

DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO, SUSTENTÁVEL E ÉTICO

Affonso Pastore
Cristina Pinotti
Renato Fragelli

**DESENVOLVIMENTO
INCLUSIVO,
SUSTENTÁVEL E
ÉTICO**

Copyright © 2022

Autores

Affonso Pastore

Cristina Pinotti

Renato Fragelli

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

TDZ

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	4
1. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL	14
2. A ÂNCORA FISCAL E O TETO DE GASTOS	44
3. REFORMA TRIBUTÁRIA	58
4. O COMPROMISSO COM O MEIO AMBIENTE	72
5. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA	82
6. PRIVATIZAÇÃO	90
7. O PAPEL DA AGRICULTURA NO CRESCIMENTO	98
8. INDÚSTRIA, ABERTURA COMERCIAL E PRODUTIVIDADE	104
9. A EDUCAÇÃO NO BRASIL	120
10. O COMBATE À POBREZA	130
11. POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO	138

APRESENTAÇÃO

Resumimos, no presente documento, as linhas gerais de um esforço levado a cabo por um grupo de especialistas que, *pro bono*, alimentados pela esperança de ver o país ser próspero e justo, se empenharam em discutir e apresentar um diagnóstico do nosso fracasso e as linhas gerais nas quais devem se pautar as sugestões para a solução dos problemas mais graves que nos afligem. Nossos agradecimentos a todos os que direta ou indiretamente nos ajudaram nessa caminhada. A generosa acolhida daqueles a quem pedimos ajuda nos estimulou a seguir adiante. A qualidade do conhecimento e da experiência acumulados por segmentos significativos da sociedade brasileira traz alento e esperança de que, embora difícil, a tarefa de reconstruir o país seja possível.

O documento se debruça sobre onze grandes temas: Diagnóstico da Situação Atual; Âncora Fiscal e Teto de Gastos; Reforma Tributária; o Compromisso com o Meio Ambiente; Investimentos em Infraestrutura; Privatização; o Papel da Agricultura no Crescimento; Indústria, Abertura Comercial e Produtividade; Educação no Brasil; o Combate à Pobreza; e Políticas Ativas de Emprego.

O DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Há mais de 40 anos o Brasil se tornou prisioneiro da armadilha da renda média. Na origem de nossa incapacidade de retomar o crescimento está uma avassaladora captura do Estado por interesses privados, em detrimento do bem comum. Falhamos em aprimorar as instituições inclusivas, alargando o espaço para o crescimento de instituições extrativistas. No lugar de cumprir seu papel essencial de oferecer serviços públicos de qualidade à população, o Estado passou a servir a interesses e privilégios de grupos que dele se apropriaram.

As instituições, constituídas pelas regras escritas e pelas normas culturais, refletem o equilíbrio de forças sociais e políticas presentes nos países. Se amoldam, quando o momento político exige pequenas adaptações, ou sofrem grandes abalos, que podem chegar à ruptura das regras do jogo, quando há pretensões de mudanças mais bruscas de rumo. Há três décadas, Douglass North ressaltava que um dos mais importantes conjuntos de “regras do jogo” é

formado pelas instituições contratuais (verticais) que regulam o direito de propriedade, incluindo as que protegem os cidadãos contra o poder abusivo das elites, políticos e grupos de privilégio corruptos.

Para crescer é preciso desatar esse nó, fortalecendo regras que garantam o retorno à responsabilidade fiscal, e usando com eficiência os recursos disponíveis para atender aos objetivos de crescimento e de distribuição de rendas. Sem crescimento econômico sustentável não há emprego de qualidade, nem recursos para melhorar a saúde, a educação, a segurança pública oferecida aos cidadãos. Sem reformar nosso regime tributário e a máquina pública, a doença que nos acomete se agravará. Sem uma política consistente e ambiciosa de preservação do meio ambiente, continuaremos a ser párias no cenário internacional, com importantes reflexos sobre nossa participação no comércio mundial, de cujo aprofundamento, elevando importações e exportações, depende a retomada do crescimento de nossa indústria. O fortalecimento das instituições democráticas, tornando o Judiciário eficiente é indispensável para que a lei valha para todos, garantindo segurança jurídica aos investidores. Reduzir a pobreza e a desigualdade é indispensável para a consolidação dos valores democráticos, sistematicamente atacados pelos extremos do espectro político, que se alimentam da falta de esperança em um futuro melhor.

A ÂNCORA FISCAL E O TETO DE GASTOS

A retomada do crescimento requer taxas reais de juros baixas. Para que isto ocorra na presença de inflação controlada, em um país com uma dívida pública muito alta, e com uma história na qual predomina a irresponsabilidade fiscal, é preciso o respaldo de uma âncora fiscal que elimine o risco de insolvência do governo. Para reduzir a dívida pública até que atinja um nível sustentável, criando-se um círculo virtuoso de crescimento, o Brasil terá que gerar superávits primários. Diante de uma carga tributária muito elevada, a melhor forma de fazê-lo é controlando as despesas, como faz a lei do Teto de Gastos.

Antes de ser um empecilho à retomada do crescimento sustentável, a regra do Teto de Gastos é a condição mais importante para que se chegue a ele.

Porém, ela não é uma regra autoaplicável, o que exige reformas, dentre as quais a mais importante é uma Reforma Administrativa, que não se limite, apenas, a impor maior disciplina aos gastos de pessoal: tal reforma deve buscar o aumento da eficiência do Estado, usando instrumentos como a profissionalização do serviço público, o estabelecimento de regras transparentes de admissão e progressão nas carreiras e digitalização, que auxilia no monitoramento e na avaliação contínua das políticas.

Sabemos que uma dívida de 80% do PIB (e crescente) é insustentável. Nos anos em que o Brasil teve a classificação de “grau de investimento”, entre 2007 e 2015, nossa dívida bruta flutuava em torno de 55% do PIB. O tamanho da dívida é, assim, o primeiro pilar da regra do Teto de Gastos. O segundo pilar é a regra operacional, que fixará a magnitude do teto. Uma dívida elevada exige um esforço maior, que apenas será marginalmente revisto quando ela for reduzida a menos de 70% do PIB, mas sendo mantido de forma a gerar superávits primários até que a dívida caia abaixo de 60% do PIB e evidencie uma clara tendência declinante.

A REFORMA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária aqui proposta tem dois objetivos: reduzir distorções que impedem o crescimento da produtividade; e contribuir para uma distribuição de renda mais equitativa. Os objetivos deverão ser atingidos sem aumentar a carga tributária, atribuindo exclusivamente ao controle dos gastos primários a tarefa de reduzir a dívida pública bruta em proporção ao PIB.

O primeiro pilar da reforma é a unificação dos cinco impostos sobre bens e serviços – ICMS, IPI, PIS, COFINS e ISS – em um IVA nacional, com alíquota única, cobrado no destino, e com rápida recuperação dos créditos acumulados. Além de eliminar a guerra fiscal entre estados e permitir a total desoneração de exportações, transforma o conjunto de impostos com incidência regressiva em um imposto neutro. Tributos sobre serviços são recolhidos pelas empresas que os vendem, mas são pagos pelos consumidores dos serviços. Pessoas de renda baixa consomem mais bens, enquanto pessoas de renda elevada con-

somem uma proporção maior de serviços. Se os serviços pagam uma alíquota mais baixa, os ricos estão sendo desonerados, e o peso da arrecadação recai sobre os mais pobres. Não é isso que se deseja em um país que quer melhorar a distribuição de rendas.

O segundo pilar concentra-se no imposto de renda, com uma mudança marginal no regime de lucro real (retorno da taxaço sobre dividendos com a correspondente queda do imposto sobre o lucro da empresa) e alteraçõs mais profundas nos regimes especiais corrigindo distorçõs. No imposto sobre as pessoas físicas é proposta a criaço de uma alíquota marginal mais elevada, o estabelecimento de teto para isençõs, e a tributaço anual dos lucros em fundos fechados e *offshores*.

O terceiro pilar concentra-se nos impostos sobre o trabalho. Em 2018 aprovamos a reforma da Previdência, mas o equilíbrio entre as contribuiçõs e os benefícios está sendo ameaçado pelo aumento significativo da informalidade. Esta não cresce porque as pessoas buscam formas “disruptivas” de exercer uma atividade produtiva, e sim porque há distorçõs tributárias que a estimulam. As propostas são: fixaçõ de um valor para o BPC inferior ao piso da aposentadoria paga a trabalhadores que tenham contribuído ao INSS; reduço da tributaço da folha salarial sobre a parcela do salário inferior ao referido piso de aposentadoria; eliminaço da contribuiço patronal da folha sobre a parcela do salário que excede o teto de benefícios do INSS.

O COMPROMISSO COM O MEIO AMBIENTE

Apesar de uma matriz energética limpa, com grande participaço da geraço hídrica, da eólica e da fotovoltaica, o Brasil é o quinto maior emissor de gases de efeito estufa no planeta. Parte dessas emissõs vem da agricultura e da indústria, que têm muito a avançar em tecnologias do tipo “carbono zero”, cujos avanços são promissores, como mostram as seções dedicadas a esses dois setores. O grande calcanhar de Aquiles do país está na enorme e crescente intensidade do desmatamento, que ocorre na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga, com grande predominância e visibilidade internacional na primeira.

Dispondo de um eficiente monitoramento através de satélites, o governo pode perfeitamente identificar onde está ocorrendo esse tipo de desmatamento. Mas terá, também, que atuar para coibir e punir as práticas ilegais que levam à posse da terra, que derivam de fraudes no cumprimento de exigências do Código Florestal.

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Contrariamente ao que dizem os críticos do Teto de Gastos, este não inibe os investimentos em infraestrutura, que podem ser feitos pelo setor privado, através de concessões, com uma eficiência muito maior do que se fossem realizados pelo governo. Ao contrário, é exatamente o cumprimento da meta do Teto de Gastos que cria a condição para que os juros sejam baixos, o que permite aos concessionários se financiarem no mercado privado de capitais.

Para que os investimentos atraiam construtores e concessionários eficientes, além de leilões bem delineados que não discriminem contra estrangeiros, é necessário que além do abundante financiamento através do mercado de capitais haja segurança jurídica. As agências reguladoras terão que ser politicamente independentes, e os leilões terão que ser bem formulados e competitivos.

PRIVATIZAÇÕES

Três são as razões para que empresas estatais sejam privatizadas. A primeira é o aumento da sua eficiência econômica. A segunda é que, uma vez privatizadas, as empresas deixam de ser uma moeda de troca na barganha política, permitindo a concentração do governo e do Legislativo na proposta e na aprovação de medidas que acelerem o crescimento e melhorem a distribuição de rendas. A terceira é que, com a privatização, o governo economiza recursos que cobrem prejuízos das empresas, e que podem ser usados em projetos com retornos sociais mais elevados.

Entre as estatais brasileiras há empresas pequenas, que nada mais são do que cabides de emprego e instrumentos de barganha política, e empresas grandes, como a Petrobrás e os dois grandes bancos: o Banco do Brasil e a Cai-

xa. Quanto às empresas pequenas, incluindo a arcaica Casa da Moeda, não há nenhuma razão para que não sejam privatizadas. Quanto à Petrobrás, apesar da melhora na governança e do aumento da eficiência depois do escândalo do “petrolão”, nada garante que um governo populista a mantenha nesse caminho. A forma de eliminar os riscos é cortar totalmente a capacidade do governo de interferir na governança da empresa, como ocorreu quando ela foi usada para gerar recursos escusos em benefício de partidos e de pessoas. Quanto ao Banco do Brasil e da Caixa, a conclusão é a mesma. Desde que tomados os devidos cuidados para preservar o papel que essas duas instituições têm na economia brasileira, quer pela sua capilaridade, quer pela sua especialização, ambas poderiam perfeitamente ser privatizadas. O único reparo que cabe especificamente aos casos do Banco do Brasil e da Caixa é que, apesar dos esforços do Banco Central, em iniciativas como as *fintechs* e *open banking*, que são extremamente bem-vindas e elevam a competição, o sistema financeiro brasileiro é muito concentrado. O que deve ser evitado é que essas duas privatizações aumentem ainda mais a concentração bancária.

O PAPEL DA AGRICULTURA NO CRESCIMENTO

Há décadas o PIB da agropecuária vem crescendo devido ao progresso técnico e à correta exploração dos recursos naturais, caracterizando uma agropecuária moderna e eficiente.

Embora conte com um mercado interno amplo, que consome a maior parte de sua produção, para que o setor cresça precisa contar com a ampliação da demanda internacional. Porém, nesse campo vem crescendo um risco que precisa ser eliminado. Devido ao desmatamento predatório na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga, o país tornou-se alvo das críticas internacionais que atribuem tal prática à agropecuária como um todo, afetando-a diretamente. Um novo governo terá que mudar essa imagem, porém não apenas com palavras e declarações públicas, e sim implementando uma política de combate frontal ao desmatamento.

Além da abertura dos canais do comércio internacional e do combate ao

desmatamento, são necessárias outras ações no campo ambiental, entre elas a garantia de oferta de água, a implantação Código Florestal, o contínuo incentivo ao uso da tecnologia e ao aumento da produtividade, a redução da dependência de fertilizantes importados, o investimento em logística, a melhoria de pastagens e redução das emissões de metano do rebanho, a ênfase na cobertura do seguro rural e o recadastramento das propriedades rurais, com o objetivo de inibir as invasões e de monitorar as emissões de CO₂ e metano.

INDÚSTRIA, ABERTURA COMERCIAL E PRODUTIVIDADE

O Brasil tem uma longa tradição de prática do protecionismo e de crença nos méritos da industrialização através da substituição de importações. Além de haver fracassado, por quatro vezes, na tentativa de construir uma indústria naval, em 2005 foram aumentadas as exigências de conteúdo nacional nos equipamentos voltados à exploração do petróleo e acentuaram-se as medidas antidumping para proteger oligopólios industriais.

O país nunca deixou de ter tarifas elevadas ou outros mecanismos que protegem setores já velhos, mas que continuam sendo tratados como se fossem uma “indústria nascente”. Desde que se beneficiaram da elevada proteção que levou à industrialização baseada na substituição de importações, com o apoio da esquerda nacionalista e dos militares, os industriais se organizaram para difundir os méritos do “nacional desenvolvimentismo”, que resultou em uma economia extremamente fechada ao comércio internacional.

Para que a indústria brasileira volte a crescer, não basta aprovar reformas como a unificação dos impostos sobre bens e serviços em um IVA e simplificação tributária. O passo igualmente ou até mais importante será uma redução significativa de tarifas de importação e de outras barreiras, para que as indústrias se integrem às cadeias globais de valores, elevando a sua produtividade e criando oportunidades de investimento.

A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Todos os países que superaram a armadilha da renda média investiram

pesadamente na qualidade da educação da população. Além disso, tais investimentos permitem “manter ligado o elevador social”, abrindo o caminho para que as pessoas progridam na vida. Para retomar o crescimento sustentável o governo terá que fazer um esforço enorme na melhoria do ensino.

As maiores taxas de retorno ocorrem na educação de crianças de 0 a 6 anos. É nessa idade que ocorre o desenvolvimento de estruturas e circuitos cerebrais e de capacidades que permitirão o aprimoramento de habilidades mais complexas. Deve-se buscar a universalização do Ensino Infantil.

O outro ponto crítico do sistema educacional é a implantação do Ensino Integral em todas as escolas do Fundamental. O terceiro ponto crítico está na baixa atenção que é dada ao Ensino Técnico Profissionalizante. Os alunos encerram o ciclo Fundamental sem preparo para o mercado de trabalho, e se matriculam no ensino superior que não tem esse foco.

É preciso superar, também, os entraves à qualificação do professor. Os cursos de formação inicial, tanto para pedagogia quanto para as licenciaturas, em geral dão muita ênfase a “por que ensinar”, e pouca importância a “o que” e “como” ensinar. A maioria dos formados em cursos de pedagogia não aprendem a ensinar.

Finalmente, é preciso criar um registro de aprendizado que permita a visualização de toda a trajetória do aluno, o Banco Nacional de Currículos, que substituiria documentos como histórico, diploma e declaração de conclusão.

O COMBATE À POBREZA

O programa aqui exposto se apoia em dois pilares. O primeiro é um programa de transferência de rendas, no modelo do Programa de Responsabilidade Social, cujo objetivo é eliminar a pobreza extrema. O segundo é um programa complementar, no qual é empregada a solidariedade para promover o protagonismo da população mais pobre, com prioridade à inclusão produtiva.

A elaboração da proposta de programa considerou todas as restrições fiscais existentes atualmente, ou seja, na forma aqui exposta ele é compatível com a obediência ao Teto de Gastos. Um programa como esse requer a articulação

de esforços do governo federal e governos municipais, com a participação solidária da sociedade.

POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

Se não existissem ciclos econômicos não teríamos que nos preocupar com o desemprego. Da mesma forma, se os custos de informação fossem baixos, rapidamente uma pessoa desempregada encontraria uma nova colocação e uma empresa conseguiria contratar novos empregados. No mundo real existem ciclos e há fricções, que elevam o custo de obter informações, o que abre espaço para políticas públicas que facilitem a transição de um emprego a outro.

Em 1975, no Brasil, foi fundado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com o objetivo de executar políticas públicas de emprego e de apoiar a população em busca de trabalho. Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Austrália são países que possuem provisão privada de serviços de intermediação de mão de obra. O ponto fundamental é a implantação de um sistema cadastral, digitalizado, através do qual as informações fluam das empresas para os potenciais empregados e vice-versa. O segundo é a criação de um programa de requalificação profissional nos moldes do Pronatec MDIC.

1. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL¹

O Brasil e o mundo passam por profundas transformações econômicas, sociais e políticas, que não começaram com a pandemia, mas foram por ela acentuadas. A pandemia, assim como as mudanças climáticas provocadas pela degradação acelerada do meio ambiente, é um problema que exige soluções em escala global, expondo a urgência de cooperação internacional, e não de isolamento e negação dos fatos e da ciência. Mais do que nunca, a reafirmação e consolidação dos princípios democráticos são necessárias para impedir o avanço de regimes ditatoriais que se aproveitam de redes de notícias falsas para avançar em ritmo inusitado.

No mundo, os benefícios da globalização e da revolução da tecnologia da informação vieram acompanhados de forte e crescente concentração de riqueza e eliminação de empregos, gerando enormes contingentes de pessoas que perderam a esperança de uma vida melhor. O desamparo e o medo do futuro geram rancor e desespero, matéria prima ideal para que populistas aventureiros de esquerda e de direita prometam soluções simples para problemas muito complexos, cuja solução depende do esforço de toda a sociedade, por longo período. Destruir é fácil e rápido, construir um mundo melhor leva tempo, exige esforço contínuo, conhecimento, persistência e coragem. Não ocorre sem a participação ativa da sociedade na defesa das instituições, dos princípios democráticos e do bem comum.

No Brasil, divididos entre “nós e eles” desde os primórdios do PT no poder, traço aprofundado nos últimos anos com a estridência da extrema direita, temos regredido a passos largos no processo civilizatório. Honestidade, espírito público, respeito à lei e ao próximo hoje são valores escassos na vida pública. A economia está estagnada, a indústria parou de crescer, a responsabilidade fiscal foi abandonada. Não por acaso, o desemprego e o subemprego nunca foram tão elevados. As mudanças climáticas se aproximam do ponto de não retorno

1 TEXTO DE CRISTINA PINOTTI, QUE AGRADECE AS PROVEITOSAS DISCUSSÕES COM AFFONSO PASTORE, RENATO FRAGELLI, PAULO PAIVA E MODESTO CARVALHOSA.

e exigem medidas corajosas e imediatas, assim como a persistência de níveis insustentáveis de desigualdade clamam por prioridade na agenda política e por eficácia das políticas públicas. Por isso, o desafio atual não se restringe a buscar no passado soluções para os problemas atuais. Desenvolvimento econômico, inclusão social, sustentabilidade e ética são interdependentes, não há escolha possível entre eles, a falência de um determina o fracasso dos demais. O “salve-se quem puder” do hiperindividualismo, forjado no cadinho dos primórdios da guerra fria, levou ao aumento da desigualdade e à perda de confiança entre as pessoas, estando na base da recessão democrática que assola o mundo². Levou, também, à atitude predatória do meio ambiente, que, no lugar de promover o crescimento econômico, o inviabiliza. Ou juntamos nossas forças para entender a origem dos problemas e discutir ideias e propostas para resolvê-los, ou continuaremos retrocedendo, a passos largos, testemunhando passivamente o empobrecimento de um grande país. É preciso identificar para onde sopram os ventos do futuro e resistir às forças do atraso. Não é tarefa para um líder, apenas, mas para toda a sociedade brasileira, de maneira permanente, não só em época de eleições.

1. O MAPA DO LABIRINTO

Sem diagnóstico preciso sobre nossos principais problemas continuaremos andando em círculos, atraídos pela fantasia simplista e imediatista de eliminar efeitos, deixando que as causas permaneçam afetando a saúde do nosso organismo econômico, social e político. A crise que vivemos tem raízes profundas, que precisam ser compreendidas e enfrentadas.

Na origem dos problemas à espera de medidas concretas estão a baixa capacidade de crescer e o elevado grau de desigualdade de renda e riqueza

² LARRY DIAMOND, NO ARTIGO “FACING UP TO THE DEMOCRATIC RECESSION” ([HTTPS://WWW.JOURNALOFDEMOCRACY.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2015/01/DIAMOND-26-1_o.PDF](https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/DIAMOND-26-1_o.PDF)), UTILIZOU PELA PRIMEIRA VEZ A EXPRESSÃO RECESSÃO DEMOCRÁTICA, DEPOIS EXPLORADA POR VÁRIOS OUTROS AUTORES, MOSTRANDO A REVERSÃO NA TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS DEMOCRACIAS NO MUNDO.

presente na sociedade brasileira, incluindo um nível inaceitável de pobreza absoluta. Estima-se que 3 milhões de crianças nasçam todos os anos no Brasil e que 25% delas não terão oportunidades para se desenvolver, estudar e conseguir um emprego no setor formal³. Muito dinheiro público tem sido gasto em nome dos pobres, parcos têm sido os resultados. Não basta gastar, é preciso gastar com eficiência, ética e transparência, escolhendo criteriosamente as prioridades e avaliando os resultados obtidos.

A irresponsabilidade fiscal que se instalou desde os governos do PT, e que ultrapassou os limites da decência, tem sido exercida, na maioria das vezes, sob o pretexto de cuidar dos pobres. Na realidade, grande parte dos recursos foram destinados a renúncias tributárias, incentivos fiscais e crédito subsidiado em resposta a pressão de grupos de interesse, em clara manifestação da vigência de um capitalismo de compadrio. Para atender aos interesses de pequenos grupos, fechamos nossa economia ao comércio internacional, induzindo o setor privado a disputar favores do governo no lugar de investir em inovações que gerem o aumento da produtividade. Tal traço nos aprisionou, desde os anos de 1980, na armadilha da renda média. Mas são eles, os pobres, que mais sofrem com os efeitos do atual descalabro, que provocou a estagnação da economia brasileira em decorrência do aumento do risco de insolvência da dívida pública, espantando investimentos, a maior parte dos quais tem altos retornos privados, mas baixos retornos sociais, contaminando a taxa de câmbio, a inflação, exigindo juros elevados, em um círculo vicioso que precisa ser interrompido.

Desatar esse nó, a partir de regras que garantam o retorno à responsabilidade fiscal, usando os recursos disponíveis com a maior eficiência para atender aos objetivos de crescimento e de distribuição de rendas é a função principal do próximo governo, uma vez que sem crescimento econômico sustentável não há emprego de qualidade, nem recursos para melhorar a saúde, a edu-

3 NAERCIO MENEZES FILHO E BRUNO KAWAOKA KOMATSU, "UMA PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA PARA DIMINUIR A POBREZA INFANTIL", INSPER, CENTRO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, POLICY PAPER N° 50, OUTUBRO, 2020.

cação, a segurança pública oferecida aos cidadãos. Mostramos, a seguir, que sem reformar nosso regime tributário e a máquina pública a doença que nos acomete se agravará. Sem uma política consistente e ambiciosa de preservação do meio ambiente, continuaremos a ser párias no cenário internacional, com importantes reflexos sobre nossa participação no comércio mundial, de cujo aprofundamento, elevando importações e exportações, depende a retomada do crescimento de nossa indústria. A criação da identidade digital e a digitalização do serviço público, que o avanço tecnológico tornou acessível, é hoje uma imposição para que o Estado seja eficiente no seu funcionamento e no fornecimento de serviços públicos de qualidade. O fortalecimento das instituições democráticas, tornando o Judiciário eficiente é indispensável para que a lei valha para todos, garantindo segurança jurídica aos investidores. Cabe ao Presidente da República liderar essas reformas -- e à sociedade civil apoiá-las, para que o país volte a ter alguma esperança de se tornar próspero e justo.

2. DESIGUALDADE

Antes um problema mais agudo presente nos países pobres, a desigualdade de renda e riqueza virou um problema mundial nas últimas décadas, travando o crescimento econômico e as oportunidades dos menos favorecidos progredirem, traduzindo-se em instabilidade política e desgaste das democracias. Combater a desigualdade se tornou um problema mundial de primeira ordem.

2.1. DESIGUALDADE NO MUNDO

Dados do *World Inequality Report 2022*⁴ mostram que, em 2021, os 50% mais pobres detinham apenas 8,5% do total da renda mundial (e apenas 2% da riqueza mundial), enquanto os 10% mais ricos ficavam com 52% da renda (e

4 A MENSURAÇÃO DA DESIGUALDADE É UMA TAREFA ÁRDUVA, QUE VEM SENDO ENFRENTADA DE MANEIRA COOPERATIVA POR VÁRIOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E BRASILEIROS. A MULTIPLICIDADE DE INFORMAÇÕES, E AS NÃO RARAS DIFERENÇAS METODOLÓGICAS DOS LEVANTAMENTOS DE CADA PAÍS, TORNAM A TAREFA DIFÍCIL. UTILIZAMOS, NA ANÁLISE, OS DADOS NAS SUAS GRANDES TENDÊNCIAS, QUE SÃO COMUNS À MAIORIA DOS LEVANTAMENTOS ESTATÍSTICOS DISPONÍVEIS.

76% da riqueza). O primeiro grupo é formado por 2,5 bilhões de adultos, e o segundo, 517 milhões. O Brasil está entre os mais desiguais: a renda média dos 50% mais pobres é 29 vezes menor do que a recebida pelos 10% mais ricos, enquanto na França tal valor é 7 vezes (Gráficos 1, 2 e 3)⁵.

População adulta por grupos em 2021

Em 2021, o grupo dos 50% mais pobres da população mundial adulta era composto por 2,5 bilhões de indivíduos e os 10% mais ricos entre a população adulta por 517 milhões

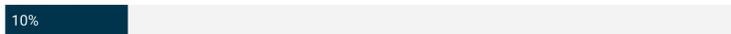
Base global (50%) – 2,5 bilhões de indivíduos



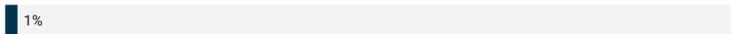
Meio (40%) – 2 bilhões



Topo (10%) – 517 milhões



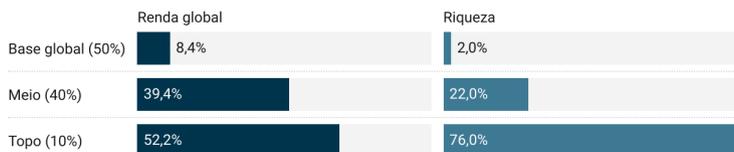
Topo (1%) – 51 milhões



Fonte e dados: <https://wir2022.wid.world/methodology>

Renda global e desigualdade em 2021

Em 2021, os 50% da base dos rendimentos receberam 8,5% da renda mundial medida pela Paridade do Poder de Compra (PPC). Eles possuem 2% da riqueza. Os 10% mais ricos do mundo possuem 76% da riqueza total das famílias e receberam 52% da renda global em 2021. Observe que os maiores detentores de riqueza não são necessariamente os maiores detentores de renda

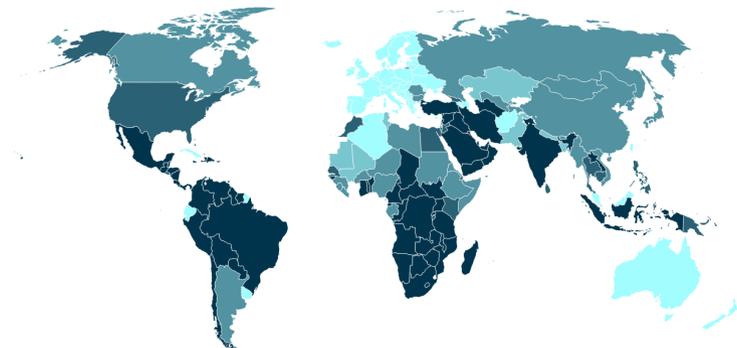
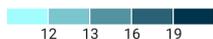


Os rendimentos são medidos após o operações dos sistemas de pensões e desemprego e antes de impostos e transferências. Fonte e dados: <https://wir2022.wid.world/methodology>

5 WORLD INEQUALITY REPORT 2022, COORDINATED BY LUCAS CHANCEL, THOMAS PIKETTY, EMMANUEL SAEZ, GABRIEL ZUCMAN.

Diferenças de renda entre a base e o topo em 2021

No Brasil, a base (50%) ganha 29 vezes menos do que o topo (10%). Já na França essa diferença é de 7 vezes



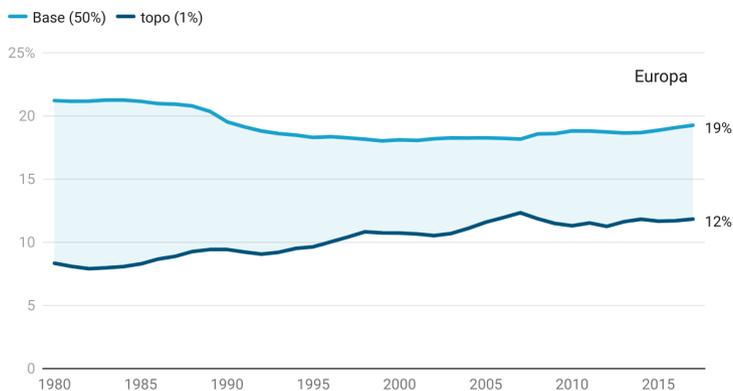
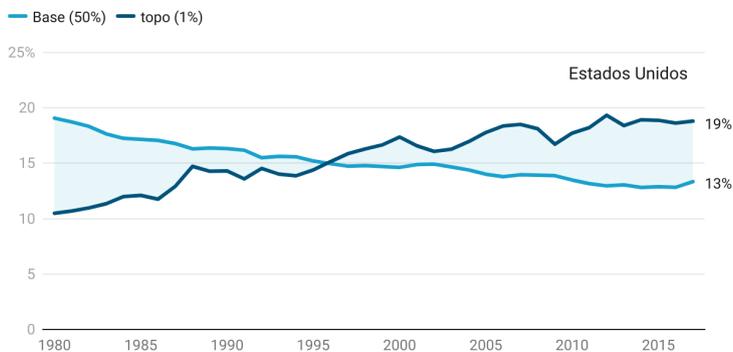
A renda é medida após os pagamentos de pensão e desemprego e benefícios recebidos por indivíduos, mas antes de outros impostos que pagam e transferências que recebem. Fonte e dados: <https://wir2022.wid.world/methodology>

A desigualdade cresceu mais rápido nos Estados Unidos do que na Europa. Entre 1980 e 2017, a participação dos 50% mais pobres na renda passou de 20% nos Estados Unidos para 12,5%, mas caiu mais lentamente na Europa, passando de 20% para 17,5%. Já a renda dos 1% mais ricos passou de 10% para 20% do total nos Estados Unidos, e de 7,5% para 11% na Europa. O índice Gini (renda antes dos impostos) cresceu 30% nos Estados Unidos (de 0,46 para 0,60) e 16% na Europa Ocidental (de 0,37 para 0,43) entre 1980 e 2016. A rede de proteção social na Europa, mais robusta que a existente nos Estados Unidos, explica a diferença na evolução dos indicadores de desigualdade⁶.

