

COMO ESCAPAR DA ARMADILHA DO LENTO CRESCIMENTO

Afonso Celso Pastore
(coordenador)

Alexandre Schwartzman
Ana Carla Abrão Costa
Bernard Appy
Caio Carbone
Jairo Saddi
Klenio Barbosa
Paulo Tafner
Pedro da Motta Veiga
Pedro Schneider
Marcelo Gazzano
Marcos Lisboa
Mario Mesquita
Sandra Polónia Rios
Sérgio Lazzarini

Anexos

Agenda segurança pública é a solução
Instituto Sou da Paz

Em memória de Regis Bonelli

COMO ESCAPAR DA ARMADILHA DO LENTO CRESCIMENTO

Centro de Debate de Políticas Públicas
Copyright © 2018

Coordenação

Affonso Pastore

Autores

Alexandre Schwartzman

Ana Carla Abrão Costa

Bernard Appy

Caio Carbone

Jairo Saddi

Klenio Barbosa

Paulo Tafner

Pedro da Motta Veiga

Pedro Schneider

Marcelo Gazzano

Marcos Lisboa

Mario Mesquita

Sandra Polónia Rios

Sérgio Lazzarini

Instituto Sou da Paz

Movimento Todos Pela Educação

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Fabio Sales e Thiago Jardim

Todos os direitos estão reservados a

Centro de Debate de Políticas Públicas

ÍNDICE

Biografias	8
O que buscamos com os estudos neste volume?	16
O caminho para o reequilíbrio fiscal	50
Previdência no Brasil: o que fazer?	100
O governo transgênero	151
Lei de Responsabilidade Fiscal: uma jovem que ficou velha	205
Abertura comercial: a reforma necessária (mas não suficiente) para a retomada do crescimento econômico	265
Reforma da tributação de bens e serviços	329
Caixa Econômica Federal: alternativas privadas para a gestão de suas atividades financeiras e sociais	387
ANEXO 1: Educação Já!	441
ANEXO 2: Agenda segurança pública é solução	565

BIOGRAFIAS

Affonso Celso Pastore

É Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo e Doutor em Economia pela mesma Faculdade. Foi Professor Livre-Docente, Professor Adjunto na disciplina de Econometria e Professor Titular do Departamento de Economia e Administração FEA-USP e Diretor. Atuou como Secretário dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo; presidiu o Banco Central do Brasil. Desde 1993 é sócio fundador e consultor da A. C. Pastore & Associados, empresa de Consultoria de Macroeconomia aplicada, especializada em análise da economia brasileira e internacional. É Presidente do Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP).

Alexandre Schwartzman

Formou-se em administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Kursou doutorado em economia na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Foi economista-chefe do grupo Santander Brasil e diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil durante o governo Lula. Em sua carreira também constam passagens pelo Unibanco e pelo Bankers'Association (BBA).

Ana Carla Abrão Costa

É head do escritório da Oliver Wyman no Brasil e sócia nas práticas de Finanças & Risco e Políticas Públicas. Possui extensa trajetória na indústria financeira, com reconhecida experiência em serviços financeiros e setor público. Com extensa produção acadêmica nas áreas de mercados de crédito, corridas bancárias, crédito bancário, mercado de crédito imobiliário e *spreads* bancários. É doutora em Economia pela Universidade de São Paulo, mestre pela EPGE/FGV e Bacharel em

Economia pela Universidade de Brasília. Foi consultora no Fundo Garantidor de Créditos (FGC) no Brasil, foi analista concursada do Banco Central do Brasil, no Departamento de Pesquisa de Economia Bancária, Economista Chefe na Tendências Consultoria Integrada, Diretora do Banco Itaú Unibanco e Secretária de Fazenda do Estado de Goiás até se juntar à Oliver Wyman como sócia em maio de 2017.

Bernard Appy

Formado em economia pela USP, atual diretor do Centro de Cidadania Fiscal (C.CiF), um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país. Ocupou cargos de direção no Ministério da Fazenda, tendo sido Secretário Executivo, Secretário de Política Econômica e Secretário Extraordinário de Reformas Econômico-Fiscais. Foi sócio e diretor da LCA Consultores e diretor da BM&FBOVESPA.

Caio Carbone

É economista da A.C.Pastore & Associados desde 2015, tendo trabalhado anteriormente com análise macroeconômica na mesa de operações do Banco Santander. Concluiu a graduação e o mestrado em economia na London School of Economics.

Jairo Saddi

Doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo, pós-Doutorado pela Universidade de Oxford e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP, Administrador de Empresas pela FGV-SP. Advogado, árbitro e parecerista em São Paulo, é atualmente Professor

Associado da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas e árbitro da Câmara de Arbitragem da FGV, da Câmara de Mediação e Arbitragem de São Paulo da CIESP/FIESP e da Câmara de Arbitragem do Mercado (atual B3, ex-BM&F Bovespa).

Klenio Barbosa

Graduado em Economia pela Universidade de São Paulo, mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e doutorado em Economia pela Toulouse School of Economics. Atualmente é professor assistente do Insper, onde leciona as disciplinas de Teoria da Firma, Finanças Corporativas e Economia Bancária. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Regulação, Contratações Públicas, Economia Bancária e Finanças Corporativas.

Marcelo Gazzano

É economista da A.C. Pastore & Associados desde 2011. Anteriormente atuou como economista no Royal Bank of Scotland e na SulAmérica Investimentos. Formado em economia pelo Ibmecc-SP (atual Insper) e com mestrado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Marcos Lisboa

É Ph.D. em economia pela Universidade da Pensilvânia. Atuou como diretor executivo e como vice-presidente do Itaú-Unibanco. Foi presidente do Instituto de Resseguros do Brasil e atuou como secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Foi professor assistente de economia na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas e, anteriormente, como professor assistente de Economia no Departamento de Economia da Universidade de Stanford. Atu-

almente é presidente do INSPER.

Mario Mesquita

É economista-chefe do Itaú Unibanco. Doutor em economia e mestrado pela Universidade de Oxford e mestre em economia do setor público pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Foi sócio no Banco Brasil Plural, diretor de Política Econômica no Banco Central do Brasil, economista-chefe do ABN AMRO para Brasil e América Latina, diretor de economia da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e atuou também no FMI.

Paulo Sergio Braga Tafner

É economista, doutor em ciência política, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Assessor especial de estudos econômicos da Secretaria de Fazenda do Estado Rio de Janeiro. Foi coordenador do Grupo de Estudos da Previdência do IPEA/RJ. Professor do Departamento de Economia da Universidade Candido Mendes. Foi diretor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Superintendente de estudos, pesquisa e capacitação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Subsecretário Geral de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Pedro Castanheira Schneider

É economista do Itaú, mestre em economia pela USP e bacharel em economia pela UFRJ. Foi responsável pela análise de Japão, ampliou a cobertura dos agregados macroeconômicos globais, além de ter sido economista assistente de commodities. Atualmente, é responsável pela análise de política fiscal no Brasil, com foco em projeções do resultado

primário e da dívida pública.

Pedro da Motta Veiga

É bacharel em sociologia e política pela PUC RJ e MSc em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ. É diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), pesquisador não residente do Baker Institute for Public Policy – Latin America Initiative da Rice University e sócio da Ecostrat Consultores. Desenvolve estudos em temas relacionados ao comércio internacional, às políticas e negociações comerciais e à economia política da política commercial. Atuou como consultor para diversas organizações internacionais (OECD, The World Bank, UNCTAD, IADB, ALADI), associações empresariais e empresas no Brasil. Foi professor visitante no Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po) de Paris e da Universidade de Barcelona.

Sandra Polónia Rios

É economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócia da Ecostrat Consultores. Atua como consultora em projetos do Banco Mundial, BID e outras instituições internacionais. Foi pesquisadora do IPEA e Coordenadora do Departamento de Comércio Exterior da Confederação Nacional da Indústria – CNI. Mestre em Economia pela PUC-RJ, é professora licenciada do Departamento de Economia da PUC-RJ.

Sérgio Lazzarini

É PhD em administração pela Washington University e mestre em administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP (FEA-USP). Professor titular de organização e estratégia e

diretor de pesquisa e pós-graduação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). É articulista da revista “Veja”.

O QUE BUSCAMOS COM OS ESTUDOS NESTE VOLUME?

Affonso Celso Pastore

Marcelo Gazzano

Caio Carbone

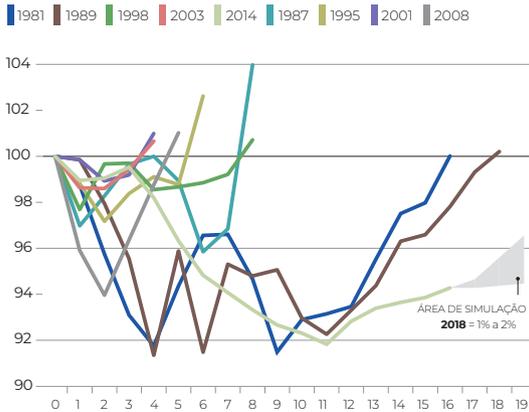
1. Introdução

Quando em novembro de 2017 os associados do CDPP se reuniram para discutir um conjunto de estudos voltados à formulação de políticas econômicas a ser realizado ao longo de 2018, o Brasil já havia iniciado a recuperação cíclica da profunda recessão que começou no primeiro trimestre de 2014. Não havia mais dúvida de que o crescimento do PIB em 2017 seria muito pequeno, mas ainda havia a esperança de que a queda da taxa de juros combinada com o progresso na aprovação da agenda de reformas do governo Temer, começando pela reforma da previdência, poderia acelerar a recuperação cíclica em 2018. Com o ano de 2018 chegando à sua parte final aquela esperança já se esvaiu, e mesmo que atingíssemos um improvável crescimento de 2% em 2018, chegaríamos ao final do ano, após 19 trimestres ou quase 5 anos após o início da fase recessiva deste ciclo, a um PIB muito abaixo do pico prévio (gráfico 1). Ainda que a última recessão não tenha sido a mais longa e profunda da nossa história, nunca havíamos assistido um período tão longo para que o PIB retornasse ao pico anterior.

Gráfico 1

O atual ciclo econômico em comparação a todos os precedentes desde os anos oitenta

Índice: trimestre pré-recessão = 100 | trimestres desde o início da recessão



Fonte: IBGE

Nossa preocupação neste volume, contudo, não é com os ciclos econômicos. Queremos entender quais são as diretrizes de política econômica que o país deveria adotar para voltar a crescer uma vez superada a fase da recuperação cíclica. O CDPP não tem a pretensão de propor um programa completo, mas nos sete capítulos e nos dois anexos deste volume serão dadas algumas respostas a esta questão.

A armadilha do lento crescimento

Uma das grandes frustrações com a economia brasileira é devida à sua incapacidade de acelerar o crescimento. Nem sempre foi assim. Entre 1950 e 1980 mantivemos taxas médias de crescimento muito

elevadas (gráfico 2). Porém, a partir dos anos oitenta as taxas de crescimento despencaram, flutuando em torno de valores muito baixos, levando ao que Regis Bonelli (2014) denominou “armadilha do lento crescimento”. As razões para tal queda estão tanto nos inúmeros erros de diagnóstico quanto na elevada frequência de execuções malfeitas de política econômica, como as que levaram o país à crise da dívida externa no início dos anos oitenta e à superinflação, que por muitos anos foi combatida com planos heterodoxos sem qualquer fundamentação teórica, somente dominada em 1994, com o Plano Real.

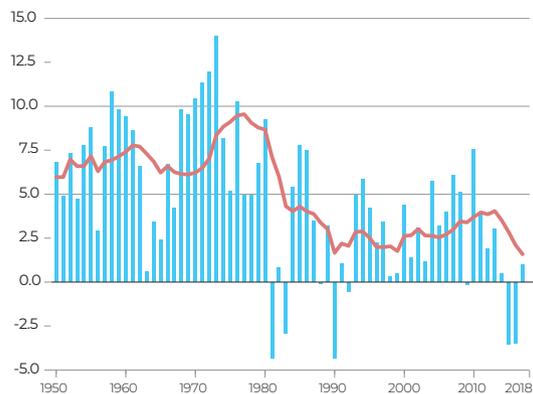
Gráfico 2

Taxas anuais de crescimento do PIB e médias móveis decenais

Em % ao ano



Taxa anual crescimento PIB Média móvel decenal



Fonte: IBGE e IPEADATA

Entre 1950 e 1980 não somente o Brasil cresceu mais do que os Estados Unidos, como superamos as taxas de crescimento da grande maioria

dos países emergentes de melhor desempenho, em particular dos “tigres asiáticos”. Porém, a partir de 1980 o país atrasou-se continuamente em relação a todos eles. No gráfico 3 estão as rendas per-capita medidas em paridade de poder de compra (PPP) de um grupo selecionado de países expressas em proporção à renda per-capita dos EUA. As estimativas são do FMI.

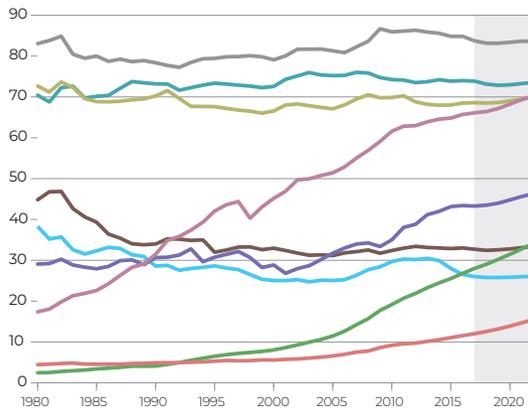
Gráfico 3

Rendas per-capita expressas em PPP – período 1980 a 2017

PIB/Capita: % dos EUA pela PPP



Brasil México China Índia Coréia RU UE Turquia Austrália



Fonte: FMI

Medida em PPP, a nossa renda per capita caiu em proporção à dos EUA de quase 40% em 1980 para perto de 25%, atualmente. Nesta mesma métrica, em 1980 a nossa renda per-capita superava em muito a da Coreia do Sul, que não somente nos ultrapassou em 1990 como vem rapidamente se aproximando da renda per-capita da União Europeia.

Em 1990 também fomos superados pela Turquia e em 2016 pela China.

Por que nos atrasamos tanto?

Entre 1950 e 1980 as médias decenais das taxas de crescimento foram altas e oscilaram em torno de uma tendência levemente crescente (gráfico 2), e entre 1968 e 1973 – os anos do “milagre brasileiro” – o PIB do Brasil cresceu à taxa média de 11,2% ao ano, com um aumento da produtividade do trabalho de 5,7%. Os dados de Ferreira e Veloso (2013) mostram que em 1950 mais de 60% da população empregada estava na agricultura, com 20% da população empregada no setor de serviços e 18% na indústria. Havia no campo um “exercito de reserva” com baixa produtividade recebendo salários baixos, que poderia migrar para as cidades empregando-se na indústria com produtividade e salários mais elevados. Foi esta acentuada migração, permitida pelos incentivos à industrialização e, por consequência, à urbanização, que contribuiu para aquele resultado. A inversão na composição da população empregada foi enorme, e em 2013 o setor de serviços absorvia mais de 60% da população empregada, com 20% na agricultura e aproximadamente 18% na indústria.

Durante o “milagre brasileiro”, entre 1968 e 1973, o aumento da produtividade total dos fatores – que mede o grau de eficiência da economia proveniente da combinação adequada dos estoques de capital físico e de capital humano – contribuiu com 70% do aumento da produtividade do trabalho, em grande parte devido ao prosseguimento da mudança estrutural acima referida. Em 1950 a produtividade do trabalho na agricultura se situava em torno de 1/6 da produtividade do trabalho na indústria, e tal diferença veio se elevando no tempo, com o trabalho se tornando entre 6 e 7 vezes mais produtivo na indústria do que na agricultura, em 1980.

Já no período de 1973 a 1980, durante o governo Geisel, a força

motriz do crescimento foram as elevadas taxas de investimento, que se mantiveram por alguns anos em torno das taxas máximas próximas de 22%, que só muito raramente foram atingidas a partir de 1996, quando passamos a contar com as contas nacionais trimestrais. Foi um esforço de investimentos com grande participação de empresas estatais usando financiamentos com base em empréstimos externos, conduzindo ao crescimento da dívida externa que culminou na crise do início dos anos oitenta, jogando o país em um grande desequilíbrio macroeconômico e na superinflação e tornando impossível o crescimento mais intenso.

Adiante discutiremos como as instituições de baixa qualidade aliadas aos erros de política econômica levaram à queda das taxas de crescimento da renda per-capita a partir dos anos oitenta. Mas essa queda tem, também, uma razão demográfica. Partimos de uma identidade $(Y/N) = (Y/L) * (L/N)$, onde (Y/N) é a renda per-capita, com Y designando o PIB e N a população, e onde (Y/L) é a produtividade média da população empregada. Ou seja, a renda per-capita pode se elevar quer porque ocorre um crescimento do produto por pessoa empregada, quer porque há um aumento da “taxa de participação” na força de trabalho, medida por (L/N) . Os dados de Ferreira e Veloso (2013) mostram que entre 1950 e 1980 a renda per-capita cresceu praticamente à mesma taxa de aumento do produto por trabalhador, com relativa constância da taxa de participação; mas, de 1980 em diante, o produto por trabalhador passou a oscilar em torno de uma tendência ligeiramente decrescente, enquanto a renda per-capita prosseguiu crescendo devido ao aumento da taxa de participação. Uma razão para o aumento da taxa de participação está na dinâmica demográfica, com a queda de crescimento populacional a partir da década de 1960 e o aumento da proporção da população em idade de trabalhar, gerando um “bônus demográfico”.

Foi este “bônus” – o crescimento da população em idade de trabalhar mais elevado do que o crescimento da população total – que

permitiu que a renda per-capita crescesse acima da produtividade por pessoa empregada nas últimas décadas. Com o final do “bônus demográfico”, contudo, o crescimento da renda per-capita brasileira somente poderá ocorrer com o aumento da produtividade por pessoa empregada. Ou seja, para crescermos nos próximos anos teremos que intensificar o aprofundamento de capital, com taxas de investimento mais elevadas, e com o crescimento da produtividade total dos fatores. É o nosso sucesso nestas duas áreas que determinará o nosso sucesso em acelerar o crescimento.

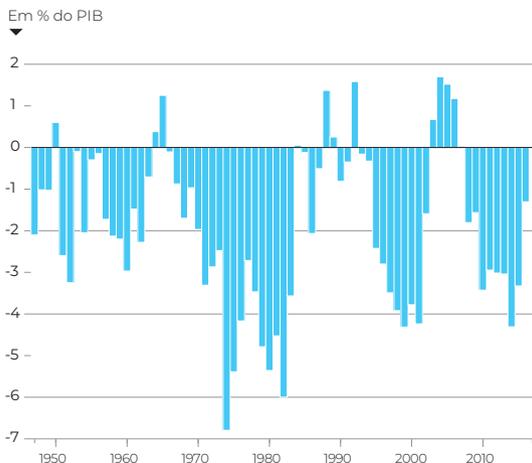
A restrição das poupanças domésticas

O aumento da taxa de investimento levando ao crescimento do estoque de capital por trabalhador empregado pode e deve ser usado para acelerar o crescimento, mas como veremos em seguida ele esbarra na restrição imposta pelas poupanças domésticas, que no Brasil são escassas, levando a déficits nas contas correntes tanto mais elevados quanto maiores forem as taxas de investimento. Significa que para crescer mais o país terá que proceder a reformas que elevem a produtividade total dos fatores.

Nos últimos 70 anos, em apenas 10 ocorreram superávits nas contas correntes medidos em relação ao PIB (gráfico 4), todos eles em anos de recessão ou de forte desaceleração do crescimento (quando caem verticalmente as taxas de investimento), e com os maiores déficits ocorrendo nos anos de maiores taxas de investimento, como da metade dos anos setenta até imediatamente antes do início da crise da dívida externa, nos anos oitenta. Por que há uma enorme predominância de déficits nas contas correntes? Por que eles se concentram nos anos de maiores crescimento do PIB e de maiores taxas de investimento?

Gráfico 4

Taxas anuais de crescimento do PIB e médias móveis decenais



Fonte: Banco Central do Brasil

Nas contas nacionais as importações líquidas (ou, com o sinal negativo, as exportações líquidas) nada mais são do que o excesso da absorção (a soma do consumo das famílias, dos investimentos em capital fixo e do consumo do governo) sobre o PIB ou, o que é equivalente, o excesso dos investimentos (públicos mais privados) sobre as poupanças domésticas (somando as poupanças das famílias; das empresas – os lucros retidos –; e do governo). Quanto menores forem as exportações líquidas maiores serão os déficits nas contas correntes. Usando as contas nacionais podemos comparar a taxa de investimentos a preços constantes em relação ao PIB com duas medidas das exportações líquidas: a primeira a preços de importações e exportações constantes; e a segunda a preços correntes. Ou seja, a diferença entre as duas me-

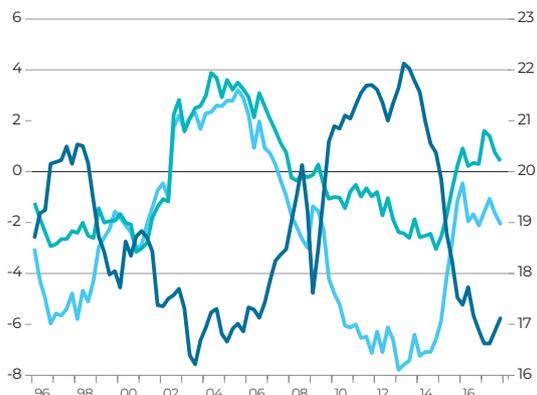
didadas das exportações líquidas nada mais é do que o comportamento das relações de troca – o quociente entre os preços em dólares de exportações e importações. Os resultados estão no gráfico 5.

Gráfico 5

Taxas de investimento e exportações líquidas

Em % do PIB

Exportações Líquidas (preço 2000) (E) Exportações Líquidas (preço corrente) (E)
 Taxa Investimento (preço 2000) (D)



Fonte: IBGE e A.C. Pastore & Associados

Qualquer que seja a medida das exportações líquidas (preços constantes ou preços correntes) há uma correlação negativa com a relação à taxa de investimentos. Ou seja, taxas de investimento mais elevadas reduzem as exportações líquidas, acentuando a intensidade de seu sinal negativo, isto é, contribuindo para elevar as importações líquidas e, conseqüentemente, o déficit nas contas correntes. Um período caracterizado por grandes ganhos de relações de troca permite

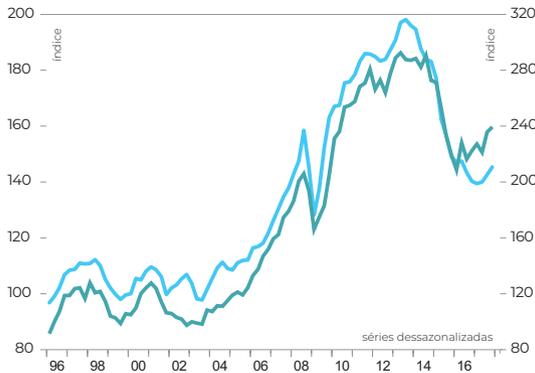
déficits nas contas correntes bem menores do que na ausência de tais ganhos (olhem para a diferença entre as exportações líquidas com e sem os ganhos de relações de troca ocorridos entre 2002 e 2011). Mas sem contar com este tipo de “bonança externa” (o *boom* de preços internacionais de *commodities* que ocorreu naquele período) esbarraríamos mais rapidamente na limitação dada pelo déficit nas contas correntes.

Outro ângulo deste problema é revelado observando as séries trimestrais de formação bruta de capital fixo e das importações totais, ambas medidas em preços constantes e no conceito das contas nacionais (gráfico 6).

Gráfico 6

Formação bruta de capital fixo e importações

FBCF (E) | Importação (D)



Fonte: IBGE

É notável a elevada correlação positiva entre ambas, com evidências claras de que os movimentos da formação bruta de capital fixo antecedem no tempo os movimentos das importações, o que significa

que são as mudanças nos investimentos que “causam” as mudanças nas importações, e não o contrário¹. Em conclusão, os investimentos em capital fixo no Brasil têm forte dependência das importações, o que significa que somente em anos nos quais ocorrem ganhos substanciais de relações de troca, elevando as exportações de bens, é possível importar e investir mais sem correr o risco de gerar déficits mais elevados nas contas correntes.

Desde que dispomos de dados referentes às contas nacionais trimestrais, em 1996, nossa taxa de investimentos tem flutuado entre um mínimo de 15% e um máximo de 22% do PIB. Quanto seria possível crescer caso taxa de investimentos permanecesse dentro desse intervalo? Será que seria possível crescer acima desses níveis sem contar com uma forte elevação da PTF?

