

Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”



**CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Sumário

A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo <i>Mário Mesquita</i>	3
Desaceleração recente da economia <i>Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel Pessoa</i>	15
Aprimorando a política econômica <i>Daniel Luiz Gleizer</i>	31
Demografia, reformas e bonança externa <i>Affonso Pastore e Maria Cristina Pinotti</i>	41
Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento <i>Joaquim Vieira Ferreira Levy</i>	51
Propostas para melhorar a qualidade do sistema tributário <i>Bernard Appy</i>	66
Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade <i>Aurélio Bicalho e Ilan Goldfajn</i>	69
Governança das Políticas Públicas <i>Marcos de Barros Lisboa</i>	78
Transformando a vida dos mais pobres <i>Naercio Menezes Filho</i>	92
Política urbana: contribuição para “Sob a Luz do Sol – Uma Agenda Para o Brasil” <i>Philip Yang</i>	102
Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial <i>Edmar Bacha</i>	106

A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo

Mário Mesquita

1. A política macroeconômica sob Dilma Rousseff

A política macroeconômica do governo Rousseff, ainda que jamais tenha formalmente abandonado o tripé macroeconômico básico estabelecido em 1999, apresentou desvios em relação ao mesmo ao longo do tempo no que se refere tanto aos objetivos de curto prazo quanto aos instrumentos.¹

A política econômica sob Dilma acabou sendo uma resultante de forças, com diversas agências atuando com diagnósticos distintos, e prioridades variadas, que em determinado momento foram ganhando ou perdendo terreno no embate das ideias. Este diagnóstico vale para qualquer governo, mas tornou-se mais relevante na gestão Rousseff, cujas políticas tenderam a ser mais cambiantes do que costumava ser o caso sob seus dois predecessores imediatos.

Nos últimos anos pareceu prevalecer, assim como no segundo mandato do ex-Presidente Lula, uma heterogeneidade de visões sobre o funcionamento da economia e o escopo e possibilidades da política econômica. E, assim como no governo anterior, pode-se afirmar que uma visão mais convencional e circumspecta sobre a política econômica se concentrou no Banco Central (BC), ao passo que o Ministério da Fazenda (MF) e outras partes do setor público, como o BNDES, adotaram uma visão mais heterodoxa.

Mas a inovação sob Rousseff foi uma tendência ao hiper-ativismo, em parte resultante do contexto global, em parte de um certo estilo gerencial. Com isso, aspectos da política macroeconômica foram sendo alterados com alta frequência, como exemplificam as sucessivas mudanças nas regras para fluxos de capitais estrangeiros, bem como no regime tributário aplicado a certos setores, sem que as autoridades tenham exibido muita preocupação sobre os efeitos que tais mudanças poderiam ter sobre o grau de incerteza e o ambiente de negócios prevalecente na economia.

Além dessa tendência ao ativismo excessivo, uma linha dominante da política econômica sob Rousseff foi um certo ceticismo em relação ao mercado e a preferência pela intervenção estatal, cujo exemplo maior, no âmbito da macroeconomia, foi provavelmente o tratamento dado à taxa de câmbio.

A primeira fase do governo, de janeiro a julho de 2011, foi de continuidade, com mudanças limitadas em relação às políticas praticadas em anos anteriores. Tais mudanças concentraram-se na área de política monetária e cambial, e foram parciais. O BC, visando promover a convergência da inflação (que terminara 2010 em 5,9%) para a meta, retomou em janeiro de 2011 o processo de aperto monetário que havia interrompido em meados do ano anterior, quando das primeiras manifestações da crise europeia, com uma elevação da taxa básica de juros (Selic) para 11,25% aa.

Ao mesmo tempo, a autoridade monetária, na ata da reunião do comitê de política monetária (Copom) de janeiro, indicava que seu “cenário central também contempla moderação na expansão do crédito, para a qual contribuem as ações macro-prudenciais recentemente adotadas (...) em parte, tais alterações regulatórias devem se manifestar como elemento de

¹ Esse trabalho é voltado para as políticas fiscal, monetária e cambial. Políticas setoriais serão objeto de outros capítulos.

contenção da demanda agregada por intermédio do canal de crédito.”² O texto refere-se ao conjunto de medidas prudenciais anunciadas no início de dezembro de 2010, que visava conter a expansão do crédito, para mitigar riscos sistêmicos, mas cujos efeitos macroeconômicos contracionistas ainda seriam sentidos. Ao longo do primeiro semestre de 2011 novas medidas restritivas foram adotadas: aumento da alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o crédito ao consumidor e regras mais rígidas para o parcelamento de faturas de cartões de crédito.

Na política cambial, além de continuar a aquisição de reservas externas, o governo introduziu um IOF nas operações de vendas de derivativos cambiais, com vistas a frear a apreciação da moeda – note-se que medidas tributárias visando disciplinar a entrada de capitais, notadamente no mercado de renda fixa, já haviam sido adotadas na segunda metade de 2010.

A política fiscal foi ajustada, e, depois de ter sido francamente pró-cíclica em 2010, ano de eleições gerais, voltou a uma postura contracionista – a julgar pelo impulso à demanda agregada, o programa fiscal de 2011 foi o mais austero desde 2003.³

Tabela 1: Política fiscal 2001-2014

	Superávit Primário Gov. Central (% PIB)	Superávit Primário Setor Público (% do PIB)	Superávit Estrutural (% PIB)	Impulso Fiscal (p.p.)
2001	1,7	3,4	1,7	...
2002	2,2	3,2	2,1	0,4
2003	2,3	3,3	2,8	0,7
2004	2,7	3,7	2,5	-0,3
2005	2,6	3,8	2,6	0,1
2006	2,2	3,2	2,2	-0,4
2007	2,2	3,3	1,9	-0,3
2008	2,4	3,4	2,1	0,2
2009	1,4	2,1	1,5	-0,6
2010	2,1	2,8	1,2	-0,3
2011	2,2	3,1	1,8	0,6
2012	2,0	2,4	1,6	-0,2
2013	1,6	1,9	1,2	-0,4
2014P	0,9	1,3	0,9	-0,3

Fonte: Banco Central do Brasil; Brasil Plural

A partir de agosto de 2011, teve início aquilo que alguns comentaristas econômicos e políticos descreveriam como “a virada” do governo Dilma, com uma abrupta reversão de curso da política monetária, que passou a ser relaxada, com o amparo inicial de uma política fiscal ainda restritiva.⁴ A inflexão da política monetária foi uma das decisões mais controversas tomadas pelo Copom desde sua criação, tanto pelo caráter inédito (a primeira mudança de direção entre duas reuniões consecutivas), quanto pelas condições iniciais (inflação corrente e esperada bem distantes do centro da meta).

Note-se, também, a importância atribuída pelas autoridades ao movimento, o que acabou alimentando a aparência de que a taxa de juros poderia ter se transformado em objetivo, e não mero instrumento de política econômica.⁵ Nesse ambiente, em que a redução das taxas de juros passa a ser vista, por parte do público, como um objetivo em si, não surpreende que

² Notas da reunião do Copom de janeiro de 2011, parágrafo 26.

³ O superávit estrutural é ajustado para receitas extraordinárias e o ciclo, o impulso fiscal é a diferença entre o superávit estrutural de um ano e o anterior.

⁴ A Selic havia sido elevada em 1,75p.p. para 12,5%a.a., e na reunião de agosto do mesmo ano, o ciclo foi interrompido com a taxa sendo reduzida em 0.5p.p..

⁵ Considere-se, por exemplo, trecho do discurso presidencial de sete de setembro de 2012: “... fundamento da nossa política econômica de sete de setembro de 2012: a política estrutural que tem, como sustentação, uma taxa de juros baixa, o câmbio competitivo e a redução da carga tributária. Estamos conseguindo, por exemplo, uma marcha inédita de redução constante e vigorosa nos juros, que fez a Selic baixar para cerca de 2% ao ano, em termos reais. E fez a taxa de juros de longo prazo cair para menos de 1% ao ano, também em termos reais.”

tenha aumentado o tradicional questionamento da missão da autoridade monetária, que resulta de um contexto institucional inadequado - falta de autonomia legal do BC.

A inflexão de política implementada pelo Copom na reunião de agosto de 2011 foi baseada na visão de que a lenta e frágil recuperação das economias maduras teria impacto contracionista importante sobre a economia brasileira, o que iria por si só aumentar o hiato de produto e, assim, contribuir para promover a convergência da inflação para a meta. Especificamente, segundo o comunicado da reunião: “Reavaliando o cenário internacional, o Copom considera que houve substancial deterioração, consubstanciada, por exemplo, em reduções generalizadas e de grande magnitude nas projeções de crescimento para os principais blocos econômicos (...) O Comitê entende que a complexidade que cerca o ambiente internacional contribuirá para intensificar e acelerar o processo em curso de moderação da atividade doméstica, que já se manifesta, por exemplo, no recuo das projeções para o crescimento da economia brasileira (...) Nesse contexto, o Copom entende que, ao tempestivamente mitigar os efeitos vindos de um ambiente global mais restritivo, um ajuste moderado no nível da taxa básica é consistente com o cenário de convergência da inflação para a meta em 2012.”⁶

O resultado almejado acabou não se materializando. A inflação de fato iniciou uma trajetória de queda a partir de setembro de 2011 (quando havia atingido um máximo local de 7,31%), graças ao aperto monetário implementado anteriormente, bem como à apreciação do real ocorrida até meados de 2011, atingindo um piso de 4,92% em junho de 2012, mas voltou a subir, terminando o ano em 5,84%, sem jamais atingir 4,5%.

Vale notar que o resultado do experimento de 2011 contrasta com o do ciclo de flexibilização de 2009, este sim consistente com a convergência da inflação para a meta. Considerando-se as condições iniciais, essa diferença de resultados não é surpreendente. Para começar, havia bem menos ociosidade na economia em 2011: a taxa de desemprego com ajuste sazonal encontrava-se em 6,0% em agosto de 2011, ante 8,5% em janeiro de 2009, ao passo em que a taxa de utilização da capacidade, também ajustada para fatores sazonais, atingia 83,6%, ante 78,4% em 2009. Por sua vez, as expectativas de inflação 12 meses à frente encontravam-se em 4,7% em janeiro de 2009 e 5,5% em 2011. Com essas condições iniciais, o ciclo que teve início em agosto de 2011 só poderia ter sido consistente com a desinflação continuada da economia caso, os outros fatores permanecendo constantes, o choque externo fosse mais intenso do que se seguiu à quebra da Lehman Brothers, e não apenas uma fração do mesmo, como parecia acreditar o BC.

Talvez como resultado da frustração com o processo de desinflação, a partir de 2012 o governo passou a recorrer mais intensamente a intervenções diretas no sistema de preços como instrumento auxiliar de controle da inflação – ver seção 3.2. Como tais intervenções foram (e são) vistas pelos agentes econômicos e analistas como insustentáveis no tempo, e estimulavam ao invés de conter o excesso de demanda, o efeito restringiu-se ao curto prazo, tendo como contrapartida a piora das expectativas a médio e longo prazo.

Mesmo assim, a necessidade de se ajustar a Selic, revertendo o ciclo anterior, foi se tornando mais clara ao longo do segundo semestre de 2012. O próprio Banco Central começou a alertar para tal situação no comunicado da reunião de janeiro de 2013, reforçou a sinalização na reunião seguinte e finalmente começou a elevar a Selic a partir de abril, em processo ainda não concluído.

⁶ Comunicado da reunião do Copom de 31 de agosto de 2011.

Uma forma natural de se avaliar o resultado da política monetária, sob o regime de metas, é a capacidade de ancorar as expectativas de inflação. Sob esse critério, fica claro um enfraquecimento da ancoragem das expectativas a partir de 2011.⁷

Tabela 2: Expectativas de inflação e meta (ano calendário)

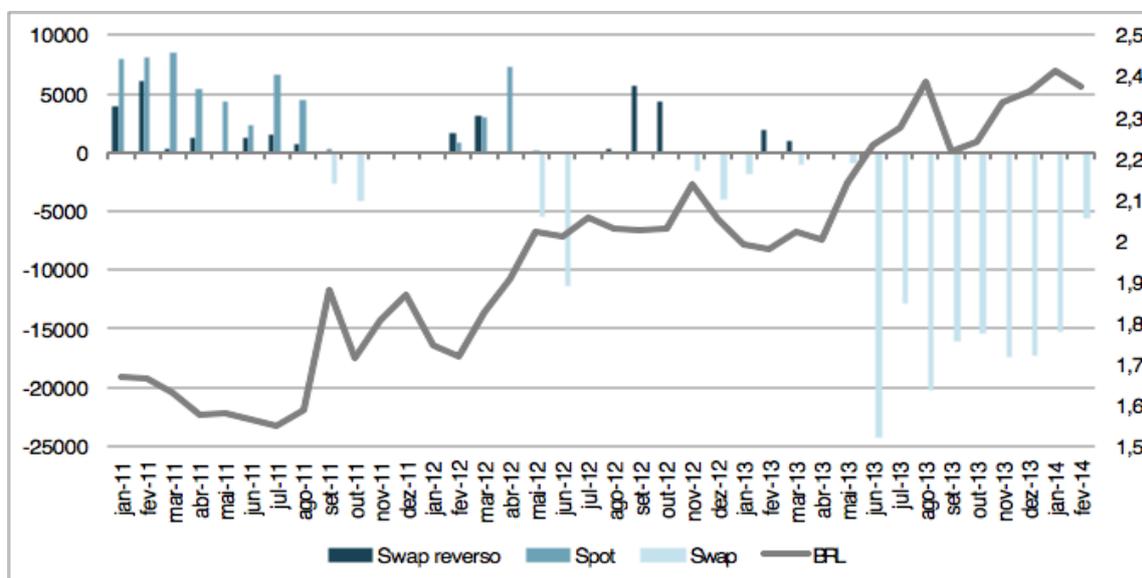
	T+1	T+2	T+3	T+4	Inflação	Gap *
2008	5,56	4,70	4,34	4,30	5,90	1,40
2009	4,41	4,41	4,50	4,50	4,31	-0,19
2010	5,26	4,82	4,50	4,50	5,90	1,40
2011	6,20	5,14	4,64	4,51	6,50	2,00
2012	5,24	5,41	5,11	4,91	5,84	1,34
2013	5,76	5,78	5,41	5,24	5,91	1,41

Fonte: Banco Central do Brasil; Brasil Plural; * O gap é a diferença entre inflação e meta.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que, a partir da correção de rumo encetada desde abril de 2013, a política monetária vem retornando às práticas mais usuais do regime de metas para a inflação, com melhorias na comunicação e ganhos de credibilidade para o BC, a política fiscal tornou-se mais expansiva (Tabela 1) e a política cambial, mais intervencionista.

De fato, após um período (entre meados de 2011 e igual período de 2013) de intervenções moderadas no mercado cambial – e apesar do compromisso retórico com o regime de câmbio flutuante – o BC anunciou em agosto de 2013 um programa contínuo de oferta de hedge cambial, por meio de intervenções diárias. O programa foi anunciado sob o efeito da tensão detonada nos mercados pela perspectiva de redução dos estímulos monetários nos EUA (o chamado *tapering*), e veio a ser estendido até (pelo menos) o final de junho de 2014.

Gráfico 1: Intervenção cambial e BRL



Fonte: Banco Central do Brasil; Bloomberg; Brasil Plural

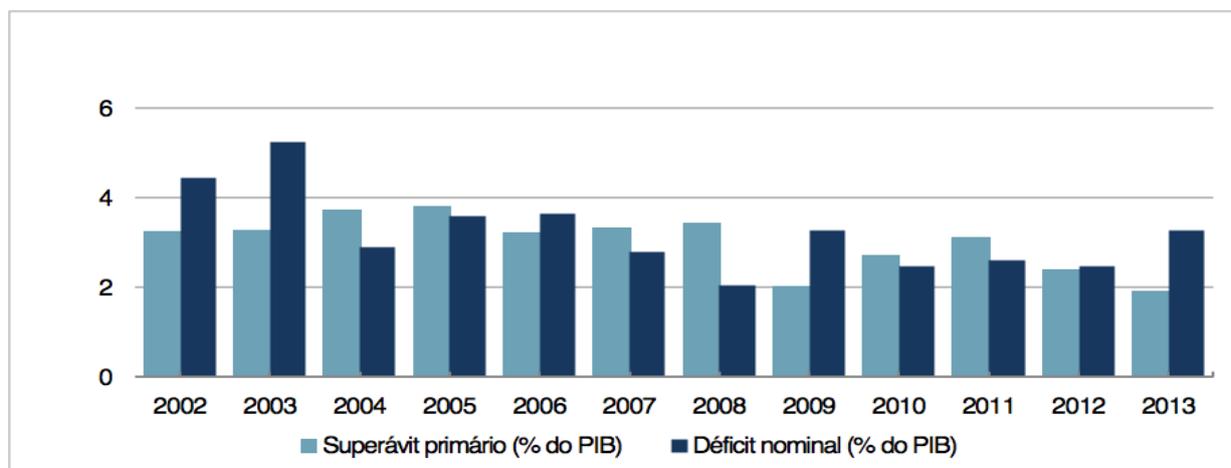
Tanto a natureza (swaps em vez de swaps reversos, o que equivale a venda de dólares a termo) quanto a frequência da intervenção sofreram alterações no período mais recente, em contraste com o período em que a ênfase da atuação do BC era no aumento de seus ativos externos. A posição comprada em moeda estrangeira do setor público, constituída até 2013,

⁷ Tabela 2. Note-se que considerando expectativas médias, em vez daquelas para o final de período, resultados muito semelhantes à tabela são obtidos.

segue sendo expressiva, algo como \$257 bi, mas não é ilimitada, e caiu um pouco em relação ao máximo de \$265 bi, atingido em 2012.

Após o início da crise financeira global, um grande número de países utilizou políticas monetárias e fiscais frouxas, em reação ao choque recessivo, e o Brasil não foi exceção. Em relação à política fiscal, o resultado primário como proporção do PIB caiu de uma média 3,4%, de 2002 a 2008, para 2,4% nos anos posteriores à crise; e projeções consensuais indicam uma deterioração adicional em 2014 - de fato, nos últimos doze meses findos em março de 2014, o superávit primário foi de apenas 1,7%. Desta forma, o déficit nominal como proporção do PIB, que chegou a alcançar 1,4% em outubro de 2008, reverteu sua trajetória declinante e fechou 2013 em 3,3%. Uma estimativa do superávit estrutural, que ajusta o resultado fiscal ao ciclo econômico, confirma, com uma pausa em 2011, a trajetória expansionista das finanças públicas no período posterior à crise.

Gráfico 2: Resultado primário e nominal (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil; Brasil Plural

A perspectiva de rebaixamento da classificação de risco da dívida soberana por agências de rating, com impacto potencial sobre a taxa de câmbio, levou o governo a anunciar um programa de contingenciamento orçamentário ambicioso para 2014, sinalizando um superávit primário de 1,9% do PIB no ano. Entretanto, até o momento, persistem dúvidas quanto à implementação, alimentadas, entre outros fatores, pela incerteza sobre o impacto dos subsídios ao consumo de energia, bem como com os resultados fiscais decepcionantes observados desde o início do ano.

O fato é que nos últimos anos o gasto público primário entrou em trajetória de forte expansão, saltando de 16% do PIB em 2008 para 19% em 2013. Note-se que, mesmo considerando os subsídios do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os investimentos do governo federal ficaram praticamente estagnados nos últimos três anos, representando 1,3% do PIB. Para agravar o problema dos gastos crescentes, o crescimento fraco e o ambicioso programa de desonerações têm minado a capacidade de arrecadação do governo. As desonerações totalizaram quase R\$ 80 bi em 2013 e devem ultrapassar R\$ 90 bi em 2014. Sendo assim, para alcançar metas já reduzidas de superávit primário, o governo optou por recorrer a receitas atípicas, além de operações contábeis.

2. Interpretações

2.1 Populismo macroeconômico atualizado?

As políticas econômicas do governo Dilma têm elementos consistentes com episódios clássicos do populismo macroeconômico latino-americano (PML), mas há aspectos particulares também.⁸

No paradigma PML, o experimento geralmente ocorre depois de um período de crescimento fraco, mas no qual reservas e margens de manobra fiscais e externas foram criadas - no governo Dilma, apenas o segundo grupo de características foi observado, visto que o governo assumiu após a forte aceleração de 2009-10, e o período de crescimento robusto do segundo mandato do presidente Lula. Experimentos de populismo decorrem historicamente de uma profunda e generalizada rejeição do modelo econômico anterior - isto também não se observava no início do governo Dilma, exceto pela tradicional posição dos lobbies industriais contra as taxas de juros e de câmbio vigentes sob o regime de metas para a inflação.

Uma similaridade é a aparente crença de que manter a demanda agregada suficientemente aquecida é condição necessária para despertar os espíritos animais e, assim, incentivar o investimento. A visão de que a demanda criaria a própria oferta é expressa de forma clara em texto sobre o governo Lula, mas que se aplica de forma mais clara ao governo Dilma: "somente com a aceleração do crescimento, a economia poderia iniciar um círculo virtuoso no qual o aumento da demanda agregada geraria aumento nos lucros e na produtividade, o que por sua vez, produziria um aumento no investimento e, dessa forma, criaria a capacidade produtiva necessária para sustentar a expansão".⁹

A prescrição clássica de política no PML tradicionalmente incluía a combinação "reativação com redistribuição", e envolvia lançar mão de reservas externas (e protecionismo) para conter os efeitos do excesso de demanda doméstica sobre a taxa de câmbio - nesse tema, a situação é mais ambígua. O governo tem usado política de salário mínimo e controles de preços para redistribuir renda, mas inicialmente tentou depreciar o real para favorecer o setor industrial (mais recentemente, contudo, o governo adotou uma política de intervenção cambial típica do PML tradicional, visto que contribui para evitar depreciação da moeda). De fato, o governo Dilma, por sua presença constante no mercado cambial (como visto acima), demonstrou ter, em comum com o PML, resistências à ideia de que a taxa de câmbio deve ser determinada pelo mercado.

O PML historicamente tem seguido um ciclo clássico. Há um período de sucesso inicial, caracterizado pela aceleração do crescimento, por meio da ocupação da capacidade ociosa existente na economia, com pressões inflacionárias moderadas; seguido de deterioração, com aumento da pressão inflacionária e sobre o balanço de pagamentos; e colapso, geralmente via desvalorização cambial. O governo Dilma não chegou a ter propriamente uma fase de sucesso do ponto de vista da aceleração do crescimento, com sucessivas rodadas de estímulo fiscal encontrando restrições de oferta que teimaram em não se relaxar, mas até o momento conseguiu evitar consequências mais severas do ponto de vista do setor externo.

2.2 Um teste da hipótese de equilíbrios múltiplos?

Desde o máximo em 1999, quando chegou a 45% aa, a taxa Selic entrou em uma trajetória geral de queda, e atingiu o patamar mínimo de 7,25% no terceiro trimestre de 2012. A despeito da tendência geral de queda, ocorreram ciclos de alta dos juros como quando da crise de

⁸ Dornbusch e Edwards (1991) apresentam o tratamento clássico do tema.

⁹ Barbosa e Souza (2010).

confiança deflagrada pela iminência da eleição do ex-Presidente Lula em 2003, em 2004-2005, 2008, 2010-2011 e no momento atual.

Essa trajetória de logo prazo de redução dos juros levou muitos a acreditar que o Brasil estaria gradualmente se deslocando para um novo “bom” equilíbrio em que seria possível conviver com juros menores sem que a inflação saísse do controle, e tinha inspiração, ao menos parcial, em Blanchard (2004).

Blanchard (2004) propôs um modelo de equilíbrio duplo para a economia brasileira em que, quando na vizinhança do equilíbrio bom, o aumento da taxa de juros real faz a dívida pública nacional mais atraente, e leva a uma apreciação do câmbio, favorecendo, através de mecanismos clássicos, a queda da inflação. Se, no entanto, com o aumento da taxa de juros real, também aumenta a probabilidade de default da dívida pública, o efeito pode ser o de tornar esta dívida menos atraente, e levar a uma depreciação real do câmbio, com efeitos deletérios para o controle da inflação. Pastore (2014) testa esse modelo, sem encontrar apoio empírico para o mesmo. Mas naturalmente, como salientado por Lara Resende (2011), a possibilidade de que a própria política de juros altos provoque a necessidade de juros altos, em um movimento de retroalimentação, teve tradicionalmente grande apelo ideológico à esquerda.

Ao se aplicar o modelo de Blanchard ao contexto recente, deixou-se de lado uma importante consequência em termos de recomendação de política. No contexto de Blanchard (2004), o sistema de metas para a inflação pode ter efeitos perversos quando a economia se encontra perto do equilíbrio ruim, pois um aumento na taxa de juros real em resposta a um episódio de aumento da inflação leva a uma depreciação cambial, que leva a um novo aumento da inflação. Neste caso, a política fiscal, não a política monetária, seria o instrumento adequado para lidar com a inflação.

Não é possível provar quando a economia se localiza em torno do equilíbrio ruim e, certamente, a solução para sair do equilíbrio perverso para o saudável não passa pela redução forçada da taxa de juros. Além de, tecnicamente, a região em volta do equilíbrio ruim ser instável, a redução forçada dos juros nessa situação levaria a uma alta na inflação incompatível com o sistema de metas. Sendo assim, a única forma de se reduzir os juros sem que esse movimento comprometa o controle da inflação é reduzir a percepção de risco da dívida pública, que passa pela difícil tarefa de empreender paralelamente um ajuste fiscal.

Ocorre que a tese de equilíbrios múltiplos não chegou a ser propriamente testada durante o governo Dilma, o que ocorreu de fato foi que a queda da taxa de juros (2011-2012) conviveu com a deterioração das contas públicas (na ótica dos decrescentes superávits primários e crescentes déficits nominais), contribuindo para a situação desconfortável em termos de pressões inflacionárias em que nos encontramos hoje.

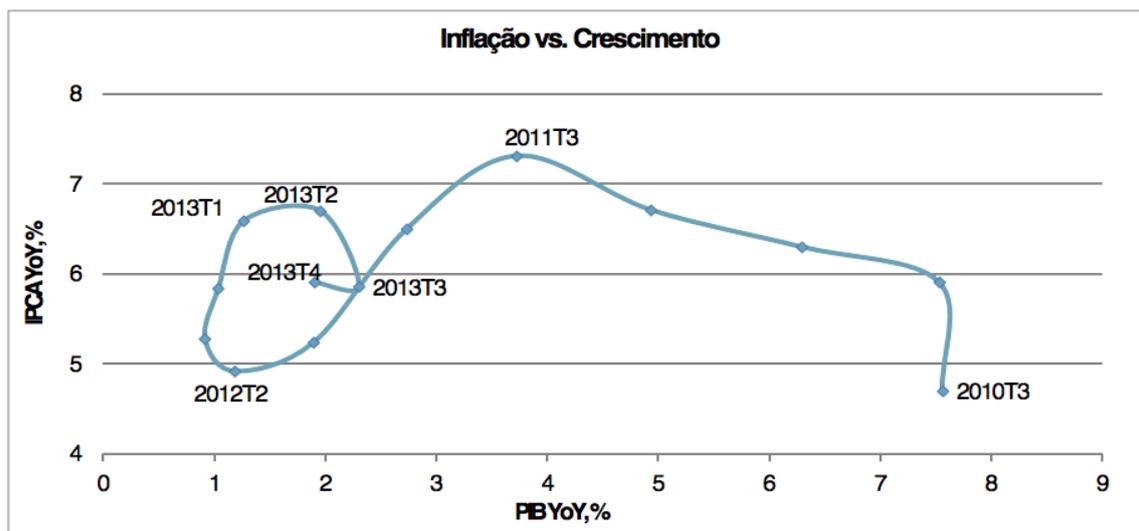
Isso sugere que a interpretação do próprio conceito de equilíbrios múltiplos adotada pelo governo pode ter sido distinta da desenvolvida por Blanchard (2004). De fato, aparentemente a crença dominante era que a economia estava em um equilíbrio ruim com taxa de juros alta e real apreciado por razões institucionais e ou de histerese, e que a migração para um novo equilíbrio, com taxa de juros mais baixa, câmbio depreciado e taxa de inflação na meta, ocorreria em função de maior vontade política, desde que a nova configuração fosse mantida por tempo suficiente, para que os agentes se acostumassem com os novos preços relativos - a fraqueza da economia mundial e a contribuição desinflacionária do setor externo eram vistos como fatores que comprariam tempo para essa transição.

3. Tópicos especiais

3.1 Controles de preços

Durante o governo Dilma, piorou o trade-off entre inflação e desemprego: temos testemunhado crescimento abaixo do que acreditávamos ser o potencial para a economia brasileira convivendo com elevadas taxas de inflação.

Gráfico 3: PIB x inflação



Fonte: IBGE

A meta para inflação no Brasil, de 4,5% ao ano com banda de tolerância de 2 pontos percentuais para baixo ou para cima, é elevada em comparação com outras economias na região que também adotam o sistema de metas. Por exemplo, no Chile, México e Colômbia, a meta é de 3% com tolerância de 1 ponto percentual. Ainda assim, o Brasil tem encontrado dificuldade para fazer com que a inflação se localize próximo da meta. De fato, 2013 foi o quarto ano seguido em que a inflação se encontrou acima da meta. Nesses quatro anos (2010-2013), a inflação anual média se encontrou em 6,0%. As bandas em volta da meta da inflação servem para que choques possam ser acomodados. O fato de a inflação se posicionar sistematicamente acima da meta sinaliza que o governo poderia estar trabalhando com uma meta informal superior à oficial – estudos econométricos sobre a função de reação do banco central apontam para uma “meta implícita” ligeiramente inferior a 6,5%.¹⁰

Com a meta *de facto* superior à oficial, sobra pouca margem para que choques altistas não levem ao rompimento do limite superior da banda de tolerância. Para impedir que tais choques levassem ao rompimento do limite superior da banda de tolerância da meta de inflação, e ajudar a consolidar o novo ambiente de taxas de juros menores, ao longo de 2013 o governo lançou mão de uma série de medidas para conter o avanço dos preços – tais medidas se dividem em 2 grupos, com sobreposições: desonerações tarifárias e controle artificial de preços sobre os quais o poder público tem ingerência (preços administrados).

No primeiro grupo, tivemos a redução de IPI e PIS/Cofins de alimentos da cesta básica e de higiene, a não recomposição completa do IPI de automóveis, linha branca e móveis, redução de PIS/Cofins de passagens de ônibus, a desoneração da folha de pagamento para setores intensivos em mão de obra, e a redução de encargos setoriais na conta de eletricidade – as

¹⁰ Pastore (2014)

dificuldades atuais do setor de energia, bem como a persistência dos patamares historicamente muito baixos de desemprego, sugerem que estas últimas iniciativas podem ter ocasionado sinais de preços relativos contraproducentes.

No segundo grupo, tivemos o cancelamento do aumento das tarifas de transporte público (e redução para níveis pré-2013, em alguns casos), a elevação do subsídio às tarifas de eletricidade para que a elevação nos preços de energia não fossem repassados aos consumidores, e a manutenção dos preços dos combustíveis abaixo do nível internacional.

- estimamos que, somadas, essas medidas podaram cerca de 1,7 ponto percentual do IPCA acumulado em 12 meses, o que levaria a inflação quase 8%.

Tabela 3: Inflação reprimida

Inflação "Escondida"	
	Pontos base
Cesta básica	26
Energia elétrica	65
Ônibus urbano e metrô	14
Gasolina - defasagem	35
Álcool - efeito secundário da gasolina	6
Diesel - defasagem e efeito decundário sobre alimentos	23
Inflação "Escondida"	169

Fonte: Brasil Plural

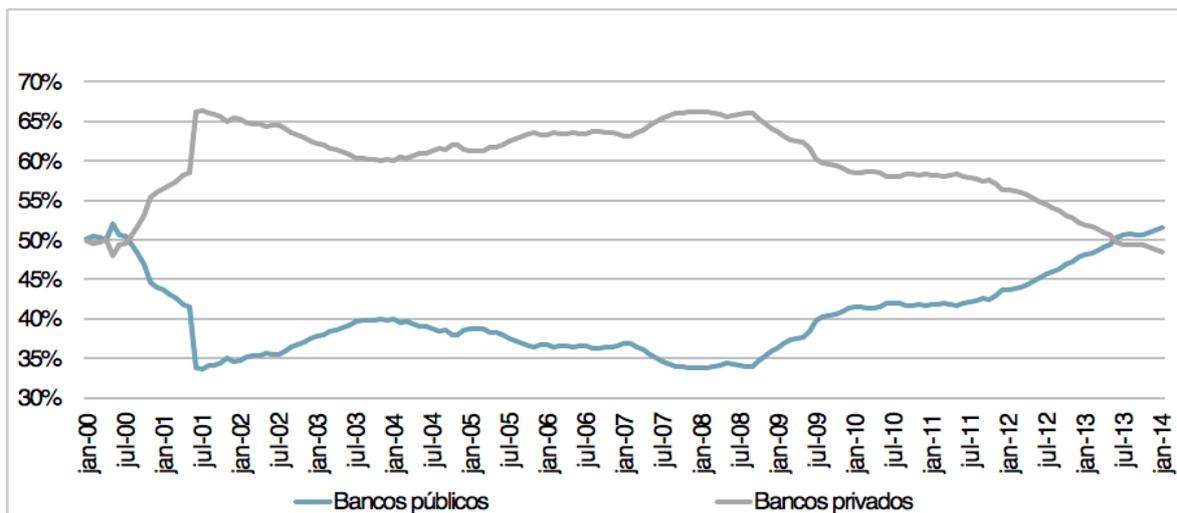
A experiência brasileira e internacional ensina que represamento de preços pode ter efeitos de curto prazo, mas tem custos significativos a médio prazo. No caso brasileiro, essas políticas têm afetado fortemente as finanças da Petrobras, criando uma espécie de *peso problem* para a formação de expectativas de inflação, dificultando a convergência para a meta, além de apresentar custos fiscais para as diferentes esferas de governo – o subsídio ao consumo de energia elétrica, por exemplo, custou R\$9,8 bilhões em 2013 e deve custar pelo menos R\$21 bilhões esse ano, ou seja, cerca de 84% do gasto programado com o programa Bolsa Família.

Já em relação ao controle de preços da gasolina para os consumidores, o governo deixou de arrecadar R\$ 11,5 bilhões da Cide em 2013. Além disso, o subsídio ao consumo de gasolina afetou o desempenho da companhia de forma importante, custando ao governo algo como R\$2,8 bi em dividendos não arrecadados (0,08% do PIB), bem como R\$ 13 bi de receitas de imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido, levando a um total de R\$ 27,4 bi, ou 0,6% do PIB. Somados aos gastos com o controle de preço da energia e os R\$ 6,8 bi de desoneração da cesta básica, teríamos um total de R\$ 44 bi (0,9% do PIB), mais da metade do esforço fiscal no ano.

3.2 Transparência da política fiscal e bancos públicos

Além da forte inflexão da política fiscal convencional, observou-se nos últimos anos uma importante expansão da política parafiscal, por meio do crédito dos bancos públicos. Em 2007, os bancos públicos eram responsáveis por 34% do crédito no país; este percentual foi crescendo até superar o *market share* dos bancos privados no ano passado. Tal expansão só foi possível graças a forte capitalização realizada nos últimos – os empréstimos para bancos públicos aumentaram de 0,4% do PIB em 2007 para 9,7% do PIB no final de 2013. O BNDES responde pela maior parte desses empréstimos (88%), totalizando R\$ 413 bi.

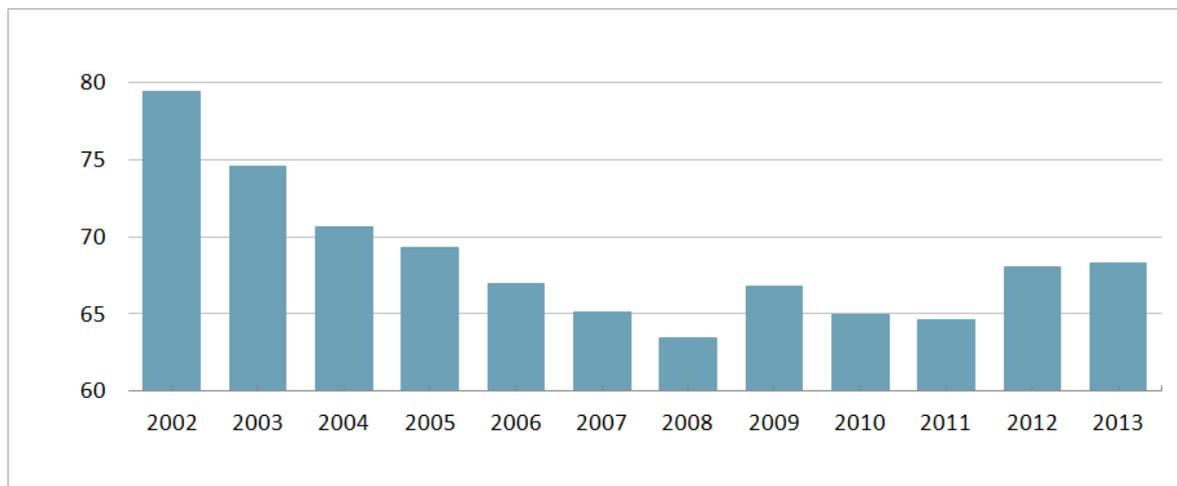
Gráfico 4: Participação dos bancos públicos e privados no total de empréstimos



Fonte: Banco Central do Brasil; Brasil Plural

Além do impacto dessas políticas sobre a demanda agregada, e consequentemente na inflação, destacamos o impacto na dívida bruta, revertendo sua trajetória de declínio e fechando 2013 em um patamar superior ao observado em 2006. Esta mudança na trajetória se torna mais relevante ao considerarmos que a dívida pública bruta já era elevada – tendo sido inclusive um dos fatores recentes mencionados pela agência Standard & Poor's para rebaixar a classificação de risco para a fronteira de grau de investimento (BBB-).

Gráfico 5: Dívida bruta do Governo Geral (% do PIB)



Fonte: FMI; Brasil Plural.

Além dos problemas citados cima, a mais séria consequência das políticas adotadas no pós-crise foi a erosão da credibilidade institucional. Desde 2009, são permitidos abatimentos na meta de superávit primário para investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento; em 2013 e 2014, as desonerações tributárias também foram deduzidas da meta oficial. Além disso, o governo aprovou uma medida que desobriga a União de compensar a frustração dos governos regionais. Sendo assim, criou-se uma meta de superávit primário de difícil interpretação e pouco restritiva. Em 2013, por exemplo, a meta inicial, de acordo com a PLDO, era de 3,1% do PIB e o resultado final foi de apenas 1,9%. Para 2014 a meta é de 1,9% do PIB, mas o consenso entre os economistas consultados pelo BC encontra-se em 1,5%.

A perda de transparência é complementada por medidas nada ortodoxas para elevar as receitas primárias. Ao mesmo tempo em que ocorreram capitalizações dos bancos públicos,

também observamos um aumento considerável das receitas primárias com dividendos, de uma média de 0,1% do PIB, entre 2001 a 2007, para 0,3% nos anos seguintes.

Manobras contábeis, isto é, operações financeiras entre entes públicos com objetivo aparente de gerar receitas primárias, vêm sendo feitas desde 2009, quando a União vendeu ao BNDES o direito que o governo tinha de receber dividendos da Eletrobrás e, desta forma, pôde aumentar a receita primária em R\$ 3,5 bi. Outra manobra contábil utilizando bancos públicos foi feita em 2010 na capitalização da Petrobrás, quando o Tesouro e o BNDES participaram do aumento de capital da estatal, que teve de pagar R\$ 74,8 bi (valor da venda de 5 bilhões de barris de petróleo a Petrobrás). Como o Tesouro utilizou apenas R\$ 42,9 bi para participar do aumento de capital, os R\$ 31,9 bi restantes foram contabilizados como receita extraordinária, contribuindo para o resultado primário do ano. Já em 2012, uma triangulação envolvendo o Fundo Soberano, o BNDES e a Caixa Econômica Federal renderam R\$ 15,8 bi aos cofres públicos. A principal operação, no valor de R\$ 8,8 bi, envolveu a compra de ações da Petrobrás que estavam no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização (onde estavam aplicados os recursos do Fundo Soberano) pelo BNDES, paga com títulos públicos que foram monetizados pelo Tesouro. BNDES e Caixa também anteciparam dividendos à União no valor de R\$ 7,0 bi. Em 2013, o governo aprovou uma medida provisória que permitiria o mesmo tipo de operação em relação a recebíveis da usina de Itaipu – o montante seria utilizado para subsidiar a redução na energia elétrica. Com a repercussão negativa no mercado, a operação foi cancelada e o governo decidiu bancar a Conta de Desenvolvimento Energético com despesas primárias.

Também no menu das operações contábeis, devemos citar a postergação de despesas através da conta restos a pagar. De 2013 para 2014, os restos a pagar alcançaram um montante recorde de R\$ 218 bi. A suspeita foi corroborada com os dados de janeiro de 2014, que mostraram uma aceleração forte tanto nas transferências para Estados e Municípios como nas despesas totais. Em suma, além da deterioração observada nas políticas fiscal e parafiscal, as medidas acima contribuíram para a perda de credibilidade nos resultados e metas divulgados.

4. Bibliografia e referências

Barbosa, N. e José Antônio Pereira de Souza (2010), "A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda," in: E. Sader e M.A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, Outubro de 2010.

Blanchard, O.J. (2004), "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil," NBER Working Paper no. 10389, março de 2004.

Dornbusch, R. e Sebastian Edwards (1991), "Macroeconomic Populism in Latin America," NBER Working Paper no. 2986, março de 1991.

Lara Resende, A, Juros: Equívoco ou Jabuticaba, Valor Econômico, 16 de junho de 2011.

Lisboa, M.B. (1998), "A Miséria da Crítica Heterodoxa Primeira Parte: Sobre as Críticas," Textos para Discussão 324, FGV/EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças.

Missio, F. & José Luis Oreiro & Frederico G. Jayme Jr (2010), "Câmbio, crescimento e heterogeneidade produtiva num modelo keynesiano-estruturalista," Textos para Discussão Cedeplar-UFMG td413, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

Oreiro, J.L. (2006), "Economia Pós-keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros," Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 36th Brazilian Economics Meeting] 200807171558070, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics].

Populismo macroeconômico latinoamericano:

Dornbush & Edwards (NBER WP, 1991)

Sobre equilíbrios múltiplos e a taxa de câmbio real desvalorizada:

<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20413.pdf>

Modelo teórico com equilíbrios múltiplos e mostrando que a convergência é path-dependent:

http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/acumulacao_de_capital_equilibrios_multiplos.pdf

Review da escola pós-keynesiana:

<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/77a9e640cee1a8e9af7693ef5ec7d7166a1a3282.pdf>

Resumo das propostas pós-keynesianas:

<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/José%20Luis%20Oreiro.pdf>

Crítica ortodoxa:

http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.2_01_A_miseria_da_critica_heterodoxa_primeira_parte_sobre_as_criticas.pdf

Barbosa, N. e José Antônio Pereira de Souza, A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda, in: E. Sader e M.A. Garcia (orgs.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, Outubro de 2010.

Blanchard, O.J., Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil, NBER Working Paper no. 10389, março de 2004.

Dornbusch, R. e Sebastian Edwards, Macroeconomic Populism in Latin America, NBER Working Paper no. 2986, março de 1991.

Lara Resende, A, Juros: Equívoco ou Jabuticaba, Valor Econômico, 16 de junho de 2011.

Pastore, A.C., A crise de confiança de 2002. Em fase de publicação (2014)

Pastore, A.C., Pinotti, M. C. E Gazzando, M. , A crise internacional e a mudança na política econômica. Em fase de publicação. (2-14) Mudanças no Regime de Política Econômica.. .

Desaceleração recente da economia

Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel Pessoa

A economia brasileira é uma economia de baixo crescimento. Tem sido assim desde os anos 80. Por alguns anos durante o governo Lula pareceu que a sociedade tinha encontrado o caminho para um crescimento mais robusto. A forte desaceleração da economia no último triênio sugere que voltamos ao ritmo de crescimento baixo na casa de 2% ao ano que tem nos mantido na armadilha da renda média desde a década de 80.

Para o quadriênio de Dilma, a se confirmar a projeção do mercado de crescimento na casa de 1,1% em 2014, o crescimento médio anualizado será de 1,84%, significativamente abaixo de 2%!

Este artigo tem dois objetivos. Primeiro caracterizar pela ótica da oferta a natureza do processo de crescimento da economia brasileira desde 1982 e a natureza da desaceleração recente da economia. Segundo, discutir em que medida a desaceleração da economia pode ser atribuída à alteração do regime de política econômica que houve a partir de 2009 e de forma mais intensa a partir de 2011.