6 FONTE: LUCAS CHANCEL, "FACTS ABOUT INEQUALITY IN ADVANCED ECONOMICS", IN "COMBATING INEQUALITY - RETHINKING THE ROLE OF GOVERNMENT", EDITED BY OLIVIER BLANCHARD AND DANI RODRIK, 2021. EM PAPER MAIS RECENTE (WHY IS EUROPE MORE EQUAL THAN THE US?, WORLD INEQUALITY LAB, NOVEMBRO 2021) BLANCHET, CHACEL E GETHIN USAM NOVA METODOLOGIA E LANÇAM DÚVIDAS SOBRE QUAIS OS INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUIÇÃO EXPLICARIAM OS DIFERENTES RITMOS DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA NOS US E NA EUROPA.

A grande divisão

Comparação entre a participação da renda nacional (em %) nos Estados Unidos e na União Europeia entre 1980 e 2017



Fonte: Blanchet, Chancel e Gethin (2019), combinando pesquisas, dados fiscais e contas nacionais para a Europa. As séries americanas são baseadas em Piketty, Saez e Zucman (2018). Veja Blanchet, Chancel e Gethin (2019) para séries de dados e notas

A desigualdade também cresceu na Rússia, Índia, China, África do Sul, Reino Unido, entre outros. Manteve-se razoavelmente estável no Brasil (detalhes adiante), França, Espanha, México, Argentina, Chile, entre outros. Entretanto, além da evolução recente, é preciso observar que os níveis de desigualdade são muito diferentes entre esses países. A diferença entre a renda média (*income gap*) da metade mais pobre com relação aos 10% mais ricos, uma das várias maneiras de medir o grau de desigualdade nos países, é de 1/63 na África do Sul, 1/31 no México, 1/29 no Brasil e no Chile, 1/22 na Índia, 1/17 nos Estados Unidos, 1/14 na China, 1/9 no Reino Unido, 1/8 na Itália e Espanha e 1/7 na França. Visto por outro ângulo, a participação da metade mais pobre da população na renda total é de 5,3% na África do Sul, 9,2% no México, 10,1% no Brasil, 10,2% no Chile, 13,1% na Índia, 13,3% nos Estados Unidos, 20,7% na Itália, 21,1% na Espanha e 22,7% na França.⁷

2.2. A DESIGUALDADE NO BRASIL

Embora haja divergência entre cálculos feitos por várias instituições⁸, cálculos mais recentes incorporando várias fontes de dados confirmam leve redução da desigualdade no país desde o início deste século. O índice Gini, considerando as transferências de rendas auferidas através dos programas sociais caiu 5% entre 2002 e 2017, passando de 0,58 para 0,55. Apesar da redução, a nossa desigualdade de renda e riqueza é muito elevada, e os níveis de pobreza se concentram nas regiões Norte e Nordeste⁹.

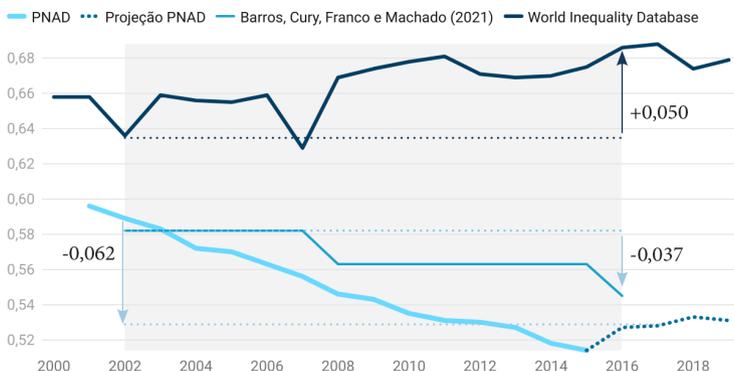
7 FONTE: WIR - 2022 E [HTTPS://WID.WORLD/](https://wid.world/)

8 VER "SOBRE O DECLÍNIO NO GRAU DE DESIGUALDADE AO LONGO DO NOVO MILÊNIO" - RICARDO PAES DE BARROS, SAMIR CURY, SAMUEL FRANCO, LAURA MULLER, 2021, INSPER. A LINHA VERDE (MOSTRANDO DESIGUALDADE MAIOR E ESTÁVEL DURANTE A MAIOR PARTE DO PERÍODO, E CRESCIMENTO NO FINAL) FOI CALCULADA PELO *WORLD INEQUALITY REPORT*. A AZUL, COM QUEDA MAIS PRONUNCIADA, LEVA EM CONTA OS DADOS DA PNAD. A VERMELHA FOI CALCULADA PELOS AUTORES DO PAPER CITADO.

9 VER BRASIL - SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS - 2020 - IBGE.

Desigualdade no Brasil

Evolução do grau de desigualdade (coeficiente de Gini) na distribuição de renda



Nosso elevador social está quebrado¹⁰. Uma das manifestações da elevada desigualdade no país é a baixíssima mobilidade social, que a perpetua¹¹. Pelos cálculos da OCDE, no Brasil são necessárias 9 gerações para que uma pessoa nascida em família de baixa renda (10% mais pobres) chegue à renda média. Essa melhora pode ser obtida em 2 gerações na Dinamarca, 4 na Grécia, 5 nos Estados Unidos, Itália, Portugal, 6 no Chile, Alemanha e Argentina, 7 na China e Índia. Entre nós, quem nasce pobre assim permanece, sem ter chance de melhorar de vida, mesmo que se esforce e tenha talento.

O caminho para aumentar a mobilidade social e reduzir a desigualdade de rendas e oportunidades é conhecido. É preciso ter instituições e políticas inclusivas, isto é, que persigam o bem comum, promovendo o desenvolvimento

¹⁰ [HTTPS://READ.OECD-ILIBRARY.ORG/SOCIAL-ISSUES-MIGRATION-HEALTH/BROKEN-ELEVATOR-HOW-TO-PROMOTE-SOCIAL-MOBILITY_9789264301085-EN#PAGE1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-EN#PAGE1).

¹¹ [HTTPS://WWW.OECD.ORG/ELS/SOC/1-5%20GENERATIONS.PNG](https://www.oecd.org/els/soc/1-5%20generations.png). VER, A RESPEITO, MINOUCHE SHAFIK, "WHAT WE OWE EACH OTHER – A NEW SOCIAL CONTRACT FOR A BETTER SOCIETY", PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 2021.

sustentado da economia ao lado de políticas públicas adequadas e eficientes, com prioridades e metas transparentes para os gastos sociais, de maneira que a sociedade acompanhe a evolução dos programas e cobre os resultados prometidos. Dentre eles são considerados prioritários os objetivos de erradicar a pobreza extrema, cuidar das crianças na primeira infância, melhorar o desempenho da educação, modernizar a saúde, e aprimorar medidas compensatórias contra perda de emprego, com ênfase na requalificação das pessoas. Só na miopia dos que insistem em olhar o curtíssimo prazo existe *trade-off* entre crescimento e políticas sociais. Ambos devem, e podem, ser perseguidos, trazendo benefícios duradouros para todo o país.

3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS GASTOS SOCIAIS

Enquanto parte do mundo embarcava em experiências claramente concentradoras de renda, o Brasil teve o mérito de reduzir a desigualdade de renda, mas o ritmo foi muito lento e o custo insustentável, com a ausência de estratégia consistente e tendo tornado disfuncional a maior parte dos esforços distributivos. Entender os erros e acertos é indispensável ao desenho de políticas eficazes.

Na Constituição Federal de 1988 (CF88), o conceito de dignidade humana passou a ocupar um papel de princípio central, com extensa lista de direitos fundamentais a serem realizados, ao lado de privilégios corporativos e interesses de grupos e setores econômicos a serem preservados¹². Um dos efeitos da incapacidade política de arbitrar conflitos, à época, tornou nossa Carta uma “obra aberta”, que vem sendo sucessivamente transformada através de emendas, cada vez mais corriqueiras, trazendo insegurança jurídica ao país.

A ambiciosa e detalhista “Constituição Cidadã” (e posteriores emendas) define como direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à

12 OSCAR VILHENA VIEIRA, “A BATALHA DOS PODERES”, COMPANHIA DAS LETRAS, 2018.

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Os anseios de uma sociedade recém-saída dos anos de chumbo do regime militar foram explicitados, mas não foram criados, a contento, dois importantes pilares necessários à instalação, de fato, de um grande Estado de bem-estar social nos moldes em que vários países europeus se consolidaram. Faltou definir como financiar os custosos programas sociais e como transformar a máquina pública de maneira a garantir a implantação eficiente de tantos objetivos, respeitando a eficiência dos gastos efetuados.

O sistema político crescentemente fragmentado tem sido incapaz de arbitrar as disputas latentes na sociedade, que, na dúvida, opta por “redistribuir para todos”¹³, o que é virtualmente incompatível com o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Como dinheiro não é capim, e o Brasil é um país pobre, é preciso incorporar a noção de restrição orçamentária nas decisões dos três Poderes, como faz cada cidadão responsável ao manejar suas finanças pessoais. O bem comum não é atingido através de balas de prata, embustes e pensamentos mágicos, e sim a partir da construção diligente de caminhos que reconheçam nossas fragilidades e virtudes, nossos limites e responsabilidades, sobretudo aqueles relativos ao gasto público. É preciso aprender a fazer escolhas e pensar além do interesse individual. Sem regras claras e estáveis, apenas interesses de pequenos grupos são atendidos, enquanto o país definha.

3.1. PRIMEIRO PILAR: FINANCIAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS

O financiamento das generosas promessas constitucionais exige uma estrutura tributária progressiva, que por si só é um importante instrumento de redistribuição de renda, ao lado de políticas públicas bem desenhadas e eficientemente implantadas e avaliadas. Além de progressivo, o sistema tributário precisa ser simples, transparente e não gerar distorções na economia, mas o oposto foi sendo construído ao longo do tempo. Fortemente baseado em

13 MARCOS MENDES, “POR QUE É DIFÍCIL FAZER REFORMAS ECONÔMICAS NO BRASIL?”, ELSEVIER, 2019.

impostos indiretos, que penalizam os mais pobres, o sistema foi se tornando sucessivamente mais regressivo e hoje é disfuncional, sendo um dos maiores entraves ao crescimento da economia.

A deterioração é crescente – e vem de longe. Ao contrário do que exigiam as promessas de ampliação dos gastos sociais presentes na CF88, já em 1989, no governo Sarney, as alíquotas do IR passaram de 45% para 25%. Em 1995, FHC isentou de tributos lucros e dividendos distribuídos¹⁴, o que também perdura até hoje, sendo que nos países da OCDE o lucro é taxado em 51%, nos Estados Unidos em 57,6%, no Chile em 40% e no México em 42%. Os governos do PT não só não alteraram o caráter regressivo do sistema tributário como aumentaram os gastos tributários, tanto os redistributivos como os subsídios a empresários e campeões nacionais, tratamento previdenciário especial para certas profissões, criando políticas concentradoras de renda apesar do discurso contrário “às elites”. Na tentativa de agradar a todos, apenas uns poucos se beneficiam em detrimento do bem comum, com grande desperdício de dinheiro público.

Além das distorções que provoca, a carga tributária no Brasil é alta, sendo comparável à de países desenvolvidos como Espanha, Reino Unido e Canadá, ficando ligeiramente abaixo da média dos países da OECD¹⁵. Tendo se estabelecido perto de 33% do PIB nos últimos anos (35% se adicionadas as arrecadações dos estados e dos municípios), é cerca de 10 pontos percentuais superior à média da América Latina. Paralelamente, nossa dívida pública (conceito FMI) antes da Covid-19 era de 88%, enquanto flutuava em torno de 55% do PIB entre 2008 e 2015, quando o Brasil tinha a classificação de grau de investimento, estando mais perto da média dos emergentes (51%). Uma reforma tributária radical é necessária para permitir que a economia volte a crescer, e para finan-

14 OPTOU-SE POR ISENTAR OS DIVIDENDOS, E COBRAR O IRPJ DAS EMPRESAS A UMA ALÍQUOTA MAIS ALTA. HOJE, A SOMA DE IRPJ E CSLL TÊM ALÍQUOTA SOMADA DE 34%.

15 JOSÉ ROBERTO AFONSO E KLEBER DE CASTRO, "RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DESEMPENHO E DISTORÇÕES", IN FELIPE SALTO E JOSUÉ PELLEGRINI "CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL", SARAIVA, 2020.

ciar as medidas necessárias à redução da desigualdade, prometida na CF88. O objetivo não deve ser elevar a carga tributária, e sim aumentar a eficiência alocativa, a produtividade, e contribuir para a melhoria da distribuição de rendas.

3.2. SEGUNDO PILAR – MÁQUINA PÚBLICA

Apesar de reconhecer formalmente a urgência de enfrentar a desigualdade, a CF88 não se preocupou com a necessidade de uma reforma da administração pública que desse efetividade às políticas públicas. Ao contrário, manteve traços do modelo corporativista, originando pesados encargos e ineficiências desde então¹⁶.

Temos hoje uma estrutura inchada, cara e pouco eficiente, com os servidores públicos, na maioria, situados entre os 5% mais ricos da população, recebendo salários significativamente superiores aos da média do setor privado. Estudo do Banco Mundial¹⁷ mostra que os servidores públicos federais têm, em média, remuneração 67% superior à do setor privado.

A organização da administração pública é determinante para a capacidade de implementação das políticas públicas¹⁸. O que temos visto é a estrutura administrativa se amoldando a pressões políticas por cargos e temas escolhidos pelos governantes, sem levar em consideração a funcionalidade e a capacidade técnica. O aumento do número de ministérios e de funcionários ocorre mais para acomodar interesses políticos do que para garantir a efetividade das políticas públicas. Durante o governo Dilma chegamos a ter 40 órgãos com status de ministérios (eram 27 no fim de FHC, 37 no fim de Lula). Não há estratégias organizacional clara, com grande fragmentação da máquina, gerando enorme

16 PEDRO CAVALCANTE E ROBERTO PIRES, "DESIGUALDADES: A DIMENSÃO ESQUECIDA NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL", IN REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL – TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS, IPEA, 2020.

17 UM AJUSTE JUSTO (2017), IN MARCOS MENDES (2019).

18 SHEILA CRISTINA T. BARBOSA, "ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PODER EXECUTIVO FEDERAL", IN MARTA ARRETICHE E CARLOS A.P. FARIA "AS POLÍTICAS DA POLÍTICA", EDITORA UNESP, 2019.

ineficiência. Paralelamente, e sem planejamento prévio, foi sendo ampliada a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, como educação, saúde e outros. Governos petistas avançaram na oferta de ensino superior através da iniciativa privada de maneira pouco transparente e pouco eficiente.

É necessário repensar profundamente a administração pública brasileira a partir da utilização dos benefícios da digitalização, garantindo sua racionalidade e eficiência através de regras claras de admissão e progressão nas carreiras com base no mérito, com programas de treinamento e requalificação dos atuais funcionários. De imediato, é preciso adotar práticas de monitoramento e avaliação dos gastos públicos, conforme discutido adiante.

Sem estrutura adequada, há gastos sem controle, superposição ou duplicação de programas de desenho questionável, e sem que a eficácia seja aferida antes e depois da ação do governo. Sem controle, são criadas políticas públicas que, ao contrário do esperado, concentram renda¹⁹. Políticas que consomem grandes fatias do orçamento público, como o abono salarial e o BPC são mal focalizadas, com boa parte dos pagamentos sendo recebida por pessoas da classe média.

Urge uma reforma da Administração Pública que tenha por objetivo alcançar um serviço público de qualidade, com maior profissionalização dos servidores e imposição de metas e controles de resultados para aumentar a eficiência governamental e eliminar desperdícios.

4. GASTOS SOCIAIS²⁰

Melhorar a distribuição de rendas é um objetivo que não pode ser reali-

19 MARCOS MENDES "POR QUE É DIFÍCIL FAZER REFORMAS ECONÔMICAS NO BRASIL?", ELSEVIER, 2019.

20 ENTENDE-SE POR GASTO SOCIAL O "DISPÊNDIO DESTINADO A ATENDER ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE, ASSIM COMO OS GASTOS QUE PROPORCIONA OPORTUNIDADES DE PROMOÇÃO SOCIAL." "AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS PODEM TER UMA SÉRIE DE OBJETIVOS COMO: GARANTIR NÍVEL DE RENDA MÍNIMO, REDUZIR DESIGUALDADES, ELEVAR A EXPECTATIVA DE VIDA POR MEIO DE SERVIÇOS DA SAÚDE, GARANTIR O DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO DOS INDIVÍDUOS; PROMOVER ASSISTÊNCIA FINANCEIRA TEMPORÁRIA AOS DESEMPREGADOS, ETC." MACIEL E CECCATO (PP:153-170). IN SALTO E PELLEGRINI (2020).

zado apenas com gastos sociais. É inegável, por exemplo, o impacto do Plano Real sobre a redução da desigualdade. Ao encerrar o período de superinflações no país, eliminou um imposto que é fortemente regressivo, e que chegou a arrecadar até 5% do PIB por ano, em alguns momentos. Ou seja, parte importante da tarefa de reduzir a desigualdade é cumprida por políticas econômicas bem formuladas e corretamente executadas. Nesse sentido, é prioritária uma reforma tributária que eleve a progressividade na incidência dos impostos, na forma como é exposto mais adiante. É preciso que os empresários tenham incentivos e segurança para investir em novos produtos e novos procedimentos que elevem a produtividade, contando com a colaboração imprescindível do capital humano. O aumento da demanda destes fatores de produção eleva, ao mesmo tempo, a renda per capita e abre o canal para a mobilidade vertical, consertando o elevador quebrado. É preciso reduzir a corrupção que deteriora a qualidade dos serviços públicos, afetando mais do que proporcionalmente a população de baixa renda. Ações como estas não são substitutos dos gastos sociais, mas são imprescindíveis para uma melhora consistente da desigualdade.

Ainda que de maneira desorganizada e pouco eficiente, muito foi feito pela melhora das condições de vida da população brasileira desde a CF88. A saúde foi universalizada através do SUS, cujas virtudes foram amplamente testadas e reconhecidas durante a pandemia. Aumentaram os gastos com educação e proteção social, há garantia de aposentadoria por tempo de serviço/idade ou por problema de saúde (invalidez), proteção contra o desemprego, educação pública gratuita, bem como creches (embora insuficientes), etc. Mas a desigualdade pouco diminuiu, apesar do crescimento dos gastos sociais.

4.1. O QUE FOI FEITO E QUANTO FOI GASTO: GASTOS SOCIAIS E TRIBUTÁRIOS²¹

21 A RECEITA FEDERAL DO BRASIL ADOTA O SEGUINTE CONCEITO PARA GASTO TRIBUTÁRIO: GASTOS TRIBUTÁRIOS SÃO GASTOS INDIRETOS DO GOVERNO REALIZADOS POR INTERMÉDIO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, VISANDO A ATENDER OBJETIVOS ECONÔMICOS E SOCIAIS E CONSTITUEM-SE EM UMA EXCEÇÃO AO SISTEMA TRIBUTÁRIO DE REFERÊNCIA, REDUZINDO A ARRECADADO POTENCIAL E, CONSEQUENTEMENTE, AUMENTANDO A DISPONIBILIDADE ECONÔMICA DO CONTRIBUINTE.

Entre 2002 e 2018, os gastos sociais cresceram de 12,8% para 16,5% do PIB, tendo passado de 60% para 70% das despesas do governo central (exceto juros e amortizações). Os maiores aumentos ocorreram na Previdência Social (2,2 p.p. do PIB), Assistência Social (0,8% p.p. do PIB) e Educação e Cultura (0,5 p.p. do PIB). Juntos esses três grupos representaram 94% do aumento dos gastos sociais ocorrido no período²².

No governo FHC foi consolidado o SUS, grande ênfase foi dada à educação, com a criação do Fundef e expansão do ensino fundamental, à política urbana, com a aprovação do Estatuto das Cidades, e foram introduzidos programas de transferência de renda para combater a pobreza extrema. Mas não houve preocupação em tornar os tributos menos regressivos. A política de valorização, em termos reais, do salário mínimo foi utilizada tanto por FHC, em cujos mandatos o aumento foi de 44,5%, como pelos governos do PT, com aumento de 75,4%. Ao mesmo tempo em que o PT ampliou o alcance do Bolsa Família, e de alguns programas de educação, acelerou os gastos tributários, que em geral são concentradores de renda, e passaram de 2% do PIB em 2003 (o Simples custava 0,3% do PIB, não havia a desoneração da folha de pagamentos nem da cesta básica) para 4,3% do PIB em 2018. Atualmente apenas 37% deles se referem a áreas sociais.

22 PEDRO JUCÁ MACIEL E GUILHERME CECCATO, "GASTO SOCIAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E ASPECTOS DISTRIBUTIVOS", P.157-8, IN SALTO E PELLEGRINI (2021).

Gasto tributário	R\$ Bilhões	% PIB
Simplex Nacional	74,3	0,9
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	32,7	0,4
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	33,5	0,4
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24,2	0,3
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	29,3	0,3
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	22,2	0,3
Benefícios do Trabalhador	14,3	0,2
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	14,4	0,2
Desenvolvimento Regional	11,8	0,1
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	6,9	0,1
Informática e Automação	6,6	0,1
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	4,4	0,1
Setor Automotivo	5,9	0,1
Embarcações e Aeronaves	4,5	0,1
Desoneração da Folha de Salários	0,0	0,0
Outros	23,0	0,3
Total	307,9	3,5

Qual o efeito desses gastos? Chamar de sociais certos gastos não garante a redução da desigualdade, podendo, na verdade concentrar renda. No lugar de privilegiar políticas com foco e prioridades, os aumentos em termos reais do salário mínimo foram utilizados como instrumentos de política social universalista. Estima-se que quase metade da população brasileira seja afetada pelo salário mínimo e seu aumento em termos reais é considerado por alguns como o principal responsável pela redução da pobreza no período²³.

No entanto, a duplicação do seu valor real entre 1999 e 2015 gerou importantes distorções, inclusive do ponto de vista distributivo. Seu impacto na redução da desigualdade não se deu através do mercado de trabalho, e sim por ser o indexador de várias transferências de renda (a CF88 determina que seja o

23 CELIA LESSA KERSTENETZKY, "REDISTRIBUIÇÃO NO BRASIL NO SÉCULO XXI", IN MARTA ARRETCHÉ, EDUARDO MARQUES E CARLOS A.P. FÁRIA, "AS POLÍTICAS DA POLÍTICA", EDITORA UNESP, 2019.

piso dos benefícios sociais), como a Previdência e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadoria para quem nunca contribuiu para a Previdência. Tal estratégia implodiu a Previdência, exigindo a aprovação de uma reforma, e concentrou a renda na população mais idosa, em detrimento das crianças e jovens. Salário-mínimo muito elevado, aliado à pesada carga tributária que incide sobre a folha, aumenta o incentivo ao desemprego e à informalidade. Mais uma vez, optou-se pelo caminho mais fácil e rápido, sem considerar seus custos e impactos diretos e indiretos.

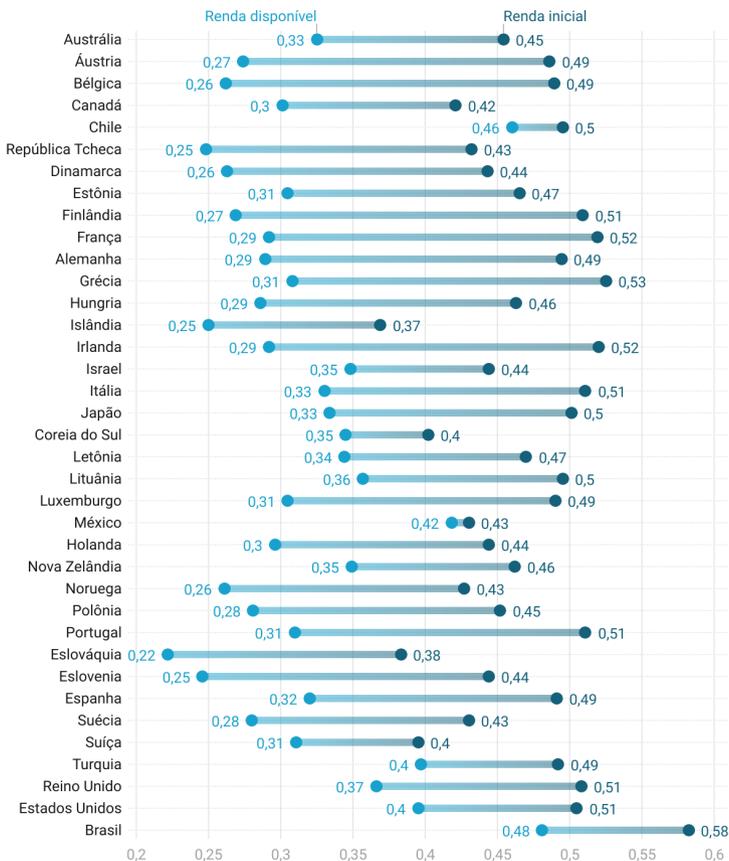
4.2 O IMPACTO DOS GASTOS SOCIAIS

Aspectos distributivos da política fiscal podem ser estimados comparando a desigualdade de renda (coeficiente Gini) antes e depois da interferência do governo através da tributação e transferências às famílias²⁴. Na média da OCDE o Gini da renda inicial está em 0,47 e o da renda disponível em 0,31, com a ação do governo provocando queda de 34% na desigualdade. No Brasil o Gini é de 0,58 e 0,47, respectivamente, com queda de apenas 19%. A baixa eficácia das políticas de transferência de renda fica ainda mais clara quando se observa que o Brasil transfere 23% da renda bruta enquanto os países da OCDE redistribuem 21% da renda das famílias. Isso porque, como vimos, parte dessas transferências é feita para parcelas mais ricas da população brasileira. Além dos impostos indiretos, que são regressivos, no Brasil o IRPF arrecada o equivalente a 5% da renda disponível das famílias e na União Europeia representa 20%, em média.

24. NO EXERCÍCIO APRESENTADO O ÍNDICE GINI É DIFERENTE DO CITADO NA SEÇÃO SOBRE DESIGUALDADE, CUJO CÁLCULO É MAIS RECENTE.

Brasil e OCDE

Coefficiente de Gini antes e depois das transferências públicas monetárias e dos tributos diretos



Fonte: Brasil (2017)

Na Europa, em média, 70% das transferências vão para os 10% mais pobres, enquanto o Brasil destina apenas 30% para os 10% mais pobres. Paralelamente, no Brasil, os 10% mais ricos recebem cerca de 20% das transferências públicas,

enquanto no Reino Unido esse percentual é de apenas 2,3%. O principal motivo para a baixa progressividade das transferências públicas é a elevada proporção vinculada ao sistema de aposentadorias e pensões, que se concentra nos segmentos de renda mais elevados.

Além da regressividade, também andamos na contramão do mundo quando se trata da pobreza por faixa etária. Dentre os mais pobres, que têm renda inferior a 50% da renda disponível média da população, encontramos apenas 7,7% de idosos no Brasil. Essa proporção é semelhante à dos países mais desenvolvidos (Islândia, Dinamarca, República Tcheca, Finlândia, Noruega, França, Holanda) e mais baixa que a da média da OCDE, que é de 13,5%. Já a situação no Brasil das crianças e jovens abaixo de 18 anos é dramática: chegam a 30% os que vivem em domicílios com renda inferior a 50% da renda média da população, ou seja, uma parcela 4 vezes maior que a dos idosos e mais que o dobro da média da OCDE, que é 13%. Neste aspecto, o Brasil possui o pior indicador de todos os países da OCDE, e até dos emergentes (ficando atrás apenas de África do Sul e China).

Tal divergência decorre da disparidade entre o valor do piso da aposentadoria rural ou do BPC, atrelado a um salário-mínimo (mais de R\$ 1mil), e o valor pago às crianças em famílias com nível de pobreza atendidas pelos programas de auxílio (Bolsa Família e atual Auxílio Brasil), que recebem uma fração desse valor (em 2019 recebiam R\$ 89,00 e um adicional de R\$ 41,00 por criança). Em 2018 os gastos com a Bolsa Família atingiram R\$ 30,4 bilhões, os destinados à aposentadoria rural R\$ 123,7 bilhões, e os dispendidos com o BPC R\$ 56,2 bilhões. Criança não vota, mas precisa ser protegida se quisermos construir um país decente.

Estudo do Banco Mundial²⁵ mostra que 70% dos beneficiários do BPC e 76% dos que recebem aposentadoria rural não estão entre os 40% mais pobres

25 UM AJUSTE JUSTO (2017), IN MARCOS MENDES (2019).

da população, revelando a necessidade de melhor focalização desses benefícios nos mais pobres. Mostra, também, qual seria a economia que poderiam trazer o aperfeiçoamento nos métodos de licitação das compras públicas (R\$ 10 bilhões por ano), nos serviços públicos de saúde (R\$ 21 bilhões por ano), no uso mais eficiente das verbas públicas, nas escolas públicas (há evidências de desperdícios de 25% do orçamento das universidades e 47% do ensino médio), entre outros. Urge redesenhar ou extinguir programas ineficientes, reduzir e/ou eliminar subsídios creditícios, financeiros e tributários da ordem de 5% do PIB que vão para empresas e profissionais liberais de alta renda, sem aferição de custos e benefícios.

5. GOVERNANÇA NOS GASTOS PÚBLICOS

Governança é essencial para que as políticas públicas atinjam seus objetivos: é preciso monitoramento e avaliação para que haja efetividade, eficácia, economicidade e eficiência²⁶. O monitoramento é um processo contínuo para acompanhar se a implementação ocorre conforme esperado ou se novas ações e estratégias precisam ser adotadas. Serve para tomada de decisões de como aprimorar a política e a alocação de recursos. Já a avaliação deve ser feita antes da implantação da política (*ex ante*), para que a relevância, o desenho e a estratégia sejam aferidos, e depois da sua implantação (*ex post*), para medir o impacto. É preciso, também, que haja transparência e publicidade nas avaliações para haver adequada responsabilização dos agentes (*accountability*).

Não há sistema de monitoramento e avaliação com arranjo institucional e governança bem definido na administração pública brasileira. Na literatura internacional, o Brasil é citado como exemplo de ausência de associação entre execução das políticas públicas e o seu desempenho.

Estudo do TCU, em 2013, observou que apenas 33% dos órgãos públicos da União tinham capacidade de produzir informações que permitissem o mo-

26 REBECA REGATIERI "O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS", IN SALTO E PELLEGRINI, CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL, SARAIVA, 2020.

monitoramento e a avaliação das suas funções. Não há inteligência na execução. Dados não são cruzados entre as diversas bases de dados do governo. Como pouco mudou desde então, as conclusões permanecem válidas.

Um exemplo estudado foi o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Em execução por mais de década e meia, passou a crescer abruptamente entre 2010 e 2016, tendo seu custo fiscal passado de R\$ 1,9 bilhão em 2011 para R\$ 32,3 bilhões em 2016. Apenas em 2018 foram definidos indicadores a serem monitorados (a pedido do TCU), como o percentual de instituições privadas participantes dos processos seletivos e o índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização. Deveria haver cruzamento de dados com outras bases do próprio Ministério da Educação, como FNDE e Inep, e com as do Ministério da Economia, acompanhamento do estudante do FIES desde o Enem até o Enade, e posteriormente no mercado de trabalho. Só assim seria possível saber se o dinheiro público investido estaria produzindo os efeitos esperados ou se haveria necessidade de reformulações do programa.

Contribuindo para o desempenho insatisfatório dos programas sociais, cortes nas dotações orçamentárias ou contingenciamentos são feitos de maneira linear, sem estudo de casos, da mesma maneira que ocorre com as expansões de gastos. Muitas políticas foram formuladas e estão em execução, sem que haja um diagnóstico do que se quer modificar, e são implantadas sem que as equipes estejam preparadas. Enorme desperdício de dinheiro público.