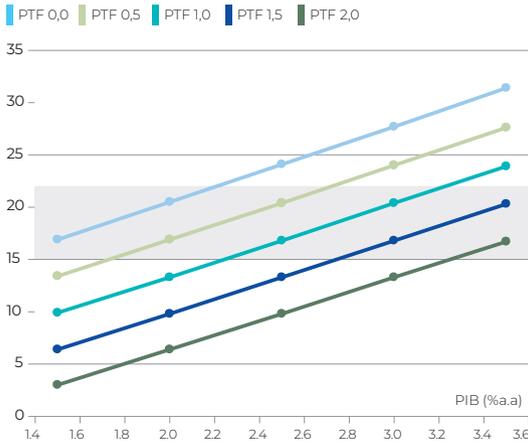
Admitamos que a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores, incluindo a contribuição do capital humano, fosse dada exogenamente, variando entre zero e 2% ao ano. Qual seria a taxa de crescimento do PIB (no eixo horizontal do gráfico 7) correspondente a cada taxa de investimento (no eixo vertical do mesmo gráfico)? A área hachurada no gráfico assinala o intervalo dentro do qual as taxas de investimento têm flutuado no Brasil desde 1996 (entre 15% e 22%). Se tivermos uma contribuição da PTF de 1% ao ano, taxas de investimento de 15% do PIB levariam a um crescimento de 2,2% ao ano, e para crescermos 3,2% ao ano precisaríamos de uma taxa de investimento de mais de 20%.

1 A MENOS QUE ALGUÉM CONSEGUISSSE PROVAR QUE AS CONSEQUÊNCIAS PRECEDEM AS CAUSAS, A PRECEDÊNCIA TEMPORAL DE UMA VARIÁVEL SOBRE A OUTRA É O CRITÉRIO CORRETO PARA DEFINIR A DIREÇÃO DA CAUSALIDADE. O TESTE DE CAUSALIDADE DE GRANGER FOI DELINEADO PARA ESTABELECEER A PRECEDÊNCIA TEMPORAL, E MOSTRA QUE A CAUSALIDADE É UNILATERAL, INDO DA FBCF PARA AS IMPORTAÇÕES.

Gráfico 7

Taxas de crescimento para níveis determinados de taxas de investimento e de PTF

Taxa de investimento



Fonte: IBGE e A.C. Pastore & Associados

À exceção do período que vai entre 1950 e 1980 (quando nos beneficiamos da mudança “estrutural” exposta anteriormente) são raros os anos nos quais a contribuição da PTF superou a marca de 1% ao ano [Bonelli (2014)]. Um destes períodos é o que vai de 2003 a 2013, quando o Brasil se beneficiou fortemente da confiança na execução da política fiscal, levando à sustentabilidade da dívida pública; e, principalmente, contou com o benefício do crescimento dos preços internacionais de commodities. A conclusão neste ponto é que a menos que o país enverede por políticas que elevem a produtividade total dos fatores, taxas de crescimento do PIB em torno de 3% ao ano somente não esbarrarão na limitação imposta pelos déficits nas contas correntes se nos bene-

ficiarmos de situações internacionais favoráveis, como a que ocorreu durante o *boom* de preços internacionais de commodities que levou ao ciclo de ganhos de relações de troca iniciado em 2002.

Exemplos recentes reafirmam as evidências que têm sido fartamente produzidas pela história: países com déficits elevados nas contas correntes (característica típica de países com poupança doméstica insuficiente) tornam-se vulneráveis a mudanças bruscas nos fluxos de capitais, e isto não ocorre apenas quando os países afetados estão no regime de câmbio fixo. Entre o início de 2015 e o final de 2017 os países emergentes foram beneficiados por outro tipo de “bonança externa”, desta vez no campo dos fluxos de capitais: as taxas de juros extremamente baixas nos países maduros combinadas com uma baixa aversão ao risco, que dirigiam os fluxos de capitais para os países emergentes, valorizando suas moedas e reduzindo as cotações de seus CDS. Naquele período, Argentina e Turquia puderam manter níveis elevados de absorção em relação ao PIB e consequentes déficits elevados nas contas correntes, em torno de 5% do PIB ou ainda maiores. Havia abundância de financiamento externo. Porém, bastou que o forte crescimento norte-americano levasse o Fed a intensificar a normalização monetária, provocando a reversão de fluxos de capitais que levou à valorização do dólar, para que aqueles dois países chegassem a uma situação externa insustentável, enfrentando crises.

Por que as nações fracassam?

A teoria neoclássica do crescimento nos ensina que para crescer os países têm que investir mais, aumentando o estoque de capital por trabalhador empregado, e elevar a produtividade total dos fatores. Mais do que isso, ela nos ensina que países que investem no progresso tecnológico (aumentando a qualidade do capital fixo) e em capital humano (aumentando a qualidade do estoque de mão de obra), produzindo

forte elevação da produtividade, provocam o aumento da produtividade marginal do capital e dos lucros, elevando a taxa de investimentos, o que acelera o aprofundamento de capital através do aumento da demanda por capital fixo, elevando ainda mais o crescimento. Se “a fórmula” para levar ao crescimento é conhecida, por que há países que crescem e outros que permanecem estagnados? Por que em determinados países há fases de crescimento vigoroso que repentinamente se encerram, sendo sucedidas por longos períodos de estagnação ou de crescimento muito baixo, como ocorreu no Brasil?

Usando o *insight* genial de Douglass North, de que por trás do sucesso no crescimento está a qualidade das instituições – o direito de propriedade; as leis que disciplinam a produção, o comércio e as relações entre pessoas, entre outras –, Acemoglu e Robinson (2012) percorrem episódios históricos de inúmeros países, mostrando fartas evidências de que o crescimento está nitidamente associado à qualidade das instituições.

No Brasil passamos por períodos de aperfeiçoamento institucional, alternados com períodos de destruição de muitos dos avanços previamente obtidos, com mudanças às vezes enormes e erráticas. Até 1966, por exemplo, o Brasil não tinha um banco central, mas quando ele nasceu sofreu forte oposição dos interesses em torno do Banco do Brasil, que era o grande supridor de crédito ao setor privado, o que enfraqueceu o seu poder na execução da política monetária [Franco (2016)]. Esta era executada pelo Conselho Monetário Nacional, presidido pelo Ministro da Fazenda e composto por vários ministros, por presidentes de bancos estatais e por representantes do setor privado, com o Banco Central tendo apenas um voto. Ainda pior, era este conselho que administrava outro orçamento – o “orçamento monetário”, que existia além do orçamento fiscal aprovado no congresso. Na execução do orçamento monetário o Conselho Monetário tinha total poder discricionário, e era ele que determinava a evolução da dívida pública, sem

qualquer participação do Tesouro. Não é por mera coincidência que a indisciplina fiscal e a desordem monetária, que imperaram até o Plano Real, levaram o Brasil a inflações extremas, impedindo o crescimento.

A primeira “trava na porta” contra o financiamento inflacionário dos déficits públicos veio antes do Plano Real, com a extinção da conta de movimento do Banco do Brasil – um mecanismo que permitia ao Banco do Brasil livremente sacar recursos no Banco Central para emprestá-los a setores tidos como prioritários, como agricultura e exportações, como também para financiar os déficits públicos – e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986. Quando, finalmente, o país conquistou a estabilidade de preços com o Plano Real, eliminando de fato a possibilidade de financiar os déficits com senhoriagem, era necessário impor regras para a estabilidade fiscal. Não era necessário apenas ter metas para os superávits primários de forma a estabilizar e/ou reduzir a relação dívida/PIB, mas também impor disciplina aos Estados removendo a sua capacidade – ainda que indireta – de emitir moeda, emprestando recursos aos seus fornecedores através de seus bancos estaduais, que tinham acesso ao redesconto junto ao Banco Central. Bancos estaduais de grande porte foram privatizados, e precedida de uma negociação na qual o governo central assumiu a dívida dos estados, que a pagariam ao Tesouro em um prazo longo, com regras acordadas entre as partes, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impunha limites aos gastos em pessoal e ao endividamento aos Estados, sob pena dos Estados não terem liberados pelo governo central as cotas parte de impostos como o IPI.

Por algum tempo tal aprimoramento institucional permitiu que a inflação fosse controlada, levando entre 1999 e 2011 a uma contínua aceleração do crescimento do PIB, que foi interrompida a partir de 2011, desabando com o início da recessão no primeiro trimestre de 2014. Do segundo mandato de Lula em diante, mas principalmente a partir de 2011, nos dois governos da presidente Rousseff, a deteriora-

ção institucional foi enorme. Em 2009 foi alterado o relacionamento entre o Tesouro e o Banco Central, com este sendo obrigado a repassar em moeda corrente do país ao Tesouro os ganhos patrimoniais vindos de uma depreciação cambial, abrindo a porta para o financiamento do déficit público através do Banco Central [Mendes (2016)]. Em vez de usar a Lei de Responsabilidade Fiscal para impor disciplina aos Estados, o Tesouro ofereceu-lhes aval para que pudessem endividar-se junto a bancos oficiais, facilitando ainda mais o crescimento explosivo dos gastos em pessoal, que se transformou em uma das causas da crise fiscal pela qual passam. Em adição, o governo passou a usar os bancos oficiais, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal, para acelerar a oferta de crédito buscando, sem êxito, a aceleração do crescimento, e para tanto passou a transferir a esses bancos recursos por fora do orçamento, que elevaram a dívida pública bruta em torno de 10 pontos de porcentagem do PIB. Para fechar o circuito de violência às instituições, mas sem esgotá-lo, a partir de 2011 o Brasil abandonou totalmente qualquer meta para o superávit primário, quer elevando as despesas quer renunciando a receitas em nome de estimular os investimentos em setores escolhidos arbitrariamente pelo governo. Foi o início de um ciclo de expansão fiscal cujo final, se não for truncado, levará o país à dominância fiscal e à inflação.

Não poderia ser nenhuma surpresa que diante da incerteza provocada pela queda da qualidade das instituições e quanto à trajetória da economia, teríamos que assistir a uma queda da taxa de investimentos e da produtividade total dos fatores, levando o país a um profundo e extenso ciclo recessivo.

Quais são as ações fundamentais para a retomada do crescimento?

A crise fiscal vivida pelo Brasil ainda está em estado latente. Te-

mos déficits primários elevados; a dívida pública bruta medida em relação ao PIB tem um crescimento insustentável; e, no entanto, ainda não surgiram sinais da dominância fiscal que elevaria a inflação mesmo diante de um banco central independente, com efeitos desastrosos sobre o crescimento. Contudo, se não for realizada uma profunda reforma da previdência, acompanhada de medidas que controlem os demais gastos primários do governo central, e que reduzam os “gastos tributários”, que nos últimos anos levaram a uma substancial perda de receitas recorrentes², a crise deixará de ser “latente”, transformando-se em “crise aberta”. A isso se somam os desequilíbrios crescentes dos Estados e municípios.

Mas há uma segunda consequência acarretada pelo profundo desequilíbrio fiscal: a redução do crescimento econômico. Uma das formas de acelerar o crescimento é através do aprofundamento de capital, mas dada a restrição imposta pela escassez das poupanças domésticas, quanto mais elevadas forem as taxas de investimento, maiores serão os déficits nas contas correntes, e quanto maior for o desequilíbrio fiscal maiores serão os riscos percebidos pelos investidores internacionais, limitando o ingresso de capitais que financiaria o déficit na conta corrente necessário para realizar uma dada taxa de investimento. Além de libertarem o Banco Central para praticar taxas reais de juros mais baixas sem colocar em risco o controle da inflação, os superávits fiscais primários que levem à queda da dívida bruta em relação ao PIB trazem dois benefícios: elevam a poupança total doméstica, afrouxando os limites impostos ao aprofundamento de capital; e reduzem o risco de solvência do governo, atraindo os capitais que permitem financiar o déficit na conta corrente.

2 ENTRE 2002 E 2005 O TOTAL DE “GASTOS TRIBUTÁRIOS” SE MANTEVE UM POUCO ABAIXO DE 1,5% DO PIB. PASSOU A CRESCER DAÍ EM DIANTE, ESTABILIZANDO-SE EM TORNO DE UMA MÉDIA DE 3% DO PIB ENTRE 2009 E 2013. A PARTIR DE 2014 PASSOU A FLUTUAR ACIMA DE 4% DO PIB TENDO, EM 2015, SUPERADO 4,5% DO PIB.

Contudo, é muito importante ter em mente qual é a relação de causalidade. É o ajuste fiscal que, ao reduzir a restrição aos investimentos em capital fixo imposta pela escassez de poupanças domésticas, e ao remover o risco de insolvência do governo, cria as condições para que os juros reais permaneçam baixos, estimulando os investimentos, e levem a déficits menores nas contas correntes, que podem ser financiados mais facilmente pelos capitais que ingressam estimulados pela queda do risco de solvência do setor público. Frequentemente são ouvidas afirmações “populistas” que tem implícita (ou mesmo explícita) uma relação de causalidade inversa. O argumento é que a reforma da previdência seria desnecessária, e que a melhor solução para o problema fiscal seria a retomada do crescimento, que elevaria as receitas, eliminando os déficits. Não é possível discordar do objetivo de elevar o crescimento, e nem de que o maior crescimento apressa o ajuste fiscal. Mas isso é muito diferente da proposta de que basta estimular a demanda para que automaticamente o problema fiscal desapareça. O voluntarismo não substitui a racionalidade, e em economia, ao contrário da aritmética elementar, a ordem dos fatores altera o produto. É a consolidação fiscal que abre o espaço para elevar o crescimento, e não uma aceleração artificial do crescimento que “soluciona” o problema fiscal.

Os próximos quatro capítulos discutem o problema do ajuste fiscal, com os dois primeiros colocando grande ênfase na reforma da previdência, com propostas concretas de solução. Como o problema fiscal não se restringe ao governo central, os dois capítulos seguintes discutem o desequilíbrio crescente de Estados e municípios, tanto no que se refere à previdência quanto aos gastos de pessoal.

No entanto, a aceleração do crescimento não requer apenas o aprofundamento de capital, sendo necessárias medidas que elevem a PTF, e tal necessidade se acentua devido ao final do “bônus demográfico”. Os três últimos capítulos e o primeiro anexo na parte final deste volume são dedicados a algumas das medidas que contribuirão decisivamente

para a elevação da PTF.

Reforma da previdência, consolidação fiscal e o problema de estados e municípios

A rota correta para uma consolidação fiscal bem-sucedida é um conjunto de reformas que controlem os gastos públicos em termos reais. Como é fartamente analisado nos capítulos de Mesquita e Schneider e de Paulo Tafner, esta tarefa se inicia com uma reforma robusta da previdência.

Mas mesmo assim tal reforma seria insuficiente, sozinha, para levar aos superávits primários que alterem a trajetória explosiva e insustentável da relação dívida/PIB. São necessárias outras ações, como a manutenção de um teto para os gastos, e que levem à recuperação de receitas às quais o governo renunciou nos últimos anos, buscando através desse caminho acelerar o crescimento. Mesquita e Schneider detalham quais são as ações no campo do controle dos demais gastos e das receitas. Em ambos os capítulos são discutidas propostas: a) de reformas “paramétricas” da previdência (mudando “parâmetros”, como a idade mínima de aposentadoria, por exemplo), mantendo o atual “regime de repartição”, no qual a receita das contribuições da população mais jovem é utilizada para pagar os benefícios aos aposentados, ou; b) que combinem mudanças de parâmetros dentro do regime de repartição com uma complementação no regime de capitalização. As propostas atingem tanto o regime geral da previdência quanto os regimes próprios que atendem o funcionalismo, da mesma forma como era a proposta original do governo Temer que, no entanto, foi profundamente modificada no Congresso, deixando uma carga ainda maior de ajuste sobre os demais gastos e sobre as receitas, dificultando ou mesmo tornando impossível o sucesso da consolidação fiscal.

O capítulo de Paulo Tafner se aprofunda sobre a natureza demo-

gráfica do desequilíbrio da previdência, e insiste no fato que é óbvio para os que reconhecem que a dinâmica demográfica continuará a alterar parâmetros básicos do regime de repartição: a idade mínima, que atualmente deveria ser de 65 anos, em alguns anos será ainda mais elevada, e esta é uma das razões pela qual em vez de constitucionalizar todos os parâmetros, como ocorre com a proposta original do governo Temer e na sua forma desidratada que está atualmente no congresso, seria melhor “desconstitucionalizar” tais características, que seriam estabelecidas em Lei Complementar, mais fácil de ser alterada diante da inevitável mudança nas características da população. São discutidos quais devem ser os princípios básicos de uma proposta de reforma que busque garantir adaptabilidade ao nosso sistema de previdência, visando garantir equilíbrio estrutural do sistema, e eliminar – ou pelo menos reduzir acentuadamente – a iniquidade nele existente, apresentando o esboço de um sistema que poderá ser unificado para todos os trabalhadores, em um futuro previsível. Outro ponto abordado por Tafner é a “crise anunciada” dos regimes de previdência dos Estados e dos municípios com maiores populações, em particular os das capitais dos Estados. Alguns Estados começaram timidamente a tratar do assunto, dando passos que retardam temporariamente a sua manifestação, mas não a eliminam, enquanto que outros já foram passivamente engolfados, sem uma reação sequer tímida. Embora devido ao elevado custo de transição não seja possível passar rapidamente de um regime de repartição para um regime de capitalização, em escala restrita este último pode ser utilizado de forma complementar. Não há como transitar imediatamente do regime de repartição para o de capitalização no INSS, como é mostrado no capítulo elaborado por Mario Mesquita e Pedro Schneider – o custo de transição seria enorme. Mas já há exemplos de utilização do regime de capitalização para complementar as aposentadorias de funcionários cujo teto sob a responsabilidade do governo corre por conta do governo, como no Estado de São Paulo.

No entanto, a consolidação fiscal não pode se restringir apenas ao governo central. A consolidação dos gastos primários dos três níveis de governo realizada por Schwartzman mostra que, avaliado pela magnitude dos gastos públicos, o Brasil se assemelha a uma socialdemocracia europeia, porém com uma eficiência muito baixa, que é típica de um país emergente. Há um crescimento assustador dos gastos com pessoal, com baixíssima eficiência nos resultados, como fica claro no caso da educação básica, que é analisado no anexo produzido pelo “Todos pela Educação”, e em frontal oposição aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por alguns anos chegamos a sonhar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tivesse colocado um freio nos gastos dos Estados e dos municípios, criando amarras suficientemente fortes, mas a análise de Ana Carla Abrão Costa e Jairo Saddi evidencia que tais amarras foram rompidas, colocando os gastos de pessoal dos Estados em uma trajetória de crescimento acelerado, o que vem comprometendo a capacidade de investimento e de provisão dos serviços públicos básicos por esses entes. Além disso, o Judiciário vem decidindo de forma sistemática contra os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange às questões de pessoal, contribuindo adicionalmente para o seu enfraquecimento e o agravamento da crise fiscal dos Estados. É preciso aprimorar a Lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo a margem para interpretações contrárias ao equilíbrio fiscal, dando clareza à real situação fiscal dos entes federados e criando as condições para um processo de consolidação fiscal via redução do comprometimento das receitas com despesas de pessoal. O texto em questão apresenta sugestões nesta direção.

Reformas voltadas a promover o aumento da PTF

Se tudo isso for feito no campo fiscal o país não somente terá dado um passo gigantesco na direção de libertar a execução da política

monetária do risco da dominância fiscal, como verá alargada a contribuição do aprofundamento de capital para o crescimento econômico. Mas precisará, também, de ações que elevem a PTF.

A primeira providência, neste campo, é elevar a eficiência dos investimentos em educação, como é analisado ao longo do primeiro anexo a este livro elaborado pela equipe do “Todos pela Educação”. Tanto o diagnóstico quanto as propostas ali apresentadas têm a total concordância por parte do CDPP. Naquele estudo fica claro que o problema fundamental não reside na insuficiência de recursos, e sim na forma ineficiente como eles são utilizados, gerando enormes desperdícios e uma educação cuja qualidade é em média muito baixa. Os exemplos apresentados no trabalho, nos quais existe uma avaliação externa sobre a qualidade da educação, e nos quais a meritocracia substitui o corporativismo, que são raros, ilustram com clareza a direção na qual o país terá que evoluir para melhorar a qualidade da educação, que é fundamental para a elevação da PTF.

Ferreira e Veloso fornecem evidências importantes quanto aos efeitos do crescimento do capital humano por trabalhador sobre o crescimento do PIB. Eles decompõem o produto por trabalhador empregado em três fontes de crescimento: a relação capital produto; a contribuição do capital humano por trabalhador; e a produtividade total dos fatores que, neste caso, é medida livre da contribuição do capital humano³.

Fica claro que entre 1950 e 1980 os crescimentos espetaculares da produtividade do trabalho (e do PIB) vieram quase que totalmente da produtividade total dos fatores, o que enfatiza a importância do que foi apontado anteriormente, isto é, a mudança estrutural na qual ocorreu a queda da proporção da agricultura e aumento da proporção da indústria e dos serviços no PIB. Fica também claro que entre

3 NESTE CASO A FUNÇÃO DE PRODUÇÃO É EXPRESSA NA FORMA $(Y/L) = A^{1-\alpha}(k/y)^{\alpha}k$, ONDE k/y É A RELAÇÃO CAPITAL/PRODUTO E (Y/L) É O PRODUTO POR TRABALHADOR EMPREGADO.

1973 e 1980 houve uma predominância do aumento do capital por trabalhador empregado, o que é consistente com as elevadas taxas de investimento do período. Finalmente, merece destaque o período entre 1980 e 2003. Nesse período duas características aparentemente contraditórias chamam atenção: a) a elevada contribuição do capital humano; e b) a queda da PTF. A queda da PTF se explica facilmente: nos anos em que ela ocorreu o país teve recessões, uma das quais foi muito profunda – a do período 1980/92 – quando o país esteve imerso na crise da dívida externa. Como sabemos, a PTF é altamente pró-cíclica, caindo durante as recessões e se elevando fortemente nos períodos de recuperação cíclica. A segunda – o aumento da contribuição do capital humano – evidencia que nesse período o Brasil já havia se livrado da diretriz errada dos anos setenta, de negligenciar os investimentos em educação, começando a colher os frutos da melhora do capital humano sobre o crescimento econômico⁴.

Tivemos tanto em 1980-92 quanto em 1992-2003 contribuições do capital humano para a taxa de crescimento do PIB de 2,5% e 2,2% ao ano, e isto com um sistema educacional extremamente defeituoso, como é mostrado no trabalho do “Todos pela Educação”. Não precisamos ir muito além para tomar consciência de que os investimentos em educação podem contribuir decisivamente para a aceleração do crescimento da produtividade no Brasil.

A segunda fonte de aumento da PTF é a abertura da economia. Esta é uma linha de reformas que se defronta com grande oposição, no Brasil, e por isso o CDPP tomou a decisão de encampar a luta, somando-se ao esforço realizado pelo CINDES. Sandra Polónia Rios e Pedro Motta

4. UMA DAS CONTROVÉRSIAS NOS ANOS DO “MILAGRE BRASILEIRO” FOI O AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDAS. A DISCUSSÃO NAQUELES ANOS FOI EXTREMAMENTE POLITIZADA, MAS EXCELENTE ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA LANÇONI (1973) ESCLARECEU O PROBLEMA. O CRESCIMENTO ACELERADO DA INDÚSTRIA DEMANDAVA UMA QUANTIDADE DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA QUE NÃO ERA ATENDIDA PELA OFERTA, DADOS OS INVESTIMENTOS INSUFICIENTES EM EDUCAÇÃO. COM ISSO OS SALÁRIOS DOS TRABALHADORES QUALIFICADOS CRESCIAM MAIS ACELERADAMENTE DO QUE OS SALÁRIOS DOS NÃO QUALIFICADOS, SENDO UMA CAUSA IMPORTANTE DO AUMENTO NA CONCENTRAÇÃO DE RENDAS.

Veiga debruçaram-se sobre o problema revisitando o sucesso brasileiro na fase da substituição de importações, quando assistimos às espetaculares taxas de crescimento do PIB. O mesmo ocorreu com a Coreia do Sul na fase de seu *big push*, e algo semelhante vem ocorrendo na China. O “milagre” do crescimento acelerado daqueles países, naqueles períodos, é altamente influenciado por uma característica comum, que é a profunda mudança estrutural – a queda da população empregada em setores de baixa produtividade média do trabalho e baixos salários, passando a trabalhar em setores com alta produtividade média e salários mais elevados.

Os estímulos para tal transformação estrutural variam entre os países, mas sempre redundam na migração de enormes contingentes de mão de obra. Neste sentido, a análise de Polónia Rios e Motta Veiga não é diferente da interpretação de Dani Rodrik (2017) sobre como a proteção, em determinados momentos da história, pode acelerar fortemente o crescimento econômico. Ou seja, há uma fase do crescimento econômico no qual medidas “heterodoxas” – como o aumento da proteção usado como instrumento de uma “política industrial” – ajudam a acelerar o crescimento econômico. Porém, este resultado não se deve a alguma qualidade intrínseca da proteção, que seria imutável e funcionaria sempre e em quaisquer circunstâncias, nem é independente do momento histórico no qual tal transformação ocorre. Ela deriva da circunstância muito particular de que naquele determinado momento histórico a proteção estimulou uma alteração estrutural que era possível, e que conseqüentemente acelerou o crescimento. Porém, a partir de algum momento tais condições se esgotam devido ao fato simples que não há mais mudanças estruturais que levem àqueles resultados, o que exige uma alteração nas políticas que promovem o crescimento.

Enquanto a Coreia do Sul reconheceu que com o esgotamento do crescimento permitido pela alteração estrutural era necessário buscar outras rotas, como a dos investimentos voltados para as exportações,

o Brasil continuou insistindo nela, protegendo com tarifas e com instrumentos não tarifários sua indústria, sem se beneficiar da abertura⁵. O governo do Brasil não se livrou do vício de proporcionar incentivos sempre que pedidos por grupos de pressão em defesa de seus interesses privados. Sob o rótulo de uma “política industrial” promotora do desenvolvimento, o país foi cedendo a pressões que em nada contribuíram para elevar a PTF. Polónia Rios e Motta Veiga também insistem que estamos caminhando na direção oposta a outros países, como a Índia, por exemplo, que mesmo sendo ainda uma economia bastante fechada teve, nos últimos anos, um salto na direção da abertura de fazer inveja ao Brasil.

