante evitar que o programa especial de gastos seja alocado em áreas passíveis de investimento pelo setor privado, como a infraestrutura. Muitos dos investimentos de interesse público de que se pode cogitar, em especial na infraestrutura, podem ser viabilizados com mais e melhores contratos de concessão. Assim, ao invés de aumentar investimentos públicos diretos, o correto é começar melhorando o ambiente jurídico e regulatório, além da capacidade pública, hoje ainda muito baixa, de criar bons projetos de investimento, atraentes para as concessões. O novo marco legal do saneamento, por exemplo, é recente, mas começa a dar frutos sob a forma de novas concessões. É preciso também obter avanços reais na adoção de práticas de integridade no setor de obras públicas, em que a prevenção dos costumeiros desperdícios com corrupção e irregularidades não tem sido prioridade nos últimos tempos. O programa especial deve focar em gastos com taxa de retorno social muito elevada, sem se sobrepor desnecessariamente aos investimentos privados.

A proposta é que o programa especial de gastos cubra três áreas: proteção social, produtividade e sustentabilidade.

Proteção social. Propõe-se que cerca de 60% dos recursos do programa especial de gastos sejam utilizados na ampliação da proteção das famílias de menor renda, nos termos propostos no Anexo 1, com foco sobretudo nos programas para a primeira infância.

Elevação da produtividade via ciência, inovação e tecnologia. As mudanças tecnológicas são cada vez mais intensas no mundo, sendo fundamental mitigar, ou mesmo superar, o atraso do Brasil. Tecnologia e inovação são fundamentais para aumentar a produtividade. Parte de nosso problema deve ser enfrentado com a redução das tarifas de importação de bens e capital e de informática. Mas é preciso ir além da abertura comercial. Deve-se investir em pessoas, mais do que subsidiar empresas. A lista de iniciativas é longa e o programa deve ser transversal às tradicionais estruturas ministeriais: criar *fast tracks* de imigração de mão de obra tecnológica e cientificamente qualificada; ampliar a oferta de cursos de programação a estudantes de escolas públicas; digitalizar o governo para aumentar a produtividade e reduzir custos da máquina pública; criar a identidade digital única para facilitar a vida dos cidadãos; proteger a estrutura de dados e informações do país de ataques cibernéticos; apoiar a pesquisa tecnológica e a ciência pura; mudar os currículos da educação universitária e pós-universitária; apoiar iniciativas de inovação (como *startups*); fazer acordos internacionais de cooperação com instituições de ponta no exterior; construir uma rede de companhias capazes de desenvolver e processar *softwares* dos aplicativos governamentais.

Sustentabilidade, Amazônia e programa ambiental. O Brasil precisa se tornar uma potência ambiental, contribuindo para a redução do aquecimento global e para a preservação do meio ambiente. Para tanto, é preciso gastar mais em fiscalização e controle do comércio e desmatamento ilegais, revertendo o desmonte ocorrido nos últimos anos nas entidades de fiscalização. E mais: recursos devem ser investidos para reduzir a poluição e aumentar as áreas verdes em zonas urbanas, bem como para estimular tecnologias renováveis ou menos poluentes.

No Anexo 6, são apresentadas algumas sugestões de ações e projetos na área de inovação e sustentabilidade que poderiam ser contempladas no programa especial de gastos.

O embrião de uma nova governança pública

Um obstáculo para o bom funcionamento das instituições estatais é a ausência de metas explícitas e de avaliações reais e periódicas de desempenho. Outra é a inadequação das regras, muito formalistas e totalmente incompatíveis com o tempo real da gestão pública.

Mudanças de cultura em instituições são sempre difíceis e demoradas. No setor público, a criação de núcleos de excelência pode acelerar a mudança cultural e, em seguida, ter efeitos mais gerais. A sugestão é que eles sejam criados no contexto do programa especial de gastos, envolvendo suas três áreas (proteção social, produtividade e sustentabilidade).

Esses centros de excelência têm de ser autorizados a, com grande amplitude e agilidade, realizar experimentos controlados de novas soluções para a gestão pública. Os experimentos poderão levar à formação de equipes com atração dos melhores talentos, inclusive pessoas que não ocupem cargo público efetivo, em distintas funções ou níveis, e com agentes de vários ministérios, com poder de implementação de políticas públicas e apoio dos ministérios setoriais. Os experimentos poderão envolver também modalidades inovadoras de processos de contratação e de fórmulas contratuais, bem como de alocação orçamentária. Além disso, eles não podem ficar sujeitos a controles públicos puramente formalistas, oportunistas ou superpostos; estratégias experimentalistas supõem a criação de controles também inovadores. Como contrapartida, custos e metas claras e detalhadas devem ser anunciadas antecipadamente, para monitoramento e cobrança pública de resultados.

Anexo 5

Impactos fiscais

Este anexo apresenta uma estimativa do impacto fiscal das propostas. O conceito básico é que estas sejam fiscalmente neutras, isto é, que as reduções em certas receitas sejam integralmente compensadas por elevações equivalentes em outras, mantendo-se as despesas dentro do teto de gastos. A exceção seria apenas o programa especial de gastos.

No primeiro tópico, o detalhamento é quanto ao impacto das medidas nas receitas; no segundo, quanto ao impacto nas despesas; e no último quanto à trajetória fiscal esperada.