As boas práticas internacionais, seguidas, inclusive, por países latino-americanos há décadas, indicam ser fundamental a institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com avaliação *ex ante* e *ex post*²⁷. Neste sentido, houve avanço no país com a criação, em 2016, no governo Temer, do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), atualmente comandado pelo Ministério da Economia, com participação da CGU e da Casa Civil. Apesar das suas limitações, discutidas

27 REBECA REGATIERI, IN SALTO E PELLEGRINI - PP. 373-382.

abaixo, alguns programas foram avaliados, explicitando a urgência da criação de um órgão desta natureza. Em 2019 concluiu-se que, desde 2008, o BPC não atualizava o cadastro para verificar se o beneficiário recebia transferências de outros programas sociais. Seus beneficiários não estavam no Cadastro Único, apesar de esta ser uma política de assistência social. Feito o cruzamento com outros bancos de dados, a economia foi de R\$ 2,2 bilhões. Quanto à focalização (inclusão correta de elegíveis entre os beneficiários) a análise excluiu 5,2 milhões de famílias inelegíveis, e incluiu 4,8 milhões elegíveis que não eram beneficiárias.

Apesar de alguns resultados positivos, o CMAP tem limitações de várias ordens. Não compartilha as bases de dados cruzados para escrutínio da sociedade, e consultas acadêmicas podem ser feitas apenas em “salas de sigilo”, onde só dados desidentificados podem ser examinados. Além disso, o CMAP faz avaliação *ex post*, mas não *ex ante*, feita, em alguns casos, por agências de regulação. Carece, também, de mandato e estrutura para fazer análise da eficiência e de custo-benefício de curto, médio e longo prazo das propostas de políticas públicas. A ausência de norma supralegal significa que o CMAP pode ser alterado ou extinto com mudança do governo.

Há vários projetos no Congresso, mas consideramos que o desenho de um novo CMAP deveria ter as características abaixo.

PROPOSTAS para um Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

- 1) Definição de qual órgão fará a análise técnica dos argumentos apresentados pelos órgãos que implantarão a política pública – análise *ex ante*;
- 2) Transparência e publicidade dos documentos técnicos;
- 3) As propostas de políticas feitas pelo Congresso devem estar sujeitas a essas avaliações;
- 4) Ter no Comitê avaliadores externos, independentes, e que não tenham conflitos de interesses, para criar cultura de integridade e eficiência no trato do recurso público (como ocorre no Chile, México e Colômbia);
- 5) A digitalização progressiva da máquina pública, a partir da introdução da identidade digital, é um instrumento crucial para facilitar a avaliação e dar

transparência às políticas públicas.

A existência de uma regra fiscal forte, como o Teto de Gastos, impõe que as melhores escolhas sejam feitas, favorecendo maior racionalidade nas escolhas e na hierarquização de objetivos, priorizando o que de fato é mais importante para o bem comum, e aumentando a qualidade do gasto público. Alguns estados têm implantado órgãos de controle, como o do Espírito Santo, criado em 2017: o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP).

Além do órgão avaliador de políticas públicas é inadiável uma ampla reforma da administração pública brasileira, modernizando-a através da profissionalização, meritocracia e digitalização, aparelhando-a para o cumprimento das funções a ela destinadas de maneira eficiente, transparente e íntegra. Programas de aprimoramento e requalificação de mão de obra devem ser priorizados e avaliados constantemente para aferir a sua eficácia. Depois da reforma tributária, esta é a segunda reforma mais importante a ser adotada.

6. INSTITUIÇÕES, JUSTIÇA E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

Vimos, até aqui, que as tentativas de reduzir a pobreza absoluta e a desigualdade no país levadas a cabo nas últimas três décadas foram pouco eficientes. Não bastou escrever na Constituição que a desigualdade deveria ser reduzida. Não bastaram, também, as evidências crescentes de que a desigualdade afeta o crescimento econômico e a democracia, aumentando a polarização e a chance de candidatos extremistas serem eleitos²⁸. Muito foi gasto em nome dos pobres, com pouco resultado. Ao contrário, foi progressivamente aberta a porteira para acomodação de todo o tipo de privilégios, beneficiando empresários, corporações, indivíduos poderosos, políticos, amigos, parentes... É importante entender como isso ocorreu para que o país possa retomar seu compromisso com o bem comum.

28 SHERI BERMAN, "THE POLITICAL CONDITIONS NECESSARY FOR ADDRESSING INEQUALITY", IN BLANCHARD AND RODRIK, 2021.

6.1. FORTALECIMENTO E AFROUXAMENTO DAS INSTITUIÇÕES

As instituições, constituídas pelas regras escritas e pelas normas culturais, refletem o equilíbrio de forças sociais e políticas presentes nos países. Se amoldam, quando o momento político exige pequenas adaptações, ou sofrem grandes abalos, que podem chegar à ruptura das regras do jogo, quando há pretensões de mudanças mais bruscas de rumo. Pontos de inflexão são momentos delicados, e nem sempre claros, mas compreendê-los ajuda a encontrar o caminho da reconstrução.

Os resultados discutidos até aqui, e presentes nas notícias quotidianas, revelam que ocorreu, no país, uma avassaladora captura do Estado pelos interesses privados, em detrimento do bem comum. Há várias dimensões nesse fenômeno, e uma das mais importantes se deu através de insidioso e persistente afrouxamento dos torniquetes que garantiam a responsabilidade fiscal do país. Como disse Joseph Schumpeter, há quase 100 anos, “O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social ... tudo isso e muito mais está escrito na sua história fiscal... As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para se investigar uma sociedade”²⁹. Há três décadas, Douglass North³⁰ ressaltava que um dos mais importantes conjuntos de “regras do jogo” é formado pelas instituições contratuais (verticais) que regulam o direito de propriedade, incluindo as que protegem os cidadãos contra o poder abusivo das elites, políticos e grupos de privilégio corruptos. É sempre importante ter em mente que a corrupção é definida, no mundo todo, como o abuso do poder público em benefício privado. Tendo crescido de maneira inusitada entre nós, é mais uma evidência da gravidade do afrouxamento institucional ocorrido.

O fortalecimento institucional foi ganhando corpo a partir dos primeiros anos da Nova República. As agruras sofridas durante o regime militar escancara-

29 GITA BHATT, IN *FINANCE & DEVELOPMENT*, RETHINKING FISCAL POLICY AND DEBT FOR A POST-PANDEMIC WORLD, MARCH 3, 2022. [HTTPS://BLOGS.IMF.ORG/2022/03/02/RETHINKING-FISCAL-POLICY-AND-DEBT-FOR-A-POST-PANDEMIC-WORLD/](https://blogs.imf.org/2022/03/02/rethinking-fiscal-policy-and-debt-for-a-post-pandemic-world/)

30 DOUGLASS NORTH, “INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE, 1990.

ram o valor da liberdade, da democracia, da justiça. A sociedade civil, encorajada pelo sucesso na luta contra a ditadura, tinha urgência na reconstrução de um país melhor, e líderes políticos souberam traduzir esses anseios nas reformas necessárias. Ao lado das inúmeras mudanças, foram sendo criadas condições para o manejo eficiente das políticas monetária e fiscal, com o fortalecimento do Banco Central e a criação do Tesouro Nacional. O desenho, a racionalidade e a rapidez das reformas contaram com a ajuda da disciplina imposta pelo FMI, chamado que foi a ajudar o país a superar a crise de balanço de pagamentos de 1982 e 1983. Veio a CF88, com todas as suas virtudes e defeitos, mas o espírito reformista prevaleceu. Adiante começaram as privatizações, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as agências reguladoras, e demais medidas saneadoras que permitiram o funcionamento do mercado financeiro e do setor produtivo com eficiência e segurança. A inflação havia sido derrotada, a vida da população melhorava, havia liberdade e a solidez da democracia seria coroada pela alternância de poder, com a chegada do PT ao comando do país.

A crise de confiança desencadeada pelos temores de repúdio à dívida presente em discursos do PT exigiu um recuo tático para que a nave não naufragasse, e mais uma vez o FMI ajudou a travessia nos dois primeiros anos. Foram adotadas importantes reformas microeconômicas, capitaneadas por Marcos Lisboa, visando aumentar a eficiência do mercado de crédito, ao lado de outras que visavam aumentar a segurança jurídica, como a nova lei de falências. O Brasil parecia caminhar na direção correta, chegou a crescer 5,8% em 2004, já refletindo os benefícios do *boom de commodities*, que começara em 2002, e que duraria até 2008. A expectativa era de que o país continuaria a se modernizar, dentro das regras democráticas, abrindo um ciclo de desenvolvimento econômico e social sustentável. Ledo engano.

Vencidos os temores do mercado, e terminada a disciplina imposta pelo FMI, findava o recuo tático do PT. Era hora de vestir a camisa do próprio time e entrar em campo para implantar sua própria agenda, acalentada há décadas com os parceiros da esquerda latino-americana, que pouco haviam aprendido com a social-democracia europeia. O tempo mostraria que o objetivo era um

projeto de poder, pouco comprometido com os valores democráticos, que sobreviveram graças ao desenho robusto das instituições e ao vigor da sociedade civil na sua defesa. Não fosse a forte reação ao controle social da mídia, pretendido pela cúpula do PT, hoje estaríamos contando outra história, provavelmente mais parecida com a de ditaduras presentes em países próximos. O marco da inflexão é o ano de 2005³¹, que tem no Mensalão o mais vistoso símbolo, sendo a manifestação explícita de corrupção na classe política. Começavam a mudar as regras do jogo, embaladas na versão açucarada de que o Brasil era, de fato muito rico, e só faltava distribuir dinheiro para todos, inclusive os ricos. Assim, as administrações petistas priorizaram a elevação, ainda que temporária, do padrão de consumo dos menos favorecidos, e não a construção de uma estrutura eficiente de serviços e políticas públicas, capaz de oferecer os meios para que a desigualdade e a pobreza fossem reduzidas de maneira permanente³².

Para distribuir a todos era preciso abolir as amarras fiscais, o que foi feito com grande afinho. Poucos reclamaram já que muitos foram os beneficiados. Os empresários foram atendidos por doses nunca vistas de subsídios, proteção tarifária, e corrupção em obras públicas. Os estados foram agraciados com o aumento no limite de endividamento; os funcionários públicos recebiam gordos aumentos reais nos salários; o salário-mínimo turbinado chegava aos beneficiários da Previdência, do BPC, etc., etc., etc. O processo de afrouxamento fiscal teve continuidade com Dilma, até chegar nas pedaladas que a levaram ao impeachment, recuou com Temer, com a criação do Teto de Gastos, e saiu do controle com a combinação de pandemia com Centrão no comando do Orçamento, agora com as indecentes Emendas de Relator.

Dessa maneira, o “tripé” que garantia a saúde macroeconômica do país – regime de metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante – perdia uma perna, sobrecarregando as outras duas, e levando à estagnação

31 VER MARCOS MENDES 2019 E ARTIGO DA FSP, 25/02/2022.

32 CELIA L. KERSTENETZKY, “REDISTRIBUIÇÃO NO BRASIL NO SÉCULO XXI”, IN ARRETICHE, MARQUES E FARIA, 2019.

da economia. Não é surpresa estarmos hoje com a renda per capita 8% abaixo da observada em 2013. Também não surpreende termos um nível tão elevado de corrupção no país, como mostram os dados da Transparência Internacional e demais indicadores. North, Acemoglu, Robinson e outros mostram que a qualidade das instituições determina não só o nível de desenvolvimento econômico dos países, como o seu grau de corrupção. Onde há estagnação econômica há corrupção, as leis não valem para todos, ou quem manda não precisa obedecer, como descreve Roberto Da Matta.

6.2. CORRUPÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS

A corrupção é um dos elementos que explicam nosso insucesso na redução das desigualdades. Isto se dá sobretudo através dos desvios sistemáticos de recursos públicos que reduzem a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelo governo, afetando principalmente os mais pobres, que deles dependem. Quem tem dinheiro paga escolas de qualidade para seus filhos; paga convênios que garantem acesso a médicos e hospitais com nível de primeiro mundo; mora em locais onde há esgoto, iluminação e segurança pública; tem segurança privada.

Se os serviços públicos fossem utilizados por todos haveria uma pressão social muito maior a favor da sua eficiência e preocupação sobre os efeitos da corrupção na sua qualidade. Ao contrário, há quem prefira não falar em corrupção. Outros cunham nomes diferentes, como patrimonialismo, favores, privilégios. Não ajuda em nada. É preciso identificar a ocorrência da corrupção e enfrentá-la. Não adianta, também, argumentar que corrupção faz parte da nossa cultura. Traços culturais mudam, e os principais instrumentos para alterar o comportamento dos indivíduos são a combinação de regras claras e transparentes visando o bem comum, aplicadas por uma Justiça eficiente e politicamente independente. O que aconteceria em um jogo de futebol, cujas regras são claras, estáveis e conhecidas por todos, sem a presença do juiz e seus assistentes? Haveria um bom jogo, um jogo justo? Claro que não. O mesmo acontece com o funcionamento de um país, de um governo.

6.3. A IMPORTÂNCIA DA JUSTIÇA INDEPENDENTE E EFICIENTE

A retomada do caminho civilizatório começa com o reconhecimento de que estamos todos no mesmo barco, no mesmo planeta, e que dependemos uns dos outros, como tão bem mostram a pandemia e o agravamento das condições climáticas. Divididos, continuaremos a destruir as conquistas de outras gerações, que nos garantiram liberdade, progresso e esperança de um país melhor. É preciso resgatar a ética no trato da *res publica*, da coisa pública. Esse caminho, do desenvolvimento e integridade é conhecido, já foi trilhado pelos países que se tornaram mais prósperos e justos. É preciso reconstruir, passo a passo, todas as regras que falharam na busca do bem comum, assim como as que vêm sendo deturpadas e corroídas pela busca de interesses privados. Para que elas se sustentem e produzam efeito, é necessário que a Justiça seja eficiente e independente do poder político, de maneira a garantir que boas regras escritas sejam seguidas pela população, moldando práticas e comportamentos. Se a lei não valer para todos, não haverá Justiça – e, sem Justiça, não há desenvolvimento econômico nem paz social.

Nunca estive tão claro que a disputa hoje não se dá entre a esquerda, que se preocupa com distribuição de renda, e a direita, que busca eficiência e *rule of law*. As duas agendas devem ser implantadas ao mesmo tempo, não há escolha se quisermos crescimento e justiça social. A disputa verdadeira ocorre entre autocratas, cujo objetivo é se perpetuarem no poder, e os que defendem as democracias, em cujo cerne está a alternância de poder e o respeito às regras.

6.4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

A conquista da liberdade é um processo, não cai do céu. Depende do esforço de cada um de nós -- das pessoas comuns, dos pobres e dos ricos. A liberdade precisa de sociedade mobilizada, participando da política, protestando quando necessário, e votando para manter ou tirar do poder quem não atende a seus anseios. Não existe democracia forte e sólida sem a participação permanente da sociedade em torno de um projeto para o país. Precisamos nos unir em torno de ideias e valores.

O que legitima um governo é a qualidade dos serviços públicos que ele

oferece à maioria dos cidadãos, não os privilégios que distribui aos amigos. Só uma sociedade forte e mobilizada é capaz de controlar e acorrentar³³ o Estado, não basta confiar apenas na existência do sistema de pesos e contrapesos. O Leviatã acorrentado não precisa apenas do equilíbrio entre Estado e sociedade, precisa, também, que a sociedade confie nas instituições. Sem confiança, as instituições não serão capazes de mediar conflitos na sociedade. Sem confiança, os cidadãos não protegerão essas instituições contra o Estado, as elites e demais cupins, e as regras do jogo acabam sendo reescritas para favorecer a força bruta, a mentira e o assalto aos cofres públicos.

33 THE NARROW CORRIDOR – STATES, SOCIETIES, AND THE FATE OF LIBERTY. DARON ACEMOGLU & JAMES ROBINSON, PENGUIN PRESS, 2019.

2. A ÂNCORA FISCAL E O TETO DE GASTOS³⁴

1. EVOLUÇÃO DO ARCABOUÇO FISCAL NO BRASIL

A retomada do crescimento econômico requer que as taxas reais de juros sejam baixas, mas para que isto ocorra com uma inflação controlada é preciso o respaldo de uma âncora fiscal que elimine o risco de insolvência do governo. Juros baixos exigem prêmios de risco baixos, o que é impossível em um país com uma dívida bruta acima de 80% do PIB, e em crescimento, com uma história de sucessivas crises fiscais, e com taxas reais de juros persistentemente superiores à de crescimento do PIB.

Para reduzir a dívida pública até que atinja um nível sustentável, criando-se um círculo virtuoso de crescimento, o Brasil terá que gerar superávits primários. Diante de uma carga tributária muito elevada, que já se aproxima de 35% do PIB³⁵ – somando impostos federais estaduais e municipais –, a melhor forma de fazê-lo é controlado os gastos, o que leva à única regra fiscal que faz sentido nestas circunstâncias, que é a de um teto imposto aos gastos primários medidos em termos reais.

A regra do Teto de Gastos, como ficou conhecida, foi o passo mais recente dado nas sucessivas tentativas de construção de um bom arcabouço fiscal. O primeiro foi dado em 1986, quando foi fechada a “conta de movimento” e criada a Secretaria do Tesouro. O segundo foi dado com a Constituição de 1988, que estabeleceu que um novo governo deveria apresentar um Plano Plurianual (PPA) de quatro anos, e anualmente enviar ao Legislativo uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), seguida da Lei Orçamentária Anual (LOA). Na Constituição de 1988 também consta a nossa primeira regra fiscal, a “Regra de Ouro”.

34 MENDES, M. (2021) “REGRAS FISCAIS E O CASO DO TETO DE GASTOS NO BRASIL”, INSPER, 2021. MACIEL, P. J., E ARAÚJO, R. C. (2020) “REGRAS FISCAIS NO BRASIL: PROPOSTA DE HARMONIZAÇÃO DO ARCABOUÇO FISCAL DE MÉDIO PRAZO”. BONOMO, MARCO ET AL.: “PUBLIC INVESTMENT AND FISCAL CRISIS IN BRAZIL: FINDING CULPRITS AND SOLUTIONS” – BID, 2020. A CONTRIBUIÇÃO DE MARCO BONOMO FOI FUNDAMENTAL PARA A ELABORAÇÃO DESTA PARTE DO DOCUMENTO.

35 AFONSO, J.R., PACHECO DE CASTRO, K. “RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DESEMPENHO E DISTORÇÕES” IN CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL, SALTO E PELLEGRINI, 2020.

Um passo mais importante foi dado em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ela impõe que novas despesas permanentes somente podem ser criadas se forem compensadas por novas receitas permanentes, ou pelo corte de outras despesas permanentes, mas tornou-se efetiva apenas para os entes subnacionais. Finalmente, a LRF estabelece que o projeto da LDO contenha um anexo com as metas fiscais definindo o resultado primário para o ano em exercício e os seguintes, que era um embrião ainda muito imperfeito de regra fiscal.

O último passo dessa longa trajetória foi dado em 2016 pela Emenda Constitucional 95, que criou uma verdadeira regra fiscal, que congelou os gastos primários em termos reais por vinte anos. É importante salientar que esta não é uma regra fiscal autoaplicável. Para que o Teto de Gastos em termos reais permanecesse constante, eram necessárias reformas que eliminassem o crescimento dos gastos primários, que desde a Constituição de 1988 vinham crescendo a uma taxa real média de 6% ao ano. O maior crescimento ocorre no grupo das despesas obrigatórias, que representam mais de 90% das despesas primárias e que somente podem ser reduzidas com a aprovação de reformas. Uma delas – a da Previdência – já foi aprovada, sendo dado um importante passo à frente. Porém, como ela mantém os gastos com o pagamento dos benefícios constantes em relação ao PIB, em termos reais estes continuam crescendo, o que espreme a margem que sobra para os demais gastos.

Para que a regra do Teto de Gastos possa ser aplicada, são necessárias outras reformas, dentre as quais a mais importante é uma profunda Reforma Administrativa que não se limite apenas a impor maior disciplina aos gastos de pessoal, através da revisão dos mecanismos nos quais são estabelecidas as remunerações dos servidores. Tal reforma deve buscar o aumento da eficiência do Estado, usando instrumentos como a digitalização que, entre outros objetivos, auxilia no monitoramento e na avaliação contínua das políticas.

2. UMA SUCESSÃO DE CRISES E O NASCIMENTO DA REGRA DO TETO

Entre 2000 e 2008, já dentro do regime de metas de inflação, os sucessi-

vos governos mantiveram superávits primários suficientemente elevados para reduzir, ou pelo menos manter, estável, a relação dívida/PIB. Como, desde a Constituição de 1988, as despesas primárias cresciam em torno de 6% ao ano, os superávits somente puderam ser mantidos através do aumento contínuo da carga tributária.

A partir de 2008, no entanto, os superávits primários despencaram. Os gastos primários mantiveram a tendência histórica de crescimento, mas os “gastos tributários” – isenções ou reduções de alíquotas de impostos destinados a algum conjunto de beneficiários –, que entre 2000 e 2005 mantiveram-se em torno de 1,5% do PIB, passaram a crescer. Entre 2008 e 2013, os gastos tributários subiram de 2,4% do PIB para 3,2% do PIB. Novo salto para a faixa de 4,0% a 4,5% do PIB ocorreu entre 2014 e 2020. Devido em grande parte à consequente queda das receitas em proporção ao PIB, em vez de gerar superávits em torno de 2% do PIB (ou mais) o país passou a ter déficits primários de, no mínimo, 2,5% do PIB. Com isso, a relação dívida/PIB cresceu vigorosamente, saindo de um patamar médio em torno de 55% do PIB entre 2007 e 2014, e chegando a 70% do PIB já ao final de 2015.

A esse erro fiscal somou-se outro, cometido pelo Banco Central, a partir de 2011. Com a desculpa de neutralizar os efeitos recessivos de uma segunda onda da crise internacional de 2008, decorrentes da crise da dívida da Grécia sobre a área do euro, o BC baixou em 500 pontos base a taxa Selic, quando a inflação já era elevada. Estimativas da taxa neutra de juros extraídas quer da curva de estrutura a termo, quer das respostas à pesquisa Focus, mostram que, naquele período, a taxa neutra se situava em torno de 5% ao ano, mas o Banco Central reduziu tanto a Selic quanto a taxa de um ano em termos reais – ambas deflacionadas pela inflação esperada 12 meses à frente – a cerca de apenas 2% ao ano.

O forte estímulo monetário, que se juntou à expansão fiscal, acarretou o superaquecimento da economia, desancorando as expectativas inflacionárias, o que acabou elevando a inflação muito acima da meta. Em seguida, o Banco Central foi obrigado a elevar a taxa de juros em duas etapas distintas, com a interrupção entre elas coincidindo com a campanha de Dilma Rousseff a sua

reeleição. A instabilidade gerada por erros dessa magnitude são inibidores dos investimentos, o que aliado ao aumento da taxa de juros e à turbulência política que precedeu o impeachment, levou ao início da recessão de 2014-2016.

Foi nesse clima de profunda instabilidade que, em 2016, foi proposta e aprovada a Emenda Constitucional que congelou por 20 anos os gastos primários em termos reais. Nos dez primeiros anos, a partir do início de sua execução em 2017, o gasto primário no próximo ano deveria crescer de acordo com a inflação, medida pelo IPCA, nos 12 meses encerrados em junho daquele ano. A revisão do indexador somente ocorreria a partir de décimo primeiro ano.

O poder dessa regra vem de que ela não se limita a corrigir distorções cíclicas, ou desvios provenientes da imprudência fiscal. Ela inicia um ajuste fiscal através da redução gradual dos gastos primários em relação ao PIB, o que requer a execução de reformas estruturais, como a da Previdência, já aprovada, e a reforma administrativa, que ainda não foi proposta. Esperava-se que, ao longo dos primeiros 10 anos de sua vigência, o crescimento da economia gerasse um aumento da receita tributária em termos reais, elevando o resultado primário em 5 pontos percentuais do PIB, o que asseguraria superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB.

A regra do Teto de Gastos apresenta várias propriedades positivas. Primeiro, elimina o estímulo à superestimação das receitas, com o objetivo de fazer com que mais despesas caibam dentro do orçamento. Segundo, elimina o estímulo a se ajustar o orçamento através do aumento das receitas com a elevação de alíquotas ou da criação de novos impostos. Terceiro, evita que outros poderes com independência constitucional se eximam de disciplinar seus gastos, jogando a carga do ajuste sobre o Executivo. Quarto, ao criar um teto fixo em termos reais para os gastos, desvinculando-o da geração de receitas, anula o comportamento cíclico dos gastos que sempre ocorrem durante os ciclos políticos. Finalmente, ao explicitar o conflito entre as pressões por aumentos dos diversos gastos, força o Executivo e o Legislativo a fazerem escolhas, o que estimula a aprovação de reformas que reduzam ou eliminem o crescimento dos gastos primários.

Ao lado de benefícios, a regra também apresenta problemas potenciais. Quando ocorre aumento de receitas, a vinculação constitucional de parte dos gastos – casos da saúde e educação – à receita obriga o governo a aumentar gastos vinculados, dificultando o cumprimento da regra. A Emenda Constitucional 95 resolveu esse problema desvinculando da receita os gastos em educação e saúde, ao estabelecer que, a partir de 2017, em vez dos pisos vinculados às receitas, os pisos seriam fixados em termos reais. Além disso, em cenários recessivos, os valores reais mínimos dessas importantes rubricas ficam protegidos das quedas da receita. Por fim, foram excluídas outras despesas vinculadas a receitas, como as transferências a estados e municípios decorrentes de obrigações constitucionais e legais, os gastos com eleições e decorrentes de aumento de capitais de empresas estatais, dado que estes são episódios isolados.

3. A REGRA DO TETO DE GASTOS NA PANDEMIA

A pandemia e suas consequências humanas e econômicas obrigaram o governo a elevar os gastos em 2020. Na sua versão original, a regra do Teto de Gastos previa o acionamento de medidas corretivas, sempre que a despesa crescesse acima do limite, mas sua redação estipulava que o teto teria que ser cumprido em todas as fases do processo orçamentário. Como o orçamento não pode ser enviado violando o Teto de Gastos, o acionamento dos gatilhos torna-se uma impossibilidade lógica, inviabilizando os mecanismos de ajuste. Para resolver o problema, diante da necessidade de elevar os gastos durante a pandemia, foi proposta e aprovada a Emenda Constitucional (PEC 109), que também possui cláusulas de escape. Em casos de calamidade pública, como uma guerra ou uma comoção interna, pode-se excluir do teto despesas imprevisíveis e urgentes, realizando-as por meio de créditos extraordinários.

Por desconhecimento, ou pela incapacidade de realizar um diagnóstico correto, na reação à pandemia gerou-se, em 2020, um déficit primário de 10% do PIB, o que elevou a dívida pública bruta para próximo de 90% do PIB. Com isso ocorreu um enorme crescimento dos prêmios de risco do país, que se materializaram na elevação das taxas de juros no ramo longo da curva de

juros e na depreciação do real muito acima da ocorrida em outros países, quer emergentes, quer avançados.

Mais grave, no entanto, foi a fragilização da regra do Teto de Gastos, devido à aprovação, ao final de 2021, das Emendas Constitucionais 113 e 114 – conhecidas como a “PEC dos Precatórios” –, que, segundo os cálculos da Instituição Fiscal Independente (IFI), abriram espaço para gastos adicionais de R\$112,6 bilhões. O espaço foi aberto por duas medidas: um limite no pagamento dos precatórios, que reduziu os gastos com precatórios em R\$ 44,9 bilhões; e uma troca de indexador para o teto, gerando aumento no limite de 67,7 bilhões, com o uso do IPCA acumulado de janeiro a dezembro.

Desde a tramitação das propostas das duas emendas constitucionais, o mercado financeiro percebeu que significavam um enfraquecimento do compromisso com o Teto de Gastos. Além disso, o não-pagamento imediato de precatórios constitui-se em grave precedente de não-cumprimento das obrigações fiscais, aumentando a insegurança jurídica. Como reflexo, assistiu-se a um novo movimento nos prêmios de risco.

A perda de credibilidade e o aumento dos prêmios de risco não decorrem de defeitos inerentes à regra fiscal, e sim da incompetência política do governo que, para ter as duas emendas constitucionais aprovadas, foi obrigado a conceder aos partidos que o suportam no Congresso as chamadas “emendas de relator”, o que aumentou ainda mais os gastos. Pela Resolução nº 1 de 2006 do Congresso, são permitidas emendas ao orçamento de autoria dos parlamentares, individualmente, das bancadas estaduais, das comissões permanentes ou do relator geral do projeto da LOA. No entanto, com a Emenda Constitucional 105, de 2019, recursos da União passaram a ser transferidos diretamente aos entes subnacionais, sem qualquer vinculação quanto às áreas temáticas abrangidas ou aos objetivos programáticos pretendidos, e essa modalidade de emenda afasta a fiscalização da execução de recursos assim transferidos por parte do Tribunal de Contas da União³⁶.

Mais de 10% dos R\$ 112,6 bilhões de gastos adicionais (R\$16,2 bilhões)

36 VER A ESTE RESPEITO O ESTUDO TÉCNICO 22/2021, DA CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE AUTORIA DE HÉLIO MARTINS TOLLINI E PAULO BJOS

são emendas do relator, o que contraria frontalmente o objetivo de melhorar a qualidade dos gastos, tornando-os transparentes e voltadas para o bem comum. É uma prática que reduz sensivelmente a credibilidade na regra fiscal e eleva os prêmios de risco, piorando as condições necessárias para o crescimento econômico.

4. OS DEFEITOS DE REGRAS ALTERNATIVAS

Antes de expor em detalhe a proposta sobre a nova regra do teto, vale a pena analisar brevemente as qualidades de duas regras alternativas.

A primeira é a meta de resultado primário, que não impõe uma restrição efetiva à política fiscal, e por isso não cumpre o papel de regra fiscal. Por isso, continua sendo, na prática, apenas um instrumento auxiliar no planejamento orçamentário. Seu maior defeito é a falta de conexão com um objetivo fiscal de longo prazo que garanta a sustentabilidade da dívida pública. Na melhor das hipóteses, impõe o cumprimento obrigatório do superávit primário por apenas um ano. Desde o seu estabelecimento, quando da adesão do Brasil ao regime de metas de inflação, a meta de superávit primário do ano deixou de ser cumprida pelo menos oito vezes.

A meta de superávit primário enfrenta problemas. Primeiro, ela é manipulável, durante a votação do orçamento no Congresso, através da superestimação de receita para acomodar um nível maior de gastos. Segundo, uma meta fixa de resultado primário leva ao comportamento pró-cíclico dos gastos. Terceiro, diante de um processo de aumento continuado de gastos, um determinado resultado primário pode ser obtido reiteradamente através de aumentos sucessivos da carga tributária, como aconteceu entre 2000 e 2007.

A segunda é a Regra de Ouro. Embora seu espírito assemelhe-se ao adotado em outros países, em 18 anos de vigência não teve qualquer efeito no Brasil. Seu objetivo é destinar as operações de crédito apenas ao financiamento das despesas de capital, pois como a dívida nova somente poderia financiar investimentos, seria impossível o aumento do déficit com outras despesas. Sendo uma regra inscrita na Constituição, deveria ter eficácia, uma vez que seu descumprimento

mento caracteriza um crime de responsabilidade do Presidente da República. No entanto, como o governo tem receitas financeiras, pode usá-las para pagar gastos correntes e, como muitos itens incluídos nas despesas de capital não são investimentos – o que entre 2005 e 2017 totalizou 46% dos gastos –, a regra se torna ineficaz. Finalmente, desde que por maioria absoluta, o Congresso pode aprovar créditos suplementares, o que significa uma autorização para o Executivo desrespeitar a regra, estimula-se a barganha e o exercício de pressão por mais gastos públicos. A prova mais conclusiva de sua inutilidade é que ela está em vigor há mais de 30 anos, sem ter sido violada até 2018, mas foi incapaz de impor qualquer restrição ao crescimento da dívida pública.

5. PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DA REGRA DO TETO DE GASTOS

A adoção de um bom arcabouço fiscal, dotado de uma regra fiscal consistente, é a condição necessária para se compatibilizar uma inflação sob controle com uma taxa real de juros baixa. Essa combinação é a base de um programa de retomada do crescimento econômico inclusivo e sustentável.