Avaliações empíricas realizadas por economistas ligados ao IPEA reforçam esta linha de análise. Elas mostram que há uma maior produtividade nas empresas exportadoras quando comparadas a empresas similares que operam apenas no mercado doméstico^{6 7}. O trabalho dos economistas do IPEA também proporciona argumentos e evidências empíricas para rebater uma variante contemporânea de uma hipótese semelhante à do “exército de reserva” no campo, na forma da migração de trabalhadores em setores menos produtivos para os mais produtivos da economia. Essa é uma das ideias que está na raiz de políticas de fomento à indústria, semelhantes às adotadas no projeto de industrialização do governo Geisel e no governo Rousseff, e que são utilizadas como argumentos contra a abertura comercial. Há evidências de

5 POR ALGUM TEMPO AS AUTORIDADES BRASILEIRAS TIVERAM A INTUIÇÃO DE QUE ERA NECESSÁRIO FAZER ALGO PARA CAMINHAR NA DIREÇÃO DAS EXPORTAÇÕES, MAS O CAMINHO ESCOLHIDO FOI ERRADO. CRIARAM-SE SUBSÍDIOS FISCAIS E CREDITÍCIOS ÀS EXPORTAÇÕES, EM FRONTAL COLISÃO COM O GATT. A FORTE OPOSIÇÃO DOS EUA OBRIGOU O BRASIL A RECLAR NAQUELA TENTATIVA, MAS NUNCA RECLIOU NO USO DE ESTÍMULOS TRIBUTÁRIOS, DE ELEVAÇÃO DA PROTEÇÃO E DO CRÉDITO PARA ESTIMULAR A PRODUÇÃO DOMÉSTICA DE BENS SUBSTITUTOS DE IMPORTAÇÃO.

6 ARAÚJO E SALERNO (2014); GOMES E PONTUAL RIBEIRO (2014); MESSA (2014); CAMPOS NETO ET AL (2014).

7 OUTRA FONTE DE ELEVAÇÃO DA PTF SÃO OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA, COMO É REVELADO POR UMA INVESTIGAÇÃO CONDUZIDA PELA EQUIPE DO IPEA. VER SCHETTINI E AZZONI (2014). APESAR DA SUA IMPORTÂNCIA, TOMAMOS A DECISÃO DE NÃO ABORDAR ESTE TEMA NO PRESENTE LIVRO PORQUE ELE JÁ FOI OBJETO DE UMA EXTENSA PESQUISA E DE RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA FEITAS PELO CDDP.

que os potenciais ganhos de produtividade dessa migração são muito menores do que políticas horizontais de elevação da produtividade na economia como um todo. Comparando o Brasil com países desenvolvidos, Miguez e Moraes (2014) mostram que os potenciais ganhos de produtividade são muito maiores caso aproximemos a produtividade de cada setor da economia brasileira dos níveis internacionais, do que caso migremos nossa força de trabalho para uma distribuição setorial similar à desses países. Isso sugere que a defasagem de produtividade do trabalho da economia brasileira, em relação ao mundo desenvolvido, tem menos relação com a estrutura produtiva e mais com os baixos níveis de produtividade em cada setor. Uma causa potencial para essa baixa produtividade setorial é apontada por Barbosa Filho e Corrêa (2017), que mostram uma atípica concentração de empresas pouco produtivas no Brasil, possivelmente decorrente de limitações (em grande parte limitações burocráticas) ao fechamento de empresas ineficientes ou da falta de estímulos (como comércio internacional) à entrada de competidores mais produtivos.

Um terceiro canal de aumento da produtividade é a reforma tributária abrangendo todos os impostos sobre bens e serviços que atualmente têm uma incidência em cascata, reunindo-os em um único Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), na forma proposta por Bernard Appy. Na sua concepção original o ICMS e o IPI seriam impostos sobre o valor adicionado, mas na prática tais tributos degeneraram por inúmeras razões em uma incidência em cascata, que impede que na exportação, por exemplo, a sua incidência nas várias fases do processo produtivo seja completamente eliminada, transformando-se, de fato, em um imposto sobre a exportação. Em particular o ICMS transformou-se em uma arma na guerra de incentivos entre governos estaduais, o que pode ser benéfico para aquela particular região, mas não necessariamente para o país como um todo. Finalmente, o crescimento do setor de serviços e o uso de serviços como insumos na produção de bens impede que um

IVA verdadeiro deixe de fora de sua estrutura o imposto sobre serviços (ISS). Bernard Appy analisa todos estes pontos com extrema clareza, e propõe uma reforma na qual o país convergiria gradualmente para um IVA verdadeiro, cobrado no destino e não mais no ponto de origem do fato gerador. Sem dúvidas uma parte da perda de competitividade das exportações brasileiras é devida às distorções provocadas pelo atual sistema, e esta reforma torna-se ainda mais importante diante do objetivo de abrir a economia, elevando simultaneamente exportações e importações.

Um tema abordado na forma de um estudo de caso é o das privatizações. Há questões complexas e específicas a cada setor, mas há pontos em comum, como os que são abordados logo na introdução do capítulo escrito por Lazzarini, Barbosa e Lisboa. Diversos estudos que avaliaram mudanças na propriedade de empresas estatais sugerem que o controle privado é normalmente associado a um efeito positivo e significativo sobre o desempenho financeiro e operacional das empresas privatizada, e a resenha de Megginson e Netter (2001) dá evidências fartas a esse respeito. Mas ainda assim países mantêm empresas estatais, dentre as quais bancos públicos, como é o caso do Brasil. O caso estudado por Lazzarini, Barbosa e Lisboa refere-se à Caixa Econômica Federal. Ela desempenha atividades de alta relevância em políticas públicas: como o financiamento de crédito imobiliário; a gestão de fundos públicos (com ênfase no FGTS); e a operação de programas sociais de transferência de renda, e isso ao lado de sua atuação como banco múltiplo, com particular ênfase sobre seu impacto na concorrência setorial e na sua possível penetração ou “capilaridade” em áreas menos desenvolvidas. Neste capítulo é feita uma avaliação sobre o desempenho da CEF em cada uma dessas atividades. São analisadas evidências internacionais sobre formas alternativas de gestão dessas atividades e propondo uma série de medidas regulatórias necessárias para garantir a sua adequada provisão nesse modo privado. Ao final o

capítulo faz considerações sobre a viabilidade e os procedimentos para uma eventual transição de execução pública para privada no contexto das atividades da CEF.

No último anexo a este volume o CDPP encampou as propostas conjuntas do Instituto Sou da Paz, Forum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto Igarapé no campo da segurança pública. A razão é simples: o Brasil está entre os 10% de países com maiores taxas de homicídio do mundo, e apesar de uma população equivalente a 3% da população mundial, concentra cerca de 14% dos homicídios do mundo, com taxas semelhantes às de Ruanda, República Dominicana, África do Sul e República Democrática do Congo. Há uma perda vidas em idade produtiva que não pode ser negligenciada. Parte do problema se resolve com o aumento da renda per-capita e com ações melhorando a distribuição de rendas, e que permitam aumentar o grau de inclusão social. Mas é necessário, também, aumentar a eficiência das políticas de segurança pública, que depende do estabelecimento de uma *política de segurança baseada em evidências* – isto é, do desenho de políticas públicas baseadas no estado-da-arte da evidencia empírica sobre quais tipos de intervenções funcionam. Dessa forma, é urgente a agregação de dados sobre a atuação das forças de segurança e o monitoramento e acompanhamento das políticas públicas implementadas, adaptando-as ou descontinuando-as quando sua eficácia não for observada.

BIBLIOGRAFIA

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2012) *“Why Nations Fail: The origins of power, prosperity and poverty”*, Crown Publishing, Nova Iorque.

ARAÚJO, Bruno Cesar; SALERNO, Mario Sergio. (2014) *“Padrões Tecnológicos e Aprendizado de Exportações: o caso das firmas industriais brasileiras: 2006-2008”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

AZZONI, Carlos; SCHETTINI, Daniela. (2014) *“Determinantes Regionais da Produtividade Industrial: O Papel da Infraestrutura”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

BARBOSA FILHO, F. H.; CORREA, Paulo. (2017) *“Distribuição de produtividade do trabalho entre as empresas e produtividade do trabalho agregada no Brasil.”*, incluído em BONELLI, Regis *“A Anatomia da Produtividade no Brasil”*.

BILS, Mark; KLENOW, Peter J. (2000) *“Does Schooling Cause Growth”*, American Economic Review, vol. 90, no. 5, pp. 1160-1183, dez. 2000.

BONELLI, Regis. (2014) *“Produtividade e Armadilha do Lento Crescimento”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; HASENCLEVER, Lia; MIRANDA, Rogério Boueri; PARANHOS, Julia; SILVEIRA, José Maria. (2014) *“Impacto da Infraestrutura de Transportes sobre o Desenvolvimento e a Produtividade no Brasil”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

ELLERY JR., Roberto. (2014) *“Desafios para o Cálculo da Produtividade total dos Fatores”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, IPEA.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; PESSÔA, Samuel de Abreu; VELOSO, Fernando A. (2013) *“Experiências Comparadas de Crescimento Econômico no Pós-Guerra”*, incluído em *“Desenvolvimento Econômico: uma Perspectiva Brasileira”*, Elsevier.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; VELOSO, Fernando. (2013) *“O desenvolvimento econômico brasileiro no pós-guerra”*, incluído em *“Desenvolvimento Econômico: uma Perspectiva Brasileira”*, Elsevier.

FILHO, Fernando Holanda Barbosa; PESSÔA, Samuel de Abreu; VELOSO, Fernando A. (2010) *“Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira com ênfase no capital humano – 1992 2007”*. RBE, vol. 62 #2, abr.-jun. 2010.

FRANCO, Gustavo. (2016) *“O Conselho Monetário Nacional como autoridade monetária: das origens aos dias atuais”* incluído em *“A crise Fiscal e Monetária Brasileira”*, organizado por Edmar Bacha, Civilização Brasileira.

GOMES, Victor; PESSÔA, Samuel de Abreu; VELOSO, Fernando A. (2003) *“Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira”*, PPE vol. 3, #3.

GOMES, Victor; PONTUAL RIBEIRO, Eduardo. (2014) *“Produtividade e Competição no Mercado de Produtos: uma Visão Geral da Manufatura no Brasil”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

LANGONI, Carlos Geraldo. (1973) *“Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil”*, 2 ed., Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

MEGGINSON, William L; NETTER, Jeffrey M. (2001) *“From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”*, Journal of Economic Literature, vol. 39, no. 2, pp. 321-389, jun. 2001.

MENDES, Marcos. (2016) *“A Lei 11.803/2008 e a Relação Financeira Te-*

souro - Banco Central”, Textos para discussão do Senado Federal n. 189.

MESSA, Alexandre. (2014) *“Determinantes da Produtividade na Indústria Brasileira”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

MIGUEZ, Thiago; MORAES, Thiago. (2014) *“Produtividade do Trabalho e Mudança Estrutural: uma Comparação Internacional com Base no World Input-Output Data-base (WIOD) 1995-2009”*, incluído em *“Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes”*, vol. 2, IPEA.

RODRIK, Dani. (2017) *“Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy”*.

SAE-PR, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Relatório de Conjuntura no 4: Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil, junho de 2018. Disponível em <https://bit.ly/2LGRuCT>

O CAMINHO PARA O REEQUILÍBRIO FISCAL

Mario Mesquita

Pedro Schneider

Há ao menos cinco anos, a economia brasileira vem passando por uma deterioração fiscal acentuada. A dívida pública bruta subiu 23 p.p. do PIB neste período, atingindo o patamar recorde de 74% do PIB ao final de 2017, significativamente maior do que o patamar típico nas economias emergentes¹. O resultado fiscal primário recuou de um superávit de 2,2% do PIB em 2012 para déficits de 2,5% e 1,7% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente.

Da deterioração total de 4,7 p.p. do PIB no resultado primário ocorrida entre 2012 e 2016, 1,1 p.p. refletiu uma queda das receitas, 3,0 p.p. refletiram uma alta dos gastos e 0,6 p.p. uma deterioração do resultado dos estados e municípios. Dessa queda de receita, a parte recorrente, mais sensível às flutuações da atividade econômica, recuou 1,3 p.p. do PIB, enquanto a não recorrente aumentou 0,2 p.p. do PIB.

A decomposição deixa claro que recessão e a queda das receitas apenas aceleraram um desequilíbrio, cuja origem é a tendência histórica crescente do gasto público. O gasto primário do governo central expandiu 5,5 p.p. do PIB entre 1997 e 2016, crescendo em média, 6% ao ano acima da inflação. Desse aumento, 4,4 p.p (80%) são explicados pelas despesas com previdência, reforçando o custo e a necessidade uma reforma sobre o sistema atual.

Diante desse quadro, em 2016, o governo enviou e o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 95, limitando, ao menos por 10 anos, o crescimento do gasto primário do governo central à inflação do ano anterior. No 1º ano de funcionamento do teto de gastos, em 2017, o resultado primário melhorou de um déficit de 2,5% do PIB para 1,7%, com uma queda de 0,5 p.p. do PIB no gasto e uma alta de 0,3 p.p. do PIB nas receitas. Sendo uma âncora para o reequilíbrio fiscal, sob uma

1 DE ACORDO COM DADOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), A DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL ENCKERROU 2017 EM 83% DO PIB, FRENTE A UMA MÉDIA DE 50% DO PIB PARA OS PAÍSES EMERGENTES. VALE NOTAR QUE A METODOLOGIA DO FMI (AO CONTRÁRIO DA METODOLOGIA BRASILEIRA) INCLUI OS TÍTULOS PÚBLICOS LIVRES NA CARTEIRA DO BANCO CENTRAL NA DÍVIDA PÚBLICA, E PERMITE A COMPARAÇÃO COM O NÍVEL DE DÍVIDA BRUTA DE OUTROS OS PAÍSES.

estratégia gradualista de ajuste, o cumprimento da emenda implica o recuo do gasto como proporção do PIB a cada ano de crescimento da economia. Assim, somado a uma retomada cíclica das receitas, o cumprimento do teto, permitirá que o setor público volte a registrar superávits primários a partir de 2021, alcançando patamares superiores a 2,0 p.p. do PIB em 2025, compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública.

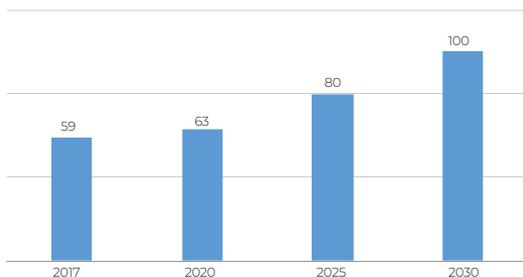
Caso seja cumprido até o final dos 10 primeiros anos propostos, o gasto do governo central como proporção do PIB será cerca de 5 pontos menor do que seria sem o teto de gastos. Ocorre que, dado o elevado grau de rigidez do orçamento público, o cumprimento da medida ao longo desses anos será desafiador. Primeiro, apenas pouco mais de 5% do gasto primário total do governo central (equivalentes a 1,0% do PIB) são efetivamente discricionários e potencialmente passíveis de corte, de modo que o cumprimento do teto de gastos num período² prolongado só é possível com reformas sobre os 95% restantes, as quais dependem de aprovação no Congresso Nacional. Segundo, dada a dinâmica das despesas com previdência (que correspondem a cerca de metade do gasto primário do governo central e crescerão, no mínimo, 4% ao ano, em razão do rápido envelhecimento da população e da baixa idade média de aposentadoria no país), a ausência da reforma implica a necessidade de corte bastante severo no restante do orçamento. Isto iria inviabilizar o cumprimento do teto: o gasto com previdência do setor público e setor privado que em 2017 foi equivalente a 59% do gasto total, mantidas as regras atuais, seria de 80% do gasto total em 2025, alcançando a totalidade das despesas permitidas pelo teto em 2030 (ver Figura 1) - um cenário pouco plausível.

2 CÁLCULO DA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI) ILUSTRAS BEM A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO PÚBLICO COM O CONCEITO DE MARGEM FISCAL. [HTTPS://WWW12.SENADO.LEG.BR/IFI/PDF/COPY_OF_RAFA_MARGEM_FISCAL.PDF](https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/copy_of_rafa_margem_fiscal.pdf)

Figura 1

Sem reformas, teto de gastos é insustentável

Despesas com Previdência (setor público e privado)
Como % do gasto primário federal



Fonte: Tesouro Nacional

Apesar disso, por mais forte que uma reforma da Previdência seja, esta dificilmente reduzirá o crescimento real desse gasto a zero e, portanto, não será uma medida única para o cumprimento do teto de gastos e terá de ser complementada por outras medidas no gasto obrigatório, como descreveremos na parte final deste estudo. Isso ocorre, porque, mesmo se uma regra fortíssima de idade mínima for adotada e o crescimento do número de aposentados se aproximar de zero, ainda assim, os aumentos reais do salário mínimo, indexador de 70% dos gastos previdenciários do setor privado, continuariam a pressionar as contas públicas.

Por outro lado, deve-se reconhecer que o cumprimento total do teto de gastos não é a única solução possível para atingir o reequilíbrio fiscal. Ocorre que quanto maior o crescimento do gasto permitido ao governo, mais lenta será a convergência para superávits primários e maior será a necessidade de compensações, como o aumento de carga tributária.

Assim, ajustes alternativos ao garantido pelo cumprimento do teto de gastos serão de pior qualidade ou inviáveis, tendo em vista as evidências empíricas disponíveis. Primeiro, já temos uma carga elevada na comparação internacional e ajustes por meio de aumento de tributação trazem efeitos mais contracionistas para a atividade econômica, quando comparados a ajustes por meio de corte de gastos.³ Segundo, permitir uma maior expansão do gasto público não implicaria um aumento da atividade econômica e da arrecadação do governo a ponto de diminuir o deficit público. Isso só ocorreria caso a sensibilidade de aumentos da receita do governo a aumentos do PIB (conhecida como elasticidade da receita ao PIB (ε)) é o aumento do PIB por conta de aumentos do gasto público (conhecido multiplicador fiscal (m)) fossem significativamente mais elevados que o padrão histórico, dados a carga tributária ($\frac{T}{Y}$), deficit primário (DP) e gasto primário (G). Em particular, para que uma elevação dos gastos (ΔG) reduza o deficit primário (ΔDP), seria preciso ⁴ que $\frac{\Delta DP}{\Delta G} > 0 \leftrightarrow \frac{T}{Y} * m\varepsilon > 1$. No Brasil, a carga tributária ($\frac{T}{Y}$) é de 32% do PIB, a elasticidade da receita ao PIB (ε) é próxima a unidade⁵ e o multiplicador fiscal, apesar de variar conforme o momento do ciclo econômico, é no máximo de 1,7 ⁶, tal que a condição não é satisfeita para quaisquer valores plausíveis desses parâmetros. Em resumo, no caso brasileiro, um aumento do gasto público gera, como seria de se esperar, uma piora do resultado primário.

Nas tabelas abaixo apresentamos como estarão o resultado primário e a dívida pública bruta em 2025 para diferentes combinações de crescimento real do gasto ao ano e de aumentos na carga tributária,

3 WOO, J. AND KUMAR, M. S. (2015), PUBLIC DEBT AND GROWTH

$$\Delta DP = \Delta G - \Delta T \rightarrow \frac{\Delta DP}{\Delta G} = 1 - \frac{\Delta T}{\Delta G} = 1 - \frac{\Delta Y \Delta T}{\Delta G \Delta Y} \rightarrow \frac{\Delta DP}{\Delta G} = 1 - \frac{T}{Y} \frac{\Delta Y}{\Delta G} \frac{\Delta T}{Y} = 1 - \frac{T}{Y} m\varepsilon$$

4

5 MARIO JORGE MENDONÇA E LUIS ALBERTO MEDRANO, 2016. LIVRO RIBEIRO, 2016.

6 MANOEL PIRES, 2014. E RODRIGO ORAIR, FERNANDO SIQUEIRA E SERCIO GOBETTI, 2016.

considerando um cenário macroeconômico menos favorável (tabela 1A) e outro mais favorável (tabela 1B). Como argumentado, quanto mais o ajuste for focado na redução do ritmo de aumento dos gastos (carga tributária), maior a probabilidade de um cenário macroeconômico favorável (desfavorável).

Tabela 1A: Dívida bruta e primário em 2025
(cenário macro desfavorável)

		CRESCIMENTO REAL DO GASTO				
		0%	1%	2%	3%	4%
AUMENTO IMPOSTO	0,0%	(88% ; 2,1%)	(92% ; 1,0%)	(96% ; 0,0%)	(100% ; -1,2%)	(104% ; -2,3%)
	0,5%	(84% ; 2,6%)	(88% ; 1,5%)	(92% ; 0,5%)	(96% ; -0,6%)	(101% ; -1,8%)
	1,0%	(81% ; 3,1%)	(85% ; 2,1%)	(89% ; 1,0%)	(93% ; -0,1%)	(97% ; -1,3%)
	1,5%	(78% ; 3,6%)	(82% ; 2,6%)	(86% ; 1,5%)	(90% ; 0,4%)	(94% ; -0,8%)
	2,0%	(75% ; 4,1%)	(78% ; 3,1%)	(82% ; 2,0%)	(87% ; 0,9%)	(91% ; -0,3%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA
ASSUMINDO PIB POTENCIAL DE 2,0% E JURO REAL DE 5,0%
VALORES EM VERDE (VERMELHO) SE PRIMÁRIO ESTABILIZA (NÃO ESTABILIZA) A RESPECTIVA DÍVIDA
DADAS HIPÓTESES DE PIB E JURO REAL

Tabela 1B: Dívida bruta e primário em 2025
(cenário macro favorável)

		CRESCIMENTO REAL DO GASTO				
		0%	1%	2%	3%	4%
AUMENTO IMPOSTO	0,0%	(77% ; 2,7%)	(81% ; 1,7%)	(84% ; 0,7%)	(88% ; -0,4%)	(92% ; -1,6%)
	0,5%	(74% ; 3,2%)	(78% ; 2,2%)	(81% ; 1,2%)	(85% ; 0,1%)	(89% ; -1,1%)
	1,0%	(71% ; 3,7%)	(74% ; 2,7%)	(78% ; 1,7%)	(82% ; 0,6%)	(86% ; -0,6%)
	1,5%	(67% ; 4,2%)	(71% ; 3,2%)	(75% ; 2,2%)	(79% ; 1,1%)	(83% ; 0,0%)
	2,0%	(64% ; 4,7%)	(68% ; 3,7%)	(72% ; 2,7%)	(76% ; 1,6%)	(80% ; 0,5%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA
ASSUMINDO PIB POTENCIAL DE 2,5% E JURO REAL DE 4,0%
VALORES EM VERDE (VERMELHO) SE PRIMÁRIO ESTABILIZA (NÃO ESTABILIZA) A RESPECTIVA DÍVIDA
DADAS HIPÓTESES DE PIB E JURO REAL

Sendo a melhor solução para o reequilíbrio fiscal o cumprimento do teto de gastos, neste trabalho detalhamos as medidas necessárias

para sua implementação. Em razão do enorme peso da Previdência nas trajetórias de gasto público e deterioração fiscal, na primeira parte discutimos a necessidade de uma reforma previdenciária, explicitando também as pressões demográficas e a posição do sistema brasileiro em comparação com a experiência internacional. Na segunda parte, descrevemos os principais pontos da proposta de reforma apresentada pelo governo Temer ao final de 2016, a qual, apesar de ter sofrido modificações ao longo de sua tramitação (e não ter tido o consenso político suficiente para ser aprovada no Congresso Nacional) estabelece um bom ponto de partida para o próximo governo a ser eleito neste ano. Na terceira parte, identificamos os pontos não contemplados pela proposta Temer e que poderiam ser retomados de modo a diminuir a necessidade futura de novas reformas, além de analisar os custos de uma eventual transição para um sistema de capitalização. Na quarta e última parte, detalhamos outras medidas complementares à previdência e que garantiriam o cumprimento do teto de gastos e o retorno ao equilíbrio fiscal.

Previdência: por que reformar?

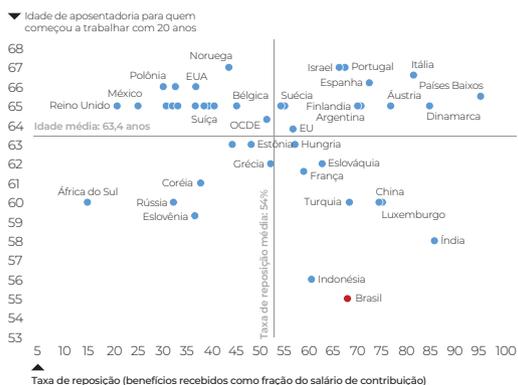
A necessidade da reforma da Previdência decorre do envelhecimento acelerado da população brasileira, em meio a regras generosas de concessão de benefícios previdenciários, os quais implicam desequilíbrio fiscal crescente ao longo do tempo.