Receitas

Na Tabela 5.1 apresentam-se as medidas que reduzem a arrecadação. Basicamente, elas podem ser agrupadas em dois blocos: a) redução das contribuições sobre a folha de salários e b) mudanças no imposto de renda. Todos os valores estão a preços de 2022.²⁹ Os valores consideram o efeito final das mudanças, que, eventualmente, poderão ser implementadas gradualmente.

5.1. Medidas que reduzem as receitas (R\$ bi de 2022)

Total	244,6
Redução das contribuições sobre folha	112,3
Mudança contribuições até o teto	88,1
Desoneração acima do teto (10 p.p.)	24,2
Mudanças no imposto de renda	132,3
Correção da tabela do IRPF	28,5
Redução da alíquota IRPJ/CSLL	103,8

²⁹ A receita tributária, sobretudo do IRPJ e da CSLL, está muito elevada em 2022 relativamente aos padrões históricos de arrecadação desses tributos como proporção do PIB. Como é provável que sua arrecadação volte (ao menos parcialmente) a seus padrões históricos, a projeção de arrecadação desses tributos considerou a arrecadação de 2020, corrigida para 2022 por uma média ponderada entre o crescimento da arrecadação de IRPJ e CSLL e o crescimento do PIB.

Na estimativa do custo pela redução das contribuições sobre a folha de salários até o teto do salário de contribuição foram consideradas as seguintes hipóteses: a) redução da alíquota da contribuição do empregador sobre a parcela dos salários até um salário mínimo de 20% para 6%; b) redução da alíquota da contribuição do empregado sobre a parcela dos salários até um salário mínimo de 7,5% para 3%; c) fixação das alíquotas do empregador e do empregado sobre a parcela dos salários excedente ao salário mínimo (até o teto do salário de contribuição) em 22% e 11%, respectivamente; d) adoção de regime uniforme de contribuição para todos os tipos de relação de trabalho, inclusive no caso de empresas do SIMPLES e contribuintes individuais e facultativos.³⁰ Com relação à contribuição do empregador sobre a parcela dos salários que excede o teto do salário de contribuição, os cálculos consideram a redução da alíquota dos atuais 20% para 10%.

O ideal seria ter alíquotas mais baixas (20% para o empregador e 10% para o empregado) sobre a parcela dos salários que excede o salário mínimo, até o teto do salário de contribuição. Porém, em virtude do impacto fiscal da mudança, entendeu-se que, no primeiro momento, é melhor promover redução menor dessas alíquotas, mantido o objetivo de redução maior no longo prazo.³¹

Quanto à correção da tabela do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) os cálculos consideraram a elevação do limite de isenção de R\$ 1.903,98/mês para R\$ 2.500,00/mês e a elevação das demais faixas pela mesma diferença em reais entre o novo limite de isenção e o antigo (ou seja, pouco menos de R\$ 600). É verdade que esse reajuste não repõe integralmente a inflação desde a última correção da tabela. Todavia, além de se propor a correção anual pela inflação da tabela do IRPF, a ideia da proposta é que se deve priorizar a

³⁰ No caso de contribuintes individuais e facultativos em que não há recolhimento de parcela da contribuição pelo empregador, o valor seria calculado com base na soma da alíquota do empregado e do empregador, ou seja, 9% até um salário mínimo e 33% acima desse valor.

³¹ Outras propostas de mudança na tributação da folha de salários não foram incluídas nos cálculos, pois são, em princípio, fiscalmente neutras. Uma delas é a ampliação da cobertura previdenciária para trabalhadores por conta própria, financiada por uma contribuição de 9% (6% do contratante e 3% do contratado). Como essa contribuição é atuarialmente equilibrada com os benefícios de risco, entende-se que é fiscalmente neutra. Outra mudança é a redução das contribuições não previdenciárias (Salário Educação, Sistema S, SEBRAE e INCRA) sobre a parcela dos salários equivalente a um salário mínimo. Neste caso, parte da redução da receita não afeta o resultado fiscal da União e a outra parte (Salário Educação e INCRA) seria compensada com uma elevação da alíquota da Cofins (ou de outro tributo que vier a substituir a Cofins).

redução das contribuições sobre folha. Isso não impede que, no futuro, haja novos reajustes da tabela do IRPF acima da inflação, se as condições fiscais permitirem.

Por fim, estimou-se a redução da arrecadação sobre o lucro corporativo (IRPJ e CSLL) supondo que a alíquota atual, de 34%, será reduzida para 25%.³² O custo dessa mudança é bastante elevado (quase R\$ 104 bilhões), mas é compensado pela tributação na distribuição de lucros e dividendos, como se detalha a seguir.

O custo das reduções na receita tributária seria compensado por outras mudanças na tributação, sobretudo do imposto de renda, cujo impacto é apresentado na Tabela 5.2.