Para tal argumenta-se que o padrão das políticas públicas adotadas nos últimos anos é resultante de duas forças independentes. A primeira, estrutural, é o padrão de escolha social da população. O equilíbrio político em nossa sociedade requer crescimento contínuo do gasto público a taxas superiores à taxa de crescimento do produto. O aumento do gasto ocorre em transferências públicas a indivíduos nas diversas rubricas do gasto social e dos seguros sociais em geral. Em certa medida o processo de escolha social é em parte responsável pelo equilíbrio de baixo crescimento.

A segunda força determinante do padrão de política pública adotado nos últimos anos é a forte alteração que houve nas políticas macroeconômicas e microeconômicas. Parte da desaceleração recente pode ser atribuída à alteração do regime de política econômica adotado a partir de 2009. A alteração não ocorreu em função de haver na sociedade forte apoio por este curso de política econômica. As políticas foram adotadas por que os *policy makers* do momento acreditam que estas são as políticas mais adequadas para acelerar o crescimento. Podem, portanto, serem revertidas.

O trabalho está organizado em três seções além desta rápida introdução. Na próxima seção apresentam-se os fatos estilizados com relação ao crescimento da economia brasileira desde 1982 até 2013. A terceira seção elabora a alteração que houve no regime de política econômica a partir de 2009 enquanto que a quarta seção apresenta o argumento que associa a economia política com o baixo crescimento. Segue a conclusão.

Natureza do crescimento desde 1982

Exercícios de decomposição do crescimento. A tabela 1 apresenta a decomposição de crescimento da economia brasileira desde 1982. Escolhemos esta data pois é o primeiro ano em que temos dados mensais de mercado de trabalho. A partir de 1982 temos os dados mensais de pesquisa mensal do emprego (PME) e desde 1976 os dados anuais da pesquisa nacional por amostra em domicílios (PNAD).

A partir do cruzamento da PME com a PNAD é possível construir uma série mensal de horas trabalhadas para a economia brasileira. A PNAD apresenta uma fotografia anual para o mercado de trabalho referente ao mês de setembro em todo o território nacional. A PME reporta dados mensais para as principais regiões metropolitanas do país. Como ambas as

pesquisas são conduzidas para o mês de setembro e dado que é possível restringir a PNAD às regiões metropolitanas da PME é possível, com algumas hipóteses, construir uma série mensal de horas trabalhadas no Brasil. Utiliza-se a PME para obter-se o comportamento cíclico intra-anual do emprego do trabalho e a PNAD para obter as variações interanuais a partir dos meses de setembro de dois anos consecutivos.¹¹

Tabela 1: Decomposição de crescimento do produto. Na linha em negrito a contribuição percentual de cada componente para o crescimento

	PIB	PTF	Horas	Capital em uso
1982-1994	2,5	-0,1	1,0	1,6
		-4,9	41,5	63,4
1995-2002	2,3	0,2	1,0	1,0
		10,2	45,1	44,7
2003-2010	3,9	1,6	1,0	1,4
		39,9	25,3	34,8
2011-2013	1,9	0,0	0,3	1,6
		0,6	16,3	83,1
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-1,6	-0,7	0,2
		78,2	34,0	-12,2

De posse da série de horas trabalhadas e do estoque de capital, construído a partir da acumulação dos investimentos passados, é possível calcular a evolução da produtividade total dos fatores (PTF). Consideramos que a participação do capital na renda é de 45% e o capital em uso é dado pelo produto do estoque de capital pelo nível de utilização da capacidade instalada (NUCI) da FGV.

A tabela 1 apresenta a decomposição de crescimento para a economia brasileira desde 1982 para quatro subperíodos. O primeiro compreende a redemocratização até o plano real, o segundo o governo FHC, o terceiro o governo Lula e formalmente o triênio de Dilma. Com a exceção da octaetéride de Lula em que o crescimento beirou 4% ao ano, nos outros três subperíodos o crescimento foi abaixo de 2,5% ao ano.

O período de crescimento mais acelerado foi um período de crescimento mais acelerado da produtividade. Não há grandes diferenças na contribuição da taxa de crescimento do capital em uso para explicar as diferenças de crescimento e parte significativa da desaceleração no triênio de Dilma em comparação à octaetéride de Lula, 34,2%, deve-se ao baixo crescimento das horas trabalhadas.

¹¹ Para o ano de 2013 ainda não temos disponível a PNAD. Consideramos que a taxa de crescimento da PO em 2013 foi de 1,2% em relação a 2012, mesma taxa de crescimento de 2012 ante 2011. Os dados da PNAD contínua sugerem que esta suposição está correta. As taxas de crescimento interanuais de 2013 foram 1,6%, 1,1%, 1,2% e 1,7% respectivamente para os 1º, 2º, 3º e 4º trimestres,

Tabela 2: Decomposição da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores (PTF)

	PTF	Produtividade do Trabalho	Produtividade do Capital
1982-1994	-0,1	0,3	-0,5
		-274	374
1995-2002	0,2	0,2	0,0
		97	3
2003-2010	1,6	1,2	0,4
		74	26
2011-2013	0,0	0,8	-0,7
		6721	-6621
Δ(Dilma-Lula)	-1,6	-0,4	-1,1
		26,9	73,1

A taxa de crescimento da PTF nos oito anos de FHC e no triênio de Dilma cresceu em ritmo muito fraco de 0,2% ao ano para FHC e 0% ao ano para Dilma. No entanto há uma diferença entre os dois subperíodos. Nos oito anos de FHC tanto a produtividade do trabalho quanto a produtividade do capital tiveram desempenho medíocre. Nos três anos de Dilma a produtividade do trabalho cresceu 1,4% ao ano, contribuindo com 0,8 ponto percentual para o crescimento da PTF, enquanto que a produtividade do capital despencou à taxa de -1,6% ao ano, contribuindo com -0,7 ponto percentual para o crescimento da PTF. Ver a decomposição de crescimento da PTF na tabela 2.

Tabela 3: Decomposição da taxa de crescimento do produto pela ótica do fator trabalho

	PIB	Produtividade do Trabalho	PO	Jornada
1982-1994	2,5	0,6	2,4	-0,6
		24,5	99,8	-24,2
1995-2002	2,3	0,4	1,9	-0,1
		17,9	85,1	-3,0
2003-2010	3,9	2,1	2,1	-0,3
		54,1	53,9	-8,0
2011-2013	1,9	1,4	1,0	-0,4
		70,4	49,4	-19,8
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-0,8	-1,2	-0,1
		38,2	58,3	3,5

As tabelas 3 e 4 completam os exercícios de decomposição do crescimento. Na tabela 3 o crescimento do produto é decomposto nos seus componentes ligados ao fator de produção trabalho, produtividade do trabalho, população ocupada (PO) e jornada semanal média da PO. Na tabela 4 o crescimento do produto é decomposto nos seus componentes ligados ao fator de produção capital.

Como vimos a aceleração de crescimento do período FHC para o período Lula foi um fenômeno de produtividade. Mais acentuado na produtividade do trabalho, cuja taxa de crescimento elevou-se de 0,4% ao ano para 2,1% do que na produtividade do capital, cuja taxa de crescimento elevou-se de 0% ao ano para 0,9%.

No entanto, a desaceleração recente foi um fenômeno de queda da taxa de crescimento da produtividade do capital, que se reduziu de 0,9% ao ano para -1,6%. A queda da taxa de crescimento da produtividade do trabalho foi menor, de 2,1% ao ano para 1,4%.

Tabela 4: Decomposição da taxa de crescimento do produto pela ótica do fator capital físico

	PIB	Produtividade do Capital	Capital	Utilização
1982-1994	2,5	-1,0	3,0	0,5
		-40,8	120,8	20,0
1995-2002	2,3	0,0	2,4	-0,1
		0,7	105,8	-6,5
2003-2010	3,9	0,9	2,3	0,8
		22,6	57,5	19,9
2011-2013	1,9	-1,6	3,8	-0,2
		-84,8	194,9	-10,1
Δ(Dilma-Lula)	-2,0	-2,5	1,5	-1,0
		127	-76	49

Finalmente a queda recente da taxa de crescimento das horas trabalhadas foi fruto de queda da taxa de crescimento da PO e da jornada. Ou seja, o triênio Dilma assistiu a uma queda profunda da produtividade do capital e da taxa de crescimento do emprego do fator de produção trabalho. Sendo que a redução da taxa de crescimento do emprego do fator de produção trabalho ocorreu em ambas as margens, a extensiva e a intensiva. A tabela 5 detalha a evolução do emprego do fator trabalho e sua decomposição ao longo dos diversos períodos entre margem extensiva, a taxa de crescimento da população ocupada, e intensiva, a taxa de crescimento do jornada de trabalho. Pouco mais de 94% da fortíssima queda de 1,2 pontos percentuais na taxa de crescimento das horas trabalhadas que houve entre a octaetéride de Lula e o triênio de Dilma deveu-se à menor velocidade de crescimento da população ocupada.

Tabela 5: Decomposição da taxa de crescimento das horas trabalhadas

	Horas	PO	Jornada
1982-1994	1,9	2,4	-0,6
		132	-32
1995-2002	1,9	1,9	-0,1
		104	-4
2003-2010	1,8	2,1	-0,3
		117	-17
2011-2013	0,6	1,0	-0,4
		167	-67
Δ(Dilma-Lula)	-1,2	-1,2	-0,1
		94,3	5,7

A tabela 6 documenta que nos anos FHC e Lula houve relativa desaceleração da taxa de crescimento do estoque de capital, que cresceu a taxas pouco menores de 2,5% ao ano, enquanto que no triênio de Dilma a taxa de crescimento do estoque de capital foi de 3,8% ao ano a maior nos quatro subperíodos. Em que pese as conhecidas carências de capital físico o estoque de capital não foi o gargalo que explica a piora de desempenho da economia brasileira. Com vimos o problema esteve com a produtividade do capital. Uma possível conjectura é que o enorme intervencionismo do setor público que se iniciou de forma mais pesada em 2009 tenha reduzido muito a produtividade incremental do capital em função, provavelmente de má alocação do recurso.

Tabela 6: Decomposição da taxa de crescimento do capital em uso

	Capital em uso	Capital	Utilização
1982-1994	3,5	3,0	0,5
		86	14
1995-2002	2,3	2,4	-0,1
		107	-7
2003-2010	3,1	2,3	0,8
		74	26
2011-2013	3,6	3,8	-0,2
		105	-5
Δ(Dilma-Lula)	0,5	1,5	-1,0
		281	-181

Exercício de decomposição da população ocupada. Como vimos a piora do desempenho do triênio Dilma em comparação à octaetérde Lulista deve-se à queda da produtividade do capital e à queda da taxa de crescimento da produtividade do trabalho e da taxa de crescimento da população ocupada (PO).

Tabela 7: Decomposição da taxa de crescimento da população ocupada (PO)

	PO	POP	PIA/POP	PEA/PIA	PO/PEA
1982-1994	2,4	1,9	0,5	0,4	-0,3
		78,4	19,9	15,3	-13,6
1995-2002	1,9	1,5	0,7	0,2	-0,4
		77,2	36,6	8,3	-22,1
2003-2010	2,1	1,1	0,4	0,4	0,2
		53,9	19,0	17,8	9,2
2011-2013	1,0	0,8	0,5	-1,2	0,9
		84,9	49,8	-125,0	90,3
Δ(Dilma-Lula)	-1,2	-0,3	0,1	-1,6	0,7
		28,4	-6,3	135,5	-57,6

A tabela 7 apresenta a decomposição da taxa de crescimento da PO nos seus componentes: taxa de crescimento da população total (POP); taxa de crescimento da taxa de participação que é dada pela razão entre a população em idade ativa (PIA) e POP; taxa de crescimento da taxa da atividade, que é dada pela razão entre a população economicamente ativa (PEA) e a PIA; e a taxa de crescimento da taxa de emprego, dada pela razão entre a PO e a PEA.

Ao longo dos diversos subperíodos há continua queda da taxa de crescimento populacional em função da dinâmica demográfica. Se nos anos 80 o crescimento era próximo de 2% ao ano no período recente o crescimento demográfico foi de 0,8% ao ano.

Além do crescimento populacional outro fator demográfico importante é o crescimento da taxa de participação dada pela razão entre a PIA e a POP. Em todo o período em tela houve colheita do bônus demográfico de sorte que a taxa de crescimento da PIA tem sido superior à taxa de crescimento da POP. Comparando os oito anos de Lula com o triênio de Dilma pode-se afirmar que a demográfica explica -6,3 pontos percentuais (p.p.) da queda de crescimento da PO de 1,4 p.p.. Ou seja, Dilma colheu bônus demográfico um pouco maior do que Lula. Resta compreender o 1,2 p.p. restantes.

As duas últimas colunas da tabela descrevem os termos da taxa de crescimento da PO que dependem mais diretamente da operação do mercado de trabalho. Houve brutal queda da taxa de atividade. Somente esta queda descreve 1,6 p.p. dos 1,4 p.p. da queda da PO entre os dois períodos. Não está claro ainda os motivos da queda tão acentuada na atividade da população

em idade ativa. Sabe-se que dois fatores devem motivar a redução da atividade. Na ponta jovem da PIA, o aumento na escolarização dos jovens e jovens adultos principalmente em função do programa Prouni e pela acelerada expansão do Fies, retardando o ingresso deste grupo etário no mercado de trabalho. O envelhecimento natural da população deve explicar parte da redução da taxa de atividade. Se este for o caso já estamos vivendo o momento descendente do bônus demográfico. Ou seja, se pela segunda coluna ainda colhemos o bônus pois a PIA ainda cresce a velocidade maiores do que a POP, pela terceira coluna já estaríamos observando uma queda de atividade devido a um envelhecimento da PIA. Questão para pesquisa posterior.

Finalmente, como destacado na última coluna da tabela 7, houve no último triênio ainda pequena queda da taxa de desemprego, de sorte que a elevação da taxa de crescimento da taxa de emprego contribuiu para que a taxa de crescimento da PO fosse maior no último triênio.

Desaceleração recente. Análise comparativa. Como vimos a forte piora de desempenho da economia brasileira foi fruto da queda da produtividade total dos fatores, mais acentuada na produtividade do capital, e da queda do emprego do trabalho, mais acentuada na margem extensiva do que na margem intensiva.

Nesta subseção procuramos olhar a perda de desempenho da economia no triênio da Dilma sob ótica comparada. Consideramos as economias da América Latina e Caribe, segundo a classificação do FMI, que tenham mais de 1 milhão de habitantes.

As pessoas que defendem o regime de política econômica adotado a partir de 2009 alegam que a desaceleração do crescimento da economia brasileira deve-se essencialmente à crise internacional. A perspectiva comparada permite que olhemos a experiência brasileira à luz da experiência de economias com as quais compartilhamos uma história comum.

A tabela 8 apresenta a taxa de crescimento do produto real das economias com mais de 1 milhão de habitantes da AL e Caribe para os mesmos subperíodos considerados nas decomposições de crescimento. Adicionalmente nas primeiras duas linhas da tabela reportamos respectivamente a taxa de crescimento da economia mundial e a taxa de crescimento do grupo América Latina e Caribe.

Nota-se imediatamente que a desaceleração da economia mundial é, em que pese a profundidade da crise, bem menor do que se pensa: 0,54 pontos percentuais ou 54 pontos. O mesmo pode ser dito para a região formada pelos países da América Latina e Caribe que apresentou entre os últimos dois subperíodos desaceleração de 66 pontos. A desaceleração brasileira foi de 201 pontos, 135 pontos superiores à desaceleração da região. Dois demais 20 países com mais de 1 milhões de habitantes além do Brasil somente Argentina e Trinidad e Tobago apresentaram desaceleração superior à brasileira.

Tabela 8: Crescimento médio do produto real das economias da América Latina e Caribe (com exceção das economias com menos de 1 milhão de habitantes). A quinta coluna apresenta a diferenças (em pontos de percentagem x100) das taxas de crescimento entre os dois últimos subperíodos para um mesmo país. A sexta coluna apresenta a diferença das diferenças para cada economia com base na desaceleração média do grupo formado pelos países da América Latina e Caribe, segunda linha da tabela.

	Taxas médias de crescimento para o período				DIF	DIF-DIF	Tamanho
	1982-1994	1995-2002	2003-2010	2011-2014	Δ (Dilma-Lula)		relativo da desacelera- ção*
	%	%	%	%	pontos	pontos	
Economia mundial	3,4	3,4	3,9	3,4	-54		
América Latina	2,5	2,2	4,1	3,5	-66		
Argentina	2,4	-0,8	7,6	5,0	-262	-196	X
Bolívia	1,7	3,3	4,3	5,7	143	209	
Brasil	2,5	2,3	4,0	2,0	-201	-135	
Chile	5,9	4,6	4,4	5,1	73	139	
Colômbia	4,0	1,7	4,6	5,0	46	112	
Costa Rica	4,9	4,1	5,0	4,4	-57	9	
República Dominicana	3,2	5,9	5,7	4,2	-152	-86	
Equador	2,6	2,0	4,1	5,7	158	224	
El Salvador	3,2	3,2	1,8	1,9	6	73	
Guatemala	2,2	3,6	3,4	3,6	17	83	
Haiti	-1,7	2,6	0,3	4,2	394	460	
Honduras	3,1	3,2	4,4	3,4	-93	-27	
Jamaica	2,6	0,4	0,5	0,5	-7	59	
México	2,2	2,3	2,3	3,0	68	134	
Nicarágua	-1,1	4,3	3,3	4,9	163	229	
Panamá	2,1	4,0	7,6	9,9	229	295	
Paraguai	3,1	1,0	4,4	5,2	77	143	
Peru	0,3	3,3	6,5	6,1	-40	26	
Trinidade e Tobago	-2,4	6,8	5,6	0,1	-548	-482	X
Uruguai	3,1	-0,3	5,3	4,9	-44	22	
Venezuela	1,4	0,2	4,7	3,6	-112	-46	
DIF c/ mundo (pontos)	-91	-111	9	-137			
DIF c/ AL (pontos)	-5	12	-9	-144			

*X se a perda de desempenho relativamente à média da América Latina foi maior do que a brasileira.

Fonte: FMI, atualização de abril de 2014

É importante frisar que a desaceleração da economia latino americana de 66 pontos inclui a forte desaceleração brasileira. Se considerássemos a região excluindo a economia brasileira, que, evidentemente tem um peso muito importante na região, a piora de desempenho do continente seria bem menos intensa.

Finalmente a última linha da tabela 8 sugere que o crescimento da economia brasileira no triênio de Dilma de 144 pontos abaixo do crescimento da região é bem pior do que o observado nos demais subperíodos, quanto nunca crescemos na média menos do que 10 pontos abaixo da região. Não obstante, com relação ao crescimento mundial nosso desempenho no triênio de Dilma foi comparável aos demais subperíodos com exceção dos anos de Lula. Desde os anos 80 crescemos aproximadamente 1 p.p. aquém do crescimento mundial. Nos anos Lula crescemos aproximadamente o mesmo e no triênio de Dilma retornamos à norma de pouco mais de 1 p.p. aquém do crescimento mundial. É interessante que desde 2002 a América Latina acompanha o crescimento do mundo com exceção do Brasil que perdeu o passo no último triênio.

A desaceleração foi externa? Grau de abertura. É difícil atribuir a forte desaceleração da economia brasileira no triênio Dilma à desaceleração da economia mundial pois, como vimos, a desaceleração da economia mundial foi muito menor do que a desaceleração da economia brasileira. Adicionalmente, os países da AL também apresentaram desaceleração bem menor

do que a nossa. Será que há alguma característica específica de nossa economia que justifique impacto muito mais intenso da desaceleração mundial sobre o Brasil do que sobre os demais países da AL?

Tabela 9: Grau de abertura das economias latino americanas. Primeira coluna: soma da exportação com importação como proporção do PIB. **Segunda coluna:** resíduo de uma regressão do grau de abertura dada pela coluna anterior em diversas variáveis que explicam-no. **Terceira coluna:** indicador de Edmar Bacha: diferença entre o ranque da participação do país no comércio internacional e sua participação no PIB mundial. Dados referentes a 2011.

		(X+M)/Y	(X+M)/Y com controles	Indicador de Bacha
Argentina	ARG	0,41	-0,41	-14
Bolívia	BOL	0,83	0,02	19
Brasil	BRA	0,25	-0,52	-14
Chile	CHL	0,72	-0,12	1
Colômbia	COL	0,39	-0,36	-20
Costa Rica	CRI	0,79	-0,41	16
República Dominicana	DOM	0,60	-0,58	3
Equador	ECU	0,66	-0,23	0
El Salvador	SLV	0,75	-0,63	7
Guatemala	GTM	0,65	-0,31	4
Haiti	HTI	0,69	-0,38	21
Honduras	HND	1,16	0,24	24
Jamaica	JAM	0,85	-	-
México	MEX	0,64	0,02	-3
Nicarágua	NIC	0,98	0,10	23
Panamá	PAN	1,41	0,28	23
Paraguai	PRY	0,97	0,14	23
Peru	PER	0,53	-0,27	-8
Trinidade e Tobago	TTO	0,92	-	-
Uruguai	URY	0,55	-0,44	4
Venezuela	VEN	0,50	-0,30	-8

Fonte: Banco Mundial

A tabela 9 apresenta diversas medidas de grau de abertura das economias latino americanas. Na primeira coluna encontra-se a medida padrão de grau de abertura dada pela corrente total de comércio em valor como proporção do produto. Somos de longe a economia mais fechada da região. A corrente de comércio brasileira é da ordem de 25% do PIB. O segundo país mais fechado, Colômbia, exporta e importa 39% do PIB.

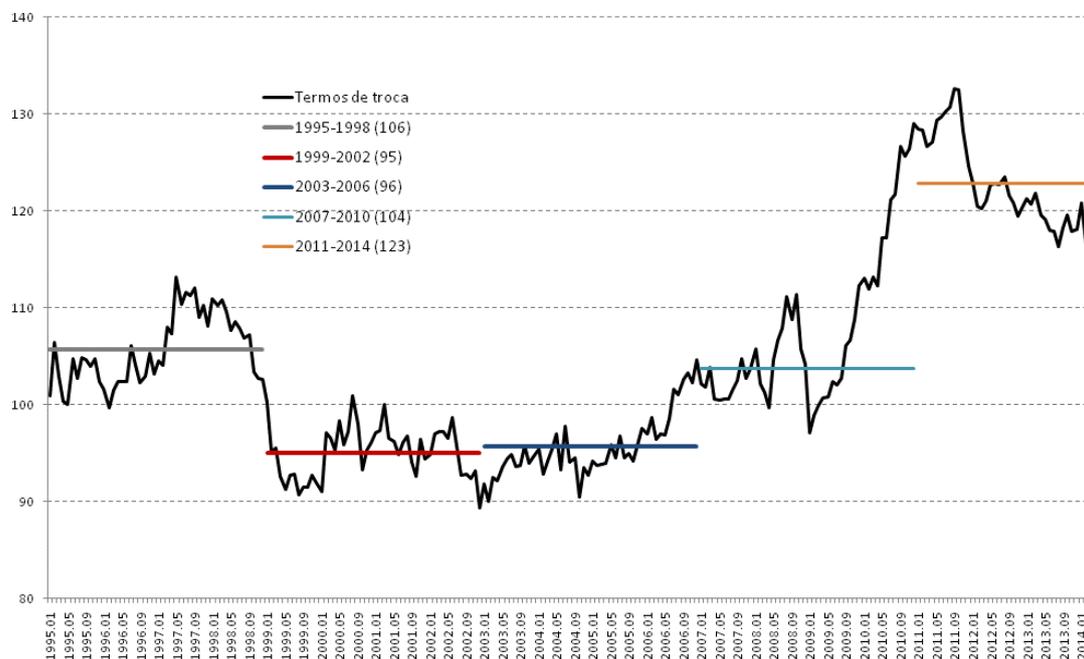
No entanto é possível argumentar que somos fechados em função de características de nossa economia. Economias muito grande – PIB total, população e área elevada elevadas – devem estar associado a menores níveis de comércio. Por exemplo, se considerarmos a Europa como um país certamente será mais fechada do que cada país isoladamente. Para endereçar esta observação na segunda coluna reportamos o resíduo da regressão do grau de abertura da primeira coluna em função das características geográficas e econômicas associadas a maior ou menores níveis de comércio. Além do PIB total, da população e da área, empregou-se uma *dummy* para os países que não apresentam saída para o mar. Por esta medida somente República Dominicana e El Salvador são mais fechados do que a economia brasileira.

A terceira coluna apresenta o indicador sugerido por Edmar Bacha: diferença entre o ranque da participação do país no comércio internacional e o ranque de sua participação no PIB mundial. Por este critério somente a Colômbia na América Latina e Caribe, é mais fechada do que o Brasil.

Por qualquer critério a economia brasileira é bem mais fechada do que a media da região e, portanto, não deveria ter sentido tanto a desaceleração da economia mundial. Todos estes fatos sugerem que a forte desaceleração deve ter tido motivação majoritariamente doméstica.

A desaceleração foi externa? Perda de termos de troca. Outro argumento comum é que os termos de troca de Dilma teriam sido inferiores aos observados no período Lula. A crise internacional teria impacto importante reduzindo nossos termos de troca e, portanto, comprometendo nossa capacidade de importar.

Figura 1: Evolução dos termos de troca. Fonte: FUNCEX



A figura 1 apresenta a evolução dos termos de troca (TT) para o Brasil desde janeiro de 1995 até março de 2014. Em que pese a queda recente os valores dos termos de troca ainda se encontram maiores do que os observados desde 1995.

Conclusão. A piora de desempenho entre os oito anos de Lula e o triênio de Dilma deveu-se à queda da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores, bem maior na produtividade do capital do que do trabalho, e na queda da taxa de crescimento das horas trabalhadas, bem maior na margem extensiva do que intensiva.

A redução do crescimento de nossa economia foi pouco mais de três vezes a redução do crescimento da economia mundial e pouco menos de três vezes da redução do crescimento das economias da América latina e Caribe (que inclui o Brasil). Ou seja, nossa piora de desempenho é um fenômeno localizado em nossa economia. Na região somente Argentina, República Dominicana e Trindade e Tobago apresentaram quedas de desempenho mais acentuadas.

A comparação da dinâmica da economia Brasileira com América Latina (AL) e a economia mundial sugere que o Brasil acompanhou a AL até 2010 e esta cresceu aquém da economia mundial em aproximadamente 1 p.p. até 2002. De 2002 para cá a AL passou a crescer aproximadamente à mesma taxa de crescimento da economia mundial fato que também ocorreu com a economia brasileira no período Lula. A forte desaceleração da economia brasileira no período recente não foi acompanhada pela região.

Por outro lado, o fato de sermos uma das economias mais fechadas da região e de os termos de troca apresentar valores mais elevados do que os observados nos governos anteriores, sugere que a causa da desaceleração é mais interna do que externa.

Dado que este foi um período no qual a taxa de crescimento dos salários reais esteve sempre positiva e em níveis elevados e acima da taxa de crescimento da produtividade, a redução da

geração de renda deve ter ocorrido nos lucros. A queda dos lucros deve explicar, por outro lado, a redução na taxa de poupança e, portanto, a piora do déficit externo. Todas estas questões serão mais bem compreendidas quando no final de 2014 ou início de 2015 tivermos a divulgação das novas contas nacionais anuais com a abertura da geração de renda pelos setores institucionais. De qualquer forma a interpretação de queda da geração de lucros é compatível com a fortíssima queda que obtivemos da produtividade do capital.

Em seguida a descrição da desaceleração recente da economia podemos analisar as principais características do padrão de política econômica nas últimas décadas. Na próxima seção apresentamos a natureza da alteração que houve no regime de política econômica a partir de 2009. Apesar de não ser possível termos uma prova cabal pensamos que parte da piora do desempenho de nossa economia no triênio de Dilma pode ser atribuída a esta alteração no regime de política econômica.

Natureza da alteração no regime de política econômica em 2009

O ano de 2009 marca forte inflexão na política econômica do governo Lula. Após o período Palocci, de forte continuidade com a política econômica do governo anterior, o ministro Guido Mantega enxergou na saída da crise de setembro de 2008 a oportunidade de implantar um novo regime de política econômica.

A alteração do regime de política econômica tinha em grande medida motivação ideológica. A virada na política econômica deveu-se à distinta visão de mundo dos atores que formulavam a política econômica. A mudança de bastão no ministério da Fazenda em final de março de 2006 marca a mudança em diversos diagnósticos sobre a forma de funcionamento da economia. A mudança ocorreu tanto no que se refere aos fundamentos e determinantes do crescimento de longo prazo quanto aos determinantes dos processos cíclicos e principalmente à natureza do processo inflacionário em nossa economia.

No período FHC havia o entendimento que a função do Estado na economia é criar a infraestrutura jurídica e institucional que permita aos diversos mercados funcionarem e a economia se desenvolver. A natureza específica do processo de desenvolvimento não é atribuição do Estado. Ela será resultado natural do processo.

Não é papel do Estado estabelecer quais setores devem ser priorizados e quais não devem. Muito menos é papel do Estado interferir no processo de formação dos preços da economia que devem ser determinados pelo mercado.

É papel do Estado defender o interesse do consumidor em inúmeras esferas principalmente regulando os serviços de utilidade pública que em geral organizam-se na forma de monopólios naturais ou grande oligopólios. Neste caso, o Estado tem que criar condições para que o setor privado invista e simultaneamente não aufera lucros exorbitantes.

Finalmente é papel do Estado prover os seguros básicos. No Brasil, em função da escolha que a sociedade fez em 1988, é papel do Estado construir e gerir uma extensa rede de proteção social, que abarca a oferta universal e integral de saúde, a universalização da educação básica (fundamental e secundária), previdência, e diversos seguros contra riscos naturais em economias de mercado. O seguro desemprego, o programa bolsa família, que é um seguro à extrema pobreza, auxílio doença e aposentadoria por invalidez, o abono salarial e os benefícios da lei orgânica da assistência social (LOAS), entre outros.

A lista do parágrafo acima documenta de forma cristalina que a alteração do regime de política econômica que houve em 2009 restringiu-se à interface do Estado com a atividade econômica. Com relação à área social há grande continuidade. As diferenças que há devem-se ao processo natural de construção dos seguros e ao amadurecimento da sociedade e do Estado – é impossível implantar o programa bolsa família sem a construção de um cadastro abrangente

– e, principalmente, à melhoria da situação orçamentária do Estado, consequência do longo processo de construção institucional e ajuste macroeconômico que houve a partir dos anos 90.

Ou seja, a virada na política econômica em 2009 não se refere à política social. Nesta, como argumentamos acima, houve continuidade. O grupo que passou a liderar a formulação da política econômica e regulatória a partir de 2009, no qual Dilma Rousseff exercia papel de liderança, entende que o processo de desenvolvimento econômico tem que ser liderado e direcionado pelo Estado. Em função deste entendimento as seguintes alterações na política econômica foram implantadas:

1. Alteração no regime de câmbio flutuante para fortemente administrado. Por algum tempo vigorou e vigora regime de câmbio fixo;
2. Maior tolerância com inflação;
3. Adoção recorrente de artifícios para atingir a meta de superávit primário reduzindo a transparência da política fiscal, além de fortíssima redução do primário;
4. Controle de preços para tentar conter a inflação. Isso é visível, por exemplo, nos combustíveis e na política de desoneração tributária, além das tarifas de eletricidade;
5. Adotar teorias heterodoxas com relação ao processo de formação dos juros reais na economia brasileira (equilíbrio múltiplo e/ou que o impacto do juro sobre a atividade depende da variação deste e não do nível) e, em função deste entendimento, baixar 'na marra' a taxa básica de juros;
6. Expansão do papel do BNDES na intermediação do investimento com forte discricionariedade com relação aos favorecidos;
7. Tendência a fechar a economia ao comércio internacional;
8. Direcionamento da política de desoneração tributária a alguns setores ou bens, em vez de estendê-la de forma equitativa a todos os setores produtivos;
9. Aumento do papel do Estado e da Petrobrás no setor de petróleo;
10. Uso dos bancos públicos de forma muito arriscada com vistas a baixar 'na marra' o spread bancário;
11. Dificuldade ideológica no emprego do setor privado na oferta de serviços de utilidade pública e infraestrutura em geral;
12. Adoção indiscriminada da política de conteúdo nacional e de estímulo à produção local sem a preocupação com o custo de oportunidade dos recursos sociais. Em certa medida, trata-se de reedição da lei 'do similar nacional' cujo um dos resultados mais visíveis é a criação de forte capacidade ociosa na indústria automobilística.

Evidentemente, além da ideologia grupos da sociedade pressionaram para que este pacote, ou itens dele, fossem adotados. A economia política também justifica a alteração de rumo. No entanto, entendemos que o principal motor na virada da política econômica em 2009 foi a particular interpretação que este grupo tem do processo de desenvolvimento econômico.

Para ilustrar o leitor, é útil exemplificar com o caso coreano. A Coréia em 1960 apresentava renda inferior à brasileira. Hoje apresenta uma renda per capita três vezes a nossa. Distintas visões de mundo produzem distintas narrativas sobre os fatores determinantes do sucesso coreano. A interpretação liberal, no sentido europeu do termo, enfatizará a qualidade do sistema educacional, os estímulos para as elevadas taxas de poupança, uma política de forte estímulo à exportação, além da Coréia sempre ter tido uma política macroeconômica

responsável. Segundo esta leitura o crescimento elevado é consequência natural destas características.

Os formuladores atuais da política econômica têm um entendimento diverso. Para eles o crescimento coreano foi produzido pela forte intervenção direta do Estado na economia. O processo de repressão financeira, que direciona a poupança para alguns setores escolhidos como os mais dinâmicos, o controle direto da importação, a promoção de grandes consolidações empresariais lideradas pelo governo, que redundou nos grandes grupos econômicos conhecidos por Chaebols, é que estão na base do milagre econômico coreano. Para eles, a melhora educacional, a estabilidade macroeconômica e a elevada taxa de poupança foram resultados do processo. Para a visão liberal, a política industrial e de indução foi acessória e em alguns casos pode ter sido deletéria.

Do ponto de vista de uma análise institucional do processo de desenvolvimento econômico pensamos que o pacote de política econômica elencado nos 12 itens acima certamente reduz a eficiência da economia. Esta afirmação, parece-nos, é claríssima com relação ao desmonte do tripé macroeconômico.

O tripé macroeconômico é um sistema que introduz previsibilidade na economia. Como a experiência recente tem mostrado é praticamente impossível previsão em macroeconomia. Se é impossível sabermos qual será o câmbio, os juros ou o crescimento é importante sabermos ao menos as regras de formação de estas variáveis. É isto que o tripé macroeconômico introduzido em 1999 nos fornece. Trata-se de um conjunto de regras que permite a construção de cenários futuros. É impossível saber qual cenário irá se materializar. Mas é possível saber a regra de interação entre as diversas variáveis. A destruição do tripé macroeconômico tirou a capacidade dos agentes em construir cenários futuros para a economia.

No entanto, como a primeira seção mostrou, houve aparentemente forte queda da renda do capital no triênio da Dilma. O mais interessante é que apesar da queda da renda do capital a taxa de investimento não se reduziu. O confronto do fato estilizado na primeira seção de forte queda da produtividade do capital com a lista do pacote de política econômica é compatível com a leitura de queda da eficiência alocativa do capital. Por outro lado, a queda da eficiência alocativa do capital e a queda da rentabilidade do capital sem que a taxa de investimento apresente queda substantiva, é consistente com a política deliberada de subsidiar pesadamente o investimento.

Ou seja, seria de se esperar que um pacote de política com o objetivo de direcionar pesadamente o investimento para alguns setores e de intervir pesadamente no processo de formação de preços em associação com forte sustentação do investimento por meio de pesados subsídios teria como consequência a queda da produtividade do capital sem queda da taxa de investimento.

Resta entendermos melhor os motivos da taxa de crescimento da produtividade do trabalho ter apresentado redução menor do que a redução da taxa de crescimento da produtividade do capital. As elevadas taxas de crescimento dos salários reais sempre além da produtividade do trabalho sugerem que este foi um período de forte retração da taxa de crescimento da oferta de trabalho. A retração da taxa de crescimento da oferta de trabalho impediu que a perda de eficiência da economia em função do pacote de política econômica adotado em 2009 redundasse em queda da produtividade do trabalho. Adicionalmente, em função de diversas medidas tomadas nos últimos anos, entre elas vale mencionar a melhora de funcionamento do crédito e a criação do instituto do micro-empendedor individual (MEI), houve na última década forte formalização do mercado de trabalho, o que em geral contribui para elevar a eficiência produtiva.

Como acreditamos que o pacote de política econômica adotado em 2009 não foi fruto de uma forte *constituency* da sociedade pensamos que ele será questionado no processo eleitoral de

2014. Há claros sinais de esgotamento. A inflação elevou-se e o crescimento reduziu-se. Não é mais possível continuar a reduzir os juros na marra, não dá para continuar a controlar o preço da gasolina e a tarifa de energia elétrica, há sinais iniciais de que o processo de forçar os bancos públicos a baixarem na marra os spreads bancários tem gerado aumento de inadimplência, não é possível aceitar níveis mais elevados de inflação, não é possível reduzir o superávit primário ainda mais, não é possível piorar ainda mais o déficit de transações correntes, a enorme expansão da dívida bruta não permite a continuidade da expansão do balanço do BNDES, etc. Para qualquer direção que se olhe um limite foi ou está muito próximo de ser atingido.

O mesmo, aparentemente não ocorrerá ainda em 2014 com o contrato social mais amplo vigente desde a redemocratização. A próxima seção elabora este tema.

Contrato social da redemocratização

Entendemos que vigora na sociedade brasileiro desde a promulgação da constituição em 1988 um contrato social que requer a continua elevação do gasto público com proporção do PIB. Isto é, o contrato social demanda que a receita tributária cresça além do crescimento do produto.

A tabela 10 construída pelo economista do Ipea de Brasília, Mansueto Almeida Jr., fornece um filme vívido da evolução de nosso contrato social desde 1999. A coluna da direita documenta que desde 1999 até 2013 o gasto não financeiro da União elevou-se em 4,5 pontos percentuais do PIB. Esta elevação ocorreu em um momento que o PIB real cresceu 54%. A penúltima linha da tabela apresenta a variação em pontos percentuais (p.p.) do PIB de cada rubrica e a última linha apresenta o peso de cada rubrica na variação total de 4,5 p.p. do PIB no período considerado de 15 anos.

Há duas características principais nestes números. Primeiro, 80% da elevação do gasto é resultado da elevação das rubricas INSS e custeio de gastos sociais. O custeio de gastos sociais refere-se aos gastos do Tesouro com os seguintes programas: seguro desemprego, benefícios da lei orgânica da assistência social (LOAS) e renda mensal vitalícia (RMV), abono salarial e o programa bolsa família. Segundo, os gastos com as atividades meio do setor público, pessoal e custeio administrativo, estão controlados apresentando no período elevação inferior à elevação do PIB. O custeio de saúde e educação, que apresentou algum crescimento no período, refere-se a uma série de programas da União no auxílio aos Estados e Municípios na oferta de serviços de educação e saúde. É mais bem caracterizado como gasto em atividade fim e não meio.

Tabela 10: Evolução do gasto público não financeiro da União excluindo transferência para Estados e Municípios (% do PIB).

	PESSOAL	INSS	SUBSÍDIOS	CUSTEIO ADMINISTRATIVO	CUSTEIO SAUDE E EDUC.	CUSTEIO GASTOS SOCIAIS	INVEST. sem MCMV	TOTAL
1999	4,5	5,5	0,2	1,4	1,8	0,6	0,5	14,5
2000	4,6	5,6	0,3	1,3	1,8	0,6	0,7	14,7
2001	4,8	5,8	0,4	0,7	1,8	0,9	1,2	15,6
2002	4,8	6,0	0,2	1,1	1,8	1,0	1,0	15,7
2003	4,5	6,3	0,4	0,9	1,7	1,0	0,4	15,1
2004	4,3	6,5	0,3	1,0	1,7	1,2	0,6	15,6
2005	4,3	6,8	0,5	1,1	1,8	1,3	0,6	16,4
2006	4,5	7,0	0,4	1,1	1,7	1,6	0,7	17,0
2007	4,4	7,0	0,4	1,2	1,8	1,6	0,8	17,1
2008	4,3	6,6	0,2	1,0	1,8	1,6	0,9	16,4
2009	4,7	6,9	0,2	1,1	1,9	1,9	1,0	17,7
2010	4,4	6,8	0,3	1,1	2,0	1,8	1,1	17,4
2011	4,3	6,8	0,4	0,9	2,0	1,9	1,1	17,5
2012	4,2	7,2	0,6	0,9	2,2	2,1	1,1	18,3
2013	4,2	7,4	0,9	1,0	2,2	2,3	1,0	19,0
1999-2013	-0,26	1,93	0,61	-0,44	0,49	1,68	0,52	4,53
	-5,7	42,7	13,6	-9,8	10,7	37,0	11,4	100,0

Fonte: Mansueto Almeida Jr. A partir dos dados primários da Secretaria do Tesouro Nacional.

A moral da história é que a maior força que pressionou a elevação do gasto da União nos últimos quinze anos foram os critérios de elegibilidade à aposentadoria, aos benefícios de risco tais como pensão por morte, e por invalidez, seguro desemprego e auxílio doença, e programas de transferência de renda como os benefícios da LOAS, RMV, abono salarial, e o programa bolsa família. Desempenha papel central na elevação do gasto com todos estes programas, além dos critérios de elegibilidade, a política de valorização do salário mínimo, que indexa a maior parte dos benefícios.

Mesmo programas que não são diretamente indexados ao salário mínimo, como é o caso do programa bolsa família, ficam a ele atrelados. É muito difícil justificar a elevação do benefício básico da aposentadoria e não elevar o benefício às famílias com crianças, principalmente visto que a taxa de pobreza entre as crianças é muito maior do que a taxa de pobreza na população idosa.

A partir de um ponto de vista de longo prazo é aparente o esgotamento de nosso contrato. Ao longo dos 12 anos que compreende o segundo mandato de FHC e a octaetérde de Lula o gasto no conceito da tabela 8 aumentou 3 p.p. do PIB. Muito provavelmente a presidente Dilma entregará ao final de seu mandato o gasto em 19,5% do PIB, crescimento de 2 p.p. do PIB tomando como base o último ano de Lula, 2010.

Em grande medida a maior velocidade do crescimento do gasto em pontos percentuais do PIB ao longo do governo Dilma deveu-se à redução do crescimento econômico da economia. Ou seja, manter os termos do contrato social em um contexto de crescimento baixo requererá novas rodadas de elevação da carga tributária.

Evidentemente é sempre possível recontratar o contrato social. O congresso nacional liderado pelo executivo pode alterar os critérios de elegibilidade aos diversos programas bem como alterar a política de valorização do salário mínimo. E certamente haverá ajustamentos nesse sentido. Mas parte do ajustamento será por meio de elevação da carga tributária. Para que

houvesse uma revisão mais profunda do contrato social seria necessário que o processo eleitoral tratasse deste tema de forma aberta e objetiva. Não nos parece que este será o caso.

No entanto há uma ressalva importante às afirmações dos últimos dois parágrafos. Há uma rubrica que tem crescido muito no atual governo que não parece estar associado ao contrato social da redemocratização. A rubrica subsídios cresceu entre 2010 e 2013 0,6 p.p..

O crescimento da rubrica subsídio deveu-se às compensações da conta do desenvolvimento energético (CDE), às compensações à previdência em função dos custos da desoneração da folha de salários e aos subsídios do programa minha casa minha vida (MCMV), que responde por aproximadamente metade do crescimento dos subsídios.

O programa MCMV é uma nova etapa no processo de evolução do contrato social. De programas de redistribuição direta de renda e de programas típicos de seguro social, caminha-se para programas de subsídio direto à aquisição de moradias e, mais recentemente, de bens de consumo duráveis, tais como o programa minha casa melhor. Não nos está claro em que medida esta expansão do contrato social, que adiciona às obrigações do Estado a oferta de subsídios diretos à aquisição destes bens, é consensual ou não na sociedade. Questão para ser verificada ao longo do processo eleitoral. No entanto, a outra metade do aumento dos subsídios deve essencialmente a custos associados com o ensaio nacional desenvolvimentista vigente desde 2009. Estes subsídios irão aumentar muito nos próximos anos pois não está computado na tabela os subsídios referentes ao programa de sustentação do investimento (PSI) cujos pagamentos do Tesouro ao BNDES foram adiados por dois anos.

Ou seja, se é verdade que há grande espaço para melhora fiscal simplesmente revertendo as ações referentes ao ensaio nacional desenvolvimentista (ver a longa lista de medidas na segunda seção), o desequilíbrio estrutural do contrato social está e estará conosco pelos próximos anos.