É preciso que caiam todas as taxas de juros, do curto ao longo prazo, o que requer a queda dos prêmios de risco. Para isto, é necessário que a dívida pública pare de crescer e caia do elevado patamar de mais de 80% do PIB e ainda em crescimento. A dívida pública precisa ser reduzida a um nível manejável que, no caso da experiência brasileira, situa-se abaixo de 60%. Somente a partir desse ponto estaremos livres das amarras do teto de gastos. É bom lembrar que, no período em que o Brasil alcançou e manteve a classificação de grau de investimento, a dívida bruta oscilava em torno de uma média de 55% do PIB.

A primeira proposta relativa ao arcabouço fiscal é a aprovação prioritária de uma Reforma Administrativa que aumente a eficiência do Governo. Entre seus objetivos encontra-se a maior profissionalização do serviço público, a eliminação de privilégios injustificáveis, a redução da disparidade entre as remunerações do setor público e o privado e a criação de programas de treinamento, capacitação e incentivos. As distorções vigentes geram desperdícios e ineficiência, além de desestimular a meritocracia dentro do serviço público. É preciso, também, mo-

dernizar o Estado, digitalizando a administração e procedendo a avaliações dos resultados dos programas em execução. Sem violar o princípio democrático da autonomia e independência dos poderes, as emendas de parlamentares também devem estar sujeitas a avaliação de seus resultados. É preciso verificar se os recursos destinados às emendas têm retornos sociais maiores que os gastos que deixam de ocorrer devido ao Teto de Gastos.

A segunda é manter a uniformidade de critérios para correção inflacionária do Teto de Gastos e dos gastos sociais, na forma proposta pela PEC 23/2021.

A terceira é a extinção da Regra de Ouro. Sua inutilidade já foi amplamente demonstrada ao longo de sua longa vida, não havendo necessidade de aprofundar essa discussão.

A nova regra fiscal terá dois pilares, um objetivo de longo prazo e uma regra operacional:

- O objetivo de longo prazo é reduzir gradualmente a relação dívida/PIB até que se situe, no máximo, em 60%. Repetindo, é somente a partir deste ponto que poderemos abandonar a âncora do teto. A definição de dívida cuja trajetória será monitorada é a da dívida pública bruta no conceito do Banco Central, que soma as operações compromissadas ao estoque da dívida vendida ao mercado pelo Tesouro.

- A regra operacional deverá fixar um teto para os gastos primários. Quanto mais rápida for a recuperação do crescimento, maior será o crescimento da receita em termos reais, o que levará, no devido tempo, à queda da relação dívida/PIB. A proposta é que a magnitude do teto seja revista quando a relação dívida/PIB atingir um nível estável de 70%. Caso este seja um nível persistente, gerado pelo aumento endógeno das receitas provenientes apenas do crescimento econômico, e com a aprovação das reformas que deem total controle aos gastos primários seria permitido algum crescimento modesto dos gastos reais que, no entanto, seriam mantidos dentro do novo teto.

Uma boa regra fiscal deve conter mecanismos de correção. Gatilhos *ex ante* podem ser acionados quando a meta for considerada inviável. No caso do Teto de Gastos, isso pode acontecer quando as despesas discricionárias or-

çadas estiverem num nível tão baixo que provoquem o *shutdown* do governo. Nesse caso, deve-se orçar gastos acima do teto e, ao mesmo tempo, acionar gatilhos que vedem a concessão de reajustes de salário, contratação de servidores, criação e expansão de programas, e aumento de desonerações e subsídios.

A única possibilidade de descumprimento do Teto de Gastos é uma emergência, como a ocorrida durante a pandemia. Quando isto ocorrer devem ser acionados os gatilhos para o ano seguinte. No caso de seu acionamento *ex ante*, os gatilhos devem permanecer em vigor até que os gastos obrigatórios sejam reduzidos de forma a ceder espaço para um nível mínimo de gastos discricionários, mantendo-se o gasto primário total dentro do teto. No caso do acionamento *a posteriori*, a restrição será mantida até que os gastos primários realizados estejam novamente dentro do teto. Cláusulas de escape, como as vigentes na PEC 95, também devem estar presentes, pois permitem que situações extremas imprevisíveis sejam acomodadas sem a revogação da regra fiscal.

6. PROBLEMA FISCAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

6.1. A EVOLUÇÃO DO PROBLEMA

Antes do Plano Real, os estados geravam déficits crônicos que acabavam sendo financiados por títulos de dívida por eles emitidos, ou eram socorridos pelo governo central. Além de recorrer à emissão de dívida mobiliária e a empréstimos de bancos estaduais, dos quais muitos estados eram proprietários, contavam com o “socorro em última instância” do governo federal.

Após o Plano Real, com o controle da inflação, esse quadro mudou. Entre 1996 e 2012, o governo federal privatizou e/ou fechou vários bancos estaduais, usando o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Ainda em 1996, foi instituído um plano obrigatório de ajuste fiscal (PAF) que, sob a supervisão do Tesouro, federalizou todas as dívidas estaduais. Em contrapartida, os entes subnacionais foram impedidos de emitir novos títulos públicos, e passaram a gerar superávits primários destinados a quitar a dívida junto à União ao longo de 20 anos. Em caso de descumprimento, o Tesouro penalizaria o estado inadimplente através do saque direto na conta

corrente do estado.

A partir desse momento, os estados puderam se financiar apenas através de empréstimos de bancos privados, do BNDES ou de instituições multilaterais, mas isso dificilmente ocorria sem o aval do Tesouro. A obediência a esse processo foi imposta pelo Tesouro em 1997, criando-se uma medida da capacidade de pagamento de entes subnacionais (CAPAG). Somente os entes classificados como CAPAG A e B se qualificariam para receber o aval da União. O círculo fechou-se em 2000 com a aprovação da LRF, que impossibilitou o resgate de um ente subnacional por parte da União e estabeleceu que despesas permanentes não podiam ser criadas sem uma redução igual de outras despesas permanentes ou sem novos impostos.

Além disso, estabeleceram-se conceitos e regras para elaboração e execução de orçamentos, foi unificado e padronizado o sistema de informações fiscais, e estabelecidos para todos os entes da federação os limites para despesa com pessoal e de dívida pública como proporção da receita corrente líquida. Tais limites tornaram-se a regra fiscal efetiva para os entes subnacionais.

A partir de 2009, contudo, a orientação da STN mudou. Foram adotadas medidas que relaxaram as restrições impostas aos estados, levando à deterioração de suas condições fiscais. Entre elas está uma portaria que permitia que o Ministro da Fazenda autorizasse o aval da União para dívidas de entes subnacionais com CAPAG C e D. Desse momento até 2014, foram aprovados R\$ 180 bilhões em novas dívidas estaduais.

A LRF voltou a ser enfraquecida a partir de 2014. O artigo que impedia o socorro financeiro entre entes da federação foi revogado. Os limites para despesas de pessoal foram flexibilizados, com a cumplicidade dos Tribunais de Conta dos estados. Decisões do STF suprimiram alguns dos artigos da LRF, favorecendo estados em disputas com a União. Por recomendação do STF, aprovou-se um novo refinanciamento da dívida dos estados pela União, em 2016, com a contrapartida de um teto de gastos correntes para os dois anos seguintes. Durante dois anos a maioria dos estados não cumpriu o teto sobre o crescimento dos gastos correntes, em parte porque não era levada em conta

a imposição constitucional de que muitas despesas eram indexadas à receita. Em 2021, o cálculo do teto foi aperfeiçoado e estendido por mais 3 anos, dando aos estados inadimplentes a oportunidade de se adequar.

Em 2017 foi criado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que permitiria o refinanciamento da dívida em troca de um plano de recuperação fiscal (PRF). Inicialmente, o Rio de Janeiro foi o único estado a aderir ao programa, porém não cumpriu o plano e nem foi penalizado. Em 2021, a LC 178 promoveu um aperfeiçoamento do PRF, com alongamento do período de ajustamento de 6 para 9 anos e abrandando a punição por inadimplência. A Lei instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal para estados CAPAG A e B e criou o CAPAG C dentro do Plano de Promoção de Equilíbrio Fiscal (PEF). Estados com CAPAG C puderam ingressar no programa com duração limitada ao fim do mandato do Executivo, recebendo garantia da União para empréstimos com desembolsos condicionados ao cumprimento dos ajustes propostos.

Por fim, medidas recentes tentam enfrentar o desafio de controlar o crescimento das despesas de pessoal e previdenciárias. A partir da aprovação da Reforma da Previdência, 18 estados fizeram reformas nas regras de acesso, de cálculo de benefícios e outros pontos de seu regime previdenciário, enquanto outros 8 estados somente aumentaram suas alíquotas de contribuição a fim de se adequarem à restrição de que no mínimo teriam que se igualar às regras aplicadas pela União. Finalmente, a Emenda Constitucional 95 instituiu uma nova regra fiscal que incentiva o controle de gastos de pessoal para estados e municípios, estabelecendo gatilhos que são acionados quando as despesas correntes ultrapassam 95% das receitas correntes.

Apesar de todas as idas e vindas relatadas acima, há um avanço, com vários estados se ajustando. Porém, ainda estamos distantes de um arcabouço eficaz.

6.2. PROPOSTAS

O melhor conjunto de propostas com vistas a este objetivo é o exposto por

Marcos Mendes³⁷ em um excelente trabalho realizado para o Banco Mundial. São ao todo 9 sugestões:

1) Revogar a obrigatoriedade de reajuste anual da remuneração de servidores;

2) Estabelecer (para os três níveis de governo) que as correções salariais de servidores devem ser concedidas apenas por lei;

3) Eliminar (para estados e municípios) o vínculo entre o gasto obrigatório e a receita. Na impossibilidade dessa medida, vincular à receita a soma dos gastos em educação e saúde, proibindo-se novas vinculações por legislação infraconstitucional;

4) Constitucionalizar o dispositivo da LRF que veda empréstimos entre entes da Federação;

5) Adotar um indicador de desequilíbrio financeiro que funcione como gatilho para se impor medidas de ajuste fiscal, como a proibição de contratação de servidores ou criação de despesas obrigatórias permanentes;

6) Tornar possível (para estados e municípios) o contingenciamento de orçamentos e a vedação a acúmulo de recursos em fundos de Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;

7) Aumentar as opções para redução de despesas de pessoal, como a redução de jornada;

8) Vedar o uso de depósitos judiciais oriundos de causas entre entes privados e de fundos previdenciários no financiamento de despesas públicas;

9) Extinguir o Fundo Social, que vincula rendas de petróleo da União a determinadas despesas, para que essas rendas possam ser redirecionadas para o fundo garantidor e para o fundo de estabilização fiscal.

37 MENDES, M. "CRISE FISCAL DOS ESTADOS: 40 ANOS DE SOCORROS FINANCEIROS E SUAS CAUSAS". TRABALHO REALIZADO PARA O BANCO MUNDIAL, JUNHO DE 2020. DESTE TRABALHO CONSTAM 11 SUGESTÕES, E NÃO AS 9 APRESENTADAS ACIMA. UMA DELAS PROPUNHA REVOGAR O DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO QUE DETERMINA O REPASSE FEDERAL RELACIONADOS À LEI KANDIR A ESTADOS E MUNICÍPIOS, E A OUTRA PROPUNHA A REVOGAÇÃO DO DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO QUE DETERMINAVA QUE A UNIÃO FINANCIE O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. AMBAS FORAM ATENDIDAS COM A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 109, DE 2021.

3. REFORMA TRIBUTÁRIA³⁸

1. INTRODUÇÃO

A consolidação fiscal requer a geração de superávits primários. Porém, com uma carga tributária próxima de 35% do PIB, tais superávits terão que ser obtidos através do controle dos gastos, quer aprovando-se reformas que reduzam despesas obrigatórias, quer através das economias geradas por uma avaliação profunda das políticas públicas, realocando os recursos e otimizando os resultados. A reforma tributária aqui exposta não tem o objetivo de elevar a carga tributária total, mas sim de aumentar a produtividade da economia e de melhorar a distribuição de renda.

Além de alta, a atual carga tributária é mal distribuída, onerando muito o consumo e o trabalho, e pouco a renda. Em relação à mediana dos países da OCDE, o Brasil tributa excessivamente os bens e serviços (43,7% do PIB no Brasil e 32,4% na OCDE), tem uma tributação sobre o trabalho semelhante e (26,5% no Brasil e 27,2% na OCDE), porém tributa bem menos a renda das empresas e das pessoas físicas (21,8% no Brasil e 33,2% na OCDE), o patrimônio (4,2% no Brasil e 6,5% na OCDE), e usa bem mais os demais impostos (3,8% no Brasil e 0,4% na OCDE)³⁹.

Em um país cuja renda per capita é inferior à média da OCDE, é natural que haja uma arrecadação mais baixa do Imposto de Renda. Mesmo assim, esta poderia crescer, através de uma incidência mais progressiva sobre pessoas físicas, melhorando a distribuição de renda. Neste caso, os ganhos de receita sobre a renda deverão ser usados predominantemente para reduzir a tributação sobre a folha de salários, com o objetivo de reduzir os incentivos à informalidade.

38 A ELABORAÇÃO DESTA PARTE DO DOCUMENTO FOI INFLUENCIADA PELOS TRABALHOS DESENVOLVIDOS PELO CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCIF). VER, ENTRE OUTROS: APPY, B.; DE SANTI, E.; COELHO, I.; MACHADO, N.; CANADO, V. R.; "TRIBUTAÇÃO NO BRASIL: O QUE ESTÁ ERRADO E COMO CONSERTAR", ([HTTPS://CCIF.COM.BR](https://ccif.com.br)).

39 AFONSO, J.R., PACHECO DE CASTRO, K. "RECEITAS TRIBUTÁRIAS: DESEMPENHO E DISTORÇÕES" IN CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL, SALTO E PELLEGRINI, 2020.

Além de excessiva, a tributação sobre o consumo é extremamente complexa e gera distorções que reduzem a produtividade. Diferentemente da OCDE, onde os impostos sobre bens e serviços incidem totalmente sobre o valor adicionado e estimulam o crescimento⁴⁰, no Brasil o que predomina é a sua incidência em cascata. Para crescer, o país precisa abrir sua economia ao comércio internacional, com suas indústrias se integrando às cadeias globais de valores, mas devido a uma proporção elevada da incidência em cascata, os impostos sobre bens e serviços se transformam em um imposto implícito sobre as exportações, atuando na direção contrária à desejada.

2. TRIBUTAÇÃO SOBRE O BENS E SERVIÇOS

2.1. O SISTEMA ATUAL

Cinco tributos incidem sobre as transações com bens e serviços: ICMS, que é um imposto estadual; o IPI, PIS e COFINS, que são impostos federais; e o ISS, que é um imposto municipal. São cinco impostos, cobrados por três esferas de poder, regulamentados por 27 legislações estaduais e 5.570 municipais, distribuídas entre leis, decretos, regulamentos e portarias, com múltiplas regras e exceções. A consequência são custos administrativos e de observância muito elevados, uma alocação ineficiente de recursos, grande insegurança jurídica, um contencioso tributário que abarrotou tribunais, a perda de arrecadação, além de dois outros que geram o maior dano de todos, que são a guerra fiscal entre estados, e um forte viés contra o comércio internacional.

Em princípio, o ICMS seria um imposto sobre o valor adicionado. Porém, dado que entre os estados há uma enorme dispersão de unidades industriais produtoras de bens em estágio final, de insumos e de matérias-primas, e dado que a cobrança do ICMS é realizada no estado produtor, com transferências entre estados sendo taxadas por alíquotas interestaduais destinadas a alterar o balanço de perdas e ganhos entre estados, torna-se difícil ou mesmo impossível

40 ACOSTA-ORMAECHEA, S., PIENKNAGURA, S., E PIZZINELLI, C. "TAX POLICY FOR INCLUSIVE GROWTH IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN", IMF STAFF PAPERS, JANEIRO, 2022.

a total recuperação dos créditos tributários. Devido a isso, o ICMS se torna, de fato, um imposto com incidência em cascata.

O ISS é também um imposto em cascata. É recolhido sobre o valor integral do serviço, sem abatimento de recolhimentos sobre outros serviços ou bens utilizados para sua realização, e estimula o abuso de isenções por parte de municípios localizados em áreas de alta densidade populacional com vistas a atrair empresas. Esta disputa leva à queda de sua arrecadação no agregado dos municípios da área.

Se o ICMS fosse um IVA puro, seria igual a um imposto incidente apenas sobre a última operação, que é a sua venda final, quer doméstica, quer ao exterior. A impossibilidade de recuperar a totalidade dos créditos tributários acumulados ao longo da cadeia produtiva, no entanto, impede a sua plena desoneração sobre as exportações de manufaturas. Ele também gera desigualdades de tratamento entre produtos importados e seus competidores domésticos. Embora incida sobre os bens importados, devido à impossibilidade de recuperação dos créditos tributários, os produtores domésticos do produto concorrente pagam um imposto maior. A incapacidade de recuperar plenamente os créditos também faz com que bens, cuja cadeia produtiva envolva muitas fases e empresas diferentes, sejam mais tributados do que os produzidos em poucas etapas e em um menor número de empresas. Por isso ele estimula a verticalização.

Finalmente, por ser cobrado no estado produtor, o ICMS estimula a guerra fiscal entre os estados, que buscam atrair empresas usando reduções ou isenções do imposto. Do ponto de vista da empresa, caso a vantagem da isenção ou da redução exceda os custos mais elevados de transporte das matérias primas e do produto final, ela será atraída pelo incentivo de um imposto mais baixo, porém à custa de uma perda na eficiência do setor industrial como um todo. Ao se tornarem reféns das empresas, que ameaçam os governadores de migrar para outro estado (carregando consigo os votos dos empregados), estes cedem, aumentando o desequilíbrio fiscal do conjunto dos estados.

2.2. A SOLUÇÃO: UM IVA COM ALÍQUOTA ÚNICA

Há vários projetos de reforma dos impostos sobre bens e serviços, mas diante dos objetivos expostos o que se propõe é a substituição do ICMS, IPI, PIS, COFINS e ISS por um único IVA nacional, com uma alíquota uniforme, com a cobrança realizada no destino, e com uma recuperação rápida e integral da totalidade dos créditos tributários. Com a sua aprovação o Brasil se aproximará do padrão da OCDE, e alargará o caminho para a abertura comercial. Por ser um IVA clássico, o imposto arrecadado ao longo de toda a cadeia produtiva tem o mesmo efeito de um imposto cobrado somente sobre as vendas finais, e ao isentar do imposto a venda final ao exterior, isenta-se automaticamente toda a cadeia produtiva.

Em respeito ao pacto federativo a alíquota do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) deverá ser a soma de três alíquotas: federal, estadual e municipal. Em todo o território nacional, a mesma alíquota federal incidirá sobre todos os bens e serviços, em cada estado haverá uma única alíquota estadual, e em cada município uma única alíquota municipal. Inicialmente, a legislação definirá automaticamente uma alíquota estadual e uma alíquota municipal de referência, calculadas para repor a receita do ICMS do conjunto dos estados e do ISS do conjunto dos municípios, sendo neutras do ponto de vista da geração de receitas. Em seguida, estados e municípios poderão alterar suas alíquotas, preservando-se sua autonomia.

A cobrança do imposto será centralizada e gerida de forma coordenada pela União, estados e municípios, sendo a distribuição da arrecadação entre os entes da federação feita de forma automática. Para os contribuintes, haverá um período de transição de 7 anos⁴¹, durante os quais a alíquota do IVA crescerá e as dos impostos atuais cairão, mantendo-se a carga tributária sobre o consumo constante. Num período inicial de teste (de dois anos), o IBS terá uma alíquota de apenas 1%, sendo reduzida compensatoriamente a alíquota da COFINS. O longo período de transição é necessário para que, diante da existência dos atuais

41. NO ÚLTIMO RELATÓRIO DA PEC 110, ATUALMENTE EM DISCUSSÃO NO SENADO, ESTE É O PRAZO ATÉ AQUI ACORDADO. ELE É DIVIDIDO EM 2 ANOS DE TESTES E CINCO DE TRANSIÇÃO.

incentivos fiscais, as empresas se ajustem gradualmente à sua queda, realizando as reformas necessárias a manter seus lucros naquela localização geográfica, ou para alterá-la. A distribuição da receita entre os estados e os municípios se estenderá por quarenta anos⁴². Nos primeiros vinte anos, será assegurada a receita real de cada estado e de cada município observada no início da transição. Nesse período, apenas o crescimento real da receita do IBS será distribuído pelo princípio do destino, crescendo nos vinte anos seguintes.

Já no primeiro ano de adoção do IBS os novos incentivos econômicos modificados pela melhoria da tributação se farão presentes, pois se um estado decidir conceder um incentivo fiscal via redução de ICMS, a empresa saberá que, ao longo de dez anos, este será gradualmente reduzido até desaparecer totalmente, o que desestimula a empresa a migrar de estado. Finalmente, bens cujo consumo gere externalidades negativas – fumo e bebidas alcoólicas – serão tributados por um Imposto Seletivo que não gerará crédito.

Ademais, a receita transitoriamente maior de ICMS reduzirá (em igual magnitude) o valor do seguro contra perda de arrecadação estadual embutido na regra de preservação do seu valor real inicial, o que desincentiva o estado a oferecer a vantagem fiscal.

Uma vantagem adicional é a possibilidade de instituir-se um esquema de restituição do IVA com foco nos consumidores de baixa renda. Cidadãos inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais poderão receber um cartão de débito que será utilizado ao fazer compras, do qual constará seu CPF, o que permite o crédito do imposto na conta de devolução tributária do comprador, com restituições mensais até um limite a ser definido.

Uma proposta semelhante à aqui exposta é aceita por todos os atuais governadores e tem a aprovação unânime dos Secretários de Fazenda e da Confederação Nacional dos Municípios. As oposições ainda existentes terão que ser superadas politicamente, em nome dos benefícios para o crescimento econô-

42 ESTE É, TAMBÉM, O PRAZO ACORDADO NAS DISCUSSÕES DA PEC 110, NO SENADO. SE ESTA PROPOSTA PREVALECER DURANTE 20 ANOS A RECEITA DOS ESTADOS SERÁ GARANTIDA.

mico, o que requer um forte empenho do governo e o suporte do Congresso.

2.3. ELIMINANDO A REGRESSIVIDADE DO IMPOSTO

Toda reforma que corrija distorções sem aumentar a carga tributária provocará mudanças de preços relativos que, por serem alterações “únicas e para sempre”, não podem ser acusadas de gerar inflação. Nem, tampouco, um IVA com uma alíquota única incidente sobre bens e serviços pode ser acusado de ter uma incidência regressiva, como a que existe quando há uma alíquota alta sobre bens e baixa ou mesmo nula sobre os serviços. O IVA com alíquota única cobrado sobre bens e serviços é um imposto neutro quanto à sua incidência.

Quem recolhe o imposto aos cofres do governo são as indústrias, as empresas comerciais e as prestadoras de serviços. Como o imposto é repassado para os preços, quem de fato o paga não é quem o recolhe aos cofres públicos, e sim os consumidores de bens e serviços. Se os serviços fossem isentos e o imposto incidisse apenas sobre os bens, pessoas que consumissem uma proporção maior de bens pagariam um imposto maior em proporção à sua renda. Como as pessoas com renda mais baixa consomem proporcionalmente mais bens e menos serviços, o sistema no qual as alíquotas sobre bens são maiores do que as que incidem sobre serviços leva a uma incidência regressiva, taxando proporcionalmente mais indivíduos e famílias de renda baixa em comparação aos de renda mais alta. Já o IVA com alíquota única incidindo sobre bens e serviços tem incidência neutra.

O ganho no campo da equidade do imposto é ainda maior quando consideramos a taxação pelo IVA dos serviços de educação e saúde. Famílias de renda média e alta têm preferência por medicina privada e escolas privadas, que a partir da aprovação da reforma tributária serão taxadas pelo IVA, enquanto famílias de renda mais baixa usam os serviços de saúde do SUS e matriculam seus filhos em escolas públicas, ambos gratuitos, com seus serviços sendo custeados pela receita dos impostos. Nesse caso particular, a incidência torna-se progressiva, e não neutra.

O mesmo ocorre com restaurantes que vendem comida por quilo em

relação aos restaurantes de luxo. O preço de uma refeição no restaurante por quilo é praticamente o custo da comida oferecida, enquanto no restaurante de luxo o que predomina no preço é a qualidade do serviço prestado. Ao taxar os serviços, o preço das refeições se eleva nos restaurantes de luxo sem se alterar nos restaurantes que vendem comida por quilo. Como as pessoas de renda mais baixa frequentam restaurantes por quilo e não os de luxo, neste caso particular a incidência se torna progressiva, e não apenas neutra. Esse argumento também é válido para a diferença entre os comércios popular e o de luxo⁴³. É claro que os exemplos acima não são suficientes para alterar profundamente o quadro, o que significa que o IVA com alíquota única elimina a regressividade do imposto e contribui para melhorar a distribuição de renda⁴⁴.

3. TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA

A baixa renda per capita do país reduz a capacidade de arrecadação do imposto de renda, mas ele é um imposto extremamente eficaz para se atingir o objetivo de melhorar a distribuição de rendas, e deve ser usado para isso. O Brasil tem uma distribuição de renda muito desigual, cuja melhora não pode depender apenas de políticas públicas voltadas para a educação, para os programas assistenciais e de transferências de rendas, que ampliem a rede de proteção social combatendo à pobreza e gerando oportunidades aos menos favorecidos. A tributação pode e deve contribuir para este objetivo.

3.1. IMPOSTO DE RENDA SOBRE A PESSOA JURÍDICA (IRPJ)

No Brasil, as empresas sujeitas ao Imposto de Renda sobre as Pessoas Jurídicas (IRPJ) no regime do Lucro Real (LR) têm o lucro tributado à alíquota

43 A ISSO SE SOMA QUE PARTE DO COMÉRCIO POPULAR OPERA NA INFORMALIDADE OU SOB ALGUMA FORMA DE REGIME ESPECIAL, QUE CONDUZ A OUTRAS DISTORÇÕES QUE SERÃO DISCUTIDAS A SEGUIR.

44 SE EM VEZ DE UNIFORMES AS ALÍQUOTAS PUDESSEM SER DIFERENCIADAS, GOVERNADORES PODERIAM CONTINUAR ABUSANDO DA CAPACIDADE DE TAXAR MAIS PESADAMENTE OS SERVIÇOS COM DEMANDAS INELÁSTICAS COM RELAÇÃO AO PREÇO, COMO SÃO OS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA, GÁS E OS DE TELECOMUNICAÇÕES.

de 34%, enquanto nos países da OCDE essa alíquota média é de 25%, mas há países com alíquotas maiores. Porém, nos países da OCDE os dividendos são taxados, enquanto no Brasil estão isentos do IRPJ. Do ponto de vista dos seus efeitos sobre a arrecadação, contudo, o Brasil não está em desvantagem. O que existe é a antecipação da cobrança dos impostos sobre os dividendos quando do pagamento do IRPJ com uma alíquota mais elevada.

Porém, se não há um privilégio aos acionistas domésticos e nem diferenças do ponto de vista da arrecadação do total – afinal, o imposto sobre os dividendos é arrecadado pela empresa cuja alíquota mais alta do que seria se os dividendos fossem tributados –, há diferenças importantes para os acionistas estrangeiros de empresas brasileiras. Estes recebem das empresas brasileiras dividendos que são calculados após o pagamento do IRPJ e, portanto, descontam a antecipação do imposto sobre os dividendos, que é realizado pela empresa. No entanto, no seu país de origem, de acordo com a legislação que lhe é própria, estão sujeitos ao pagamento do imposto sobre os dividendos. Têm, portanto, seus dividendos duplamente taxados, o que acarreta um desestímulo aos investimentos de estrangeiros no Brasil. Este é um contrassenso para um país carente de capitais, e se constitui no argumento que justifica propor que a alíquota do IRPJ cobrada na empresa seja reduzida, convergindo para os níveis praticados na OCDE (por exemplo, 25% sobre os lucros), mas que sejam tributados os dividendos (por exemplo, 15%), tomando-se o devido cuidado na calibragem das alíquotas para evitar perdas de receita.

Da mesma forma como na grande maioria dos países, no Brasil há também Regimes Especiais de Tributação (RET). Nos demais países eles se destinam apenas aos pequenos negócios, nos quais os custos de conformidade e de observância da legislação tributária aplicados às grandes empresas seriam muito elevados caso fossem suportados por empresas menores. No entanto, no Brasil os RET foram deturpados graças aos limites extremamente elevados definidos pelas regras de enquadramento. Enquanto nos países da OCDE o teto de faturamento mediano é de US\$ 27,5 mil por ano, no Brasil o teto do Simples aproxima-se de US\$ 1 milhão, e o do regime de Lucro Presumido aproxima-se

de US\$ 18 milhões.

Empresas que se beneficiam do RET, mas que tenham um alto valor adicionado – aquelas em que as compras de insumos são muito baixas em relação ao faturamento, e a maior parcela do custo de produção decorre da remuneração do capital físico e do trabalho – são menos tributadas do que as que têm um baixo valor adicionado. A distorção é mais elevada em empresas de serviços nas quais há trabalhadores com alta qualificação. Um profissional liberal que vende seus serviços na condição de pessoa jurídica tributada por meio de um RET consegue escapar da alta tributação (sobre a folha salarial e o IRPF) a que estaria sujeito caso atuasse como funcionário de uma empresa tributada pelo RLR. É o fenômeno que passou a ser denominado de “pejotização”. Ou seja, pessoas físicas de alta renda transformam-se em pessoas jurídicas, reduzindo o pagamento de impostos.

Além de reduzir a arrecadação e aumentar as desigualdades, os RET desestimulam o crescimento de empresas. A ampliação do faturamento leva à ultrapassagem do limite de enquadramento, e para não perder a oportunidade de crescer e de vender mais, é criada uma empresa nova que caiba dentro dos limites definidos para o RET. Empresas que poderiam crescer, internalizando as economias de escala na administração, tendem a fragmentar-se em um número maior de empresas menores, aumentando custos administrativos fixos. A baixa tributação sobre empresas pequenas, comparativamente às grandes, estimula a sobrevivência de firmas ineficientes. No curto prazo, preservam-se empregos de baixa remuneração, mas no longo prazo impede-se a transferência de fatores de produção para empresas mais eficientes, reduzindo-se o crescimento econômico, inibindo-se o aumento da produtividade do trabalho e resultando em salários mais baixos.

Como nos ensinam Aghion e seus coautores, o crescimento econômico advém da inovação, que tem maior probabilidade de ocorrência em empresas grandes, que absorvem as empresas pequenas e menos eficientes. São elas que

investem em capital humano e geram inovações que elevam a produtividade⁴⁵. A distorção tributária criada pelos RET faz com que o empresário não tenha incentivos para inovar, substituindo-o pelo lobby exercido sobre as autoridades para ganhar privilégios tributários ou proteções tarifárias. A fim de restringir os regimes especiais a negócios realmente pequenos, os limites de enquadramento dos RET deverão ser alinhados ao padrão internacional da OCDE, atingindo um teto anual em torno de R\$ 300 mil, por exemplo. Outra medida necessária é facilitar a contabilidade através da utilização do regime de caixa em vez do regime de competência.

Finalmente, é preciso alterar a base de incidência do IRPJ em empresas dos RET. Em vez de uma fração arbitrária do faturamento, como ocorre atualmente, deve ser usada a receita de vendas subtraída das despesas com folha salarial, com impostos e com compras de insumos de produção. A tributação incidente sobre essa nova base deve seguir as mesmas alíquotas aplicadas ao RLR, de 25% sobre o lucro e 15% sobre os dividendos. Os dividendos pagos aos sócios devem ser proporcionais à participação de cada um deles no capital da empresa, e as diferenças de remuneração causadas pelo nível de envolvimento de cada sócio terão que ser cobertas através de pagamentos de pró-labore diferenciados, cuja tributação se dará sobre a folha salarial e pelo IRPF.