5.2. Medidas que elevam as receitas (R\$ bi de 2022)

Total	244,6
Mudanças no imposto de renda	211,0
Alíquota adicional de 35% no IRPF	18,4
Tributação da renda do capital na PF	129,0
Trib. distrib. dividendos p/ exterior	17,0
Eliminação isenção aplic. financeiras	11,8
Revisão benefícios fiscais	34,8
Outras medidas	16,0
Eliminação desoneração setorial da folha	9,2
Outras mudanças na legislação tributária	6,8
Elevação IR/CSLL com deson. folha	17,5

A primeira mudança seria a criação de uma nova faixa no IRPF, com alíquota de 35%, para a parcela da renda superior a R\$ 15 mil por mês. A segunda mudança, a mais importante em termos de arrecadação, seria a tributação, na pessoa física e de forma progressiva, dos lucros e dividendos distribuídos, bem como de outras rendas do capital (como aluguéis, juros e rendimentos de aplicações financeiras).

Nos cálculos, considerou-se a isenção do valor mensal de R\$ 500,00 da renda do capital, sendo o excedente tributado por uma tabela específica, com alíquotas variando de 0 a

³² Essa redução se aplica ao lucro superior a R\$ 20 mil por mês. Supôs-se que as demais alíquotas sobre a tributação do lucro corporativo (ex.: alíquota de 24% sobre o lucro mensal até R\$ 20 mil e alíquota mais elevada sobre o lucro das instituições financeiras) seriam reduzidas na mesma proporção – ou seja, a nova alíquota corresponderia a 25/34 da atual.

22,5%.³³ O enquadramento nas faixas da tabela seria feito com base na soma da renda tributável (após as deduções) já considerada na tabela atual do IRPF com a parcela não isenta da renda do capital.³⁴ Na Tabela 5.3 apresentam-se as faixas e alíquotas consideradas nos cálculos, tanto para a tabela usual do IRPF como para a tabela específica aplicável à renda do capital (as faixas são as mesmas, mas as alíquotas são distintas).³⁵

5.3. Tabelas para o IRPF e para a renda do capital

Faixa (R\$/mês)		Tabela usual IRPF		Tabela renda capital	
De	até	alíquota	dedução	alíquota	dedução
0,00	2.500,00	0,0%		0,0%	
2.500,01	3.422,67	7,5%	187,50	7,5%	187,50
3.422,68	4.347,07	15,0%	444,20	15,0%	444,20
4.347,08	5.260,70	22,5%	770,23	15,0%	444,20
5.260,71	15.000,00	27,5%	1.033,27	15,0%	444,20
15.000,01		35,0%	2.158,27	22,5%	1.569,20

Como os dividendos são distribuídos para pessoas físicas não apenas no Brasil, mas também para o exterior, estimou-se também o aumento de receita considerando uma tributação à alíquota de 15% dos dividendos enviados para outros países. Nos cálculos, considerou-se uma redução do montante de dividendos distribuídos em relação à situação atual (tanto

³³ Seria mantida a tributação na fonte, à alíquota de 15%, na distribuição de lucros e na apropriação dos rendimentos de algumas aplicações financeiras. No entanto, essa tributação na fonte seria devida apenas a título de antecipação do devido na declaração do IRPF, o que faz com que o relevante, do ponto de vista fiscal, seja a tributação final na pessoa física. Na prática isso significa que algumas pessoas teriam imposto adicional a pagar (de até 7,5% da renda do capital) e outras teriam restituição do imposto recolhido na fonte. O valor apresentado na Tabela 5.2 já deduz a receita atual decorrente da tributação na fonte das aplicações financeiras, que será substituída pela tributação progressiva na pessoa física, para evitar dupla contagem de receita.

³⁴ A base de cálculo para a tabela usual do IRPF continuaria sendo a mesma da atual (sem considerar a renda do capital), mas a base de cálculo para a definição da alíquota a ser aplicada sobre a renda do capital consideraria a renda total (base de cálculo atual mais renda do capital). Uma alternativa seria considerar apenas a renda do capital para o enquadramento, mas, nesse caso, os limites das faixas da tabela teriam de ser bem menores para alcançar a mesma arrecadação, razão pela qual se optou, no exercício, por fazer as simulações considerando a renda total para a fixação da alíquota.

³⁵ Assim como no caso da tabela usual do IRPF (aplicável sobretudo à renda do trabalho), não haveria “saltos” de alíquota na tabela para a renda do capital (ou seja, as alíquotas de cada faixa incidem apenas sobre a parcela da renda que excede o piso da faixa).

para pessoas físicas quanto para o exterior), que é a consequência esperada da introdução da tributação na distribuição de lucros.³⁶

Também foi considerado o aumento da arrecadação pela eliminação da isenção na tributação de instrumentos financeiros, como LCIs, LCAs, CRIs, CRAs e fundos de investimento imobiliários.³⁷

Ainda no âmbito do imposto de renda, considerou-se o aumento de receita que resultaria da redução ou eliminação de benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas. Para as pessoas físicas, considerou-se a redução em 50% da renúncia fiscal relativa à dedução de despesas de saúde no cálculo do IRPF, bem como à isenção para a renda de aposentadoria de portadores de moléstias graves. Não se propõe a eliminação desses benefícios, mas sim sua limitação, seguindo o modelo aplicável a despesas com educação, cuja dedução já é limitada hoje. Também se considerou a eliminação da isenção para verbas rescisórias recebidas. Se forem introduzidos limites para a dedução de despesas com saúde por pessoas físicas, faz sentido impor limitação semelhante para a dedução de despesas com saúde realizadas por pessoas jurídicas; por isso, considerou-se nos cálculos a redução em 50% da renúncia tributária decorrente dessa dedução. Os valores totais desses gastos tributários e o valor considerado nos cálculos são apresentados na Tabela 5.4.