Nossa impressão é que a sociedade não está madura ainda para discutir com profundidade ajustes no contrato social. É por este motivo que cremos que a saída será por novas rodadas de elevação da carga tributária. A campanha eleitoral será centrada nas medidas do ensaio nacional desenvolvimentista. Elas serão em parte revertidas com a reeleição de Dilma e fortemente revertidas se houver transição política.

Dado que caminhamos para elevação de carga tributária quais serão as bases tributárias empregadas? Creio que há quatro bases tributárias que podem ser exploradas. Imposto sobre herança, imposto sobre exportação de bens primários, reedição da CPMF e tentar novamente elevar a carga tributária sobre a PJ uniprofissional. Em 2004 o ministro Palocci editou a MP 232 que acabou não prosperando no Congresso Nacional.

Nossa análise não é otimista com relação às perspectivas de crescimento nos próximos anos. Se por um lado a reversão das medidas referentes ao ensaio nacional desenvolvimentista aumentarão a eficiência da economia, novas rodadas de crescimento da carga tributária em uma economia emergente líder de carga tributária elevada reduzirá o estímulo à acumulação de capital em geral. Reformas mais profundas do contrato social requererão um desejo muito forte por parte da sociedade em acelerar o crescimento. Este não tem sido o caso nas últimas décadas. A agenda da sociedade tem sido a equidade e não o crescimento.

É possível que ao longo do tempo se forme uma *constituency* mais favorável ao crescimento. Penso que os filhos da nova classe C terão este perfil. No entanto me parece que esta escolha ficará para 2018 e não para 2014.

Conclusão

O artigo argumenta que a forte elevação da carga tributária e do gasto público que houve nos últimos anos deve-se a um contrato social que prioriza a queda da desigualdade em vez do crescimento econômico. A maior evidência empírica é que a elevação do gasto público é uma constante no período em seguida à estabilização da economia e, adicionalmente, que o gasto público elevou-se nas rubricas que envolvem transferência de recursos a indivíduos. Ou seja, construímos em seguida à redemocratização um estado transferidor de recursos entre indivíduos.

Introduziu-se a partir de 2009 uma nova agenda que, segundo nosso entender, não tem suporte na sociedade, mas foi adotada em função da particular leitura do processo de desenvolvimento econômico do grupo de pessoas próximas à formulação da política econômica. Esta agenda aumentou muito o papel do Estado na regulação da natureza do processo de desenvolvimento econômico.

Neste trabalho defendemos o ponto de vista de que a forte piora no desempenho da economia brasileira no triênio da Dilma deve-se aos impactos da piora no marco institucional sobre a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores. Com documentamos na primeira parte do trabalho a queda da taxa de crescimento do produto deveu-se, em grande medida, à queda da taxa de crescimento da PTF.

Se esta interpretação estiver correta há espaço para melhora do desempenho da economia se houver reversão das medidas elencadas na segunda seção do trabalho.

Aprimorando a política econômica

Daniel Luiz Gleizer

1. Introdução

O objetivo final de qualquer política econômica é a melhoria das condições de vida da população, através da geração de taxas de crescimento da renda e do emprego elevadas e sustentadas.

A teoria econômica ensina e a experiência acumulada evidencia que a mola básica do crescimento econômico é o aumento da produtividade. Esta, por sua vez, depende do investimento em capital físico, da inovação tecnológica, das condições de concorrência na economia, da educação, das condições de saúde da população, etc. Conseqüentemente, para que uma política possa influenciar o crescimento de uma economia de forma sustentada, deve alterar os determinantes da produtividade.

Sabemos, também, que baixas taxas de inflação geram um ambiente mais propício ao crescimento da produtividade, dado que expandem o grau de previsibilidade de que dispõe os agentes econômicos e, como consequência, ampliam seu horizonte de planejamento e investimento. Ademais, a estabilidade preserva o poder de compra dos salários e dos demais rendimentos, contribuindo para a preservação do bem estar. Assim, apesar de não ser uma condição suficiente para garantir o crescimento rápido e sustentado, a estabilidade macroeconômica é, certamente, uma condição necessária.

A experiência brasileira é emblemática dos danos causados pela sua ausência. O processo inflacionário, debelado em 1994, depois anos de desordem, teve implicações negativas profundas e abrangentes. A economia não podia prosperar em um ambiente caracterizado por total incapacidade preditiva. Empresas e indivíduos perderam a habilidade de planejar suas vidas privadas. O investimento social de médio e longo prazo extinguiu-se, assim como a credibilidade das políticas públicas.

Devemos, portanto, entender a estabilidade macroeconômica - inflação baixa e estável e finanças públicas disciplinadas - como um objetivo instrumental, isto é, como uma condição necessária para se atingir um fim. Assim, a estabilização de preços não é apenas compatível, mas imprescindível para que se alcance o crescimento sustentado. É a partir dessa ótica que a qualidade e a adequação da política macroeconômica devem ser avaliadas.

Entretanto, as autoridades econômicas se defrontam com grandes desafios para assegurá-la. Nas economias contemporâneas, repletas de incertezas, a confiança joga um papel fundamental na determinação do comportamento de consumidores e de investidores. Isto é particularmente importante no caso das políticas públicas, dado o poder de coerção do governo. Por isso, o desenvolvimento de instituições e de procedimentos claros e transparentes tornou-se central para o atingimento da estabilidade econômica em um contexto de crescimento econômico.

Este trabalho apresenta um conjunto de diretrizes de política econômica que buscam aprimorar a forma como estas são implementadas. Estes princípios encontram aplicação tanto no contexto macroeconômico, quanto no âmbito microeconômico. Eles resultam da combinação dos desenvolvimentos teóricos que se consolidaram nas últimas décadas, com as lições da experiência histórica.

2. Princípios de Política Econômica

As políticas econômicas praticadas alteram os incentivos dos indivíduos e das empresas, impactando suas escolhas. Decisões fundamentais como poupar, consumir ou investir, trabalhar ou deixar de fazê-lo dependem tanto das condições que prevalecem no momento em que são tomadas, quanto do que se espera acontecer no futuro incerto. Estas decisões são tomadas a nível individual, mas afetam o futuro econômico da coletividade.

Dado o seu poder de cobrar impostos, conceder subsídios, elevar ou reduzir suas despesas, determinar as taxas de juros, regular atividades, etc., a atuação do governo é de grande importância na definição das condições econômicas atuais e futuras. Como os agentes econômicos sabem disto, as suas expectativas quanto ao comportamento futuro do governo assumem uma importância crucial.

Há inúmeros exemplos de como as expectativas quanto às políticas econômicas futuras afetam as decisões de indivíduos e de empresas. O traço comum entre eles é o fato de que sempre há incerteza quanto à forma de atuação futura do governo. Porém, os agentes aprendem com a experiência e tendem a projetar para o futuro o comportamento observado. Quando são surpreendidos, passam a adotar atitudes defensivas que afetam não apenas seus planos individuais, mas a economia como um todo. Isto representa um grande desafio para os governos e para a forma como as políticas econômicas são implementadas.

De fato, há tempos as autoridades econômicas se defrontam com a necessidade de desenvolver um arcabouço de política econômica capaz de lidar com o que os economistas chamam de o “problema da inconsistência temporal”. No contexto microeconômico um exemplo emblemático é o do governo que anuncia que não vai taxar a renda do capital para fomentar o investimento e que, quando as fabricas estão prontas, é tentado a renegar seu compromisso e taxá-las. No âmbito macroeconômico a inconsistência temporal pode ser exemplificada pela tentação do governo de buscar o crescimento no curto-prazo às custas da estabilidade de longo-prazo¹². A teoria ensina e a história confirma que a tentativa de gerir a economia em sintonia fina, baseada em um suposto trade-off de longo-prazo entre o desemprego e a inflação, ou tentando aproveitar ao máximo o que porventura exista no curto-prazo, é uma receita para o desastre.

A solução padrão para a aquisição de credibilidade e para evitar o problema da inconsistência intertemporal foi a remoção do poder discricionário das autoridades econômicas, através da adoção de regras rígidas. A fórmula básica era amarrar as mãos das autoridades, particularmente dos Bancos Centrais. Isto foi praticado através da adoção de metas de crescimento monetário rígidas e de regimes de cambio fixo ou semelhantes.

Mas esses procedimentos já não são prática comum. Seu abandono deve-se ao fato de que a rigidez das regras torna-se contraproducente quando ocorrem mudanças importantes na economia em questão ou no ambiente internacional. Por exemplo, no contexto da política monetária, tanto a adoção de metas para a oferta de moeda, quanto a utilização de regimes cambiais rígidos, colapsaram diante de mudanças imprevisíveis na economia. No primeiro caso devido ao impacto da inovação financeira, da transformação estrutural da economia e dos choques de oferta. No segundo devido a mudanças profundas no cenário internacional.

¹² Foi no contexto da discussão sobre a política monetária que a discussão sobre o problema da inconsistência temporal foi inicialmente analisado (Kydland and Prescott, 1977).

Mas se a necessidade de preservar a discricionariedade para lidar com as transformações inerentes ao processo econômico era tão importante e óbvia, o que explica o enorme fascínio exercido pelas regras rígidas? A resposta é que os governos não buscavam apenas simplicidade ou automaticidade. Eles estavam perseguindo algo mais. Este algo mais era a credibilidade. Isto é, o grau de confiança do público em seus anúncios e intenções declaradas.

Para que uma política seja crível é necessário que a sociedade esteja convencida de que as autoridades têm, no presente, incentivos para buscar alcançar no futuro os objetivos que dizem hoje querer atingir no futuro. No caso da política monetária, o Banco Central precisa mostrar que tem incentivos para perseguir uma inflação baixa. Para tanto não basta fazer declarações bem-intencionadas. Os agentes econômicos não se contentam apenas com promessas do tipo “nada mais de surtos inflacionários daqui para frente”. Eles desconfiam destas declarações, pois sabem que o Banco Central pode ter objetivos conflitantes.

Diante das dúvidas com que se defrontam, os agentes econômicos buscam verificar duas condições. A primeira é se as autoridades têm, de fato, o incentivo para buscar atingir o objetivo declarado. A segunda, derivada da dificuldade de certificarem-se de que sua análise dos incentivos está correta, é verificar se os desenvolvimentos econômicos confirmam as intenções anunciadas. Para isto tratam de acompanhar da melhor forma possível a conjuntura e os indicadores econômicos relevantes. É com esta postura desconfiada dos agentes econômicos que as autoridades se defrontam no dia a dia.

Vimos que a adoção de regras rígidas para lidar com o problema foi, frequentemente, mal sucedida. Mas a lição dessas experiências não é que se deve abandonar a busca por credibilidade. A lição é que é preciso adquirir credibilidade e, simultaneamente, manter algum grau de flexibilidade ou discricionariedade para fazer frente às mudanças e choques que fatalmente ocorrerão. Deve-se buscar uma forma de atuação intermediária, onde o grau de discricionariedade das autoridades não é nem nulo nem ilimitado.

Mas como fazê-lo? Qual o procedimento operacional que possibilita a manutenção da credibilidade e a preservação da flexibilidade necessária para lidar com choques inesperados, sem sacrifício da estabilidade?

Para se atingir este meio termo é preciso desenvolver processos decisórios e arcabouços institucionais que reforcem compromissos de longo prazo e que sejam amparados por condutas transparentes, capazes de dirimir suspeitas e conferir credibilidade ao Governo.

A prática combinada de três princípios possibilitam esta combinação:

- 1) O princípio da estabilidade através de discricionariedade limitada;
- 2) O princípio da credibilidade através do pré-comprometimento com políticas de longo prazo saudáveis;
- 3) O princípio da credibilidade através da transparência.

O primeiro princípio estabelece a condição básica de que as políticas macroeconômicas precisam assegurar a estabilidade. Mas reconhece, desde logo, que alcançar e sustentar a estabilidade exige que se mantenha algum grau de discricionariedade para lidar com choques inesperados. Esta flexibilidade deve ser limitada pela obrigação de perseguir os objetivos de longo prazo anunciados. Estas metas devem ser objeto de compromissos explícitos, claros e bem definidos. Este é o espírito do segundo princípio.

Porém, para adquirir credibilidade e, simultaneamente, preservar discricionariedade limitada o governo precisa perseguir políticas saudáveis e convencer o público de que isto está sendo feito. Para isto não bastam declarações. É preciso que o arcabouço institucional seja adequado. Este deve dificultar o não cumprimento de promessas e compromissos, assim como a tentação de buscar alcançar objetivos diferentes dos declarados. Problemas devem ser

reconhecidos e enfrentados prontamente, ao invés de serem postergados e/ou mascarados. Quanto mais os arranjos institucionais puderem demonstrar que as políticas estão genuinamente buscando alcançar os objetivos declarados, maior a propensão dos agentes econômicos a crer que as decisões que porventura tenham que ser tomadas são iniciativas que visam à manutenção de políticas saudáveis.

O terceiro princípio complementa o segundo exigindo que o governo seja transparente quanto aos seus objetivos e quanto às razões das suas decisões e condutas. Para isto ele deve divulgar informações, dados e avaliações de suas políticas de forma sistemática e rotineira. Esta conduta reduz o temor do público de que o governo possa estar desviando de seus compromissos e reduz a propensão dos agentes econômicos de nutrir suspeitas quanto às suas intenções. Com isto as autoridades ganham flexibilidade para reagir a crises reais e para construir consensos e angariar apoio no caso da tomada de decisões difíceis e medidas duras.

Evidentemente, a qualidade da implementação e a transparência não são a panaceia para os desafios da política econômica. Não há forma correta de implementar uma política equivocada. Não há mecanismo institucional ou grau de transparência capazes de preservar a confiança e a previsibilidade se os fundamentos macroeconômicos não forem consistentes com os objetivos anunciados. Daí a ênfase na estabilidade no enunciado do primeiro princípio. Mas a implementação adequada é uma condição essencial para fortalecer o nexos entre as medidas que o governo toma e a reação que isto desencadeia no setor privado. Daí a relevância do segundo e do terceiro princípios.

As sessões seguintes analisam a aplicação destes princípios à condução das políticas monetária e fiscal¹³.

2. 1 Política Monetária

Existem muitas maneiras pelas quais os Bancos Centrais podem conduzir a política monetária. Vários regimes monetários, entendidos como a forma de atuação da autoridade monetária e o sistema cambial subjacente, foram adotados ao longo do tempo no Brasil e no resto do mundo. Não é possível estabelecer um modelo único adequado a todas as circunstâncias. É possível, porém, avaliar a adequação de um regime a um dado contexto, estudando as experiências concretas nas quais sucessos ou fracassos ocorreram. As vantagens e desvantagens de regimes totalmente discricionários e totalmente rígidos foram mencionadas anteriormente. O caso intermediário, onde há discricionariedade limitada, é o regime de metas para a inflação.

Neste regime o Banco Central tem como obrigação, definida em lei, a condução de uma política monetária compatível com a manutenção da estabilidade de preços, tal como definida pelas metas de inflação definidas pelo governo. Assim, através de uma mudança institucional o Governo está comprometido com uma política monetária que objetiva manter a inflação baixa, em linha com os princípios 1 e 2.

A formulação das metas de inflação, usualmente com uma banda de tolerância ou com um horizonte de atingimento dilatado no tempo deixa claro que o Banco Central possui poder discricionário e margem de manobra para absorver, de forma inteligente, choques inesperados. Não se trata de flexibilidade para fazer qualquer coisa ou em qualquer medida, mas de

¹³ O Reino Unido e a Austrália fornecem exemplos da utilização de princípios semelhantes para nortear as políticas microeconômicas. Veja-se "Microeconomic Reform in Britain: Delivering Opportunities for all", HM Treasury, 2004 e "Why have a Productivity Commission?" Gary Banks, Productivity Commission, 1998.

conceder margem de manobra à atuação da autoridade monetária, sem abrir mão de seu compromisso de longo prazo com a estabilidade de preços, tal como definida pelas metas de inflação.

Mas será que essa restrição é suficiente para tornar a política monetária crível? A resposta é não. Afinal, por que deveríamos acreditar que o Banco Central utilizará seu poder discricionário de forma limitada apenas porque ele nos diz que agirá dessa forma? É preciso avançar mais e introduzir procedimentos e mecanismos que confirmem credibilidade às declarações do Banco Central.

Para ser crível é necessário, mas não suficiente, que o Banco Central esclareça sua forma de atuação, explicita seus objetivos e persiga políticas monetárias adequadas à manutenção da estabilidade. É preciso, também, que esta seja a percepção do público. O mecanismo que auxilia o público a avaliar se o Banco Central vem perseguindo políticas adequadas a seus objetivos é a transparência, tal como preconizado no princípio 3.

O Banco Central deve divulgar informações, dados e avaliações de suas políticas e medidas de forma sistemática e rotineira. Desse modo ele reduz sua possibilidade de manipular o fluxo de informações e reduz a propensão dos agentes econômicos a nutrir suspeitas quanto às suas intenções. Ao trabalhar com transparência o Banco Central eleva o custo de estratégias oportunistas, reduzindo sua atratividade. A transparência permite um enorme avanço na direção da compatibilização da discricção limitada com credibilidade. Entretanto, ela não resolve totalmente o problema. Os cínicos diriam que quanto mais o Banco Central faz para persuadir o público de que ele é confiável, mais ele tem a ganhar no curto prazo ao não cumprir suas promessas.

A resposta reside, novamente, no arcabouço institucional. Este deve dificultar o não cumprimento de compromissos e reduzir a tentação de buscar alcançar objetivos diferentes dos declarados. Para tanto, é necessário o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas e de responsabilização, amparados por sanções que punam desvios de rumo não justificáveis. Quanto mais os arranjos institucionais puderem incentivar o Banco Central a buscar alcançar os objetivos declarados, maior a propensão dos agentes econômicos a crer na coerência da política monetária.

Desde a implantação desse sistema no Brasil em 1999, o Banco Central do Brasil tem como obrigação, estabelecida em decreto, a condução de uma política monetária compatível com a manutenção da estabilidade de preços. Essa é definida pelas metas de inflação multianuais estabelecidas pelo governo. Mas a formulação de intervalos para estas metas deixa claro que o Banco Central possui poder discricionário para absorver, suavemente, choques de oferta. Assim, através de uma mudança institucional, o governo afirmou seu compromisso de longo prazo com a estabilidade, estabeleceu que esse é o mandato do Banco Central e buscou preservar algum grau de discricionariade.

Estes procedimentos ampliaram a transparência da política monetária. O Copom se reúne regularmente para estabelecer a taxa de juros compatível com as metas. A ata das reuniões é publicada cerca de uma semana após a sua realização. Os votos e suas razões são explicitados. O Banco Central ainda publica um relatório trimestral que explica sua visão da economia e como a política está sendo conduzida e calibrada de forma a garantir que as metas serão atingidas. O grau de transparência adotado objetiva reduzir, e se possível eliminar, suspeitas de que o banco central está agindo de forma oportunista. Além disso, caso a taxa de inflação ultrapasse o intervalo de tolerância para o ano o presidente do Banco Central terá de encaminhar uma carta aberta ao ministro da Fazenda explicando as razões do desvio e formas de corrigi-lo.

O sistema de carta aberta é fundamental por três razões. Primeiro, ele deixa claro que o Banco Central e o governo estão comprometidos com uma política de baixa inflação ao longo do

tempo. Segundo, ele constitui-se em um mecanismo de prestação de contas e responsabilização que pode, inclusive, levar à substituição da diretoria do Banco Central. Terceiro, reconhecendo a amplitude arbitrária do intervalo de tolerância, a carta aberta permite ao Banco Central, sob o escrutínio da sociedade, lidar com choques de oferta intensos e inesperados, sem impor à sociedade sacrifícios desnecessários. Assim, o sistema está alinhado com os procedimentos antes mencionados: a estabilidade é preservada através de um regime que concede ao Banco Central discricionariedade limitada; a manutenção de políticas de longo prazo adequadas é garantida através de compromissos plurianuais; a transparência e a institucionalização do sistema amparam a credibilidade da política monetária.

Há vários tipos de críticas, de natureza técnica, ao regime de metas para a inflação tal como implantado no Brasil. Por exemplo, discute-se para que valor a inflação doméstica deveria convergir e qual a velocidade ótima desse processo. Questiona-se se a meta de inflação deveria continuar a ser definida em termos do IPCA "cheio", ou se deveria ser estabelecida a partir de um indicador do núcleo da inflação. Propõem-se amplitudes diferentes para a banda de tolerância. Avaliam-se se as metas devem ser definidas para o ano calendário ou se devem ser estabelecidas para os 12 meses futuros, e como operacionalizar essa segunda opção, etc. É possível que haja mudanças desta natureza que aprimorem o sistema. Não é este o espaço para discuti-las.

Entretanto, há duas questões substantivas que merecem menção. A primeira é quanto à meta de inflação a ser almejada. A meta, entendida como o centro da banda, deve possibilitar a convergência da inflação brasileira à inflação internacional ao longo do tempo. Não é isto que temos observado. O centro da meta permanece fixo há anos, bem acima da taxa internacional, e são recorrentes as referências ao limite superior da banda como sendo a própria meta, gerando grande confusão e desancorando as expectativas. É necessário que se retome o processo de desinflação. Uma trajetória possível seria estabelecer uma trajetória de redução da meta em 0,25% ao ano, até 3%.

A segunda questão é a necessidade de aprofundar a institucionalização do sistema. Vimos que os bancos centrais enfrentam dúvidas sobre sua conduta presente e sobre seu comportamento futuro. Os arranjos institucionais ora vigentes no Brasil são insuficientes para saná-las adequadamente. O mecanismo utilizado em outros países para lidar com esse problema é a institucionalização do compromisso com a estabilidade, através da concessão de independência operacional ao Banco Central. Seus atributos centrais são a determinação de que o objetivo do Banco Central é a preservação da estabilidade de preços; a garantia legal que a ele cabe a execução da política monetária e de que sua diretoria desfruta de mandato fixo, de alguma forma intercalado com o do presidente da República; e a introdução de mecanismos de prestação de contas à sociedade e de responsabilização - accountability no jargão - da instituição.

Hoje convivemos no Brasil com um Banco Central sem independência legal e com um regime de metas estabelecido por decreto. O resultado é a permanência das dúvidas quanto à continuidade de uma política monetária comprometida com a estabilidade de preços. Essa fragilidade fica patente em um contexto eleitoral, onde prosperam as dúvidas quanto às diretrizes futuras da política econômica. Sua eliminação representaria um enorme avanço no processo aprimoramento das políticas públicas no país.

2.2 Política Fiscal

A aplicação dos princípios descritos no campo da política fiscal encontra desafios específicos. Os estudos dos aspectos fiscais da política macroeconômica costumam trabalhar com a hipótese de um Estado unitário ignorando, desta forma, as complicações do federalismo fiscal. Mas o fato é que a prática da política fiscal não é centralizada, como nas abstrações teóricas e

como no caso da política monetária, mas sim distribuída entre os diversos entes da federação. Ademais, diferentemente da política monetária cujo foco primário é na estabilização, a política fiscal deve possuir um horizonte mais dilatado, visando o médio e o longo prazo.

Mas há formas de aplicar o arcabouço de discricionariedade limitada à política fiscal. Um exemplo é o do Reino Unido. Depois de introduzir a independência do Banco Central e o regime de metas para a inflação, assim que assumiu o poder em 1997, o governo trabalhista tratou de estender à política fiscal princípios muito semelhantes aos acima descritos¹⁴.

Para tanto duas regras foram introduzidas:

- 1)** A “regra de ouro”, pela qual o governo só pode endividar-se para financiar gastos de investimento ao longo do ciclo econômico;
- 2)** A regra de investimento sustentável, que estabelece que a dívida líquida como proporção do PIB será mantida em um nível baixo e estável ao longo do ciclo.

Estas regras focam na sustentabilidade fiscal. A regra do investimento sustentável permite o endividamento ao longo do ciclo econômico, sujeito à restrição de que a dívida líquida como porcentagem do PIB permaneça estável. Uma vez que o endividamento deve ser utilizado para o acréscimo do investimento e não para o incremento do consumo, assegura-se a equidade intergeracional. Ademais, dado que as regras devem ser atingidas ao longo do ciclo econômico, o déficit do governo pode se alterar ao longo do mesmo, com o objetivo de amortecê-lo. Isto é, os estabilizadores automáticos podem funcionar, permitindo à política fiscal apoiar a política monetária na busca da manutenção da estabilidade.

Estas regras eram complementadas por uma análise mais abrangente e profunda dos indicadores de sustentabilidade fiscal de longo prazo, na forma de um relatório sobre o assunto, o Government’s Long-Term Public Finance Report. Este relatório contém uma análise de longo-prazo da política fiscal, inclusive de mudanças projetadas na economia, tais como a transição demográfica. Este conjunto de elementos, em linha com o primeiro princípio, buscava assegurar e demonstrar o compromisso com objetivos de longo prazo saudáveis.

O segundo e o terceiro princípios, pré-comprometimento através de arranjos institucionais críveis e transparência, eram operacionalizados através do Código de Sustentabilidade Fiscal. Este código, com amparo legal na Finance Bill de 1998 requeria:

- a)** Objetivos claros e regras para a política fiscal;
- b)** A auditoria independente das hipóteses básicas subjacentes aos exercícios orçamentários; e
- c)** Relatórios regulares sobre assuntos de natureza fiscal.

O esforço de transparência era reforçado por relatórios prospectivos com projeções fiscais para os próximos cinco anos. Estes incluíam estimativas dos principais agregados fiscais, ajustados para o ciclo econômico, acompanhados por estimativas do hiato do produto e das hipóteses utilizadas no seu cálculo. Estes agregados deveriam ser contrastados com os requeridos pelas regras de investimento e dívida mencionados acima.

¹⁴ Veja-se Ed Balls: “Stability, Growth and UK Fiscal Policy”, Discussion Papers in Economics No. 2004/03, University of York.

Este arcabouço foi reforçado em 2011 com o estabelecimento do Escritório para a Responsabilidade Orçamentaria (Office for Budget Responsibility, OBR¹⁵). Trata-se de um organismo independente, uma espécie de conselho fiscal, que tem como objetivo produzir análises e projeções técnicas, apartidárias, das finanças do setor público. Organismos semelhantes existem na Holanda, desde 1945, Dinamarca, 1963, nos Estados Unidos desde 1974 e na Bélgica desde 1989. Desde a criação do OBR vários países anunciaram a criação de órgãos independentes com as mesmas atribuições. Hoje eles existem em cerca de 30 países e, apesar de apresentarem diferenças importantes em termos de sua constituição e funcionamento, refletindo o quadro institucional no qual se inserem, partilham da premissa básica de que é fundamental desenvolver mecanismos independentes de acompanhamento das finanças públicas.

A ideia ganhou força entre economistas e governos durante os anos 1990, refletindo o desejo de reproduzir, dentro do possível, no âmbito da política fiscal, o sucesso das experiências com bancos centrais independentes. O impulso foi reforçado com a explosão dos déficits e dívidas públicas na crise financeira recente. O argumento conceitual básico é a noção de que os governos estão sujeitos a um "viés deficitário" e a "pró-ciclicidade" na sua condução da política fiscal¹⁶. Isto significa que tendem a incorrer em déficits excessivos quando a economia está crescendo. Tendem, também, a avaliar que os choques que impactam a economia são temporários, e usam a política fiscal para sustentar a demanda agregada no curto-prazo, até que a realidade demonstre que o choque visto como temporário era, de fato, permanente e requeria um ajuste. Ademais, o estabelecimento dos conselhos fiscais parte do reconhecimento de que é muito difícil para o público acompanhar e projetar adequadamente a evolução das contas públicas, e busca sanar este problema de forma independente.

O mandato destes organismos é disponibilizar estudos e projeções sobre a política fiscal, baseadas *na mesma informação disponível para o governo*, para auxiliar na preparação dos orçamentos e para a avaliação da aderência da política fiscal em curso aos objetivos declarados do governo e às regras fiscais em vigor. Funcionam como consultores e auditores técnicos independentes.

No Brasil alguns passos importantes foram dados na direção de maior clareza na condução da política orçamentaria e no estabelecimento da responsabilidade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, busca aumentar o controle e a transparência dos gastos públicos, além de impor limites ao endividamento. A Lei determina o estabelecimento de metas fiscais trienais, com o objetivo de introduzir o planejamento de longo prazo na gestão fiscal.

Mas seu sucesso foi apenas parcial. Na ausência de metas e controles para fomentar o investimento público, a meta de geração de superávits primários capazes de estabilizar a dívida líquida do setor público não foi capaz de controlar o crescimento do gasto público, nem de aprimorar a sua estrutura. A despesa continuou a crescer rapidamente em termos reais e, diante disto, foi preciso aumentar a receita para assegurar que as metas anuais de superávits primários fossem cumpridas.

Enquanto a economia e a receita estavam crescendo foi possível acomodar o crescimento do gasto e o atingimento da meta de superávit primário que estabilizava a dívida líquida, mesmo que de forma ineficiente. Mas quando a economia desacelerou, a regra levou ao incremento da

¹⁵ Para uma descrição de suas atribuições veja-se <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do/>. Para uma análise de sua governança e para o memorando de entendimento com os órgãos governamentais veja-se <http://budgetresponsibility.org.uk/independence/working-with-government/>.

¹⁶ Para uma análise das possíveis causas do viés deficitário na política fiscal e do papel dos "conselhos fiscais" ver Lars Calmfors e Simon Wren-Lewis: "What Should Fiscal Councils do?" disponível em <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.3b8af0c112ec0f3879380005563/whatshouldfiscalcouncilsdo.pdf>

tributação, à redução do investimento público, ambos prejudiciais ao crescimento da economia, gerando um círculo vicioso. Com o tempo a meta de superávit primário foi revista para baixo e medidas artificiais para manter a dívida líquida sob controle foram tomadas. O resultado foi a elevação da dívida bruta, mesmo depois de descontadas destas as reservas internacionais. Assim como uma inflação em alta em um momento de desaceleração econômica limita a margem de manobra do Banco Central, uma dívida pública cuja sustentabilidade é questionável reduz, ou até mesmo reverte, a eficácia de uma política fiscal expansionista para fomentar o crescimento. A falta de confiança na sustentabilidade das finanças públicas gera reações defensivas por parte dos agentes econômicos, que ajustam seus gastos e sua poupança, reduzindo ou anulando os efeitos esperados das políticas utilizadas.

Finalmente, a forma de execução das despesas, o recurso a mecanismos quasi-fiscais e fora do orçamento e a complexidade da estrutura tributária dificultam sobremaneira a capacidade do público de acompanhar o desempenho das contas públicas no Brasil e de entender as reais prioridades do governo. Os requerimentos de divulgação de dados e informações sobre as principais medidas de desempenho fiscal não são suficientes para que se entenda com clareza os determinantes de sua trajetória e, menos ainda, para que se verifique se a estrutura de incentivos neles embutida está legitimamente alinhada com os objetivos de longo-prazo declarados.

A credibilidade da política fiscal seria fortalecida se a utilização destes expedientes fosse cuidadosamente analisada por um órgão independente, se as vantagens e desvantagens dos diferentes conceitos de dívida fossem estudados com profundidade e se o resultado destes estudos fossem feitos públicos. O mesmo vale para a avaliação do crescimento dos gastos públicos, da sua sustentabilidade, da qualidade dos serviços a eles associados e de seus impactos sobre a carga tributária e sobre as possibilidades de crescimento da economia.

Além de explicitar e avaliar a consistência das trajetórias do gasto público (corrente e de investimento), da dívida e da carga tributária, um organismo como o proposto traria subsídios para a avaliação dos custos e dos benefícios embutidos nas decisões de política fiscal. Alguns exemplos de medidas recentes ilustram a abrangência das implicações: a regra do salário-mínimo, as diversas desonerações, as vinculações de receitas, etc.

A situação das finanças públicas do país¹⁷ exige mudanças de fundo. É preciso conter a taxa de crescimento dos gastos e das receitas, assim como melhorar sua composição. Maior aderência aos princípios acima mencionados, reforçados por um conselho fiscal independente, facilitaria a tarefa de aprimorar a política fiscal no Brasil.

3. Conclusão

Este trabalho argumentou que um arcabouço de política econômica adequado deve basear-se em na conciliação entre um regime de regras rígidas e um regime baseado em discricionariedade total. Este modelo intermediário, chamado de regime de discricionariedade limitada (*constrained discretion*), prescreve a utilização de regras nas situações de normalidade, mas com flexibilidade suficiente para mitigar os efeitos de choques inesperados e de mudanças estruturais. Para assegurar a compatibilização desta flexibilidade com a preservação da credibilidade é necessário que as políticas sejam genuinamente saudáveis no longo prazo, que sejam percebidas como tal, que sejam amparadas por transparência e por arranjos institucionais que estabeleçam seus objetivos e as punições dos responsáveis no caso de desvios. Para tanto, três princípios de política econômica foram enunciados: (1) O princípio da estabilidade através de discricionariedade limitada; (2) O princípio da credibilidade através

¹⁷ Veja-se a análise de Joaquim Levy neste trabalho.

do pré-comprometimento com políticas de longo prazo saudáveis; e (3) O princípio da credibilidade através da transparência.

Estes princípios podem ser utilizados para amparar a política monetária e a política fiscal. No caso da política monetária eles são a base do regime de metas para a inflação. O trabalho argumenta que o regime de metas para a inflação no Brasil precisa ser reforçado com a independência legal do Banco Central e precisa assegurar a convergência da inflação brasileira para a internacional. Para tanto sugere a redução da meta de inflação em 25bp por ano, até o atingimento de uma taxa anual de 3%. A utilização destes mesmos princípios no caso da política fiscal recomenda a criação de um Conselho de Avaliação Fiscal independente, nos moldes do CBO Americano ou do OBR inglês. O mandato deste órgão independente seria a disponibilização de estudos e projeções sobre a política fiscal, baseados *na mesma informação disponível para o governo*, para auxiliar na preparação dos orçamentos e para a avaliação da aderência da política fiscal em curso aos objetivos declarados pelas autoridades, assim como às regras fiscais em vigor.

A ênfase na implementação não substitui necessidade de que as políticas macroeconômicas sejam fundamentalmente consistentes com o objetivo de manutenção da estabilidade. Como foi dito, não há forma correta de implementar uma política equivocada. Mas a implementação adequada é uma condição essencial para fortalecer o nexos entre as medidas que o governo toma e a reação que isto desencadeia no setor privado.

Demografia, reformas e bonança externa

Affonso Pastore e Maria Cristina Pinotti

Há, no Brasil, três temas interligados permeando a perda da capacidade de crescer: a restrição demográfica; a ausência de reformas; e o fim da bonança externa. A história nos mostra a importância do papel desempenhado por eles e a sua evolução indica, para o futuro, o grau de constrangimento que imporão sobre o país, elemento fundamental na elaboração do diagnóstico e de eventuais recomendações de política econômica.

A restrição demográfica

Entre 1960 e 1980, a população brasileira cresceu a uma taxa média anual de 2,6%. Em 2010 a taxa caiu para 1,3%, e segundo as projeções do IBGE entre 2010 e 2030 a taxa de crescimento populacional deverá cair ainda mais, para 0,6% ao ano. As projeções de Bonelli e Fontes (2013) indicam que a partir de 2048 a população brasileira já estará em uma trajetória de queda. Tomando a decomposição da população em 3 grupos: o primeiro de 0 até 14 anos; o segundo de 15 a 59 anos, que compõe a *população em idade ativa*¹⁸; e o terceiro com 60 anos ou mais, verifica-se que o *bônus demográfico* praticamente já se encerrou. Entre 1980 e 2010 a população em idade ativa passou de 56% para 64% do total, crescendo marginalmente para 65% até 2020, e declinando daí em diante (tabela 1).

Tabela 1: Composição da População no Brasil – 1970-2050

Ano	Composição (%)			60 ou mais /15-59 anos
	0-14 anos	15-59 anos	60 anos ou mais	
1970	42%	53%	5%	9%
1980	38%	56%	6%	10%
1991	35%	58%	7%	11%
2000	30%	62%	9%	14%
2010	24%	65%	11%	17%
2020	21%	65%	14%	21%
2030	18%	64%	19%	29%
2040	16%	61%	24%	39%
2050	14%	57%	29%	52%

Fonte, Giambiagi (...)

No passado o crescimento da população em idade ativa teve uma contribuição elevada para o crescimento do PIB, mas agora sua contribuição é muito pequena. Porém, além da contribuição direta do crescimento populacional, há uma contribuição indireta, que vem das mudanças estruturais na economia. No começo da década de 60 a parcela da população

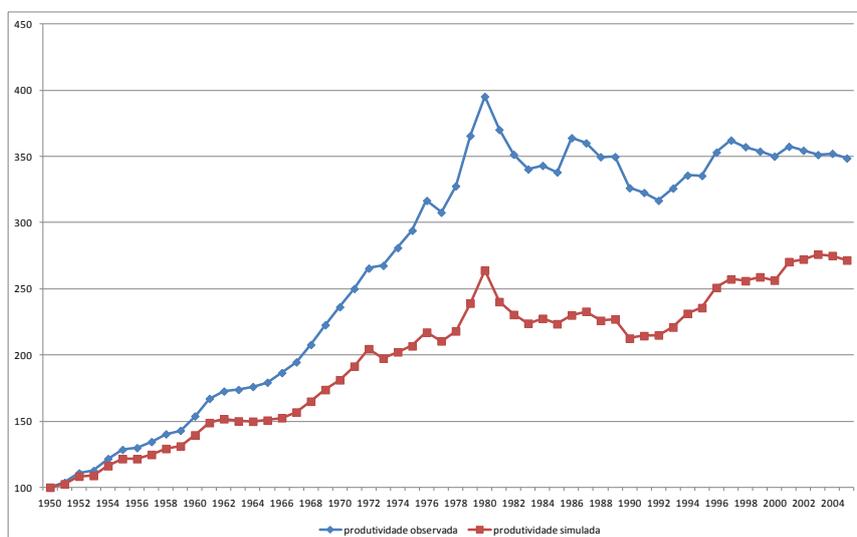
¹⁸ Com o aumento da vida média, um número crescente de pessoas com mais de 60 anos estão ativas e não são consideradas "em idade ativa". Por outro lado, os jovens estão entrando no mercado de trabalho mais tarde. Não há estudos, no caso brasileiro, que meça estes efeitos, mas supomos que não alterem as principais conclusões do nosso trabalho.

residente em áreas rurais era ligeiramente superior a 50% (53% em 1962), em 2010 essa parcela foi de apenas 16%. Isso reflete a queda da participação da agricultura no PIB, e o consequente aumento da participação dos setores urbanos: a indústria e principalmente o setor de serviços. Qual é a importância deste fenômeno?

Em 1976 o prêmio Nobel de economia foi dado ao professor Arthur Lewis, que entre suas contribuições analisou como ocorre o crescimento em uma economia com dois setores: um setor com produtividade do trabalho baixa, o chamado setor *tradicional*, e outro com produtividade alta, chamado por ele de setor *moderno*. A abundância de mão de obra é a característica do setor tradicional, que devido a isso paga taxas de salário próximas do nível de subsistência. Em uma economia com estas características há um “exército industrial de reserva” localizado no setor tradicional – a agricultura - que pode, diante de estímulos adequados, se deslocar para os setores urbanos, onde a produtividade média da mão de obra é mais elevada. Em uma primeira fase o deslocamento ocorre da agricultura para a indústria, e mais tarde o crescimento mais intenso ocorre no setor de serviços. Devido à produtividade da mão de obra mais elevada nos setores urbanos, tal mudança estrutural produz um forte aumento na produtividade média da mão de obra, que enquanto ocorre, torna-se uma importante fonte de crescimento econômico.

Qual foi a importância quantitativa desse fenômeno no Brasil ao longo da história? Ferreira e Veloso (2012) procuraram medi-lo. Os dados mostram que em 1950 mais de 60% da população empregada estava na agricultura, com 20% da população empregada no setor de serviços, e 18% na indústria. Já em 2013 o setor de serviços absorvia mais de 60% da população empregada, com 20% na agricultura e aproximadamente os mesmos 18% na indústria. Os dados de Ferreira e Veloso mostram que “ao longo de todo o período, a produtividade do trabalho na agricultura foi bem mais baixa que na indústria e serviços”. Por exemplo, em 1950 a produtividade agrícola correspondia a somente 15% da produtividade na indústria e 12% da observada no setor de serviços. Entre 1950 e 1980, a relação entre a produtividade da agricultura e de serviços (mas não o diferencial de produtividade entre esses dois setores) se manteve relativamente estável, dado que os setores cresceram a taxas semelhantes (2,7% a.a.), enquanto o setor industrial cresceu a uma taxa superior (4,1% a.a.). Diante do elevado diferencial de produtividade é claro que uma simples alteração estrutural levaria a um aumento da produtividade média na economia como um todo. Os resultados dos cálculos estão reproduzidos no gráfico 1, sendo fácil ver que se não fosse a transformação estrutural o crescimento da produtividade média da mão de obra teria sido bem menor.

Gráfico 1: Impacto da Transformação Estrutural na Produtividade do Trabalho – Produtividade Observada e Simulada – Brasil, 1950-2005



Fonte: Timmer e de Vries (2009), com cálculos de Ferreira e Veloso: Obs: 1950=100.

Note-se, contudo, que há dois períodos distintos. O distanciamento entre as duas séries no gráfico 1 é crescente até os anos oitenta, quando o fenômeno da alteração estrutural foi importante, estreitando-se daí em diante, quando ele começa a desaparecer. Nos anos cinquenta e sessenta a acelerada substituição de importações acentuou a transformação estrutural da economia, estimulando a urbanização e o aumento da população empregada na indústria. Como veremos em seguida, as reformas do PAEG também permitiram uma aceleração no crescimento da produtividade que se beneficiou do prosseguimento das mudanças estruturais.

Com a queda da taxa de crescimento populacional, com o final do bônus demográfico e com o esgotamento das transformações estruturais, o país se encontra diante do desafio de produzir reformas que elevem a produtividade. O caminho do crescimento nos próximos anos passa por políticas que levem ao aumento da produtividade. Na concessão do prêmio Nobel de 1976 já havia uma indicação do caminho a seguir. O prêmio Nobel não foi dado, naquele ano, apenas a Arthur Lewis. O outro ganhador foi Theodore Schultz, que no campo da teoria do desenvolvimento econômico apontou a importância dos investimentos em capital humano como gerador de aumentos na produtividade. Investir em educação e realizar reformas que elevem a produtividade total dos fatores são as rotas para o crescimento econômico. Para crescer, daqui para frente, o Brasil terá que buscar o caminho do aumento da produtividade, que se inicia pelos investimentos em educação, mas que deve ocorrer juntamente com regras estáveis que produzam estímulos ao setor privado premiando os que buscam os lucros, e não os *rent seekers*, e limitando as intervenções do Estado no domínio econômico às ações que deem o adequado estímulo para que o setor privado invista em áreas nas quais os retornos sociais divergem dos retornos privados.

Efeitos de dois ciclos de reformas

Nas últimas décadas o Brasil conheceu dois surtos de aceleração do crescimento e, coincidentemente, ambos aconteceram após importantes planos contendo reformas estruturais. O primeiro ocorreu na sequência do PAEG, em 1966, e o segundo ocorreu ao longo de três governos: as reformas se iniciaram com uma forte redução do protecionismo visando a abertura da economia, no governo Collor; prosseguiram com a criação de um regime de política macroeconômica que levou ao controle da inflação – o Plano Real -, ao lado de um esforço de privatizar empresas estatais e da criação de Agências Reguladoras; e se encerram no primeiro mandato do Presidente Lula, com a manutenção do regime macroeconômico anterior ao lado de um abrangente programa de reformas microeconômicas.