3.2. IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

O Brasil não explora totalmente os ganhos de receitas vindos da progressividade das alíquotas⁴⁶. A maior alíquota de Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF) é hoje de 27,5%. O primeiro objetivo é criar uma alíquota marginal mais elevada do IRPF. Porém, tendo em vista a baixa tributação dos RET, e a alta tributação sobre a folha salarial, a simples criação de uma nova alíquota de IRPF, mais alta, aceleraria a “pejotização” de trabalhadores de alta qualificação.

45 AGHION, P., ANTONIN, C., E BUNEL, S., (2021) “THE POWER OF CREATIVE DESTRUCTION”, HARVARD UNIVERSITY PRESS.

46 PARA A COMPARAÇÃO COM A OCDE E OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, VER O IMF STAFF PAPERS CITADO NA NOTA 2.

Para que o objetivo seja atendido, serão necessárias não somente a alteração dos RET acima descrita, como uma mudança da tributação sobre a folha salarial, que será descrita mais adiante.

Apesar de o Brasil proporcionar o acesso universal à educação e à saúde, os indivíduos podem optar por fontes privadas, e no Brasil o governo decidiu que gastos em educação e saúde sejam deduzidos do IRPF. Porém, da mesma forma como existe um teto para os gastos em educação, deve também ser instituído um teto para os gastos em saúde, que atualmente são integralmente dedutíveis. Também não há razões para que sejam deduzidas do IRPF as indenizações pagas a funcionários, que são uma forma de remuneração do trabalho em substituição ao salário. Finalmente, parte da tributação da aposentadoria do INSS paga a aposentados acima de 65 anos (mulheres a partir de 62 anos) é isenta de IRPF, independentemente de o contribuinte ter outras rendas, isto em um país onde pessoas nessas idades ainda trabalham ativamente.

4. TRIBUTAÇÃO DA RENDA DO CAPITAL

Atualmente a tributação sobre juros e ganhos de capital, no Brasil, se faz à alíquota de 15% incidindo sobre a renda nominal do ativo. No caso de fundos de ações, cujas cotas oscilam muito, a tributação ocorre quando a renda é recebida pelo cotista, seguindo um padrão internacional. Já nos demais fundos, o imposto é cobrado semestralmente, no sistema conhecido como “come cotas”. Mas há exceções que permitem a grandes investidores escapar da tributação, como nos fundos fechados e *offshores*, que são tributados somente quando a renda é recebida pelo investidor, o que permite diferir a tributação *ad aeternum*.

Além disso, algumas aplicações financeiras vinculadas ao financiamento de investimentos em setores específicos são hoje totalmente isentas. É o caso das debêntures de infraestrutura, as LCI e as LCA. A maneira correta de incentivar investimentos é mediante a adoção de marcos regulatórios adequados, segurança jurídica proporcionada por agências reguladoras técnicas e independentes, não por intermédio de isenções casuísticas que distorcem a alocação de capital e agravam a má distribuição de renda.

Diante do exposto, propõe-se que todas as aplicações financeiras sejam tributadas na mesma frequência e à mesma alíquota, incluindo os fundos fechados e as *offshores*. Os investidores que se situam nos estratos mais altos das distribuições de renda e de riqueza têm o direito de investir seus recursos onde bem entenderem, mas isso não pode garantir-lhes o privilégio absurdo de terem esses rendimentos não tributados.

A única diferença diz respeito ao momento da tributação dos fundos de ações, que deverá ser mantido no momento do resgate, como ocorre em todos os demais países.

5. TRIBUTAÇÃO SOBRE O TRABALHO

Infelizmente, no Brasil a elevada informalidade do trabalho é estimulada. Foram implantados programas assistenciais generosos e caros, como a aposentadoria rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além de não contribuírem diretamente para o INSS, estes trabalhadores não contribuem indiretamente por meio da elevada tributação recolhida pelo empregador sobre a folha salarial. A contratação informal recebe um enorme estímulo proporcionado pela grande diferença entre o que o empregador desembolsa e o que o empregado recebe.

No caso dos trabalhadores de baixa qualificação, o emprego em regime CLT é desestimulado tanto pela alta tributação incidente sobre o trabalho formal, quanto pelas regras generosas de elegibilidade aos benefícios assistenciais. Ao dividir com o empregador os impostos que deixam de ser pagos, o trabalhador eleva o seu salário líquido permanecendo na informalidade e, em adição, torna-se elegível para receber uma renda assistencial. Quando atingir 65 anos, receberá o BPC no valor de um salário-mínimo, mesmo sem nunca ter contribuído. Dessa forma, o INSS perde a receita que auferiria na ausência da informalidade, mas garante ao trabalhador informal uma renda de um salário-mínimo.

No caso de trabalhadores de alta qualificação também há um desincentivo ao emprego no regime da CLT, quer devido à alta tributação sobre a folha salarial, quer devido à possibilidade de o trabalho ser prestado através de uma

empresa que se enquadre em um RTE. Para trabalhadores com salário elevado, sua base de contribuição limita-se ao teto de benefícios do INSS, mas as contribuições de seu empregador incidem sobre todo o salário pago. O valor da futura aposentadoria, entretanto, é calculado somente considerando-se o valor das contribuições do trabalhador, o que cria um incentivo adicional a que trabalhadores de alta qualificação se transformem em pessoa jurídica.

Com o objetivo de aumentar a formalização de trabalhadores de baixa qualificação, em 2008 foi criado o regime do Microempreendedor Individual (MEI), com um teto de faturamento anual de R\$ 81 mil. Devido às condições favoráveis, 12,4 milhões de trabalhadores aderiram ao MEI. No entanto, embora tenha transformado trabalhadores informais em (legalmente) formais, o MEI criou um desestímulo adicional à contratação no regime da CLT.

Para que o país volte a gerar empregos em regime CLT serão necessárias quatro mudanças:

- fixação de um valor para o BPC inferior ao piso da aposentadoria paga a trabalhadores que tenham contribuído ao INSS;
- redução da tributação da folha salarial sobre a parcela do salário inferior ao referido piso de aposentadoria;
- eliminação da contribuição patronal da folha sobre a parcela do salário que excede o teto de benefícios do INSS;
- alteração da tributação dos RET (já tratados acima).

A implantação das mudanças acima será gradual, de modo a não comprometer o déficit primário da União.

6. CONCLUSÕES

As distorções no sistema tributário brasileiro são tantas que é possível, através de reformas, promover mudanças que aumentem tanto a eficiência econômica quanto melhorem a distribuição de renda.

• É possível redesenhar a estrutura tributária, redistribuindo-se a carga total atual, sem elevá-la. Reformas como estas reduzem a carga para alguns e elevam para outros. O que deve estar em jogo não é a comparação entre os ganhos e

as perdas individuais, e sim o que o país ganhará em termos de capacidade de crescer e de melhorar a distribuição de rendas.

- O aumento da eficiência econômica requer uma reformulação da tributação do consumo, mediante adoção de um IVA pago no destino com alíquota uniforme sobre bens e serviços.

- A geração de empregos formais exigirá novas regras de elegibilidade a benefícios assistenciais não contributivos, a queda da tributação sobre a folha salarial, e a elevação da tributação dos RET.

- A redução das desigualdades de renda requer, além da retomada do crescimento e da execução de políticas públicas voltadas à educação e à redução da pobreza, uma reforma da tributação do IRPF e IRPJ, em especial dos RET.

4. O COMPROMISSO COM O MEIO AMBIENTE⁴⁷

1. O PROBLEMA⁴⁸

O Acordo de Paris selou, entre os países, um compromisso de manter, até o final do século 21, o aumento da temperatura global abaixo de 2°C em relação ao período pré-industrial, bem como de fazer todo o possível para limitar tal aumento a 1,5°C. Os países signatários, incluindo o Brasil, apresentaram suas metas voluntárias de redução de emissões diretamente à ONU. O cumprimento das metas é objeto de cuidadosa verificação e monitoramento por parte de países, blocos econômicos, investidores e demais agentes do sistema internacional.

Embora algum progresso tenha ocorrido, e os especialistas concordem que um aumento entre 1,5°C e 2°C na temperatura média mundial possa limitar os danos ambientais, econômicos e sociais em níveis razoáveis, os sucessivos relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* têm advertido que as temperaturas serão mais elevadas. Um relatório publicado em fevereiro de 2022 adverte que o aquecimento de 1,5°C deverá ser atingido já em 2030, e não ao final do século 21. As sociedades podem se adaptar dentro de limites às mudanças climáticas, mas a eficácia de tal adaptação tende a decrescer com o maior aquecimento. Por isso é preciso um esforço muito maior do que até agora vem sendo desenvolvido.

Atitudes altruísticas, individuais ou de pequenos grupos são importantes e elogiáveis, mas não bastam para resolver esse problema. Sua solução recai em um problema de ação coletiva⁴⁹ que não pode ser executado facilmente.

47 AGRADECEMOS AS PROVEITOSAS DISCUSSÕES TIDAS COM TASSO AZEVEDO, JULIANO ASSUNÇÃO, BETO VERÍSSIMO E MODESTO CARVALHOSA.

48 TIROLE, JEAN "ECONOMICS FOR THE COMMON GOOD", PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 2017, CAPÍTULO 8, "THE CLIMATE CHANGE".

49 OLSON, MANCUR "THE LOGIC OF COLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS", HARVARD UNIVERSITY PRESS, 1965.

Primeiro, porque os benefícios de uma redução nas emissões de gases de efeito estufa ocorrem em prazos muito longos, beneficiando as gerações futuras, enquanto seus custos têm efeitos imediatos, sendo suportados pela geração presente. Se o mundo fosse habitado por indivíduos que atribuíssem um valor muito alto ao benefício desfrutado pelas gerações futuras, trariam tais benefícios a valor presente usando taxas de desconto muito baixas. No entanto, a realidade é que, infelizmente, o egoísmo tem prevalecido sobre o altruísmo, o que eleva as taxas de desconto aplicada aos custos e benefícios futuros da inação. O resultado é o aumento da percepção dos custos e redução da dos benefícios, provocando uma enorme resistência à execução das ações que são urgentemente necessárias.

Segundo, como a solução do problema requer uma ação coletiva, é inevitável que existam *free riders* – indivíduos, empresas ou mesmo países inteiros que se beneficiam do esforço de todos os demais, sem que façam a parte que lhes cabe. Como os indivíduos e empresas não internalizam os danos causados aos outros por emitirem gases de efeito estufa, tendem a não contribuir para a solução do problema.

Do ponto de vista econômico o problema poderia ser solucionado forçando os indivíduos e as empresas a “internalizarem” as “externalidades negativas” vindas de suas emissões de gases de efeito estufa. Uma das formas propostas consiste em o governo impor uma regulamentação que estabeleça um limite superior – um *cap* – ao nível máximo tolerado de emissões de gases de efeito estufa, como é o caso do dióxido de carbono (CO₂) emitido por indústrias, por exemplo. Cada estabelecimento industrial ou da agropecuária avaliaria a diferença de suas emissões em relação ao *cap*, com as empresas que emitissem um valor menor podendo, através de certificados de permissão de carbono (*emissions trading system* – ETS), vender uma autorização para que empresas com emissões acima do *cap* pudessem compensar o seu excesso.

Quanto mais elevado for o preço do carbono formado nessas transações, maior será o estímulo à adoção de técnicas poupadoras de emissão de gases de efeito estufa. Como as empresas com emissões acima do *cap* pagam um custo

e compensam seu excesso por “poupanças” geradas por outras empresas, ele tem alguma eficácia e o uso desse esquema deve ser estimulado pelo governo.

A alternativa a esse mecanismo seria o governo criar um imposto sobre o carbono, cuja aprovação enfrentaria enorme resistência no Congresso e na sociedade. Qual seria o objeto da taxaço? Algum setor em especial? O volume das emissões? Além disso, seria necessário definir o destino desses recursos. O simples enunciado dessas dificuldades evidencia que o ETS tem vantagens em relação ao imposto sobre o carbono, mas algumas condições terão que ser obedecidas.

Primeiro, os certificados de permissão de carbono terão que ter a sua exatidão atestada e garantida por alguma instituição com elevada credibilidade, de forma a assegurar a qualidade da informação. Segundo, esse mercado teria que ter muitos participantes de forma a refletir corretamente os preços, e com intensa participação do setor financeiro, ao qual poderia ser imposta uma regulação que exigisse a comprovação do nível tolerável de emissões como condição para a realização de empréstimos. Terceiro, para que o preço do carbono determinado no mercado tivesse pleno efeito quanto ao objetivo de reduzir as emissões totais de gases de efeito estufa, teria que ser igual ao custo social do carbono, o que é de difícil mensuração.

No entanto, todas as evidências existentes mostram que os preços formados nas transações privadas atualmente se realizam situam-se muito abaixo do custo social do carbono. Para atingir o objetivo de fazer a sua parte na luta mundial contra o aquecimento global, o governo brasileiro dará todo suporte à negociação de certificados de permissão de carbono. Porém terá que fazer bem mais do que isso.

2. GASES DE EFEITO ESTUFA NO MUNDO E NO BRASIL⁵⁰

Frequentemente ouve-se que o Brasil possui uma matriz energética limpa,

50 OS DADOS UTILIZADOS NESTA E NAS PRÓXIMAS SEÇÕES FORAM GENEROSAMENTE CEDIDOS POR TASSO AZEVEDO.

o que lhe daria uma vantagem em relação ao resto do mundo. De fato, apesar de ainda ter uma parcela da sua eletricidade baseada na geração térmica – carvão, óleo e gás –, que são altamente emissoras de CO₂, o grosso de nossa geração elétrica tem origem hídrica, crescentemente complementada por gerações eólica e fotovoltaica, além da contribuição de fontes ligadas ao agronegócio, como ocorre com a geração a partir de usinas de cana de açúcar. Todas essas são fontes limpas de energia.

Mas essa é uma descrição incompleta e muito distorcida. Na realidade, o Brasil é o quinto maior emissor de gases de efeito estufa no planeta, com mais de 2/3 de emissões relacionadas ao uso da terra. China, EUA, Índia e Rússia são responsáveis por 2/3 das emissões relacionadas à queima de combustíveis fósseis. Entre 1999 e 2003, as emissões de gases de efeito estufa no Brasil, medidas em toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (Mt de CO₂e), cresceram de 2.000 milhões a 3.000 milhões, passando a declinar acentuadamente até 2009/2010, quando atingiu um pouco acima de 1.500 milhões, mas voltou a crescer logo em seguida.

Em 2019, tais emissões ultrapassaram 2.000 milhões de Mt de CO₂e. Durante a pandemia de Covid, enquanto Europa e EUA tiveram quedas nas emissões de GEE, devido à queda na atividade econômica, o Brasil teve um aumento nas suas emissões. É exatamente o contrário do que deveria ocorrer, já que boa parte da população passou a trabalhar de casa e não usar transporte coletivo ou individual, e a produção industrial caiu.

Desse total, 46% têm a sua origem na mudança do uso da terra, que podemos traduzir como desmatamento; 27% na agropecuária; 18% na energia; 5% em processos industriais; e 4% em resíduos. Ou seja, o aparente paradoxo acima exposto se explica porque quase todo o aumento das emissões brasileiras veio do desmatamento e das queimadas na Amazônia.

Como esses dados se comparam com os mundiais? No mundo, 21% das emissões vêm da indústria, 14% dos transportes, 6% de construções, 24% da agricultura, florestas e outros usos da terra, 25% da energia elétrica e produção de calor, e de outras fontes de energia. A comparação entre os dados do Brasil

e do mundo deixa muito claro que o pior desempenho do Brasil se deve às mudanças no uso da terra. No Brasil 73% das emissões totais vêm de mudanças no uso da terra e da agropecuária, com grande predominância para conversão de áreas de florestas para agricultura ou outros fins, por meio do desmatamento, enquanto no mundo esse total atinge 24%. É uma diferença gritante que requer uma análise mais profunda.

3. O USO DA TERRA, A AGROPECUÁRIA E A AMAZÔNIA

A primeira providência consiste em separar os efeitos provenientes das mudanças no uso da terra dos efeitos da atividade tradicional da agropecuária. Isolando-se os efeitos das mudanças no uso da terra, o total de todas as demais fontes de emissões, medidas em Mt de CO₂e, saiu de 600 milhões em 1990 e atingiu 1.200 milhões em 2015. Dentro desse grupo, 3/4 das emissões vêm da indústria, dos meios de transporte (carros, caminhões, ônibus), da geração de energia elétrica e do lixo, e 1/4 das emissões vem da agropecuária, e dentro dela a maior responsável é a pecuária.

Dado o tamanho da agropecuária brasileira, que abastece o mercado doméstico e contribui decisivamente para alimentar a população mundial, esse valor está longe de indicar uma falta de cuidado com o meio ambiente. Na realidade a agropecuária brasileira tem um firme compromisso com o meio ambiente, usando práticas de plantio direto, realizando a integração entre a lavoura a pecuária e a floresta, e investindo na produção de biocombustíveis. Embora ainda haja muito a ser feito, a agropecuária tem contribuído para o controle das emissões. É possível ainda aumentarmos consideravelmente a produção de alimentos, usando e recuperando áreas degradadas, sem a necessidade de expansão do desmatamento. Uma política de intensificação na produção de alimentos, aliada a uma política de autossuficiência na produção de fertilizantes, é essencial para garantir ao Brasil a posição de produtor de alimentos para o mundo.

O grande problema do Brasil não está na agropecuária, e sim no desmatamento ilegal. Equivale ao desmatamento ilegal aquele travestido de legal, ou seja, o realizado com autorizações fraudulentas emitidas pelos órgãos estaduais.

Atualmente vem ocorrendo na Amazônia um desmatamento de grandes proporções, que precisa ser urgentemente contido. Em 1975 somente 0,5% da área amazônica havia sido desmatada; em 1988 o desmatamento chegou a 5%; e em 2020 atingiu 19%.

O dramático é que tudo isso vem ocorrendo com a complacência do governo. Uma das principais fontes de desmatamento vem da extração ilegal da madeira com vistas à exportação. A outra vem da queima ilegal de uma área florestal que se transforma em área de pastagem que abriga algumas cabeças de gado, simulando uma atividade agropecuária. Como o objetivo dessas atividades é apenas em parte a exploração do comércio de madeira e da pecuária, sendo usadas predominantemente para obter a posse da terra a fim de auferir um lucro na sua venda, tais áreas logo em seguida são abandonadas.

Grande parte desse problema está ocorrendo no bioma amazônico, cuja área equivale à quase a metade da Europa continental, constituindo-se em um dos sumidouros de carbono mais importantes do mundo. Por isso, a ocorrência do desmatamento enseja uma forte reação de todos os países. Desvios em relação ao comportamento responsável que se espera daquela área geram reações que visam punir o país, com reflexos muito graves sobre a agropecuária brasileira.

Embora essa atividade criminoso não tenha nenhuma relação com a verdadeira agropecuária, ela é vista no exterior como uma prática comum no Brasil. Agropecuaristas pedem a intervenção do governo de forma a coibir a retaliação por parte dos países importadores, mas para que a nossa diplomacia possa ter sucesso é necessário que o governo aja coibindo o desmatamento. Esse é um problema de ação coletiva, no qual o inimigo são os *free riders*. Diante da omissão do governo na punição a esse crime, é inevitável que o Brasil seja, na Europa e nos países que importam nossos produtos, percebido como descumpridor dos compromissos contra o aquecimento global.

Atualmente existem instrumentos modernos capazes de detectar a ocorrência de todas as formas de desmatamento, legais e ilegais. Em pelo menos 2/3 das áreas desmatadas é perfeitamente possível estabelecer quem tem a responsabilidade. Mais de 70% do desmatamento se dá em áreas de domínio

ou gestão privada. Porém, como contraponto, 99% das propriedades rurais não tiveram desmatamento em 2020, o que atesta que o comportamento da agropecuária não pode ser responsabilizado por essa ocorrência.

Como o governo dispõe de instrumentos e meios para detectar a origem e atribuir a responsabilidade, pode colocar a meta ambiciosa de zerar esse tipo de desmatamento, cuja existência somente pode ser atribuída à impunidade. É paradoxal que tal comportamento esteja ocorrendo em um país que tem uma enorme experiência no uso de políticas públicas voltadas ao combate ao desmatamento tropical. No início dos anos 2000, o Brasil tinha uma capacidade bastante limitada de detectar essas práticas. Esforços de fiscalização dependiam, em grande parte, de inteligência estratégica coletada pela polícia ambiental e de denúncias anônimas. Em 2004, foi implementado um plano de ação⁵¹ com medidas inovadoras que ajudaram a reduzir a taxa de desmatamento na Amazônia em mais de 80% em uma década.

A adoção do monitoramento através de satélites de cobertura florestal em tempo quase real foi um enorme salto. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e ao Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (DETER) usam imagens de satélite para percorrer toda a extensão da Amazônia brasileira. Qual seria o custo de combater o desmatamento da Amazônia? Foi conduzida uma análise simples de custo-benefício, e o resultado mostrou que o custo para evitar uma perda de 27.000 km² de floresta tropical por ano é equivalente a evitar a emissão de quase 1 bilhão de toneladas de CO₂ por ano⁵².

4. O DRAMA DA AMAZÔNIA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES

Os produtos da agropecuária detêm a maior parcela das exportações bra-

51 INPE (2019). SISTEMA DETER [BASE DE DADOS]. COORDENAÇÃO-GERAL DE OBSERVAÇÃO DA TERRA, INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. OBTIDO DE [HTTP://TERRABRASILIS.DPI.INPE.BR/FILE-DELIVERY/DOWNLOAD/DETER-AMZ/SHAPE](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/file-delivery/download/deter-amz/shape) EM OUTUBRO/2019.

52 CONVERSÃO BASEADA EM UM FATOR DE 10,000 TC/KM2 (36,700 TCO₂ /KM2), CONFORME DETERMINADO PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2011). NOTA TÉCNICA N.22 / 2011 / DPCD / SECEX, DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PARA O COMBATE AO DESMATAMENTO, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.

sileiras. O Brasil exporta para a China, país que ainda não deu início à exigência de certificados de que o produto vendido ao país não tenha sido proveniente de desmatamento, mas deve passar a exigí-los em breve. O Brasil também exporta para a União Europeia, que já faz tal exigência. De nada adianta nossos agricultores exigirem do governo que a retaliação somente possa ser feita através de um processo instaurado na OMC, pois quando a sociedade civil em um país importador se mobilizar para um boicote aos produtos de países que aceitam o desmatamento, não haverá nada que nossos diplomatas possam fazer. Ao tolerar o desmatamento, o atual governo está fazendo com que o Brasil se comporte como um *free rider*. O país precisa corrigir sua atitude.

O desejo do Brasil de se tornar membro da OCDE passa por garantir uma política ambiental e climática responsável, em linha com as diretrizes que a organização impõe. O Acordo de Livre Comércio entre Europa e Mercosul, que está paralisado, contém um capítulo exclusivo sobre exigências ambientais e climáticas.

Nessas circunstâncias, ao governo somente cabe uma conduta, que é ser extremamente duro na questão do desmatamento ilegal, buscando a meta do “desmatamento zero” na Amazônia. O combate ao desmatamento ilegal também precisa abranger o do desmatamento ilegal travestido de legal, mediante fraudes, com a complacência dos governos. Para tanto conta com o sensoria-mento por satélites e tem à sua disponibilidade recursos humanos que pode mobilizar a fim de rapidamente chegar ao local onde o problema está ocorrendo.

5. QUAIS SÃO OS DEMAIS PASSOS?

Ainda que a miopia gerada pelo egoísmo desconsidere os danos sobre gerações futuras, a obrigação de todos os países é reduzir os riscos do aquecimento global. Para ter sucesso nessa empreitada é necessário que no mundo cerre um compromisso de:

- parar a queima de combustíveis fósseis;
- parar a utilização de matriz energética baseada em carvão;
- aumentar radicalmente a eficiência energética e de materiais;

- produzir energia elétrica a partir de forças renováveis;
- acabar com o desmatamento ilegal e ampliar o reflorestamento;
- colocar um preço para o carbono com o envolvimento do setor financeiro, que para dar empréstimos exigiriam a respectiva certificação;
- estimular a indústria a desenvolver tecnologias de captura e armazenamento de carbono.

Dentro dos limites que enfrenta, o Brasil tem a obrigação de considerar todos esses pontos cujo simples enunciado evidencia que há todo um conjunto de atividades que podem tornar-se obsoletas, como são os casos:

- da termoeletricidade com combustíveis fósseis;
- dos veículos com motor a combustão;
- da produção da agropecuária baseada no desmatamento ilegal e na degradação do solo.

Porém, o contraponto é que há atividades que contribuem para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas como:

- as fontes renováveis de energia
- o armazenamento e transmissão de eletricidade;
- a mineração de compostos para baterias;
- a agricultura de baixo carbono, que é regenerativa;
- a eficiência energética;
- a bioquímica e bio-refinarias.

Além do objetivo prioritário de zerar o desmatamento, para que se torne um país carbono neutro o Brasil precisará:

- promover práticas de agricultura de baixo carbono;
- eletrificar o transporte com ampliação para biocombustíveis;
- converter a petroquímica para biomassa;
- estancar o uso de fontes fósseis na matriz elétrica;
- implementar por completo a política nacional de resíduos sólidos.

Em algumas destas atividades o país já fez progressos importantes, mas deve progredir ainda mais.

Na atual geopolítica global e considerando os cenários climáticos do IPCC

e os arranjos e acordos internacionais, há uma janela de oportunidade para o Brasil se posicionar como o mais importante *player* internacional na produção sustentável de alimentos e de energia, e no desenvolvimento de tecnologias neutras em carbono e soluções baseadas na natureza para atender os desafios dos setores econômicos globais.

Nossa dimensão continental, a riqueza da nossa biodiversidade e o tamanho do nosso mercado interno são fatores que permitem uma revolução econômica e devem ser planejados para permitir que o país viva um novo ciclo de crescimento econômico e sustentável.

5. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA⁵³

1. O OBJETIVO DO PROGRAMA

A retomada do crescimento impõe que o governo tenha um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura. No Brasil em torno de 50% da formação bruta de capital fixo vem da construção civil, dos quais em torno de 50% são investimentos em infraestrutura⁵⁴. Portos, aeroportos, estradas de rodagem, ferrovias, geração e distribuição de energia elétrica, incluindo fontes renováveis, geram externalidades que tornam a agricultura, a indústria e o setor de serviços mais produtivos e elevam as taxas de retorno sobre seus investimentos.

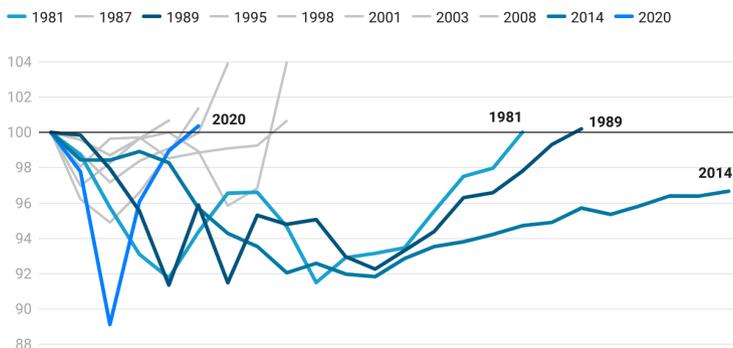
Da mesma forma, investimentos em água e tratamento de esgotos são fundamentais para a saúde pública, devendo crescer após a aprovação do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, em 2020. Embora no Brasil os investimentos em infraestrutura se situem em torno de 25% da formação bruta de capital fixo, e através do “efeito multiplicador” tenham o poder de aumentar a demanda agregada, ampliando uma recuperação cíclica, sua maior contribuição para o crescimento econômico está no campo do aumento da produtividade. Não se pode ignorar que antes de a economia se recuperar plenamente da recessão iniciada em 2014, ela foi atingida por uma nova recessão, em 2020. Decorridos 31 trimestres (ou quase 8 anos) do início desse ciclo, o PIB ainda é inferior ao de 2013 (gráfico 1).

53 UM AGRADECIMENTO À COLABORAÇÃO DE VINICIUS CARRASCO, QUE CONTRIBUIU COM AS IDEIAS EXPOSTAS EM ARTIGO ESPECIAL INTITULADO “ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: ALGUMAS IDEIAS”, E ÀS PROVEITOSAS DISCUSSÕES COM MODESTO CARVALHOSA.

54 A FONTE DOS DADOS SÃO AS CONTAS NACIONAIS E O “MONITOR DO PIB” ESTIMADO PELA FGV.

Ciclos econômicos no Brasil

Recessão e recuperação



Índice (trimestre pré-recessão = 100)

Sem negar a sua contribuição na recuperação cíclica, o objetivo do programa cujas bases são expostas a seguir é de contribuir para o crescimento econômico através do aumento da produtividade.

2. POR QUE O PROGRAMA DEVE SER EXECUTADO PELO SETOR PRIVADO?

O programa de investimento em infraestrutura será executado integralmente pelo setor privado. Ainda que não existisse a limitação imposta pelo Teto de Gastos, esse seria o caminho mais eficiente. Ao contrário do que é defendido pelos seus críticos, o Teto de Gastos pode ser cumprido sem impor restrições aos investimentos em infraestrutura.

A visão de que tais investimentos deveriam ser executados somente pelo governo remonta a uma crença anterior aos anos 1990, quando era tido como verdade que as *falhas de mercado* eram tão grandes que impediriam sua reali-

zação pelo setor privado⁵⁵. O Estado definia o que deveria ser feito, colocava a obra em licitação e contratava a construção através de “contratos de empreitada”⁵⁶. Mas o mundo mudou, e a partir do sucesso das privatizações do período Thatcher, no Reino Unido, começou a ficar claro que as *falhas do governo* superavam as *falhas do mercado*. Não demorou muito para que começassem a ser acumuladas evidências empíricas de que o setor privado era muito mais eficiente do que o governo na construção, conservação e administração da infraestrutura⁵⁷. Diante desse maciço conjunto de razões teóricas, e das respectivas evidências empíricas, a conduta correta é a de realizar o programa através de concessões ao setor privado.

3. COMO MONTAR O PROGRAMA?

O programa deverá incluir investimentos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração e distribuição de energia elétrica, com ênfase em fontes renováveis e produtoras de energia limpa, devendo dar suporte aos investimentos em água e tratamento de esgoto. A seleção dos projetos requer a coordenação entre os diferentes braços do governo, ficando a cargo do Ministério da Infraestrutura, em contato com os demais ministérios e os governos subnacionais. Dada a sua experiência e conhecimento setorial, o BNDES deverá assumir o papel de estruturador dos projetos, contando com a colaboração de empresas privadas especializadas. Por tudo o que foi exposto na seção referente ao problema ambiental, nessa fase do projeto um cuidado especial deverá ser tomado na avaliação dos seus efeitos socioambientais.

55 SCHLEIFER (1998) AFIRMA QUE “CONSISTENTEMENTE COM A EVIDENTE FALTA DE AVERSÃO À PROPRIEDADE DO ESTADO, NO PÓS-GUERRA, OS PAÍSES AO REDOR DO MUNDO ASSUMIRAM UM PAPEL ENORME NA PRODUÇÃO, SENDO PROPRIETÁRIOS DE TUDO, DESDE A TERRA E AS MINAS ATÉ AS FÁBRICAS E A INDÚSTRIA DE COMUNICAÇÕES, BANCOS, COMPANHIAS DE SEGUROS, HOSPITAIS E ESCOLAS”.

56 A PARTIR DE 1993 TAIS CONTRATOS PASSARAM A SER REGIDOS PELA LEI 8666, COM MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES.

57 A RESENHA ABRANGENTE DE MEGGINSON E NETTER (2003) DÁ CLARAS EVIDÊNCIAS DA SUPERIORIDADE DO SETOR PRIVADO NESTE CAMPO.

A execução dos investimentos deverá ser realizada pelo setor privado através de concessões. Para que investimentos com essas características atraíam construtores e concessionários eficientes, é necessário que haja segurança jurídica e um amplo mercado de capitais oferecendo empréstimos de longo prazo a taxas de juros baixas. A condição necessária para que se garanta financiamento abundante realizado a taxas de juros baixas é a existência de um arcabouço fiscal, cujo principal sustentáculo é a obediência ao Teto de Gastos. Ou seja, o programa de infraestrutura não somente é compatível com o Teto de Gastos, como seu sucesso depende crucialmente de que o teto seja obedecido. Afinal, é a obediência ao Teto de Gastos que reduz os prêmios de risco, criando as condições para que as taxas de juros sejam baixas. Com isso, o mercado privado de capitais poderá realizar os empréstimos a prazos longos, e a taxas de juros baixas, com os quais os investimentos serão financiados.