5.4. Redução de benefícios fiscais (R\$ bi de 2022)		
	Total	Considerado
Total	60,7	34,8
IRPF	49,0	29,0
Isenção aposent. moléstia grave	18,3	9,2
Isenção rescisão contr. trabalho	8,9	8,9
Dedução despesas médicas	21,7	10,9
IRPJ/CSLL - Dedução desp. médicas	11,7	5,9

³⁶ A hipótese considerada foi de que a redução na distribuição de dividendos é crescente com a renda das pessoas que recebem dividendos. Na média, a redução estimada no valor dos dividendos distribuídos foi de 11,2%.

³⁷ O valor do aumento de receita corresponde ao montante do gasto tributário correspondente estimado pela Receita Federal para 2022.

Além do aumento de arrecadação pelas mudanças na tributação da renda, foram consideradas nos cálculos duas outras fontes de aumento de receita.

A primeira é a revogação da chamada “desoneração da folha”, pela qual, para alguns setores, a tributação da folha de salários é substituída pela tributação do faturamento. Como a redução da tributação da folha de pagamentos beneficia a todas as empresas, não faz sentido manter um regime diferenciado para alguns setores.

A segunda fonte é o esperado aumento da tributação da renda (IRPF, IRPJ e CSLL) por conta das medidas de desoneração da folha de salários. Esse aumento de receita é automático, uma vez que a redução da tributação da folha eleva o lucro das empresas e a renda dos trabalhadores.³⁸

Por fim, incluiu-se um item de “outras mudanças na legislação tributária”, cujo valor foi fixado para compensar integralmente a redução projetada de receitas. Esse item contempla, de forma conservadora, outras mudanças no sistema tributário com potencial de elevar a arrecadação, mas cujo impacto é muito difícil de ser calculado.³⁹

Os cálculos consideram apenas a arrecadação em geral, sem considerar que alguns dos tributos afetados pelas mudanças (como a contribuição sobre folha e a CSLL) são vinculados à seguridade social, enquanto outros tributos (como o imposto de renda) são partilhados com Estados e Municípios. Como a proposta reduz liquidamente os tributos vinculados à seguridade e eleva liquidamente o imposto de renda (partilhado com os Estados e Municípios), haveria redução da receita da seguridade e elevação da receita dos entes subnacionais.

Entende-se que as mudanças não devem prejudicar ou favorecer nem a seguridade social nem os Estados e Municípios. Neste contexto, é importante que as mudanças venham acompanhadas de algum ajuste que neutralize esse efeito. A forma mais simples é elevar a

³⁸ Nos cálculos, considerou-se a elevação da renda dos trabalhadores por faixa de renda, aplicando-se a esse aumento a tabela do IRPF, bem como a tributação, à alíquota de 25%, do aumento do lucro das empresas.

³⁹ A principal dessas mudanças é quanto à forma de cálculo do lucro tributável nas empresas dos regimes simplificados de tributação. Mas há outras, com impactos mais modestos, como a alteração na forma de apuração do ITR.

participação da CSLL e reduzir a participação do IRPJ na tributação da renda corporativa. Alternativas podem ser consideradas, mas tendem a ser mais complexas.

Finalmente, é preciso deixar claro que os dados apresentados não são projeções precisas, mas estimativas que dependem de hipóteses que podem não se concretizar, especialmente porque pessoas e empresas tendem a mudar seu comportamento em função das mudanças no sistema tributário. Em especial, uma variável que pode afetar os resultados de forma relevante é o grau de redução na distribuição de dividendos. Além disso, parte do aumento projetado de receitas depende de medidas que podem enfrentar resistências políticas, como a extinção de benefícios fiscais ou a introdução de alíquota mais elevada no IRPF.

A eventual frustração na obtenção de receitas para financiar a reforma exigiria ajustes nas medidas que reduzem a arrecadação. Os ajustes mais óbvios seriam uma redução menor da alíquota da tributação corporativa, compensada por menor alíquota na distribuição de lucros, e, sobretudo, uma redução menor da contribuição sobre folha. Neste contexto, sugere-se que as medidas de redução de receitas sejam condicionadas à aprovação das medidas que elevam a arrecadação, bem como que as mudanças – sobretudo a desoneração da folha – sejam implantadas gradualmente, permitindo ajustes em caso de frustração no aumento esperado de receita.

Despesas

As principais despesas criadas seriam as relativas aos programas de transferência de renda para as famílias mais pobres (Renda Mínima e Poupança Seguro Família), que substituiriam o Auxílio Brasil. Também se projeta uma ampliação dos benefícios previdenciários, que resultaria da contabilização da renda informal declarada como salário de contribuição para fins de percepção de benefícios previdenciários (apenas para as famílias alcançadas pelos programas de transferência de renda).