A reforma do PAEG atacou - embora de forma imperfeita - o problema da inflação, controlando o déficit público; criando um banco central – ainda que enfraquecido; e criando as ORTN, que permitiam financiar o déficit público com dívida pública. Buscou, também, uma solução para minorar a ausência de mobilidade de mão de obra, terminando com o arcaico sistema de estabilidade no emprego e substituindo-o pelo FGTS, cuja invenção foi permitida pela criação da correção monetária, que garantiria o poder aquisitivo real dos benefícios quando fossem pagos. A correção monetária também estava na base do *funding* do SFH. Foi também com base na correção monetária que se aperfeiçoou o imposto de renda, evitando a taxação de lucros ilusórios diante da inflação. Este foi o primeiro movimento de uma reforma tributária mais ampla, que extinguiu dois impostos que incidiam em cascata – o IPI e o IVC -, que devido a esse tipo de incidência não poderiam ser plenamente isentados nas exportações, substituindo-os por impostos que na concepção inicial tentaram copiar a experiência europeia do IVA. Alterou-se a política econômica com relação ao setor externo. A queda da inflação reduzia a volatilidade do câmbio real, e a disciplina fiscal e monetária tornava viável a atração de capitais estrangeiros. Buscou-se progredir na conversibilidade das contas correntes; foi atacada a reestruturação da dívida externa; tomou-se a atitude de estimular o ingresso de capitais, e em 1967 foi feita uma primeira movimentação na direção da liberalização comercial, com uma redução linear de tarifas nominais. A construção civil foi temporariamente beneficiada pela

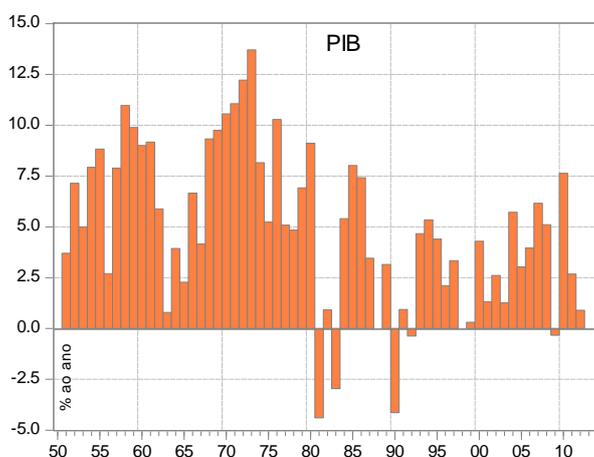
criação do SFH e pela substituição da arcaica Lei do Inquilinato por uma legislação um pouco mais flexível.

As reformas do PAEG reduziram distorções e elevaram a previsibilidade das decisões econômicas. O resultado foi uma elevação da taxa de investimentos e um aumento da produtividade. A modelagem empírica de Veloso, Vilela e Giambiagi (2008) mostra que o crescimento acelerado no período do “milagre brasileiro” foi, em larga medida, uma consequência das reformas do PAEG.

Em linhas gerais, o ciclo seguinte de reformas deu continuidade, aprimorou e aprofundou o “espírito do PAEG”. O segundo ciclo de reformas se iniciou ainda no governo Collor com um movimento de redução de tarifas, visando forçar a indústria a elevar a produtividade. Mas naqueles anos não somente a inflação havia retornado como caminhava para taxas próximas à hiperinflação, e era preciso um novo esforço para controlá-la. O plano real atacou esse problema, com uma reforma monetária que permitiu eliminar a indexação generalizada de preços, salários e câmbio, criando uma âncora nominal que levou à estabilidade das taxas de inflação em níveis muito baixos. Após um curto período no qual o sucesso da estabilização dependeu de uma âncora cambial, criou um regime de política econômica baseado em três pontos de suporte: o regime de metas de inflação; as metas para o superávit primário, dimensionados para reduzir a dívida líquida do setor público; e o câmbio flutuante. Este regime macroeconômico prosseguiu e foi aprofundado no primeiro mandato de Lula. Não somente a queda dos superávits primários permitiu a redução da dívida pública, como foi eliminada a sua componente dolarizada, tornando sua dinâmica independente da flutuação cambial. A disciplina fiscal e a acumulação de reservas levaram à redução dos prêmios de risco do país e à atração de fluxos de capitais, que fazem parte da bonança externa, que será analisada adiante. O ciclo se completou com um amplo programa de reformas microeconômicas. Dentre elas se destacam: a Lei de Falências; alterações legais que permitiram florescer o setor habitacional; medidas visando reduzir a informalidade da economia; e medidas generalizando o acesso ao crédito, com a criação do crédito consignado.

Em ambos os casos seguiram-se períodos de elevação do crescimento, mas o aumento foi bem maior na sequência das reformas do PAEG. Mas mesmo assim, de 1999 em diante, quando se estabelece o novo regime de política macroeconômica, ocorreu uma gradual elevação das taxas de crescimento do PIB, com esta trajetória sendo apenas interrompida durante a crise mundial de 2008.

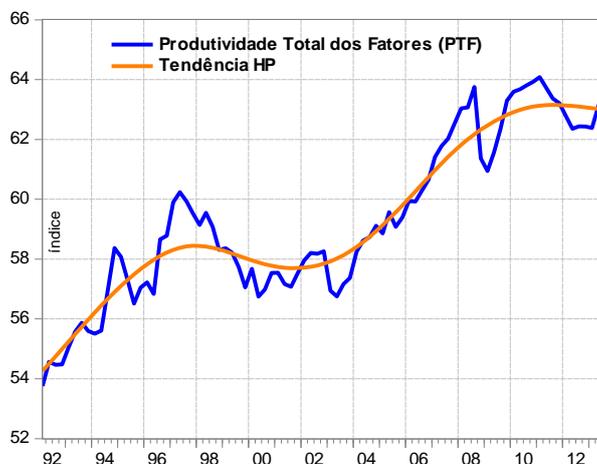
Gráfico 2: Taxas anuais de variação do PIB – 1950 - 2012



O crescimento mais elevado do primeiro período veio não somente de uma maior contribuição do crescimento da PTF, como também de taxas de investimento mais elevadas. Porém, apesar das taxas mais baixas de investimento no período mais recente, ocorreu uma fase de elevação transitória da produtividade total dos fatores. Ela retomou uma trajetória de crescimento entre

1992 e 1996, sendo interrompida daí até 2002, quando retoma um crescimento mais acelerado (gráfico 3), no qual chegou, embora por um período muito curto, a levar a uma taxa de crescimento do PIB potencial próxima de 4% ao ano.

Gráfico 3: Comportamento da produtividade total dos fatores: 1992 - 2013

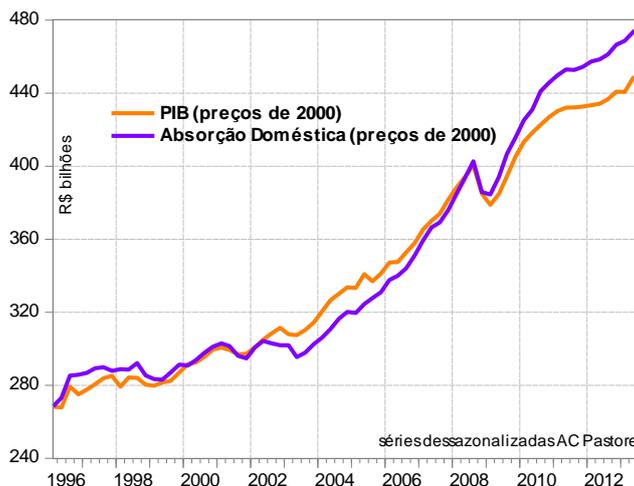


A partir de meados de 2011, o governo Dilma reagiu ao prolongamento da crise externa com uma importante virada de rumo, passando a “desconstruir” parte das reformas implantadas pelos governos anteriores. A primeira vítima foi o “tripé” macroeconômico, substituído por uma “nova matriz”, que visava desvalorizar o câmbio, reduzir a taxa de juros e controlar a inflação administrando preços relevantes (energia, combustíveis, etc). O crescimento seria obtido através de incentivos à demanda, que provocariam o crescimento da oferta através do “espírito animal” dos empresários. Na contramão das reformas, a intervenção do estado na economia aumentou significativamente através de: incentivos fiscais e creditícios a setores escolhidos; intervenções no mercado de câmbio (aumento de IOF sobre entrada de capitais); forte aumento da participação dos bancos públicos no total de empréstimos; perda de transparência nas contas públicas; interferência na política de preços da Petrobras, reduzindo a sua capacidade de investir e produzir e impondo prejuízos aos detentores de ações; desmonte e aparelhamento das agências reguladoras e da máquina do estado em geral; etc. Esta guinada na condução da economia resultou, entre outras coisas, no aumento da desconfiança de empresários e investidores, reduzindo a disposição de investir.

O Final da bonança externa

A bonança externa é definida como um período no qual ocorreram simultaneamente: fortes ganhos de relações de troca; e vigorosos ingressos de capitais. Quando isso ocorre, o Brasil pode beneficiar-se por algum tempo de uma elevada ampliação da absorção doméstica. No gráfico 4 é claro que desde o final de 2002 a absorção total doméstica veio se elevando acima do crescimento do PIB.

Gráfico 4: absorção total doméstica e PIB – dados trimestrais a preços constantes



Quando a absorção cresce acima do PIB ou, o que é exatamente a mesma coisa, quando os investimentos se elevam acima das poupanças domésticas, ocorre um aumento das importações líquidas, que se materializa em mudanças no saldo nas contas correntes. Países que não têm poupanças domésticas suficientes, como é o caso brasileiro, têm que financiar o excesso dos investimentos sobre as poupanças domésticas absorvendo poupanças externas na forma de importações líquidas, ou seja, fazendo déficits nas contas correntes. Se isto é ou não possível é algo que depende da existência de fluxos de capitais que permitam financiar o déficit resultante nas contas correntes.

Períodos de fortes ingressos de capitais permitem períodos de ampliação da absorção em relação ao PIB, ou períodos de ampliação dos investimentos em relação às poupanças domésticas. Se o país for beneficiado por este tipo de “bonança” pode crescer mais, dado que pode elevar os investimentos em relação à poupança. Ou, alternativamente, pode manter os investimentos inalterados e elevar o consumo, o que conduz à queda das poupanças levando a déficit nas contas correntes que também é gerado pela absorção da poupança externa. Neste caso, contudo, embora o bem estar da sociedade cresça transitoriamente devido ao maior consumo, não ocorrerá um ganho permanente, dado que não ocorreu uma aceleração do crescimento.

Mas esta não é a única fonte de bonança externa. A outra é representada pelos ganhos de relações de troca. Se os preços em dólares das exportações se elevarem relativamente aos preços em dólares das importações, será possível produzir, para o mesmo excesso da absorção em relação ao PIB (o mesmo excesso dos investimentos em relação às poupanças domésticas) medidas a preços constantes, menores importações líquidas medidas a preços correntes, ou seja, um menor déficit nas contas correntes.

Nos últimos anos o Brasil se beneficiou de ganhos de relações de troca, provenientes de um ciclo de forte elevação de preços de commodities, que se transformou em elevação dos preços das exportações brasileiras sem afetar na mesma proporção os preços em dólares das importações. Podemos ver o que se passou observando os dados dos gráficos 5 e 6. No gráfico 5 superpomos o índice CRB de preços internacionais de commodities aos preços médios em dólares das exportações brasileiras estimado pela FUNCEX. Note-se, primeiramente, que a causalidade flui dos preços internacionais (o índice CRB) para os preços das exportações brasileiras. Entre 1975 e 2002 há uma sucessão de ciclos em ambas as variáveis sem qualquer tendência de crescimento. Mas por volta de 2002 se inicia um período de forte elevação do CRB, que provoca o aumento intenso dos preços das exportações brasileiras. A queda ocorrida durante a crise de 2008 foi sucedida por um novo período de crescimento explosivo, que se encerra em 2011. Daí em diante inaugura-se um período de queda. A principal razão para o ciclo de alta iniciado em 2002 é o crescimento da China, e a

principal razão para o início do período de queda é a desaceleração do crescimento chinês. No gráfico 6 estão as relações de troca – o quociente dos preços em dólares das exportações pelos preços em dólares das importações brasileiras. Entre 1975 e 1995 as variações nos preços internacionais de commodities não se refletiram em variações nas relações de troca. De fato, nesse período o coeficiente de correlação simples entre o índice CRB e as relações de troca é de -0,116, que não difere significativamente de zero. Já entre 1993 e 2013 o coeficiente se eleva para 0,841, e se restringirmos ainda mais o período, iniciando-o em 2002, o coeficiente de correlação simples cresce para 0,923.

Gráfico 5: Preços das Exportações e índice CRB de preços de commodities.

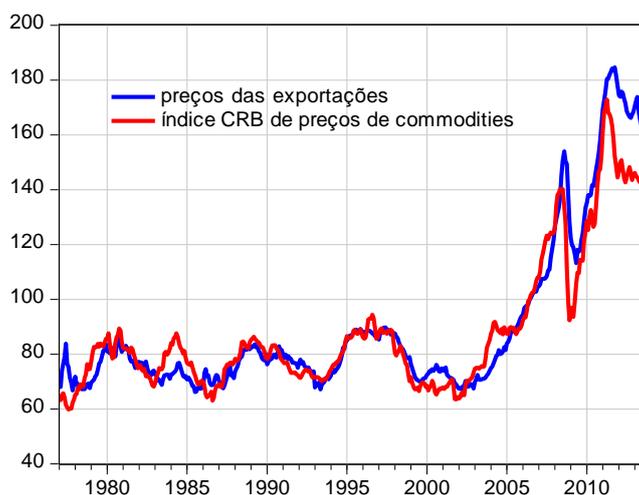
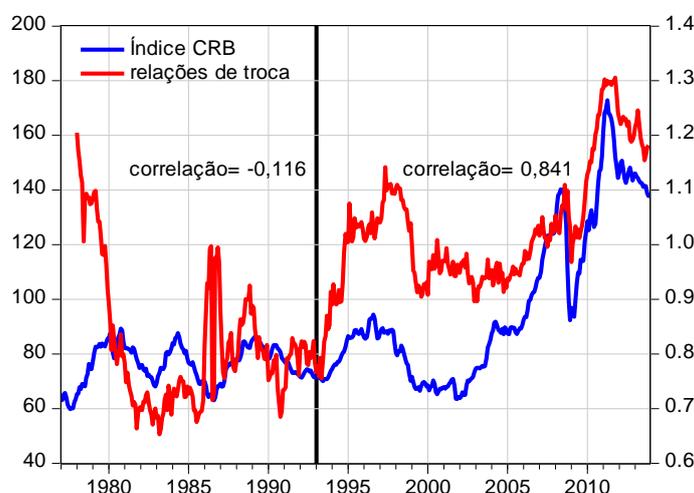


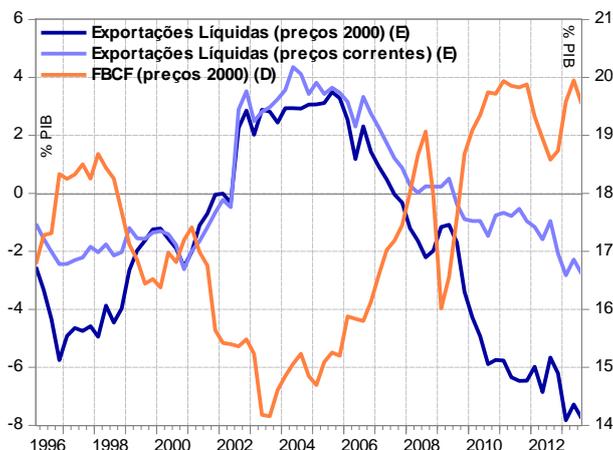
Gráfico 6: Índice CRB de preços de commodities e relações de troca.



Que reflexos estes ganhos de relações de troca geraram no Brasil? Uma avaliação pode ser obtida com os dados contidos no gráfico 7. Nele apresentamos três séries superpostas. A primeira delas são as taxas de investimento medidas a preços constantes do ano 2000, medidas na escala da direita. Tivemos taxas tão baixas quanto 14% ou 15% do PIB nos anos da crise de confiança na transição do governo FHC para Lula, em 2002/2003, e taxas tão altas como 19% e 20% do PIB, entre 2010 e 2013. As outras duas são as séries representativas das importações líquidas. A série azul mais escura é das importações líquidas medidas a preços constantes do ano 2000, e a série azul mais clara é a das importações líquidas medidas a preços correntes. A diferença entre as duas vem das relações de troca. Tomemos o ano de 2010, quando o aumento da taxa de investimentos (o aumento forte da absorção em relação ao PIB) levou a um aumento das importações líquidas. As importações líquidas a preços constantes (sem a contribuição dos ganhos de relações de troca) elevaram-se em 5 pontos percentuais do PIB (de 1% do PIB para 6% do PIB), mas as importações líquidas medidas a

preços correntes tiveram uma elevação muito menor que foi, incidentalmente, o aumento aproximado do déficit ocorrido nas contas correntes.

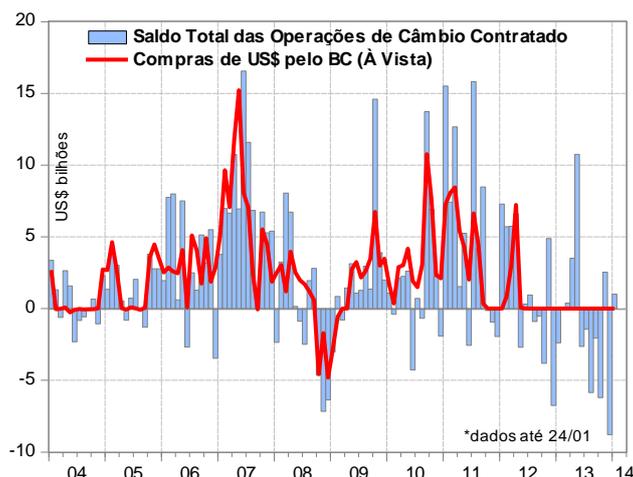
Gráfico 7: Taxas de investimento e importações líquidas a preços constantes e a preços correntes



Os ganhos de relação de troca fazem parte da “bonança externa”, e não precisamos ir muito longe para concluir que o ciclo de ganhos iniciado em 2006 permitiu que a absorção doméstica se elevasse fortemente em relação ao PIB sem produzir déficits muito elevados nas contas correntes. Por trás do período de ganhos de relações de troca que permitiu atingir este resultado está o ciclo de forte elevação do índice CRB de preços de commodities, como foi mostrado no gráfico 5, acima. E este comportamento do CRB deve-se fundamentalmente à economia da China. Enquanto a China cresceu aceleradamente o índice CRB sofreu forte elevação. Nova elevação ocorreu após a queda em consequência da crise, e novamente isto foi gerado pela aceleração significativa do crescimento chinês. Mas este período se encerrou, e a desaceleração no crescimento chinês já está levando a quedas nos preços de commodities, que estão se traduzindo em uma perda gradual de relações de troca, estreitando, dada uma mesma taxa de investimentos (ou uma mesma distância entre a absorção e o PIB medidos a preços constantes), a distância entre as importações líquidas a preços constantes e a preços correntes. Ou seja, a menos que se reduza a absorção em relação ao PIB a perda de relações de troca tende a elevar os déficits nas contas correntes.

A outra faceta da bonança externa, como foi visto acima, são os fluxos de capitais. As séries no gráfico 8 contam um pouco desta história dos ingressos financeiros. Os ingressos mais intensos se iniciam em torno de 2005, quando já havia sido restabelecida a confiança que havia caído na crise da transição de FHC para Lula. Entre 2005 e 2007 ocorreu um forte aumento dos ingressos, que foi acompanhado da intensificação das compras do Banco Central no mercado à vista, levando a forte acumulação de reservas. O aumento das reservas foi uma importante condição para que o Brasil fosse promovido ao grau de investimento, e a redução de riscos passou a estimular ainda mais os ingressos. A crise de 2008 produziu um curto período de saídas, com uma pequena redução das reservas, que voltaram a se acumular até o final de 2011. Claramente nos anos de ingressos de capitais elevados teria sido possível elevar os déficits em contas correntes ainda que os ganhos de relações de troca fossem menores.

Gráfico 8: fluxos financeiros e compras e vendas do Banco Central no mercado à vista de câmbio



Ocorre que recentemente estes dois impulsos – os ganhos de relações de troca e os fluxos de capitais - se encerraram. Não há mais ganhos de relações de troca, e sim perdas; e não há mais ingressos de capitais na mesma intensidade anterior. O Brasil não conta mais com a bonança externa. Sem os ganhos de relações de troca, os aumentos na taxa de investimento tendem a produzir elevações maiores nas importações líquidas, e sem os vigorosos ingressos de capitais não há como financiar os déficits resultantes nas contas correntes. Este é, em grande parte, o problema que vem sendo enfrentado pela economia brasileira atualmente.

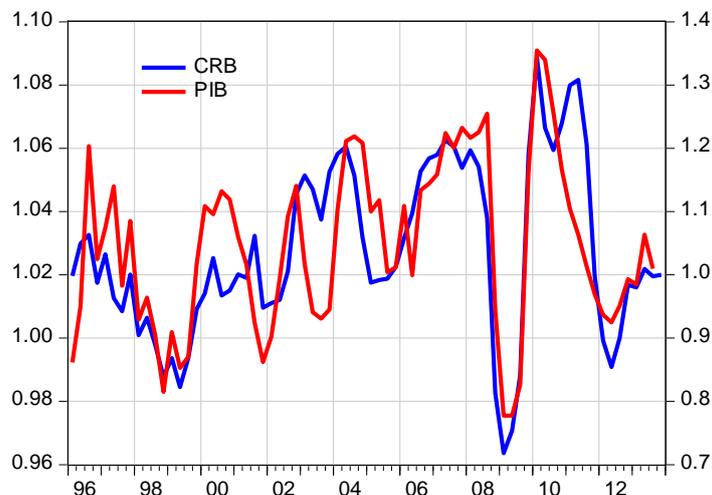
Nos últimos tempos o mundo mudou. Não vivemos mais uma recessão ou um crescimento muito baixo nos países industrializados, que estão voltando a crescer, e os países emergentes que abusaram, nos anos imediatamente posteriores à crise de 2008, de políticas fiscais expansionistas e políticas monetárias excessivamente acomodativas, levando a déficits elevados nas contas correntes, estão enfrentando as consequências dessas ações. Um dos emergentes em desaceleração é a China, que encerrou o período de elevações dos preços de commodities que, no caso brasileiro, estava por trás dos ganhos de relações de troca. Com isso os países emergentes em geral, e o Brasil em particular, têm que aderir a uma política fiscal mais austera para reduzir a absorção relativamente ao produto (elevar as poupanças domésticas relativamente aos investimentos). No caso brasileiro é isto, junto com a depreciação do câmbio real, que leva a uma redução no déficit em contas correntes, mas para que os preços relativos entre bens tradables e non-tradables se alterem levando a esse resultado, a política monetária tem que dissipar os efeitos inflacionários secundários da depreciação cambial, reduzindo os salários reais em termos de preços de bens tradables, e ancorando as expectativas, o que exige o necessário grau de austeridade monetária.

A curto prazo o país tem que produzir um ajuste, que é custoso. A prazo mais longo tem que estimular ingressos de capitais geradores de um passivo externo líquido em reais e não em dólares, o que significa atrair investimentos estrangeiros e portfólio de renda variável. Isto requer estímulos.

Queremos finalizar colocando mais uma evidência puramente empírica atestando a importância dos preços de commodities sobre a economia brasileira. Ela é dada comparando as taxas anuais em final de trimestre de variação do índice CRB de preços internacionais de commodities com as taxas anuais em final de trimestre do PIB brasileiro. As duas séries estão no gráfico 9. A correlação positiva entre as duas séries é muito clara. Não é fácil identificar os canais de transmissão a partir dos quais essa correlação se materializa, mas há uma precedência temporal dos preços de commodities para o PIB no Brasil. Não se pode rejeitar a hipótese de que há uma causalidade fluindo dos preços de commodities (transitando em parte através das relações de troca) e o crescimento do PIB. A fase de desaceleração seguida de queda dos preços de commodities entre 1994 e 1998 ocorreu paralelamente à desaceleração

do crescimento do PIB; a aceleração do crescimento do PIB entre 2002 e 2008 está associada à aceleração no crescimento dos preços de commodities; e tanto a queda ocorrida em 2008, quanto a forte recuperação do PIB em 2010 estão associadas a movimentos na mesma direção dos preços de commodities.

Gráfico 9: taxas anuais de variação em final de trimestre: PIB e CRB



Conclusão

O esgotamento do bônus demográfico e o fim da bonança externa deveriam ter sido enfrentados com reformas visando aumentar a produtividade do país. O governo fez o oposto, retrocedendo em várias frentes que haviam sido conquistadas em ciclos de reformas anteriores. O baixo crescimento dos últimos anos atesta o equívoco de tal estratégia.

Bibliografia

Bonelli, R. e Fontes, J. (2013), "Desafios Brasileiros no Longo Prazo". Textos para discussão, IBRE, 2013.

Ferreira, P. C. e Veloso, F. (2013) "O desenvolvimento econômico brasileiro no pós guerra". Incluído em "Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira", organizado por Veloso, Ferreira, Giambiagi e Pessoa, 2013.

Giambiagi, F. "Questões Demográficas". Valor Econômico.

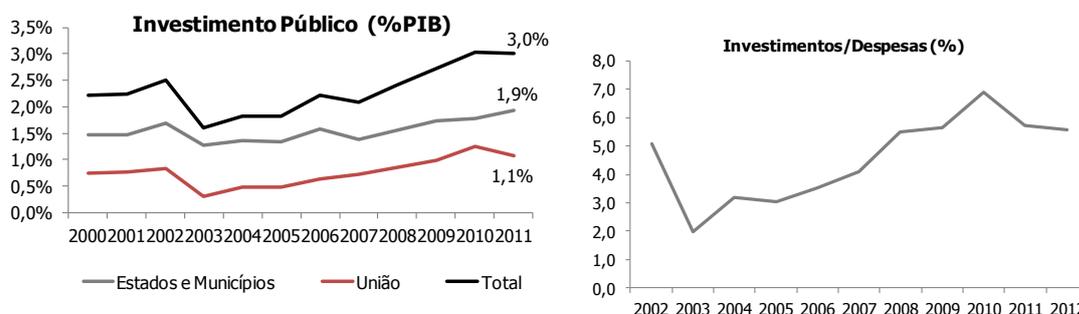
Veloso, F.; Villela, A. e Giambiagi, F. "Determinantes do 'Milagre' Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica". *Revista Brasileira de Economia* 62 (2), pp. 221-246, 2008.

Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento

Joaquim Vieira Ferreira Levy

Introdução

O Brasil precisa aumentar seus investimentos, especialmente de infra-estrutura, para garantir um crescimento econômico próximo a 3% ao ano. No entanto, tem havido persistente dificuldade do investimento público, especialmente o federal, acelerar, e relativa cautela do setor privado a partir de 2010 em investir, não obstante a folga fiscal dos últimos anos. O investimento da União como proporção do PIB se mantém em níveis apenas ligeiramente superiores aos de 2000-2. Essa timidez se deu apesar de, a partir de 2005, as metas fiscais tratarem de maneira favorável investimentos que passassem por uma avaliação mínima de custo-benefício, incorporando-os ao Projeto Piloto de Investimento—PPI.¹ Esse tratamento foi bastante flexibilizado com o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, lançado em 2007, mas após certo crescimento, o investimento federal não foi muito dinâmico a partir de 2011, inclusive quando medido como proporção da despesa total da União. Assim, o investimento em infra-estrutura, incluindo pelo setor privado, mantém-se no Brasil inferior ao realizado na maior parte dos países em desenvolvimento, representando 2% do PIB, contra 10% na média dos países emergentes, e por volta de 5% do PIB na América Latina.²



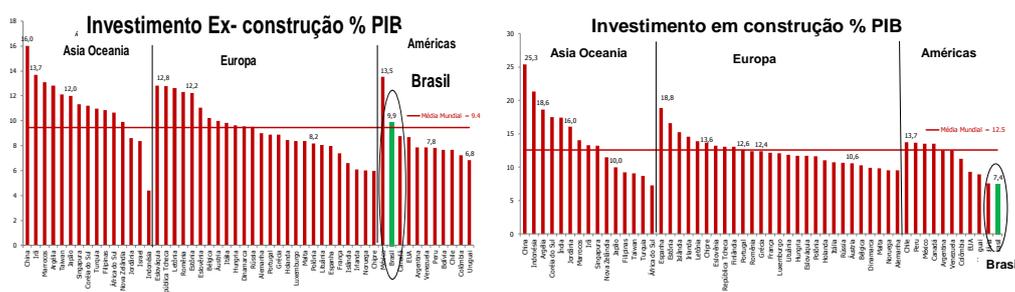
Fonte: Ministério da Fazenda

O baixo nível de investimento em construção civil é o que puxa a média de investimento/PIB para baixo no Brasil. O surpreendente no Brasil é que até recentemente o investimento em máquinas e equipamentos como proporção do PIB não era mais baixo do que a média mundial, enquanto o investimento em construção civil residencial e de infraestrutura era quase quatro pontos percentuais menor que a sua média mundial. Possivelmente, aliás, a falta de investimento em infra estrutura explique parte do investimento em equipamentos, como no caso de caminhões, pela falta de ferrovias e a má conservação

¹ A justificativa conceitual do PPI era que o gasto com um projeto não criaria risco à solvência do setor público se o aumento do PIB potencial e da base fiscal esperados pela sua implementação superasse esse gasto, cf. “Projeto Piloto de Investimentos, Relatório de Progresso n. 1”, Casa Civil, MPOG e MF (2005), http://www3.tesouro.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf; “Relatório Anual PPI-2005”, MPOG (2005) [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/PPI/060100_PR_PPI_relAnual.p](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/PPI/060100_PR_PPI_relAnual.pdf)df.; “Relatório Anual PPI-2006”, MPOG (2007), http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/PPI/PPI_rel_anual_2006.pdf

² “Desafios da Infraestrutura e Expansão dos Investimentos: 2011/2014”, in *Informações Fipe*, Nº 372 Setembro / 2011, Antonio Lanzana e Luiz Martins Lopes.

das estradas federais. A baixa participação da construção residencial decorre também do legado fiscal do BNH na esteira do desequilíbrio macroeconômico dos anos 1980, e das deficiências nas garantias aos empréstimos existentes até o começo dos anos 2000.

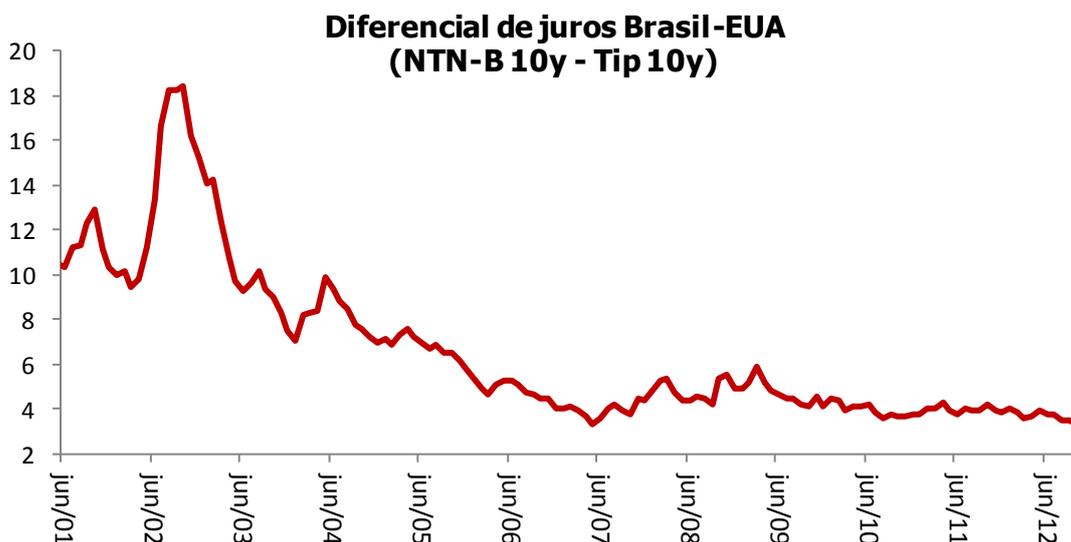


Uma estratégia clara e transparente para a política fiscal e de investimento é indispensável, quando a sociedade é bombardeada com cifras dos vultosos recursos necessários para satisfazer as mais diversas demandas de investimento, como a do saneamento (R\$ 400 bilhões), do transporte (de R\$ 300 bilhões a R\$ 1 trilhão) e da energia.³ O significado dessas cifras se perde na medida em que o governo se debate em problemas relativos aos custos das obras, empresas contratadas e outras dificuldades estruturais, além da opacidade sobre a execução dos projetos para os quais verbas foram liberadas, em alguns casos há quase uma década. Pouco se sabe, por exemplo, sobre o que aconteceu com o crédito de R\$ 3 bilhões liberado para o saneamento em 2003, no primeiro movimento para estimular o investimento em infraestrutura, ainda sob o programa do FMI; ou sobre a eventual conclusão da duplicação da BR 101 no trecho Palhoça-SC/Osório-RS, também iniciada em 2003, com gastos orçados em R\$ 4 bilhões.

A perplexidade diante da demanda aparente e das realizações aumenta ao se perceberem os limites enfrentados pelo setor privado. Alguns setores foram surpreendidos por mudanças da regulação em anos recentes e o programa de concessões ainda está incipiente, especialmente no que tange às ferrovias onde a procura de alternativas ao modelo efetivo nos últimos anos ainda não havia chegado a um formato viável até o final de 2013. Nos portos, não obstante as boas intenções e esforços daqueles formatando os futuros leilões, certas restrições estabelecidas na partida—como o foco na modicidade tarifária em uma atividade desenvolvida eminentemente entre grandes agentes econômicos—tem criado obstáculos para a transição do modelo adotado com bastante sucesso nos anos 1990.

A solidez fiscal é crucial para o Brasil enfrentar o novo ambiente global, em que os países desenvolvidos começam a se recuperar. Ela já era importante para aproveitarmos a época de bonança comparativa entre 2009 e 2012, e será ainda mais importante com a subida dos juros internacionais. Assinale-se que o prêmio de risco da dívida pública brasileira estacionou naquele período e vem subindo desde então, como se vê pelo diferencial entre o retorno exigido das NTN-B com prazo médio de 10 anos e aqueles de papéis equivalentes dos EUA.

³ A PNAD 2011 indica que a proporção de domicílios com rede coletora de esgoto subiu de 59,1% para 62,6% entre 2009 e 2011—o que exigiria pelo menos uma década para chegar a 80%, se mantido o ritmo.



Abordam-se aqui três aspectos da solidez fiscal. Primeiramente, discute-se o papel informacional das metas fiscais e da evolução da dívida, como indicadores da sustentabilidade fiscal e determinantes dos custos de financiamento do investimento. A seguir, discutem-se o crescimento do gasto público, notadamente o gasto dito social e obrigatório, e suas implicações para o tamanho e complexidade da carga tributária e seus efeitos sobre o apetite de investir do setor privado. Finalmente, discutem-se algumas estratégias para melhorar a qualidade do gasto, inclusive social, e mecanismos de controle de riscos nessa área, fatores relevantes em qualquer estratégia que procure dar rumo ao gasto público, inclusive o corrente.

Dívida bruta e transparência fiscal

É útil avaliar a direção da política fiscal recente. Se foi adequado usar o espaço fiscal que havia sido acumulado nos anos anteriores para executar uma política anticíclica em 2009, erodir a solidez fiscal em um cenário de persistente baixo crescimento tende a ser uma estratégia perigosa.⁴ Em 2009, o Brasil encontrou-se em uma situação única: o país não havia gasto os benefícios do boom das exportações, a vigorosa resposta monetária e fiscal das economias desenvolvidas à crise financeira evitou a atração maciça de capital para lá, e a persistência do crescimento da China sustentou o preço das matérias primas. Assim, na esteira de vários anos de sólido superávit primário e acumulação de reservas internacionais, foi possível seguir uma política anticíclica sem que a solvência fiscal ou externa fosse questionada. Tal resposta a uma situação de curto prazo se distingue do uso agressivo de recursos fiscais para enfrentar de maneira tópica problemas estruturais. Usar ferramentas fiscais para aumentar a competitividade de alguns setores da economia ou no combate à inflação tende a criar custos permanentes para ganhos fugazes.

O baixo crescimento em 2011-12 motivou uma série de desonerações fiscais, cujo efeito no PIB é controverso. Pode-se arguir que as várias desonerações e incentivos corresponderam no início a menos de 0,3% do PIB. Mas elas não focaram o investimento, afetaram fortemente as transferências para estados e municípios, e tem se mostrado mais custosas do que inicialmente estimado. Além disso, elas foram acompanhadas por artifícios

⁴ Durante a Grande Depressão a política fiscal do Brasil foi conservadora, mesmo considerando a queima dos estoques de café para sustentação do seu preço.

contábeis a partir de 2012, prática infelizmente coincidente com o fim do ciclo de relaxamento monetário.

O menor dinamismo das transferências federais tem motivado a União a facilitar o endividamento dos Estados e Municípios. A relação dívida financeira/receita líquida real dos estados apresentou melhoras nos anos 2000, especialmente na medida em que o câmbio apreciou e o PIB cresceu. Ainda assim, essa relação estava em 150% ao final de 2011, com os estados do Sudeste apresentando uma relação próxima a 200%, não obstante o crescimento da receita em 2010-11. Essa dívida representava R\$ 500 bilhões para um PIB de R\$ 4,1 trilhão. Neste cenário, a expansão em quase R\$ 60 bilhões da dívida autorizada pelo Ministério da Fazenda em 2011-2012, acompanhada de mais de R\$ 20 bilhões em linhas de financiamento do BNDES, dificultará a manutenção da trajetória de queda daquela relação, especialmente se a arrecadação, inclusive do ICMS, se mostrar pouco dinâmica nos próximos anos. Dada a estreita margem de manobra dos Estados, essa política de incentivo ao endividamento, inclusive em divisas, não é imune a riscos e tende fragilizar a percepção da solidez fiscal do país e o pacto federativo.

Focar na redução da dívida bruta do setor público aumentaria a consistência da política econômica, estimulando o crescimento econômico. As medidas tomadas nos últimos anos acabaram impedindo da dívida pública cair como proporção do PIB, não obstante a queda de juros e o relativo vigor do PIB nominal. Assim, a dívida bruta como proporção do PIB é ainda maior no Brasil do que a na maioria dos nossos pares entre emergentes, incluindo Rússia e China (empata com Índia). Estabelecer um objetivo de trazê-la para abaixo de 50% do PIB nos próximos anos daria rumo claro à política fiscal, ajudando a reduzir o prêmio de risco e facilitando a derivação das metas para o fluxo de despesas. De fato, focar nessa trajetória poderia reverter a percepção de que indicadores como o superávit primário for fragilizados, no afã de mantê-los em níveis parecidos aos do passado.

A mudança de foco da dívida líquida para dívida bruta é oportuna, e uma trajetória de queda para esta dívida como proporção do PIB melhoraria o rating soberano, período de reconhecimento dos passivos herdados de outras épocas (“esqueletos”) e sua absorção pela União nos anos 1990. Não obstante, desde 2002 o Banco Central vem divulgando a dívida bruta. Em anos recentes, o principal fator de divergência entre dívida bruta e líquida passou a ser a ampliação das reservas internacionais (R\$ 0,8 trilhão) e do crédito aos bancos públicos (R\$ 0,5 trilhão desde 2006). Esses ativos, mesmo os que são líquidos, como as reservas internacionais, não devem ser liquidados a não ser em uma grave emergência; além disso, a taxa de retorno deles, incluindo os empréstimos aos bancos públicos, é mais baixa que o custo de captação da União. Ambas considerações iluminam as dificuldades de manter-se o foco na dívida líquida, apesar do valor intrínscio dos ativos descontados da dívida bruta. Assinale-se que a adoção de uma trajetória para a dívida bruta em relação ao PIB poderia dar conforto a decisões estratégicas do governo, permitindo, por exemplo, determinar de forma transparente o espaço compatível para aportes de capital a instituições financeiras públicas, exonerações de impostos e outras medidas fiscais julgadas necessárias. A visibilidade de médio prazo proporcionada por essa abordagem seria valiosa para a melhora da nota da dívida soberana (*rating*), na medida em que as metas fossem cumpridas, permitindo subir da atual nota BBB+ para a nota A, com inúmeros benefícios ao investimento, facilitando a transição duradoura para juros domésticos menores.⁵

A expansão segura das Parcerias Público Privadas—PPP também seria favorecida pelo foco na trajetória da dívida bruta do setor público. Uma das grandes diferenças da lei das

⁵ Mantém-se o rating da versão original do texto, não obstante a demção feita por uma das agências.

PPP do Brasil e várias experiências internacionais, especialmente na Europa, é a contabilidade adotada para os compromissos assumidos pelo governo. Enquanto em muitos países as PPP foram uma maneira de financiar o investimento sem impacto imediato evidente nas contas públicas (off balance sheet), no Brasil houve o cuidado de explicitar esse impacto, contabilizando o fluxo de contrapartidas contratadas.⁶ Em particular, a lei federal previa que as garantias dadas pelo governo seriam respaldadas por ativos financeiros identificados em um fundo garantidor, e não apenas pelo aumento do passivo geral da União.⁷ Essa prática era coerente com o foco na dívida líquida. Ela é mais eficaz do que a simples inscrição da garantia ou contrapartida na dívida do governo—ou na lista dos passivos contingentes. Porém, com as alterações feitas na lei das PPP em anos recentes, incluindo a ampliação do limite de comprometimento dos governos estaduais e municipais com contrapartidas (que passou de 1% para 5% da receita corrente líquida), fica clara a necessidade de refletir esses compromissos na dívida bruta dos entes e consolidada a nível nacional, especialmente na esteira da autorização do aumento do endividamento de vários estados.

O sucesso do investimento em infraestrutura e das PPPs depende também da clareza na alocação do risco dos projetos entre o setor público e privado. Adequar o nível de responsabilidade do setor privado em investimentos exige a disposição de que alguns projetos não venham a ser realizados. Ainda que frustrante, essa disciplina tem valor para a sociedade, evitando a deriva fiscal e servindo para aprimorar os marcos regulatórios, além de incentivar tecnologias e abordagens alternativas.⁸ A exigência de contratação de seguros de performance junto ao setor privado tem ajudado a melhorar a qualidade dos projetos e o planejamento de sua execução.⁹ Deixar com o setor privado a responsabilidade/opportunidade de ofertar esse seguro—se necessário com subsídio aos prêmios — contribui para a eficiência do investimento, diminuindo inter alia atrasos na construção. Além disso, reduzem-se os problemas fiscais típicos de quando os riscos de construção são jogados sem limites, direta ou indiretamente, nas contas do setor público, ainda que houvesse detalhada contabilização desses passivos contingentes, nas linhas do modelo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses princípios de segregação de riscos podem nortear com vantagem a operação da recém autorizada Agência Brasileira de Garantias (ABGF) constituída a partir da junção de recursos de vários fundos garantidores, especialmente dado que ela poderá se alavancar, tornando “mais fácil” a assunção de riscos pela União.¹⁰

⁶ Lei 11.079 de 2004 e suas alterações.

⁷ Essa previsão foi sendo modificada: a MP nº 513 de 2010 eliminou a vedação de concessão de garantia cujo valor presente líquido superasse o ativo total do FGP — Fundo Garantidor das PPP, enquanto a MP nº 575 de agosto de 2012 estabeleceu que o FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado (e.g., proporcionado por bancos públicos),

⁸ Um exemplo bem vívido dessa situação foi o da exigência de contratos de compra de energia para o financiamento das termelétricas nos fins da década de 1990. A maior parte dos candidatos não conseguiu apresentar esses contratos (PPP), não podendo construir as térmicas. Apesar do atraso daí resultante talvez ter contribuído para a falta de energia elétrica em 2001, ele permitiu que se evitasse a construção de muitas térmicas inviáveis e estimulou a reforma do marco regulatório com a criação do mecanismo de compra de capacidade plenamente inserido no marco dos leilões de energia.

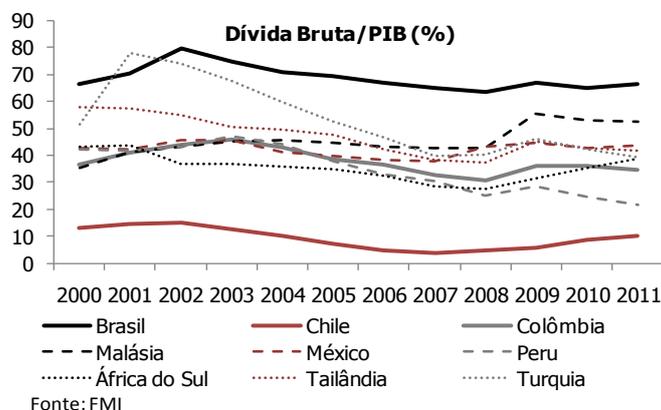
⁹ Essa possibilidade se tornou particularmente eficaz após a abertura do mercado de resseguros pela Lei Complementar n. 126, que permite a diversificação de grandes riscos no mercado internacional.

¹⁰ A MP 564 de abril de 2012 não só criou uma nova empresa pública voltada a gerir as garantias dadas pela União e autorizada a ter quadro próprio e ser patrocinadora de plano de previdência para seus futuros funcionários, mas autorizou o governo a emitir mais de R\$ 10 bilhões em dívida para lastrear fundos de garantia antes lastreados por ações de empresas pública, liberando estes ativos para a capitalização de e outras empresas, sem necessariamente impacto formal no superávit primário. A devida contabilização de garantias dadas pela União deverá também fazer parte do cálculo da trajetória da dívida bruta. 10 Lei 11.079 de 2004 e suas alterações.