As regras atuais para concessão de benefícios previdenciários são generosas, na comparação internacional. No Brasil, a idade média de aposentadoria está em torno de 55 anos, enquanto a taxa de reposição, definida como o percentual do salário de contribuição recebido como aposentadoria, é de cerca de 70%. Para o restante do mundo, em amostra consolidada pela OECD, a média da idade de aposentadoria dos países selecionados é de 63 anos e a taxa de reposição está em

55%. Isto é, os brasileiros se aposentam mais cedo e recebem mais (relativamente) do que habitantes de outros países (Figura 2). Ademais, o Brasil é dos poucos países em que ainda há regras diferentes de aposentadoria para homens e mulheres⁷ e onde as pensões por morte e benefícios não contributivos (como a aposentadoria rural) tem o salário mínimo como piso⁸.

Figura 2

Brasil: idade de aposentadoria baixa, com reposição elevada



Fonte: OECD

Além disso, atualmente, há grande discrepância entre as regras que determinam os regimes de aposentadoria dos trabalhadores dos setores público e privado. Dos 10% do PIB gastos pelo governo central em 2017 com previdência, 8,5% do PIB são transferidos para cerca de 30 milhões de beneficiários do setor privado, enquanto 1% do PIB atende cerca de 700 mil servidores públicos civis e 0,5% do PIB vão para 300 mil militares. De outra forma, o benefício médio anual no setor

7 MARCOS MENDES (2017)

8 MARCELO CAETANO (2006)

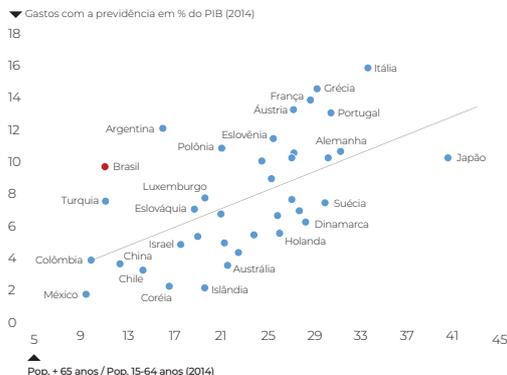
privado é de cerca de R\$ 19 mil, enquanto no setor público civil é de R\$ 116 mil e para os militares é de R\$ 137 mil. Em um país em que mais da metade da população economicamente ativa recebe menos de dois salários mínimos, equivalentes à R\$24 mil ao ano, fica claro que o gasto público com a previdência do setor público tem efeito regressivo sobre a distribuição de renda.

Essas regras geram um gasto público muito elevado com previdência, dado o estágio demográfico do país (Figura 3). Em proporção do PIB, em 2014, último ano com dados disponíveis para a comparação internacional, o Brasil gastava praticamente o mesmo que o Japão, país cuja população é quase quatro vezes mais idosa, usando como referência o número de pessoas acima de 65 anos para cada 100 pessoas entre 15-64 anos (conhecido como razão de dependência de idosos). Mais ainda, em uma simulação usando como referência a população acima de 55 anos (a idade média de aposentadoria no país), ao invés da população acima de 65 anos para o cálculo da razão de dependência, chega-se a uma razão de 27% para o Brasil. Não surpreendentemente, na média entre os demais países, uma razão de dependência desse nível implicaria um gasto com previdência⁹ de cerca de 10% do PIB, patamar muito próximo ao o nível de gasto com Previdência no Brasil. O resultado dessa simulação simples evidencia o papel da baixa idade média de aposentadoria para explicar o alto nível de gasto com Previdência no país.

9 PARA FINS DE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL, A BASE DE DADOS OBTIDA JUNTO AO BANCO MUNDIAL CONSIDERA COMO GASTO PÚBLICO COM PREVIDÊNCIA, A PREVIDÊNCIA DO SETOR PRIVADO, DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS E PENSÕES SOCIAIS, COMO OS BENEFÍCIOS DO BPC/LOAS, DO ABONO SALARIAL E DO BOLSA FAMÍLIA.

Figura 3

Brasil tem gastos elevados dado o perfil demográfico



Fonte: Banco Mundial

Uma reforma que mude as atuais regras excessivamente generosas ganha urgência, dada a iminência de intensificação do envelhecimento da população brasileira nos próximos anos. Segundo as projeções demográficas do IBGE, de 1980 a 2017, a razão de dependência de idosos aumentou de 7 para 12, enquanto de 2017 a 2030, a mesma proporção aumentará de 12 para 19. Isto é, o aumento da participação da população idosa nos próximos 13 anos será bem maior do que o aumento ocorrido nos últimos 37 anos, marcando o fim do chamado bônus demográfico. Dois fatores explicam essa alta: a diminuição da taxa de natalidade (de 32% em 1980 para 14% em 2017 - previsto para 11% em 2030) e o aumento significativo na expectativa de vida (em 1980, era de 63 anos e em 2017 de 76. Em 2030, deve chegar a 79 anos).

O envelhecimento rápido da população tem impacto relevante em um sistema previdenciário de repartição, como é o caso brasileiro. Nesse sistema, as contribuições para o sistema são individuais, mas o financiamento é coletivo. Há um mecanismo de solidariedade entre as gerações da população: a geração atual de jovens financia as aposen-

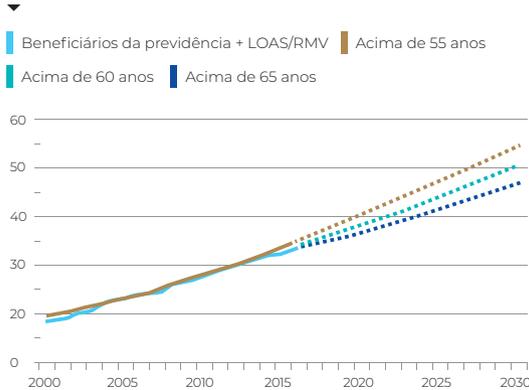
tadorias da geração contemporânea de idosos. Conseqüentemente, o aumento da participação de idosos na população que será vivenciado pela população brasileira gera um desequilíbrio: haverá proporcionalmente cada vez menos pessoas jovens para financiar aposentadorias de cada vez mais pessoas idosas.

Assim, sem mudanças nas regras de concessão de benefícios, as despesas públicas com previdência serão não apenas elevadas, mas altas e crescentes. No caso do setor privado, por exemplo, o número de beneficiários da previdência é bastante correlacionado com a população acima de 55 anos, o qual, como exposto, aumentará nos próximos anos (figura 4). Mantidas as regras atuais, o número de beneficiários da previdência do setor privado aumentará em 20 milhões até 2030. Caso a idade média de aposentadoria do país fosse de 60 ou 65 anos, esse aumento seria de 18 e 14 milhões, respectivamente.

Figura 4

Quantidade de beneficiários e dinâmica populacional

Em Milhões



Fonte: IBGE e Ministério do Trabalho e Previdência

Além disso, convém notar que a indexação da maior parte dos

benefícios ao salário mínimo e suas regras de reajustes acima da inflação agravam a dinâmica ruim dos gastos com previdência do setor privado. Cerca de 70% dos benefícios são indexados ao indicador, que teve reajustes reais significativos nos últimos anos. Assim, a regra incorporou ganhos de produtividade da geração de jovens trabalhadores para idosos aposentados, o que não é economicamente sustentável por longos períodos e difere do adotado em outros países. De fato, apenas 5% dos países analisados por ANSOLIEIRO (2010) em base da associação internacional de seguridade social (AISS) vinculam os benefícios previdenciários ao salário mínimo, enquanto que em 46% dos países os benefícios são reajustados apenas pela inflação. No caso brasileiro, o salário mínimo também serve como referência para a definição dos benefícios de abono salarial e seguro desemprego, de tal forma que, para cada R\$ 1 de aumento além da inflação, há um gasto adicional de R\$ 350 milhões a cada ano, de caráter irreversível. De outra forma, para um período de 10 anos, cada 1 p.p. de aumento real a cada ano no salário mínimo implica aumento do déficit primário de cerca de 0,40 p.p. do PIB ao final do período, tudo mais constante.

Em resumo, o desequilíbrio é tal que, sem mudanças frente às regras atuais, as despesas com previdência do setor privado crescerão em média 0,30% do PIB por ano. As despesas com previdência como percentual do PIB dependem dos ritmos de aumento do estoque de beneficiários e dos valores dos respectivos benefícios, conforme a equação simplificada:

$$\Delta \left(\frac{\text{Previdência}}{\text{PIB}} \right) = (\Delta \text{Aposentados} + \Delta \text{Benefício} - \text{Inflação} - \text{Cresc. Real PIB}) * \left(\frac{\text{Previdência}}{\text{PIB}} \right)$$

Assim, dado que 70% dos benefícios são atrelados ao salário mínimo e este (de acordo com a regra em vigor) é reajustado a cada ano pelas taxas de crescimento e inflação, 70% desses gastos segue o crescimento de beneficiários. Os 30% restantes, por sua vez, são reajustados somente

pela inflação e a sua dinâmica segue a diferença entre o crescimento de beneficiários e o crescimento da economia.

Dado que as despesas com previdência do setor privado estarão próximas de 10% do PIB em 2020, os beneficiários crescerão em média 4% por ano entre 2020 e 2030 e o crescimento econômico esperado pelo boletim Focus do Banco Central no longo prazo está próximo a 3,0%, a despesa com previdência crescerá em média 0,30% do PIB por ano no mesmo período. Se os benefícios deixarem de ter reajustes reais (seja por meio de alteração da regra do salário mínimo ou por meio de uma desvinculação formal dos benefícios ao salário mínimo), haveria um alívio nessa tendência em magnitude diretamente proporcional ao crescimento do PIB (na equação simplificada acima, o benefício se cancela com a inflação e sobra o ganho do crescimento real do PIB).

A alternativa de um ajuste por meio de aumentos de tributação é duvidosa. A carga tributária brasileira já foi consecutivamente aumentada ao longo dos anos e atualmente já é maior do que a de países pares, sendo de 32% do PIB em 2016, comparada a 23% do PIB na média dos países restantes da América Latina. Não obstante, como o atual desequilíbrio gera uma piora nas contas públicas a cada ano, não bastaria um aumento único e isolado da carga tributária para chegar ao equilíbrio fiscal. A cada mandato presidencial de 4 anos, seria, do ponto de vista da capacidade de geração de receita, necessária a criação uma nova “CPMF” para compensar a piora de 1,2% do PIB no resultado primário do governo central no período, de modo a simplesmente manter as contas públicas no mesmo patamar. Mais ainda, a experiência empírica mostra que ajustes por meio de aumento de tributação trazem efeitos mais contracionistas para a atividade econômica, quando comparados a ajustes por meio de corte de gastos¹⁰. A solução ótima de equilíbrio

10 ALÉSINA, FAVERO, GIAVAZZI, 2012.
NAKAMURA, YAGI, 2015.
W. YANG, J. FIDRMUC, 2015.

fiscal é um ajuste por meio de uma redução, ainda que gradual, do ritmo de crescimento dos gastos públicos. Mas, como visto, dado o peso elevado do gasto com previdência no gasto público primário total e a sua dinâmica futura, o sucesso dessa estratégia depende fundamentalmente de uma reforma da previdência.

No entanto, infelizmente, a necessidade da reforma vem sendo colocada em dúvida por uma discussão errônea sobre a existência ou não de um déficit na previdência. O problema fundamental da previdência é o seu gasto elevado e crescente, dada a atual estrutura demográfica brasileira e não a existência (ou não) de um déficit nas suas contas. Por mais que existam (excessivas) vinculações no orçamento público, as quais carimbam receitas a despesas específicas, o único déficit que importa (e que é inquestionável) é o do governo como um todo. Considerar a previdência, ou qualquer outra conta primária do orçamento público, separada das demais supõe erroneamente que, mantida a trajetória atual insustentável nas contas públicas, haverá sobra de recursos para as contas superavitárias e falta para as deficitárias. Esse raciocínio gera incentivos errados para manipulações contábeis que selecionem artificialmente as contas superavitárias e as deficitárias, mas que, no final, são estratégias de soma zero, ou seja, que não alteram o déficit primário total do governo.

No caso específico da versão mais propagada¹¹, há três manipulações no resultado da seguridade social (que inclui, além da previdência, a saúde e a assistência social). Primeiro, devido ao fato de Constituição definir a previdência dos servidores públicos em parágrafo diferente de onde está definida a previdência dos trabalhadores do setor privado, exclui-se a previdência dos servidores daquilo que se refere por “seguridade social”. Ou seja, define-se que as aposentadorias pagas

11 DENISE GENTIL, 2006. FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016.

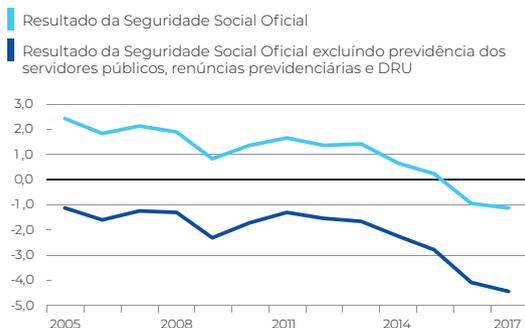
para o setor público (as quais, como vimos, possuem um valor muitas vezes maior que as do setor privado) são especiais e não devem ser contabilizadas no resultado da seguridade social. Segundo, adiciona-se o que seria arrecadado, caso não existissem renúncias tributárias na previdência, aprovadas ao longo dos anos pelo Congresso Nacional. Ora, por mais que se faça necessária uma revisão extensa sobre o custo-benefício das renúncias tributárias, o fato é que elas foram democraticamente aceitas pela sociedade por meio de seus representantes eleitos, esses recursos não entram no caixa do governo, e, portanto, não faz sentido que sejam contabilizados. Terceiro, adiciona-se os recursos desvinculados pelo mecanismo constitucional da DRU (desvinculação das receitas da União). A DRU estabeleceu ao longo dos anos que até 30% das receitas de contribuições sociais (a exceção da contribuição previdenciária) poderiam ter uso livre pelo governo. Independentemente do seu mérito, o problema é que a DRU é uma lei constitucional.

Ainda assim, mesmo na contabilidade alternativa, já há déficit desde 2016 (ver Figura 5), reforçando que o desequilíbrio da previdência é um fato que precisa ser encarado.

Figura 5

Seguridade Social deficitária mesmo em contabilidade alternativa

Em %



Fonte: Ministério do Planejamento e Receita Federal

Previdência: a proposta do governo Temer (2016-2018)

Em dezembro de 2016, o governo Temer propôs uma reforma da Previdência, dando sequência ao esforço reformista e de criar as bases para um ajuste fiscal gradual, iniciado com a aprovação do teto para os gastos públicos. A proposta possuía 4 eixos principais desde a sua versão original, sofrendo modificações durante sua tramitação no Congresso Nacional ao longo de 2017, principalmente após meados do ano, quando a base de apoio do governo no Congresso começou a ser erodida. No início de 2018, o governo ainda não possuindo os votos para aprovação da reforma, decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, impossibilitando a tramitação de qualquer proposta de emenda à Constituição e adiando a reforma indefinidamente. Apesar do fracasso na sua aprovação, a proposta servirá como legado para o próximo governo e, portanto, merece ter seus detalhes discutidos - a propósito, a proposta de reforma já cumpriu todos os trâmites para ser

votada na Câmara, bastando ser colocada em pauta.

O primeiro e principal eixo da reforma era o estabelecimento de uma idade mínima de 65 anos, com uma regra de transição para os contribuintes do setor privado. Na versão original, a idade mínima era idêntica para homens e mulheres, respeitado um tempo mínimo de contribuição de 25 anos. A regra de transição previa que homens acima de 50 anos e mulheres acima de 45 anos deveriam aumentar o seu tempo de contribuição em 50% (conhecido como pedágio), em relação ao tempo restante para aposentadoria sob as regras vigentes.

A proposta teve algumas polêmicas. Primeiro, tratava de forma diferente pessoas relativamente parecidas e que estivessem próximas ao corte da regra de transição. Por exemplo, um homem com 50 anos e 34 anos de contribuição estaria dentro da transição e deveria trabalhar mais dois anos para se aposentar, enquanto um homem com 49 anos e 34 anos de contribuição não estaria na transição e deveria trabalhar mais 16 anos para se aposentar.

Segundo, a necessidade de contribuir por no mínimo 25 anos (frente aos 15 anos das regras vigentes para a aposentadoria por idade) também recebeu críticas, devido ao fato de a parcela mais pobre da população dispor de maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal (e, portanto, de contribuir por mais anos a previdência) se aposentar majoritariamente nessa modalidade. Por fim, a igualdade entre homens e mulheres, embora tendência internacional, também foi alvo de críticas da bancada feminina no Congresso.

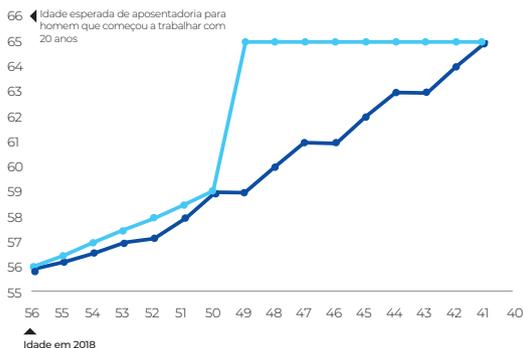
Assim, esse eixo da proposta acabou modificado e passou a prever uma idade mínima de 65 anos para homens e de 62 para as mulheres, respeitado um tempo mínimo de contribuição de 15 anos. A nova regra de transição solucionou a polêmica e passou a incluir toda a população e a envolver dois parâmetros que interagiam entre si: um pedágio de 30% sobre o tempo de contribuição restante para aposentadoria sob as regras vigentes indicava o ano em que a pessoa poderia se aposentar,

caso cumprisse o requisito de idade mínima naquele ano, o qual inicialmente seria de 55 anos para homens e 53 para mulheres, aumentando um ano a cada dois anos, com fim da transição para as novas regras previsto para terminar em 20 anos (ver figura 6 com exemplo para homem médio da população). Com as modificações, de acordo com os nossos cálculos, a economia prevista com esse item específico caiu de R\$ 567 bilhões em 10 anos (ou 1,4 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 334 bilhões (ou 0,85 p.p. do PIB em 2025), em relação ao cenário em que nenhuma reforma é aprovada.

Figura 6

Transições e idade esperada de aposentadoria para homens

Versão original | Versão modificada



Fonte: PEC 287, Câmara dos Deputados

O segundo eixo da reforma era a igualdade de regras entre o setor público e privado e a previdência urbana e a rural. Na proposta original, para os aposentados rurais, não haveria mais a redução de 5 anos na idade de aposentadoria e estes passariam a contribuir não sobre um percentual da sua produção, mas sobre um percentual do seu salário, a fim de reduzir o número de fraudes. No caso dos servidores públicos,

aqueles entrantes após 2003 teriam as exatamente as mesmas regras do setor privado, tanto em termos de acesso (idade mínima) quanto ao valor que receberiam, que também passaria a ser limitado ao teto do regime de previdência do setor privado.

A proposta de igualar a modalidade urbana e rural sofreu críticas principalmente dos parlamentares do Norte e Nordeste, onde estão 50% dos benefícios rurais e onde a modalidade rural responde por também 50% dos benefícios da região e acabou abandonada na versão modificada.

A proposta sobre os servidores, por sua vez, apesar da pressão de grupos organizados, foi aprimorada, com a introdução, para os entrantes antes de 2003, da necessidade de ter uma idade mínima imediata de 65 para homens e 62 para mulheres para manutenção do benefício de aposentar-se com o último salário (integralidade), reajustado, de acordo com o cargo dos servidores ativos (paridade).

Com as modificações, a economia prevista com o eixo de igualdade de regras recuou de R\$ 122 bilhões em 10 anos (ou 0,30 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 80 bilhões (ou 0,20 p.p. do PIB em 2025), na comparação com o cenário sem reformas.

O terceiro eixo da reforma tratava da acumulação de benefícios e modificações na concessão de pensões por morte e no BPC/LOAS¹². Na versão original, as pensões por morte passariam a ser desvinculadas do salário mínimo, proporcionais ao número de filhos do dependente e não poderia haver acumulação entre pensões e aposentadorias. No BPC/LOAS, o benefício passaria a ser desvinculado do salário mínimo (com a nova regra ficando a ser determinada por lei simples) e a idade mínima para a obtenção do benefício seria elevada de 65 para 70

12 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) É UM BENEFÍCIO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO, PREVISTO NA LEI ORÇÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS), EM QUE É GARANTIDO O VALOR DE UM SALÁRIO MÍNIMO MENSAL PARA IDOSOS ACIMA DE 65 ANOS E DEFICIENTES, CUJA RENDA PER-CAPITA FAMILIAR SEJA INFERIOR A UM QUARTO (1/4) DE SALÁRIO MÍNIMO.

anos, em 10 anos. Na proposta modificada, o governo decidiu manter apenas a proporcionalidade ao número de filhos e a proibição do acúmulo entre pensões e aposentadorias, mas apenas para valores acima de 2 salários mínimos. Com as mudanças, a economia prevista com esse item específico caiu de R\$ 122 bilhões em 10 anos (ou 0,30 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 59 bilhões (ou 0,15 p.p. do PIB em 2025), frente ao cenário sem reformas.

O quarto e último eixo da proposta discorre sobre as regras para os valores das aposentadorias e da reoneração dos exportadores rurais. Na proposta original, o valor do benefício passaria a ser inicialmente de 76% dos 80% maiores salários de contribuição, para o mínimo de 25 anos de contribuição e aumentaria 1 p.p. por ano adicional, até a aposentadoria integral de 100% dos indivíduos com 49 anos de contribuição.

Na reforma alterada, o valor inicial do benefício passaria a ser de 60% da média simples dos salários de contribuição para o mínimo de 15 anos de contribuição e aumentaria de forma escalonada por ano adicional de contribuição, até a aposentadoria integral de 100% com 40 anos de contribuição. A reoneração da contribuição dos exportadores rurais foi mantida como enviado originalmente. Com as mudanças, a economia prevista com esse item específico aumentou de R\$ 41 bilhões em 10 anos (ou 0,10 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 79 bilhões (ou 0,20 p.p. do PIB em 2025).

Somando os 4 eixos descritos, a proposta original gerava uma economia total acumulada de R\$ 851 bilhões em 10 anos (ou de 2,1 p.p. do PIB em 2025), sendo R\$ 810 bilhões na previdência do setor privado (ou 2,0 p.p. do PIB em 2025) e R\$ 41 bilhões (ou 0,1 p.p. do PIB em 2025) na do setor público, na comparação ao cenário sem reformas. A última proposta tramitando na Câmara dos Deputados, por sua vez, previa uma economia de cerca de 65% da original, isto é de R\$ 550 bilhões no total acumulado de 10 anos (ou 1,4 p.p. do PIB em 2025), sendo R\$ 471 bilhões (ou 1,2 p.p. do PIB) na previdência do setor privado

e de R\$ 79 bilhões (ou 0,2 p.p. do PIB) no setor público, divididos em 1,2 p.p. do PIB vindos de menores gastos e 0,2 p.p. de maiores receitas.

Tabela 2: Impacto das propostas de reforma da Previdência

MEDIDAS	PROPOSTA ORIGINAL		DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO EM % DA RCL	
	% DO PIB EM 2025	R\$ BILHÕES ACUMULADOS EM 10 ANOS	% DO PIB EM 2025	R\$ BILHÕES ACUMULADOS EM 10 ANOS
Total	2,10%	851	1,40%	550
- Setor Privado	2,00%	810	1,20%	471
- Setor Público	0,10%	41	0,20%	79
Idade mínima + regra de transição	1,40%	567	0,85%	334
Pedágio e/ou Idade mínima inicial crescente	1,15%	466	0,85%	334
Aumento tempo de contribuição mínimo	0,25%	101	0,00%	0
Igualdade de regras	0,30%	122	0,20%	79
Urbano = rural	0,20%	81	0,00%	0
Setor público = setor privado	0,10%	41	0,20%	79
Acumulação de benefícios e LOAS/BPC	0,30%	122	0,15%	59
Pensões por morte: fim parcial do acúmulo	0,10%	41	0,07%	28
Pensões por morte: proporcionalidade número de filhos	0,10%	41	0,08%	31
BPC/LOAS: nova idade acesso	0,10%	41	0,00%	0
Valor das aposentadorias e reoneração rural	0,10%	41	0,20%	79
Nova regra valor das aposentadorias	0,00%	0	0,10%	39
Reoneração exportadores rurais	0,10%	41	0,10%	39

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Com a suspensão da tramitação da proposta no Congresso Nacional, a reforma só deve voltar à pauta no próximo governo. Caso exatamente a mesma versão modificada for aprovada em 2019, pelos nossos cálculos, o adiamento implicaria em uma redução de 15% na economia

estimada com a proposta , isto é, de R\$ 130 bilhões no acumulado em 10 anos (ou de 0,20 p.p. do PIB em 2025).

Dada a magnitude do desequilíbrio fiscal e de forma a compensar a perda na economia gerada pelo adiamento, o futuro governo poderá propor medidas adicionais, ainda no campo da Previdência, listadas a seguir. Uma primeira opção seria deixar a regra de transição mais rígida, seja pelo aumento da idade mínima inicial em 2 anos de 55 para homens e 53 para mulheres para 57 para homens ou pelo aumento do pedágio em 20 p.p. para 50% do tempo de contribuição restante para aposentadoria. Uma segunda opção seria reinserir os trabalhadores rurais na proposta, retirando a diminuição em 5 anos na sua idade mínima de aposentadoria. Por fim, o governo poderia atacar itens que ficaram de fora da proposta, os quais serão descritos no próximo capítulo e incluem, por exemplo, uma redução nas isenções tributárias da previdência, como a existente para as entidades filantrópicas.