O custo dessas medidas depende do quanto da renda informal será declarada pelas famílias beneficiadas. Quanto maior a parcela da renda informal declarada, menor será o benefício de Renda Mínima e maior será o custo dos benefícios previdenciários para os informais. Já para a Poupança Seguro Família não há uma relação linear entre o grau de declaração da

renda informal e o custo do benefício.⁴⁰ Na Tabela 5.5 apresenta-se uma estimativa de custo das medidas, em função do percentual de renda informal declarada.

Na elaboração das estimativas considerou-se que a renda mínima *per capita* seria de R\$ 200,00/mês para famílias com renda total *per capita* igual a zero, sendo reduzida linearmente até chegar a zero quando a renda familiar *per capita* exceder a R\$ 350,00.⁴¹ O benefício de Poupança Seguro Família foi calculado considerando um montante equivalente a 15% da renda do trabalho (formal e informal), para renda familiar do trabalho *per capita* inferior a R\$ 350,00/mês, sendo essa porcentagem reduzida linearmente e chegando a zero, no caso de renda do trabalho familiar *per capita* superior ao salário mínimo. Por fim, o custo dos benefícios previdenciários para os trabalhadores informais foi estimado como sendo 9% da renda do trabalho informal declarada.⁴²

5.5. Custo estimado dos benefícios para as famílias de baixa renda (R\$ bilhões de 2022)

	% da renda informal declarada				
	0%	25%	50%	75%	100%
Transfer. Renda	145.777	125.842	112.601	103.241	96.189
Renda Mínima	115.212	87.568	71.326	61.410	54.965
Poup. Seguro Fam.	30.566	38.273	41.275	41.830	41.224
Benef. Prev. Informais	0	9.668	17.316	22.817	26.849
Total	145.777	135.509	129.917	126.058	123.038

Elaboração própria com base nos microdados da PNAD contínua.

O financiamento desses benefícios seria feito com os recursos já alocados para o Auxílio Brasil, acrescidos do montante correspondente a 0,6% do PIB (R\$ 58 bilhões em 2022), previsto no programa especial de gastos. Como o valor do Auxílio Brasil previsto para 2022

⁴⁰ Isto ocorre porque a renda informal declarada integra a base da Poupança Seguro Família, mas o valor dessa poupança é de 15% da renda do trabalho declarada, até certo valor, e uma porcentagem decrescente da renda declarada acima desse valor.

⁴¹ A proposta básica era que o valor da renda *per capita* a partir do qual o benefício de renda mínima seria zerado fosse o dobro da renda mínima *per capita* (ou seja, R\$ 400,00). Por conta do custo fiscal da proposta, sugere-se que esse valor seja inicialmente de R\$ 350,00, sendo elevado quando a condição fiscal permitir.

⁴² O percentual de 9% corresponde ao custo médio dos benefícios de risco concedidos a trabalhadores em idade ativa. Não se considerou no cálculo o custo do benefício de aposentadoria, pois se adotou a hipótese de que trabalhadores informais normalmente já teriam direito a um benefício do BPC/LOAS, ao chegarem aos 65 anos de idade, o mesmo se aplicando aos segurados especiais rurais, aos 60 anos (ou menos, no caso das mulheres).

(antes da elevação temporária do benefício mínimo por família para R\$ 600, conforme previsto Emenda Constitucional 123), e já considerado no teto de gastos, é de R\$ 89 bilhões, o total disponível chegaria a R\$ 147 bilhões.

Esse montante é suficiente para financiar os benefícios em qualquer cenário de declaração da renda informal. O excedente seria alocado em programas focalizados na primeira infância ou na melhoria dos parâmetros dos benefícios de renda mínima e de poupança seguro família. Assim, por exemplo, no cenário de declaração de 25% da renda informal, haveria R\$ 11,5 bilhões disponíveis para alocação nos programas voltados à primeira infância (inclusive via transferência de renda às famílias com crianças em idade pré-escolar).

Evolução das contas públicas

Neste tópico são feitos alguns comentários sobre a trajetória esperada para as contas da União em função das mudanças propostas, particularmente a criação do programa especial de gastos. O objetivo não é ter uma projeção precisa das contas fiscais, mas entender o que muda em relação a um cenário base, que não considera as mudanças propostas neste documento, o qual é apresentado na Tabela 5.6.

O cenário base, que considera a manutenção do teto de gastos, foi elaborado a partir das projeções divulgadas pela Instituição Fiscal Independente no Relatório de Acompanhamento Fiscal de maio de 2022, incorporando o aumento de despesas extra teto em 2022, decorrente publicação da Emenda Constitucional 123.⁴³ Vale notar que a hipótese de manutenção do teto dos gastos nos próximos anos e de interrupção das despesas extra teto no final de 2022 são extremamente conservadoras (ou seja, melhoram a trajetória fiscal no cenário base), já que será difícil reverter integralmente o aumento de gastos resultantes da EC 123.

Como se vê na tabela, a manutenção do teto dos gastos resultaria em melhora relevante do superávit primário, que passaria de um déficit de 0,7% do PIB em 2022 para um superávit de

⁴³ Foram feitos alguns ajustes nas hipóteses de crescimento de algumas categorias de despesas a partir de 2023. Vale reforçar que as projeções de resultado primário em 2022 e nos anos seguintes não estão atualizadas (o resultado primário em 2022 deve ser significativamente melhor do que o estimado nas projeções). O objetivo do cenário base é apenas servir como base de comparação para se entender o impacto das mudanças propostas.