¹⁰ Essa previsão foi sendo modificada: a MP nº 513 de 2010 eliminou a vedação de concessão de garantia cujo valor presente líquido superasse o ativo total do FGP — Fundo Garantidor das PPP, enquanto a MP nº 575 de agosto de 2012 estabeleceu que o FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado (e.g., proporcionado por bancos públicos),

Dinâmica da dívida bruta e espaço fiscal 1/

Após um pico em 2002, por conta da forte presença de papéis indexados ao dólar, a relação dívida bruta do setor público consolidado/PIB do Brasil vem declinando gradualmente, tendo passado para menos de 70% em anos recentes. Não obstante a melhora, refletida inclusive no *rating* soberano do país, essa relação ainda é bem mais alta no Brasil do que na maior parte dos países emergentes.



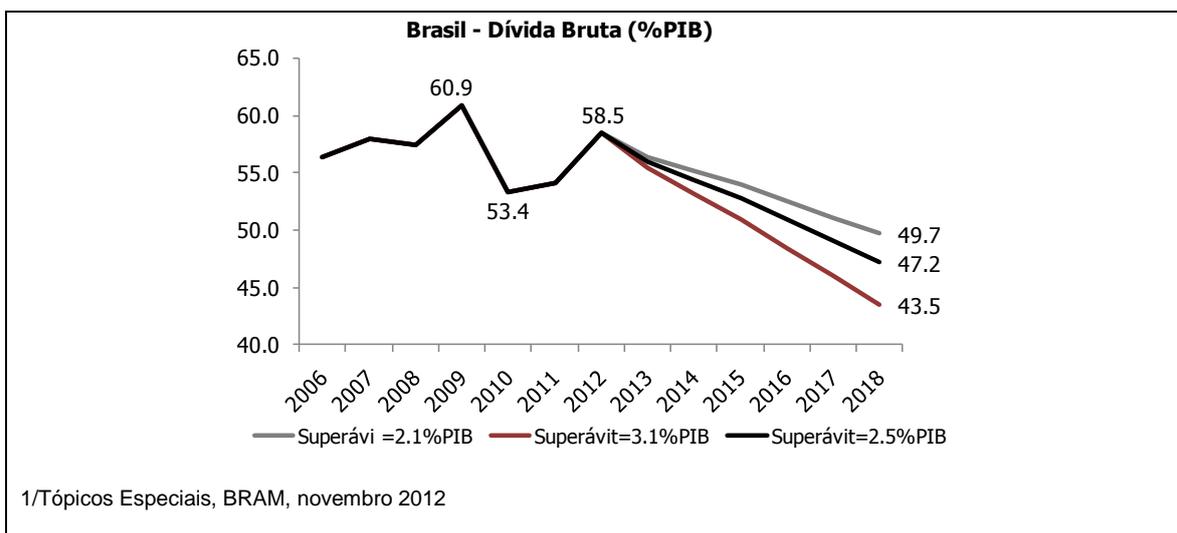
A redução dessa relação abaixo de 50% facilitaria a promoção da dívida soberana pelas agências classificadoras de risco, para A, podendo chegar ao fim de alguns anos a AA, se a economia crescer de maneira balanceada e o sistema financeiro se mantiver robusto. A clareza fiscal ajudaria a diminuir o custo de financiamento da dívida, o qual ainda se mantém bem acima de 10% nominais, não obstante a Selic ter chegado a 7,25% em 2012.

Considerando um crescimento do PIB de 4%, inflação próxima de 5%, uma Selic "neutra" próxima a 8%, e a composição provável da dívida pública no que concerne papéis pré-fixados, verifica-se que a dívida bruta/PIB cairia abaixo de 45% até 2012, se fosse mantido o superávit primário de 3,1% do PIB, equivalente ao que vinha sendo perseguido pelo governo até recentemente (sem "truques" fiscais). Por outro lado, bastaria um superávit primário de 2,1% do PIB para, nessas condições, a dívida cair abaixo de 50% do PIB em 2018.

¹⁰ Um exemplo bem vívido dessa situação foi o da exigência de contratos de compra de energia para o financiamento das termelétricas nos fins da década de 1990. A maior parte dos candidatos não conseguiu apresentar esses contratos (PPP), não podendo construir as térmicas. Apesar do atraso daí resultante talvez ter contribuído para a falta de energia elétrica em 2001, ele permitiu que se evitasse a construção de muitas térmicas inviáveis e estimulou a reforma do marco regulatório com a criação do mecanismo de compra de capacidade plenamente inserido no marco dos leilões de energia.

¹⁰ Essa possibilidade se tornou particularmente eficaz após a abertura do mercado de resseguros pela Lei Complementar n. 126, que permite a diversificação de grandes riscos no mercado internacional.

¹⁰ A MP 564 de abril de 2012 não só criou uma nova empresa pública voltada a gerir as garantias dadas pela União e autorizada a ter quadro próprio e ser patrocinadora de plano de previdência para seus futuros funcionários, mas autorizou o governo a emitir mais de R\$ 10 bilhões em dívida para lastrear fundos de garantia antes lastreados por ações de empresa pública, liberando estes ativos para a capitalização de e outras empresas, sem necessariamente impacto formal no superávit primário. A devida contabilização



A queda da dívida pública também facilitará o financiamento da infraestrutura pelo mercado de capitais, especialmente se aliada a outras ações, inclusive junto a grêmios multilaterais, para maior acesso à poupança global. O espaço para financiamento privado quando há previsibilidade é ilustrado pelo sucesso dos fundos de ações que investem em empresas brasileiras de infraestrutura. O valor de mercado das empresas listadas nesse universo já é de aproximadamente US\$ 300 bilhões, e os fundos que investem nesse tipo de ativo tiveram excelentes resultados até 2012. O mercado de renda fixa privada —debêntures— também crescerá com previsibilidade. Isso ajudaria à expansão saudável das concessões de serviços públicos, com participação da poupança doméstica e internacional no próprio mercado local de títulos. Essa dinâmica ganharia ainda maior força, se além da melhora das notas de risco da dívida soberana do país, o Brasil se decidisse tornar membro da OCDE,¹¹ para o que ele está mais do que pronto, visto o interesse repetidamente expresso por essa organização. Essa participação abriria a porta para o estoque de poupança mais estável em países desenvolvidos, que tipicamente requer menor remuneração e é muito maior do que aquele que alimenta os atuais investimentos estrangeiros de carteira no Brasil, que ainda representam menos de 1% dos ativos financeiros globais.

O continuado desafio das despesas obrigatórias e a carga tributária

Os gastos públicos federais vêm em uma trajetória ascendente há mais de 20 anos, e cresceram como proporção do PIB mesmo quando a economia brasileira acelerou nos anos 2000. Os gastos do governo federal como proporção do PIB aumentaram em 4 pontos percentuais entre 1999 e 2013, não obstante o vigor do PIB nominal no período devido ao crescimento econômico e o aumento de preços do produto interno acima do índice de preços ao consumidor, este puxado para baixo pelo câmbio e preços industriais, especialmente após 2007. O crescimento do gasto vem sendo impulsionado pelas despesas da Previdência Social e Programa Sociais, incluindo pagamentos de benefícios mínimos, aí participando o Bolsa Família, além daqueles associados ao Abono Salarial e Seguro Desemprego, que se ampliaram muito com a formalização da economia. A própria Educação teve aumento significativo de gasto com a transformação do FUNDEF para FUNDEB, com subsídio à creche, além da criação de várias universidades e planos para novas escolas técnicas. Esses gastos não incluem todo o impacto dos programas de empréstimos do governo,

¹¹ O Brasil mantém uma cooperação intensa com a OCDE há mais de dez anos, e a instituição já manifestou inúmeras vezes seu interesse de ter o país como membro, o que pode ser alcançado sem a necessidade de ajustes repentinos nas políticas públicas, inclusive de comércio e investimento externo.

incluindo para estudantes (FIES) e moradia (Minha Casa Minha Vida), apesar de parte do subsídio embutido nesses programas serem explicitados no gastos correntes do governo. Verifica-se, ainda que o gasto do governo federal corresponde a menos da metade do gasto público total, com a despesa com funcionalismo nos Estados sendo significativa, e decorrente da provisão de serviços de segurança, saúde e educação entre outros, além do investimento público, que é maior a nível subnacional que a nível federal.

Gastos do Governo Federal como percentagem do PIB

	Servidores Públicos	Previdência Social	Custeio Administr	Saúde e Educação	Programas Sociais	Investimentos	Outros	Total
1999	4,5	5,5	1,6	1,8	0,6	0,6	0,1	14,5
2002	4,8	6,0	1,1	1,8	1,0	1,0	0,1	15,7
2005	4,3	6,8	1,5	1,8	1,3	0,6	0,1	16,4
2008	4,3	6,6	1,1	1,8	1,6	0,9	0,1	16,4
2010	4,4	6,8	1,1	2,0	1,8	1,2	0,1	17,4
2013	4,2	7,4	1,3	2,5	2,3	1,1	0,1	18,8
2013-1999	-0,3	1,9	-0,3	0,7	1,7	0,5	0,0	4,3

O número de beneficiários de programas sociais vem crescendo expressivamente.

Nos últimos anos o número de beneficiários do Bolsa Família aumentou em mais de 10 milhões de famílias (o que representam 40 milhões de pessoas, ou quase 30% da população do país). O número de beneficiários do Abono salarial triplicou, alcançando 21 milhões— numa combinação do aumento da formalização e do salário mínimo (são candidatos ao Abono os que ganham menos de 2 salários mínimos). Os beneficiários da LOAS também mais que duplicaram. O número de beneficiários de aposentadorias do INSS, inclusive as rurais, cresceu em “apenas” 35% nesses 10 anos, mas devido ao aumento do salário mínimo as despesas com esses benefícios também vêm crescendo substancialmente. Elas passaram de 6,8% do PIB para 7,4% do PIB devido ao efeito defasado da regra do salário mínimo para 2011-14, o que gerou aumentos expressivos do salário quando o PIB começou a desacelerar, impactando as aposentadorias e outras transferências. A evolução da demografia projeta crescimentos substanciais das despesas do INSS nos próximos anos e décadas, sendo um tema que estará em qualquer pauta fiscal de forma persistente.

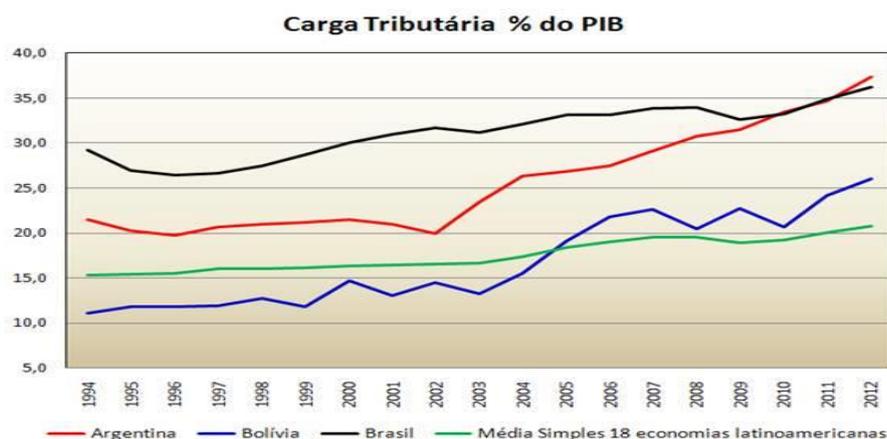
Número de Beneficiários de Programas Sociais do Governo Federal (milhares)

	Seg Desemprego	Abono	Loas	INSS	Bolsa Família
2003	4.994	7.861	1.631	19.155	3.600
2008	6.843	14.852	2.810	22.435	10.600
2012	7.804	21.352	3.683	25.596	13.800
2012/2008	114%	144%	131%	114%	130%
2012/2003	156%	272%	226%	134%	383%
2012/2008 a.a.	3,3%	9,5%	7,0%	3,4%	6,8%

Ainda que se descontem os elementos cíclicos, a trajetória da despesa pública, especialmente quando se consideram os governos subnacionais, não pode ser tratada com complacência. Primeiramente, deve-se considerar que a trajetória da dívida pública bruta indica que a despesa vem crescendo mais rápido do que a receita, não obstante o aumento da carga tributária como proporção do PIB e a relativa moderação da taxa de juros nos últimos dez anos. Segundo, há que se considerar a mudança demográfica inevitável, que é ainda mais grave considerando-se que apesar da população relativamente jovem, o

Brasil é um dos países que mais gasta com aposentadorias no mundo (mais de 10% do PIB). Terceiro, os governos subnacionais, dependentes de transferências constitucionais e do ICMS—alvo de significativa erosão por conta da concorrência por investimentos privados entre as unidades federativas—têm crescentes responsabilidades no que tange à segurança pública e outros serviços públicos básicos, incluindo-se a infraestrutura para a educação secundária. A moderação da atual dinâmica do gasto—em particular transferências e subsídios, inclusive a empresas—não é uma tarefa simples, mas será essencial para aumentar a taxa de crescimento sustentável da economia e evitar a asfixia tributária. Essa pressão aponta para a importância de se revitalizar o processo orçamentário como local de explicitação de escolhas—com clara definição das fontes de receitas para novas propostas de gasto, ou compensações através de cortes de outras despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal já proporciona mecanismos para tanto, que podem ser usados de forma mais ampla e, nas instâncias que se mostrarem necessárias, serem ampliados com vistas a manter-se a solvência pública sem aumentos da carga tributária.

A carga tributária do Brasil, que se aproxima de 40% do PIB, está entre as mais altas nos países em desenvolvimento. Com isso, ela é um elemento contra a nossa capacidade de concorrer com outros países em desenvolvimento—e mesmo com países desenvolvidos. De fato a carga tributária brasileira já está em nível próximo ao dos países desenvolvidos da Europa Ocidental, onde o estado de bem estar social teve maior expressão, e é bem mais alta do que em vários países desenvolvidos, especialmente Japão e os países de tradição anglo saxã. Nesses países, parte importante do sistema previdenciário tem financiamento privado, ao invés do sistema de repartição (INSS) vigente no Brasil e na maioria dos países europeus, o que alivia a responsabilidade do governo. Por outro lado, observa-se que o fenômeno de aumento de carga tributária concomitante com o aumento de despesas de transferência tem ocorrido em alguns dos nossos vizinhos menos alinhados com a economia de mercado.



Fonte: OECD em Montero 2014

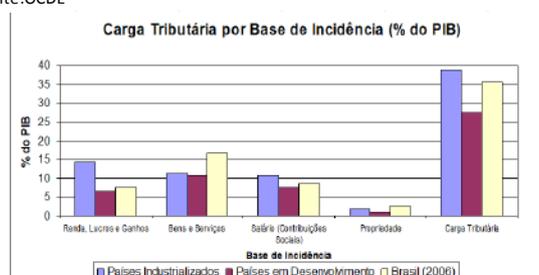
O alto nível da carga tributária brasileira se traduz em grande peso dos impostos sobre o consumo. A maior incidência dos tributos no Brasil se dá sobre a cesta de consumo, onerada tanto pelos impostos federais quanto estaduais e municipais (ICMS, IPI, ISS e PIS-COFINS). Essa incidência é muito maior do que na maioria dos países, inclusive desenvolvidos, e tem efeitos negativos sobre a distribuição de renda. O efeito distributivo da tributação sobre o consumo—ainda que contrabalanceado pelas transferências públicas—não pode ser desconsiderado e indica seus limites. Esses limites são ainda mais fortes porque por razões de facilidade de arrecadação, os tributos sobre consumo estão concentrados na comunicação e energia, o que tem importante efeito distorcivo. Além disso, como o ICMS é a

base da receita dos Estados, a guerra fiscal tem causado grandes distorções alocativas e a atrofia de inúmeras atividades, prejudicando a diversificação da economia e a balança comercial (o Brasil exporta matéria prima in natura porque frequentemente seu beneficiamento gera impostos que não são devolvidos no momento da exportação).

Composicao da Arrecadacao (% do total)

	Consumo	Renda	Contrib sociais	Propriedade	Outros
Brasil	44	21	26	6	3
Franca	25	22	38	9	6
EUA	18	44	23	12	3
Argentina	52	16	21	9	2

Fonte:OCDE



A alternativa de aumentar a tributação sobre a renda e a poupança tem inconvenientes.

Além de dificuldades práticas relacionadas ao fato de que apenas 25% da população estarem sujeitas ao pagamento de imposto de renda, o aumento da tributação sobre a renda do trabalho tem a tendência de trazer desincentivos à atividade econômica. Assinale-se, ainda, que a tentativa de tributar os profissionais liberais que atuam como empresas individuais fracassou com grande alarde em 2005. Por seu lado, a tributação de ganhos de capital e da poupança, em um país onde essa já é baixa, tende a desestimular o investimento e a queda persistente da taxa de juros.

A alta carga tributária leva também a uma grande quantidade de obrigações acessórias para garantirem a arrecadação, prejudicando a competitividade do país.

Essas obrigações oneram a economia, colocando o Brasil, segundo algumas estatísticas, como o país em que as empresas mais gastam tempo atendendo os requisitos para pagar seus impostos, 2600 horas ao ano, ou 10 vezes mais do que a maioria dos países relevantes (i.e., 1000% da mediana em amostras como as publicadas por consultorias internacionais). A revisão das exigências do imposto de renda-CSLL sobre o lucro real deve ser acompanhada pela reforma e unificação do ICMS. A harmonização do ICMS reduziria enormemente o ônus sobre as empresas, e pode ser alcançada se houver liderança do governo. De fato, o tema, apesar de espinhoso, avançou nos últimos 15 anos, especialmente porque a tentativa de utilizar benefícios fiscais a níveis estaduais esgotou-se, implicando que a atual sistemática de uma alta alíquota na origem tornou-se muito menos interessante com alternativas a políticas federais de desenvolvimento. Infelizmente perdeu-se uma grande oportunidade no atual governo para avançar nessa negociação utilizando o fato de que se discutia ao mesmo tempo o uso das receitas de royalties de petróleo e daquelas compartilhadas pelo governo federal (Fundo de Participação dos Estados), e da disponibilidade dos recursos da chamada "lei Kandir", na medida em que a redução das alíquotas na origem eliminariam a necessidade de compensação aos estados exportadores pelo não ressarcimento dos créditos tributários contra elos antecedentes da cadeia de produção em outros estados. Esse é uma reforma, que pela sua importância, continuará primordial, além de ser viável porque intrinsecamente geradora de valor em prazos relativamente curtos. Esse esforço de simplificação da tributação terá ainda mais sucesso se for acompanhado de parcimônia no uso de instrumentos tributários (desonerações, créditos, etc.) não só para compensar insuficiências

de “políticas de desenvolvimento”, mas especialmente como forma de perseguir objetivos de curto prazo, incluindo o estímulo à demanda interna. De fato, quanto mais excessões se criam, mais complexa se torna a legislação, aumentando também as distorções entre setores e agentes em geral, nem sempre com resultado positivos identificáveis.

Tempo para cumprimento das obrigações tributárias (horas por ano)

	Horas	% Mediana		Horas	% Mediana
Brazil	2600	1156%	Coreia	187	83%
Bolivia	1025	456%	Rep. Checa	413	184%
Argentina	405	180%	Polonia	286	127%
Mexico	334	148%	Italia	269	120%
Peru	293	130%	Alemanha	218	97%
Chile	291	129%	Espanha	167	74%
Colombia	203	90%	Belgica	160	71%
China	318	141%	Franca	132	59%
India	243	108%	Dinamarca	130	58%
Africa do Sul	200	89%	Australia	105	47%
Russia	177	79%	Nova Zelandia	152	68%
Israel	235	104%	USA	175	78%
Turquia	226	100%	Canada	131	58%

Fonte: Paying Taxes 2014 -- The global picture in 189 countries - PWC-World Bank

Em suma, a situação fiscal exige novas estratégias para compatibilizar uma dinâmica benigna da dívida pública com a moderação da carga tributária e a complexidade que ela trás. A pressão sobre a arrecadação, com suas consequências negativas para o crescimento, e as vantagens de se estabelecer uma perspectiva de queda para a dívida pública como proporção do PIB indicam os limites que a despesa pública poderá ter à frente. **Explicitar uma trajetória, especialmente para o gasto corrente, tem, portanto méritos.** Ainda que essa explicitação tenha sido rejeitada na década passada, pela avaliação dentro do governo de envolver uma abordagem tosca, ela teria, no mínimo, valor indicativo importante e poderia ser uma peça crucial para que o foco do governo e de suas agências possa passar do aumento continuado da carga tributária—isto é da arrecadação—para uma tributação mais voltada para objetivos de crescimento econômico e equidade. A moderação na despesa, necessária para dar credibilidade a qualquer trajetória indicada, exigirá um tremendo esforço também para tornar o gasto mais eficiente, de forma a se alcançarem os objetivos desejados de crescimento e proteção social de forma sustentável. Será indispensável e urgente focar, assim, na qualidade e efetividade do gasto público. A medida da efetividade e eficiência deve cobrir todos os programas de governo. Uma regra poucas vezes utilizadas na análise das políticas públicas é a de medir não só o que foi alcançado com determinado programa, mas também o que foi sacrificado para financiá-lo. Esse sacrifício inclui não só outros programas com tanto ou mais mérito, mas o que deixou de ser feito pelo setor privado, por exemplo porque os impostos ou a burocracia que não foi combatida tornaram inviável atividades que poderiam ter impacto positivo na geração e difusão da riqueza nacional. Essa agenda é o desenvolvimento natural, mas indispensável, para a plena realização dos objetivos e princípios da Responsabilidade Fiscal, que mostraram seu valor última década e meia.

A nova fronteira fiscal: a qualidade e monitoramento do gasto público

A qualidade do gasto nas chamadas “ações finalísticas da União”, isto é, nos serviços oferecidos à sociedade ainda é um desafio, cujo enfrentamento ajudaria a aumentar a confiança dos investidores e eleitores. Vencer esse desafio ajudaria o país crescer de maneira equilibrada e, dada a mesma carga fiscal (ou sua redução, aumentando a renda disponível do setor privado), proporcionar mais recursos para o investimento público. Suas implicações para o efetivo exercício da cidadania também são extensas. Na área da saúde, por exemplo, apesar da expansão dos planos privados ter diminuído a pressão sobre o sistema público, são poucas as notícias de melhora significativa e sustentada de indicadores de qualidade e resultado.¹² Fica a sociedade, portanto, em dúvida sobre a efetividade da obrigação constitucional de dispêndio com essas ações, e a justificativa para a rigidez que ela traz para o orçamento em todas as esferas de governo. Em muitos outros setores, a elaboração e divulgação de indicadores de resultados das políticas públicas, inclusive de transferência de renda, também ainda são inadequadas.

Além disso, apesar do sucesso dos planos plurianuais – PPAs em disciplinar a política fiscal, o investimento público ainda carece de melhor planejamento e priorização, que facilite sua execução e a análise de seus resultados. Apesar de alguns projetos anunciados recentemente responderem a demandas estabelecidas há décadas, uma série de decisões não são óbvias: porque criar um terminal de minério em Ilhéus ao invés de concentrar o fluxo ferroviário para a baía de Todos os Santos, que já tem uma infra-estrutura e está no mesmo estado? Porque asfaltar a BR 163 até Santarém ao invés de direcionar o fluxo de soja para a ferrovia Norte Sul, onde a mata está menos preservada e já foram investidos bilhões, especialmente se parte do fluxo sair pelo Pará? Como essas, há inúmeras questões, inclusive qual a prioridade para licitação e entre os 20 trechos selecionados em 2012, e a política de preço do futuro uso dessa malha e todo o modelo da malha ferroviária. Tem havido pouca discussão sobre esses temas, não obstante seus impactos sobre investidores, contribuintes e a sociedade em geral.

A informação e meios de monitoramento do PAC pela sociedade precisam melhorar. A envergadura do PAC milita contra a clareza e profundidade das informações divulgadas pelo governo, especialmente porque ele passou a incluir as mais variadas ações, até pelo seu apelo de comunicação social.¹³ Seus balanços oferecem instantâneos do progresso das iniciativas, mas além de cobrir uma grande diversidade de ações, a apresentação mesclada de gastos de estatais, do setor privado, do orçamento da União e do financiamento habitacional cria cifras nem sempre fáceis de interpretar.¹⁴ Em parte por causa disso, essas cifras e os indicadores de conclusão de projetos divulgados, apesar de sua provável relevância como ferramenta de controle para seus operadores, acabam tendo pouco impacto no setor privado, inclusive entre analistas financeiros, falhando em formar expectativas.

A apresentação dos gastos públicos à sociedade também ganharia se fosse dada maior atenção à relação entre custos e benefícios dos projetos e programas. No que tange aos investimentos, não há, por exemplo, ainda análise governamental sistemática dos benefícios trazidos pelos mais de R\$ 30 bilhões aplicados pelo Ministério dos Transportes nos

¹² Não se deve desmerecer o aumento paulatino do número de intervenções complexas na rede do SUS e a expansão do fornecimento de medicamentos, mas há pouca informações sobre melhora dos indicadores de saúde e o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) dá apenas informações do acesso ao sistema.

¹³ O PAC se traduz em múltiplas declinações, com o “PAC da saúde” tendo entre seus objetivos a diversificação da produção farmacêutica no Brasil; recentemente, o IPEA sugeriu que o PAC incluísse ações que promovessem a melhora das condições de trabalho na construção civil.

¹⁴ Por exemplo, <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco> ou <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-5>.

últimos anos em 2011. Apenas, sabe-se que a Confederação Nacional de Transporte — CNT identifica que 37% da malha federal estariam em condições ótimas ou boas em 2012, contra 33,1% em 2009 e 25,8% em 2007 (nas rodovias privatizadas essa proporção se manteve entre 75% e 80% em todo o período). Considerações análogas sobre o uso dos empréstimos e recursos do OGU para o saneamento e outros investimentos públicos indicam a necessidade de se priorizar a medição da qualidade e efetividade do gasto, como vem sendo sugerido pela OCDE há quase dez anos.¹⁵ A divulgação dessas métricas pode ser poderoso instrumento na formação de expectativa dos investidores nessas e em outras áreas, assim como hoje a divulgação de indicadores de qualidade sobre o resultado fiscal e a inflação facilitam a tomada de decisão no setor privado.

Novos mecanismos e sistemas de TI para monitorar e avaliar o gasto público ajudariam a melhorar a alocação de recursos e salvaguardar a integridade na administração pública, aumentando a confiança dos investidores. Recentemente, a OCDE sugeriu quatro ações relativas à integridade da administração pública, com potencial positivo na avaliação do ambiente de negócios no Brasil: integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial dos órgãos; garantir maior capacidade para que as instituições de fomento à integridade desempenhem suas funções; aprimorar os esforços de avaliação das medidas de apoio à integridade; e desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.¹⁶ Tais ações certamente responderiam aos desejos de boa parte dos eleitores e empresários, indo bem além de medidas pontuais para modificar práticas identificadas como problemáticas no setor público. Uma iniciativa dessas para dar certo teria que estar no núcleo da estratégia do governo, permitindo que ele se dotasse de sistemas de controle informático que acompanhem e avaliem os gastos da sua concepção à sua conclusão, identificando responsáveis e objetivos a cada etapa. A passagem do atual sistema chave do governo, focado essencialmente de controle financeiro, o SIAFI, para uma ferramenta tipo **ERP** (*enterprise resource planning*) com controle gerencial das ações do seu começo até a medição de resultados, seria um projeto ambicioso, mas que poderia reduzir o desperdício e desvios de recursos, proporcionando valiosos indicativos de qualidade e efetividade do gasto. Sistemas assim, bem além daqueles usados pelo PAC atualmente, podem também liberar recursos humanos de auditoria para focar na avaliação da qualidade do gasto, ao invés de na simples verificação de conformidade das ações, que passaria a ser controlada a cada etapa do projeto, ao invés de ex-post. Este tipo de infra-estrutura, clareza no objetivo final do gasto, e um foco maior na análise sistemática dos resultados das políticas públicas permitiriam também reformar o processo orçamentário nos moldes de alguns países europeus, onde os recursos para as ações estão muito mais ligados, e podem até ser remanejados, em função não só da eficiência na provisão dos bens e serviços pelo ente público, mas também da efetividade dessa provisão e do uso de recursos no alcance dos objetivos finais dessas políticas.

Iniciativas de melhora da qualidade do gasto federal poderiam se valer ainda da experiência de gestão pública acumulada pelos governos estaduais nos últimos anos. A ênfase na qualidade da gestão marcou diversas administrações estaduais a partir do final dos anos 1990, primeiro em São Paulo e depois na Região Sudeste, alcançando o Nordeste (Sergipe, Pernambuco) e Norte (Amazonas) com variado, mas sempre significativo grau de sucesso. Uma abordagem que estimule a emulação das melhores práticas desenvolvidas nos Estados pode ajudar o governo federal a melhorar seu desempenho em muitas áreas,

¹⁵ Blöndal et al., 2003 *Budgeting in Brazil*, in OECD Journal of Budgeting, Vol. 3, N.1 é um dos primeiros exemplos, confirmado por avaliações sucessivas da OCDE.

¹⁶ OCDE, *Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: a gestão de riscos para uma administração pública mais transparente e ética*, 2011;

reforçar o pacto federativo e estimular a competição construtiva entre Estados.¹⁷ Essa abertura já é presente, por exemplo, no princípio na Lei das PPP, que reconhece o valor de projetos oferecidos pelo setor privado, aproveitando de maneira institucional seu conhecimento e sensibilidade.

A apresetação da estratégia do governo e sua inserção em um quadro de equilíbrio fiscal é particularmente importante quando se verifica a certa proliferação de programas tópicos. Na democracia, ao contrário de regimes autoritários, há uma discussão das consequencia das iniciativas públicas, ao invés de apenas a publicidade dos objetivos do governo que possam ter motivado tal ou qual programa. Essa discussão tem que ser lastreada em avaliações técnicas, de preferência independentes, tanto da relação entre despesa e resultados, quanto do vulto dessas despesas. A ausência desse diálogo aliena investidores e cidadãos de modo geral, mesmo que os beneficiários imediatos ou potenciais acomodem-se em um primeiro momento. A confusão e retração dos agentes econômicos, assim como os custos para a sociedade daí decorrentes, aumentam quando o governo se sente compelido à coerção, na medida em que os objetivos anunciados se tornam paulatinamente mais difíceis de serem alcançados. Essa destruição de valor é exacerbada quando as iniciativas do governo tendem a atacar sintomas ao invés de causas, criando novas distorções econômicas que vão se agravando e distanciando os resultados dos objetivos.

Sumário da análise e propostas

A deficiência de investimentos tem causas fiscais, inclusive via pressão dos juros. A responsabilidade fiscal continua, portanto, essencial para o crescimento econômico do Brasil e seria fortalecida pela enunciação clara da estratégia econômica do governo que evite surpresas e desconfianças, indispensável para não alienar investidores, contribuintes e cidadãos. **A adoção de uma meta para a trajetória da dívida bruta do setor público** como proporção do PIB, que servisse para a derivação explícita das metas fiscais, inclusive de superávit primário, mas podendo incluir uma trajetória para o gasto público, notadamente o corrente, seria um primeiro passo nessa direção, fortalecendo as relações com o setor produtivo.

O crescimento histórico da despesa obrigatória e da carga fiscal tem fortes implicações para o desenvolvimento, não obstante os ganhos em equidade e capacidade de acumulação de capital humano que parte do gasto social proporciona. O custo do cumprimento das obrigações tributárias no Brasil parece desproporcionalmente pesado para empresas. Altas alíquotas, artifícios para proteger a arrecadação, e a “guerra fiscal” distorcem os incentivos econômicos, mas serão difíceis de serem mitigados enquanto a dinâmica do gasto for de crescimento acentuado. Metas para a dívida pública, com maior disciplina no gasto público e menor pressão na arrecadação, permitiriam o governo focar em **diminuir o ônus da complexidade das regras tributárias**. Uma trajetória, ainda que indicativa, do gasto corrente, que estimule sua priorização, também seria uma forma de sinalizar essa disciplina.

A sustentabilidade do gasto público exige melhora na formulação, implementação, monitoramento, e avaliação dos resultados desse gasto. Para isso, devem-se implementar programas de medição de resultados e custos, como o PPI adotado em 2005, e complementar o SIAFI com um sistema de informação para gestão que acompanhe o gasto desde sua origem, explicitando seus objetivos, interações e agentes responsáveis (como nos

¹⁷ Na Saúde, a União aproveitou o modelo das Unidades de Pronto Atendimento-UPA desenvolvido no RJ, mas os exemplos desse tipo são poucos.

ERP-entreprise resource planning-sistemas integrados de gestão nas empresas). Essa estrutura incorpora ainda de maneira integral a verificação da conformidade legal, durante a execução do gasto, reduzindo o custo de implementação e monitoramento deste, e permitindo que a auditoria pública foque mais na efetividade das ações. Acompanhada de maior atenção à análise das políticas públicas, traria ainda ganhos de eficiência ao dispêndio direto e transferências.

O governo federal deve aumentar a qualidade técnica e profundidade da divulgação do gasto nos principais programas (e.g., PAC), facilitando a análise de políticas públicas, com efeitos positivos sobre as expectativas de investidores, semelhantes àqueles da divulgação de indicadores macroeconômicos sobre o mercado financeiro. Estados podem servir de exemplo.

O governo federal deveria usar de maneira mais expressiva as **experiências de gestão desenvolvidas por diversos Estados** nos últimos anos. Além de enriquecer seu repertório em áreas como saúde e educação, a União fortaleceria o pacto federativo.

A participação do setor privado no investimento de infra-estrutura continua sendo uma forma de aliviar a pressão fiscal e acelerar a conclusão de projetos. O sucesso dessa estratégia depende não só da sinalização das expectativas de lucro, **mas de regras de repartição de risco com o setor privado**. Sendo adequadas, elas podem evitar garantias excessivas do governo e **alavancar o poder transformador do mercado de capitais**, inclusive pela expansão do mercado de instrumentos de renda fixa emitidos pelo setor privado. Com isso, se poderá fruir mais dos benefícios de uma queda dos juros decorrente da melhora fiscal.

Uma estratégia para encapsular ações como as alinhavadas acima poderia incluir ainda uma **reavaliação do interesse do Brasil se tornar membro pleno da OCDE**, em condições adequadas ao país. Tal orientação poderia abrir novos reservatórios de poupança de longo prazo e custos reduzidos, facilitando a gestão fiscal e o investimento privado.

Propostas para melhorar a qualidade do sistema tributário

Bernard Appy

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a péssima qualidade dos impostos e contribuições cobrados da população e das empresas. Por conta destes defeitos, a estrutura tributária brasileira induz a uma organização ineficiente da economia, prejudica os investimentos e as exportações e tributa desigualmente os iguais, seja do ponto de vista vertical (pois contribuintes com a mesma renda são tratados diferentemente dependendo de sua forma de constituição), seja do ponto de vista horizontal (na medida em que se estabelecem tratamentos tributários distintos entre diferentes setores de atividade).

Adicionalmente, a complexidade do sistema tributário brasileiro é tamanha que gera um enorme custo de compliance para as empresas, além de dar margem a divergências expressivas de interpretação entre os contribuintes e o Fisco, as quais se refletem em um contencioso de grandes proporções, que, além de ser custoso, cria uma situação de elevada insegurança jurídica para os investidores. Por conta da complexidade da legislação tributária é virtualmente impossível para os consumidores saberem quanto estão pagando de tributos sobre os bens e serviços que adquirem. Esta falta de transparência dificulta o debate democrático sobre o quanto a população está disposta a pagar para o financiamento dos serviços públicos.

Neste contexto, é essencial fazer mudanças profundas na estrutura tributária brasileira. Estas mudanças devem ter como objetivo um sistema tributário que seja mais simples, mais equânime e mais transparente, favorecendo o crescimento e, na medida do possível, uma melhor distribuição de renda.

Embora uma reforma completa do sistema tributário brasileiro seja necessária, esta pode ser realizada em diversas etapas. O essencial é que todas as mudanças sejam feitas tendo objetivos claramente definidos. Em particular, é importante evitar que as mudanças na estrutura tributária sejam utilizadas como instrumento para resolver problemas conjunturais, pois alterações precipitadas no sistema tributário tendem a agravar ainda mais as distorções atualmente existentes.

Nos tópicos a seguir apresentam-se algumas sugestões de aprimoramento do sistema tributário brasileiro que contribuiriam para superar as distorções apontadas acima. Trata-se de uma agenda ampla, da qual foram selecionados três tópicos, que são detalhados a seguir: a) tributos sobre bens e serviços; b) tributação de micro e pequenas empresas; e c) redução do contencioso tributário.

Tributos sobre bens e serviços

A literatura internacional recomenda que a tributação dos bens e serviços seja feita através de um único tributo incidente sobre uma base ampla em termos de setores e categorias de contribuintes, de preferência um imposto sobre o valor agregado (IVA). No Brasil há quatro tributos que incidem sobre bens e serviços (ICMS, IPI, ISS e PIS/Cofins), nenhum deles alcançando todos os setores e todas as categorias de contribuintes (como pessoas jurídicas e físicas).

Todos estes quatro tributos apresentam sérias deficiências, que induzem a uma organização ineficiente da estrutura produtiva, além de gerar elevados contenciosos. A seguir apresentam-se algumas sugestões de aperfeiçoamento da estrutura destes quatro tributos. Algumas são de natureza geral, aplicando-se a mais de um tributo, e outras são específicas. De modo

geral, as sugestões apresentadas têm como referência as melhores práticas internacionais na estruturação de IVAs.

a) Adotar um regime que permita a ampla apropriação de créditos tributários. Atualmente as legislações do PIS/Cofins, do ICMS e do IPI estabelecem grandes restrições à apropriação de créditos sobre os insumos utilizados na produção. Estas restrições fazem com que estes tributos tenham uma incidência cumulativa ao longo da cadeia produtiva, estimulando a verticalização artificial da produção, dificultando a desoneração adequada das exportações e dos investimentos e dando margem a um grande litígio tributário. A sugestão é que todos os insumos utilizados nas atividades principais e suplementares das empresas deem direito a crédito, a exemplo do padrão que já é adotado pela maioria dos países que possuem um IVA.

b) Garantir o ressarcimento tempestivo dos créditos acumulados na aquisição de insumos. Mesmo no caso dos créditos que são permitidos pela legislação, as empresas que não têm débitos suficientes (como é o caso das empresas exportadoras) enfrentam grande dificuldade em recuperar créditos acumulados de PIS/Cofins e ICMS. Esta resistência dos Fiscos ao ressarcimento do crédito – justificada com base no temor de fraudes – não tem mais justificativa em um sistema em que todas as transações relevantes são amparadas por notas fiscais eletrônicas e registradas em sistemas digitais de escrituração fiscal.

c) Adotar um único regime de incidência não cumulativo para o PIS/Cofins. A convivência de dois regimes de incidência de PIS/Cofins – cumulativo e não cumulativo – gera uma série de distorções alocativas. Neste contexto, sugere-se transitar para um único regime não cumulativo, com poucas alíquotas (no máximo três). Sugere-se também que a transição seja longa para permitir que as empresas atualmente no regime cumulativo se adaptem ao novo sistema.

d) Disciplinar o fim da guerra fiscal do ICMS. A guerra fiscal, caracterizada pela concessão de benefícios fiscais ilegais pelos estados, vem se tornando um instrumento cada vez menos eficaz de desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que vem gerando grande insegurança jurídica para os investidores. Para superar esta situação, é preciso simultaneamente reduzir as alíquotas interestaduais do ICMS e convalidar os benefícios existentes de forma transparente. Nos últimos anos houve um importante avanço na compreensão da necessidade destas mudanças, que hoje contam com o apoio da grande maioria dos Estados da Federação.

e) Num horizonte de longo prazo, buscar criar condições para reduzir o número de tributos incidentes sobre bens e serviços e harmonizar a legislação destes tributos. Idealmente, o IPI (que é um imposto incompatível com a moderna tributação do valor agregado) deveria ser extinto e o ISS incorporado ao ICMS, preservando-se, via transferências, as receitas dos municípios. Adicionalmente dever-se-ia buscar a harmonização da legislação do ICMS com a do PIS/Cofins. Estas mudanças são politicamente complexas, mas é preciso, no mínimo, iniciar uma discussão sobre seus custos e benefícios.

Tributação de micro e pequenas empresas

Uma das reações à elevada carga tributária no Brasil foi a criação de regimes diferenciados de tributação para micro e pequenas empresas (MPEs). Embora uma menor tributação das empresas de menor porte seja necessária – inclusive porque estas estão mais sujeitas à concorrência de empreendimentos informais –, o modelo adotado no Brasil para desonerar as MPEs gera sérias distorções e dificulta o crescimento das empresas.

Há hoje no Brasil uma multiplicidade de regimes tributários. Além do regime normal de lucro real (adotado pelas grandes empresas) há o regime de lucro presumido (para empresas com receita anual até R\$ 72 milhões), o SIMPLES (receita até R\$ 3,6 milhões), no qual há seis tabelas diferentes e pelo menos três regimes tributários distintos, e o regime de microempreendedor individual (MEI – receita até R\$ 60 mil/ano).

Um problema decorrente desta multiplicidade de regimes é que eles não conversam entre si nem com a tributação das pessoas físicas. Quando uma empresa começa a crescer, o custo de migrar para outro regime pode ser muito elevado, o que gera um forte incentivo à fragmentação artificial das empresas. Outro problema é a concessão arbitrária de tratamentos setoriais distintos, usualmente beneficiando setores com maior capacidade de mobilização política.

Por fim, e principalmente, a diferenciação de regimes tributários no Brasil conspira contra o emprego formal, principalmente o emprego formal em empresas de maior porte, pois a carga tributária incidente sobre o trabalho dos sócios das empresas é muito inferior à incidente sobre a remuneração dos empregados.

A consequência destas distorções é um sistema tributário que dificulta o crescimento das empresas de menor porte e induz a uma organização claramente ineficiente da atividade produtiva.

É muito difícil, no entanto, promover mudanças significativas destes regimes de tributação em um prazo muito curto. Neste contexto, a sugestão é que se defina uma meta de longo prazo para a convergência dos distintos regimes de tributação de MPEs, idealmente chegando a um único regime. Esta convergência poderia ser implementada em etapas sucessivas, ao longo de vários anos.

O regime resultante desta convergência deveria, idealmente, ter as seguintes características: a) crescimento suave da carga tributária com o aumento do porte da empresa, evitando-se saltos como ocorre hoje; b) diferenciação da incidência tributária em função da renda gerada e não da receita como ocorre atualmente; e c) redução da carga tributária para empresas que geram mais empregos formais.

Redução do contencioso tributário

Como explicado no início deste texto, a complexidade do sistema tributário brasileiro contribui para um elevado grau de litígio entre os contribuintes e o Fisco. Embora a simplificação do sistema tributário certamente contribua para reduzir o nível de litígio sobre matérias tributárias, sugere-se que, adicionalmente, seja criada uma agenda de trabalho específica com o objetivo de reduzir o contencioso tributário no Brasil.

Esta agenda, a ser discutida entre o Governo e as empresas, deveria considerar propostas que contribuam para reduzir o grau de divergência de interpretação sobre matérias tributárias, bem como para agilizar a tramitação de litígios na esfera administrativa e, eventualmente, viabilizar a transação e a conciliação na esfera judicial ou administrativa entre o Fisco e os contribuintes. Idealmente deveria se reduzir o grau de detalhamento de matérias tributárias na Constituição Federal, pois o excessivo detalhamento destas matérias na Constituição dá margem a uma série de questionamentos sobre matérias tributárias cuja interpretação deveria ser pacífica.

Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade

Aurélio Bicalho e Ilan Goldfajn

1. Introdução

No passado recente a economia brasileira passou por um período de elevado crescimento econômico que absorveu o excesso de mão de obra existente. Nesse período, o uso do fator trabalho contribuiu de forma relevante para o crescimento econômico. Além disso, o aumento do emprego foi fator de suma importância para a melhoria da renda nas camadas mais baixas da distribuição e para os avanços sociais.

Para frente, devido às mudanças demográficas, a contribuição do capital humano para o crescimento da economia deverá ser menor.

Nos últimos tempos, houve crescimento muito baixo da produtividade, fato que se mantido por um período prolongado traz desequilíbrios. A perda de competitividade da economia brasileira e a necessidade de ajuste das contas externas trazem desafios futuros importantes.

Nossas estimativas mostram que uma depreciação da taxa de câmbio real leva à redução dos salários reais. As estimativas reforçam a importância dos ganhos de produtividade na solução deste desequilíbrio. Para evitar a perda de renda real no período em que há depreciação da taxa de câmbio para melhorar a competitividade, a produtividade precisa crescer. Um ajuste de forma suave, com medidas que produzam efetivamente ganhos de produtividade, contribuiriam para corrigir desequilíbrios nas contas externas minimizando o impacto no padrão de vida das famílias.