4. O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Caberá ao governo decidir quais serão os projetos prioritários, avaliar a magnitude dos investimentos, realizar as estimativas da taxa interna de retorno e do custo médio ponderado do capital. Mas, para que o programa tenha sucesso, é preciso que as agências reguladoras desempenhem corretamente o seu papel. Ao vencer um leilão de investimento em infraestrutura, o concessionário adquire um monopólio natural que precisa ser regulado, a fim de se impedir a cobrança de tarifas que explorem o seu poder de mercado do concessionário. A regulação não pode comprometer o equilíbrio financeiro do empreendimento, e deve zelar pela qualidade e segurança dos serviços prestados.

Desde 2003, as agências reguladoras foram enfraquecidas pela nomeação de diretores por indicação política. Para que execute corretamente essas tarefas, as agências reguladoras, incluindo o CADE, terão que ser politicamente independentes, com cargos técnicos e de direção preenchidos por profissionais habilitados, bem como livres da interferência de pressões políticas. O exemplo exitoso do Banco Central, que além de conduzir a política monetária atua como agência reguladora do sistema financeiro, dá o caminho a ser percorrido.

5. PRINCÍPIOS QUE DEVEM PREVALECER NAS CONCESSÕES

Cada concessão especificará detalhadamente o padrão de qualidade do serviço cujo monitoramento será realizado pela respectiva agência reguladora. Para que ocorram lances prudentes nos leilões, minimizando o risco de renegociação dos contratos, cada projeto deverá ser submetido a uma análise preliminar que avaliará seu equilíbrio financeiro. Busca-se, com isso, evitar que nos leilões ocorram lances irrealistas dentro do pressuposto de que os termos da concessão poderão ser renegociados a posteriori, o que é uma válvula aberta à corrupção. Para atingir tais objetivos, os leilões terão que ser bem formulados, competitivos e abertos de fato, e não apenas de direito a todos, inclusive aos estrangeiros. Nossa própria história mostra que embora pela lei os estrangeiros possam participar dos leilões, a forma como são escritos os editais *de facto* veda a sua participação.

Mesmo que todos esses cuidados sejam tomados e os riscos regulatórios sejam minimizados, há outros riscos que o concessionário não consegue evitar, mas que podem ser mitigados dependendo do formato dos leilões. Um deles é o risco de demanda, cuja mitigação pode ocorrer ou através de um contrato que alongue o prazo de concessão, no caso de a demanda crescer menos do que o projetado; ou através de um leilão no qual o governo fixe uma taxa de desconto e uma tarifa, com os lances sendo realizados no valor presente da receita (VPR) que os competidores estão dispostos a receber⁵⁸.

Contudo, a realidade demonstra que é impossível prever todos os riscos em um contrato. Ou seja, as concessões são regidas por “contratos incompletos”, nos quais é impossível prever todas as contingências. Nos casos em que, apesar de todos os cuidados, as renegociações forem inevitáveis, terão que ser feitas com a participação de uma comissão independente, que deverá analisar as mudanças e preservar a inviolabilidade dos contratos. Outro cuidado tomado

58 ENGEL, E., FISHER, R. D., E GALETOVIC, A. (2014). "THE ECONOMICS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP", M.A., CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.

com a mesma finalidade será a exigência de garantias prestadas pelos vencedores dos leilões, que poderão ser substituídas por *performance* e *completion bonds*⁵⁹, que protegem o contratante e estimulam a criação de reputação de bom comportamento por parte dos operadores.

6. OS LEILÕES

Quer do ponto de vista da eficiência econômica, quer do ponto de vista da receita auferida pelo governo em uma outorga, a função mais importante de um leilão é promover a competição, estimulando a entrada do maior número de participantes. Por isso, é preciso insistir, os leilões terão que ser abertos a todos, quer nacionais, quer estrangeiros. Se houver um número grande de participantes competindo de maneira efetiva, a diferença entre a disposição a pagar do vencedor e do segundo agente mais apto a explorar o ativo será pequena, qualquer que seja o desenho do leilão, e a receita gerada em uma eventual outorga será alta.

A experiência dos últimos anos demonstra que o número de participantes pode depender da forma como o leilão é organizado. Por exemplo, durante o governo de Dilma Rousseff, em 2013, o fracasso do leilão do campo de Libra veio do seu mau desenho. Nele foi dado apenas um lance. O outro exemplo foi a total ausência de participantes no leilão de concessão da BR 262. São exemplos que demonstram que é fundamental garantir que o desenho do leilão induza a participação de um número grande de potenciais interessados.

Adicionalmente, é importante garantir que haja competição efetiva entre os participantes. Para que isto ocorra não se faz necessário apenas um bom desenho, mas também a atuação dos órgãos de competição que, no Brasil, não costumam atuar nem no período que precede os leilões, nem durante suas rea-

59 CARVALHOSA, M. (2017), "PERFORMANCE BONDS: AÇÃO DE QUEBRA DE INTERLOCUÇÃO DIRETA ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS". INCLUÍDO EM "INFRAESTRUTURA, EFICIÊNCIA E ÉTICA", ELSEVIER, 2017.

lizações. Em particular, para se coibir práticas anticompetitivas, é fundamental que haja um papel ativo do CADE no monitoramento do comportamento de participantes antes e durante grandes leilões. Ao CADE é preciso que seja dada total independência de interferências políticas e garantida a qualidade técnica de seus funcionários e diretores, selecionados por mérito e não por indicações políticas.

7. O FINANCIAMENTO

Estamos falando de um programa integralmente financiado pelo setor privado. Em todos os projetos *green field* há uma fase inicial -- a construção --, com um fluxo de caixa negativo e muito grande, seguido de um longo período de pagamento da dívida, quando a infraestrutura entrar em operação. Os investidores institucionais têm grande disponibilidade de recursos de longo prazo, e bastante apetite para financiar as fases nas quais o projeto já gera um fluxo de caixa positivo, mas em geral não estão dispostos a incorrer nos riscos durante a fase de construção. Para que esses investidores tragam os recursos, sem os quais o projeto não será possível, é fundamental que haja:

- estabilidade macroeconômica e taxas reais de juros baixas, uma condição que depende da existência de um arcabouço fiscal fundamentado na obediência ao Teto de Custos, garantindo as condições para que ocorra a queda da relação dívida/PIB, permitindo que as taxas de juros permaneçam baixas;
- baixíssimo risco regulatório como, por exemplo, o risco de alguma forma de expropriação ou de alterações unilaterais de contratos impostas pelo governo que mudem o equilíbrio financeiro do projeto;
- mecanismos que garantam o financiamento da primeira fase do projeto, quando os fluxos de caixa são negativos, reduzindo-se os riscos no início da construção.

Parte relevante do risco na fase de construção deverá ser assumida pelos acionistas do projeto, que nem sempre têm um balanço de tamanho grande o suficiente para permitir o financiamento somente através de *equity*. É este, em grande parte, o problema dos investidores institucionais, como os fundos de

pensão. Um programa ambicioso de investimentos tem que atrair financiadores, que não sejam apenas os bancos de investimento, bancos de desenvolvimento e organismos multilaterais.

Será necessário um esforço para atrair participantes e financiadores internacionais. Estes, além de elevar o número de participantes nos leilões, favorecendo o aumento da competição, aumentam o volume de recursos necessários para o sucesso do programa. Para investidores estrangeiros surge um novo risco, a variação da taxa de câmbio, que no Brasil é em grande parte mitigada pela existência, no Brasil, de um amplo e extremamente líquido mercado de *swaps* cambiais. Porém, mais do que todos esses fatores, a atração de investidores estrangeiros requer que se eleve a segurança jurídica, e que o país coloque em ação uma política consistente que reduza riscos macroeconômicos.

6. PRIVATIZAÇÃO⁶⁰

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a participação de empresas estatais na produção de bens e serviços, ao longo da história, sempre foi muito alta. O Estado chegou a ser proprietário exclusivo (ou tinha participação dominante) de empresas nos setores da siderurgia, mineração, bancos, energia elétrica e telecomunicações, entre outros. A crença, à época, era que as falhas de mercado impediriam a eficiência do setor privado. No entanto, ao final dos anos oitenta e na década de 1990, estimuladas pelo sucesso do período Thatcher, no Reino Unido, vivemos uma onda de privatizações. O pêndulo se deslocou para o outro extremo, quando se constatou que as falhas de mercado, que justificavam a exclusão do setor privado daquela atividade, eram superadas pelas falhas do governo, refletidas na baixa eficiência das empresas estatais.

A partir desse ponto foram privatizados, no Brasil: a totalidade do setor de telecomunicações; a maior parte da distribuição de energia elétrica e parte minoritária da geração de energia; as principais rodovias; a totalidade das ferrovias, exceto os trens metropolitanos de passageiros em algumas capitais; e, a partir de 2012, os principais terminais aeroportuários⁶¹.

Desse total, constam empresas estatais que à época eram julgadas eficientes, como é o caso da Vale do Rio Doce. Não era bem assim. Com base nos ADR (*American Depositary Receipts*) da Vale, João Manoel Pinho de Melo e Vinicius Carrasco mostraram que, entre 1997, o ano de sua privatização, e 2011, o seu retorno nominal em dólares se elevou mais de 3.000%. A magnitude do número mostra que a eficiência do setor privado era bem maior do que a suposta eficiência daquela estatal.

60 AGRADECEMOS AS RICAS DISCUSSÕES COM ROBERTO CASTELLO BRANCO E MODESTO CARVALHOSA.

61 CASTELAR, A., E FONTES, J., (2013) "ENTRAVES DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL", INCLUÍDO EM ENSAIOS IBRE DE ECONOMIA BRASILEIRA, IBRE.

Outro caso importante é o do sistema de telecomunicações, que se tornou extremamente eficiente após a privatização. A ele se junta a Embraer, que é um exemplo de integração às cadeias de valores, que compete internacionalmente com vantagem em relação às concorrentes. Já tínhamos obtido sucesso na privatização do setor siderúrgico, cujas empresas, embora tenham substituído inteiramente as importações, infelizmente ainda praticam preços acima dos internacionais, mas isso não se deve a uma falha da administração privada, e sim ao elevado protecionismo que ainda existe no Brasil, como será analisado mais adiante.

Há várias condições importantes para que as privatizações tenham sucesso. A primeira é a existência de um bom arcabouço regulatório, que desempenhe o mesmo papel exigido no caso das concessões de investimentos em infraestrutura. O aparato regulatório terá que contar com bons instrumentos de fiscalização e grande capacidade para desenhar contratos de privatização, de forma a que, além da melhora dos benefícios privados, ocorram elevados benefícios sociais. O poder da agência reguladora, evitando a exploração do poder de mercado, garantindo tarifas competitivas e a boa qualidade dos serviços, é uma das razões pelas quais a privatização da Telebrás foi um sucesso.

As evidências concretas do caso brasileiro favorecem a privatização. Por que, apesar disso, ainda há uma enorme resistência a elas?

2. A RESISTÊNCIA ÀS PRIVATIZAÇÕES

Embora as privatizações gerem para o governo uma receita, seu objetivo não é o de resolver o problema fiscal. Três são as razões para que empresas estatais sejam privatizadas. A primeira é o aumento da sua eficiência econômica, e os poucos exemplos descritos acima são uma demonstração eloquente de que esse é o caminho correto. A segunda é que, uma vez privatizadas, as empresas deixam de ser uma moeda de troca na barganha política, permitindo a concentração do governo e do Legislativo na proposta e na aprovação de medidas que acelerem o crescimento e melhorem a distribuição de rendas. A terceira é que, com a privatização, o governo economiza recursos que cobrem

prejuízos das empresas, e que podem ser usados em projetos com retornos sociais mais elevados.

Infelizmente, esse não é um caminho fácil. Para que as privatizações tenham sucesso, é preciso que haja um arcabouço institucional que precisa não apenas ser criado, mas, também, conservado e preservado. Ele foi arduamente construído durante o governo FHC, mas sofreu forte deterioração durante os governos do PT e, apesar de algum sucesso no governo Temer em estancar a sua deterioração, sua eficácia voltou a cair.

A fim de se avaliar a importância dessa condição, basta comparar o sucesso da privatização da Telebrás, no governo FHC, com o monstro que resultou no projeto de privatização da Eletrobrás, em 2021. A resistência e a oposição a um bom desenho de privatização vêm tanto dos sindicatos e das corporações como do próprio poder político, que usa a capacidade de nomear dirigentes e funcionários como barganha na obtenção de mais votos e de mais poder.

Há, também, razões puramente ideológicas. Talvez alguns ainda se lembrem da campanha contra AMFORP, cujas subsidiárias de energia elétrica no Rio Grande do Sul foram encampadas pelo governador Leonel Brizola, em 1959, para quem era intolerável que um “truste” dominasse um setor estratégico, como o de energia elétrica. Os militares também não tinham nenhuma simpatia pela geração de energia elétrica pelo setor privado e, da mesma forma como Brizola, acreditavam que setores “estratégicos” deveriam ficar nas mãos do governo. No governo Geisel, além do retorno à substituição de importações foi iniciado um programa de investimentos baseado em empresas estatais.

A ideologia que engolfou o Brasil já havia produzido seus estragos na Europa. Nas palavras de Megginson e Netter⁶²: “A Grande Depressão, a Segunda Guerra Mundial e o rompimento do império colonial empurraram os governos para um papel mais ativo, incluindo a propriedade da produção e a provisão de

62 MEGGINSON, W. L., E NETTER, J. M. (2001) “FROM STATE TO MARKET: A SURVEY OF EMPIRICAL STUDIES ON PRIVATIZATION”. JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, VOL. 39, JUNHO DE 2001.

serviços no mundo todo. Na Europa Ocidental, os governos nacionais debatiam a profundidade com a qual deveriam se envolver na regulação da economia nacional e quais seriam os setores industriais que deveriam ser reservados apenas à propriedade do Estado”. Em resumo, de forma consistente com “a evidente falta de aversão à propriedade do Estado, no pós-Guerra os países ao redor do mundo assumiram um papel enorme na produção, tornando-se proprietários de tudo, desde a terra e as minas até as fábricas, a indústria de comunicações, bancos, companhias de seguros, hospitais e escolas”⁶³.

3. O CASO DA PETROBRAS

Embora, recentemente, não tenha ocorrido a privatização de nenhuma empresa estatal de grande porte (a privatização da Eletrobrás, autorizada pelo Congresso, ainda não foi executada), passos importantes vêm sendo dados nessa direção. É o caso da Petrobras. Após o escândalo do “Petrolão”, ocorreu uma mudança nos padrões de governança e nos controles internos da empresa que, se não são capazes de evitar totalmente, ao menos mitigam os riscos da intervenção de agentes políticos e da corrupção.

O controle acionário da Petrobras é exercido pelo Estado, que tem 50,5% do capital votante, porém apenas 36,75% do capital total. As demais ações são propriedade de 700 mil acionistas, dos quais nenhum tem mais de 5% do total, estando 41,6% nas mãos de não residentes. Antes de implantada a nova governança, a Petrobras tinha 78.500 empregados e uma dívida corporativa de US\$ 132 bilhões, com um pagamento anual de US\$ 7 bilhões de juros. Entre 2015 e 2021, a nova governança promoveu privatizações de subsidiárias, dentre as quais a NTS e TAC, que transportam gás natural; a GASPETRO e a LIQUIGAZ; a BR Distribuidora; as empresas produtoras de biocombustíveis; boa parte dos campos maduros de petróleo no Espírito Santo; 95% dos campos de petróleo no exterior; as refinarias de Pasadena e do Japão; três refinarias no Brasil, e duas

63 SCHLEIFER, A. (1998), “STATE VERSUS PRIVATE OWNERSHIP”, NBER WORKING PAPER #6665, 1998.

plantas de geração eólica, solar e óleo diesel.

Com isso, em setembro de 2021, a dívida corporativa havia sido reduzida a US\$ 38 bilhões, o número de empregados caído para 39.000, o número de escritórios no exterior passado de 18 para 4, e a Petrobrás havia desocupado 9 prédios administrativos, com 550 imóveis sendo colocados à venda. O resultado do aumento da eficiência elevou a produção de petróleo e gás natural para o nível recorde de 2,8 milhões de barris diários em 2020, e esse nível deverá crescer ainda mais com a entrada em operação de novos navios plataforma de produção. Um retrato parcial dessa transformação é dado pelas importações e exportações de petróleo, no gráfico 1, com um superávit que se acelera a partir de 2016, e que já atingiu US\$ 20 bilhões por ano.

Importações e exportações de petróleo



Não há mais barreiras à entrada de petróleo no Brasil, e está em marcha um processo gradual de privatização da empresa. Embora ela seja responsável por 94% da produção brasileira de óleo e gás, os campos que ela opera com exclusividade contribuem com 39% o total. A privatização de campos maduros

deu origem a uma indústria de produtores independentes que investem na revitalização de campos de petróleo terrestres e em águas rasas.

Entretanto, no regime de partilha aplicado ao pré-sal, ainda resta preferência para a Petrobras. Antes da realização de uma licitação, o Conselho Nacional de Política Energética oferece à Petrobras os blocos dos quais ela deseja participar. Nesse contexto, a Petrobras possui a opção de adquirir pelo menos 30% do campo a ser licitado. Esse privilégio deve ser excluído para se assegurar a livre competição.

Privatizar a Petrobras deve encontrar resistências muito fortes. Em princípio, com uma governança que se aproxima da praticada em empresas do setor privado, ela pode ser eficiente. Porém, nada garante que ela não volte a ser usada politicamente, o que levaria a um prejuízo para o Brasil como um todo.

4. EM DEFESA DAS PRIVATIZAÇÕES

Quando um candidato a Presidente da República afirma que, se eleito, não permitirá que os preços internacionais do petróleo sejam repassados aos brasileiros, ou está agindo de má fé e abusando do populismo, em busca de votos, ou evidencia sua ignorância. Omite que, para ter eficiência, a empresa precisa de capital, com o qual obtém navios-plataforma e outros equipamentos. Omite que o governo não tem o capital necessário para desenvolver essa operação, que é obtido junto ao setor privado, que se dispõe a investir em troca dos retornos. Omite que a empresa pode vender o seu produto no Brasil ou no exterior, e se for obrigada a vender no Brasil a um preço abaixo do internacional reduzirá seu lucro, o que caminha na direção contrária à sua necessidade de obter mais capital para novos investimentos e, com investimentos mais baixos, produzirá menos, reduzindo sua contribuição para o PIB e para a renda per-capita dos brasileiros.

Com a melhora na governança, a Petrobras aumentou a sua eficiência. Porém, como foi exposto logo no início desta seção, embora uma boa governança mitigue os riscos, não os elimina. Nada garante que um governo marcadamente populista preserve esse tipo de governança. A forma de eliminar os riscos é cortar totalmente a capacidade do governo de interferir na governança

da empresa, como ocorreu quando ela foi usada para gerar recursos escusos em benefício de partidos e de pessoas. A empresa não pode ter sua política de preços determinada por objetivos eleitorais. A única forma de evitar todos esses riscos é através da privatização.

5. CONCLUSÃO

Entre as empresas estatais brasileiras há empresas pequenas, que nada mais são do que cabides de emprego e instrumentos de barganha política, e empresas grandes, como os dois grandes bancos: o Banco do Brasil e a Caixa. Quanto às empresas pequenas, incluindo a arcaica Casa da Moeda, não há nenhuma razão para que não sejam privatizadas. Quanto ao Banco do Brasil e da Caixa, a conclusão é a mesma. Desde que tomados os devidos cuidados para preservar o papel que essas duas instituições têm na economia brasileira, quer pela sua capilaridade, quer pela sua especialização, ambas poderiam perfeitamente ser privatizadas. O único reparo que cabe especificamente aos casos do Banco do Brasil e da Caixa é que, apesar dos esforços do Banco Central, em iniciativas como as *fintechs* e *open banking*, que são extremamente bem-vindas e elevam a competição, o sistema financeiro brasileiro é muito concentrado. O que deve ser evitado é que essas duas privatizações aumentem ainda mais a concentração bancária.

7.O PAPEL DA AGRICULTURA NO CRESCIMENTO⁶⁴

1. INTRODUÇÃO

Frequentemente ouve-se que a agropecuária teria um papel secundário no crescimento econômico. Os que assim pensam talvez tenham na memória a imagem do que ocorreu no período entre os anos 1950 e o “milagre brasileiro”, quando o país cresceu através de uma transformação estrutural comandada pela indústria e pelo setor de serviços, repetindo o padrão seguido por todos os países na fase inicial do processo de desenvolvimento econômico. Ou, talvez, se impressionem com a participação direta da agropecuária no PIB na forma como ele é calculado pelo IBGE, que é de fato baixa. São avaliações erradas, que não podem toldar a importância da contribuição da agropecuária para o crescimento.

Intermediada apenas por quedas temporárias motivadas por eventos climáticos, há algumas décadas o PIB da agropecuária vem crescendo continuamente, com predominância esmagadora do aumento produtividade por área em relação ao aumento da área plantada⁶⁵. Não é um crescimento extensivo, e sim provocado por um conjunto de inovações biológicas e técnicas eficientes de cultivo, com uma contribuição proporcionalmente pequena dada pelo alargamento da fronteira agrícola. A partir da crise internacional de 2008, por exemplo, enquanto o PIB da indústria permaneceu estagnado, caindo com a recessão de 2014-2016 a níveis ainda mais baixos dos quais ainda não se recuperou, a produção agropecuária manteve uma elevada taxa de crescimento. Os motores desse crescimento são o progresso técnico e a correta exploração dos recursos naturais, caracterizando uma agropecuária moderna e eficiente, aliados a um investimento no capital humano envolvido no processo produtivo.

64 NA ELABORAÇÃO DESTA PARTE UTILIZAMOS INTENSAMENTE O TRABALHO DE JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS OFERECIDO AOS CANDIDATOS DA TERCEIRA VIA COM O TÍTULO “AGROPECUÁRIA: PARA IR MAIS LONGE”.

65 GASQUES, BASTOS, VALDES E BACCHI (2012) “PRODUTIVIDADE DA AGRICULTURA BRASILEIRA E OS EFEITOS DE ALGUMAS POLÍTICAS”, REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, ANO XXI Nº3, JUL/AGO/SET 2012.

Quanto ao seu peso da agropecuária no PIB, é importante avaliá-lo na perspectiva correta. Ao longo dos anos, ela estreitou sua relação com a indústria através da utilização de máquinas e insumos, através da produção de alimentos, de fibras e de outras matérias-primas, e avançou velozmente na produção de energia e combustíveis renováveis. Considerando esse conjunto, em torno de 35% da produção industrial está profundamente interligada à agropecuária. Se forem também incluídas as suas relações com o setor de serviços (armazenagem, distribuição, transportes e sistema financeiro), o impulso vindo do agronegócio deve, atualmente, afetar entre 25% e 30% do PIB. Com esse peso no PIB, a agropecuária é um setor que tem que ser tratado com destaque em um programa de retomada do crescimento.

Dada a sua produtividade e eficiência, além de abastecer o enorme mercado interno, a agropecuária é o setor líder nas exportações brasileiras. Tem executado essas tarefas com profundo respeito ao meio ambiente, como é atestado pelas práticas de plantio direto, pela integração entre a lavoura, a pecuária e a floresta, e pela produção de biocombustíveis, minimizando danos ambientais. As inovações técnicas ampliam a produção vinda de áreas preservadas, aproveitando as reservas das florestas.

Embora conte com um mercado interno amplo, que consome a maior parte de sua produção, para que o setor cresça tem que contar com a ampliação da demanda internacional, mas nesse campo vem crescendo um risco que precisa ser eliminado. No que diz respeito ao meio ambiente, há uma distância enorme entre o que somos e como somos percebidos pelos demais países. Graças aos recursos hídricos, às energias solar e eólica e à biomassa, o Brasil já possui uma matriz energética mais limpa do que a grande maioria dos demais países. E tem uma agricultura moderna, com procedimentos que minimizam ou anulam danos ambientais.

No entanto, devido ao desmatamento predatório na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga, que infelizmente é tolerado e até incentivado pelo atual governo, o país tornou-se alvo das críticas internacionais que atribuem tal prática à agropecuária como um todo, afetando-a diretamente. Na agricultura e na pecuária

ainda há muito o que evoluir nas técnicas capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, mas progresso vem ocorrendo com grande intensidade. Um novo governo terá que mudar essa imagem, porém não apenas com palavras e declarações públicas, e sim implementando uma política de combate frontal ao desmatamento.

Dois são os ganhos de uma mudança radical de postura nessa área. O primeiro é o benefício direto de contribuir para a redução das emissões de CO₂ e outros gases de efeito estufa, assumindo a parte que lhe cabe na luta mundial contra o aquecimento global. O segundo é que, ao combater o desmatamento, o governo alarga os canais para as exportações, ampliando o estímulo à agricultura vinda do aumento de sua participação no comércio mundial. Como ficou claro na análise sobre o meio ambiente, nesse ponto o governo terá que ser duro, buscando a meta do desmatamento ilegal zero na Amazônia, um objetivo para o qual conta com o reconhecimento por satélites.

Apesar do enorme crescimento da demanda doméstica por produtos da agropecuária, o aumento da produção não pode contar, apenas, com a ampliação dessa fonte. Tem que alargar as parcerias internacionais, ampliando um ativo conquistado durante décadas, que é o papel geopolítico relevante que tem o país de contribuir para a alimentação da população mundial. O combate ao desmatamento, ao lado do ajustamento de nossa política externa, transmitindo ao mundo a verdadeira contribuição do agronegócio ao meio ambiente, deverá auxiliar no aumento de nossa atividade nos mercados internacionais.

2. AS BASES DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA AGROPECUÁRIA

Além da abertura dos canais do comércio internacional e do combate ao desmatamento na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga, são necessárias outras ações no campo ambiental:

- Oferta de água e finalização das providências necessárias à implantação do Código Florestal;
- Continuidade do aumento da produtividade. Neste campo o governo

deve estimular a agricultura de precisão;

- Adoção de técnicas de manejo integrado de pragas que permitam a redução no uso dos defensivos;

- Redução da extrema dependência de fertilizantes importados, o que se torna viável, a preços competitivos, com o aproveitamento do gás natural que é abundante no pré-sal, e permite a produção de amônia e de nitrogenados;

- Investimentos no aprimoramento da logística de transportes e escoamento de safra de grãos, carnes e frutas;

- Acesso à internet e à rede digital de comunicação;

- Uso mais eficiente dos recursos hídricos;

- Expansão acelerada da agricultura de baixo carbono;

- Melhoria das pastagens e de formas de manejo que reduzam as emissões de metano por parte do rebanho;

- Aumento da produção de energia renovável;

- Avanço na área da madeira plantada, com novos energéticos, fibras e compostos que reduzam o uso de plásticos e outros produtos derivados do petróleo;

- Ênfase na ampliação da cobertura do seguro rural, defendendo-o do risco climático;

- Recadastramento das propriedades rurais, unificando as informações no CAR (Cadastro Ambiental Rural) e do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), com o objetivo de inibir as invasões e de permitir melhor monitoramento sobre as emissões de CO₂ e metano.

Saliente-se que a criação de valor a partir de novos produtos e novos energéticos contribuirá para elevar a relevância do agronegócio. Além da madeira e da cana-de-açúcar, estão cada vez mais claras as perspectivas de novos produtos e serviços associados às cadeias de celulose, café, lácteos, novas preparações de carne, entre outros.

Finalmente, durante o processo de desenvolvimento rural, é inevitável que muitas propriedades fiquem para trás, e elas estão em todo o país, com maior concentração no interior do Nordeste. Terão que ser reformuladas políticas pú-

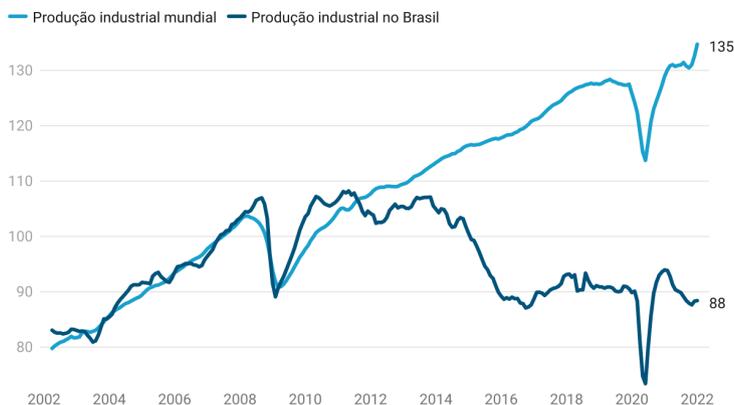
blicas voltadas para atenuar o sofrimento desses grupos. Exemplos são programas quase abandonados, como cisternas e ações para a prestação de serviços ambientais, como o pagamento por preservação de mananciais.

8. INDÚSTRIA, ABERTURA COMERCIAL E PRODUTIVIDADE ⁶⁶

1. INTRODUÇÃO

As duas séries no gráfico 1 descrevem o que vem ocorrendo com a indústria brasileira nos últimos vinte anos. Entre 2002 e 2008, a produção industrial brasileira e a mundial cresciam a taxas semelhantes. Porém, enquanto a partir da crise internacional de 2008/09 a produção mundial se recuperou, entre 2010 e 2013 a produção brasileira se manteve estagnada e caiu ainda mais em 2014, quando atingiu um nível do qual até agora não se recuperou. Em relação à mesma base de comparação (a média mensal de 2007), o índice da produção industrial brasileira está, atualmente, mais de 40 pontos base abaixo do referente à produção mundial.

Produção industrial no Brasil e no mundo



66 AGRADECEMOS AS VALIOSAS DISCUSSÕES COM JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS.

Nos últimos anos, tal comportamento é a consequência de uma sucessão de enormes erros de políticas macro e microeconômicas. Em artigo publicado recentemente em sua coluna da Folha, Marcos Mendes detalhou os erros cometidos a partir de 2005, no primeiro governo Lula, estendendo-se até o governo de Dilma Rousseff. Entre 2005 e 2010, houve piora da política fiscal, tanto devido ao aumento dos gastos tributários, que passaram de 1,8% para 3,5% do PIB, como devido ao abuso dos empréstimos a taxas de juros subsidiadas oferecidos pelo BNDES. Em 2008, o governo decidiu criar um novo marco regulatório do petróleo, pior do que o anterior, que levou a um período de cinco anos sem licitações, com o Brasil perdendo alguns bilhões de dólares por atrasar a produção de petróleo.

Em 2008 foi criado um Fundo Soberano, mas, como o governo era deficitário, tomou empréstimos com os quais comprou na alta ações do Banco do Brasil e da Petrobras, vendendo-as na baixa. Foi nesse período que ocorreram os fracassos da refinaria Abreu e Lima, da Comperj e da Sete Brasil, cujo objetivo era produzir as sondas para a exploração do pré-sal. Em 2007, o Tesouro afrouxou o controle do endividamento de estados e municípios, criando um desequilíbrio nos entes subnacionais. Em 2008 mudou a legislação para que a Oi se transformasse em uma “supertele nacional”, e com a escolha do Brasil para a sede da Copa do Mundo de 2009 e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, construiu estádios que são um desperdício, aumentando o déficit primário.

Outros afrouxamentos institucionais ocorreram a partir de 2005, produzindo efeitos duradouros, como o aumento da fragmentação partidária, com reflexos na qualidade da interação entre Executivo e Legislativo, e aumento da insegurança jurídica, decorrentes de constantes alterações nas regras tributárias, flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre tantos outros. A perda de qualidade das instituições no país não poderia gerar efeito outro que não a desaceleração do crescimento econômico. Diante de todos esses erros, seria um milagre se o PIB e a produção industrial continuassem a crescer a partir de 2010.