0,6% do PIB em 2026. A contrapartida seria a redução bastante forte das despesas discricionárias da União, que passariam de 1,4% do PIB em 2022 para 0,9% do PIB em 2026.

5.6. Cenário Base (% do PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026
Receitas líquidas	18,0%	17,9%	17,7%	17,7%	17,6%
Despesas primárias sujeitas ao teto	17,3%	17,5%	17,1%	16,7%	16,2%
Obrigatórias	15,9%	16,2%	15,9%	15,6%	15,3%
Benefícios Previdenciários	8,1%	8,3%	8,2%	8,1%	8,0%
Pessoal e encargos	3,5%	3,6%	3,5%	3,4%	3,3%
Transfer. Renda (Auxílio Brasil)	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Abono Salarial	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Seguro Desemprego	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Compensação Desoner. Folha	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Demais obrigatórias	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%
Discricionárias	1,4%	1,3%	1,2%	1,1%	0,9%
Despesas primárias não sujeitas ao teto	1,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Emenda Constitucional 123/2022	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais	0,9%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Resultado Primário	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,3%	0,6%

O cenário considerando a criação do programa especial de gastos e as demais mudanças propostas, supondo de maneira conservadora que o crescimento do PIB será o mesmo do cenário base, é apresentado na Tabela 5.7.

5.7. Cenário com mudanças propostas (% do PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026
Receitas líquidas	18,0%	17,9%	17,7%	17,7%	17,6%
Despesas primárias sujeitas ao teto	17,3%	17,5%	17,1%	16,7%	16,2%
Obrigatórias	15,9%	16,2%	15,7%	15,2%	14,9%
Benefícios Previdenciários	8,1%	8,3%	8,2%	8,1%	8,0%
Pessoal e encargos	3,5%	3,6%	3,5%	3,4%	3,3%
Transfer. Renda (Auxílio Brasil)	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Abono Salarial	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Seguro Desemprego	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Compensação Desoner. Folha	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais obrigatórias	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%
Discricionárias	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	1,3%
Despesas primárias não sujeitas ao teto	1,3%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%
Programa especial de gastos	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Programas sociais	0,0%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Inovação/meio ambiente	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Demais	1,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Resultado Primário	-0,7%	-1,3%	-1,1%	-0,7%	-0,4%

Além do efeito da criação do programa especial de gastos – que, relativamente ao cenário base, eleva as despesas primárias não sujeitas ao teto em 1% do PIB e reduz o resultado primário em igual montante – o cenário incorpora a redução de algumas categorias de despesas, sinalizadas em vermelho na tabela.

Uma das despesas que seria reduzida é o abono salarial, cuja manutenção se torna desnecessária com a redução da tributação sobre a folha incidente sobre o primeiro salário mínimo e a criação da poupança seguro família.⁴⁴ Também se projeta uma redução, de 30%, nos gastos com o seguro-desemprego, uma vez que parte do seguro-desemprego passaria a ser financiada com recursos do FGTS. Por fim, também se prevê a eliminação da compensação pela desoneração setorial da folha de salários, uma vez que se propõe a eliminação desse benefício.

A redução dessas despesas, da ordem de 0,4% do PIB, abre espaço para algum crescimento das despesas sujeitas ao teto. Na tabela, esse espaço foi integralmente alocado nas despesas discricionárias (que deixariam de cair acentuadamente, flutuando em torno do valor vigente em 2022).

Pela lógica da presente proposta, o programa especial de gastos é um custo a ser incorrido para ajudar a viabilizar a aprovação de reformas estruturais. Em boa medida, o programa especial de gastos, conjuntamente com a redução de despesas obrigatórias em 0,4% do PIB, é também o custo para a manutenção do teto de gastos, sem gerar pressão excessiva sobre as contas públicas. Apesar da evolução menos favorável do resultado primário em relação ao cenário base, trata-se de política fiscal ainda bastante dura, que, apesar do “calombo” nas despesas, ainda sinaliza para a progressiva melhora do resultado fiscal e a solvência no longo prazo.

Vale lembrar, por fim, que as reformas propostas ampliam o potencial de crescimento da economia brasileira, o que certamente contribuirá para uma trajetória mais favorável da dívida pública no longo prazo.

⁴⁴ Supõe-se que as medidas de redução de despesas serão aprovadas em 2023, tendo efeito financeiro a partir de 2024. No caso do abono salarial, o efeito financeiro se daria apenas a partir de 2025, pois há defasagem de um ano entre a aquisição do direito ao abono e seu pagamento.

Anexo 6

Programas para a inovação e a sustentabilidade

A mudança no ritmo e na qualidade do crescimento da economia depende da elevação da produtividade e de ações concretas que propiciem sustentabilidade ambiental.

O aumento da produtividade no Brasil supõe, por um lado, ênfase maior na abertura comercial de bens e serviços, com superação das atuais políticas protecionistas, e, por outro lado, forte incentivo interno às inovações tecnológicas, campo em que países como China e Índia têm avançado consideravelmente. Isso é condição para a construção de uma nova indústria brasileira, que deve necessariamente estar integrada ao mundo.