Postergar esse ajuste pode levar a uma correção forte da taxa de câmbio, o que elevaria a inflação, diminuiria o crescimento econômico e causaria uma redução mais intensa e instantânea do poder de compra da população. As consequências seriam negativas para a distribuição de renda e na capacidade de gerar mais avanços sociais no médio prazo.

Portanto, são importantes os desafios no mercado de trabalho. Desafios estes que passam por políticas que suavizem a diminuição da contribuição do trabalho para o crescimento econômico, através de avanço nas regras de imigração, aumento da taxa de participação no mercado de trabalho e redução das ineficiências na economia que travam o crescimento do emprego e da renda do trabalhador no longo prazo. Políticas que aumentem a produtividade do trabalho são necessárias para acelerar os ganhos de competitividade e suavizar o impacto do ajuste da taxa de câmbio no padrão de vida das famílias.

2. Fatos estilizados da última década

A taxa de desemprego teve uma redução significativa nos últimos anos. Em outubro de 2003, a taxa de desemprego (em 6 regiões metropolitanas medida pela Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE) chegou a 13,2%. A partir deste período, iniciou-se uma trajetória de queda consistente, até alcançar um patamar próximo a 5,0% nos últimos meses de 2013¹⁸. Essa

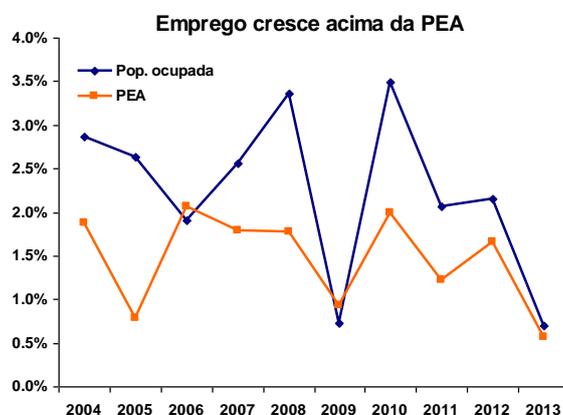
¹⁸ Dados com ajuste sazonal.

queda da taxa de desemprego refletiu um período de crescimento da população ocupada acima do crescimento da força de trabalho (PEA). Entre 2004 e 2013, a população ocupada cresceu, em média, 2,2% ao ano, enquanto a População Economicamente Ativa avançou 1,5% ao ano. Portanto, o crescimento econômico do período absorveu mão de obra a um ritmo superior àquele de entrada de pessoas no mercado de trabalho.

Gráfico 1: Evolução da taxa de desemprego.

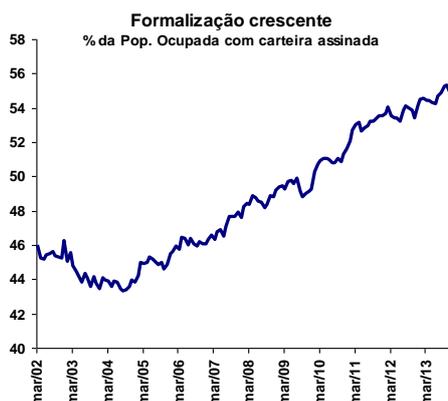


Gráfico 2: Taxa de crescimento da população ocupada e da PEA.



Outra característica marcante desse período de expansão do mercado de trabalho foi o aumento da formalização. A formalização do mercado de trabalho está, em geral, associada à melhoria das condições e da qualidade do emprego. As séries históricas da Pesquisa Mensal do Emprego mostram que, em 2004, 43,7% dos ocupados eram empregados com carteira assinada. Em 2013 essa média foi próxima de 55%.

Gráfico 3: Formalização do mercado de trabalho



O aumento do emprego e da formalização são identificados¹⁹ como fatores de suma importância para os avanços sociais e de melhoria da distribuição de renda dos últimos anos. Portanto, políticas que gerem maior crescimento econômico, emprego e renda no longo prazo devem ser implementadas em detrimento de estímulos apenas de curta duração que causam desequilíbrios que podem colocar em riscos os ganhos de renda dos últimos anos.

A educação também teve papel importante na redução da pobreza e na queda da desigualdade de renda. De fato, os anos de estudos aumentaram. Por exemplo, a proporção da população sem instrução passou de 13% em 2001 para 8% em 2012. Já a proporção da população com mais de 10 anos de estudo subiu de 25% em 2001 para cerca de 40% em 2012.

No entanto, as evidências são de que a qualidade da educação não acompanhou a evolução dos anos de estudos. Em testes internacionais como o PISA (*Programme for International Student Assessment*) da OCDE, o Brasil ocupa posições entre 55^o e 59^o (em leitura, ciências e matemática) entre 65 países avaliados²⁰. Apesar de ter melhorado um pouco o desempenho em relação ao início da década passada, o resultado ainda é bastante inferior ao de seus pares.

Estudos mostram que as habilidades medidas através dos resultados em testes internacionais, ajudam a explicar o baixo crescimento econômico dos países da América Latina, especialmente daqueles com elevados anos de estudos²¹.

3. As limitações para a expansão do emprego e salários continuar forte

A forte expansão do mercado de trabalho na última década foi possível, em grande parte, pela existência de ociosidade de mão de obra. Havia pessoas disponíveis para trabalhar em abundância o que permitiu o emprego crescer a taxas elevadas durante o ciclo recente de expansão econômica. Contudo, com a taxa de desemprego em níveis historicamente baixos, esse processo mostra sinais de esgotamento. De fato, começam a surgir restrições à expansão da economia advindas das condições do mercado de trabalho.

¹⁹ Veja Barros, R., Carvalho, M., Franco, S. e Mendonça, R. (2010) "Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil", Texto para Discussão n. 1460, IPEA., e avaliação da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/05/trabalho-e-o-fator-que-mais-contribuiu-para-a-queda-das-desigualdades>.

²⁰ Dados de 2012.

²¹ Hanushek, E. e Woessmann, L. (2009), "Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle", Working Paper, NBER.

Considerar essas restrições na formulação da política econômica é importante para se evitar que os desequilíbrios produzidos por elas causem, a médio prazo, reversões no crescimento da renda e na melhoria de sua distribuição.

Duas restrições que se destacam são: (i) desaceleração da oferta de trabalho, devido principalmente à demografia e (ii) aumento dos salários reais acima da produtividade e perda de competitividade.

3.1 Desaceleração da oferta de trabalho e fatores demográficos

Nesse período em que a demanda por trabalho cresceu a taxas elevadas, a oferta desacelerou. Nos primeiros 5 anos da última década (2004-2008), a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu 1,7% ao ano, em média, enquanto na última metade da década esse avanço foi de 1,3% ao ano, em média²².

De fato, há uma desaceleração da força de trabalho com origem, em grande parte, nas transformações demográficas. Há uma redução do ritmo de crescimento da população: de 1,2% ao ano (2004-2008) para 1,0% ao ano (2009-2013). Mas há uma desaceleração ainda mais rápida na faixa etária de 20 a 59 anos, grupo que forma grande parte da força de trabalho. Nesse grupo, a taxa de crescimento passou de 2,0% ao ano (2004-2008), em média, para 1,4% ao ano (2009-2013), na média do período.

As projeções populacionais²³ para os próximos 10 anos trazem desafios para o mercado de trabalho e para o crescimento econômico. A tendência de desaceleração da população de 20 a 59 anos continua. A população está envelhecendo. Na próxima década, o crescimento médio deverá ser de 1,0% ao ano, sendo de 0,7% o ritmo de expansão no final da década. A desaceleração da população nessa faixa etária tem implicações relevantes para o crescimento econômico. Esse grupo é o principal da PEA. Portanto, menor crescimento da população nessa faixa etária significa menor capacidade de expansão da economia no longo prazo.

Além do menor crescimento da força de trabalho, o envelhecimento da população traz outros impactos na economia. Por exemplo, redução da poupança e da produtividade. No ciclo de vida, os mais jovens poupam enquanto os mais velhos despoupam durante o período de aposentadoria. Além disso, a produtividade de trabalhos que exigem força física cai com o envelhecimento da população.

O crescimento da força de trabalho já tem contribuído menos para a expansão do PIB e esse será um desafio ainda maior nos próximos anos. Entre 2004 e 2008 a contribuição da força de trabalho para o crescimento do PIB foi de 1,0 p.p. ao ano, em média²⁴. Essa contribuição passou para cerca de 0,8 p.p. entre 2008 e 2013. Para os próximos anos, dada a dinâmica populacional, essa contribuição deverá cair para próximo de 0,6%. Além disso, tem o efeito do envelhecimento da população sobre a poupança, que pode reduzir a acumulação de capital. A produtividade também tende a ser menor nessa faixa etária. Logo, todos esses elementos em conjunto podem limitar de forma relevante a capacidade de crescimento da economia.

²² Dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE).

²³ Projeções do IBGE.

²⁴ Cálculos a partir de uma função de produção Cobb-Douglas.

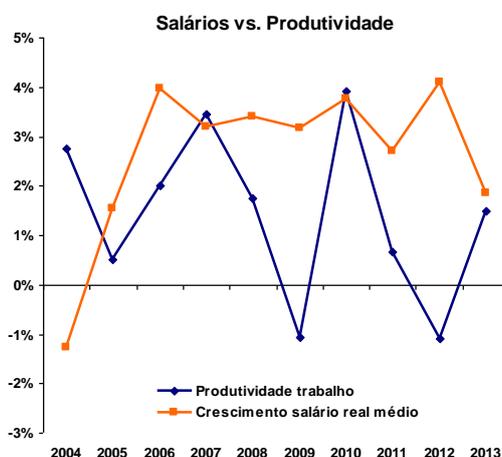
3.2 A perda de competitividade

Outra característica marcante do mercado de trabalho nessa última década foi o vultoso crescimento do salário real médio. A forte expansão do emprego ao mesmo tempo em que a PEA crescia a taxas mais baixas pressionou os salários e custos de produção, especialmente em setores intensivos em mão de obra. Os elevados reajustes do salário mínimo no período também contribuíram para a expansão da renda média do trabalho.

O aumento dos salários reais em períodos de expansão é compatível com o equilíbrio macroeconômico e positivo para melhorar a distribuição de renda, desde que não seja persistentemente acima do crescimento da produtividade do trabalho. Aumento de salário persistentemente acima da produtividade traz desequilíbrios à frente. Esses desequilíbrios, se não combatidos, produzem mais inflação, reduzem o emprego e a renda do trabalho no médio prazo, podendo causar reversões nos avanços sociais das últimas duas décadas.

Entre 2004 e 2013, o salário real médio cresceu 2,6% ao ano, em média. No entanto, o produto por trabalhador²⁵ avançou 1,4% ao ano. Essa diferença entre crescimento dos salários e da produtividade, durante algum tempo, fez parte de uma recuperação dos salários reais após a queda decorrente do choque no câmbio e do aumento da inflação em 2002 e 2003. Porém, esse persistente descolamento entre a taxa de crescimento dos salários e da produtividade, e a apreciação do câmbio, levaram a um aumento significativo do custo unitário do trabalho em dólares e à redução da competitividade da economia brasileira.

Gráfico 5: Comparação do crescimento dos salários com a produtividade.



A perda de competitividade da economia brasileira pode ser vista na comparação com outros países. Entre 2002 e 2012, por exemplo, o custo do trabalho em dólares por hora trabalhada na indústria subiu 263% no Brasil, enquanto que na Coreia do Sul o aumento foi de 102% e no México de 14%²⁶. Esse resultado não seria um problema se a produtividade tivesse crescido significativamente mais no Brasil neste período. No entanto, para a economia como um todo, os indicadores de produto por hora trabalhada mostram um aumento acumulado de 11% no Brasil, de 53,6% na Coreia do Sul e de 9,6%²⁷ no México. Portanto, os salários em dólares por hora trabalhada na indústria provavelmente cresceram significativamente mais do

²⁵ Uma melhor medida seria o produto por horas trabalhadas.

²⁶ Dados do BLS.

²⁷ Dados do *Conference Board*.

que a produtividade, como os dados para a economia como um todo sugerem. Logo, é bastante evidente a perda de competitividade ocorrida nos últimos anos.

É verdade que parte dessa alta representou uma recuperação da grande redução dos salários em dólares produzida pela depreciação do câmbio, aumento da inflação e recessão econômica entre 2002 e 2003. Mas, à medida que a produtividade não acompanhou o ritmo de aumento dos salários, o Brasil ficou mais caro para se produzir e menos competitivo em relação a alguns de seus competidores no mercado internacional.

Com a perda de competitividade e custos elevados, desequilíbrios macroeconômicos apareceram. A rápida elevação do déficit em transações correntes e a maior pressão inflacionária são alguns exemplos. Além do baixo crescimento econômico.

Esse quadro, portanto, leva à necessidade de ajustes. Uma parte do ajuste passa por uma taxa de câmbio real mais depreciada. O câmbio real mais depreciado reduz nossos salários em dólares, melhorando nossa competitividade, e diminui o preço das nossas exportações no mercado internacional. Porém, não é livre de custos um ajuste da taxa de câmbio real. Existe um *trade-off* entre competitividade e padrão de vida, entre depreciar a taxa de câmbio real e manter os ganhos salariais observados nos últimos anos.

Uma depreciação nominal que eleva preços e salários e, portanto, não resulta em depreciação real, tem pouco efeito sobre os ganhos de comércio de um país. Isso significa que para uma depreciação da taxa de câmbio ter efeitos em melhorar a competitividade, os salários não podem subir o suficiente para compensar as perdas de poder de compra gerada pela alta dos preços dos bens comercializáveis²⁸.

Para testar a existência do *trade-off* entre a depreciação do câmbio e os ganhos reais de salários, estimamos a seguinte equação relacionando o salário real médio com a taxa de câmbio real e com alguma medida de produtividade do trabalho:

$$W = a + bE + cG + resid.$$

Na equação acima, W é o salário real médio, E a taxa de câmbio real (aumento significa apreciação do câmbio) e G a produtividade do trabalho. Os coeficientes do modelo são a , b e c , que vão ser estimados a partir dos dados disponíveis. Pela teoria, espera-se $b, c > 0$.

Nessa estimativa, utilizamos dados de série de tempo trimestrais de 1991 a 2013 apenas para a economia brasileira²⁹. Uma outra estimativa foi feita com dados em painel de salário real, produtividade e taxa de câmbio real para 31 países, no período de 1997 a 2012. Como mostram os resultados das estimativas na tabela a seguir, tanto no modelo em série de tempo quanto no modelo em painel, há evidências de que depreciações (apreciações) da taxa de câmbio reduzem (aumentam) o salário real médio assim como ganhos de produtividade elevam os salários médios³⁰.

²⁸ Collins, S. e Park, W. (1989), "Exchange Rates, Wages, and Productivity", NBER. Volume Title: Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 3: Country Studies - Indonesia, Korea, Philippines, Turkey

²⁹ Os dados de salário real médio são da PME/IBGE e utilizam informações da PME nova e antiga. Os dados de taxa de câmbio real efetiva têm como fonte o Banco Central do Brasil. O dado de produtividade é um cálculo de produto por trabalhador a partir da razão do PIB com a população ocupada estimada a partir da PME nova e antiga. Os dados foram dessazonalizados.

³⁰ No painel, os dados de salários reais utilizados nas estimativas são do BLS - *hourly compensation costs in manufacturing*. Esses dados incluem as despesas com salários, seguridade social e impostos. Os dados são em moeda corrente do país e foram deflacionados pelo IPC de cada país (dados do FMI). Os dados de taxa de câmbio real efetiva estão disponíveis no link: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/716-real-effective-exchange-rates-for-178-countries-a-new-database/>. Utilizamos como medida de produtividade os dados de

Tabela 1: Estimativa em série de tempo e painel

Método:	OLS	OLS	OLS
Amostra:	1991:1 2013:4	1991:2 2013:4	1998-2012
Períodos:			15
Cross-sections:			31
Observações:	92	91	465
Variable dependente:	LOG(SALARIO_REAL)	DLOG(SALARIO_REAL)	DLOG(SALARIO_REAL)
		Coeficiente	
C	1.20 (0.78)	0.00 (1.08)	0.01 (6.89)*
LOG(CAMBIO_REAL)	0.27 (3.01)*		
LOG(PRODUTIVIDADE)	0.81 (2.67)*		
DLOG(CAMBIO_REAL)		0.12 (2.53)**	0.09 (4.16)*
DLOG(PRODUTIVIDADE)		0.14 (0.53)**	0.14 (2.35)**
Especificação dos efeitos			
			Cross-section fixed (dummy variables)
R ² -ajustado	0.42	0.09	0.08

() Estatística-t; Nos modelos de série de tempo as estimativas são robustas a autocorrelação serial (utilizou-se a matriz de covariância de Newey-West
*1% de significância, **5%, ***10%

Para evitar a queda dos salários reais a produtividade precisa crescer mais. Esse é o principal mecanismo para neutralizar o efeito desse ajuste no poder de compra das famílias e acelerar os ganhos de competitividade. Ganhos de produtividade não só elevariam a competitividade, como aumentariam a taxa de crescimento do produto, corrigindo os desequilíbrios gerados pela perda de competitividade dos últimos anos sem impor grandes custos à sociedade. A Coréia do Sul conseguiu entre 1982 e 1986 depreciar a taxa de câmbio e ao mesmo tempo sustentar ganhos elevados de salários reais. Isso só foi possível com ganhos elevados de produtividade.

4. Medidas para elevar a contribuição do trabalho ao crescimento econômico e melhorar a competitividade

Os dados mostram que há desafios para a economia brasileira. A contribuição da mão de obra para o crescimento está em declínio e esse processo continuará nos próximos anos.

O envelhecimento da população terá outras implicações, como a redução da poupança e a diminuição da produtividade. Logo, esses desafios precisam ser enfrentados para que se evite redução adicional do crescimento econômico no longo prazo, com consequências negativas sobre o emprego, a renda e as melhorias sociais

Para sustentar taxas mais altas de crescimento econômico em um ambiente de declínio da população economicamente ativa, e endereçar os problemas de competitividade, algumas medidas podem ser tomadas, por exemplo:

PIB por hora trabalhada calculado pelo *The Conference Board* e disponível no link: <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

4.1. Políticas de estímulos à imigração.

Políticas que facilitem a imigração de mão de obra qualificada contribuiriam para aumentar a oferta de trabalho e teriam impactos positivos na produtividade. Há evidências de que o Brasil é um país com elevado grau de burocracia para emitir visto de trabalho. Por exemplo, há informações de que são necessários 52 dias para emissão de visto no Brasil, contra 40 dias no México e 30 na Austrália. No Brasil, em média, são exigidos 19 documentos ao imigrante interessado no visto. No Chile e na Austrália são 13 documentos, e no México 8³¹.

Houve algum avanço no período recente, com a possibilidade de se iniciar o processo de solicitação de visto através da página eletrônica do Ministério do Trabalho, além de algumas unificações de formulários. Porém, esses avanços são incipientes para tornar esse processo ágil e eficiente.

Portanto, redução da burocracia, exigências de documentos e redução no tempo de emissão do visto estimulariam a imigração, aumentando a força de trabalho. A imigração pode também ter efeito positivo na produtividade ao aumentar a competição no mercado de trabalho e possibilitar a especialização de determinadas funções.

No Brasil, o número de imigrantes diminuiu no passado recente. Enquanto tivemos um mercado de trabalho aquecido, com forte aumento do emprego, o número de imigrantes passou de 683.830 em 2000 para 592.569 em 2010³². Portanto, nesse quesito, fomos na direção oposta do desejável para aumentar a contribuição da mão de obra no crescimento econômico. A participação de imigrantes na população brasileira é de cerca de 0,3%, comparada a cerca de 8% no Reino Unido e ao redor de 13% nos Estados Unidos³³. Esses números ilustram o espaço que temos para a expansão da imigração.

Proposta:

- (i) Reduzir a burocracia alterando e simplificando as normas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Registro Nacional do Estrangeiro (RNE), principalmente reduzindo o número de documentos necessários para o processo de visto de trabalho.

4.2. Aumento da taxa de participação no mercado de trabalho.

Outro caminho para aumentar a oferta de trabalho, pelos menos por alguns anos, é elevar a taxa de participação. A taxa de participação no Brasil é baixa. Medidas que estimulem o retorno de pessoas para a força de trabalho poderiam contribuir para suavizar o declínio da contribuição do trabalho para o crescimento decorrente do menor aumento da população. As mulheres e os mais velhos poderiam ser estimulados a entrar ou a voltar ao mercado de trabalho.

Propostas:

- (i) Flexibilizar a legislação trabalhista de modo a facilitar as contratações em período parcial (*part-time job*);
- (ii) Aumentar o número de creches;

³¹ Dados citados em reportagem da Folha de São Paulo. link: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1280061-brasil-vai-simplificar-visto-de-trabalho-para-estrangeiros.shtml>

³² Os dados são dos Censos Demográficos (IBGE) e consideram os estrangeiros e os naturalizados.

³³ Dados das Nações Unidas (UNdata) e do artigo de Orrenius e Zavadny (2013) "Immigrants in the U.S. Labor Market", Fed Dallas.

4.3. Aumento da produtividade do trabalho.

Medidas que aumentem a produtividade do trabalhador são fundamentais para que a economia passe a crescer a um ritmo mais elevado mesmo com o crescimento mais baixo da força de trabalho. Isso também contribuiria para a melhoria da competitividade e para suavizar o impacto da depreciação do câmbio sobre o salário real. Em outras palavras, o aumento da produtividade é fundamental para a manutenção dos ganhos de renda e melhoria de bem estar da população no longo prazo.

Melhoria da educação, principalmente da qualidade da educação e maior alocação de recursos na educação primária teriam efeitos positivos. São crescentes as evidências de que a qualidade é mais importante para explicar a diferença de produtividade entre os países do que os anos de estudo. Além disso, deve-se pensar nas leis trabalhistas sob a ótica da eficiência econômica. Isso ajudaria no aumento da produtividade e no crescimento da renda do trabalho no longo prazo.

Propostas:

- (i) Facilitar o processo de contratação, que poderia aumentar a competição no mercado de trabalho.
- (ii) Alterar a lei trabalhista para que os contratos negociados prevaleçam em relação à legislação, ou seja, ênfase ao negociado em relação ao legislado.
- (iii) Flexibilizar o período de concessão de férias. Permitir maior fracionamento das férias para se adequar aos diferentes tipos de atividades pode levar à alocação mais eficiente das horas trabalhadas.

Governança das Políticas Públicas

Marcos de Barros Lisboa³⁴

1 – Introdução

Há quase vinte anos, Engerman e Sokoloff (1997) argumentaram que o processo de colonização da América Latina estaria na origem da desigualdade e das instituições extrativistas que caracterizam a região. Desde então, diversos trabalhos, sistematizados por Acemoglu e Robinson (2012), têm corroborado essa conjectura. Lisboa e Latif (2013) analisam o caso brasileiro, destacando os aspectos específicos da intervenção do poder público e seus diversos mecanismos de concessão de privilégios.

Em meados do século passado, o projeto nacional-desenvolvimentista expandiu os mecanismos de intervenção do poder público. Esse projeto se caracterizava pela tentativa de coordenação pública das principais decisões privadas de investimento assim como pela escolha de setores estratégicos a serem protegidos. A intervenção pública era mediada por diversas agências, com a concessão de benefícios, incentivos e proteções a grupos selecionados, com frequência pouco transparentes no orçamento, apresentando similaridade com aspectos do processo que a literatura econômica denomina de *rent-seeking*, ou rentismo.

Parte desses instrumentos de rentismo tem origem nas formas usuais de persuasão dos grupos de interesse. Lisboa e Latif (2013) enfatizam, porém, o papel igualmente relevante da ideologia e das opções políticas, que, no caso do projeto nacional-desenvolvimentista, passa pelo desenvolvimento de setores produtivos pouco competitivos ou mesmo até então inexistentes. Isso significa que a política pública pode, inclusive, criar os grupos de interesse, ao invés apenas do caso de rentismo, em que a política é decorrente da pressão dos grupos de interesse. Por essa razão, Lisboa e Latif (2013) utilizam o termo *rentismo institucionalizado*.

A proliferação de instrumentos de rentismo pouco transparentes tem diversas consequências sobre a atividade econômica, como a complexidade das normas e procedimentos, caracterizados pelo grande número de exceções e casos particulares, como nas regras tributárias ou de comércio exterior. Além disso, a proteção a algum grupo específico com frequência significa o prejuízo pouco transparente de outro. Por exemplo, as regras de conteúdo nacional protegem alguns setores, pouco competitivos, implicando aumento de custo para os que estão à frente na cadeia produtiva. A pouca transparência dos mecanismos permite a sobrevivência de empresas ineficientes, afetando negativamente a produtividade da economia. Além disso, o desenvolvimento de grupos de interesse dependentes de benefício público dificulta a retirada posterior dos privilégios, mesmo que as políticas não tenham sido bem sucedidas.

Marcos Mendes (2013) propôs, simultaneamente, uma conjectura complementar sobre a nossa economia política. A elevada desigualdade de renda teria sido a responsável por incentivar a organização de grupos de interesse que se mobilizam para obter tratamento diferenciado por parte do poder público, como subsídios ou menor carga tributária, resultando em uma sociedade caracterizada pela concessão disseminada de privilégios e distorções econômicas.

³⁴ Vice-Presidente do Insper.

A concessão de benefícios setoriais a grupos selecionados, no entanto, pode resultar no prejuízo da maioria em decorrência do seu custo fiscal e das distorções econômicas, resultando em baixo crescimento econômico. As características específicas do nosso processo político permitem a satisfação das demandas localizadas sem a contrapartida da avaliação do seu impacto agregado sobre o bem estar da sociedade. Concede-se no varejo aos grupos específicos, e a conta total dos benefícios distribuídos implica custos difusos sobre o restante da sociedade. A democratização dos privilégios, como denomina Marcos Mendes, teve como contrapartida, nos últimos anos, o baixo crescimento econômico.

Este artigo tem por objetivo propor um conjunto de princípios e reformas com o objetivo de garantir maior transparência e eficiência para a política pública e os seus impactos sociais.

Em primeiro lugar, tratamento similar a grupos economicamente semelhantes. Os incentivos ou desonerações tributárias, e os diversos regimes especiais implicam maior complexidade das regras e obrigações distintas para atividades produtivas equivalentes, distorcendo as decisões privadas de produção e resultando em insegurança jurídica. Além disso, tributos sobre o processo de transformar poupança em investimento têm impacto negativo sobre o crescimento econômico, como a tributação sobre lucros retidos, ao invés dos resultados distribuídos aos acionistas.

Em segundo, privilegiar políticas sociais focalizadas na escolha dos grupos beneficiados, e não no consumo de bens específicos. A política social, a não ser nos casos de políticas universais como educação, deve ser focalizada na transferência de recursos diretamente às famílias a serem protegidas ao invés de discriminar itens específicos. As famílias de baixa renda podem ser homogêneas por serem frágeis, porém são heterogêneas nas suas necessidades específicas. Programas de transferência de renda permitem que as próprias famílias façam a escolha das dificuldades a serem enfrentadas com os recursos públicos transferidos, ao invés de subordinadas a regras gerais que tratem os diferentes como iguais.

Terceiro, benefícios e incentivos podem ser concedidos a grupos selecionados, desde que transparentes no orçamento público e acompanhados de metas claras de desempenho e avaliação dos resultados. Além disso, esses benefícios deveriam ser horizontais, permitindo o acesso a todos os produtores semelhantes, ou por meio de leilões e concorrência que garantissem oportunidades semelhantes a grupos semelhantes. Políticas industriais, ou políticas de desenvolvimento específicas, podem ser adotadas, desde que garantidos os mecanismos apropriados de avaliação e transparência nos processos de deliberação e controle.

Quarto, as políticas públicas devem ser avaliadas independentemente de quem concede o benefício no poder executivo. As informações referentes aos incentivos setoriais concedidos devem ser disponibilizadas de modo a permitir a análise periódica dos resultados por órgãos independentes do gestor público e a deliberação democrática das políticas sobre as que devem ser ampliadas e as que devem ser descontinuadas.

Por fim, os procedimentos e regras dos processos de aprovação e acompanhamento dos investimentos em infraestrutura devem ser reformulados de modo a serem previsíveis, com regras, alçadas e procedimento bem definidos. Com frequência, o debate sobre investimentos em infraestrutura contrapõem grupos com visões distintas sobre a relevância da expansão da sua oferta em contrapartida a temas como a proteção ao meio ambiente ou ao seu impacto sobre minorias.

Esses conflitos devem ser enfrentados com procedimentos bem definidos e critérios transparentes, qualquer que seja o peso relativo a ser concedido a cada uma das opções. Os mandatos das agências devem ser precisamente delimitados, e reduzida a sobreposição de atribuições que hoje caracteriza diversas áreas. As soluções para infraestrutura, e seus diversos impactos e custos de oportunidade, devem ser considerados de forma integrada, permitindo decisões colegiadas e resultando em maior previsibilidade e transparência das decisões de investimento.

Dessa forma, este texto propõe discutir princípios gerais para a governança das políticas públicas, as regras e procedimentos que balizam as deliberações do executivo, e os mecanismos de controle e avaliação de resultados. Nossa tradição normativa enfatiza o controle dos procedimentos adotados, sendo bastante detalhista em muitos casos as etapas a serem observadas, além de abrangente sobre as responsabilidades em caso de descumprimento.

Apesar da minuciosidade da legislações específicas, paradoxalmente, em diversos casos existe omissão legal, e, em outros, sobreposição de normas inconsistentes, prejudicando o ambiente institucional, resultando em insegurança sobre os processos deliberativos, e contencioso judicial.

A parte final deste texto, propõe uma agenda de revisão da governança das políticas públicas: melhor definição das competências das diversas instancias do executivo, como das agencias reguladoras, maior ênfase na gestão e avaliação dos resultados obtidos, com a revisão e ampliação das alçadas colegiadas dos gestores públicos, do que pelo cumprimento de processos, frequentemente ineficientes. Além disso, a ênfase em resultados permitiria simplificar e harmonizar o complexo ambiente institucional que caracteriza a política pública no Brasil.

Ao invés de uma agenda específica sobre qual o conjunto de políticas públicas que deveriam ser adotadas, este texto enfatiza os processos para conduzi-las, avalia-las e reforma-las. Sobretudo, enfatiza a necessidade de maior transparência e avaliação de resultados, com regras para o acesso aos microdados por pesquisadores independentes, fortalecendo o contraditório informado nas deliberações democráticas, e contribuindo para a maior qualidade da política pública.

2 – Justiça Econômica e Incentivos ao Crescimento Econômico

A economia brasileira apresenta uma elevada carga tributária, em comparação com países com renda per capita semelhante, como mostrado na tabela abaixo. O elevado peso dos tributos, no entanto, não é homogêneo sobre os diversos setores. As desonerações decorrentes de regras específicas, apenas de tributos federais, chegam a 5% do PIB, segundo o Tribunal de Contas da União.

Receita tributária total (em% do PIB), 2012

Brasil	37.2
Argentina	40.3
Chile	23.9
China	22.6
Índia	19.1
Israel	38.9
Coreia	23.3
México	23.6
Turquia	34.7
África do Sul	27.9

Fonte: FMI

A complexidade das regras tributárias, documentada por Afonso, Soares e Castro (2013), resulta em obrigações distintas para empresas com faturamento semelhante e discriminam tributos para produtos parecidos, como no caso recente da desoneração da folha de pagamentos. Essa complexidade tem igualmente impacto sobre a gestão das empresas, além de adicionar insegurança jurídica. Há incerteza sobre os adequados procedimentos tributários e, com frequência, práticas consolidadas são eventualmente questionadas, resultando em elevadas cobranças por parte do fisco.

Além disso, as regras tributárias distorcem as decisões privadas de produção e investimento, podendo prejudicar a produtividade e o crescimento econômico. Um pequeno aumento no faturamento pode levar a uma mudança significativa nos tributos devidos, como no caso do Simples, implicando desestímulo ao crescimento formal das empresas. A complexidade das regras para a definição dos impostos sobre valor adicionado, e a incerteza sobre quais despesas podem ser dedutíveis, implica insegurança sobre o montante devido, além de incentivar a destinação de recursos e esforços ao planejamento tributário, exemplificando como as regras institucionais afetam a produtividade da economia.

Regras eficientes ocorrem quando os incentivos para as decisões privadas são condizentes com os benefícios sociais. No caso do planejamento tributário, porém, recursos são alocados para o encontro de brechas legais em comparação com regras mais simples e eficientes que resultem na mesma tributação efetiva, prejudicando a produtividade. Desperdiçam-se recursos para o enfrentamento legal e não para aumentar a produção e a geração de renda.

O caso da tributação no Brasil exemplifica o caso de regras inadequadas e uma política pública que distorce os benefícios privados, tornando-os desalinhados com os benefícios sociais. Estimula-se a alocação de recursos a atividades que geram benefícios privados sem a contrapartida de ganhos sociais. A simplificação tributária para as empresas, à semelhança do realizado no passado para as pessoas físicas, teria o mérito de reduzir os custos para a sua observância assim como a insegurança jurídica e os custos decorrentes, além de aumentar os incentivos para a competição das empresas por meio de ganhos de produtividade e não do encontro de brechas legais.

Uma agenda tributária deveria incluir os seguintes aspectos:

- 1) Equidade: empresas e setores economicamente semelhantes devem pagar obrigações tributárias equivalentes;
- 2) Simplicidade: as regras tributárias devem ser simples e transparentes, reduzindo a possibilidade de conflitos jurídicos e contestações. Em particular, as regras sobre o valor adicionado a ser tributado deveriam ser simplificadas, reduzindo-se a discriminação das despesas que podem ser dedutíveis para o cálculo dos tributos. Da mesma forma, os diversos tributos sobre mesmo objeto deveriam ser unificados preservando-se, ao menos em um primeiro momento, os critérios de alocação entre os diversos entes da federação. A simplicidade das regras teria a vantagem adicional de facilitar o monitoramento do seu cumprimento por parte do poder público;
- 3) Previsibilidade: práticas tributárias consagradas e públicas não devem ser questionadas sobre seu passado, e, se controversas, apenas alteradas para cobranças futuras. Alterações nas regras tributárias devem estar associadas a procedimentos transparentes, com audiência pública e consulta a órgãos competentes, critérios de prazos e contestações e a análise cuidadosa dos seus possíveis impactos econômicos por agências independentes do poder executivo;
- 4) Consistência: deve-se evitar a periódica renegociação de dívidas com regras temporárias, sendo definidos critérios perenes para que empresas em dificuldades possam, caso sejam economicamente viáveis, renegociá-las, sem a geração de incentivos à sonegação.

A deliberação sobre temas tributários deveria incluir a comparação com os regimes adotados em outros países, a análise da complexidade tributária no nosso caso, assim como uma agenda regular de audiências públicas para a sua simplificação e a garantia de isonomia entre as atividades produtivas. Além disso, toda nova regra tributária deveria ser acompanhada por estudos independentes sobre seus impactos setoriais, incluindo o acesso dos dados públicos a pesquisadores independentes, assim como sobre o custo de observância da norma.

Existe um extenso debate na literatura econômica sobre os mecanismos mais eficazes de tributação. Nas últimas décadas, entretanto, consolidou-se a evidência de que deve-se desonerar o processo de transformar poupança em investimento pelo seu impacto negativo sobre o crescimento econômico.

Por essa razão, nas principais economias são comuns os instrumentos de poupança de longo prazo isentos de tributação na fase de acumulação. Além disso, não é usual a incidência de tributos indiretos sobre as operações de crédito, ao contrário do Brasil. Impostos indiretos têm incidência econômica sobre os tomadores de recursos, desestimulando, em particular, os investimentos. O mesmo ocorre com os impostos sobre os lucros retidos pelas empresas.

Os impostos que teoricamente seriam sobre valor adicionado no Brasil (como ICMS, PIS e parte da PIS e COFINS) adotam o critério de crédito físico (que permite deduzir apenas os impostos diretamente vinculados ao processo produtivo) ao invés do regime financeiro. Esse critério gera diversas disputas sobre quais os insumos são efetivamente necessários ao processo produtivo, adicionando uma insegurança jurídica desnecessária para o cálculo dos impostos devidos. O mecanismo usual na maioria dos países para o cálculo do IVA permite a dedução do imposto embutido na compra de todas as despesas incorridas pelas empresas.

A precisa delimitação dos custos diretamente requeridos para a produção e as demais despesas da empresa são pouco precisos gerando incerteza, arbitragem por parte do setor privado e ausência de critérios claros por parte do controle público. Quais os itens que são diretamente requeridos pelo processo produtivo? Do uniforme dos funcionários, às despesas com energia ou com demais insumos utilizados na gestão do negócio, a insegurança decorrente dos critérios adotados resulta na complexidade dos recursos alocados aos procedimentos contábeis e jurídicos assim como colabora para o contencioso jurídico que onera a gestão dos negócios e reduz a produtividade do setor produtivo.

As regras tributárias deveriam isentar a acumulação de recursos para a poupança privada de longo prazo, das empresas e das famílias, tendo por contrapartida impostos sobre os recursos resgatados, como no caso dos lucros retidos pelas empresas em oposição ao pagamento de dividendos. Da mesma forma, a concessão de crédito e as decisões de compras de bens de capital deveriam ser isentas de tributos.³⁵

3 – Tributos Sobre o Consumo e a Focalização da Política Social

Tributos sobre consumo são particularmente comuns no Brasil, sendo significativamente superiores ao observado em outros países (em termos do ônus tributário e do peso no total arrecadado). Famílias de menor renda, e que gastam maior parte dos seus recursos com bens de consumo, acabam sendo relativamente mais oneradas. Além disso, esses tributos se caracterizam por regras discricionárias e pouco transparentes sobre seus impactos nos preços, assim como sobre as suas consequências sobre a distribuição de renda, muitas vezes resultando na concessão de benefícios a grupos específicos à custa da maioria. Por essa razão, as regras tributárias deveriam ser uniformizadas, garantindo-se, com as exceções requeridas pela saúde pública e pelas externalidades, a sua transparência e simplicidade.

Regras simples, uniformes e transparentes reduzem as distorções sobre a atividade econômica, além de ter o mérito adicional de facilitar o controle da sua observância por parte do governo. Além disso, a tributação sobre consumo tem, em geral, um impacto regressivo sobre a distribuição de renda.

A proteção social aos grupos de baixa renda pode ser melhor enfrentada com a ampliação das transferências diretas de recursos ao invés de mecanismos ineficientes que discriminam itens específicos de consumo, como transporte e bens culturais. Estes últimos alimentam a política, mas não o bem estar social, ao conceder menores recursos do que os que seriam direcionados por outros mecanismos de transferência, e implicar a imposição de intermediários privados, que cobram pela prestação do serviço.

Os incentivos para o consumo de bens específicos impedem utilizar eficientemente os benefícios recebidos. Alguns precisam de melhor alimentação, outros de transporte, outros ainda de maior acesso à educação. A necessidade de proteção por parte dos grupos de menor renda não pode esconder a diversidade das necessidades específicas. Parece melhor transferir diretamente os valores totais às famílias e deixar alocá-los da forma que lhes seja mais adequada às suas necessidades específicas do que determinar previamente os itens de consumo que devam ser privilegiados.

³⁵ Esse tema requer maior detalhamento na discussão ampla sobre reforma tributária.

Além disso, existe um conjunto de obrigações trabalhistas que significam gastos para as empresas, mas que são distribuídos de forma indireta e ineficiente aos trabalhadores, como os diversos vales, em que os gastos das empresas são maiores do que os valores recebidos pelos trabalhadores pela necessidade de intermediários privados para realizar as transferências, mas que acabam se beneficiando de isenções de usuais contribuições trabalhistas.

Não haveria qualquer diferença econômica caso as empresas pagassem os recursos diretamente aos trabalhadores, que teriam seus salários reais aumentados e poderiam gastar os recursos conforme suas preferências, sem estarem restritos ao consumo prescrito pela norma legal. Entretanto, as normas tributárias discriminam as diversas formas de remuneração dos trabalhadores, como salários e os diversos vales, encarecendo algumas para o benefício de outras, induzindo o aumento da complexidade dos mecanismos de remuneração do trabalho.

Existem tributos sobre o trabalho que não passam pelo orçamento público, como o Sistema S e o FGTS. O Sistema S corresponde a 0,3% do PIB transferidos diretamente a agências privadas que oferecem um grande conjunto de serviços cuja avaliação de resultados carece, no entanto, de avaliação transparente do seu custo de oportunidade. Caso a sociedade julgue necessário a manutenção dessa poupança compulsória, poderia se conceder maior liberdade ao trabalhador na aplicação dos recursos, tanto do destino dos recursos quanto da instituição responsável pela sua gestão, que teriam liberdade para oferecer maiores taxas de juros aos poupadores.

As contribuições ao FGTS correspondem a 1,7% do PIB, tratando-se de uma poupança compulsória que remunera os trabalhadores, nos últimos anos, a taxas de juros baixo das de mercado, frequentemente abaixo da inflação. Os recursos são destinados ao financiamento em áreas selecionadas, como saneamento, e, mais recentemente, à compra de participação em empresas, porém com pouca análise independente dos resultados obtidos e dos seus custos de oportunidade.

Tanto o FGTS quanto o Sistema S poderiam ser reduzidos, aumentando-se os salários pagos aos trabalhadores. O FGTS, por exemplo, exerce a dupla função de poupança, forçada, para o trabalhador e seguro, em caso de desemprego. Como poupança, entretanto, apresenta uma taxa de retorno inferior a que o trabalhador obteria se aplicasse os recursos privadamente. Como seguro desemprego, por outro lado, existem duas opções mais benéficas para o trabalhador. A primeira é reter os recursos no FGTS até que os recursos acumulados fossem equivalentes a seis meses de salário, que seriam sacados em caso de desemprego. Uma vez acumulado esse montante, o valor correspondente ao FGTS seria diretamente pago ao trabalhador, aumentando seu salário real. A segunda opção, mais simples, seria que a contribuição ao FGTS fosse diretamente transferida ao trabalhador, incorporada ao seu salário, que poderia escolher como melhor utilizar os recursos. Da mesma forma, o Sistema S poderia ser extinto e o valor pago pelas empresas incorporado aos salários.

4 – Transparência na Concessão dos Benefícios

O princípio geral de tratamento equivalente para empresas e setores semelhantes não exclui a possibilidade de concessão e benefícios e proteções em casos especiais. Uma agenda que privilegie regras e procedimentos horizontais não implica a crença de eficiência generalizada na eficiência dos mercados nem exclui políticas públicas intervencionistas localizadas, como a política de desenvolvimento de setores produtivos específicos, ou a

adoção de políticas industriais. Essa agenda apenas procura disciplinar a sua forma de intervenção e o seu processo de deliberação.

A literatura econômica aponta diversos exemplos em que a sociedade pode ser beneficiada pela proteção temporária a algum setor econômico, ou a concessão de benefícios específicos, como crédito subsidiado. Pode-se, por exemplo, diagnosticar a possibilidade do país possuir potencial para a produção competitiva de determinados bens, sendo, porém, necessários tempo e investimento para que os ganhos de produtividade sejam obtidos com o desenvolvimento da necessária capacidade técnica.

As políticas de intervenção setorial não se restringem a concessão de benefícios diretamente para empresas selecionadas. A produtividade setorial pode ser beneficiada pela difusão de novas tecnologias e a adequação das técnicas de produção a características do nosso país, como no caso do agronegócio, beneficiado pela pesquisa realizada por diversos órgãos públicos, como a ESALQ e a Embrapa.

A pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias caracteriza, em muitos casos, o que os economistas denominam externalidade positiva, o inverso da poluição, uma atividade cujo ganho social pode ser maior do que o ganho privado. Técnicas de produção em muitos casos podem ser facilmente copiadas, o que significa que quem a desenvolve pode não conseguir se apropriar de todo o ganho originado, levando a um investimento menor do que o socialmente ótimo. Por essa razão, pode ser eficiente o apoio público à pesquisa, ao desenvolvimento e à difusão de tecnologias.

Entretanto, deve-se enfatizar que a concessão de benefícios ou proteções a setores, ou empresas, selecionadas podem igualmente resultar em perda de bem estar social, por diversas razões:

- 1) Como garantir que os recursos públicos destinados a finalidades específicas resultem em benefícios sociais ao menos equivalentes, e que a sociedade termine o processo melhor, e não pior, do que começou?
- 2) A concessão de proteções ou privilégios resulta em grupos, empresas e trabalhadores que recebem recursos à custa do restante da sociedade e que, em geral, irão se opor a sua retirada posterior.

Os privilégios que não transitam pelo orçamento público implicam custos, muitas vezes pouco transparentes, para outros grupos sociais e, eventualmente, menor renda para o país. As regras de conteúdo nacional, ou as proteções não tarifárias ao comércio exterior, resultam em custo adicional pago pelos setores à frente na cadeia produtiva, reduzindo, portanto, a sua produtividade, ou em menor renda para os consumidores.