2. O CONFLITO ENTRE O VELHO E O NOVO

Mas esta não é a história completa dos erros. O Brasil tem uma longa tradição de prática do protecionismo e de crença nos méritos da industrialização através da substituição de importações. Foi a orientação tanto do governo Geisel, quando com o II Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND) tentou superar os efeitos da crise do petróleo com uma nova rodada de substituição de importações, quanto do governo Lula. Além de o Brasil haver fracassado por quatro vezes na tentativa de construir uma indústria naval, em 2005 foram aumentadas as exigências de conteúdo nacional nos equipamentos voltados à exploração do petróleo, e acentuaram-se as medidas antidumping para proteger oligopólios industriais. Foram medidas aplaudidas pelos defensores do “nacional-desenvolvimentismo” e da “velha política industrial”, que utilizam a captura do Estado como instrumento de defesa de seus interesses privados.

O Brasil nunca deixou de ter tarifas elevadas ou outros mecanismos que protegem setores já velhos, mas que continuam sendo tratados como se fossem uma “indústria nascente”⁶⁷. A título de exemplo, basta mencionar o Inovar Auto, que premiou o setor automobilístico com incentivos desproporcionais aos resultados obtidos. Desde que se beneficiaram da elevada proteção que levou à industrialização baseada na substituição de importações, com o apoio da esquerda nacionalista e dos militares os industriais se organizaram para difundir os méritos do “nacional desenvolvimentismo”, que resultou em uma economia extremamente fechada ao comércio internacional. Dependendo do momento histórico, o protecionismo pode ser usado com sucesso para promover a industrialização, como ocorreu do final da Segunda Guerra Mundial até os anos 1970. Quando esse processo se esgota, no entanto, ou os países buscam novos caminhos para o crescimento ou se tornam prisioneiros da “armadilha da renda média”⁶⁸.

67 POLÓNIA RIOS, S. E MOTTA VEIGA, P (2014), “ABERTURA COMERCIAL: REFORMA NECESSÁRIA (MAS NÃO SUFICIENTE) PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO”, CINDES/CDPP.

68 ACHION, P., ANTONIN, C., E BUNEL, S., (2021). “THE POWER OF CREATIVE DESTRUCTION”, HARVARD UNIVERSITY PRESS, CAPÍTULO 5.

Foi através do aperfeiçoamento de “instituições inclusivas”⁶⁹ que os países que tiveram sucesso em manter taxas elevadas de crescimento conseguiram gerar estímulos às inovações tecnológicas e abriram sua economia ao comércio internacional. Há muito que economistas e empresários aprenderam que a acumulação de capital físico, sozinha, não consegue sustentar o crescimento econômico. Para que o argumento fique ainda mais claro, se a acumulação do capital físico fosse o único instrumento e os empresários se limitassem a acumular, acumular, acumular..., como era ensinado por Marx, o crescimento econômico seria impossível. Pela lei dos rendimentos decrescentes, o aumento do estoque de capital físico leva à queda de sua produtividade marginal que, a partir de algum ponto, remove totalmente os estímulos à sua acumulação. É por isso que a manutenção de taxas elevadas de crescimento requer que ocorram inovações que elevem continuamente a produtividade total dos fatores. Para que isso ocorra, os empresários têm que investir em novas tecnologias e novos processos produtivos que elevem a produtividade do trabalho, do capital físico e do capital humano.

O entendimento de como tais forças interagem fica claro utilizando o paradigma da “destruição criadora”⁷⁰. A fonte propulsora do crescimento são as inovações tecnológicas e em processos produtivos. O retorno sobre esses investimentos é garantido por patentes que, enquanto forem válidas, asseguram aos que as criaram o direito de auferir os lucros da exploração temporária do “poder de mercado” proporcionado por um produto tecnologicamente mais evoluído. A reação dos empresários concorrentes é investir em tecnologias e processos que suplantem a do inovador incumbente, cujo poder de mercado cai, dando a ele duas opções: ou volta a inovar e se mantém no jogo; ou perde a capacidade de usufruir os frutos da tecnologia que se tornou obsoleta. Para

69 ACEMOGLU, D. E ROBINSON (2012). “WHY NATIONS FAIL”, CROWN PUBLISHING GROUP, A DIVISION OF RANDOM HOUSE INC, N. Y., 2012.

70 ACHION, OP. CIT., CAPÍTULO 1.

que o crescimento ocorra, esse processo não pode ser interrompido em nome de preservar as conquistas geradas pelo modo velho de produção. É preciso aceitar o desafio do novo.

A indústria brasileira não está em crise devido a alguma fatalidade, e sim porque até aqui as forças vitoriosas são as que mudam as regras do jogo para defender o velho, inibindo o florescimento do novo.

3. UMA ECONOMIA MUITO FECHADA AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A industrialização pela substituição de importações foi responsável pelas elevadas taxas de crescimento que vão do final da II Guerra Mundial até os anos 1970. Foram usadas, inicialmente, formas de protecionismo que vão desde os leilões de promessas de venda de câmbio até tarifas e restrições de conteúdo nacional. O fruto dessas políticas foi uma intensa industrialização, que provocou taxas elevadas de crescimento. Porém, o que é válido em um contexto histórico deixa de ser válido em outro. Quando, a exemplo do Brasil, a Coreia do Sul viveu a fase da industrialização voltada para a substituição de importações, usou os mesmos instrumentos e cresceu aceleradamente. Porém, quando viu esgotar-se o estímulo do protecionismo e da substituição de importações, migrou para um modelo de crescimento fundamentado na abertura da economia, beneficiando-se dos ganhos provenientes da “destruição criadora” e dos investimentos em capital humano. Foi dessa forma que sua renda per capita suplantou a brasileira e já se aproxima velozmente da renda per capita do Reino Unido.

Ao contrário da Coreia do Sul, que se abriu ao comércio internacional, o Brasil se manteve como uma das economias mais fechadas do mundo. Medido pela soma de exportações e importações em relação ao PIB, seu grau de abertura comercial situa-se pouco acima de 30% e supera apenas quatro dos 32 países representados no gráfico 2, com 16 deles acima de 50%. A abertura comercial cria custos para os que deixam de se beneficiar das barreiras às importações, mas também gera oportunidades. Com maior abertura, as empresas que vivem à sombra da proteção terão que se tornar eficientes ou sair do jogo. Em contrapartida, empresas que não conseguem ser eficientes, porque com-

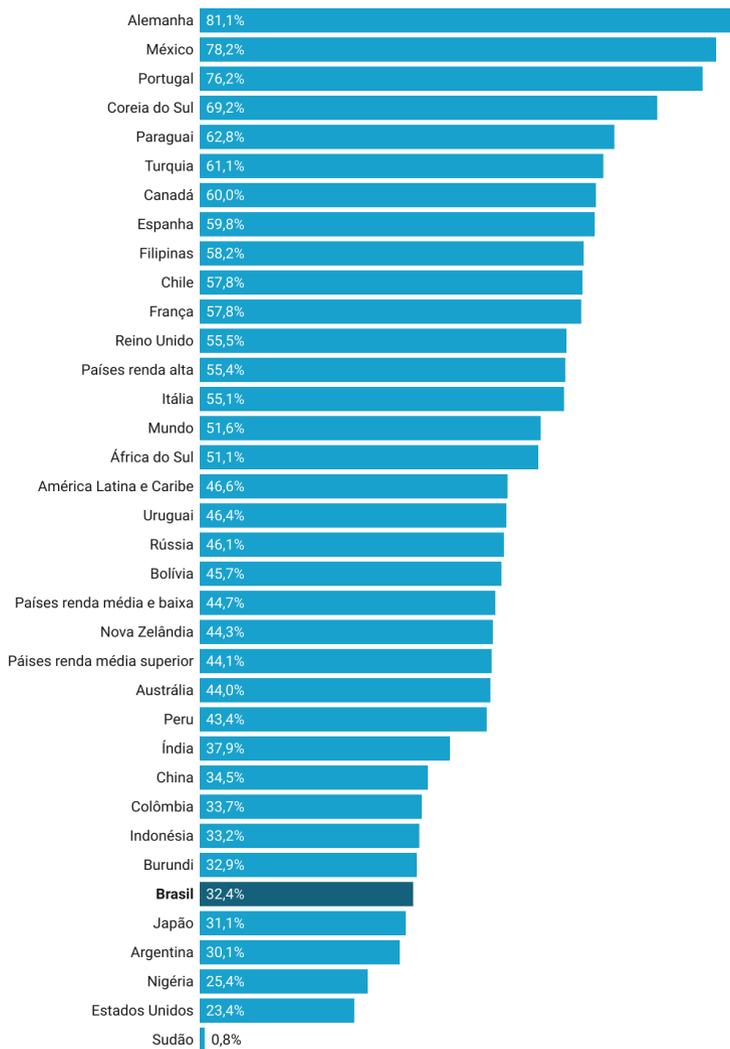
pram no mercado doméstico insumos e matérias primas tornadas caras pela proteção dada aos similares importados, poderão crescer aproveitando-se das vantagens de sua integração às cadeias globais.

Porém, abertura comercial não é sinônimo de promoção de exportações visando a geração de elevados superávits comerciais. O Brasil já viveu essa experiência quando tentou promover as exportações a partir de um amplo sistema de subsídios fiscais e creditícios, nos anos do “milagre brasileiro”, que gerou distorções tão ou mais fortes do que as do período da substituição de importações⁷¹, e que logo terminou. Uma verdadeira abertura ao comércio internacional se define como um processo de aumento de exportações e importações, ou seja, de aumento do volume total de comércio. É através da abertura ao comércio internacional que indústrias que utilizam matérias-primas importantes no processo produtivo podem escolher entre comprá-las domesticamente ou importá-las, permitindo-lhes explorar melhor a sua vantagem comparativa.

71 PASTORE, A., C., (2021). “ERROS DO PASSADO, SOLUÇÕES PARA O FUTURO”, PORFÓLIO PENGUIN, 2021, CAPÍTULO 3.

Grau de abertura das economias ao redor do mundo

Exportações e importações (% PIB 2020)



Fonte: World Bank Database

Para que a indústria brasileira volte a crescer, não basta que se aprove a reforma tributária que unifique todos os impostos (federais, estaduais e municipais) sobre bens e serviços em um IVA único, com a mesma alíquota incidindo sobre bens e serviços. Inegavelmente, ao eliminar as distorções que penalizam a indústria, ela favorece as exportações. O que se busca, contudo, não é elevar os superávits comerciais através de um aumento das receitas de exportações, e sim elevar a taxa de crescimento econômico, o que requer a abertura ao comércio, com o aumento simultâneo de exportações e importações.

O passo mais importante na direção desse objetivo **é uma redução significativa de tarifas e de outras barreiras não tarifárias**. A consequência direta desse movimento é que ele abre a possibilidade de as indústrias se agregarem às cadeias globais de valores, elevando a sua produtividade e criando oportunidades de investimento e de crescimento de sua capacidade produtiva.

4. O ATAQUE À GLOBALIZAÇÃO E USO “ÓTIMO” DAS CADEIAS GLOBAIS

Se o mundo não estivesse exposto a uma redução inesperada, ou a uma parada brusca da produção de insumos e de partes componentes das quais depende a produção de outros bens, como ocorreu com a pandemia do SARS-CoV-2 e vem ocorrendo após a invasão da Ucrânia pela Rússia, quanto maior fosse a integração nas cadeias globais maior seria o benefício da redução de custos e de uma exploração mais intensa das vantagens comparativas. Seria o mundo no qual predominaria o *just in time*, para o qual a grande maioria dos países até então vinha convergindo. Contudo, a pandemia evidenciou que há o risco de reduções, ou mesmo de paradas bruscas na produção de insumos e partes componentes, com reflexos na produção *downstream*. Um exemplo muito claro é o da redução da produção de automóveis ao redor do mundo, devido à queda no fornecimento de semicondutores, que começou a ocorrer logo após o início da pandemia. A intensidade desta discussão cresceu com a guerra Rússia-Ucrânia. A Rússia é um dos maiores exportadores mundiais de paládio e níquel, que são matérias-primas importantes para a produção de semicondutores.

O equilíbrio entre os benefícios de uma maior integração e os custos acarretados por uma redução inesperada de suprimentos determina que se encontre um grau adequado de globalização. Uma analogia com a teoria moderna da seleção de uma carteira de ativos nos dá o caminho a ser seguido. Em vez de abandonar totalmente a globalização, os países terão que diversificar suas compras realizando-as em vários países. Harry Markowitz⁷², que em 1990 ganhou o prêmio Nobel em Economia, nos ensinou que temos que olhar não somente para o retorno de cada ativo financeiro e para o seu respectivo risco, mas também para a correlação entre os riscos dos ativos que entram no portfólio. Ele demonstrou que um ativo com retorno maior e com risco maior, em vez de elevar o risco da carteira como um todo, pode reduzi-lo, e a intuição para este resultado é muito clara. Basta que as variações em torno do retorno esperado do novo ativo (o seu risco) ocorram na direção contrária às variações em torno do retorno esperado nos demais ativos que compõem a carteira. Se os riscos de ações e de títulos públicos forem elevados, porém flutuarem em direções contrárias, o que o investidor perde com a queda do preço de um destes ativos é compensado pelo que ele ganha com a elevação do outro.

Markowitz nos ensinou que a pior estratégia é abandonar a diversificação, concentrando a carteira em um único ativo – o de menor risco. E é exatamente este o risco que teremos que enfrentar devido às pressões para acabar com a globalização. A epidemia do SARS-CoV-2 e a guerra Rússia Ucrânia obrigarão a que se redefina o grau ótimo de globalização, porém, sem abandoná-la. A indústria não pode ser dependente de apenas um fornecedor de semicondutores e a agricultura não pode ser dependente de apenas um fornecedor de fertilizantes. Como no Brasil o setor industrial tem um viés em favor do “velho”, e de forma conservadora pressiona o governo para que evite a abertura comercial, certamente entrará em ação na defesa do *status quo*.

72 MARKOWITZ, H.M. (1959). "PORTFOLIO SELECTION: EFFICIENT DIVERSIFICATION OF INVESTMENTS". NEW YORK: JOHN WILEY & SONS. REPRINTED BY YALE UNIVERSITY PRESS, 1970. 2ND ED. BASIL BLACKWELL, 1991.

Na Europa, atualmente, desenvolve-se a discussão sobre como reduzir a dependência de sua indústria em relação às importações de semicondutores, através do aumento de sua produção local, de forma a suprir em torno de 20% a 25% da demanda de sua indústria. Mas no correr da discussão europeia sobre o problema nunca se cogitou de abandonar a integração das empresas industriais à cadeia global de valores, e sim em encontrar a melhor intensidade dessa ligação, no sentido de que permita a geração de lucros maiores e que minimize os riscos.

Dependendo do setor e do tipo de componente, há um nível “ótimo” de integração na cadeia global. Porém, por estar muito distante até mesmo do nível mais baixo de integração, o Brasil pode e deve progredir muito nessa direção, sem sofrer riscos, o que significa que deve executar a condição necessária mais importante para o ingresso nas cadeias globais, que é a redução do protecionismo.

O importante é que o governo não seja capturado pelo argumento de que o risco é tão grande que a melhor escolha seria permanecer desligado das cadeias globais, o que significa que não deveria reduzir as tarifas e as outras formas de proteção. Seria mais um dos inúmeros argumentos aos quais o país se submeteu nos últimos anos. Estaria preservando interesses privados em contraposição ao interesse coletivo, que é a aceleração do crescimento econômico.

5. CRENÇAS QUE PRECISAM SER DESTRUÍDAS⁷³

Além de enfrentarmos a discussão em torno do grau “ótimo” de globalização, teremos que abandonar outras controvérsias que teimam em existir. Uma delas é que a nossa indústria não se desenvolve porque o país sofreria de uma forma de “doença holandesa”. O Brasil é um grande exportador de *commodities* que são compradas, predominantemente, pela China, cuja demanda eleva seus preços, proporcionando ganhos de relações de troca, o que deixaria o câmbio

73 OS ARGUMENTOS UTILIZADOS DESTES PONTOS EM DIANTE BASEARAM-SE EM “ANÁLISE E PROPOSTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO”, DE AUTORIA DE JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS E JOÃO FERNANDO GOMES DE OLIVEIRA.

real persistentemente valorizado, penalizando as exportações de produtos industriais. Embora entre 2002 e 2011 as relações de troca tenham melhorado ao lado de uma valorização do câmbio real, isto não significa nem que a direção e a intensidade desta correlação sejam permanentes, nem que o câmbio não seja influenciado por outras forças que são dominantes em outros períodos. A partir de 2012, o câmbio real iniciou uma contínua desvalorização, superando em muito a sua média, sem que as exportações de produtos manufaturados tenham reagido e a produção industrial se recuperado da estagnação mostrada no gráfico 1. Mais grave do que a fraca fundamentação empírica do argumento, contudo, é que se o diagnóstico da “doença holandesa” fosse levado a sério, a “cura” prescrita seria a taxação das exportações das *commodities*. Além de aplicar à “doença da indústria” o remédio errado, estaríamos penalizando as exportações de *commodities*, com um custo enorme imposto à agropecuária, que é um setor eficiente de nossa economia.

O outro risco vem da influência, sobre o governo, dos que no passado se beneficiaram de empréstimos de longo prazo a taxas de juros subsidiadas oferecidos pelo BNDES. Essa prática foi uma peça importante da “nova matriz macroeconômica” e nos estímulos dados aos “campeões nacionais”, mas seu auge se iniciou antes, quando o Tesouro transferiu ao BNDES, por fora do orçamento, em torno de 8% do PIB em títulos públicos que seriam utilizados naquele esforço. Em vez de entrarmos no círculo virtuoso do crescimento, assistimos ao aprofundamento da recessão iniciada em 2014. Quando, em 2016, o monopólio do BNDES foi rompido, eliminando os subsídios através da extinção da TJLP e sua substituição pela TLP, sendo simultaneamente aprovada a PEC que estabeleceu um teto constitucional aos gastos primários, no lugar do estancamento do crédito assistimos ao crescimento de sua oferta através do mercado privado de capitais, com os recursos de longo prazo oferecidos a taxas de juros de mercado baixas. O setor privado é perfeitamente capaz de fornecer empréstimos de longo prazo através do mercado de capitais, e o segredo para a manutenção das taxas de juros em patamares baixos é a manutenção da âncora fiscal do Teto de Gastos. Subsídios oneram o Tesouro, elevando a taxa de

juros e produzindo o efeito contrário.

Será que a “nossa indústria já estaria irremediavelmente perdida”, e que o Brasil poderia retomar o crescimento baseado apenas do dinamismo do setor de serviços? Uma leitura apressada do caminho que vem sendo percorrido pela Índia poderia sugerir que esta seria uma opção. Não é o que mostra uma análise mais profunda⁷⁴. Primeiro, porque ainda que de forma lenta a economia da Índia vem se abrindo continuamente ao comércio internacional, já tendo obtido um coeficiente de abertura superior ao do Brasil⁷⁵. Segundo, porque se optássemos por esse caminho estaríamos abandonando os ganhos de produtividade vindos da indústria, que tem uma capacidade inerente de inovar muito grande, com um impacto sobre a produtividade bem maior do que o do setor de serviços, o que a torna capaz de internalizar os ganhos da “destruição criadora” sendo uma forte promotora do crescimento. A obrigação do governo é criar as condições para a retomada do crescimento industrial.

6. EXEMPLOS DE OPORTUNIDADES QUE VÊM SENDO APROVEITADAS

Mesmo com políticas econômicas hostis às inovações e ao aumento da produtividade, há exemplos de sucesso no setor industrial. Por algum caminho há empresas que conseguiram superar os entraves impostos pela “velha política industrial” e continuaram a crescer. Em todos eles, há três pilares atuando simultaneamente:

- intensa agenda de desenvolvimento tecnológico e de produtividade;
- forte inserção internacional, em exportações e importações;
- sólida estrutura de capital.

Os casos da WEG e da Embraer são os mais conhecidos, mas não são os únicos. Uma lista que não esgota os casos de sucesso inclui:

74 AGHION E COAUTORES, OP. CIT., CAPÍTULO 8.

75 POLÓNIA RIOS E MOTTA VEIGA, OP. CIT.

- uso de nióbio em baterias automotivas pela CBMM;
- uso dos novos materiais no setor de árvores plantadas (IBA);
- melhoria de desempenho nos setores industriais que dão suporte à produção de commodities;
- Progredir nos processos de descarbonização na indústria usando novos energéticos sustentáveis, como atesta o progresso nas pesquisas sobre uma célula de hidrogênio a partir do etanol;
- Aumentar a produção de metano a partir da captura da biodigestão de resíduos orgânicos que permite produzir o hidrogênio verde.

Estes são exemplos de oportunidades abertas à indústria dentro do objetivo de respeitar o meio ambiente. Um trabalho realizado por Mendonça de Barros para o IEDI é mostra que, em 2018, 30% dos produtos considerados na pesquisa industrial do IBGE tinha relação direta com o setor agropecuário, que, devido à agricultura de precisão, vem estimulando o aprimoramento de produtos já existentes. A competição nesse setor é global e intensiva em tecnologia, proporcionando melhores padrões de produtividade e qualidade, mesmo que a venda ocorra prioritariamente no mercado interno. Há toda uma avenida a ser percorrida com o uso de recursos naturais, a partir dos quais são desenvolvidos novos produtos energéticos, fibras e polímeros, medicamentos e essências, com características de serem biodegradáveis e de reduzirem o efeito estufa. Os segmentos derivados de cana-de-açúcar, de florestas plantadas, de novos materiais e de alimentos, são exemplos de onde se pode avançar.

No período pós-pandemia será possível progredir na nacionalização da produção de equipamentos médicos e certos sais e moléculas na área químico farmacêutica. Finalmente, há casos recentes que tornam claro ser possível avançar na industrialização da cadeia da construção civil e nas indústrias ligadas à energia e à infraestrutura, como são os casos da Brasil ao Cubo, da TecVerde e da Tenda/Randek. Basta lembrar que em torno de 50% da formação bruta de capital fixo, no Brasil, é o produto da construção civil, para avaliar a importância deste tipo de inovação tecnológica na promoção do crescimento.

7. APOIO À PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

Todas essas oportunidades devem ser estimuladas em uma “nova política industrial”, baseada nas três estacas: estímulos à inovação, à internacionalização e ao acesso à tecnologia e insumos. O centro de uma nova fase na indústria deve ser baseado na combinação entre conhecimento tecnológico, a inovação e as vantagens comparativas do Brasil. Mas para que se feche o círculo de incentivos corretos é preciso, também, reconstruir o nosso sistema de ciência e tecnologia.

Medindo a capacidade de produzir conhecimento através do número de artigos publicados em periódicos internacionais de impacto, o sistema de C&T&I Brasileiro evoluiu muito entre 1995 e 2010. Porém, o número de publicações não é um bom aferidor da qualidade dos estudos e, em adição, a partir de 2010 os recursos foram sendo reduzidos ou reorientados para programas de envio de alunos de ensino superior para estágios no exterior, com pouco efeito de apoio à indústria, além de promover um *brain drain*. No atual governo, o sistema de C&T&I foi desativado, com prejuízo enorme das informações necessárias para a pesquisa e desenvolvimento.

Duas linhas de ação devem ser exploradas. Primeiro, são os programas on-de empresas e centros de pesquisa trabalham juntos para desenvolver soluções demandadas pelo governo em áreas como energia, defesa, saúde ou agricultura. Segundo, é o uso das principais competências de pesquisa existentes no Brasil para apoio ao desenvolvimento de conhecimento da indústria. Essa tarefa vem sendo executada pelo Sistema da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), que tem atualmente 45 unidades de pesquisa, porém sem qualquer direcionamento. É um embrião que deveria ser estimulado, caminhando na direção do Fraunhofer, na Alemanha, com mais de 60 unidades de pesquisa e um orçamento de cerca de 3 bilhões de Euros.

Finalmente há exemplos de sucesso sob o patrocínio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que consegue combinar programas de excelência em pesquisa básica com ações voltadas ao aporte de conhecimento tecnológico em empresas. Os programas PIPE (Pesquisa e Inovação na Pequena Empresa), PITE (Programa de Apoio à Pesquisa em Parceria

para Inovação Tecnológica) e os Centros de Engenharia são ótimas referências de uma visão integrada entre pesquisa, inovação e indústria.

9. A EDUCAÇÃO NO BRASIL⁷⁶

1. INTRODUÇÃO

Todos os países que superaram a armadilha da renda média e que mantiveram taxas elevadas de crescimento, com suas rendas per capita se aproximando continuamente da dos países situados na “fronteira econômica”, lançaram mão de pesados investimentos em educação. Foi assim que acumularam um capital humano de qualidade, capaz de contribuir para a geração de inovações tecnológicas que elevam a produtividade total dos fatores. Tão importante quanto esse resultado, no entanto, é que os investimentos em educação permitem “manter ligado o elevador social”, abrindo o caminho para que as pessoas progredam na escala da distribuição de rendas. Investir em educação é fundamental para que o país tenha um desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo, abrindo oportunidades a todos e com uma distribuição mais equitativa de seus frutos.

Pela Constituição de 1988, todos têm direito à educação proporcionada pelo governo. Ela se inicia com o ensino infantil, cuja responsabilidade é atribuída aos municípios, e é voltada ao atendimento dos alunos com idades de 0 a 5 anos. Prossegue com o ensino fundamental, atribuído aos municípios, que se divide no Ensino Fundamental 1 (EF1), que vai da 1ª à 5ª série, e o Ensino Fundamental 2 (EF2), da 6ª à 9ª série. A sequência se encerra com o Ensino Médio (EM), de responsabilidade integral dos estados. O Ensino Superior é de responsabilidade do governo federal.

O Brasil investe em educação, como proporção do PIB, acima da média da OCDE. Em 2019, investiu 5,6% do PIB, contra 4,4% da OCDE. Porém, o que importa para determinar a qualidade dos resultados não é o total do investimento, e sim o valor investido por aluno, que, no Brasil, é bem menor do que

76 NA ELABORAÇÃO DESTA PARTE DO DOCUMENTO BASEOU-SE NA PROPOSTA DO TODOS PELA EDUCAÇÃO, “EDUCAÇÃO JÁ: UMA PROPOSTA SUPRAPARTIDÁRIA DE ESTRATÉGIA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA E PRIORIDADES PARA O GOVERNO FEDERAL EM 2019-2022”, E TAMBÉM NO DOCUMENTO CAMINHOS PARA A EDUCAÇÃO (FEVEREIRO DE 2022).

o da OECD⁷⁷. Embora o volume de recursos investidos no ensino médio tenha crescido, com o gasto por estudante praticamente dobrando entre 2008 e 2014, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a sua eficiência praticamente não se alterou. O mesmo ocorre nas comparações internacionais. Neste caso, os resultados do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), evidenciam que o Brasil ocupa entre a 59ª e a 65ª posição de um total de 70 países avaliados. No Brasil, infelizmente, o investimento em educação é muito grande, mas não está se transformado em aprendizagem.

O desempenho medido pelo IDEB é fortemente influenciado pelo tempo de permanência do aluno na escola⁷⁸. Alunos que pela idade deveriam cursar séries mais adiantadas estão se atrasando, o que resulta que uma alta proporção dos alunos matriculados em uma série com idade superior à que deveriam ter caso seguissem a progressão normal. Há, também, um nível elevado de analfabetismo funcional, o que leva à postergação para os anos seguintes do desenvolvimento de algumas competências. Com isso uma proporção elevada de alunos chega à idade na qual estariam prontos a entrar no mercado de trabalho sem ter completado o curso. Em parte, tais resultados se devem a deficiências que são próprias do EF 1, do EF 2 e do EM, e, em parte, à falta de acesso ao Ensino Infantil e às suas deficiências. É entre 0 e 3 anos de idade que ocorre o desenvolvimento de estruturas e circuitos cerebrais e de capacidades que permitirão o aprimoramento de habilidades mais complexas, mas, em 2015, mais de 50% das crianças estavam sem acesso a uma creche ou à pré-escola.

Outra deficiência do sistema educacional é a baixa atenção dada ao Ensino Técnico Profissionalizante, em comparação ao do Ensino Superior (ES). Na ausência de um ensino profissionalizante, os egressos do EM procuram as universidades, que contam com recursos abundantes e se expandem. Porém, não há

77 DIVIDINDO O CUSTO POR ALUNO PELA RENDA PER CAPITA, O BRASIL INVESTE 34% DO PIB, ENQUANTO OS PAÍSES DA OECD INVESTEM EM MÉDIA 27% DO PIB. MAS ESTA É UMA MÉTRICA DISTORCIDA, DEVIDO AO BRASIL TER UMA RENDA PER CAPITA MUITO ABAIXO DA OECD.

78 MENEZES FILHO, N., E AMARAL, L., (2009) "A RELAÇÃO ENTRE OS GASTOS EDUCACIONAIS E O DESEMPENHO ESCOLAR".

uma correspondência entre o que eles aprendem no ES e o que é demandado no mercado de trabalho. Isso quer dizer que as Escolas Técnicas Profissionalizantes (ETP) deveriam conectar-se com a demanda no mercado de trabalho voltando seus esforços para ensinar o que os futuros trabalhadores precisam saber para exercer sua profissão.

Para melhorar a qualidade da educação, todos esses problemas precisam ser resolvidos, mas isso não será possível sem contar com professores de qualidade, o que requer que parte do investimento seja devotado à atração e à formação de professores. Infelizmente a carreira de pedagogia é desvalorizada, o que precisa ser corrigido. É também fundamental que os educadores estejam bem mentalmente para o exercício de sua função. O ensino público enfrenta uma elevada dose de absenteísmo dos professores, por trás do que muitas vezes estão problemas de saúde mental.

Finalmente, embora haja diversos bancos de dados não integrados, há uma falta de registros escolares acessíveis por todas as escolas, o que dificulta o acompanhamento pedagógico ao longo da trajetória dos alunos. Os municípios alimentam bancos de dados, mas não têm o retorno das informações para auxiliar na tomada de decisões. Sem uma boa base de dados, não é possível acompanhar indicadores e parâmetros para monitoramento e avaliação, o que prejudica a tomada de decisões de políticas. É preciso se criar um registro de aprendizado que permita a visualização de toda a trajetória do aluno, com base em um Banco Nacional de Currículos que substituiria documentos como histórico escolar, os diplomas e as declaração de conclusão.

2. EDUCAÇÃO INFANTIL

A origem familiar da criança, em particular a escolaridade da mãe, é considerada a mais importante variável para explicar o desempenho acadêmico futuro dos alunos. Pesquisas do prêmio Nobel de Economia James Heckman mostram que o investimento na primeira infância é mais eficaz e gera menos custos do que tentar reverter ou minimizar problemas posteriormente, sendo considerado o investimento em capital humano com melhor retorno. Porém, se

nessa equação introduzirmos o comportamento das mães, esta taxa de retorno é ainda maior. A disponibilidade de creches libera as mulheres para entrarem no mercado de trabalho, contribuindo para elevar a renda da família. Mais de 50% das crianças não têm acesso a creches ou pré-escola. É preciso ter creches públicas em horários flexíveis e em tempo integral, bem como estimular empresas a oferecer creches.

O tamanho do retorno desse tipo de investimento indica o tamanho do esforço que deve ser feito para atingir o objetivo. Em parte, há uma janela de oportunidade que vem do fim do bônus demográfico. O fluxo de novos estudantes em todas as idades, do ensino infantil aos ensinos fundamentais e médios liberam recursos que podem ser usados tanto para elevar a proporção de escolas em tempo integral, quanto de creches.

Deve-se buscar a universalização do Ensino Infantil, com 100% das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Além disso, é preciso que o educador da primeira infância que atua na creche e pré-escola tenha formação focada nessa tarefa.

3. O ENSINO FUNDAMENTAL

Crianças que chegam ao Ensino Fundamental sem terem tido acesso a uma Educação Infantil adequada apresentam mais dificuldade na alfabetização. O analfabetismo funcional ao fim do Ensino Fundamental 1 é de 70%, precisando ser mitigado durante o Ensino Fundamental 2, quando é reduzido a 34%. A fim de reduzir a evasão escolar, os professores são orientados a evitar a reprovação de alunos com mau desempenho. Essa estratégia funciona bem para uma parte dos alunos que conseguem recuperar o atraso, mas para outros gera uma crescente acumulação de lacunas, elevando a probabilidade de reprovações futuras e, consequentemente de evasão escolar.