No contexto atual, de pós-covid e com guerra na Ucrânia, surgem traços de recomposição de cadeias globais de valor, com retração do intercâmbio comercial e financeiro, por motivos de segurança nacional. Esse ambiente, embora menos favorável à abertura comercial, não pode afetar a disposição de, por meio da abertura comercial, o Brasil incentivar a inovação e a produtividade de sua economia, pois, na comparação com países com os quais compete, ele está bastante atrasado na integração.

A transição para a economia verde também é oportunidade importante para a reinserção internacional dos setores da indústria brasileira que tenham produtos de maior valor agregado. O Brasil tem a capacidade de gerar créditos de carbono de forma mais barata que China, Índia, EUA, União Europeia, Japão etc. Assim, sem abdicar do objetivo de descarbonizar sua economia, o país pode, usando os créditos pela redução que fizer nas emissões por desmatamento, em especial na Amazônia, manter certos investimentos de transição (p.ex.: nas riquezas do pré-sal e indústrias a ele ligadas) enquanto vai desenvolvendo suas tecnologias limpas inovadoras. O sucesso dessa estratégia supõe que o Brasil recupere sua legitimidade e competência para fazer a defesa de seus interesses nos fóruns internacionais.

Neste anexo encontra-se uma sugestão de possíveis ações e projetos ligados a esses dois temas, que poderiam ser contemplados no programa especial de gastos.

Programas para elevar a produtividade média das empresas brasileiras

Os programas voltados ao aumento da produtividade deveriam ter caráter predominantemente transversal, mobilizando tanto recursos públicos como contrapartidas do setor privado. Atenção especial terá de ser dada às oportunidades para o Brasil fazer, da transição para uma economia de baixo carbono, uma alavanca de seu desenvolvimento de longo prazo. Isso é essencial para aumentar o potencial de crescimento da economia. São necessárias ações cumulativas ao longo do tempo, orientadas por um grau adequado de planejamento, de coordenação e de persistência, com prazos definidos para os programas com resultados inadequados ou insuficientes passarem por revisões e correções de rumo. Com tal objetivo, propõe-se:

Difusão de tecnologias *lean* e digitalização, com ampliação em larga escala de um programa nos moldes do Brasil + Produtivo, voltado à difusão de tecnologias bem conhecidas (manufatura enxuta) como passo inicial de preparação de pequenas e médias empresas para a transformação digital. A implementação pode ser feita pelo SENAI em parceria com Institutos Estaduais de Tecnologia, associações empresariais e entidades privadas, envolvendo aporte de recursos pelo governo federal e contrapartida das empresas beneficiárias (pagamento pelos serviços).

Ampliação da conectividade, com o objetivo de aumentar significativamente, por meio de novas soluções tecnológicas, a cobertura da *internet* de banda larga em áreas rurais (hoje de apenas 23%) e nas periferias das grandes cidades, a custos acessíveis, com modelos de negócios sustentáveis, por meio da participação das operadoras privadas, mas também de provedores de acesso a serviços da *internet* (ISP), cooperativas e organizações não governamentais.

O desenvolvimento do país deve ser capaz de, além de disseminar tecnologias conhecidas, produzir inovações. Com esse objetivo, propõe-se:

Fomento às startups, baseado no fortalecimento de um mercado interno de *venture capital*, nos moldes de programas como o Yozma, de Israel, o French Tech, da França, e certos programas do KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau - “Reconstruction Credit Institute”), da Alemanha, com mecanismos de redução de risco para investidores, nacionais e internacionais, focado exclusivamente em *startups deep tech*.

A retomada da trajetória sustentada de desenvolvimento requer que a indústria recupere relevância em bases competitivas e que o agronegócio continue a responder com êxito aos desafios de produzir mais com menor uso de terra e insumos. Com esse propósito, propõe-se:

Apoio à indústria e agricultura 4.0, com o desenvolvimento e adoção de um conjunto amplo de novas tecnologias que possibilitem a implantação de sistemas de manufatura avançada, com o objetivo de simular e modelar novas configurações e melhores soluções para os processos produtivos e para o conjunto da cadeia de valor, com investimentos públicos e contrapartida privada.

Não há sistema de inovação sem ciência de base. Esta requer apoio à formação de recursos humanos. É preciso ampliá-la em áreas estratégicas e estimular a cooperação público-privada nas atividades de pesquisa, fixando e atraindo jovens pesquisadores e apoiando as redes de pesquisa existentes no país. Para tanto, propõe-se reforçar a atual estrutura brasileira de apoio e amparo à pesquisa, assim como:

Apoio a jovens pesquisadores e pós-docs: editais competitivos para jovens pesquisadores (nacionais ou estrangeiros) para fixação em instituições de pesquisa ou empresas, por meio de bolsa atrativa de médio prazo e *grants* para projetos de pesquisa, com contrapartida econômica das instituições sede.

Apoio aos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), com avaliações de impacto e estímulo à ampliação das redes de colaboração e às parcerias público-privadas, nas áreas em que isto é possível.

Desenvolvimento de competências em tecnologias críticas, mobilizando as Universidades e instituições de ensino tecnológico para ampliar de forma expressiva a formação de recursos humanos em áreas críticas como inteligência artificial e ciência de dados, e dar atenção crescente para áreas como biotecnologia, genômica e computação quântica.