Tabela 3: Como compensar o adiamento da reforma da Previdência?

MEDIDAS	IMPACTO EM 2025 % PIB
Total	1,20%
Aprovada 2017 - versão modificada - impacto setor privado	1,00%
Aprovada 2019 - versão modificada - impacto setor privado	0,20%
Diferença	0,20%
Aumento idade mínima inicial de 55/53 para 57/55	0,20%
Aumento pedágio de 30% para 50%	0,20%
Acabar com redução de 5 anos na Ap. rural	0,05%
BPC/LOAS - aumentar idade para 70 anos ao invés de 68	0,20%
Fim isenção entidades filantrópicas	0,10%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Previdência: possíveis complementos à proposta Temer e o custo de uma transição para um regime de capitalização

Apesar de abrangente, a última versão da reforma da Previdência do governo Temer não é uma reforma completa. A proposta mantém diferenciações e políticas que podem ser questionadas quanto a sua eficiência e à luz de comparação com sistemas previdenciários de outros países, além de pouco tratar das previdências à nível estadual e municipal. Assim, por mais que seja um bom ponto de partida para o governo que assumir o país em 2019, idealmente não pode ser um ponto de chegada, de modo a adiar ao máximo a necessidade de novas reformas no futuro.

Um primeiro grupo em que a proposta de reforma poderia avançar mais é o dos aposentados rurais. Na proposta original, a idade de aposentadoria era igualada à dos trabalhadores urbanos, porém na versão modificada, manteve-se a diminuição de 5 anos. Além disso, também não foi adiante a proposta de alterar a base de suas contribuições para o salário desses trabalhadores, ao invés da sua produção. Os argumentos para a manutenção das regras atuais focaram nas piores condições de trabalho e do menor nível de renda desses trabalhadores.

Ocorre que não há uma diferença significativa na expectativa de vida aos 65 anos entre as regiões do Brasil. Segundo dados do IBGE, é de 18,6 anos na média nacional, enquanto é de 19,2 anos no Sudeste e no Sul, de 18,1 anos no centro-oeste, de 17,6 anos no Nordeste e de 17,0 anos no Norte. Assim, no mínimo, a diferença atual de 5 anos entre os regimes urbano e rural parece exagerada. Além disso, é preciso diferenciar o trabalhador rural pobre dos demais. O trabalhador pobre poderia ser incluído em uma nova modalidade do BPC/LOAS, um benefício não-contributivo, enquanto os demais poderiam contribuir e estar sujeitos às mesmas regras dos trabalhadores urbanos. Por fim, é preciso definir melhores regras de controle ou retomar a proposta de alterar a base de contribuição dos trabalhadores rurais, de forma

a minimizar fraudes. De acordo com dados da secretaria de previdência, cerca de 30% das aposentadorias rurais são concedidas por via judicial, quase o dobro das obtidas no regime urbano. Para os últimos dados disponíveis, referentes à 2015, a população rural acima de 55 anos medida pelo IBGE era de 6,2 milhões de pessoas, enquanto que havia 9,2 milhões de benefícios rurais. Uma cobrança individual, mesmo que simbólica, sobre o salário mínimo, como chegou a ser cogitado, poderia ser uma boa forma de reduzir a judicialização e as fraudes na concessão dos benefícios rurais.

O segundo grupo de pessoas excluído da proposta de reforma do governo Temer é o dos militares. Vale notar não ser a primeira vez em que o grupo é excluído de uma proposta de reforma: já na reforma aprovada em 2003 no governo Lula, excluiu-se a categoria, como forma de facilitar a articulação política. Simultaneamente, é fato que existem vastas diferenças intrínsecas à profissão, sendo uma delas o fato de que um militar, ao ir para reserva, ainda pode ser novamente convocado em caso de necessidade.

No entanto, há distorções significativas que deveriam ser enfrentadas a fim de gerar mais equidade entre os cidadãos, ainda mais sob o contexto de profundo desequilíbrio fiscal do país. Os militares estão aptos para a reserva após 30 anos de trabalho e, segundo dados do tribunal de contas da União (TCU)¹³, na média aos 50 anos de idade, sendo que 7% o fazem antes dos 45 anos, 55% deles o fazem entre os 45 e 50 anos, 33% entre 50 e 55 anos e apenas 5% o fazem com 55 anos ou mais. Como a reserva não é considerada legalmente uma aposentadoria, os militares também param de trabalhar recebendo o seu último salário da ativa (integralidade) e com direito aos mesmos reajustes da carreira dos ativos (paridade). Mais ainda: sob o mesmo argumento,

13 TCU, 2017

não há previsão legal para uma contribuição dos militares para o financiamento de seus benefícios de inativos, apenas para a obtenção de pensões por morte.

O fato é que essas regras mais benignas geram um déficit per-capita dos servidores militares (R\$ 126 mil) cerca de 20 vezes maior que o do setor privado (R\$ 6 mil) e duas vezes superior ao dos servidores civis (R\$ 67 mil) (ver tabela 6). Somente como exemplo, se o déficit per capita dos beneficiários militares fosse igual ao dos servidores civis, haveria uma economia de cerca de R\$ 18 bilhões por ano ou de R\$ 36 bilhões por ano se - no limite- fosse igual ao dos trabalhadores do setor privado (magnitude próxima aos R\$ 41 bilhões por ano se o déficit per-capita dos servidores civis fosse igual ao do setor privado).

Um fator adicional que poderia ser atacado em uma reforma ampliada é a reavaliação das desonerações. O principal problema da previdência é um gasto crescente, por pressões demográficas, em meio à regras generosas de concessão de benefícios, mas isso não significa que não sejam necessárias mudanças no lado da receita. De acordo com a Receita Federal, há cerca de R\$ 150 bilhões (2,5% do PIB) em renúncias tributárias da seguridade social, sendo R\$ 60 bilhões (1,0% do PIB) referentes à contribuição previdenciária. Nessa última, os maiores programas são o Simples (R\$ 23 bilhões ou 0,4% do PIB) e a desoneração da folha de pagamentos (R\$ 15 bilhões ou 0,25% do PIB).

O Simples é uma reação à enorme complexidade tributária do país, em que, diante das dificuldades política de aprovação de uma reforma tributária ampla, criou-se um programa para simplificar a carga tributária de empresas menores, de modo a facilitar a sua formalização. Por outro lado, constitui um incentivo fiscal, que pode estar prolongando negócios ineficientes, afetando negativamente a produtividade do país - visto que o mecanismo cria uma “punição” tributária para empresas que crescem e ganham escala. Idealmente, uma reforma tributária completa diminuiria o sentido de programas como o Simples.

O caso da desoneração da folha de pagamentos é o mais emblemático. A renúncia fiscal foi estabelecida a partir de 2012 e estendida ao longo dos anos para diversos setores, com a justificativa de proteger o emprego num ambiente de crise econômica internacional e doméstica. No entanto, as evidências empíricas¹⁴ mostraram um resultado controverso, sem impactos no nível de emprego como pretendido, tornando-se uma transferência de riqueza da sociedade e do setor público para a margem de lucro das empresas. Além da evidência de ineficiência, uma outra motivação para reversão da desoneração está no fato de ser contabilizada como um gasto primário (como forma de não alterar o resultado da previdência) e, portanto, ajudar no cumprimento do teto para os gastos públicos nos próximos anos. Recentemente o Congresso Nacional aprovou o fim do benefício a partir de 2021, mas dada a magnitude do problema fiscal e o crescimento acentuado do endividamento público a cada ano, cabe discutir a antecipação do fim do mesmo.

Em outra frente, a proposta de reforma da previdência poderia desconstitucionalizar parâmetros do sistema atual. O excesso de regras constitucionais ajuda a explicar a grande rigidez orçamentária, que não só dificulta o ajuste das contas públicas, mas também eventuais mudanças em políticas existentes por meio dos representantes da sociedade. No caso de uma previdência no sistema de repartição, por exemplo, com uma população que tem cada vez menos filhos e vive cada vez mais, a necessidade de atualização nas regras de acesso e de valor aos benefícios é recorrente, consumindo o capital político dos sucessivos governos com um mesmo tema, ao invés de outras iniciativas. A proposta do governo Temer aprofunda essa lógica e torna constitucional a regra para definição dos valores benefícios.

Um debate recorrente em momentos de reforma da previdência é

14 FELIPE GARCIA, ADOLFO SACHSIDA E ALEXANDRE XAVIER YWATA DE CARVALHO, 2018

a migração para um regime de capitalização. Ao contrário do regime atual de repartição, onde há um sistema solidário em que a geração de jovens financia as aposentadorias da geração contemporânea de idosos, no regime de capitalização, cada pessoa financiaria a própria aposentadoria com a sua poupança individual.

Uma das maiores vantagens do regime de repartição é que, por envolver a solidariedade entre as gerações, pode ter um efeito progressivo sobre a distribuição de renda. Como as contribuições não são individuais, aqueles que mais contribuem podem receber proporcionalmente menos (isto é, terem uma taxa de reposição menor) e aqueles que pouco ou nada contribuem podem receber proporcionalmente mais (isto é, terem uma taxa de reposição maior).

Ocorre que, no Brasil, devido à existência da aposentadoria por tempo de contribuição, a parcela mais rica da população (com mais acesso ao mercado de trabalho formal) se aposenta sem ter de cumprir uma idade mínima e, portanto, mais cedo que a parcela mais pobre da população, a qual – de acordo com as regras atuais – acaba cumprindo uma idade mínima de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. A aposentadoria por tempo de contribuição torna o gasto público com previdência mais regressivo, de modo que, de acordo com estudo do Ministério da Fazenda¹⁵, 53% do gasto com Previdência seja transferido para os domicílios 20% mais ricos da população.

Assim, ao passo que a regressividade do sistema atual motiva ainda mais a aprovação de uma reforma na linha da proposta pelo governo Temer, que acabe com a aposentadoria por tempo de contribuição, também permite a discussão sobre um modelo alternativo, com a inclusão de ao menos um componente de capitalização, sendo mais neutro em termos de distribuição de renda e que pode estimular mais

15 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE), 2017.

a poupança individual das famílias.

A atratividade de um sistema de capitalização resulta de dois fatores principais. Primeiro, como o seu financiamento é individual e não coletivo, é pouco afetada pelo envelhecimento da população, reduzindo a necessidade de atualizações ao longo do tempo. Segundo, com a poupança individual, o sistema viabiliza menor participação do Estado e um maior controle das decisões pelos próprios indivíduos, sendo associado a um equilíbrio de menor gasto público e carga tributária, além de maior taxa de poupança agregada da economia, resultando em menores taxas de juros de equilíbrio.

No entanto, sobretudo quando se leva em conta a atual situação fiscal do país, há grandes dificuldades na transição para um regime de capitalização. A transição implica uma quebra no mecanismo intergeracional de financiamento do regime de repartição: o Estado para de receber as contribuições dos jovens, as quais passam a ser destinadas para as suas contas individuais, ao mesmo tempo em que ainda precisa continuar a pagar os benefícios daqueles que não possuem contas individuais, como os atuais aposentados e aqueles próximos à aposentadoria. De outra forma, há uma redução rápida da receita pública com contribuições previdenciárias (atualmente em 5,7% do PIB) sem a contrapartida igualmente imediata de uma redução dos gastos (atualmente em 8,4% do PIB). Além disso, se a transição incluir pessoas que já realizaram alguma contribuição para o sistema atual de repartição, há o custo de reembolso ou de transferência para contas individuais dessas contribuições passadas dos beneficiários, realizadas com a expectativa de receber os benefícios no sistema de repartição no futuro.

Tudo mais constante, portanto, uma eventual migração para a capitalização traria um impacto tanto em termos de fluxo, com menores receitas primárias, como em termos de emissão de dívida para financiar a conta de capitalização dos futuros aposentados. Ocorre que a mera alternativa de aceitar um endividamento adicional do setor pú-

blico e maiores déficits primários de curto prazo em troca de economias significativas no longo prazo não é viável, visto o quadro fiscal atual supracitado de déficits primários consecutivos e dívida pública em dinâmica insustentável, principalmente na comparação com países similares. Esses custos inviabilizam uma transição imediata para um sistema de capitalização puro, onde, somente a perda imediata de receita das contribuições previdenciárias do setor privado, totalizaria 5,7% do PIB, por exemplo.

Uma opção de transição frequentemente citada é a adoção da capitalização para os novos entrantes. Nesse modelo, a vantagem é que não se faz necessário o reembolso de contribuições passadas e o custo em termos de menores receitas primárias é diluído ao longo dos anos. Este atinge o seu máximo quando todos os jovens atuais se aposentam (e param de contribuir para o sistema de repartição) e não são mais financiados pelos jovens do futuro (que contribuem apenas para as suas contas individuais), encerrando-se quando todos os jovens atuais aposentados morrem.

Como exemplo, se uma reforma desse tipo fosse aprovada em 2019 e levando em conta um corte de idade de 20 anos para a entrada nesse novo modelo de capitalização, haveria uma piora no resultado primário de, em média, 0,13 p.p. do PIB por ano por 35 anos (isto é, 4,7 p.p. do PIB em 2054), quando, em média, o primeiro grupo de jovens sob o novo regime de capitalização se aposentaria sem gerar novos gastos ao setor público. De outra forma, a cada 10 anos, seria necessário aumentar a receita do governo em 1,3 p.p. do PIB para compensar a diminuição da receita previdenciária com a migração para o novo sistema. Esse aumento de receita, muito provavelmente teria de ser obtido por meio de aumento na carga tributária, visto que, um eventual impacto positivo na arrecadação com outros tributos teria de ser consistentemente muito superior ao aumento do PIB.

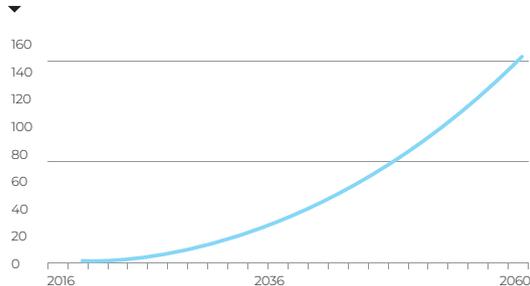
Em termos acumulados, essa transição teria um custo em termos

de maior endividamento público próximo a 150 p.p. do PIB até 2060 (ver figura 7), além do endividamento incorrido pela piora no quadro do sistema de repartição. No curto e médio prazo, a transição ainda pioraria a trajetória fiscal atual, com a dívida pública sendo 4 p.p. do PIB maior e o resultado primário 0,9 p.p. do PIB pior em 2025, mesmo no cenário macroeconômico mais otimista da tabela 1B. O cálculo evidencia que uma reforma no sistema atual é inevitável e que dado o ponto de partida extremamente desfavorável em termos de resultado primário, o setor público não consegue acomodar um custo fiscal dessa magnitude e realizar a transição para o regime de capitalização sem hipóteses heróicas de aumento de impostos, venda de ativos e/ou redução do valor dos benefícios.

Figura 7A

Custo de transição para capitalização novos entrantes

Em % PIB



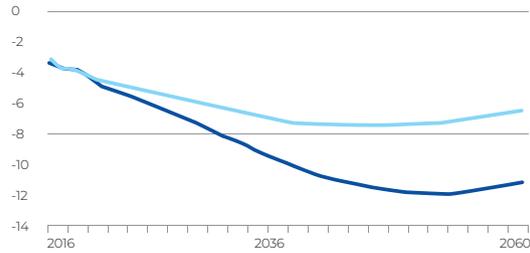
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7B

"Déficit" da Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



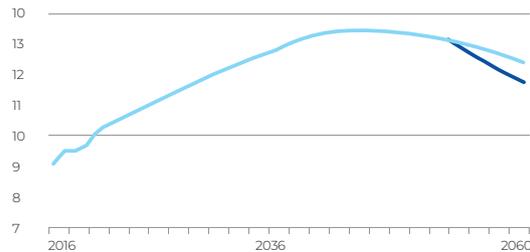
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7C

Despesa com Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



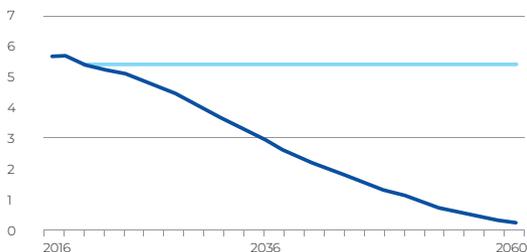
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7D

Arrecadação com Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Uma alternativa intermediária seria um sistema, em que a criação formal de um regime de capitalização ocorreria concomitante a ajustes no sistema de repartição, por meio da redução do teto de contribuição e do valor dos benefícios, atualmente próximo a 6 salários mínimos (ou R\$ 5.531 por mês em 2017). Um exemplo muitas vezes comentado¹⁶ é o sistema de três pilares, sendo o primeiro pilar um benefício universal não contributivo, o segundo um benefício de repartição e o terceiro um benefício de capitalização.

Nesse caso, quanto maior a redução do teto dos benefícios, maiores os custos fiscais de curto prazo incorridos (ver tabela 4). Estimamos

¹⁶ ZYLBERSTAJN, 2016
[HTTPS://EXAME.ABRIL.COM.BR/ECONOMIA/O-QUE-CIRO-VAI-FAZER-COM-A-PREVIDENCIA-SEGUNDO-SEU-ASSESSOR/](https://exame.abril.com.br/economia/o-que-ciro-vai-fazer-com-a-previdencia-segundo-seu-assessor/)

que, somente para a previdência do setor privado, a redução do teto da previdência para entre 5 e 2 salários mínimos levaria, primeiro, a uma redução imediata da receita primária entre 0,1% do PIB (R\$ 7 bilhões) e 0,7% do PIB (R\$ 46 bilhões), respectivamente. Segundo, levaria a uma economia de gasto no primeiro ano pequena, entre 0,01% do PIB (R\$ 0,7 bi) e 0,1% do PIB (R\$ 7 bi), e que alcançaria a perda de receita apenas no 10º ano após a mudança. Além disso, o reembolso referente às contribuições passadas variaria de 3% a 19% do PIB.

Tabela 4: Impacto redução do teto de contribuição do INSS

SE TETO INSS REDUZIDO DE 6 SM PARA	IMPACTO RESULTADO PRIMÁRIO NO 1º ANO				IMPACTO DÍVIDA ON-OFF
	Total (% PIB)	Benefício Idoso Universal (1 s.m 65 anos)	Diminuição receita primária	Redução gasto primário	Reembolso Passado (% PIB)
2 SM	-0,9%	-0,3%	-0,7%	0,1%	-19%
3 SM	-0,7%	-0,3%	-0,4%	0,0%	-11%
4 SM	-0,5%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-6%
5 SM	-0,4%	-0,3%	-0,1%	0,0%	-3%

FORTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Nesse sistema, além dos impactos já descritos de menores receitas no curto prazo, menores despesas no longo prazo e reembolsos a contribuições passadas, há um custo adicional de tornar universal o benefício não-contributivo. Nas regras atuais esse benefício equivale a um salário mínimo mensal, sendo concedido no contexto do LOAS/BPC apenas a um grupo restrito de cerca de 2 milhões de pessoas acima de 65 anos que atendem a um critério de baixa renda, frente a uma população total de cerca de 17 milhões de pessoas nessa faixa etária e de 13 milhões de aposentados no setor público e no setor privado.

De outra forma, caso esse sistema fosse adotado, potencialmente 2 milhões a mais de pessoas estariam elegíveis para receber o benefício, gerando um custo adicional de 0,3% do PIB, mantidas as regras atuais e desconsiderando uma eventual transição para que todos os idosos acima de 65 anos passem a receber o benefício.

Como exemplo, caso nesse novo sistema o teto contributivo fosse reduzido para 3 salários mínimos, haveria um custo de 0,7% do PIB (R\$ 49 bilhões) em termos de piora de resultado primário no primeiro ano e de 11% do PIB de aumento do endividamento público. Tudo o mais constante, e mesmo assumindo o cumprimento do teto de gastos (desconsiderando o aumento de gasto dado pela universalização do benefício não contributivo) e o cenário macroeconômico mais otimista da tabela 1B, isso implicaria em uma trajetória ainda mais desfavorável para as variáveis fiscais no curto e médio prazo, com a dívida pública sendo 18 p.p. do PIB maior e o resultado primário 0.7 p.p. do PIB pior em 2025, frente ao cenário sem a medida.

Medidas compensatórias potenciais para seriam o financiamento por meio de um novo imposto (mesmo que transitório) e/ou venda de ativos, ou de alterações relevantes no sistema de repartição vigente, como no valor a ser recebido pelos beneficiários, de forma a garantir a coexistência dos dois regimes. Vale notar que a mera alternativa de aceitar o endividamento adicional do setor público não é adequada, visto o quadro fiscal atual supracitado de déficits primários elevados e nível elevado da dívida pública, em comparação a países similares.

O financiamento por um novo imposto traz a consequência negativa de um aumento da carga tributária, em um país onde esta já é elevada. O aumento ocorreria durante a transição e provavelmente recairia sobre os jovens, de modo a repor a perda de arrecadação proveniente da coexistência de pessoas no modelo antigo e no novo. Exemplo disso seria a mera elevação da alíquota de contribuição individual para a previdência ou criação de um novo imposto (de mesmas características

que a atual contribuição previdenciária) o qual, na prática, dobraria a tributação sobre o trabalho formal, gerando incentivos indesejáveis para a “pejotização”. No caso do sistema intermediário de três pilares, por exemplo, as alíquotas que recompõem totalmente a perda de receita são de 13% se a redução do teto for para 5 s.m., de 15% se 4 s.m., 17% se 3 s.m., 19% se 2 s.m., frente a uma alíquota atual de 11% sobre o teto de contribuição.

A alternativa de venda de ativos, embora atraente, é desafiadora, pois exigiria um esforço de vários anos consecutivos de modo a gerar um fluxo de receitas de magnitude suficiente. Mais ainda, deve-se considerar a dificuldade de se privatizar vários ativos em sequência e de forma rápida, pelas regras existentes. A última alternativa é a de alterar o valor que os beneficiários receberiam no sistema vigente. No entanto, essa alternativa poderia esbarrar em restrições legais para ser implementada.

Além da Previdência: como cumprir o teto para os gastos públicos?

A Emenda Constitucional 95 (aprovada em 2016 pelo Congresso Nacional) estabeleceu um teto para os gastos primários do governo central, limitando seu crescimento anual à inflação do ano anterior, por pelo menos 10 anos.

A reforma propõe uma relevante mudança estrutural na tendência do crescimento do gasto público no Brasil. Na média histórica de 20 anos de dados disponíveis entre 1997 e 2016, o gasto primário do governo central cresceu 6% acima da inflação por ano, sem nunca ter pelo menos ficado parado em termos reais por dois anos consecutivos.

Sendo uma âncora para o reequilíbrio fiscal, o cumprimento da emenda implica que o gasto recuará como proporção do PIB a cada ano de crescimento da economia, de modo que, ao final desses 10 pri-

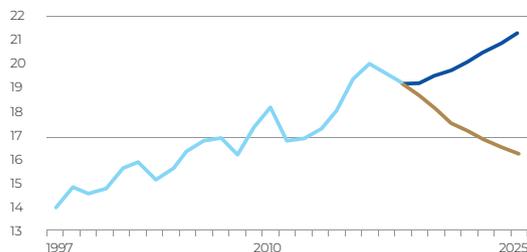
meios anos, o gasto do governo central (em proporção do PIB) será cerca de 5 pontos menor do que na ausência de medidas (ver figura 8).

Figura 8

Cumprir teto de gastos exige ajuste de 5 p.p. do PIB

Em % PIB

■ Sem reformas ■ Com reformas ■ Gasto primário federal



* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Com o cumprimento do teto de gastos, setor público chegará a um superávit primário de 2,5% do PIB em 2025. Esse superávit é consistente com uma dívida pública que alcançaria seu pico de 80% do PIB em 2023, considerando um crescimento médio da economia de 2,5% e taxas de juros reais de 4,0%. Ressalta-se que esses valores são significativamente sensíveis às trajetórias das variáveis macroeconômicas. Cada 0,5 p.p. de maior crescimento do PIB ou 1,0 p.p. de menores juros reais implicam uma dívida pública bruta 6 p.p. do PIB menor em 2025. Essa sensibilidade é importante por conta dos efeitos de equilíbrio geral da economia, pois a trajetória de dívida pública do cenário base pode ser ainda mais benigna. Se um país que gastou normalmente 6% acima da inflação, passar a gastar 0%, todo o resto constante, sua taxa de juros real de equilíbrio pode ser menor, o que permite que o seu crescimento potencial possa ser maior.

No entanto, cumprir o teto de gastos é tarefa desafiadora. Como visto acima, o orçamento público brasileiro é composto majoritariamente por despesas consideradas obrigatórias por lei e não podem ser reformadas sem a participação do Congresso. De outra forma, apenas pouco mais de 5% do gasto total do governo (1,0% do PIB) são efetivamente discricionários ao governo central, de modo que o cumprimento do teto de gastos de forma prolongada só é possível com reformas sobre os 95% restantes.