Além disso, as políticas de proteção setorial têm impactos negativos sobre o restante da economia. Blonigem (2014) analisa o impacto de políticas de proteção do setor siderúrgico sobre os demais setores produtivos em diversos países entre 1975 e 2000. Cada desvio padrão a mais de proteção implica 1% a menos de competitividade externa para os setores que utilizam pelo menos 3% de insumos, diretos e indiretos, da siderurgia, e chega a 14% nos setores que utilizam aço mais intensamente. Proteger alguns implica custos difusos sobre os demais.

Lisboa, Menezes-Filho e Schor (2010) estimam que a abertura comercial dos anos 1990 teve um impacto positivo sobre a produtividade das empresas ao permitir o acesso a insumos e bens de capital mais eficientes.

A concessão de benefícios a grupos localizados resulta em um conhecido problema de economia política, estudado há muitos anos por Olson (1971). Os grupos beneficiados são

diretamente afetados pela política pública, mobilizando-se tanto para aumentar os recursos recebidos quanto para opor-se a sua retirada. Para o restante da sociedade, no entanto, cada caso particular de concessão de benefícios tende a ser relativamente insignificante, não gerando incentivo para a discussão transparente e ampla sobre o seu mérito. Alguns, poucos, se mobilizam pela manutenção dos benefícios sem a oposição da maioria, que ignora seus impactos difusos.

A soma da concessão dos diversos benefícios discricionários pode ser, no entanto, socialmente disfuncional, porque ausente de uma discussão integrada sobre os impactos do conjunto dos benefícios setoriais concedidos e dos custos de oportunidade dos recursos alocados.

Por essas razões, a concessão de benefícios requer metas claras e mecanismos transparentes de avaliação assim como critérios críveis para sua posterior revogação. O debate transparente e amplo permitiria analisar o impacto efetivo das políticas sobre a vida da maioria, quais devem ser mantidas, ou mesmo ampliadas, e quais devem ser retiradas.

Existe uma dificuldade adicional que deve ser considerada na concessão de benefícios e proteções a grupos selecionados. Há sempre a possibilidade de o resultado frustrar as expectativas. Existem incertezas inerentes à política pública, por melhor que seja desenhada. Em caso de fracasso, no entanto, os grupos de interesse criados pela própria política têm incentivos à defesa da sua manutenção, tão mais eficaz caso os seus resultados sejam de difícil mensuração, pouco transparentes e avaliados pelo próprio executivo que a implantou.

Por essas razões, a adequada governança das políticas de exceção, a concessão de benefícios, proteções e privilégios a grupos escolhidos deveriam seguir as seguintes diretrizes:

- 1) A sua concessão deve ser acompanhada de processos transparentes, com a divulgação dos custos envolvidos, inclusive os impactos sobre os demais setores, devendo ser subordinados a audiências públicas e ao debate com avaliações independentes do executivo;
- 2) A proposta deve ser acompanhada de metas claras de resultados e prazos e critérios para sua avaliação e manutenção, igualmente com o apoio de agências independentes do executivo;
- 3) Todos os benefícios devem ser concedidos com recursos do orçamento público deliberado pelo Congresso sendo evitados subsídios cruzados por parte dos demais setores;
- 4) No caso, por exemplo, do estímulo à produção doméstica devem ser concedidos subsídios que tornem a produção local competitiva frente à compra de bens no mercado externo, evitando-se que o custo pela compra dos bens seja paga exclusivamente, por meio da distorção dos preços relativos, pelos setores à frente na cadeia produtiva;
- 5) A dificuldade com o reconhecimento de fracassos com políticas públicas, infelizmente comuns, requer mecanismos críveis que garantam seu controle externo e a sua extinção quando socialmente mais adequado.

No caso, por exemplo, dos empréstimos subsidiados, os bancos concedentes de crédito, públicos ou privados, deveriam receber taxas de juros de mercado, sendo a menor taxa de juros paga pelo tomador de recursos financiada diretamente por recursos públicos. Leilões podem ser utilizados para a escolha das instituições que irão conceder os créditos subsidiados, pois, se bem desenhados, minimizam o volume necessário de subsídios. Dessa forma, garante-se a proteção ao grupo escolhido, sem distorcer as demais atividades

produtivas, e reduzir a sua produtividade. Além disso, a mediação pelo orçamento público garante a maior transparência aos benefícios concedidos e permite a deliberação democrática dos recursos.

5 – Avaliação Transparente e Independente

As políticas públicas devem ser tratadas, na medida do possível, com o mesmo cuidado e rigor metodológico que caracteriza a introdução de novos medicamentos ou procedimentos médicos. Testes controlados com o uso de grupos de controle, avaliações independentes, e rigor metodológico são práticas comuns para a permissão de novos tratamentos na área de saúde, sempre condicionados à evidência acadêmica e à sua periódica avaliação.

Das práticas de ensino aos critérios de impacto ambiental, a governança da política pública carece de mecanismos independentes de avaliação. Os diversos princípios ativos para o combate a doenças específicas são analisados com cuidado e procedimentos, com critérios de avaliação de resultados e controle dos processos. Infelizmente, nas políticas públicas que impactam a nossa vida cotidiana, há escassa avaliação de resultados que permita a sua gestão e o seu controle social eficaz.

As políticas públicas deveriam estar abertas ao debate transparente de análises de impacto. Isso implica disponibilizar as informações adequadas a agências independentes do executivo que as implementa, assim como ao debate público sobre as técnicas e critérios de análise dos resultados. A eficácia das políticas seriam ampliadas se subordinadas a programas-piloto, com critérios de avaliação e controle prévios à sua introdução disseminada.

Toda nova política é um experimento. Trata-se de alterar as práticas existentes, com resultados ainda subordinados às crenças dos seus proponentes. Avaliações com protocolos prevendo grupos de controle e subordinados a critérios de acesso a informações por agências independentes permitiriam maior transparência e debate público das suas implicações e decisões democráticas informadas.

Deveriam ser estabelecidas regras que garantissem o adequado acesso à informação pela sociedade das concessões de benefícios, como o crédito subsidiado, tornando possível a análise dos beneficiários e a avaliação independente dos resultados obtidos.

Mercados têm a vantagem de permitir regras transparentes e o reconhecimento do mérito, desde que acompanhados da boa regulação pública. Porém, há evidência e argumentos para políticas públicas intervencionistas em situações em que a solução de mercado pode não ser a mais eficiente. Essas políticas, entretanto, podem em muitos casos ser horizontais, com potencial benefício para todas as empresas semelhantes. Em casos específicos, a intervenção setorial pode ser benéfica a longo prazo, permitindo o desenvolvimento de novas tecnologias ou estimulando o desenvolvimento de habilidades locais.

Para reduzir o risco de captura por parte dos grupos beneficiados pelas políticas de intervenção, devem ser existir regras e procedimentos que garantam transparência similar à obtida por soluções de mercado assim como a avaliação independente da política pública discricionária. Metas transparentes dos custos e benefícios esperados pela política e a disponibilização dos dados referentes aos impactos difusos da intervenção permitiriam a reavaliação periódica dessas políticas, subordinadas ao debate democrático amplo, que

incorporem todos as suas consequências econômico e sociais, sem privilegiar unicamente os grupos imediatamente beneficiados.

6 – Procedimentos, Regras e Critérios para Investimentos em Infraestrutura

O debate sobre investimento em infraestrutura envolve, com frequência, temas polêmicos como o seu impacto sobre o meio ambiente e a compensação dos grupos afetados. Nesta seção, propõe-se uma abordagem alternativa. Não se trata de contrapor os critérios sobre a relevância dos diversos fins, como entre a expansão da infraestrutura ou a preservação do meio ambiente. Ao invés disso, esta seção discute as regras e procedimentos para os processos deliberativos.

O processo para a análise dos investimentos, sobretudo os com maiores impactos difusos, como nos setores de infraestrutura, carece de critérios claros e procedimentos transparentes e previsíveis para a sua deliberação e a compensação dos eventuais grupos atingidos. Os diversos exemplos dos grandes projetos de energia da última década, por exemplo, ilustram os inúmeros conflitos e frustrações com as soluções adotadas em que todos os envolvidos se sentem prejudicados.

A indefinição sobre as alçadas das agências públicas e a falta de modelos previamente definidos para análise dos impactos de eventuais decisões e das opções existentes resultam em processos complexos, algumas vezes arbitrários, e subordinados a intervenções idiossincráticas. Além disso, o debate sobre as diversas políticas públicas e intervenções nos casos particulares seria fortalecido com análise transparente do custo e benefício das eventuais propostas e imposição de soluções por parte do poder público.

A sobreposição de órgãos públicos responsáveis pela aprovação dos projetos, sem regras e prazos bem definidos para a tomada de decisão, resulta na incerteza sobre seus desdobramentos, a eventual imposição pelos órgãos de controle de custos imprevistos inicialmente, além de sujeitos a contestações jurídicas em decorrência da insegurança das regras. Com frequência, não há clareza sobre o papel das diversas instâncias do executivo, federal, estadual ou municipal, para a aprovação dos projetos, nem alçadas claras para decisão das diversas agências públicas.

O caso da utilização dos recursos hídricos exemplifica a generalizada frustração com os processos atuais. A escassez de água, as dificuldades com os projetos de energia e a dificuldade com a mediação dos diversos interesses afetados resultam nas dificuldades que afetam a todos, cada um prejudicado por um aspecto específico. A falta de clareza sobre a competência das instâncias locais e federal adiciona conflito, insegurança jurídica e prejuízo aos afetados.

Os processos deliberativos estão frequentemente subordinados a normas excessivamente minuciosas, muitas vezes contraditórias, que privilegiam o controle dos processos ao invés da avaliação dos resultados. O excesso de normas, nem sempre consistentes, resulta em insegurança jurídica. Paradoxalmente, a rigidez dos controles sobre os procedimentos a serem adotados e a falta de competência clara para a deliberação das agências de estado ampliam a incerteza sobre os processos de aprovação e realização dos investimentos, aumentando o custo de capital e desestimulando a expansão da oferta dos serviços de infraestrutura, usualmente com custos mais elevados para o restante da sociedade.

Sobretudo, a inadequação da governança leva a decisões socialmente ineficientes, inclusive sobre o meio ambiente. Casos são decididos com base em soluções específicas sem a análise da sua repercussão geral. A indefinição das alçadas das agências públicas e a criminalização das decisões administrativas amplia a morosidade ineficiente das decisões públicas.

A deliberação dos projetos de investimento se beneficiaria de uma simplificação normativa que melhor delimitasse a competência das diversas agências de estado e dos procedimentos colegiados sobre as decisões relevantes. A norma não consegue prever e delimitar todos os casos específicos e, por isso mesmo, a necessidade de agências públicas com capacidade de decisão, respeitadas as alçadas legalmente definidas, assim como de procedimentos transparentes para a consideração dos diversos interesses afetados.

A simplificação das regras, a melhor definição da competência das diversas instâncias públicas e a maior transparência dos processos permitiria maior confiança nas decisões colegiadas. Deve-se inverter o ônus sobre os servidores públicos, com a presunção da correção das suas decisões, ao invés dos diversos mecanismos atuais de criminalização quando da discordância sobre decisões administrativas. Deve-se presumir a sua inocência e respeitar as alçadas democraticamente definidas, ao invés do recurso ao excesso de normas procedimentais para constrangê-los, com base em instrumentos meramente oportunistas.

Nossa tradição normativa enfatiza o detalhamento dos procedimentos objetivos que devem ser seguidos, como no caso da Lei de Licitações. O requerimento de menor preço ou critérios técnicos objetivos bem definidos termina por resultar no seu inverso, a subjetividade dos questionamentos, a maior possibilidade de conflito judicial e a criminalização das decisões administrativas.

A analogia com as nossas decisões privadas sobre a aquisição de serviços pode ilustrar as dificuldades com a legislação atual. Quais os critérios objetivos que deveríamos adotar para a escolha dos provedores de serviços? Quem escolheria os médicos que atendem nossos filhos com base apenas no menor preço cobrado pelo serviço? Qual o critério técnico objetivo que poderia ser adotado para selecionar os médicos mais qualificados? Quantidade de consultas realizadas? Ocorrências de mortalidade? Médicos mais competentes, porém, em muitos casos são escolhidos pelos pacientes em estado mais grave e por isso apresentam maiores fatalidades no seu histórico.

O requerimento de critérios técnicos objetivos, paradoxalmente, amplia a possibilidade do questionamento jurídico com base na valoração subjetiva dos próprios critérios. Além disso, critérios objetivos nem sempre mensuram adequadamente a qualidade do serviço prestado. A consequência são escolhas com base em menor preço, subsidiados por critérios objetivos, porém indicadores incompetentes da qualificação técnica, que muitas vezes implicam serviços de baixa qualidade, como no caso dos projetos executivos para obras de infraestrutura. A incapacidade de critérios objetivos para a seleção dos melhores projetistas termina por impor a seleção com base no menor preço e em projetos que, posteriormente, se revelam inadequados ou ineficientes.

A dificuldade do poder executivo em elaborar projetos executivos mais competentes, detalhados previamente às licitações, adiciona incerteza sobre os investimentos, aumenta o custo do capital alocado e exacerba os conflitos de interesse posteriores. As dificuldades não antecipadas, com soluções que se revelam tecnicamente ineficientes, além dos seus impactos inesperados, geram conflitos e resultam na necessidade de revisão posterior dos projetos, implicando custo adicional para os investidores, além da necessidade de nova mediação de conflitos com os grupos afetados.

A repetição dessas dificuldades em diversos projetos nos últimos anos, tornando-as previsíveis, passou a ser incorporada pelos participantes dos processos de licitação, resultando na redução da oferta e no aumento dos custos, e preços, dos serviços de infraestrutura, prejudicando toda a sociedade.

Projetos executivos bem detalhados, por outro lado, permitiriam melhor identificar seus impactos, auxiliando a negociação dos conflitos por meio do poder público antes das licitações.

Além disso, regras de compensação com critérios previamente definidos facilitam as negociações e o processo de licenciamento dos empreendimentos e garantem maior segurança uma vez que o processo licitatório seja iniciado, reduzindo o custo social dos investimentos. O BNDES, e seu corpo técnico reconhecidamente qualificado, poderia ser mais utilizado para a contratação dos projetos executivos, como propõe Marcos Pinto.

Esse processo se beneficiaria de uma governança que garantisse a discussão prévia das opções e escolhas sobre a estratégia de política pública, sobretudo nas áreas de energia e logística. A deliberação democrática sobre o desenho desejado para os setores de infraestrutura nessas áreas reduziria os posteriores conflitos dos grupos afetados.

Idealmente, para os principais temas da agenda de infraestrutura, deveriam existir agências independentes com mandatos e procedimentos claros para a execução dos projetos aprovados, com metas claras de gestão, e a possibilidade de demissão dos gestores em caso do seu descumprimento. A ênfase maior deveria estar sobre os resultados dos processos, e não sobre os procedimentos burocráticos de deliberação.

Deveriam igualmente existir critérios previamente definidos sobre os processos de negociação de conflitos e compensação dos afetados. Regras com critérios gerais e fóruns para a mediação das divergências, e não a tentativa de previsão na norma de todos os possíveis casos particulares. A tentativa de previsão na legislação de todos os possíveis casos particulares resulta em normas excessivamente detalhadas, frequentemente contraditória e ineficaz, que gera mais incerteza e possibilidade de conflito.

Ao invés disso, deveria haver previsibilidade sobre o que é necessário para a eventual aprovação dos investimentos, assim como sobre as alçadas das decisões colegiadas dos servidores públicos, que deveriam ser questionadas apenas se descumprissem seus mandatos democraticamente estabelecidos.

Trata-se de uma agenda vasta e complexa. Implica discutir os processos de análise dos projetos com a definição prévia dos critérios para a sua avaliação e a compensação dos afetados pelos seus impactos, assim como definir as alçadas das agências públicas e os mecanismos para a negociação dos conflitos. Sobretudo, implica garantir a previsibilidade das regras e a aceitação democrática das decisões que respeitem os procedimentos previamente definidos. Pode-se discordar da solução técnica adotada, porém deve-se respeitar a governança da democracia.

7 – Referências

Acemoglu, D. e J. A. Robinson (2012): *Why Nations Fall*; Crown.

Afonso, J. R. R.; J. M. Soares & K. P. Castro (2013): “Avaliação da Estrutura e do Desempenho do Sistema Tributário Brasileiro: Livro Branco da Tributação Brasileira”; *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, Documento para Discussão IDB-DP-265.

Engerman, S. L. e K. L. Sokoloff (1997): “Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies”; *How Latin America Fell Behind*, Stephen Haber (ed.), Stanford University Press.

Lisboa, M. B. e Latif, Z. A. (2013): *Democracy and Growth in Brazil*; Insper.

Mendes, M. J. (2013): *Por que o Brasil Cresce Pouco?*; no prelo.

Olson, M. (1971): *The logic of Collective Action*; Harvard University press.

Transformando a vida dos mais pobres

Naercio Menezes Filho

Centro de Políticas Públicas - Insper

1. Introdução

A agenda social evoluiu muito no Brasil nos últimos 20 anos. No passado tinha-se a ideia de que para melhorar a vida dos mais pobres era apenas necessário formar elites esclarecidas, que formulariam políticas econômicas corretas que, por sua vez, ajudariam a reduzir a pobreza indiretamente através do crescimento econômico. Hoje em dia está mais sedimentada a ideia de que as crianças nascidas em famílias mais pobres deveriam ter condições iniciais parecidas com as nascidas em famílias mais ricas, para poderem exercer livremente suas escolhas e também contribuir para o crescimento e desenvolvimento do país, através de um mercado competitivo.

Mas, como a sociedade pode dar condições iniciais iguais para todos? Fornecendo serviços de saúde e educação de qualidade para que as pessoas possam atingir um nível de capital humano no início da vida adulta que os permita competir em igualdade de condições no mercado de trabalho, independentemente de sua condição social. O objetivo de fazer com que as crianças nascidas em famílias pobres consigam sair da pobreza no longo prazo por seus próprios meios. O sucesso pleno do programa bolsa família ocorrerá quando ele não for mais necessário.

No Brasil, o processo de inclusão social mais recente começou com a estabilização da economia em meados da década de 90 e continuou com os programas de transferência condicionais de renda. Nesses programas as famílias mais pobres recebem uma transferência monetária desde que seus filhos frequentem a escola e façam exames de saúde. Esses programas começaram com a Bolsa-Escola, que foi implementada em algumas capitais do país desde a década de 90 e foi unificada aos demais programas sociais no início desse século e transformados no Bolsa-Família. Esses programas são os mais eficazes e modernos existentes atualmente. Várias avaliações de impacto realizadas sobre o programa bolsa-família, por exemplo, mostram que o programa foi efetivo em aumentar o acesso à escola das famílias mais pobres, diminuir a pobreza extrema e a desigualdade, sem afetar a oferta de trabalho dos pais.

Entretanto, programas de transferência de renda não são suficientes para dar condições iniciais iguais para todos, independentemente da condição social. A desigualdade de renda continua elevada no Brasil e a mobilidade entre as gerações ainda é uma das mais baixas do mundo. Mesmo que as famílias mais pobres tenham colocado seus filhos na escola, as condições da criança nos primeiros anos de vida e a qualidade da escola pública impedem que a maioria das crianças mais pobres consiga permanecer na escola até o final do ensino médio. As que permanecem não conseguem aprender o suficiente para poder ingressar no mercado de trabalho com condições de obter um emprego qualificado no setor formal da economia. Desta forma, a agenda social tem que lidar com esse desafio.

Assim, sugerimos nesse documento duas propostas para continuar a transformar a vida das famílias mais pobres. A primeira visa melhorar a **qualidade da educação**, sugerindo um programa em que o governo federal incentiva os estados e municípios a adotarem práticas eficazes para melhorar o aprendizado nas escolas públicas. A segunda visa aprofundar os programas Bolsa-Família e Saúde na Família para lidar como **desenvolvimento infantil**,

dado que o aprendizado das crianças pode ser muito afetado pelo que ocorre nos primeiros anos de vida. Vamos a elas.

2. Agenda Educacional – Piso Salarial Local e Programa de Incentivo à Efetividade (PIE)

Depois de décadas de estagnação, o acesso à educação tem melhorado no Brasil, especialmente a partir da década de 90 e principalmente no ensino fundamental e médio. Por exemplo, a porcentagem da geração mais nova (22 anos de idade) que alcança pelo menos o ensino médio aumentou de 30% em 1992 para 70% em 2012.

Porém, a qualidade da educação tem melhorado pouco e muito lentamente, com avanços concentrados no 5º ano. Resultados do PISA 2012, por exemplo, mostram que 67% dos nossos alunos ainda têm desempenho sofrível em matemática e somente 1% consegue aplicar modelos a situações complexas. Estamos 103 pontos atrás de média da OCDE (cada 40 pontos equivale a um ano a mais de estudo). Os estudantes paulistas fizeram 414 pontos, 200 pontos a menos que Xangai, o equivalente a cinco anos de estudo para a mesma idade. Mesmo se considerarmos apenas os alunos cujos pais têm nível superior, os alunos de Xangai estão 219 pontos acima dos brasileiros. Além disso, há uma diferença muito grande entre qualidade das escolas públicas e privadas, o que reforça desigualdade de renda. Assim, o foco tem que ser em melhorar a **qualidade da educação**. Como melhorá-la?

2.1 O que mostram as evidências?

O aprendizado dos alunos nas escolas públicas é muito baixo por vários motivos. Em primeiro lugar, os alunos muitas vezes já chegam à escola com sérias deficiências no seu desenvolvimento cognitivo e não-cognitivo (ver proposta 2 abaixo). O background familiar (nível socioeconômico das famílias) é muito importante para o desempenho dos alunos, explicando cerca de $\frac{3}{4}$ do seu desempenho em testes padronizados. Mas, melhorar o background familiar leva tempo e não parece ser suficiente no caso brasileiro (ver resultados do Pisa para os brasileiros filhos de pais mais escolarizados).

Com relação aos professores, nosso principal problema é que o ensino de graduação em grande parte das faculdades de pedagogia é fraco, teórico e com pouca ênfase na prática em sala de aula. Não há um currículo único mostrando o que cada professor deve ensinar em cada série. Os diretores das escolas muitas vezes são escolhidos por critérios políticos e costumam ficar pouco tempo nas escolas, especialmente nas piores escolas.

Os secretários de educação, de forma geral, não enfatizam a meritocracia no sistema educacional. Poucos utilizam avaliações externas para guiar políticas educacionais. Muitos resistem a apoiar políticas de ciclos (progressão continuada), por questões políticas. Finalmente, o tempo de aula efetivamente ministrado nas escolas públicas é mínimo. Alunos no ensino médio têm cerca de 2 horas de aula efetivas em média por dia, o que é claramente insuficiente para melhorar seu aprendizado.

2.2 Concepções Equivocadas

A principal concepção equivocada na área educacional é que bastaria aumentar os gastos com educação para atrair melhores professores que a qualidade melhorará automaticamente. Como o Plano Nacional de Educação prevê aumento de gastos com educação para 10% do PIB, com ajuda dos royalties do pré-sal, o problema educacional estaria resolvido. O equívoco desta visão é que não há relação automática entre gastos e proficiência. Países com desempenho excelente no PISA 2012, como Vietnã, por exemplo, gastam pouco como proporção do PIB. Os Estados Unidos é o país que mais gasta com

educação e seu desempenho é mediano. O Brasil gasta menos por aluno do que os países da OCDE porque seu PIB per capita é menor. Além disso, Brasil gasta muito com ensino superior e pouco com ensino básico. Finalmente, o Brasil perde muitos recursos com a alta taxa de repetência que persiste no nosso sistema educacional. Assim, se não mudarmos o modo como os recursos educacionais são gastos no sistema, mais recursos não levarão a um aumento de qualidade.

2.3 O Financiamento da Educação

A Constituição de 1988 vinculou os gastos com educação às receitas de certos impostos (18% para União e 25% para estados e municípios). Porém, havia grande disparidade de recursos aplicados à educação entre municípios, uma vez que suas receitas também são díspares. O FUNDEF foi instituído para amenizar tal problema. Através do FUNDEF, municípios e estados contribuíam para um fundo estadual com 20% das receitas de certos impostos (ver tabela 1) e o montante desse fundo era redistribuído de acordo com o número de matrículas no EF. Assim, sempre que essas receitas aumentassem, os gastos com educação também aumentariam. De acordo com as regras do FUNDEF, 60% dos recursos dos fundos deveriam ser usados com remuneração dos profissionais do magistério. Em 2007 o FUNDEF foi transformado em FUNDEB. Enquanto no FUNDEF os recursos eram distribuídos na proporção dos alunos do ensino fundamental, os recursos do FUNDEB são distribuídos com base em uma medida que pondera os alunos de cada rede em diferentes níveis de ensino (infantil, fundamental e médio).

Tabela 1: Fontes de receitas do FUNDEB

Estados	Municípios
FPE – Fundo de Participação dos Estados	FPM – Fundo de Participação dos Municípios
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação	IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
Recursos da desoneração de exportações de que trata a LC 87/1996 – Lei Kandir	Recursos da desoneração de exportações de que trata a LC 87/1996 – Lei Kandir
ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação	
	ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

Além desses recursos, sempre que um estado não atinge o valor mínimo por aluno, fixado todos os anos pelo governo federal para o Brasil todo, o governo federal faz a complementação. Os estados que recebem verbas da União para o FUNDEB são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba e Piauí.

A partir de 2010, o valor mínimo gasto por aluno em todo o Brasil passou a ser fixado de forma que o governo federal contribua com 10% do total arrecadado pelos demais entes federados. Assim, sempre que a arrecadação total dos estados e municípios aumenta, o montante destinado ao FUNDEB também aumenta e o montante a ser gasto pelo governo (10% do total do FUNDEB) também. Desses 10% a serem gastos pelo governo federal, 90% deve ser distribuído com base no número de alunos em cada município para garantia do gasto mínimo por aluno estabelecido nacionalmente. Além disso, até 10% (ou seja, 1% da complementação da união) pode ser distribuído para programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica. A tabela 2 apresenta as estimativas de arrecadação total do FUNDEB por ano, assim como o aporte de recursos do governo federal para o Fundo.

Tabela 2: Fundeb – Estimativas de arrecadação em mil R\$

Ano	Estados e municípios	Aporte da União	Porcentagem da União
2007	46.051.695	2.000.000	4.3%
2008	58.770.270	3.174.300	5.4%
2009	76.871.626	5.070.150	6.6%
2010	76.234.558	6.861.110	9.0%
2011	86.683.699	7.801.533	9.0%
2012	104.893.044	9.440.374	9.0%
2013*	102.002.190	9.180.197	9.0%
2014*	107.580.748	9.682.267	9.0%

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>

*Valores previstos

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, estabeleceu um piso salarial nacional para o magistério de 950 reais para os professores com formação de nível médio, na modalidade Normal, em uma jornada de 40 horas semanais. A lei também estabelece que o piso nacional deve ser reajustado anualmente, sendo acrescido o mesmo percentual do aumento do gasto mínimo por aluno **previsto do ano anterior** (que depende do montante arrecadado pelos estados e municípios, que por sua vez determina quanto o governo vai complementar do fundo). A Tabela 3 apresenta o gasto mínimo previsto e consolidado (observado) nos últimos anos.

Tabela 3: Valor do gasto mínimo por aluno e piso salarial do magistério

Ano	Gasto mínimo previsto (utilizado)	Variação	Gasto mínimo consolidado	Variação	Piso Salarial do Magistério	Variação
2008	1132,34	-	1172,85	-		-
2009	1221,34	7,8%	1227,17	4,6%	950,00	-
2010	1414,85	15,8%	1529,97	24,7%	1024,67	7,8%
2011	1729,28	22,2%	1846,56	20,7%	1187,00	15,8%
2012	1867,15	7,9%	2020,79	9,44%	1451,00	22,2%
2013	2022,51*	8,3%	2022,51*	0,1%	1567,00	7,9%
2014	2285,57*	13,0%	2285,57*	13,0%	1697,39	8,3%

*Últimos valores previstos pelo MEC. O valor de 2014 não foi utilizado, pois entraria apenas no cálculo do piso de 2015)

Assim, caso a arrecadação do município cresça menos do que a média nacional (que determina o aumento do gasto mínimo por aluno), esse município terá que aumentar a parcela de recursos destinados ao pagamento de professores para que possa cumprir o piso salarial. Além disso, caso as receitas de impostos realizadas sejam menores do que as previstas, a variação do piso será superior à variação das receitas, como aconteceu em 2013, por exemplo (ver tabela 3). Assim, de acordo com dados da PNAD, mais de 15% dos professores do ensino básico com formação superior recebiam uma remuneração horária inferior ao piso salarial do magistério em 2012.

Exemplo

Suponhamos um município com arrecadação de 300 milhões de reais, 250 milhões provenientes de recursos passíveis de repasse para o FUNDEB (tabela 1) e 50 milhões de outras fontes (IRRF, IPTU, ISS, ITBI). Sendo assim, constitucionalmente, deverão ser destinados 75 milhões para educação (25% da arrecadação). Vinte por cento dos recursos passíveis de repasse, 50 milhões, serão destinados ao FUNDEB. E os 25 milhões restantes ficarão a critério da administração municipal para investimentos em educação. Dependendo do número de alunos matriculados no ensino básico em todos os municípios do estado, o município em questão receberá um repasse do FUNDEB superior ou inferior à contribuição de 50 milhões efetivada anteriormente.

Suponhamos que esse município possua uma relação arrecadação/aluno igual à média estadual e, portanto, receba do FUNDEB o mesmo valor repassado (50 milhões). Além disso, vamos supor que 60% dos gastos com educação (45 milhões) sejam destinados à folha salarial de professores e que, por simplificação, todos recebem o piso salarial do magistério. Agora, suponha que todas as arrecadações municipais tenham aumentado 5%, assim como a média estadual, enquanto a arrecadação nacional do FUNDEB e o piso salarial subiram 20%.

Nesse caso, no ano seguinte, o município deverá investir 78,75 milhões em educação e enviar 52,5 milhões ao FUNDEB, que retornariam ao município. No entanto, a folha salarial total passará para 54 milhões, representando 68,5% dos gastos com educação. Em outras palavras, o gasto com folha de pagamento aumentaria 8,5 pontos percentuais.

A tabela 4 mostra as arrecadações estimadas para os anos de 2011 e 2012. Enquanto o crescimento médio nacional do FUNDEB foi de 21%, o crescimento observado para estado do Mato Grosso foi de apenas 3,4%. Por outro lado, a estimativa de aumento da arrecadação foi de 63,7% pra o Rio Grande do Sul, o que gerou um alívio na relação folha de pagamento/gastos totais.

Tabela 4: Estimativa de arrecadação por Unidade da Federação - 2011 e 2013

	2011	2012	Varição
MT	1.741.413,2	1.801.453,1	3,4%
AP	548.292,1	647.111,1	18,0%
RJ	6.191.267,2	7.375.179,8	19,1%
SE	1.043.018,6	1.276.602,8	22,4%
AM	1.965.357,7	2.409.585,5	22,6%
RR	407.805,9	501.830,2	23,1%
AC	562.888,9	701.406,5	24,6%
RS	3.976.757,8	6.511.530,4	63,7%
BR	94.485.231,9	114.333.417,6	21,0%

A tabela 5 mostra que os salários nominais (sem ajuste pelo custo de vida estadual) variam muito entre os estados da federação. Isso ocorre tanto pelas diferenças de receitas de impostos entre os municípios como pelo fato do piso ser definido nacionalmente.

Tabela 5: Salário médio dos professores por Unidade da Federação - PNAD 2012

UF	Sal. Médio
Rondônia	1.813,80
Maranhão	1.319,24
Ceará	1.427,90
Bahia	1.599,56
Minas Gerais	1.428,52
Rio de Janeiro	1.966,80
São Paulo	2.071,39
Santa Catarina	1.900,17
Goiás	2.017,03
Distrito Federal	4.294,39
Brasil	1.796,05

Atualmente o gasto direto com educação equivale a 5,3% do PIB, ou seja, R\$ 219 bilhões, em valores de 2011. Desse total, 85% são gastos com educação básica, o que significa que cada aluno do Ensino básico recebe um investimento médio de R\$ 4,27 mil (ver tabela 6), equivalente a **20% do nosso PIB per capita**. Países da OCDE gastam em média **26% do seu PIB per capita com Educação básica**. A Coreia gasta 30%; o Chile 18%; e o México 15%.

Tabela 6 - Investimento direto por aluno (reais de 2011) e como Porcentagem do PIB

Ano	Ensino Básico		Todos os níveis	
	Valor por aluno (R\$)	% do PIB	Valor por aluno (R\$)	% do PIB
2007	2.695	3,8	3.074	4,5
2008	3.097	4,0	3.524	4,7
2009	3.353	4,2	3.814	5,0
2010	3.813	4,3	4.353	5,1
2011	4.267	4,4	4.916	5,3

O ensino superior apropria 15% dos gastos públicos em educação (R\$ 38 bilhões em 2011) e aproximadamente 50% dos gastos federais (25 bilhões em 2011), mas tem apenas 3% do total de alunos. Assim, enquanto o ensino fundamental gasta 20% do PIB per capita por aluno, o ensino superior gasta 100%. Poderíamos argumentar que os gastos com educação superior incluem os gastos com pesquisas, mas em nenhum país do mundo essa discrepância de gastos entre o ensino básico e o superior é tão grande. Na média da OCDE, o gasto por aluno no ensino superior é somente duas vezes maior do que no ensino básico, na Coreia é pouco mais de uma vez e meia e nos EUA, maior gerador de pesquisas no planeta, chega a três vezes. Sem contar que muitos dos alunos que hoje frequentam o Ensino superior público teriam condições de pagar mensalidades, o que não ocorre no Ensino básico.

Dos 252 bilhões gastos com educação em 2011, as despesas do governo federal atingiram aproximadamente 50 bilhões, cerca de 38 bilhões correspondentes aos 18% da arrecadação federal estabelecidos pela constituição e 12 bilhões da contribuição social do salário-educação. O restante do investimento em educação refere-se aos 25% das arrecadações de estados e municípios. O governo federal gastou cerca de R\$6 bilhões em 2012 com ensino profissional e técnico. Não existem avaliações de impacto desses programas nem análise custo/benefício.

Simulações indicam que com a **virada demográfica**, se o PIB crescer a uma média de 3% ao ano, o gasto por aluno da educação básica passaria para 24% do PIB per capita em 2020 e 29% em 2030, atingindo o nível da Coreia do Sul. Se, além da virada demográfica, os gastos com Educação aumentassem para 8% do PIB, as despesas por aluno aumentariam para R\$ 9 mil já em 2020, atingindo 33% do PIB per capita daquele ano, maiores do que em todos os países da OCDE. Nesse caso, os gastos com Educação básica passariam de R\$ 390 bilhões, já em 2020.

Em setembro de 2013, foi sancionada a lei que destina 75 por cento dos royalties do petróleo para educação. A nova lei se aplica aos poços com declaração de comercialidade posterior a

dezembro de 2013. Além disso, ficou estabelecido que 50 por cento do Fundo Social do Pré-Sal deve ser investido em educação. Pelos cálculos do consultor Paulo César Ribeiro Lima, da Consultoria de Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos da Câmara dos Deputados, os recursos do pré-sal destinados à educação chegariam a casa dos 130 bilhões em 10 anos. Dessa maneira, a expectativa de receita do pré-sal destinada à educação em 10 anos não representaria um grande acréscimo nos recursos destinados à educação.

2.4 Propostas – Educação

- 1) O Piso Salarial deve ser definido localmente e vinculado às receitas de cada estado e município e não à receita do país como um todo. Deve ser diferente para cada município e estado de acordo com o custo de vida local.**
- 2) Programa de Incentivo à Efetividade (PIE) - Transferir parte dos recursos da união aplicados no ensino básico para os estados e municípios com base em um indicador de eficiência educacional de cada unidade da federação. As unidades que mais evoluíssem nesse indicador obteriam mais recursos desse programa. O governo federal ajudaria as unidades a atingir as metas e o indicador seria composto dos seguintes itens:**
 - (i)** Adoção do currículo nacional único
 - (ii)** Uso de avaliações externas anuais para acompanhar aprendizado de todos os alunos
 - (iii)** Eficiência na aplicação dos recursos: relação entre nota no IDEB e gastos
 - (iv)** Porcentagem de escolas com pelo menos 6 horas efetivas de aula por dia
 - (v)** Valorização do bom professor: uso do regime probatório para avaliação de professores efetivos e demissão de professores não efetivos
 - (vi)** Permissão para o funcionamento de escolas charter (OS educacionais)
 - (vii)** Intervenção nas piores escolas. Fechamento dessas escolas ou intervenção com objetivo de melhorar as notas na Prova Brasil

3. Agenda Social - Desenvolvimento Infantil

3.1 Introdução

Estudos recentes (liderados por James Heckman, premio Nobel em economia) têm demonstrado a importância dos primeiros anos de vida para os resultados alcançados por uma pessoa ao longo de toda a sua vida. A formação de capital humano do ser humano é um processo bastante complexo. Em primeiro lugar, porque o capital humano é multidimensional, envolvendo habilidades cognitivas (memória, inteligência) e não-cognitivas (persistência, originalidade, extroversão, sociabilidade e instabilidade emocional). Além disso, o processo de formação de habilidades é dinâmico, pois as várias dimensões interagem entre si, dentro e entre períodos da vida. Genes e meio ambiente interagem constantemente para determinar a formação e desenvolvimento dessas habilidades.

Reduzir diferenças nessas habilidades entre crianças nascidas em famílias pobres e ricas é fundamental para reduzir desigualdades futuras. Políticas públicas que interfiram positivamente no processo de formação de habilidades nas crianças em famílias mais vulneráveis tendem a ter retorno elevado para a sociedade, ao diminuir os gastos futuros com repetência, crime, programas de qualificação profissional, gastos com saúde, etc..

Quanto mais cedo for feito o investimento em políticas públicas para reduzir essas diferenças, maior o retorno econômico para a sociedade.

Evidências científicas recentes (disseminadas por Jack Shonkoff do Centre for Developing Child de Harvard) mostram que experiências de estresse grave e repetidas podem ser incorporadas ao cérebro em desenvolvimento da criança, podendo levar a problemas de aprendizado e de saúde no longo prazo, como depressão, ansiedade e alcoolismo, por exemplo. Isso é especialmente grave se as situações de estresse ocorrem durante o período de gravidez ou durante os primeiros anos de vida da criança.

No Brasil persistem ainda grandes deficiências no acesso à infraestrutura básica, especialmente para as famílias mais pobres. Por exemplo, dados das pesquisas domiciliares (PNAD-IBGE) de 2012 mostram que apenas 46% dos domicílios tinham acesso à rede pública de esgoto ou uma fossa séptica ligada a uma rede coletora. Em São Paulo, isso ocorre com 71% dos casos, enquanto no Maranhão, somente 15% dos domicílios tinham acesso a uma rede coletora.

3.2 Evidências

Pesquisas avaliaram o efeito de programas que visavam a melhorar o desenvolvimento infantil de crianças pobres em várias partes do mundo. Na Jamaica, por exemplo, um programa foi implementado em 1986 em que famílias pobres receberam visitas semanais de 1 hora nas quais agentes de saúde ensinavam habilidades parentais, estimulando as mães a interagirem e brincarem com seus filhos de 9 a 24 meses de idade, para aumentar suas habilidades cognitivas e não cognitivas. As visitas duraram dois anos e as crianças tratadas tinham atrasos claros de desenvolvimento (stunted). As avaliações mostraram que o programa teve efeitos importantes sobre aprendizado das crianças mesmo 20 anos depois do programa e também aumentaram seus rendimentos no mercado de trabalho. De fato, os jovens que receberam o tratamento quando crianças ganhavam o mesmo que os jovens que não tiveram problemas no seu desenvolvimento infantil. É interessante notar que suplementos alimentares não tiveram efeito sobre o aprendizado e rendimentos.

Um experimento recente na Colômbia também atingiu famílias pobres, que eram beneficiárias do programa “Familias en Accion” (bolsa-família da Colômbia). O objetivo é muito parecido com o programa da Jamaica, com visitas periódicas para estimular as mães. O currículo do programa visa promover o desenvolvimento infantil de uma maneira integrada, impactando a coordenação motora e as habilidades cognitivas e não-cognitivas das crianças. O programa encorajava as mães a interagir com seus filhos com base nos eventos do dia-a-dia. O programa teve efeitos importantes sobre o desenvolvimento das crianças medido dois anos após o fim do programa. Aqui também o efeito de nutrientes não foi estatisticamente significativo.

No Brasil, dois programas tem abrangência nacional e atingem famílias em condições de vulnerabilidade: o programa Bolsa Família e o programa Saúde na Família. O programa Bolsa-Família (descrito acima) atinge cerca de 12 milhões de domicílios, através do cadastro único do governo federal, que identifica as famílias pobres em todos os municípios brasileiros.

Já o programa saúde da família tem como objetivo prestar atendimento com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças, utilizando equipes multiprofissionais atendendo em unidades básicas de saúde ou mesmo nos domicílios. O atendimento é prestado pelos profissionais das equipes de Saúde da Família (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, agentes comunitários de saúde, dentistas e auxiliares de consultório dentário). Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento

de um número definido de famílias, que estão localizadas em uma área geográfica delimitada, e promovem ações de prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e manutenção da saúde. O trabalho direto com as pessoas de cada região facilita o atendimento e o acompanhamento das famílias na comunidade. Avaliações de impacto do programa saúde da família mostram que ele foi efetivo em diminuir a mortalidade infantil, por exemplo.

Proposta - Utilizar cadastro único do Programa Bolsa Família e a estrutura do Programa Saúde da Família para visitar as famílias mais pobres e estimular os pais das crianças através de um currículo específico para promover o desenvolvimento saudável das crianças nos seus primeiros anos de vida (antes da escola) e evitar problemas de estresse continuado. Detectar problemas de desenvolvimento infantil e encaminhar as crianças com problemas para especialistas.

Política urbana: contribuição para “Sob a Luz do Sol – Uma Agenda Para o Brasil”

Philip Yang

1. Por que uma política urbana

Uma agenda para o Brasil não pode prescindir de uma política urbana.

O planeta é cada vez mais planeta urbano, um planeta de cidades, com cada vez mais gente morando em áreas urbanas. Em 2050, teremos seis bilhões de pessoas morando em cidades e a população urbana deverá ser de algo entre 75% e 80% da população total, de acordo com a ONU. É natural portanto que, nos últimos anos, o desenvolvimento urbano emergiu e se consolidou como tema global, da mesma forma que a temática do meio ambiente ganhou os foros mundiais a partir da década de 70.

O tema é de interesse central para o Brasil.

Possuímos, em termos absolutos, a 4ª maior população urbana do mundo, atrás de China, Índia e Estados Unidos e, entre esses países, o Brasil detém o mais alto percentual da população residindo em áreas urbanas: 85% (EUA, 80%; China 52%; e Índia 31%). O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma bastante acelerada - em 1950 éramos menos de 20 milhões de residentes urbanos, e hoje somos mais de 170 milhões em cidades.

A importância econômica das cidades é clara: 85% do que se produz no Brasil vem das cidades. Em uma conta simples, temos algo como 15% do PIB gerado em áreas não urbanas: 5% do setor agropecuário, 5% do setor do petróleo, mais 2% da exploração mineral e mais 3% da geração de utilities (geração de eletricidade e produção de água). Mesmo as indústrias rurais, como agricultura ou a exploração de petróleo, são dependentes dos serviços e instituições localizadas em cidades, tornando as cidades núcleos gravitacionais para todos os aspectos da economia.

Ou seja, se o grosso da produção e da população do Brasil está realmente em centros urbanos, é natural que o sucesso do Brasil seja cada vez mais medido pelo sucesso de suas cidades: pelo seu papel no desenvolvimento do País, pela sua capacidade de atrair os melhores cérebros, de produzir com eficiência, de gerar e consumir conhecimento e inovação, de abrigar suas populações com dignidade e qualidade de vida.

Dado portanto que as cidades, como unidade territorial, política e administrativa, são centrais para o futuro do País, parece válido afirmar que precisamos formular e executar políticas urbanas, entendidas como políticas específicas para a escala das cidades, que possuam uma lógica distinta das políticas setoriais.

E dado que, no nosso sistema federativo, a superposição e o conflito de competências é recorrente em diversos temas da agenda urbana e metropolitana, é natural que o governo federal tenha um papel importante como árbitro e regulador da governança nos diversos temas afetos às cidades e às aglomerações contíguas de municípios.