Programas para melhorar a sustentabilidade

Uma parcela dos recursos do programa especial de gastos seria direcionada a ações e projetos na área de sustentabilidade, com possibilidades de expansão e parcerias com o setor privado real e financeiro. Uma das vantagens competitivas do Brasil está em sua matriz energética comparativamente limpa (enquanto no mundo o setor de energia responde por 70% das emissões, no caso brasileiro ele representa pouco mais de 30%). Para reforçar essa vantagem competitiva, assegurando energia “limpa” e firme para o desenvolvimento, propõe-se:

Estímulo às Energias Renováveis, em desenvolvimento conjunto com o setor privado, visando soluções técnicas a custos decrescentes para fontes de energia renováveis (solar, eólica e biomassa) e também para o gás natural, com foco na geração distribuída e no aumento da eficiência do sistema, com investimentos públicos e contrapartidas do setor privado.

O Brasil tem condições para ser um dos grandes protagonistas no processo de transição para uma economia de baixo carbono, seja em termos socioeconômicos, seja quanto à recuperação da sua imagem e influência no mundo. A principal fonte das emissões de gases de efeito estufa no país está associada ao mau uso da terra e ao desmatamento ilegal, em particular no bioma amazônico.

Além de voltar a fazer o básico – como demonstrou ser capaz no passado – reestabelecendo os instrumentos de controle sobre o desmatamento da Amazônia, o país deve ambicionar uma posição de liderança entre os países comprometidos com a transição para uma economia de baixo carbono e com o combate à mudança climática, concretizando esse compromisso em metas mais ambiciosas em seus *Nationally Determined Commitments* (NDCs), subscrevendo o objetivo de Net Zero para 2050 e adotando políticas consistentes de estado nessa área, incluindo os governos subnacionais, o setor privado e o terceiro setor.

Com esse objetivo, propõe-se:

Articulação de um programa público-privado de pesquisa e desenvolvimento com metas pactuadas específicas para a emissão de gases de efeito estufa para os setores que mais

contribuem para essas emissões (pecuária, agricultura, transportes, cimento, metalurgia, vidro, papel e celulose e indústria química), com aportes do setor público e contrapartida do setor privado.

Estruturação de cadastro nacional de emissões de gases de efeito estufa com uma governança aberta, que conte com a participação do setor privado, da sociedade civil e da academia.

Criação de uma Secretaria Extraordinária de Emergência Climática ligada à Presidência da República, para coordenar as ações relativas ao esforço nacional de descarbonização, além de, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, participar das negociações sobre a mudança climática em escala global

Estruturação, modelagem e regulação de um mercado de crédito de carbonos, para fomentar a alocação de capital privado em investimentos pró-descarbonização, em particular na conservação de florestas, manejo florestal e reflorestamento em áreas de pastagem degradada.

Criação de uma Entidade Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, em substituição à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, com foco na bioeconomia, em novas tecnologias e em modelos de negócios ambiental e economicamente sustentáveis, que estudem soluções técnicas para o aproveitamento da biodiversidade da região e demonstrem sua viabilidade econômica, com o objetivo de criar alternativas concretas de geração de emprego e renda compatíveis com a manutenção da floresta em pé. Seria uma entidade profissional, com governança público-privada e ações de fomento em parceria com o terceiro setor e com organismos internacionais e nacionais (empresas e Fundações de Amparo à Pesquisa, etc.), financiada por recursos federais e por recursos de parcerias nacionais e internacionais.

Fortalecimento das instituições e mecanismos de combate ao desmatamento ilegal da Amazônia, como prioridade máxima do início do próximo governo na área ambiental, com melhoria no provimento de recursos humanos e equipamentos, incorporação do suporte de doadores internacionais, de bancos multilaterais de desenvolvimento, do setor privado nacional, bem como da cooperação bilateral com países parceiros.

Retomada forte da implementação do Cadastro Ambiental Rural, com a finalidade de promover a unificação das agendas ambientalista e ruralista, sob a orientação do desenvolvimento sustentável do campo.

Desenvolvimento de um sistema de licenciamento ambiental, nos moldes do Cadastro Ambiental Rural, dedicado à região amazônica e integrado ao IBAMA, sem prejuízo das competências estaduais, mas facilitando o monitoramento integrado de definições sobre o uso da terra, com base nos zoneamentos econômico-ecológicos previstos em lei.

Priorização dos processos de regularização fundiária da Amazônia, hoje fontes de violência e desigualdades, de modo a propiciar novas propostas de desenvolvimento para a região, com base na exploração sustentável e integrada das atividades agro-silvo-pastoris

Atenção diferenciada e qualificada à situação dos povos originários que habitam a região, com priorização da agenda associada à demarcação das terras indígenas, bem como o envolvimento de suas lideranças na definição das políticas para atendimento de suas necessidades.

Por fim, à luz das lições aprendidas com a pandemia, propõe-se:

Desenvolvimento da rede de vigilância genômica, em parceria com as instituições de pesquisa e com o setor privado.

Estímulo à redução da vulnerabilidade em relação ao fornecimento de insumos estratégicos (ventiladores, IFA, etc.), por meio de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) entre laboratórios públicos e empresas privadas, notadamente no desenvolvimento e produção de imunobiológicos e vacinas de novas gerações.