Além disso, apenas uma reforma da Previdência não é suficiente para reequilíbrio. Mesmo se uma reforma for aprovada com um impacto semelhante à versão final proposta pelo governo Temer, esta será apenas próximo de 25% do ajuste total necessário, contribuindo com 1,3 p.p. do total de 5 implícitos na emenda constitucional. Assim, faz sentido discutir outras medidas possíveis a fim de viabilizar o reequilíbrio fiscal e conforme sumarizado em tabela ao final do capítulo, tendo como referência medidas já possíveis na legislação atual, bem como propostas de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a OCDE em estudos recentes.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a própria emenda do teto de gastos inclui relevantes medidas corretivas para o controle dos gastos públicos¹⁷. De acordo com o Artigo 109 do ato das disposições constitucionais transitórias, no caso de descumprimento do teto de gastos em um determinado exercício orçamentário, é vedado, dentre outros: (i) conceder reajustes aos servidores públicos, (ii) admitir novos servidores, ressalvadas reposições, (iii) adotar medida que impliquem o reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo e (iv) criar novas ou expandir despesas obrigatórias, como com subsídios e sub-

17 ALÉM DAS MEDIDAS CORRETIVAS SOBRE OS GASTOS PÚBLICOS, O DESCUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS TAMBÉM PROÍBE A CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO LADO DAS RECEITAS.

venções. Vale notar que esses gatilhos atacam muitas das principais fontes de pressão para o crescimento contínuo dos gastos públicos e que poderiam inclusive ser propostas antes mesmo de serem acionadas como gatilhos.

O primeiro grupo de vedações tem por foco o funcionalismo público, ao proibir reajustes e admissão de novos servidores, ressalvadas reposições. A medida leva em consideração que o gasto com pessoal é o segundo maior gasto primário do governo central, representando cerca de 4,3% do PIB e 22% do gasto total. A medida justifica-se por uma massa salarial que já é elevada na comparação internacional¹⁸, teve crescimento médio anual real superior ao do setor privado nos últimos anos, sendo de 1,5% entre 2013 e 2017 no primeiro e de 0,8% no segundo. Além disso, a medida também busca estabilizar a alta no número de servidores ativos que ocorre desde 2003 e que também não foi alterada na crise, por conta da estabilidade no serviço público. Estudo do Banco Mundial¹⁹ mostra que os servidores públicos brasileiros são mais bem remunerados que em outros países, na comparação com o setor privado, em uma política que distorce incentivos e é regressiva em termos de distribuição de renda, ao alocar uma carga tributária excessivamente concentrada no consumo no pagamento de salários muito acima da média recebida pelo resto da população. Vale notar que o governo aprovou em 2016 um cronograma de reajustes acima da inflação para os servidores até 2019, o qual não poderá ser cancelado pela emenda constitucional do teto de gastos. Assim, a estabilização nominal dos salários médios do funcionalismo (e o cancelamento de contratações líquidas) só poderá ocorrer a partir de 2020, mas, mesmo assim, contribuiria com cerca de 0,7 p.p. do PIB, ou de 14% de um ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Se além da

18 OCDE, 2018.

19 BANCO MUNDIAL, 2017.

moderação salarial, o setor público passasse a repor apenas 50% dos servidores aposentados, esse ajuste seria acrescido em 0,2 p.p. do PIB. De outra forma, medidas sobre a remuneração, contratação e estrutura de carreira do serviço público podem ser encaminhadas sem passar pelo gatilho do teto de gastos, exigindo aprovações de projetos de lei simples no Congresso Nacional.

O segundo item de vedações é o que limita a criação de despesas obrigatórias acima da inflação. Em especial, a proibição implica que o salário mínimo, que, como descrito na parte 2 desse estudo, indexa os gastos com previdência, abono salarial e seguro desemprego, além dos benefícios do LOAS/BPC, que somam juntos 10% do PIB ou 52% do total dos gastos primários do governo. Cada R\$ 1 de aumento além da inflação no salário mínimo gera um gasto adicional, a princípio irreversível, de R\$ 350 milhões a cada ano. De outra forma, para um período de 10 anos, cada 1 p.p. de aumento real a cada ano no salário mínimo implica em um aumento do déficit primário de cerca de 0,40 p.p. do PIB ao final do período, de tal modo que a sua manutenção nos níveis atuais em termos reais, dado um crescimento médio no período de 2,5% por ano, implicará em uma economia de 1,0 p.p. do PIB ou de 25% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Uma outra forma de atacar a pressão causada pelos reajustes reais do salário mínimo seria desvinculá-lo dos benefícios sociais, por meio de uma emenda a constituição, sem depender dos gatilhos do teto de gastos. Isso implicaria que o piso do mercado de trabalho passaria a ser reajustado por uma regra diferente do piso para recebimento de benefícios previdenciários e sociais.

O último item de vedações proíbe a criação ou extensão de subsídios. Os subsídios que afetam o resultado primário são chamados financeiros (ou explícitos) e se referem a desembolsos presentes – em teoria – no orçamento público, os quais são realizados por meio de equalizações de juros e preços. De acordo com dados da antiga secretaria de

acompanhamento econômico²⁰, esse grupo de subsídios sofreu forte aumento a partir de 2009, como tentativa frustrada de sustentação da atividade econômica após a crise econômica global, saltando de R\$ 9 bilhões (0,3% do PIB) em 2009 para R\$ 77 bilhões (1,3% do PIB) em 2015.

Nesse período, o maior volume de recursos foi para o programa de sustentação do investimento (PSI), que fornecia crédito subsidiado, a uma taxa ainda mais baixa do que a taxa de juros de longo prazo (TJLP), como tentativa de estimular o investimento em bens de capital. No entanto, a evidência empírica²¹ mostra que o benefício do programa se concentrou nas grandes empresas, sem gerar impacto significativo no investimento das empresas listadas em bolsa. Com a regularização de pagamentos em atraso e a redução da orientação na concessão desses benefícios²², esse gasto passou a recuar, atingindo R\$ 37 bilhões em 2016 (0,6% do PIB).

Atualmente, alguns dos principais subsídios existentes no orçamento público são o PSI (R\$ 8 bilhões em 2017, ou 0,15% do PIB), uma parcela da inadimplência do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (R\$ 6 bilhões em 2017, ou 0,10% do PIB) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) (R\$ 4 bilhões em 2017, ou 0,07% do PIB). Com a proibição da criação e extensão de subsídios (e como o PSI foi encerrado em 2016, e o FIES/MCMV tiveram suas regras alteradas), espera-se que o gasto com esses subsídios recue nos próximos anos. Na ausência de medidas substitutas, isso implicará economia de 0,30% do PIB ou de 6% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto.

Além da reforma da previdência, das medidas previstas no descumprimento da emenda do teto, há um conjunto adicional de medi-

20 SFAE, 2018.

21 M BONOMO, R BRITO E B MARTINS, 2015.

22 SOBRETUDO A PARTIR DE 2013, O GOVERNO NÃO CONTABILIZOU CORRETAMENTE E ATRASOU O PAGAMENTO DE UMA SÉRIE DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS, COM A REGULARIZAÇÃO OCORRENDO APÓS DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), SENDO O AUGE DO IMPACTO EM 2015.

das que poderia ser proposto ao Congresso Nacional, como forma de viabilizar o cumprimento do teto.

Uma primeira medida seria o fim da desoneração da folha de pagamentos. Como descrito no capítulo anterior, essa política não dispõe de evidências empíricas indicando impacto significativo no nível de emprego, conforme pretendido. Apesar de se tratar de uma renúncia tributária, esse programa é contabilizado como um gasto primário, com o Tesouro Nacional aportando nas contas da previdência o montante renunciado de receitas, como forma de não alterar o resultado da previdência. Essa legislação chegou a ter um custo de R\$ 25 bilhões (0,4% do PIB) em 2015 e em 2017 representa um gasto de R\$ 14 bilhões (0,2% do PIB), que poderia ser economizado por meio da aprovação de um projeto de lei simples, representando 5% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Vale ressaltar que o Congresso recentemente aprovou o fim do benefício a partir de 2021, mas dada a magnitude do problema fiscal e o crescimento acentuado do endividamento público a cada ano, cabe discutir a antecipação do fim do benefício.

Uma segunda medida seria uma reforma no abono salarial. O abono é um benefício social previsto na Constituição, ao custo anual de R\$ 17 bilhões (0,25% do PIB), equivalente a um 14º salário mínimo para os trabalhadores formais que recebem até dois salários mínimos por mês. Como apontado por relatórios da OCDE e do Banco Mundial²³, o benefício (instituído em 1970) é exclusivo ao mercado formal, possui uma elevada sobreposição com o Bolsa Família, com 67% dos benefícios dirigidos aos 60% mais ricos da população, dada a ausência de cobertura para trabalhadores informais, os quais fazem parte da população de rendimento médio inferior e que deveriam constituir o foco das políticas públicas. Uma proposta alternativa a sua eliminação

23 OCDE, 2018
BANCO MUNDIAL, 2017

seria a de restringir – por meio de uma alteração na Constituição – a concessão do benefício a uma parcela mais pobre dos trabalhadores assalariados, como por exemplo, aqueles que ganham até não dois, mas um salário mínimo por mês, a qual geraria economia de R\$ 14 bilhões ao ano (0,20% do PIB).

Uma medida adicional seria reformar o seguro-desemprego. Esse benefício representa um gasto de R\$ 38 bilhões (0,7% do PIB) ao ano para o governo central e seu desenho atual, com períodos curtos e baixos requisitos para acesso ao benefício podem gerar incentivos errados por uma “busca por demissões”, com impactos negativos sobre a produtividade do trabalho e compondo parte da explicação para a alta taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro²⁴. Dentre as alternativas disponíveis, poderia haver, nos termos da Medida Provisória 665/2015, aumento de 6 para 18 meses do tempo de carência para recebimento da primeira parcela do benefício, mas que foi modificada ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional para 12 meses. Com o retorno da proposta original, seria possível economizar cerca de R\$ 10 bilhões (0,15% do PIB) ao ano.

Com o conjunto de medidas até agora apresentado, seria possível cumprir o teto de gastos, desde que o investimento e custeio da máquina pública, assim como os gastos constitucionais com saúde e educação ficassem constantes em termos reais, ao invés de manterem o patamar atual como proporção do produto. A contribuição desse esforço seria de 0,7 p.p. do PIB em 2025 (ou de 14% do total). No entanto, o nível de investimento público no Brasil já está bastante comprimido e sempre há demandas da sociedade por expansão do gasto público nas áreas de saúde e educação. Portanto, faz sentido propor medidas adicionais, que seriam úteis para explicitar as escolhas feitas pela sociedade na

24 PORTELA, A., G. ULYSSEA, R. PAES DE BARROS, D. COUTINHO, L. FINAMOR AND L. LIMA, 2016.

alocação de seus recursos escassos, bem como as possibilidades alternativas que poderiam oferecer mais espaço no orçamento público nessas frentes.

Um exemplo inicial seria uma proposta mais ousada de reforma do seguro desemprego, prevendo sua integração com o Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS). O objetivo da proposta seria diminuir o “risco moral” de apoio financeiro durante o desemprego. De acordo com o desenho proposto pelo Banco Mundial, a proposta economizaria R\$30 bilhões (0,6% do PIB) e o acesso ao seguro-desemprego ocorreria apenas após o esgotamento do saldo do FGTS, com o benefício limitado a dois salários mínimos e igual a 70% do último salário por mês pelos três primeiros meses e de 52% por até quatro meses adicionais, enquanto durar a situação de desemprego

Um segundo grupo de medidas poderia envolver a integração entre os benefícios não (ou pouco) contributivos da previdência, a aposentadoria rural e o BPC/LOAS, com o Bolsa Família. De acordo com dados da PNAD coletados pelo Banco Mundial, o Bolsa Família é o benefício social que proporcionalmente mais atinge a parcela dos 20% mais pobres da população, com 57% dos benefícios destinados a esse público, frente a apenas 2% na aposentadoria rural e 12% no BPC/LOAS, cuja distribuição de recursos está mais concentrada no terceiro quintil da distribuição de renda da população. Isso se deve à inexistência de exigência de comprovação de pobreza na aposentadoria rural, a qual, com a possibilidade de mobilidade populacional e em meio à difícil apuração do critério de pobreza definido para acesso ao BPC/LOAS, (considerado inconstitucional pelo STF), gera incentivos errôneos e implica alto nível de judicialização na concessão do benefício. Considerando o impacto progressivo do Bolsa Família e o fato de que seu valor máximo é de cerca de 1/3 do salário mínimo, faz sentido, portanto, prever alguma integração entre os programas.

Ocorre que, para isso, seria necessário, desvincular – por meio de

uma emenda a Constituição – a aposentadoria rural e o BPC/LOAS do salário mínimo. A proposta, dependendo do seu desenho, aproximaria os valores desses benefícios à experiência internacional onde – na mediana dos países da OCDE – equivale a cerca de 45% do salário mínimo, sendo limitado a 65%. Segundo os cálculos do Banco Mundial, uma linha de corte com impacto neutro para o nível de pobreza seria o estabelecimento de um benefício médio de pelo menos 60% do salário mínimo para os três benefícios. Nesse caso, seria possível economizar 0,5% do PIB em 2025, com o aumento no gasto com Bolsa Família sendo compensado pela ausência de sobreposição de benefícios e a diminuição do gasto com a aposentadoria rural e o BPC/LOAS.

O caminho para o ajuste fiscal implica escolhas difíceis, determinadas basicamente pelo fato que tanto a dívida pública quanto a carga tributária já são bastante elevadas em relação a países em estágio semelhante de desenvolvimento. Tais escolhas recaem, assim, predominantemente, ainda que não exclusivamente, no lado do gasto público. E isso implica uma discussão do tamanho do Estado. Não se trata aqui de uma defesa de um Estado mínimo, mas sim de um Estado viável, dadas as atuais possibilidades de nossa economia.

Tabela 5: Medidas para o cumprimento do teto de gastos até 2025

MEDIDAS	TIPO	CONTR.	P.P. DO PLUMB
"(I) Gasto Governo Federal em 2025 sem teto (3,5% real por ano)"		-	21,1%
(II) Gasto Governo Federal em 2025 com teto		-	16,2%
(I) - (II) = Ajuste necessário		100,0%	4,9%
Medidas propostas			4,9%
Previdência - Parecer relator com compensações em 2019 p/ ter mesmo impacto de aprovada em 2017 (impacto no gasto)	PEC	24,5%	1,2%
Salário mínimo (real cte)	"Gatilho teto / Lei Simples/ PEC"	21,4%	1,1%
Pessoal (reajuste nominal zero para ativos)	"Gatilho teto / Lei Simples"	14,3%	0,7%
Discionárias (real constante)	Admin	14,3%	0,7%
Fim abono salarial	PEC	6,3%	0,3%
Não renovação dos subsídios do PSI e FIES	Gatilho teto	6,1%	0,3%
Reposição 50% servidores aposentados	Admin	4,1%	0,2%
Fim desoneração da folha de pagamentos	Lei Simples	4,9%	0,2%
Reforma Seguro Desemprego	Lei Simples	3,1%	0,2%
Medidas complementares		22,4%	1,1%
Integração FGTS e seguro desemprego	PEC	12,2%	0,6%
Integração Bolsa Família, Ap. rural e BPC/LOAS	PEC	10,2%	0,5%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

BIBLIOGRAFIA

World Economic Outlook (WEO) Database – Abril 2018. Institute Monetary Fund (IMF). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>

Relatório de Acompanhamento Fiscal – Maio 2017. Instituição Fiscal Independente (IFI). https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/copy_of_RAF4_margem_fiscal.pdf

Woo, J. and Kumar, M. S. (2015), Public Debt and Growth. *Economica*, 82: 705-739. doi:10.1111/ecca.12138

Carmen M. Reinhart & Kenneth S. Rogoff, 2010. Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 100(2), pages 573-78, May

Mario Jorge Mendonça e Luis Alberto Medrano, 2016. Elasticidade-renda da arrecadação tributária. IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160816_cc32_nt_elasticidade_renda_arrecadacao_tributaria_federal.pdf

Lívio Ribeiro, 2016. Sobre arrecadação e atividade econômica. FGV. <http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C5519A54780152186DC8090D2A>

Manoel Pires, 2014. Política Fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Revista de Economia Aplicada* 2014. <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v18n1/a04v18n1.pdf>

Rodrigo Orair, Fernando Siqueira e Sergio Gobetti, 2016. Política Fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto

público.

World Bank Pensions Database. ***<http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/brief/pensions-data>***

Alesina, Favero , Giavazzi, 2012. The Output Effect of Fiscal Consolidations.

Nakamura , Yagi, 2015. Fiscal Conditions and Long-term Interest Rates.

W. Yang , J. Fidrmuc, 2015. Macroeconomic effects of fiscal adjustment: A tale of two approaches.

Denise Gentil, 2006. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005.

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, 2016. Desmistificando o deficit da Previdência. Propostas para uma Previdência Social Pública, Justa e Solidária. ***https://www.anfp.org.br/doc/publicacoes/20161011101325_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_2016set-FOLDER-FRENTE-PARLAMENTAR.pdf***

Tribunal de Contas de União, 2017. Relatório de Levantamento. Sistema Brasileiro De Previdência. Apuração De Informações Acerca Do Déficit E Do Financiamento Do Sistema Previdenciário. ***<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c20f0635-1112-4636-bc-0c-49a2ca4b919a>***

Felipe Garcia, Adolfo Sachsida e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho, 2018. Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o Emprego: novas evidências. IPEA.

Secretaria de acompanhamento econômico (SEAE), 2017. Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil. <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/dezembro/seae-divulga-estudo-sobre-efeito-redistributivo-da-politica-fiscal-no-brasil>

Relatório Brasil OCDE, 2018 - <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>

Banco Mundial, 2017. Um ajuste justo. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

Portela, A., G. Ulyssea, R. Paes de Barros, D. Coutinho, L. Finamor and L. Lima, 2016. Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex-Ante e Proposta de Redesenho. FGVEESP Centro de Estudos de Microeconomia Aplicada & CLEAR Centers for Learning on Evolution and Results, Brazil and Luciphone Africa.

Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), 2018. Orçamento de subsídios da União – Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016. http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/beneficios-financeiros-e-crediticios/arquivos/orsub_final.pdf

M Bonomo, R. Brito e B. Martins (2015). The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis.

Helio Zylberstajn (2016). Construindo um Sistema único de Previdência no Brasil. <http://epge.fgv.br/conferencias/seminario-reforma-da-previdencia-2017/files/helio-zylberstajn-construindo-um-sistema-unico-de-previdencia-social-no-brasil.pdf>

<https://exame.abril.com.br/economia/o-que-ciro-vai-fazer-com-a-previdencia-segundo-seu-assessor/>

Graziela Ansolieiro (2010). Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Notas sobre o caso Brasileiro à luz da Experiência Internacional. http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100917-174821-815.pdf

Marcos Mendes (2017). Apresentação 20 mitos sobre a reforma da Previdência. http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf/view

Marcelo Caetano (2006). Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Texto para Discussão 1226, IPEA.

PREVIDÊNCIA NO BRASIL: O QUE FAZER?

Paulo Tafner

1. Introdução

Os gastos previdenciários estão na raiz da crise fiscal brasileira. Não são os únicos responsáveis, mas são certamente os mais importantes e os mais expressivos. Há mais de duas décadas o resultado nominal consolidado é negativo. Nos três últimos anos também o resultado primário foi negativo, e nada há no horizonte que indique inflexão desse comportamento. Como consequência, a dívida bruta apresenta contínua e perigosa elevação, colocando em risco a solvência do setor público. Como é abordado em outros capítulos, neste volume, o Brasil vive uma crise fiscal que ainda está em estado latente, e que certamente se materializará na ausência de uma consolidação fiscal que, para que tenha sucesso exige a realização de uma reforma da previdência. O objetivo deste capítulo é discutir em profundidade uma reforma que supere o desequilíbrio da previdência.

Qual é atualmente esse desequilíbrio? O que nos mostram as projeções? Para a União, o maior gasto previdenciário é com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com despesas que superaram os R\$ 555 bilhões em 2017, com déficit de mais de R\$ 182 bilhões, mas seu gasto com o Regime Próprio (exclusivo para servidores públicos da União) é extremamente elevado, tendo atingido mais de R\$ 120 bilhões, com um déficit de R\$ 86,3 bilhões, em 2017. Para Estados o principal item de seus orçamentos – superando gastos com educação, saúde e segurança, por exemplo – é o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores e pensionistas. No ano de 2017, os gastos com aposentadorias e pensões de ex-servidores públicos estaduais atingiu a marca de R\$ 162,9 bilhões, com déficit de R\$ 106 bilhões. Projeções de diversos pesquisadores indicam que mantidas as atuais regras e o comportamento demográfico projetado pelo IBGE, as despesas previdenciárias poderão consumir mais de 18,5% do PIB nos próximos 30 anos. Trata-se de algo inusitado que, se consumado, impedirão que o país retome o crescimento econômico, comprometendo as próximas gerações.

Nos últimos 20 anos algumas mudanças foram feitas – a maioria delas visando dar mais equilíbrio ao sistema. Foram, porém, insuficientes para conter a trajetória fortemente ascendente dos gastos, de modo que atualmente o país gasta quase 13% do PIB em previdência, gasto esse incompatível com o perfil etário da população. É necessário, portanto, que a questão seja enfrentada de forma corajosa e abrangente. Nada mais oportuno que sejam oferecidos ao novo governo que será eleito em outubro os elementos necessários à formulação de uma proposta de reforma previdenciária que possa garantir a renda aos idosos, que serão muitos em um futuro não muito distante, mas cuja estrutura contenha a perigosa e vertiginosa trajetória de crescimento da despesa previdenciária.

Este capítulo tem 5 seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 é feito um breve e sucinto diagnóstico da previdência no Brasil. Por razões de clareza e objetividade, serão apresentadas apenas as informações mínimas necessárias para que o leitor tenha ideia da dimensão do problema. Serão apresentadas, também, as informações da demografia brasileira para os próximos 40 anos, com o intuito de mostrar que a origem do crescente gasto com a previdência está na nossa dinâmica demográfica. Na seção 3 busca-se mostrar a gravidade da questão previdenciária no âmbito dos governos estaduais que, por definição constitucional, são os grandes prestadores de serviços à sociedade. Esse destaque se justifica porque diversas unidades federativas estão virtualmente estranguladas do ponto de vista fiscal, comprometendo a capacidade governamental de prestação de serviços, com graves consequências sociais, e a raiz desse estrangulamento fiscal são os gastos previdenciários. Na seção 4 discute-se quais devem ser os princípios básicos de uma proposta de reforma que busque garantir adaptabilidade ao nosso sistema de previdência, visando garantir equilíbrio estrutural do sistema e eliminar - ou pelo menos reduzir acentuadamente - a iniquidade nele existente. Em resumo, esta seção apresenta um esboço

de um sistema que poderá ser unificado para todos os trabalhadores, em um futuro previsível. A seção 5 apresenta as principais conclusões.

2. Diagnóstico

2.1. ALGUNS DADOS BÁSICOS

Em 1988, ano de promulgação da atual Constituição Federal, o Brasil tinha uma população de 141,3 milhões de indivíduos. Destes, apenas 9,2 milhões (6,5% do total) tinham 60 anos ou mais. Os que tinham 65 anos ou mais eram tão somente 5,9 milhões, ou 4,2% da população total. A esperança de vida ao nascer era de aproximadamente 63 anos. Em média, cada mulher tinha 3,1 filhos e a mortalidade infantil era de 51,8 óbitos para cada 1000 nascidos vivos. A idade mediana de nossa população era 21,3 anos. Éramos jovens, então, e havia 9,2 ativos para sustentar cada inativo. O gasto previdenciário, como proporção do PIB era algo próximo a 3,4% e a despesa do INSS era apenas 2,6% do PIB. Naquele ano, o INSS apresentou resultado financeiro positivo equivalente a 1,7% do PIB e pagou aproximadamente 9,6 milhões de benefícios previdenciários mensais, número 5% maior do que o número de indivíduos com 60 anos ou mais.

Decorridos 29 anos, a população estimada pelo IBGE em 2017 era de 206,8 milhões de indivíduos. Desses, 26,99 milhões tinham 60 anos ou mais (13,05% do total) e 18,49 milhões tinham 65 anos ou mais (8,94% do total). A população idosa – tanto para o grupo de 60 anos ou mais, quanto para o grupo de 65 anos ou mais – dobrou em termos relativos. A esperança de vida ao nascer elevou-se para 76 anos; a taxa de fecundidade caiu para menos de 2 filhos por mulher; a mortalidade infantil estava em torno de 12,8 óbitos para 1000 nascidos – e em alguns estados da federação esse número era inferior a uma dezena; a idade mediana elevou-se em dez anos, atingindo 32,2 anos; e o número de ativos para custear cada inativo havia caído à metade, sendo apenas

5. O gasto previdenciário atingiu, então, a marca de 13% do PIB, e os déficits (RGPS e Regimes Próprios) superaram a casa dos R\$ 340 bilhões, equivalente a mais de 5% do PIB. Para termos uma dimensão mais precisa, o déficit previdenciário foi o dobro do déficit primário do setor público em 2017. No mesmo ano foram pagos mensalmente mais de 29,2 milhões de benefícios, número 9% maior do que o total de indivíduos de 60 anos ou mais.