São as cidades – as chamadas “cidades globais” - que agora polarizam o desenvolvimento mundial. E as cidades que são as mais bem sucedidas na atração dos recursos materiais e imateriais - investimentos e os grandes cérebros que são motores desse processo de

competição em escala planetária - são aquelas que oferecem as melhores condições de vida e de trabalho. Constituem portanto objeto específico de uma agenda para o Brasil.

2. Qual política urbana

Se aceitamos que uma política urbana está na ordem do dia, resta pois definir o seu objeto. As mazelas urbanas são múltiplas – envolvem questões de mobilidade, moradia, eficiência, inovação, saúde, educação – e a tendência natural seria a de conceber políticas setoriais voltadas a cada um desses tópicos.

Propõe-se aqui um argumento diferente: as cidades constituem um objeto mais abrangente do que cada um desses temas setoriais e são portanto merecedoras de políticas amplas que abarquem e impulsionam soluções integradas para o conjunto de problemas que as cidades abrigam em seus territórios.

Quatro grandes temas-alvo parecem conformar objetos plausíveis (além de prioritários e urgentes) de políticas urbanas para as cidades brasileiras. Nesses quatro temas-alvo abaixo listados, configuram-se situações clássicas de falha de mercado e de falha de governo tal como definidas pela literatura econômica (market failure e non-market failure), situações que resultam em grande medida do ineditismo histórico trazido pela escala urbana/metropolitana como nexos de geração de valor econômico no contexto global e como unidade político-administrativa com abrangência territorial mais estendida do que os perímetros municipais usuais. São os seguintes os temas sugeridos:

- No plano territorial: uma política para o reordenamento espacial das grandes metrópoles, levando em conta os graves problemas causados pela grande assimetria espacial (e descompasso) entre oferta de habitação e a oferta de empregos;
- No plano político-institucional: o estabelecimento de regime de governança metropolitana, dado que a expansão das grandes cidades e a chamada metropolização se consolidou como fenômeno sócio-espacial, mas sem uma correspondência no âmbito político-institucional. A conurbação de municípios aumentou o poder de influência das cidades na economia e na política, mas não gerou condições político-administrativas para a tomada de decisão em nível metropolitano, capaz de garantir a gestão dos problemas decorrentes da concentração populacional ou das demandas infraestruturais que vão além das “fronteiras” dos municípios conformadores dessas áreas metropolitanas. Além da questão da escala territorial supra-municipal, será ademais necessário criar mecanismos de governança capazes de desvincular o tempo da gestão do planejamento do tempo da gestão da política partidária, que, dada uma natural alternância do poder, desmonta tudo aquilo que o poder oposto formulou, impedindo qualquer planejamento de longo prazo.
- No plano fiscal: a reforma do federalismo fiscal brasileiro, dado o impacto do processo de urbanização nos desequilíbrios federativos, que resulta do avanço da posição dos municípios na federação e da correspondente fragilização da posição dos Estados;
- No âmbito regulatório: a atualização dos regimes e processos de licitação, contratação e gestão de grandes projetos urbanos.

2.1 No plano territorial, é fundamental instaurar políticas de reorganização espacial que combatam o espraiamento urbano. A ocupação do solo urbano é definida pelas seguintes forças principais:

- (i) O poder regulatório municipal, que estabelece normas de zoneamento e uso do solo (residencial, comercial, industrial, ambiental, social);
- (ii) Os modos de produção prevaletentes (indústria, serviços, agricultura, extração mineral) no território;
- (iii) Forças de mercado imobiliário/fundiário.

No Brasil, as três forças acima atuaram de forma assíncrona e conflitiva. Nos últimos cem anos, a atividade industrial nas cidades nasceu, atingiu seu apogeu e declinou, os marcos regulatórios não prepararam (sequer acompanharam) essa dramática transição industrial/pós-industrial, e as forças do mercado imobiliário/fundiário atuam numa escala menor do que a lógica espacial urbana/metropolitana requer, fazendo que a própria capacidade de geração de valor no âmbito imobiliário seja subótima.

A pior consequência dessa assincronia – e gerador em cascata de uma série de outras distorções – é a enorme distância entre casa e trabalho, percorrida por milhões de trabalhadores todos os dias, em trajetos de ida e volta para os seus locais de emprego. Tal problema é fruto de uma assimetria espacial: nos locais onde a oferta de emprego é grande, a oferta de moradias é baixa. E vice-versa: onde é grande a oferta de habitação, há poucos postos de trabalho.

Essa grande assimetria espacial entre oferta de moradia e emprego está na raiz da crise de mobilidade que assola todas as grandes cidades do Brasil. Nas metrópoles brasileiras, esse movimento pendular casa-trabalho faz com que horas e horas sejam perdidas no trânsito, com consequências para a qualidade de vida, para a produtividade do trabalho e para a eficiência geral do tecido urbano.

Nesse contexto, a melhor política urbana é aquela que contribui para a redução do número de viagens, pela via do encurtamento da distância entre casa e trabalho. No jargão do urbanismo, trata-se de promover a “cidade compacta”, espaços urbanos adensados de uso misto, que combinam e concentram moradia, emprego, comércio, serviços e lazer, onde a proximidade entre as principais funções urbanas diminui a dependência do uso de carros e da rede de transportes de alta capacidade.

A dependência do uso de carros em cidades é um fator central do problema de trânsito e da poluição urbana. Com as políticas federais incentivando a compra de carros, tais como a redução do IPI, as cidades ficam cada vez mais carregadas e o trânsito continua piorando. Em São Paulo já tem 7 milhões de veículos em circulação e o tempo gasto no trânsito é na média 92 minutos por dia no total. Ao mesmo tempo, o IPI para a compra de bicicletas é mais alto que o do carro. A reorganização espacial da cidade, redistribuindo moradia e trabalho, precisa ser acompanhada por políticas econômicas federais que facilitem a transformação da infraestrutura de transporte. Aliviar o trânsito das cidades não se faz necessariamente com o aumento de vias (como demonstra o chamado Paradoxo de Braess), mas com a melhoria da infraestrutura de transporte público e métodos alternativos de mobilidade. O alinhamento de políticas urbanas e de políticas econômicas federais é vital para a solução dos problemas urbanos.

Curiosamente, a política habitacional em vigor, expressa em programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), embora bem intencionada, vem promovendo justamente o contrário: o aumento da distância percorrida pela população em seu trajeto de ida e volta do emprego. Os subsídios do MCMV, por serem insuficientes para a aquisição de moradias em áreas

centrais, acabam levando os seus beneficiários para regiões cada vez mais periféricas, contribuindo assim para um padrão de urbanização irracional e insustentável.

Além de promover o espraiamento urbano, onde as habitações estão distantes de equipamentos e funções urbanas básicas como escolas, postos de saúde e centros de abastecimento, o Minha Casa Minha Vida induz a formação de áreas destinadas às faixas mais baixas de renda, que rapidamente se transformam em bolsões de pobreza e de ressentimento social, polos de violência e de insegurança.

Em outras palavras, o MCMV oferece um teto ao cidadão, mas subtrai-lhe todos os demais atributos da cidade e da cidadania. O investimento em habitação revela-se na realidade um investimento negativo em mobilidade, segurança, educação e saúde. Uma política urbana consistente deve ter como pilar a alocação consciente dos recursos do MCMV para projetos que:

- (i) Tragam residências para as áreas centrais das cidades;
- (ii) Promovam a constituição de espaços urbanos mais densos e de uso misto, que combinem moradia, trabalho, lazer, comércio e serviços;
- (iii) Induzam a formação de tecidos urbanos socialmente plurais, de modo a evitar a construção de guetos.

O investimento público em cidades, alocado isoladamente ou em parceria com o setor privado, quando destinado a torná-las mais eficientes, justas e belas, parece constituir a melhor alternativa de intervenção econômica anticíclica, pois corresponde a um investimento de base para a economia do conhecimento. Afinal, é a capacidade de transformar as nossas cidades em centros de geração e consumo de inovação e conhecimento que permitirá que o Brasil ingresse e permaneça no núcleo dinâmico da economia internacional.

Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial

Edmar Bacha¹

Introdução²

A economia brasileira está enferma. É isso que nos dizem os pibinhos, a inflação alta e a desindustrialização. São sintomas da baixa produtividade do país que tem a ver, entre outros fatores, com o atraso tecnológico, a escala reduzida e a falta de especialização que caracterizam nossas empresas de um modo geral. Essas características são o resultado do isolamento econômico a que o país se impôs em relação ao comércio internacional com exportações de apenas 12,5% do PIB que representam menos do que 1,3% do total mundial em 2012. Medido pelo PIB o Brasil responde por 3,3% do total do mundo – um número 2,5 vezes maior do que sua participação nas exportações mundiais³. Agora que um brasileiro vai dirigir a Organização Mundial do Comércio, é boa hora de reavaliar essa política de isolamento e promover uma maior integração do país ao comércio internacional.

No final da década passada o Brasil parecia haver entrado numa fase de crescimento sustentado com inflação sob controle. Era o que sugeria tanto a trajetória favorável da economia desde 2004 como sua rápida superação da crise mundial de 2008-09. Entretanto, os pibinhos e a alta inflação a partir de 2011 nos indicam que a euforia econômica do período 2004-2010 teve caráter temporário, sendo explicada por fatores de natureza cíclica que se teriam esgotado em 2011.

De fato, entre 2004 e 2011 o país foi beneficiado por uma bonança externa de dimensões talvez únicas em nossa experiência histórica. Essa bonança, de quase 10% do PIB, foi gerada por uma explosão dos preços das *commodities* que exportamos e por um extraordinário influxo de capitais estrangeiros⁴. Ela não somente gestou mas também financiou um enorme aumento da demanda interna, incluindo uma maior taxa de investimento, que gerou maior crescimento do PIB. Esse crescimento pôde se manifestar sem pressões inflacionárias devido à apreciação do câmbio e à maciça incorporação de mão de obra ao processo produtivo.

Desde 2011 houve um arrefecimento do impulso externo: os preços das *commodities* não só pararam de crescer como começaram a cair; o influxo de capital externo reduziu-se em

¹ Edmar Bacha é fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças.

² Preparado para o Fórum Nacional (Sessão Especial), Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade. Rio de Janeiro: BNDES, 18-19 de setembro de 2013. Sem responsabilizá-los pelos resultados, agradeço os comentários de Albert Fishlow, Alkimar Moura, André Lara Resende, José Tavares, Pedro Mota Veiga, Regis Bonelli, Renato Bauman, Roberto Zagha, Ricardo Bielschowsky, Samuel Pessoa, Sandra Rios, Yoshiaki Nakano e participantes em seminários na Rede Gazeta/Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças do Espírito Santo, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André e Mauá, Diretoria da Votorantim S.A., Fundação João Pinheiro, Instituto Rio Branco e FIESP.

³ Exportações de bens e serviços e PIB em dólares correntes. Os dados para o Brasil são das contas trimestrais do IBGE. Os dados para o mundo são do FMI, disponíveis em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/download.aspx>.

⁴ Para uma análise desse fenômeno, ver E. Bacha (2013).

função do maior risco do cenário internacional. A disponibilidade de mão de obra diminuiu e o câmbio se depreciou. Voltaram, então, os pibinhos e a alta inflação.

A próxima seção propõe um diagnóstico da doença brasileira que dá ênfase à falta de integração do país ao comércio internacional. A terceira seção argui que a experiência internacional do pós-guerra sugere que o sucesso de um país na passagem da renda média para a renda elevada está associado a uma crescente integração com o comércio internacional. A quarta seção delinea um programa de integração para o Brasil, cuja implantação depende de amplo apoio político e social interno. A quinta seção conclui. O apêndice discute mecanismos alternativos para a troca das tarifas por um câmbio mais desvalorizado proposta no texto.

Diagnóstico da doença brasileira

Os diagnósticos correntes sobre a doença brasileira de elevada inflação combinada com reduzido crescimento enfatizam o baixo investimento e a alta carga tributária, além da educação precária. De fato, o investimento total situou-se em apenas 18% do PIB em 2012⁵, enquanto que o investimento em infraestrutura atingiu apenas 2,3% do PIB⁶. Ambos são muito baixos em comparação seja com os BRICS, seja com nossos vizinhos latino-americanos. Ao mesmo tempo, uma carga tributária de 36,3% do PIB⁷, que supera até mesmo as dos EUA e do Japão, sufoca os investimentos privados e não promove o investimento público, por causa do peso elevado dos gastos correntes no orçamento do governo. A baixa qualificação da mão de obra é notória, assim como a precariedade do ensino no país, conforme revelada pelos resultados dos exames PISA da OECD, nos quais nossos estudantes sempre aparecem entre os últimos colocados no mundo⁸.

Menor presença no debate sobre a doença brasileira tem tido um fator de igual ou maior importância do que os anteriores, a saber, a reduzidíssima participação do comércio exterior na atividade econômica do país. Trata-se, como veremos abaixo, de uma questão de natureza quantitativa, pois nesse quesito o Brasil é um ponto fora da curva em relação aos demais países do mundo tanto quanto ou mais do que na taxa de investimento, na carga tributária ou na qualificação da mão de obra.

Mas trata-se também de uma questão de natureza qualitativa, da estratégia de desenvolvimento. Tentar atacar simultaneamente todas as mazelas que emperram o crescimento do país é uma receita certa para o fracasso, pois não há governo que terá forças para tanto. Melhor concentrar esforços em nós górdios críticos que, uma vez desatados, tenham o condão de forçar o alinhamento dos demais requisitos para o crescimento. Apela à razão e é conforme a experiência internacional que uma maior integração do país ao comércio internacional seria um forte indutor para a redução da carga tributária, aumento da taxa de investimento e melhoria da infraestrutura e da qualidade do ensino. Trata-se de uma aplicação do princípio do desenvolvimento desequilibrado sugerido por Albert Hirschman: em lugar de buscar um impossível crescimento simultâneo de todos os setores, a melhor estratégia para o desenvolvimento é provocar um desequilíbrio regenerador, forçando os demais

⁵ Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, Tabela 8.

⁶ Cf. C. Fritschak (2013).

⁷ Cf. G. L. Amaral et al. (2013).

⁸ Ver OECD Programme for International Student Assessment (PISA). PISA 2009 Rankings. Em: <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>.

requisitos para o desenvolvimento a se alinharem com uma nova realidade⁹. Nesse contexto, Hirschman cunhou o termo “exportabilidade” para caracterizar como um processo de industrialização poderia levar um país subdesenvolvido para um estágio mais alto de crescimento. Nada de errado com substituir importações, propôs ele, desde que através dessa substituição o país consiga desenvolver novas fontes de exportação. O Brasil deu o primeiro passo, e constituiu uma forte indústria de transformação a partir da substituição de importações. Mas não deu o segundo passo, pois a indústria brasileira produz apenas para o mercado interno e não se integrou às cadeias internacionais de valor.

De acordo com o *World FactBook* do CIA¹⁰, em termos do valor das exportações de mercadorias em 2012 o Brasil ocupou apenas a 25^o posição no mundo, apesar de o PIB brasileiro ter sido o 7^o maior do mundo. Trata-se de uma anomalia, pois a Comunidade Europeia ocupou o 1^o lugar no mundo tanto em termos de PIB como de exportações. Os EUA ocuparam o 2^o lugar em termos de PIB e o 3^o em exportações. A China ocupou o 3^o lugar em termos de PIB e o 2^o em exportações. O Japão obteve o 5^o lugar tanto em termos de PIB como em exportações. A Alemanha se posicionou como a 6^a maior economia do mundo e a 4^a maior exportadora em 2012.

O 7^o maior exportador do mundo foi a Coreia do Sul, cujo PIB ocupou a 13^a posição no ranking mundial. Ou seja, países ricos ou bem-sucedidos na transição para o primeiro mundo são simultaneamente grandes exportadores. O que não acontece com o Brasil. Semelhante ao Brasil, com um PIB grande mas exportações pequenas, somente está a Índia (11^o. maior PIB do mundo e 21^o. maior exportador) -- um país pobre que está a duras penas tentando transitar para a classe média. A objeção poderia ser feita que, apesar de os EUA serem um grande exportador, suas exportações de bens e serviços respondem por apenas 13,6% do PIB americano, um número pouco maior do que o do Brasil¹¹. Mas o PIB dos EUA representa praticamente ¼ do PIB mundial e é quase sete vezes maior do que o do Brasil.

Além disso, os EUA operam na fronteira da tecnologia mundial, o que está longe de acontecer com o Brasil. Quadro igualmente desalentador do ponto de vista da integração brasileira no comércio mundial se revela quando olhamos os valores das importações. Nos dados do Banco Mundial para 2012, a parcela das importações de bens e serviços no PIB do Brasil é de apenas 13%, o menor valor entre todos 176 países para os quais o banco tem dados¹². Na Coreia do Sul, a parcela das importações no PIB é 54%. Na Alemanha, 45%. Na China, 27%. Mesmo os EUA com sua economia gigantesca importa 18% do PIB, quase 40% a mais do que o Brasil.

A conclusão é que vivemos num dos países mais fechados ao comércio exterior no mundo. É algo paradoxal, pois, ao mesmo tempo, somos um mercado muito atraente para o investimento direto das multinacionais. Conforme o *World Investment Report* de 2013 da UNCTAD¹³, o Brasil ocupa a quarta posição no ranking de destinos preferenciais do

⁹ Cf. A. O. Hirschman (1958).

¹⁰ Cf. Central Intelligence Agency, The World FactBook. PIB em dólares correntes. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Nos dados da Organização Mundial do Comércio, que excluem a Comunidade Europeia, Hong Kong e Taiwan, em 2011 o Brasil ocupava a 22^a. posição na exportação de mercadorias e a 31^a. posição na exportação de serviços. Cf.:

<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR>.

¹¹ Dados para 2012. Cf.: <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>.

¹² Cf. The World Bank, Data/Imports of Goods and Services (%GDP). Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>.

¹³ Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf. Cf. Figure 2, p. xiv.

investimento estrangeiro direto, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Hong Kong. A explicação é que as multinacionais vêm aqui para explorar o mercado interno protegido e não para integrar o país às suas cadeias produtivas mundiais, como ocorre com suas subsidiárias nos países asiáticos. O paradoxo ocorre porque temos uma conta de capital aberta ao fluxo de investimento, mas uma conta corrente fechada ao fluxo de comércio. Como Harry Johnson nos alertou há tempos, essa é uma receita certa para o que Jagdish Bhagwati denominou de “crescimento empobrecedor”¹⁴. As multinacionais lucram ao investir no país, mas o resto da economia definha, ao deslocar para a substituição protegida de importações recursos locais que poderiam ser empregados com maior eficiência em atividades exportadoras.

Imperativo da integração

O isolamento do país em relação ao comércio internacional é preocupante porque a evidência do pós-guerra sugere não haver caminho para o pleno desenvolvimento fora da integração com o resto da comunidade internacional. São poucos os países que conseguiram superar a chamada armadilha da renda média e chegar ao primeiro mundo nos últimos sessenta anos. Alguns, como Israel e os países do sudeste asiático – Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan --- o fizeram apoiados nas exportações industriais. Outros, como os da periferia europeia – Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal – nas exportações de serviços, inclusive de mão de obra. Outros ainda, com abundantes recursos naturais e escassa população, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Noruega, nas exportações de *commodities*¹⁵. Cada país à sua maneira, explorando suas respectivas dotações de recursos, mas todos eles com uma característica em comum: uma crescente integração com o comércio internacional.

A explicação para essa associação entre comércio e riqueza está em que, para passar da condição de país pobre para a renda média, não há necessidade de muito comércio, desde que o mercado interno tenha uma dimensão relativamente grande, como é o caso do Brasil. Através da substituição de importações, é possível atrair do campo para a cidade a população predominantemente subempregada na agropecuária. O crescimento da produtividade agregada que esse deslocamento populacional propicia é suficiente para elevar a renda nos estágios iniciais do desenvolvimento, conforme diagnosticado na análise clássica de Arthur Lewis sobre o crescimento com oferta ilimitada de mão de obra. A partir do esgotamento desse manancial de mão de obra, entretanto, ganhos adicionais de produtividade, que levem da renda média para a renda elevada, dependem de empresas com escala, especialização e tecnologia que somente podem ser obtidos através da integração do país ao comércio internacional. Embora o Brasil seja um país relativamente grande, ele representa apenas 3,3% do PIB mundial e está longe da fronteira tecnológica mundial.

Na década de 1960, a renda per capita da Coreia do Sul era inferior à do Brasil. Sua estratégia de industrialização, entretanto, baseou-se na promoção de exportações, enquanto que o Brasil persistiu na substituição de importações. Em 1970, as exportações de bens e serviços da Coreia do Sul representavam 15% do PIB, enquanto que no Brasil essa relação era pouco menos da metade disso, ou 7% do PIB. Cinquenta anos depois, em 2012, o coeficiente de exportações da Coreia do Sul havia se tornado 3,9 vezes maior do que em

¹⁴ Para um modelo-síntese dessa literatura, ver R. Brecher e C. F. Diaz-Alejandro (1977).

¹⁵ Poderia objetar-se que a Noruega já era um país relativamente desenvolvido no final da década de 1960, mas foi a descoberta do petróleo nas costas norueguesas em 1969 que fez com que ela deixasse de ser o mais pobre dos países nórdicos para se tornar um dos países mais ricos do mundo hoje em dia.

1970, situando-se em 58,5% do PIB. Enquanto isso, o coeficiente de exportações do Brasil foi de 12,5% do PIB em 2012, apenas 1,8 vez maior do que em 1970. Visto de outro modo, a Coreia do Sul é hoje um país desenvolvido, com um PIB per capita de US\$32.800 e uma corrente de comércio (exportações mais importações de bens e serviços) superior ao valor de seu PIB, enquanto que o Brasil continua sendo um país de renda média, com um PIB per capita de US\$12.100 e uma corrente de comércio inferior a ¼ de seu PIB¹⁶. Não há dúvida de que o extraordinário potencial exportador da Coreia do Sul está associado à sua excelente infraestrutura, ao avanço tecnológico de suas empresas líderes e à qualidade de sua educação. Mas tudo isso teria sido difícil senão impossível de colocar em pé não fora a decisão do governo coreano, já na década de 1960, mas especialmente após o primeiro choque do petróleo em 1973, de dar “exportabilidade” a seu processo de industrialização.

Esse é o desafio que o Brasil enfrenta. Para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que deixe de ser um dos países mais fechados do mundo ao comércio internacional. Urge definir uma estratégia de integração competitiva das empresas aqui localizadas às cadeias mundiais de valor. Essa estratégia não objetiva que o país passe a ser uma plataforma exportadora, pois o Brasil é muito grande para isso. Mesmo no caso de sucesso extraordinário de um programa de integração, em que a participação das exportações no PIB dobre de seu valor atual, atingindo 25% do PIB, ainda assim as exportações representariam apenas 1/5 da demanda agregada no país e os outros 4/5 continuariam a provir da demanda interna¹⁷.

Ademais, o aumento da parcela das exportações no PIB não se fará a custa de uma contenção da demanda interna. Isso porque não se objetiva um maior superávit comercial, ao contrário, às exportações acrescidas corresponderão maiores importações em igual magnitude. Para um dado PIB, a demanda interna será a mesma que antes, com a diferença que uma parcela maior dela será atendida por importações já que uma parcela maior do PIB se destinará às exportações. A proposta de integração aqui veiculada, portanto, mesmo no curto prazo, é plenamente consistente com uma melhoria das condições de vida da população. De fato, o que se antecipa com a integração é uma maior demanda por mão de obra e um aumento do salário real dos trabalhadores.

Somente aumentando significativamente a participação das exportações no PIB é que deixaremos de ser apenas um exportador de *commodities* e conseguiremos desenvolver uma indústria e um setor de serviços internacionalmente competitivos. O exemplo da Embraer, que importa 70% do que exporta, indica o caminho para o futuro. O fato de praticamente todas as multinacionais relevantes já terem instalações no país facilita essa transição. Embora as multinacionais tenham vindo para aqui para explorar o mercado interno, não vão abandonar o país, desde que lhes sejam oferecidas alternativas atraentes para, a partir de sua posição privilegiada no mercado interno, desenvolverem uma atividade exportadora complementar às de suas associadas nos demais países do mundo. A presença maciça das multinacionais é um ativo importante para o país poder integrar-se às cadeias mundiais de valor.

¹⁶ Os dados das relações de comércio do Brasil são do IBGE, Sistema de Contas Nacionais e Contas Nacionais Trimestrais. Os dados das relações de comércio da Coreia do Sul são do Bank of Korea/Economic Statistics System: <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>. Os dados de PIB per capita (em PPP) são da Word FactBook da CIA.

¹⁷ A partir da identidade contábil entre oferta e demanda agregadas: $Y + M = A + X$ (onde Y é o PIB, M as importações, A a demanda interna e X as exportações), se $X=0,25*Y$ e $M=X$, então $X/(A+X) = 0,20$.

Elementos de um programa de integração

A sugestão para a alternativa integradora é um programa pré-anunciado a ser implantado gradualmente, ao longo de um número de anos. Por ser um programa gradualista, e não um tratamento de choque, haverá que se construir previamente um consenso político e social para sua sustentação. Esse consenso poderá possivelmente ser alcançado a partir de duas constatações.

A primeira é que, se seguirmos no atual curso de isolamento econômico continuaremos a gerar pibinho atrás de pibinho, sem conseguirmos sair da renda média. A evidência do letárgico comportamento econômico do país nos últimos trinta anos, reiterada no atual mandato presidencial, nos sugere isso fortemente. Há, sem dúvida, um enorme potencial de crescimento do país à frente, a partir da expansão do mercado interno propiciada pela emergência da chamada nova classe média. É também ampla a possibilidade de melhoria da infraestrutura e dos serviços públicos através de concessões e parcerias público-privadas. E o petróleo do pré-sal pode em breve unir-se à exploração dos minérios e à expansão da agricultura para tornar o país uma potência na área das *commodities*¹⁸. Mas todas essas oportunidades poderão ser desperdiçadas se prevalecer uma mentalidade anticompetitiva, de preservação do mercado interno contra uma suposta invasão dos importados, de desenhos inadequados das concessões e parcerias público-privadas, e de encarecimento da exploração do pré-sal com requisitos excessivos de intervenção estatal e de conteúdo nacional. Para que as oportunidades de investimentos abertas pela expansão do mercado interno, da infraestrutura e do pré-sal se traduzam em aumentos sustentados da produtividade elas precisam estar informadas pelo princípio da “exportabilidade” e não pelo da substituição protegida de importações¹⁹.

A segunda constatação é que os acordos de preferência comercial (APCs) se tornaram nos últimos anos um importante mecanismo de política comercial dos países e, hoje, podem ser considerados uma característica irreversível da regulação do comércio internacional. No início dos anos 1990, havia 70 APCs em vigor. A proliferação de acordos se intensificou nos anos seguintes. Em 2013, 546 APCs haviam sido notificados ao GATT/OMC, contra apenas 123 notificações durante toda a era GATT. Desses 546, 356 estão em vigor. Nesse contexto, à parte acordos de cooperação econômica assinados com países vizinhos, o Brasil, em conjunto com o Mercosul, é signatário de apenas cinco APCs, dos quais apenas dois de limitado alcance estão em vigor, com Índia e Israel²⁰. Mais recentemente, comunidades com mercados internos muito maiores do que o nosso e na fronteira da tecnologia mundial, como os EUA e a União Europeia, reconhecendo que, no mundo globalizado em que vivemos, precisam unir forças para acelerar seu crescimento, propuseram negociar uma profunda área de livre comércio entre si, a chamada *Transatlantic Trade and Investment Partnership*²¹. A impertinência da postura comercial do Brasil fica assim mais flagrante do que nunca, clamando por um programa de integração que nos libere da atual posição de isolamento.

¹⁸ Sobre essas três frentes de crescimento, veja-se Ricardo Bielschowsky (2012).

¹⁹ A indústria do cinema nacional está entre as frentes abertas pela emergência da nova classe média. Para sua expansão, Luiz Carlos Barreto em entrevista a O Globo abraça o conceito da “exportabilidade”: “O aprisionamento dos filmes brasileiros ao mercado interno é uma armadilha para nossa indústria. Temos, apesar de toda a burocracia no setor audiovisual, potencial para exportar nossos filmes, diante da forte demanda estrangeira acerca da cultura brasileira.”. Cf. “Modelo de exportação: ‘Flores’ no exterior”, O Globo, 30.8.2013, Segundo Caderno, p. 2.

²⁰ As informações sobre os APCs foram retiradas de IEDI (2013).

²¹ Para uma apresentação, ver: OECD, *The Transatlantic Trade And Investment Partnership: Why Does It Matter?* Em: <http://www.oecd.org/regreform/facilitation/TTIP.pdf>.

O programa de integração aqui sugerido tem três pilares: reforma fiscal, substituição de tarifas por câmbio e acordos comerciais, a serem implantados de forma progressiva ao longo de alguns anos.

Reforma fiscal. O objetivo da reforma fiscal, o primeiro pilar do programa, seria permitir uma simplificação e redução da carga tributária sobre as empresas, sem que isso implique um aumento da dívida pública. Parece atrativa uma fórmula adotada por Israel em 2010: fixar um limite superior para o crescimento dos gastos públicos igual à metade do crescimento potencial do PIB, estimado como sendo aquele observado nos últimos dez anos²². No caso brasileiro, isso quer dizer um crescimento dos gastos públicos em termos reais de 1,5 por cento ao ano. Para reduzir o espaço de manobra para contabilidades criativas que subestimem os aumentos dos gastos (através de orçamentos paralelos, por exemplo), essa meta seria suplementada por limites também para o crescimento da dívida pública bruta. O detalhamento desse pilar seria feito a partir de um estudo sobre os diversos componentes do gasto público e sobre as reformas necessárias para manter sua expansão sob controle.

O primeiro pilar contribuiria para diminuir o “custo Brasil”, que é o principal problema com que se defrontam as empresas brasileiras para enfrentar a concorrência internacional. O segundo maior problema é o câmbio.

Troca da tarifa por câmbio. Esse é o tema do segundo pilar da proposta, a saber, a substituição da proteção tarifária contra as importações por uma “proteção cambial”. Trata-se de anunciar uma redução substancial, a ser implantada de forma progressiva, das tarifas às importações, dos requisitos de conteúdo nacional, das preferências para compras governamentais, das amarras aduaneiras e portuárias, e das especificações técnicas de produtos distintas daquelas adotadas internacionalmente. Entre as medidas facilitadoras do comércio, está a autorização para que todos interessados possam utilizar o Despacho Aduaneiro Expresso/Linha Azul, adotado pela Receita Federal para agilizar os trâmites relacionados às operações de comércio exterior. Trata-se de um procedimento especial que atualmente beneficia apenas algumas grandes empresas. Como os impostos à importação estarão, com a implantação do programa, deixando de ser importantes na arrecadação federal, é de esperar que a Receita concorde em reduzir substancialmente as exigências que ela hoje impõe para habilitar empresas a usar a Linha Azul²³.

Ainda na categoria das medidas facilitadoras do comércio deve incluir-se uma substancial melhoria da infraestrutura portuária e de transportes, através de concessões e parcerias público-privadas. Como demonstram estudos recentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, reduções plausíveis nos custos dos transportes podem trazer aumentos expressivos da exportação do país²⁴.

O anúncio dessas medidas antiprotecionistas presumivelmente será feito por um/a Presidente convicto/a de sua necessidade e com apoio no Congresso para sua implantação, ou seja, será um anúncio crível. Nesse caso, sob um regime de câmbio flutuante esse anúncio terá o efeito de desvalorizar o câmbio, pois os agentes financeiros passarão a comprar dólares e a vender reais, para lucrar com o aumento da demanda de dólares que ocorrerá para efetuar as importações adicionais que serão facilitadas.

²² Cf.: <http://www.financeisrael.mof.gov.il/financeisrael/Docs/En/publications/fiscalRule.pdf>

²³ Kume et al. (2011) documentam a forte relação da evasão de impostos de importação com os níveis tarifários.

²⁴ Ver: Moreira Mesquita, M. et al. (2008) e (2013).

Esse é o pilar central do plano, pois é ele que, dando acesso a insumos modernos, possibilitará a integração da indústria brasileira ao comércio internacional, à semelhança do que hoje ocorre com a Embraer. Haverá ganhos tecnológicos, de escala e de especialização. Certamente haverá perdedores, assim como ganhadores. O Brasil (como os EUA ainda hoje) continuará a ser um grande exportador de *commodities*, mas dificilmente macrossetores inteiros se beneficiarão ou se verão prejudicados pela abertura. É certo que os instrumentos de proteção que serão diminuídos ou eliminados parecem ser hoje mais importantes para a indústria de transformação do que para a agricultura ou a mineração. Entretanto, a indústria será a principal beneficiada da redução de impostos, já que a atividade primária é relativamente menos taxada. Além disso, na margem da expansão do comércio, a indústria de transformação se beneficiará de economias de escala e de especialização que não estão presentes na agricultura, pois essa opera sob um regime de custos crescentes, ao ocupar terras menos produtivas ou mais distantes. Também, embora de forma seletiva, a indústria será a maior beneficiada do acesso a insumos importados mais baratos e de melhor qualidade.

É relevante neste contexto notar que o comércio internacional de hoje em dia, especialmente para países grandes e diversificados como o Brasil, não se baseia em especializações macrossetoriais como no famoso exemplo de David Ricardo, em que Portugal se especializava em vinhos e a Inglaterra em tecidos. O comércio moderno das cadeias mundiais de valor é predominantemente intrassetorial e não entre setores; é proeminentemente intrafirmas e não entre firmas; e é majoritariamente intraprodutos (em insumos ou componentes) e não entre produtos (em bens finais)²⁵. O princípio das vantagens comparativas continua válido nas cadeias mundiais de valor, mas necessita ser interpretado em termos de estágios, atividades e tarefas e não de produtos ou de indústrias²⁶. É por isso também que se pode antecipar que a abertura comercial deverá resultar em pouca mudança do ponto de vista dos bens finais produzidos ou do tamanho relativo dos grandes setores de atividade. A importância desse ponto genérico deriva do fato de ele implicar que não deverá haver grandes deslocamentos na estrutura produtiva do país, ou seja, de que é pequena a distância, em termos geográficos, de produtos e de processos, que empresas e trabalhadores deverão percorrer para adaptar-se a uma maior integração ao comércio internacional.

O sequenciamento da abertura é sempre uma questão complexa. Por um lado, aparentemente facilitaria a aceitação do programa por parte da indústria caso o rebaixamento das tarifas começasse pelos insumos para somente mais à frente chegar aos produtos finais. Mas isso poderia significar, por exemplo, que a tarifa efetiva da produção de automóveis ficaria ainda maior do que já é atualmente. Melhor pensar num programa que, ao cabo de um número de anos, objetive a uniformização da tarifa efetiva para todos produtos, exceto possivelmente aqueles produzidos por indústrias nascentes. A partir desse princípio, o sequenciamento da abertura poderia ser determinado por considerações de economia política, relacionadas à obtenção de apoio de empresários, trabalhadores e consumidores ao programa.

Uma ideia da relação entre a redução das tarifas e a desvalorização requerida do câmbio pode ser obtida a partir da aplicação de uma fórmula desenvolvida em Bacha e Taylor (1971). Considere-se a balança comercial de um país pequeno, em que os valores absolutos das elasticidades-preço da oferta das exportações e da demanda das importações são iguais. Nesse caso, a partir de uma posição inicial de equilíbrio, é fácil mostrar que uma

²⁵ Para uma análise econômica magistral dos novos padrões de comércio, ver Helpman (2011).

²⁶ Para uma análise recente do impacto das cadeias globais de valor no comércio internacional, ver OECD (2013).

redução da tarifa em x% precisaria ser compensada por uma desvalorização do câmbio de $(x/2)\%$ para manter o equilíbrio da balança comercial, ou seja, a desvalorização requerida é igual à metade da redução da tarifa. A razão é que a redução da tarifa aumenta apenas as importações, enquanto que a desvalorização do câmbio reduz as importações mas também aumenta as exportações. O exercício é de equilíbrio parcial, e supõe que tudo mais permaneça constante, inclusive a conta de capital do balanço de pagamentos, portanto, não substitui a aplicação de um modelo mais complexo para a economia como um todo, do tipo que o Banco Central usa em suas simulações de política.

Não é simples o desenho de um mecanismo para a troca proposta das tarifas por câmbio, especialmente por causa da volatilidade da conta de capital e de sua importância na determinação da taxa de câmbio. É possível imaginar soluções para esse dilema, conforme se discute no apêndice, mas por hora cabe apenas ressaltar a importância da troca das tarifas pelo câmbio. Quando o programa for implantado se fará a escolha entre as alternativas possíveis, pois ela dependerá de uma série de fatores conjunturais, tais como a situação da conta corrente, o ponto de partida da taxa de câmbio, a distância entre a taxa de inflação e o centro da meta, e as perspectivas sobre os fluxos de capital.

Acordos comerciais. O terceiro pilar do programa são os acordos comerciais internacionais. Dado o amplo mercado interno que abrirá às exportações dos demais países do mundo, o Brasil estará em condições de fazer negociações vantajosas para a abertura compensatória dos mercados de seus parceiros comerciais. O leque de possibilidades é amplo, envolvendo acordos multilaterais, regionais e bilaterais. O certo é que o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul.

É importante ter em conta que o programa de integração aqui sugerido é unilateral, portanto, não está condicionado à realização de acordos comerciais. Entretanto, na definição do sequenciamento da abertura, certamente haverá espaço para fazê-la em primeiro lugar em relação aos países que se proponham a assinar acordos comerciais com o Brasil. A abertura em relação aos demais países ficaria mais para o fim do processo. Isso deverá ser estímulo suficiente para induzir nossos parceiros comerciais a logo firmarem esses acordos, para terem acesso mais rápido ao mercado interno brasileiro. Não se pode perder de vista que a troca das tarifas pelo câmbio é uma vantagem em si para o Brasil. Os ganhos comerciais que vierem dos acordos serão adicionais àqueles propiciados por essa política de dinamização do crescimento econômico brasileiro.

Conclusões

Este texto desenvolveu quatro pontos em defesa de uma maior integração do Brasil ao comércio internacional. O primeiro é que o Brasil encontra-se há mais de trinta anos preso na armadilha da renda média, incapaz de desenvolver um modelo de crescimento baseado na produtividade e não apenas na transferência de mão de obra de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas. O segundo ponto é que, entre os fatores responsáveis por esse mau desempenho, sobressai o isolamento do país em relação ao comércio internacional, com exportações de apenas 12,5% do PIB, que não representam mais do que 1,3% do comércio mundial. O terceiro ponto é que os países que conseguiram no pós-guerra superar a armadilha de renda média e se tornaram plenamente desenvolvidos são poucos, mas todos o fizeram com uma forte integração com a economia internacional, através de exportações industriais, de serviços ou de *commodities*. Graças a sua economia grande e diversificada, o Brasil tem a possibilidade de desenvolver um processo de integração incorporando esses três setores de atividade. O quarto ponto consiste dos elementos de um

programa de integração, o qual deve ser gradativo e préanunciado. Ele precisa contar com amplo apoio político e social para sua implantação. Esse apoio poderia ser obtido a partir da evidência que o protecionismo claramente não vem conseguindo desenvolver o país e que mesmo as maiores e mais avançadas comunidades no mundo, como a União Europeia e os EUA, estão buscando uma maior integração entre suas respectivas economias. O programa proposto teria três pilares: reforma fiscal para simplificar e reduzir os impostos às atividades produtivas; redução progressiva das tarifas e outras medidas protecionistas tendo como contrapartida um câmbio mais desvalorizado; e realização de acordos comerciais bilaterais, regionais e multilaterais.

Apêndice

Alternativas para a troca das tarifas pelo câmbio

Não há um consenso sobre o mecanismo ideal para a troca proposta no texto das tarifas por câmbio. De um lado, estão economistas, mais confiantes na racionalidade dos mercados e descrentes da eficácia de controles de capitais, para quem, desde que haja flutuação livre, o câmbio saberá encontrar seu nível de equilíbrio. Bastaria, portanto, reduzir a proteção tarifária que o câmbio se ajustaria automaticamente. De outro lado, estão economistas descrentes da racionalidade dos mercados financeiros e mais preocupados com os efeitos nocivos de uma flutuação excessiva do câmbio sobre as decisões empresariais quanto a investimentos de longo prazo. Esses economistas defenderiam a adoção de uma taxa de câmbio fixa mais desvalorizada, associada a controles severos sobre os movimentos de capitais.

Minha preferência é por um meio termo entre essas duas posições, envolvendo, em primeiro lugar, uma análise, com os modelos disponíveis no Banco Central, sobre qual seria a taxa de câmbio que equilibraria a balança de pagamentos em conta corrente na ausência das medidas protecionistas que vão ser eliminadas. Essa seria a taxa de câmbio de referência para a definição de uma banda implícita de variação cambial por parte do Banco Central. Nos anos iniciais, a banda seria mais estreita, mas ela seria progressivamente ampliada ao longo do tempo, retornando-se à plena flutuação nos anos finais do programa. Os limites da banda orientariam o Banco Central em suas intervenções no mercado, comprando ou vendendo reservas internacionais. Tais intervenções seriam acompanhadas pelas medidas macroprudenciais que parecerem pertinentes ao Banco Central, para compensar os exageros, seja de otimismo, seja de pessimismo, por parte dos agentes financeiros no mercado de câmbio. Dadas as incertezas envolvidas numa mudança estrutural da magnitude daquela aqui proposta, tanto a taxa de referência como a banda em torno dela seriam informação privilegiada do Banco Central que delas daria notícia somente pelo padrão de suas intervenções no mercado de câmbio.

Uma alternativa a ser considerada é a adoção, durante a transição, de um regime cambial assimétrico²⁷, tal que, se as condições internacionais induzirem uma saída excessiva de capitais, o Banco Central deixaria o câmbio se desvalorizar acima da taxa de referência, intervindo somente para suavizar a trajetória do câmbio. Nesse caso, entretanto, o programa de desgravação tarifária seria acelerado para evitar que a taxa de inflação saia da meta. Quando, entretanto, as condições internacionais (ou as expectativas favoráveis dos investidores externos sobre as condições econômicas do país) induzissem uma excessiva entrada de capitais, o Banco Central não só interviria no mercado como adotaria outras medidas administrativas que julgasse adequadas para manter o câmbio próximo à taxa de

²⁷ Na linha do regime cambial proposto por Yoshiaki Nakano (2009).

referência (como, por exemplo, liberalizando a saída de capitais). Nesse caso, não haveria retardamento no programa de liberação comercial. A proposta de tornar assimétrica a ação do Banco Central no mercado cambial parte da constatação que é melhor usar o câmbio do que controles para lidar com fugas de capitais. Controles temporários, por outro lado, podem ajudar a deter influxos excessivos de capital. A vantagem da proposta alternativa é apressar o processo de liberalização comercial. Sua desvantagem é complicar talvez em demasia as regras do jogo, tornando as interações entre as autoridades do governo e os agentes econômicos mais complexas e sujeitas a manipulação.

Referências

- G. L. Amaral, J. E. Olehike e L. M. F. Amaral (2013), *Carga Tributária Brasileira 2012*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/559/CargaTributaria2012IBPT.pdf>.
- Edmar Bacha (2013), “Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011”. Em E. Bacha e M. B. Bolle (orgs.), *O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate*. Civilização Brasileira: 97-120.
- Edmar Bacha e Lance Taylor (1971), “Foreign exchange shadow prices: a critical review of current theories”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, n. 2, maio: 197-224.
- Ricardo Bielschowsky (2012), “Estratégia de desenvolvimento e as três fontes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”, *Revista Economia e Sociedade*, vol. 21, Número Especial, dezembro: 729-747.
- R. Brecher e C. F. Diaz-Alejandro (1977), “Tariffs, foreign capital and immiserizing growth”, *Journal of International Economics*, vol. 7: 317-322.
- Claudio Fritschak (2013), “O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento”. Em: C. Fritschak e A. C. Pinheiro (orgs.) *Gargalos e Soluções na Infraestrutura*. Editora FGV, a sair.
- Elhanan Helpman, *Understanding Global Trade* (2011). Harvard University Press.
- Albert O. Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- IEDI (2013), *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*. São Paulo: junho. Disponível em: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>.
- Honorio Kume, Guida Piani e Pedro Miranda (2011), “Tarifas de importação e evasão fiscal no Brasil”, *Economia Aplicada*, v. 15, n. 1: 65-82.
- Moreira Mesquita, Mauricio, Christian Volpe e Juan Blyde (2008). *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Relatório Especial sobre Integração e Comércio. Washington, DC: BID.
- Moreira Mesquita, Mauricio, Christian Volpe, Juan S. Blyde e Danielken Molina (2013). *Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe*. Washington, DC: BID.
- OECD (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.
- Yoshiaki Nakano (2009), “Ele está de volta”, *Valor Econômico*, 02/06.