No caso de alunos que não escapam da reprovação, a chegada aos últimos anos do Ensino Fundamental com idade avançada, quando muitos já estão trabalhando, estimula novas reprovações e evasão. Ao atingirem 16 anos de idade, 22% já estão no mercado de trabalho. Como consequência, a repetência sobe a partir dos 17 anos, chegando a 21%. Dessa forma, o desenvolvimento de muitas com-

petências esperadas para os primeiros anos é postergado e mesmo impedido.

Na transição do EF 1 para o EF 2, os alunos deixam de ter um professor polivalente, passando a ter sete ou oito diferentes professores – algo não observado nos sistemas com resultados melhores nessa etapa. Esse momento coincide com o início da adolescência, quando os jovens passam por uma fase de afirmação da personalidade, o que tende a aumentar as dificuldades de adaptação ao novo modelo. Para ter uma boa aprendizagem, a política educacional precisa se concentrar naquilo que ocorre dentro da sala de aula. O foco deve estar na prática pedagógica dos professores e no fortalecimento da relação professor-aluno. Outros fatores externos à escola que possuem alta relação de impacto nos resultados educacionais são a participação das famílias na educação de seus filhos, bem como a atenção especial a situações de risco como a pobreza, a violência e a gravidez precoce.

É preciso caminhar para a implantação do ensino integral em todas as escolas do Ensino Fundamental. Aulas de reforço, com divisão da turma por nível de desempenho, seriam facilitadas com a adoção do ensino em tempo integral, no intuito de se reverter rapidamente as lacunas básicas de aprendizagem trazidas dos anos anteriores. Outra medida com grande potencial de redução das defasagens educacionais seria a adoção de ciclos trimestrais nos primeiros anos do Ensino Fundamental, o que evitaria o acúmulo de deficiências.

4. ENSINO MÉDIO

No Ensino Médio desagua o déficit de aprendizagem das etapas anteriores. Alunos com má formação, muitos com idade relativamente alta decorrente de reprovações, portanto já tentados a se inserir no mercado de trabalho, são levados a abandonar os estudos. Aproximadamente 1 de cada 4 alunos dessa etapa estuda em período noturno. A Reforma do Ensino Médio aprovada em 2017 tentou resolver o problema. Estabeleceu-se uma carga total de 3.000 horas ao longo dos três anos, ampliando a jornada escolar de 4 horas para 5 horas diárias, passando de 800 horas anuais para 1.000 horas anuais. Haverá 1.800 horas de matérias essenciais de formação geral e 1.200 horas de matérias

de aprofundamento em áreas específicas ou à formação técnica profissional. Numa etapa posterior, deve ser implantado o regime de tempo integral gradativamente, passando de 1.000 horas anuais a 1.400 horas anuais, o equivalente a 7 horas diárias.

A experiência de Pernambuco tem lições a dar. Apresenta a menor diferença entre o aprendizado de alunos ricos e pobres no Ensino Médio. As escolas de tempo integral vêm demonstrando resultados promissores. Além de ampliar consideravelmente a carga horária de matemática e língua portuguesa, parte das premissas – o protagonismo juvenil e o projeto de vida dos jovens – e conta com aulas diversificadas e de temas eletivos nas horas não dedicadas ao currículo clássico. Tal modelo já inspirou outros estados a seguirem trajeto similar nos últimos anos e vem sendo estimulado pelo governo federal a partir da criação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI).

5. ENSINO PROFISSIONALIZANTE

O Ensino Superior teve uma grande expansão ao longo do último quarto de século. Mas há uma discrepância entre as necessidades do mercado de trabalho e a formação dos estudantes. Num país com 14 milhões de desempregados, há 70 mil vagas por preencher na área tecnológica. Entre os principais problemas estão alunos que escolhem cursos sem terem uma correta noção do que estão escolhendo, levando a abandonos seguidos de recomeços. Falta orientação profissional sobre o que cada carreira envolve, tanto do ponto de vista do que será estudado quando das perspectivas de colocação no mercado de trabalho.

No caso específico das universidades públicas, a gratuidade leva alunos a optarem por um curso em função da facilidade de acesso – via Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) –, desconsiderando não apenas a aptidão individual como a perspectiva de colocação futura no mercado de trabalho. Em medicina, em algumas universidades, a relação candidato/vaga chega a superar 80, enquanto em outras áreas há menos candidatos do que vagas. As universidades deveriam ajustar a oferta de cursos em função do indicador candidato/vaga,

umentando a oferta em áreas muito demandadas e reduzindo em áreas pouco disputadas. Uma coordenação em nível ministerial deveria gerenciar esse ajuste no intuito de identificar, para cada curso de baixa procura, qual é a universidade mais vocacionada para ofertá-lo.

6. ATRAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES

O Brasil conta com 2,2 milhões de docentes. Grande parte dos que efetivamente optam por ingressar nos cursos de pedagogia ou licenciatura estão entre os estudantes com menor desempenho no Ensino Médio. Por exemplo, 70% dos ingressantes em pedagogia em 2015 obtiveram notas no Enem abaixo da média nacional, sendo que 20% sequer atingiram o patamar mínimo de 450 pontos para emissão de certificado do Ensino Médio via exame.

Os cursos de formação inicial, tanto para pedagogia quanto para as licenciaturas de áreas específicas, não estão voltados para a qualificação do professor, dando muita ênfase a *por que* ensinar e pouca importância a *o que* e *como* ensinar. Muitos cursos pouco articulam a teoria com o contexto de atuação do professor, têm baixa carga horária destinada a didática e a métodos de ensino comprovadamente eficazes, não possuem materiais e avaliações formativas de qualidade. A ampliação dos cursos de ensino a distância tende a agravar o problema.

Os cursos de formação docente não têm um lugar definido na estrutura do Ensino Superior brasileiro. As licenciaturas que preparam professores especialistas por disciplinas são usualmente subprodutos ou apêndices dos bacharelados. Nos cursos de pedagogia, a formação de professor multidisciplinar é uma das habilitações entre as várias que o curso pode oferecer – como, por exemplo, educação infantil, alfabetização, ciclo final dos anos iniciais e gestão escolar – e acabam não preparando adequadamente para nenhuma delas. Os formados em pedagogia não aprenderam a ensinar. A prática em sala de aula é negligenciada na formação. Cursos estão descolados da realidade das escolas, pois formam professores que não dominam o que deverão ensinar.

Outro desafio está na seleção e ingresso de novos docentes aos sistemas

públicos de ensino. Em muitas redes de ensino, as provas objetivas que compõem os concursos de ingresso não aferem conhecimentos relevantes para o exercício da docência, e os processos de seleção raramente exigem a demonstração de competências relacionadas à prática em sala de aula, como uma avaliação da didática do professor. Já para os aprovados, o estágio probatório não é utilizado de forma efetiva, como um importante período de formação e apoio aos docentes novatos num período crítico para a constituição da prática docente de um professor.

Os planos de carreira do magistério não incentivam o desenvolvimento profissional docente em prol da aprendizagem dos alunos e pouco associam a possibilidade de permanência em sala de aula a critérios de progressão na carreira. Cerca de 46% dos professores brasileiros, do Ensino Fundamental ao Ensino Médio – com maior incidência no Ensino Fundamental anos finais –, não atuam na disciplina em que foram inicialmente formados. Fica evidente a necessidade de uma profunda reformulação da carreira docente no Brasil. Afinal, se o país foi capaz de criar um sólido sistema de avaliação de desempenho dos alunos e, finalmente, avança agora para o fortalecimento das estruturas curriculares em todas as redes de ensino, com a introdução da Base Nacional Comum Curricular, é na qualidade da prática pedagógica dos professores que reside a chave para a mudança do cenário educacional brasileiro.

7. DIGITALIZAR A EDUCAÇÃO

Em tempos de avanços impressionantes das novas tecnologias, da inteligência artificial e dos processos de automação nos mais diversos setores, a capacidade de os países responderem a essas demandas por meio de seus sistemas de educação será determinante para o desenvolvimento das nações.

Na gestão da educação brasileira, faltam registros escolares acessíveis por todas as escolas, o que dificulta o acompanhamento pedagógico dos alunos ao longo de sua trajetória. Há diversos bancos de dados não integrados. Municípios alimentam bancos de dados, mas não têm retorno das informações para auxiliar na tomada de decisões. Sem base de dados não é possível acompanhar

indicadores e parâmetros para monitoramento e avaliação, prejudicando a tomada de decisões de políticas.

É preciso se criar um registro de aprendizado que permita a visualização de toda a trajetória do aluno. É necessário se criar um Banco Nacional de Currículos que substituiria documentos como histórico, diploma e declaração de conclusão. Por CPF se teria acesso a informações sobre a primeira infância entre os ministérios da Educação, Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos.

O que deve ser digitalizado são os registros de aprendizagem, integrando-os com outros bancos de dados que contenham informações de qualidade dos estudantes.

8. ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA

A boa gestão é prejudicada pelo fato de a organização federativa da educação carecer de clareza na repartição de responsabilidades e colaboração entre União, estados e municípios. Em algumas áreas há sobreposição na oferta de educação, enquanto em outras ausência. Apesar do Fundeb, ainda existe uma grande disparidade de investimentos em educação básica entre estados e entre municípios. Elementos como currículos, materiais pedagógicos, concursos para professores e gestores, formação continuada, avaliações, transporte escolar, entre outros, ficam usualmente a cargo de cada um dos entes, sem uma atuação conjunta que poderia otimizar a alocação de gastos e qualificar a oferta desses serviços.

Outra variável que explica a fragilização da estrutura de gestão é a baixa institucionalização e capacidade técnica instalada nos órgãos centrais responsáveis pela educação (Ministério e Secretarias de Educação), que muitas vezes contam com profissionais sem preparo adequado para as responsabilidades de seus cargos, e adotam práticas de gestão burocráticas e que pouco envolvem e engajam os diferentes atores que são os responsáveis pela implementação das políticas (gestores escolares e professores).

É preciso aprovar um Sistema Nacional de Educação a fim de garantir maior articulação entre União, estados e municípios, estabelecendo-se de maneira mais

clara as competências e atribuições de cada ente. Deve caber à União o papel de coordenação da educação nacional, reduzindo-se a execução pelo governo federal de políticas de responsabilidade direta dos demais entes federativos.

Cada governo estadual deve assumir a função de supervisão das políticas de educação básica em todo seu território, pactuando com os municípios critérios claros para a divisão da oferta de matrículas no Ensino Fundamental e definições de provisão de questões como: currículo, avaliações, materiais pedagógicos, concursos docentes, seleção e formação das equipes de gestão e programas de formação continuada para os professores.

Casos de sucesso de regime de colaboração, como foi o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará, têm sido pouco utilizados como inspiração para outros estados. Além disso, ainda é muito incipiente no Brasil a efetivação de regime de colaboração com enfoque territorial, com municípios próximos entre si unindo-se para diagnosticar, planejar e executar ações colaborativas. Essas práticas de colaboração entre entes ganham ainda mais relevância no atual estágio da política educacional brasileira, especialmente com o desafio que o país tem hoje de implementar a Base Nacional Comum Curricular em todas as redes e realizar mudanças estruturais no Ensino Médio. Mais uma vez, frente a esse cenário destaca-se a importância de o país institucionalizar e estimular práticas colaborativas entre entes em seu sistema educacional.

10. O COMBATE À POBREZA

1. INTRODUÇÃO

Um país que se propõe a executar políticas públicas que levem a um crescimento inclusivo, precisa dar grande ênfase a um programa de combate à pobreza. O programa aqui exposto tem esse objetivo, e se apoia em dois pilares. O primeiro é um programa de transferência de rendas, cujo objetivo é eliminar a pobreza extrema nos moldes da proposta feita em um estudo patrocinado pelo CDPP – o Programa de Responsabilidade Social⁷⁹. O segundo é um programa complementar ao primeiro, no qual é empregada a solidariedade para “promover o protagonismo da população mais pobre (...) com prioridade dada à inclusão produtiva”⁸⁰ das pessoas e das famílias.

2. TRANSFERÊNCIA DE RENDAS: DIAGNÓSTICO E PROGRAMA

Na formulação do diagnóstico que levou às propostas do Programa de Transferência de Rendas, há cinco pontos relevantes.

O primeiro é o elevado (e crescente) grau de informalidade existente no Brasil. Ainda que parte dos trabalhadores informais esteja longe da pobreza, eles estão expostos a uma alta volatilidade de renda, o que requer algum grau de proteção. A experiência recente da pandemia dá um claro exemplo do que pode ocorrer: trabalhadores formais e informais sofreram, mas os informais foram expostos em intensidade muito maior à interrupção de sua remuneração.

O segundo é a necessidade de distinguir os benefícios de natureza previdenciária – abono salarial, salário família –, que somente são pagos aos trabalhadores formais, dos que têm natureza assistencial – Bolsa Família –, que atingem formais e informais. Em grande parte, devido às distorções tributá-

79 BOTEELHO, V., VELOSO, F., MENDES, M., MACHADO, A., BERÇOT, A. “PROGRAMA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL, DIAGNÓSTICO E PROPOSTA, CDPP, 2021.

80 PAES DE BARROS, R., E MUELLER MACHADO, L. “PROPOSTA DE POLÍTICA PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA” (VERSÃO PRELIMINAR), INSPER, 2022.

rias existentes no Brasil, há um número enorme de trabalhadores informais. A exemplo do ocorrido em outros países, no Brasil se desenvolve um esforço na direção de transformar trabalhadores informais em formais. A criação do Microempreendedor Informal (MEI) é um exemplo, com um sucesso que é no mínimo questionável, como ficou claro na parte deste documento que se referiu à reforma tributária. O problema da informalidade não existe apenas no Brasil. Na grande maioria dos países de renda média, é grande a dificuldade de se incluir os trabalhadores informais nas contribuições e benefícios trabalhistas.

O terceiro é a qualidade da informação necessária para que o programa seja eficaz. O Cadastro Único para Programas Sociais engloba grande contingente de trabalhadores informais e inclui os beneficiários do Bolsa Família. Esse cadastro deve ser ampliado e aperfeiçoado, pois é, ao mesmo tempo, uma ferramenta importante na identificação e caracterização quer das famílias em situação de pobreza extrema, quer das famílias cuja renda seja proveniente de atividades informais.

O quarto é o cuidado a ser tomado em relação ao risco de se segmentar benefícios por tipo de vínculo de trabalho. É preciso enfrentar o desafio de criar políticas públicas que protejam trabalhadores informais sem criar incentivos à informalidade.

O quinto é o cuidado na formulação dos conceitos de família, de rendimento e de pobreza. Dois exemplos ilustram a sua importância: a) um requerente do BPC vivendo no domicílio de um irmão casado não terá a renda do irmão considerada na avaliação de sua elegibilidade ao BPC; b) o BPC ou benefício previdenciário recebido por um membro da família não é computado na renda familiar para fins de aferição da elegibilidade ao benefício de outro membro da família.

Finalmente, a pobreza no Brasil tem um perfil marcadamente etário, com a pobreza se concentrando muito mais na infância do que na idade adulta, e mais na idade adulta do que na velhice. A consequência é que, além de as crianças sofrerem limitações no acesso à educação, são mal alimentadas na primeira infância, o que acarreta uma perda permanente de capacidade cognitiva, que interferirá mais adiante no seu desempenho escolar e na capacidade de en-

contrar bons empregos.

Embora haja evidências de que os programas de transferência de renda aumentam a frequência escolar e o aprendizado, os seus efeitos nos indicadores de capital humano ou não são identificados ou têm magnitude muito pequena, o que significa que a intervenção pública tem que ir além de entregar dinheiro às famílias pobres com crianças. É preciso um cuidado especial com as crianças de famílias pobres, cobrindo a primeira infância, o Ensino Fundamental (sob responsabilidade dos municípios) e o Ensino Médio (sob responsabilidade dos estados).

Três são os objetivos principais do programa, do qual já há uma proposta em tramitação no Senado:

- 1) eliminar imediatamente a pobreza extrema;
- 2) emancipar as famílias vulneráveis da condição de pobreza;
- 3) proteger a população sujeita a uma elevada volatilidade de rendimentos.

A elaboração da proposta de programa considerou todas as restrições fiscais existentes atualmente, ou seja, na forma aqui exposta ele é compatível com a obediência ao Teto de Custos. No entanto, ele pode ser facilmente expandido na medida em que melhorarem as condições fiscais. A proposta tem cinco blocos:

- **Bloco 1** – constituído de: a) um Benefício de Renda Mínima, que é uma transferência de renda para o combate à pobreza; b) um Depósito Mensal para financiar a proteção aos trabalhadores sujeitos a volatilidade de renda, independentemente de terem vínculo de trabalho formal ou informal;
- **Bloco 2** – O Programa Mais Educação, que apoia os estudantes de baixa renda e dá incentivos educacionais;
- **Bloco 3** – O Programa de Desenvolvimento Infantil, que consiste na diversificação de estratégias de promoção do desenvolvimento infantil;

- **Bloco 4** – O Programa de Gestão da Informação e cadastramento, que consiste na unificação de conceitos e melhoria da qualidade das bases de dados;
- **Bloco 5** – Financiamento do Programa de Responsabilidade Social e regras de transição.

Para uma avaliação da qualidade do programa são detalhados dois dos cinco blocos acima. O Benefício de Renda Mínima unifica os benefícios do Bolsa Família (renomeado para Auxílio Brasil), completando a renda da família até que ela atinja o patamar de R\$ 125 per capita, mas em vez de descontar 100% da renda familiar no cálculo desse benefício, descontará 80% da renda do trabalho (formal ou informal) e 100% da renda oriunda de fontes não associadas a trabalho (como os benefícios previdenciários e BPC).

Além do Benefício de Renda Mínima, 15% da renda do trabalho declarada serão revertidos em depósitos, constituindo a Poupança Seguro Família, de modo que a reformulação de benefícios faz com que o atual desconto de 100% da renda do trabalho caia, para as famílias mais pobres, a 65%. Do projeto em tramitação constam dispositivos que permitem, ano a ano, a alteração dos parâmetros, condicionado à realidade fiscal. As condicionalidades do Programa Bolsa Família associadas a saúde e educação seriam mantidas no Benefício de Renda Mínima.

Por fim, famílias cujo aumento de rendimentos as desqualificar do programa, mas que sofram quedas que as requalifiquem, serão prioritariamente reabilitadas para a concessão do benefício. A isso será adicionado o Depósito Mensal, cujo valor será integralmente custeado pelo governo, e que se destina a cobrir a necessidade dos trabalhadores que usualmente sofrem com a volatilidade de suas rendas. Esse instrumento visa formar uma poupança precaucional, a ser usada em momentos de queda de renda, mas também tem o objetivo de estimular as famílias a declararem rendimentos no Cadastro Único.

No Programa Mais Educação, enquanto os jovens pertencerem a famílias

elegíveis ao Benefício de Renda Mínima, os estudantes Ensino Fundamental e do Ensino Médio receberão um depósito em poupança de R\$ 20 mensais. Esses valores somente poderão ser sacados caso os alunos concluam o Ensino Médio.

Na avaliação da qualidade do projeto, seus autores realizaram simulações comparando os resultados da proposta com cinco outros programas. A análise evidencia que o Programa de Responsabilidade Social tem melhor desempenho do que o modelo atual, pois aumenta a capacidade de combater a pobreza, amplia a proteção aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade, e eliminaria 95% da não cobertura de famílias vulneráveis.

Em conclusão, “considerando que o Programa de Responsabilidade Social está desenhado de forma a facilitar a sua expansão, caso existam recursos orçamentários disponíveis, e que a sua expansão melhoraria significativamente os seus resultados, ele tem o potencial de transformar a proteção social brasileira ao longo dos próximos anos”.

3. SOLIDARIEDADE E APROVEITAMENTO DE OPORTUNIDADES

O que se busca em programas de combate à pobreza através de transferências de renda é garantir sua subsistência e promover a inserção produtiva dos beneficiários. Parte importante do programa é dar aos afetados pela pobreza a ajuda e orientação para que possam identificar e aproveitar oportunidades de se inserirem em atividades produtivas. Nesse sentido, as transferências de renda têm dois objetivos complementares: visam suprir suas necessidades imediatas, complementando seu poder aquisitivo de forma a que escapem da situação de pobreza; e, ao mesmo tempo, dar-lhes as condições para que tenham seu próprio sucesso na busca da inclusão produtiva.

O segundo objetivo é empregar a solidariedade para promover o protagonismo da população mais pobre na busca da superação da pobreza. Quando isso ocorre, tem-se uma genuína redução da pobreza, dado que há uma ampliação da capacidade de a família assegurar seus direitos sociais com base em seu próprio trabalho.

Não é um programa facilmente executável, mas há no Brasil todas as

condições para isso. Diferentemente do exposto no programa de transferência de renda, para o qual é necessário um cadastro que defina precisamente a população alvo do programa, o que é necessário nesse caso é que em cada comunidade seja transparente, e de conhecimento público, quais são as famílias em situação de pobreza, atendidas ou não pelo programa de transferência de rendas. Essa identificação caberá a agentes locais conhecedores da pobreza na comunidade. A outra função de tais agentes será, diante de seu conhecimento da comunidade e das oportunidades disponíveis para serem agarradas pelos mais pobres, orientá-los nesta direção, permitindo-lhes que as explorem de modo a obterem uma renda gerada pela sua produção e pelo seu trabalho.

Embora essa segunda tarefa – identificar as oportunidades – jamais tenha sido exercida solidariamente na sociedade, há um conjunto de agentes que pode ter parte de seu esforço direcionado nessa direção. O Brasil tem, espalhados pela maioria das comunidades pobres, quase 9 mil Centros de Referência e Assistência Social (CRAS), que contam com mais de 100 mil funcionários, muitos dos quais são residentes da comunidade que a atendem. Há, também, cerca de 300 mil agentes comunitários de saúde. Finalmente as Secretarias Municipais de Assistência Social têm cerca de 250 mil agentes sociais prestando serviços diretamente à população. Não há falta de capilaridade na assistência social brasileira. Há sim falta de coordenação entre os vários programas e funções, e um plano nacionalmente conhecido, incentivando a participação de toda a sociedade no atingimento do objetivo de erradicar a pobreza. O papel da sociedade, incluindo empresas, indivíduos, organizações do terceiro setor, é crucial para criar a noção de responsabilidade social, solidariedade e confiança mútua.

Utilizando, para se demarcar a linha de pobreza, a renda mensal por pessoa de R\$ 200 por mês, conclui-se que 10% da população brasileira é pobre, chegando a 20 milhões de pessoas e 5 milhões de famílias. É uma população que poderia ser atendida pelo trabalho dos agentes enunciados acima.

O cadastramento e a priorização das famílias atendidas pelo programa poderiam ser realizados exclusivamente pelos agentes do CRAS, o que não exclui a colaboração de outros agentes. Embora esse programa seja entendido como

complementar ao das transferências de renda, e muito provavelmente pessoas e/ou famílias atendidas por um deles sejam também atendidas por outro, não há qualquer obrigação de que o cadastro e a população alvo sejam o mesmo.

Em um programa com a característica de solidariedade, como esse, no qual vale muito mais o julgamento sobre como aquela pessoa se ajusta àquela dada oportunidade, prevalecem na avaliação critérios altamente subjetivos, baseados na experiência dos envolvidos no programa. Assim, é perfeitamente possível que, enquanto agentes em um CRAS classifiquem como pobres famílias numa dada situação, agentes em outro CRAS classifiquem famílias na mesma situação como não pobres, existindo ou não uma coincidência entre uma dessas classificações e a presença daquela pessoa no Cadastro Único.

Com vistas a estimular a participação da comunidade na escolha das famílias mais pobres e assegurar a fidedignidade da escolha proposta pela equipe do CRAS, essa lista deverá ser revista e validada por algum dos Conselhos Municipais na área social (por exemplo, pelo CMAS), em consulta à comunidade. Como cada família tem necessidades específicas, não existe um atendimento único capaz de retirar da pobreza qualquer família. A adequação do atendimento a cada família requer que sejam conhecidas as vulnerabilidades específicas da família e os serviços de que ela necessita para superar essas vulnerabilidades. Assim, qualquer política eficaz na superação da pobreza requer que o agente social que atende a família não só avalie a profundidade da pobreza da família, mas também que, em conjunto com ela, identifique as causas da pobreza familiar e de quais oportunidades e assistências a família necessita para superar sua condição de pobreza.

Um programa como esse requer a articulação de esforços do governo federal e governos municipais, com a participação solidária da sociedade. Nessas situações, é imprescindível contar com uma agência (ou um agente) de desenvolvimento local capaz de: 1) coordenar a formulação do plano de desenvolvimento local; 2) apoiar e orientar a busca e obtenção dos recursos necessários; e 3) coordenar as ações setoriais e integrar esforços necessários a implementação desse plano local.

11. POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO⁸¹

1. INTRODUÇÃO

Se não existissem ciclos econômicos, não teríamos que nos preocupar com o desemprego. Da mesma forma, se os custos de informação fossem baixos, rapidamente uma pessoa desempregada encontraria uma nova colocação, e uma empresa contrataria novos empregados. Porém, no mundo real existem ciclos e há fricções, que elevam o custo de se obter informações, o que abre espaço para políticas públicas que facilitem a transição de um emprego a outro.

Quando a recessão de 2014 se iniciou, a taxa de desemprego estava em torno de 7%, com uma taxa de participação da força de trabalho flutuando em torno de uma média histórica de 61,5%. Ao final da recessão, em 2016, a taxa de desemprego havia chegado acima de 13%, iniciando uma tênue recuperação, na qual em três anos caiu apenas um ponto porcentual. Quando o Brasil foi acometido pela pandemia, em 2020, a parada da economia levou a taxa de desemprego até 14%, com uma enorme queda na taxa de participação. A recuperação daquela recessão foi rápida, e a taxa de desemprego já retornou ao nível anterior à pandemia. Em adição, assistimos a uma mudança na composição da população empregada. Há um aumento proporcionalmente mais elevado da população empregada por conta própria, em atividades temporárias, e um aumento mais elevado do emprego informal em relação ao formal.

A queda da taxa de desemprego requer políticas macroeconômicas que levem à recuperação cíclica e que conduzam ao crescimento. A redução da informalidade, por seu turno, depende da implantação de uma reforma tributária que desestimule o trabalho informal e estimule a formalização. Na parte deste documento relativa à tributação do trabalho, foram analisadas as distorções que levam ao aumento da informalidade. No entanto, o grau de formalidade do

81. ESTA PARTE DO DOCUMENTO FOI BASEADA NO ARTIGO "MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: EVOLUÇÃO, EFEITOS DA PANDEMIA, PERSPECTIVAS E PROPOSTAS", DE AUTORIA DE FERNANDO DE HOLANDA BARBOSA FILHO E FERNANDO VELOSO.

trabalho não tem uma distribuição uniforme entre os níveis de escolaridade. Ao longo do tempo, ocorreu uma redução da informalidade nos grupos com menor grau de educação formal (de 0 a 4 e de 5 a 8 anos de estudo) e um aumento nos grupos mais escolarizados (acima de 12 anos de estudo). No grupo com escolaridade entre 0 e 4 anos, a informalidade chega a 80%, caindo a 20% para os trabalhadores com 16 anos de estudo ou mais.

Em uma recessão, no entanto, a taxa de informalidade cresce para todos os níveis. Esses dados deixam claro que o grau de informalidade varia com o ciclo econômico, mas tem uma componente estrutural que em parte depende do sistema tributário, e em parte do grau de educação. Ou seja, para se reduzir a informalidade do mercado de trabalho, que é muito alta, não basta apenas uma reforma tributária. É necessário melhorar o sistema educacional.

O objetivo desta parte do documento é avaliar como pode ser realizada uma política ativa de emprego. A busca de um emprego envolve um problema de informação, para cuja obtenção incorre-se em custos. A empresa procura um trabalhador com um dado perfil voltado à execução de uma particular tarefa ou conjunto de tarefas, enquanto a pessoa à procura de um emprego está em busca de uma empresa na qual possa executar tarefas para as quais tem habilidade. Se as informações estivessem facilmente disponíveis, seria possível, com rapidez, encontrar a correspondência exata entre as duas partes. Não é o que ocorre no mundo real, onde parte a parte ou as informações não estão disponíveis, ou existem, porém com uma elevada margem de erro.

Em 1975, no Brasil, foi fundado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com o objetivo de executar políticas públicas de emprego e de apoiar a população em busca de trabalho. Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Austrália são países que possuem provisão privada de serviços de intermediação de mão de obra. Embora o SINE tenha extensa rede de atendimento, com unidades físicas e canais digitais que dão acesso ao seguro-desemprego e auxiliam na intermediação de mão de obra, seu desempenho tem sido muito baixo. Para torná-lo um instrumento eficaz na função da intermediação do emprego, são necessárias mudanças que levem à sua modernização,

com incorporação de tecnologias digitais.

2. REFORMULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE)

A base sobre a qual se assenta essa atividade é uma informação de qualidade que possa ser atualizada rápida e continuamente. Para tanto, são necessários dados cadastrais, com um aprimoramento do questionário, com base na digitalização. Um pareamento (*matching*) entre as características oferecidas e procuradas requer precisão e rapidez da informação, com uma velocidade de atualização que acompanhe a das mudanças das características dos empregos.

Para se aumentar ainda mais a eficiência, os dados cadastrais dos trabalhadores inscritos no SINE, que atualmente não são identificados, deveriam ser disponibilizados para empresas privadas, criando um SINE aberto. Cada empresa habilitada a participar da iniciativa teria acesso a uma amostra dos cadastros de trabalhadores, o que permitiria a criação de um ecossistema de inovação. A rede do SINE comporta plataformas digitais e aplicativos para dispositivos móveis, que podem facilitar o cadastramento de trabalhadores e de vagas no emprego.

A criação de um SINE misto adicionaria agentes privados à rede de atendimento. A remuneração de empresas privadas de intermediação pode ocorrer para atividades específicas – cadastros ou intermediação, por exemplo –, para grupos específicos de trabalhadores, ou simplesmente substituindo parte da rede do SINE.

3. PROGRAMAS DE REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O mercado de trabalho terá cada vez menos atividades que possam ser executadas de forma repetitiva, que tendem a ser substituídas por máquinas. Por isso os trabalhadores terão que desenvolver novas habilidades, o que requer que sejam oferecidas políticas de requalificação. Já existem, no Brasil, programas de qualificação profissional, como PLANFOR, PNQ e PRONATEC. Suas avaliações mostram que até aqui não conseguiram nem aumentar o grau de empregabilidade nem elevar os salários dos egressos.

Mas há uma exceção, que é o PRONATEC-MDIC, conduzido pelo Minis-

tério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. O mapeamento da demanda permitiu o aumento da empregabilidade de até 16,8% dos egressos. Apesar de bem-sucedido, a ele foi destinado menos de 1% dos recursos do PRONATEC, sendo a quase totalidade dos recursos destinada a cursos que nem elevaram a empregabilidade nem alteraram os salários dos trabalhadores.

Em programas como esse é fundamental que se possa identificar precisamente que tipo de curso deve ser oferecido, de forma a permitir a requalificação de trabalhadores desempregados. Em vez de definir a priori um curso, saindo à procura de trabalhadores que decidiram se requalificar, o mecanismo deveria ser invertido. O MDIC emitiria um voucher empresarial que seria entregue à empresa que o utilizaria na capacitação de um futuro funcionário ou na requalificação de um seu empregado. A empresa ativaria o voucher somente quando fosse identificado um curso de seu interesse.

A outra sugestão é o Contrato de Impacto Social, uma política descentralizada na qual o governo somente pagaria o curso caso a meta de empregabilidade fosse atingida. Os egressos do curso seriam comparados a um grupo de controle, constituído de pessoas que não o fizeram. O recurso público somente seria pago caso se constatasse uma elevação da empregabilidade dos egressos. Dessa forma se criaria um incentivo a que o ofertante somente oferecesse cursos que formassem profissionais demandados pelo mercado de trabalho.