2.2. O GASTO COM PREVIDÊNCIA: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVA COMPARADA

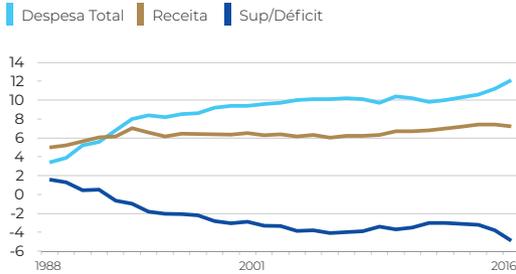
Em 1988 gastávamos 3,4% do PIB com previdência. O INSS apresentava superávit e os Regimes Próprios estavam em equilíbrio financeiro, de modo que o resultado agregado foi um superávit de 1,6% do PIB. De lá para cá, a situação mudou completamente, e essa mudança não foi algo inesperado ou surpreendente, mas simples resultado de um sistema estruturalmente desequilibrado, que ignorou os efeitos da dinâmica demográfica. Em 2017, gastamos 12,5% do PIB com previdência. O crescimento do gasto foi vertiginoso: 368% em vinte e nove anos, o equivalente a uma taxa anual de 4,6%. Nesse mesmo período, o superávit inicial se transformou em déficit de quase 5% do PIB, revelando a degradação da sustentabilidade do sistema.

O mais significativo, é que essa degradação financeira não pode ser atribuída ao desempenho da arrecadação, que cresceu à taxa de 1,5% ao ano, compatível (em realidade superior) com o crescimento da produtividade. O Gráfico 1 apresenta a evolução das receitas, das despesas e do resultado financeiro do sistema previdenciário.

Gráfico 1

Receita, Despesa e Resultado Previdenciário

Em % do PIB

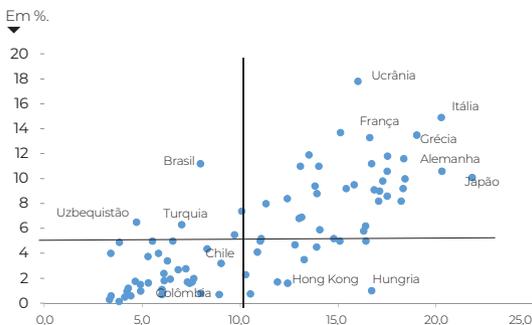


Fonte: MPOG, MPAS, STN e dados de execução orçamentária.
Os dados para o período 1988-1994 são aproximações feitas pelo autor.
Obs.: a despesa do RGPS inclui LOAS e RMV

A análise desses dados assume uma dimensão mais precisa quando comparados a outros países. Considerada uma amostra com 86 países de todos os continentes com informações sobre gastos previdenciários como proporção do PIB e percentagem de idosos na população (65 anos ou mais) fica evidente a relação positiva entre as duas variáveis. Países com população mais jovem apresentam gastos reduzidos com previdência e, em oposição, países com população mais envelhecida têm gastos mais elevados com previdência. Esse conjunto de dados é apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2

Gasto Previdenciário (% PIB) e participação da população de 65 anos ou mais no total da população



Fonte: Dados de Despesa – Banco Mundial. Dados Demográfico – ONU

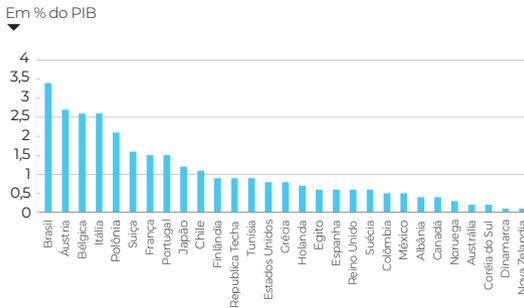
As linhas vertical e horizontal incorporadas ao gráfico representam as médias ponderadas de cada variável. É evidente que o Brasil é um caso bastante anômalo: gastamos como um país de estrutura etária muito mais envelhecida do que a nossa. Em suma: apesar de ainda sermos um país relativamente jovem, gastamos com um país habitado por velhos. Mais do que isso, gastamos demais com cada um dos benefícios; gastamos demais com aposentadorias – de todas as modalidades; gastamos demais com pensões; e gastamos demais com os outros benefícios.

Em uma amostra de 30 países para os quais temos dados específicos sobre pensões, o Brasil é o que mais gasta com esse benefício medido em proporção ao PIB. Nosso gasto é mais de três vezes superior à média, e 25% maior do que o segundo país que mais gasta, a Áustria. Essas informações estão no Gráfico 3. Uma análise fria desse conjunto de informações nos conduz inexoravelmente à conclusão de que gastamos demais com previdência, e gastamos demais

porque nossas regras são inadequadas, injustas e anacrônicas, permitindo aposentadorias precoces; a acumulação indiscriminada de benefícios¹; pagamos valores exagerados; e autorizamos pensões de forma indiscriminada.

Gráfico 3

Gasto com Pensões como proporção do PIB (diversos países)



Fonte: Banco Mundial e OCDE.

Mantidas as regras atuais, diante da profunda e acelerada mudança demográfica, caracterizada pelo rápido envelhecimento da população nas próximas décadas o ritmo de crescimento do gasto será muito acentuado. Este representa o principal desafio do país dado na busca de condições fiscais que permitam a retomada do crescimento econômico.

2.3. A PRESSÃO DEMOGRÁFICA

A literatura sobre previdência é farta em indicar que as mudanças demográficas e as profundas alterações no mercado de trabalho ocorridas em todos os países durante o século XX abalaram a sustentabilidade

¹ DADOS DE 2015 REVELAM QUE DOS 7,8 MILHÕES DE PENSIONISTAS 50% TÊM OUTRO RENDIMENTO. DESSE CONJUNTO, DOIS TERÇOS TÊM A RENDA ADICIONAL PROVENIENTE DE APOSENTADORIA.

dos sistemas previdenciários baseados em regime de repartição. Esse mesmo processo vem ocorrendo no Brasil, tornando-se poderoso desafio à sustentabilidade de nosso sistema previdenciário. O fato é que o número de idosos tem crescido e continuará a crescer em uma velocidade muito superior à da população em idade ativa, que é a que gera a receita que sustenta o sistema.

Em agosto de 2018 o IBGE divulgou nova previsão da estimativa da população 2010-2060, em substituição à revisão de 2013. Há diversas pequenas mudanças nas novas estimativas: a) a taxa de fecundidade foi ligeiramente elevada, de modo que o número de crianças será maior do que o anteriormente previsto; b) como consequência, o crescimento do número de adultos em idade ativa também se prolonga no tempo atingindo o máximo em 2034 (anteriormente era atingido em 2031); c) o impacto no tamanho da população de 60 anos ou mais é negligenciável; e d) o início do declínio do bônus demográfico foi antecipado de 2021 para 2017, quando a População em Idade Ativa terá um excedente em relação à população dependente (crianças e idosos) de 63,5 milhões de indivíduos.

A Tabela 1 apresenta dados resumidos da demografia brasileira, segundo recortes etários específicos. É também apresentada a razão de dependência demográfica e seu inverso, que é uma estatística que fornece o número de ativos para cada inativo: se todos os ativos contribuissem para o sistema previdenciário, esse seria o número de ativos que financiaria cada inativo².

2 ESSE, NO ENTANTO, NÃO É O NÚMERO REAL DE CONTRIBUINTES, EM DECORRÊNCIA DA ELEVADA INFORMALIDADE NA ECONOMIA BRASILEIRA. A PARTIR DE DADOS DO INSS, OBSERVA-SE QUE A RELAÇÃO CONTRIBUINTE/BENEFICIÁRIO ENCONTRA-SE RELATIVAMENTE ESTÁVEL NO PATAMAR DE 2,2 CONTRIBUINTES PARA CADA INATIVO. EM 2015 ESSE NÚMERO FOI 2,15.

Tabela 1: Informações demográficas – Brasil: 1980-2060³

ANO	DE 0 A 14 ANOS	DE 15 A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS	80 ANOS OU MAIS	TOTAL	RAZÃO DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA	INVERSO DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA
	46.328.331	67.553.231	8.199.948	673.239	118.562.549		
1980	39,1%	57,0%	6,9%	0,6%	100,0%	0,12	8,24
	52.107.064	107.105.551	14.235.731	1.772.466	173.448.346		
	30,0%	61,8%	8,2%	1,0%	100,0%		
2000	0,59	2,33	2,80	4,96	1,92	0,13	7,52
	44.186.100	137.372.515	30.197.077	4.441.053	211.755.692		
	20,9%	64,9%	14,3%	2,1%	100,0%		
2020	-0,82	1,25	3,83	4,70	1,00	0,22	4,55
	38.964.325	138.554.648	54.400.949	10.822.308	231.919.922		
	16,8%	59,7%	23,5%	4,7%	100,0%		
2040	-0,63	0,04	2,99	4,55	0,46	0,39	2,55
	33.597.781	121.227.620	73.460.946	19.085.995	228.286.347		
	14,7%	53,1%	32,2%	8,4%	100,0%		
2060	-0,74	-0,67	1,51	2,88	-0,08	0,61	1,65

FONTE: IBGE: PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO – REVISÃO 2018, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Os dados mostram com clareza que está ocorrendo uma queda acelerada no número de ativos que será responsável pelo financiamento do sistema³. O inverso da razão de dependência demográfica era 8,2 em 1980 e será apenas 1,65 em 2060. Mantida a taxa de reposição de

3 O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO POPULACIONAL BRASILEIRO É PARTICULARMENTE ACENTUADO QUANDO COMPARADO AOS DEMAIS PAÍSES. ENTRE OS 100 PAÍSES MAIS POPULOSOS DO MUNDO, AS PROJEÇÕES DA ONU INDICAM QUE O BRASIL ESTARÁ ENTRE OS 15 MAIS ENVELHECIDOS EM 2100. ENVELHECER É UM DESAFIO PARA QUALQUER PAÍS. ENVELHECER MAIS DO QUE OUTROS PAÍSES SIGNIFICA PERDA RELATIVA EM TERMOS DE COMPETITIVIDADE.

renda do sistema previdenciário, de aproximadamente 88%, isso implicaria uma alíquota de contribuição de 55% da folha de pagamento, o que é evidentemente impossível. Em poucas palavras, na ausência de uma reforma o nosso sistema previdenciário está condenado a uma crise sem precedentes.

3. Estados e grandes municípios: a tragédia anunciada

Todos os Estados, o Distrito Federal e 2.077 municípios, incluindo todas as capitais dos Estados, têm regimes próprios de previdência social para seus servidores. Até a reforma constitucional nº 20 de 1998, não havia nenhuma preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes. Todos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) adotaram o modelo de repartição simples e em muitos casos ou não havia nenhuma contribuição dos servidores, ou elas eram apenas simbólicas. Além disso, as contas da previdência com frequência se misturavam com os custos da saúde dos servidores. Após a referida emenda constitucional e a lei nº 9.717/1998, começou uma reorganização dos RPPS estaduais e municipais. O Governo federal e vários tribunais de contas começaram a auditar os RPPS e editar as regras que regem o seu funcionamento.

Desde então tem melhorado a gestão dos RPPS, e muitos entes federativos já têm um sistema de capitalização e um plano de equalização de longo prazo do déficit atuarial. Os RPPS mais antigos, porém, apresentam elevados déficits financeiros que impactam negativamente a gestão orçamentária, e têm um enorme passivo referente ao período em que não havia nenhuma capitalização. São os casos da União, dos Estados e dos municípios das capitais. A Tabela 2 apresenta as informações dos resultados dos RPPS dos estados para os anos de 2015 a 2017. Os dados foram extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) disponíveis na STN.

Tabela 2: Resultado do RPPS, segundo UF – 2015 a 2017 (*)

UF	2015	2016	2017
AC	-118.422.777	-48.367.214	
AM	-827.123.892	-877.912.060	-1.020.833.492
AP			-71.662.944
PA	-2.106.175.260	-2.174.740.978	-1.446.190.883
RO			174.965.760
RR			309.032.221
TO	535.433.188	-4.138.809	-200.153.193
AL	-709.189.876	-796.597.515	-1.049.407.754
BA	-1.876.124.534	-1.233.375.010	-2.473.831.091
CE	-1.233.614.279	-1.363.314.592	-1.520.133.492
MA	-643.178.099	-694.683.635	-710.472.035
PB	-1.014.846.174	-1.116.191.439	-1.279.440.719
PE	-1.745.390.229	-2.098.091.530	-3.920.910.800
PI	-609.015.542	-417.577.343	-379.997.032
RN	-1.102.744.704	-1.470.389.875	-2.029.278.873
SE	-932.093.258	-892.873.366	-1.205.818.782
ES	-1.541.741.296	-1.702.757.295	-1.921.786.842
MG	-8.850.520.823	-14.860.680.009	-16.477.518.075
RJ	-1.063.661.950	-11.513.294.232	-11.007.653.183
SP	-15.977.435.644	-16.304.682.534	-17.979.627.042
PR	-3.251.455.801	-2.787.912.104	-2.499.884.871
RS	-8.473.041.221	-8.970.804.194	-10.562.383.272
SC	-3.398.392.791	-3.511.470.765	-2.279.837.920
DF	-3.009.010.223	-3.053.372.457	-3.344.844.962
GO	-1.503.004.243	-1.774.942.270	-2.149.752.704
MS	-1.210.063.458	-1.299.717.073	-1.157.254.288
MT	-719.562.649	-880.474.917	-52.552.310
Total	-61.380.375.538	-79.848.361.216	-86.257.228.578

FONTE: DRPSP/SPPS/MF (DIPIR E RREO).

(*) NOTE QUE HÁ LACUNAS DE INFORMAÇÃO PARA ALGUMAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO E ALGUNS ANOS

Uma forma mais adequada de mostrar o tamanho relativo da despesa previdenciária e da insuficiência de recursos dos RPPS estaduais é expressá-los como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) de cada unidade federativa. Isso é feito na Tabela 3.

Tabela 3: Custo e Déficit do RPPS como proporção da RCL, segundo Unidade da Federação – 2015-17

ENTE	CUSTO DO RPPS PARA O ENTE EM % DA RCL			DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO EM % DA RCL		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AC	6,2%	4,8%	3,5%	3,0%	1,1%	0,0%
AL	17,4%	18,2%	20,2%	11,2%	10,4%	13,7%
AM	11,2%	12,5%	13,6%	7,5%	7,7%	9,0%
AP	1,0%	1,0%	1,5%	0,0%	0,0%	1,5%
BA	14,9%	12,4%	16,7%	6,9%	4,3%	8,6%
CE	13,8%	13,1%	14,3%	8,1%	7,6%	8,5%
DF(2)	26,1%	23,9%	27,0%	16,3%	15,4%	18,1%
ES	17,8%	19,2%	20,8%	12,9%	14,3%	16,1%
GO	14,9%	14,9%	19,4%	8,7%	9,2%	12,4%
MA	10,1%	9,9%	11,2%	6,0%	5,6%	6,6%
MG	22,6%	33,6%	38,3%	17,1%	27,7%	31,9%
MS	21,4%	21,5%	26,4%	14,5%	13,9%	13,9%
MT	14,8%	16,5%	10,7%	6,2%	7,0%	0,5%
PA	17,3%	17,1%	15,2%	12,5%	12,1%	8,6%
PB	18,6%	18,0%	21,8%	12,7%	12,6%	16,0%
PE	16,8%	17,5%	29,0%	8,9%	10,1%	20,0%
PI	17,9%	13,5%	17,0%	9,2%	5,5%	5,8%
PR (1)	13,8%	12,4%	13,7%	10,2%	8,2%	7,8%
RJ	7,6%	30,0%	27,5%	2,1%	24,9%	21,5%
RN	23,6%	26,4%	37,8%	13,8%	17,1%	25,4%
RO	3,9%	3,7%	4,3%	0,0%	0,0%	-3,0%
RR	3,0%	1,6%	2,0%	0,0%	0,0%	-10,9%
RS	36,4%	33,3%	42,7%	28,1%	25,9%	35,0%
SC	22,2%	23,2%	19,0%	17,5%	17,1%	11,7%
SE	21,6%	20,5%	27,4%	14,7%	13,2%	19,0%
SP	16,5%	16,7%	17,9%	11,4%	11,6%	12,8%
TO	4,9%	4,4%	8,9%	-8,5%	0,1%	3,2%
Total	17,1%	19,7%	22,0%	11,1%	13,8%	15,4%

FONTE: DRPSI/SPPS/MF (DIPR E RREO).

(1) VALORES DO PARANÁ ESTÃO AJUSTADOS TENDO EM VISTA QUE ESSE ESTADO, AO CONTRÁRIO DA ORIENTAÇÃO DA STN, LANÇA A INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO RPPS COMO OUTRAS RECEITAS CORRENTES, REDUZINDO O DÉFICIT REAL DO RPPS. ALEM DISSO, LANÇA A CONTRIBUIÇÃO PATRONAL E A INSUFICIÊNCIA COMO RECEITAS INTRAOBRAMENTÁRIAS DA PREVIDÊNCIA SEM DEDUZIR COMO DESPESA INTRAOBRAMENTÁRIA DO TESOURO ESTADUAL, INFLANDO SUA RECEITA GLOBAL E TAMBÉM SUA DESPESA GLOBAL.

(2) PARTE DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO DF 2017 FORAM LANÇADAS COMO DESPESAS INTRAOBRAMENTÁRIAS, O QUE CORRIGIMOS PARA EVITAR DISTORÇÃO.

É importante destacar que as despesas previdenciárias não somente estão em um patamar muito elevado (em 2017 responderam, em média por 22% da RCL dos estados) como também em trajetória crescente. No ano mais recente da série, o de 2017, a insuficiência de recursos dos sistemas consumiu, em média, mais de 15% da RCL. Note que em ambas as estatísticas houve um crescimento de mais de 4 pontos percentuais em apenas dois anos.

O tamanho relativo dos RPPS bem como sua insuficiência de recursos é a parte mais visível da questão. O déficit financeiro poderia ser algo passageiro – de curto prazo, mas este não é o caso. Estimativas feitas em 2017 indicam que o déficit atuarial da previdência (dívida dos entes com ativos, inativos e pensionistas) dos servidores civis da União está estimado em R\$ 1,4 trilhão; o dos Estados em R\$ 4,6 trilhões; e o das capitais está estimado em R\$ 0,8 trilhão. No total, o déficit atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é de quase R\$ 7 trilhões⁴. Esse montante somado ao déficit atuarial do INSS (de cerca de R\$ 7,9 trilhões) compõe um quadro dramático da dívida previdenciária brasileira⁵ (ver Gráfico 4).

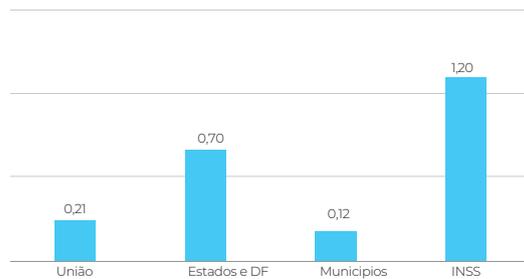
4 - NESTA CONTA ESTÃO OS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO, TODOS OS SERVIDORES DE ESTADOS E SERVIDORES DAS CAPITALS. DESSA FORMA, ESTÃO EXCLUÍDAS AS FORÇAS ARMADAS E TODOS OS SERVIDORES DE MUNICÍPIOS QUE NÃO SÃO CAPITALS (VER GRÁFICO 9).

5 - ISSO REPRESENTA 2,24 PIBS, TRÊS VEZES SUPERIOR À DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (75,9% DO PIB, EM 04/2018, SEGUNDO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, RAF N° 11, JUNHO DE 2018. INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE).

Gráfico 4

Déficit atuarial 2018 a 2060 dos Regimes Próprios e Regime Geral

Expressos em PIB.



Fonte: DRPSP/SPPS/MF (DIPR e RREO)

Fica evidente que o passivo dos estados é significativamente elevado, atingindo mais do que o triplo do passivo da União com seus servidores, e seis vezes maior do que o de Municípios. As razões para isso são duas. Primeiro, os estados são constitucionalmente responsáveis pela prestação de serviços de segurança pública e ensino médio, ambos intensivos em mão-de-obra. Por isso mesmo, em praticamente todos os estados, mais da metade de sua mão-de-obra é composta por policiais e professores. Segundo, ambas as categorias têm regimes especiais de aposentadoria, com acesso antecipado em relação aos demais trabalhadores.

O Gráfico 5 apresenta o quadro dramático da previdência dos Estados, explicitando para cada unidade da federação o montante do passivo previdenciário (em R\$ bilhões) e sua magnitude expressa como um múltiplo da Receita Corrente Líquida (RCL). Cumpre destacar que das 27 unidades federativas, em 12 (45%) delas o passivo previdenciário

rio é superior a 10 vezes a RCL. Em outras oito unidades da federação, (30%) é superior a 5 vezes a RCL, e em apenas sete delas essa razão oscila entre 2,4 e 4,9 vezes a RCL. Encontram-se nessa situação os ex-territórios de Roraima e Amapá e os estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso (todos estados novos ou que se desmembraram, com regimes próprios menos antigos). Tomado em seu conjunto, o passivo corresponde, em média a 10,8 vezes a RCL global dos estados.

Destaque-se ainda que todos os quatro maiores estados da federação (SP, RJ, MG e RS) apresentam passivo previdenciário superior a 10 vezes suas respectivas RCLs (SP=14,1; RJ=12,3; MG=11,5 e RS=10,94)⁶.

Gráfico 5

Déficit atuarial 2018 a 2060 dos Regimes Próprios estaduais

Em R\$ bilhões

Passivo Atuarial em nº de vezes a RCL Passivo Atuarial do RPPS (R\$ 10⁶)



Fonte: DRPSP/SPPS/MF (DIPR e RREO).

6 NÃO HÁ DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO SOBRE PIB REGIONAL CONTEMPORÂNEO AOS DADOS DO DÉFICIT ATUARIAL DAS UFS. UTILIZANDO, PORÉM AS INFORMAÇÕES DE 2015, A DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA CONSOLIDADA EQUIVALE A 101 PIB. MAS HÁ CASOS EXTREMOS, COMO RN, EM QUE SEU PASSIVO EQUIVALE A 4,54 PIBS LOCAIS, SEGUIDO POR PB, COM DÍVIDA DE 2,06 PIBS.

Como foi mencionado, os estados respondem constitucionalmente pela segurança pública e pelo ensino médio, e não somente ambos são intensivos de mão-de-obra, como policiais e professores aposentam-se cinco anos antes dos demais trabalhadores. Os efeitos sobre a conta de benefícios são devastadores para as finanças estaduais. Infelizmente a disponibilidade de dados com despesas previdenciárias por grupos profissionais é parcial. Somente a categoria militar é destacada na contabilidade despesa previdenciária, de modo que não é possível determinar quanto desse gasto se deve a essas duas categorias profissionais. Mas é possível isolar do total a categoria militar, e neste caso verifica-se que 22% da despesa com previdência e 30% do déficit financeiro são devidas a ela (ver Tabela 4).

Tabela 4: Receita, Despesa e Resultado do RPPS militar e proporções em relação ao RPPS Total, segundo UF – 2017

UF	RECEITA		DESPESA		RESULTADO (DÉFICIT)	
	R\$	(%)	R\$	(%)	RESULTADO	(%)
AC	63.082.410	6,8%	185.637.000	23,8%	-122.554.589	
AL	244.391.942	28,6%	555.697.217	30,4%	-311.305.274	29,7%
AM	202.659.527	19,0%	327.753.296	20,7%	-125.093.769	12,3%
AP	66.755	0,1%			66.755	-0,1%
BA	880.255.584	14,5%	1.427.637.875	16,7%	-547.382.290	22,1%
CE	339.257.124	18,9%	568.614.571	18,2%	-229.357.447	15,1%
DF			34.926.839	0,6%	-34.926.839	
ES	210.959.036	17,9%	580.553.521	22,5%	-369.594.485	19,2%
GO	593.863.714	29,1%	1.012.108.574	24,4%	-418.244.861	19,5%
MA	160.865.789	11,5%	414.563.168	19,6%	-253.697.379	35,7%
MG	1.747.487.878	31,5%	6.487.757.823	29,4%	-4.740.269.944	28,8%
MS	240.718.428	11,9%	451.758.015	14,2%	-211.039.586	18,2%
MT	332.004.342	10,5%	467.370.794	14,5%	-135.366.452	257,6%
PA	208.630.810	11,6%	813.551.823	25,1%	-604.921.013	41,8%
PB	93.524.932	11,6%	238.488.989	12,0%	-144.964.057	11,3%
PE	571.767.026	19,8%	1.421.838.257	20,9%	-850.071.231	21,7%
PI	134.949.856	11,0%	183.651.215	12,0%	-48.701.359	12,8%
PR	387.503.336	6,0%	1.658.617.677	18,6%	-1.271.114.341	50,8%
RJ	1.371.426.010	10,6%	5.163.851.688	21,9%	-3.792.425.678	34,5%
RN	230.930.032	16,3%	593.085.848	17,2%	-362.155.816	17,8%
RO	74.834.116	10,5%	122.323.932	22,8%	-47.489.816	
RR	4.743.236	1,4%			4.743.236	
RS	1.045.981.894	21,4%	3.623.419.896	24,3%	-2.577.438.002	24,4%
SC	459.210.160	12,1%	1.355.679.869	22,4%	-896.469.709	39,3%
SE	169.035.684	17,6%	370.169.354	18,5%	-201.133.669	16,7%
SP	1.932.238.404	14,2%	8.171.421.118	25,9%	-6.239.182.714	34,7%
TO	92.439.243	12,0%			92.439.243	
Total	11.792.827.270	14,3%	36.230.478.358	22,0%	-24.437.651.088	28,3%

FONTE: DRPSP/SPPS/MF (DIPR E RREO).

Pode-se ver o tamanho e a importância da previdência para o equilíbrio dos entes subnacionais sob um ângulo diferente, fazendo-se o cálculo fiscal e retirando das contas dos respectivos entes subnacionais as receitas e despesas com previdência (regimes próprios). Os resultados apresentados na Tabela 4 revelam que os entes subnacionais têm apresentado resultado fiscal positivo, quando excetuado o gasto previdenciário e elevaram em mais de 50% esse resultado entre 2015 e 2017. Cotejando esses dados com os que constam na Tabela 3, verifica-se que para cobrir o aumento da despesa previdenciária foi necessário reduzir o volume de despesas em outras atividades, de modo a gerar excedente para arcar com essa despesa obrigatória. Esse esforço fiscal ocorreu de forma bastante generalizada entre as unidades da federação.

Tabela 5: Receita, Despesa e Resultado Fiscal exceto RPPS, por UF - 2015-217

UF	RECEITA EXCETO RPPS (1)			DESPESA EXCETO RPPS (2)			RESULTADO EXCETO RPPS			PROPORÇÃO RESULTADO/RECEITA		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AC	4.439	4.848	4.472	4.480	4.545	4.707	-41	303	-234	-0,9%	6,2%	-5,2%
AL	7.322	8.993	8.727	6.825	7.360	7.438	497	1.633	1.289	6,8%	18,2%	14,8%
AM	13.403	14.325	14.484	13.098	12.975	13.171	305	1.351	1.313	2,3%	9,4%	9,1%
AP	3.929	3.659	4.584	3.539	3.241	3.962	390	418	622	9,9%	11,4%	13,6%
BA	34.616	36.121	36.917	33.063	35.114	34.763	1.553	1.007	2.154	4,5%	2,8%	5,8%
CE	19.676	22.404	23.370	18.678	20.057	21.010	997	2.347	2.361	5,1%	10,5%	10,1%
DF	23.739	24.038	19.759	23.731	21.141	16.673	8	2.897	3.086	0,0%	12,0%	15,6%
ES	12.209	11.905	12.154	10.440	9.293	9.410	1.768	2.613	2.744	14,5%	21,9%	22,6%
GO	18.163	19.424	21.661	18.520	18.142	19.912	-358	1.283	1.750	-2,0%	6,6%	8,1%
MA	12.618	14.810	14.451	12.059	13.500	14.956	559	1.310	-505	4,4%	8,8%	-3,5%
MG	59.405	68.402	69.996	57.974	57.341	62.460	1.431	11.061	7.535	2,4%	16,2%	10,8%
MS	12.284	10.104	10.135	10.599	9.228	10.604	1.685	876	-469	13,7%	8,7%	-4,6%
MT	11.878	14.020	13.327	11.439	13.379	14.863	439	641	-1.535	3,7%	4,6%	-11,5%
PA	19.459	20.357	21.314	17.677	17.022	19.246	1.782	3.335	2.068	9,2%	16,4%	9,7%
PB	8.508	9.264	9.264	7.790	8.043	7.979	717	1.221	1.285	8,4%	13,2%	13,9%
PE	23.913	25.357	26.511	22.540	23.179	25.364	1.373	2.178	1.147	5,7%	8,6%	4,3%
PI	7.059	8.445	8.529	6.353	7.488	8.027	706	956	502	10,0%	11,3%	5,9%
PR	38.896	42.434	44.324	33.482	38.957	42.586	5.414	3.477	1.738	13,9%	8,2%	3,9%
RJ	47.941	45.391	45.765	51.125	42.954	38.583	-3.184	2.437	7.182	-6,6%	5,4%	15,7%
RN	9.233	8.861	9.221	8.776	7.336	7.764	456	1.526	1.457	4,9%	17,2%	15,8%
RO	5.693	6.419	6.428	5.553	5.718	6.351	140	700	77	2,5%	10,9%	1,2%
RR	2.891	3.412	3.356	2.711	2.860	3.484	179	552	-128	6,2%	16,2%	-3,8%
RS	39.471	44.451	45.973	35.830	35.483	37.051	3.641	8.968	8.923	9,2%	20,2%	19,4%
SC	20.761	21.783	21.357	17.589	18.162	19.300	3.173	3.621	2.057	15,3%	16,6%	9,6%
SE	6.368	6.760	6.957	5.788	5.830	6.163	581	929	794	9,1%	13,8%	11,4%
SP	188.059	185.305	198.392	173.524	169.539	179.572	14.535	15.766	18.820	7,7%	8,5%	9,5%
TO	6.887	7.566	8.210	6.232	7.037	7.796	654	529	414	9,5%	7,0%	5,0%
Total	658.818	688.859	709.639	619.416	614.923	643.194	39.402	73.936	66.445	6,0%	10,7%	9,4%

FONTE: DRPS/SPPS/MF (DIPR E RREO).

(1) RECEITAS E DESPESAS EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS.

(2) VALORES EMPENHADOS.

Esse resultado é particularmente relevante, pois não há alternativas aos gestores locais senão encolher outras despesas para suportar a elevação dos gastos previdenciários. Isso porque, mesmo que quisessem, não poderiam alterar as regras da previdência de modo a conter sua elevação. Como se sabe, praticamente todo o escopo legal da previdência está na esfera federal, pouco restando ao governante local senão pequenos ajustes ao lado da contenção de contratações e aumentos salariais.

O fato é que o prolongado adiamento de uma reforma previdenciária, acabou por minar de forma decisiva a capacidade fiscal dos estados e dos grandes municípios, dentre os quais se destacam as capitais, como mostram os dados do Gráfico 6 sobre necessidade de financiamento dos RPPS das Capitais e seus déficits atuariais expressos em múltiplos da RCL.

Gráfico 6

Déficit atuarial (2017-2060) dos Regimes Próprios das Capitais expresso em múltiplos de sua RCL e déficit financeiro do RPPS em 2016

Em R\$ bilhão

Déficit atuarial em múltiplos de RCL | Déficit Financeiro (R\$ bilhão)



Fonte: Secretaria de Previdência/MF

Os dados revelam que apenas 11 das 26 capitais apresentaram resultado financeiro não negativo, sendo que somente oito apresentaram superávits relevantes. Mas nos próximos anos, muitas terão resultados negativos e, crescentemente negativos. No tocante ao equilíbrio atuarial todas, sem exceção, apresentam déficit. Na média, o passivo atuarial corresponde a 3,4 vezes a receita corrente líquida anual. Se não é tão grave quanto a situação dos estados, não deixa de ser preocupante, pois comprometerá parcelas significativas dos orçamentos locais para os próximos 20 ou 30 anos.

4. Reforma é necessária. Mas que reforma?

Hayek era crítico dos socialistas, e costumava afirmar que se estes soubessem economia não diriam o que dizem. É uma boa reflexão que nos torna críticos aos que caminham contra o consenso dos economistas quando afirmam que o sistema previdenciário brasileiro não precisaria de reformas⁷. O consenso atual entre os economistas brasileiros é o mesmo ao qual os economistas de pelo menos quatro dezenas de países chegaram, e reagiram propondo e aprovando reformas nos últimos 30 anos.

Trata-se, no entanto, de um consenso parcial, abrangendo apenas o reconhecimento do problema, estando longe de uma convergência com relação à natureza das reformas. Infelizmente o diabo mora nos detalhes, e é a eles que temos que prestar a devida atenção. Há aqueles que afirmam que a solução para o nosso problema seria um sistema puro de capitalização com contribuição definida. Há outros que propõem um sistema estruturado em pilares, que combinam aspectos do sistema

7 UM DESSES EXEMPLOS É O TRABALHO FEITO POR DENISE GENTIL QUE ESTIMA QUE NOS ANOS 2040, MANTIDAS AS REGRAS ATUAIS, NOSSO SISTEMA APRESENTARÁ SUPERÁVIT EXPRESSIVO. EM SEU MODELO, A ECONOMIA NÃO TERÁ INFORMALIDADE E O CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE SERÁ DE PELO MENOS 5% AO ANO.

de repartição e de capitalização. Há, ainda, aqueles que afirmam que basta alterar as regras dos servidores públicos (RPPS), posto que ali estão os maiores e abusivos privilégios. Há também os que afirmam que a reforma deveria se concentrar em elevar as receitas, pelo aumento da tributação sobre certos setores econômicos, e em especial o setor financeiro e pela cobrança da dívida ativa. Finalmente, há os que defendem mudanças paramétricas abrangentes que seriam protegidas pela constitucionalização completa da previdência como foi a proposta encaminhada ao Congresso pelo atual Governo. Com exceção daqueles que entendem que a solução se dá pelo lado da receita⁸, todas as demais propostas têm méritos e devem ser consideradas em uma análise mais pormenorizada e na eventual formulação de uma nova proposta.

O propósito deste capítulo não é debater cada uma das propostas mencionadas – até porque algumas delas são apenas ideias formuladas ainda vagamente, sem uma especificação de detalhes, e por isso não chegam a ser propriamente uma proposta. De um modo geral, essas “propostas” contêm apenas aspectos que guardam alguma semelhança com o que será discutido a seguir. Nosso foco será apresentar o delineamento básico de um conjunto de mecanismos para a formulação de uma proposta de reforma previdenciária que garanta: maior equidade do novo sistema⁹; a sua sustentabilidade financeira e atuarial; e a sua adaptabilidade às mudanças demográficas e condições macroeconômicas. Seu objetivo visa o estabelecimento futuro de um sistema único para todos os brasileiros.

Dois princípios fundamentais nortearão a proposição dos meca-

8 A DESPEITO DE SER NECESSÁRIA A AMPLIAÇÃO DA BASE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, É ABSOLUTAMENTE INVERDÍDICA A HIPÓTESE DE QUE O EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO PODERIA SER OBTIDO PELO TÉRMINO DE ISENÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA DA PREVIDÊNCIA E AUMENTO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE ALGUNS SETORES ECONÔMICOS.

9 NESSE ASPECTO, AS DIFERENÇAS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA SALTAM AOS OLHOS. TEM SIDO FREQUENTE, PORÉM EQUÍVOCADA, A PROPOSTA DE ESTABELEÇER IMEDIATAMENTE UM SISTEMA ÚNICO PARA TODOS OS TRABALHADORES.

nismos de ajustamento. O primeiro é a desconstitucionalização da previdência, ou mais precisamente, deixar como matéria constitucional apenas princípios gerais do funcionamento do sistema previdenciário brasileiro. Iniciamos a exposição precisamente por esse princípio fundamental. O segundo é realizar a reforma através de um gradualismo realista, ou seja, estabelecendo períodos de transição que terão necessariamente de ser curtos, posto que demoramos demais a fazer reformas que permitam a convergência de regras e a diluição de custos. Nesse aspecto, deve-se, desde logo, descartar propostas que propõem imediata igualdade entre servidores e trabalhadores da iniciativa privada. Isso é possível teoricamente, mas impossível no mundo real porque viola as óbvias restrições orçamentárias existentes no período de transição. Se há, como será visto, evidentes diferenças em termos de regras para acesso e fixação de valor, há igualmente nas regras que versam sobre contribuição.

4.1. POR QUE DESCONSTITUCIONALIZAR?

No Brasil a matéria previdenciária foi sendo incorporada no texto constitucional ao longo dos anos. Na constituição de 1946 constavam regras de aposentadorias para funcionários públicos; nas constituições posteriores foram sendo incorporadas mais regras e mais detalhes; e em 1988, a constituição incorporou a previdência na Seguridade Social e a consagrou como direito social (art. 6º).

A definição da Seguridade encontra amparo nos artigos 194 a 204 da constituição, e compreende um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, que são seus componentes básicos. Além disso, a constituição de 1988 garantiu a todos, independentemente de sua contribuição; a) um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo; b) elevou de meio para um salário mínimo o benefício rural; c) reduziu em cinco anos a idade para

obtenção do benefício rural, e; d) garantiu aos funcionários públicos benefício equivalente à sua última remuneração e reajustes iguais aos praticados para o pessoal ativo¹⁰. Ademais, definiu direitos especiais aos servidores públicos como poderem se aposentar com remuneração integral e terem seus benefícios reajustados nas mesmas datas e percentuais conferidos aos servidores ativos.

A tendência a constitucionalizar a matéria esteve também presente na proposta formulada pelo atual governo. Ele propunha, por exemplo: a) fixar a regra de determinação do valor do benefício previdenciário¹¹; b) regras operacionais da aposentadoria rural, e; c) regras de tratamento especial para certas atividades laborais.

Uma das possíveis explicações para essa tendência a constitucionalizar toda e qualquer matéria (inclusive a previdência) é garantir a “perenidade” de direitos, de modo que qualquer alteração desejada ou necessária somente pudesse ser realizada com quórum qualificado, o que é extremamente difícil. Outra possível explicação é que ao consagrar regras no texto constitucional, segmentos mais responsáveis e comprometidos com as finanças públicas fariam um “seguro” contra proposições populistas e fiscalmente irresponsáveis por parte do Congresso, como ocorreu em 2015, com a chamada “pauta bomba”, por exemplo.

Seja com o objetivo de perenizar “direitos”, ou o de querer prevenir ações populistas fiscalmente irresponsáveis, o fato é que diversas matérias claramente objeto de regulação infraconstitucional ganharam progressivamente status constitucional, inclusive a matéria previdenciária. É necessário desatar esse nó, dado que a matéria previdenciária,

10 O AUMENTO DO VALOR DO BENEFÍCIO DEFINIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEZ COM QUE DOBRASSE O NÚMERO DE APOSENTADORIAS RURAIS ENTRE 1991 E 1994. E APÓS ISSO, EM POUCOS ANOS, O VALOR REAL DO SM TAMBÉM DOBROU. ASSIM, EM POUCOS ANOS A DESPESA COM APOSENTADORIAS RURAIS POR IDADE SE MULTIPLICOU POR 8.

11 SE APROVADA, NÃO HAVERIA MAIS A POSSIBILIDADE DE SE ESTABELEÇER POR LEI ALGO COMO O FATOR PREVIDENCIÁRIO DA MESMA FORMA. SE ALGUMA ATIVIDADE LABORAL FOSSE TECNOLÓGICAMENTE MODIFICADA DE MODO A TORNÁ-LA MENOS INSEGURA OU MENOS INSALUBRE, APENAS UMA EC PODERIA ALTERAR SEU TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO.

por estar sujeita a tantas variáveis que se modificam (e muito) no tempo não pode ser matéria constitucional, senão apenas seus contornos básicos. Idade de aposentadoria; tempo mínimo de contribuição; regra de cálculo valor do benefício; tratamento específico de certas atividades laborais; ou mesmo valor mínimo de benefícios e sua indexação ao salário mínimo não são, evidentemente, matérias que devam constar do texto constitucional, e estes são apenas alguns exemplos. Há muito mais.

Desconstitucionalizar a matéria previdenciária é, ao contrário do que muitos alegam, garantir direitos a todos – e não apenas àqueles que circunstancialmente conseguiram cristalizar seus privilégios. Desconstitucionalizar é garantir que os custos inexoráveis de ajustamentos decorrentes, por exemplo, da maior longevidade da população, possam ser equitativamente distribuídos entre todos e entre as várias gerações. Desconstitucionalizar a previdência é garantir que ajustamentos possam ser feitos de forma suave, sem sobressaltos ou descontinuidades. Desconstitucionalizar é garantir que os recursos pagos pela sociedade sob a forma de impostos gerais retornem a ela sob a forma de bens e serviços públicos. Desconstitucionalizar a matéria previdenciária é, por fim, garantir maior equilíbrio fiscal, que é uma condição importante para a redução da taxa de juros e conseqüentemente para um maior potencial de crescimento econômico e de geração de riqueza.

4.2. EQUIDADE

É de relativo domínio público que no Brasil a grande maioria dos aposentados ganha salário mínimo ou algo pouco maior e alguns poucos ganham aposentadorias de valor muito elevado. Não haveria qualquer injustiça ou iniquidade se aqueles que recebem altos valores de aposentadoria tivessem contribuído para isso, de modo que sua aposentadoria fosse apenas o recebimento daquilo que ele poupou ao longo da vida. Mas não é esse o caso. O fato é que todos recebem mais do que contribuíram, mas como mostraremos, alguns recebem muito

mais do que contribuíram ao longo da vida. Isso confere enorme iniquidade ao nosso sistema previdenciário, mas ela não se restringe à diferença de tratamento entre “ricos” e “pobres”. Ocorre também entre indivíduos que recebem benefícios de salário mínimo.

Comecemos por este último caso. Suponha a existência de dois casais (A e C) e (B e D) que têm as mesmas características socioeconômicas. Ambos vivem com muitas dificuldades, pois ambos os maridos (A e B) têm baixa qualificação. O indivíduo A permanece oscilando entre um emprego formal e o trabalho na informalidade, mas lutou a vida inteira para contribuir para a Previdência. O indivíduo B não acredita na previdência – acha tudo errado e afirma que a Previdência só tem ladrão, que o governo rouba o povo, etc. Ele jamais contribuiu para a Previdência social. Suas mulheres (C e D) também jamais contribuíram. Aos 65 anos B requer o benefício assistencial (LOAS), e na mesma idade A se aposenta. As mulheres C e D são 3 anos mais novas do que seus maridos, e três anos mais tarde, D vai ao posto do INSS e descobre que pode pedir um auxílio do LOAS apesar de seu marido receber 1 SM e a renda per capita familiar ser de $\frac{1}{2}$ SM. Ela requer um benefício assistencial e logo em seguida passa a recebê-lo. Ela passa tal informação para C, e esta vai ao posto do INSS, mas ao chegar lá descobre que não está habilitada a receber o benefício, dado que seu marido recebe aposentadoria e essa renda entra na conta da renda per capita, enquanto a renda de LOAS não entra.

Ambos os casais são igualmente pobres. Ambos lutaram a vida inteira para sustentar a família. Um contribuiu; outro não. Quem contribuiu não pode receber o LOAS, mas quem não contribuiu, pode! Em média, ambos os casais irão receber seus benefícios por mais 17 anos. O primeiro casal (A e C) receberão apenas 1 salário mínimo e o segundo receberá 2 salários mínimos. Ambos receberão uma transferência líquida, mas a transferência líquida para o segundo casal, que nada contribuiu para a Previdência Social, será pelo menos 3 vezes maior. Certamente, este não representa o caso que normalmente as pessoas têm em mente quando se referem às injustiças da Previdência. Não

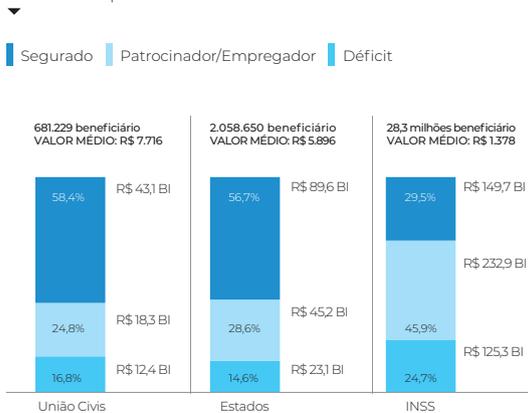
deixa, porém, de ser mais um dos numerosos equívocos das regras previdenciárias do país.

Vejamos agora o caso que povoa o imaginário das pessoas, e que representa um verdadeiro e poderoso imposto regressivo através do sistema previdenciário. Os casos mais paradigmáticos residem na comparação entre valores médios de benefícios pagos pelo INSS – em geral aos trabalhadores da iniciativa privada – e aqueles pagos pelo setor público. No Gráfico 7 está apresentada a decomposição da despesa previdenciária, segundo a fonte, para o ano de 2016.

Gráfico 7

Decomposição da despesa previdenciária do INSS, dos Regimes Próprios de Estados e da União (Civis)

Em valor e em percentual – Brasil: 2016



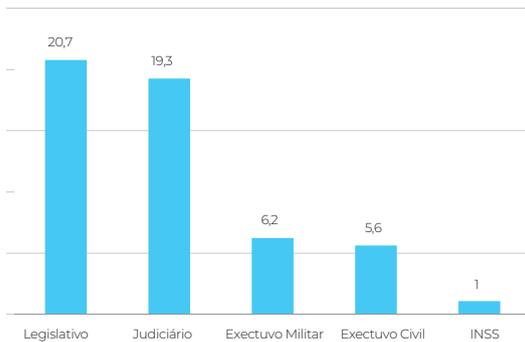
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

No mesmo gráfico consta o número de beneficiários de cada regime e o valor médio do benefício pago. Enquanto o valor médio dos benefícios previdenciários do INSS foi R\$ 1.378, o seu equivalente para os

servidores civis da União foi R\$ 7.716, mais de 5 vezes superior. Essa diferença pode ser ainda maior, como pode ser observado no Gráfico 8, em que são apresentadas as informações de valores médios de benefícios segundo Poder expressos em múltiplos do valor médio pago pelo INSS¹².

Gráfico 8

Valor Médio de benefício, segundo esfera de poder, expresso em múltiplos do benefício pago pelo INSS – Brasil: 2016



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Relatório de Pessoal (MPOG).

Como nosso sistema é estruturalmente desequilibrado, todos recebem uma transferência líquida. Uma estatística que mostra a profunda iniquidade do sistema previdenciário pode ser obtida dividindo o déficit (que afinal é financiado por impostos gerais) pelo número de beneficiários. Os resultados mostram que: a) cada beneficiário do INSS recebe uma transferência líquida de R\$ 5.283 anuais; b) os aposentados e pensionistas dos governos estaduais recebem, em média, R\$ 43.523 anuais de transferências, e; c) os servidores civis na União

¹² OS VALORES NOMINAIS SÃO: LEGISLATIVO: R\$ 286 MIL; JUDICIÁRIO: R\$ 26,5; EXECUTIVO MILITAR: R\$ 8,6 MIL E EXECUTIVO CIVIL: R\$ 7,7 MIL. ESSES VALORES MÉDIOS SÃO PAGOS A POUCO MAIS DE UM MILHÃO DE BENEFICIÁRIOS (APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO).

o montante de R\$ 63.268. Trata-se de um verdadeiro mecanismo de transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos através do sistema de previdência¹³.

Diante dessa situação, uma reforma que busque maior equidade do sistema previdenciário deve uniformizar regras. Em realidade, parte dessa equalização já foi realizada a partir da Emenda Constitucional 41/2003 e posteriormente com a Emenda Constitucional 47/2005. Mas é necessário aprimorar ainda mais. Três medidas são cruciais: a) estabelecer uma idade mínima progressiva para os servidores públicos, iniciando em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, com uma transição em 10 anos, quando homens e mulheres do serviço público se aposentariam aos 65 anos; b) determinar que o cálculo do benefício seja realizado rigorosamente pela média de todas as contribuições feitas pelo servidor ao longo de sua vida laboral (e não com integralidade, como ainda hoje é permitido para todos os que ingressaram no serviço público até 2003); e c) fim da “paridade”, ou seja desvincular reajustes dados aos ativos e que atualmente são instantaneamente – e na mesma magnitude – concedidos a aposentados e pensionistas.

4.3. SUSTENTABILIDADE E ADAPTABILIDADE

Sistemas de repartição são mais propensos a criarem passivos. Não se trata, porém de uma característica intrínseca desses sistemas, mas tão somente uma constatação empírica. Isso porque a grande maioria dos países com sistema previdenciário em regime de repartição têm seus sistemas administrados e operados pelo Estado e, mais importante, suas regras de funcionamento são fixas e determinadas por lei, algumas vezes em legislação constitucional, como é o caso do Brasil. Dessa forma, quando, por exemplo, a demografia muda ou ocorre uma

¹³ ESSE EXERCÍCIO REFERE-SE EXCLUSIVAMENTE AO FLUXO CORRENTE DE RECEITAS E DESPESAS. UM CÁLCULO MAIS APROPRIADO DEVERIA USAR OS VALORES PRESENTES LÍQUIDOS DE CONTRIBUIÇÕES E BENEFÍCIOS.

crise prolongada no mercado de trabalho, o sistema começa a apresentar déficits (financeiros e atuariais), mas as regras não se ajustam, pois dependem de alterações legais, em geral rejeitadas pela política e pela opinião pública¹⁴.

Evitar o frequente debate político (além de partidário e mesmo ideológico) para corrigir aspectos técnicos de um seguro social e dotar o sistema de flexibilidade de ajustamento e adaptabilidade, é permitir que os custos decorrentes de qualquer desequilíbrio do sistema sejam compartilhados por todos e por diversas gerações, sem delongas, atrasos ou sobressaltos. O caso do Brasil é paradigmático em termos de rigidez, e o resultado é conhecido.

Nunca é demais repetir que a situação financeira e atuarial da previdência no Brasil atingiu patamares alarmantes. Em 2017 o gasto total com pagamento de benefícios (INSS mais regimes próprios) foi de mais de R\$ 800 bilhões, atingindo 12,5% do PIB. O déficit financeiro consolidado do Regime Geral (INSS) e dos Regimes Próprios (União, Estados e DF) totalizou mais de R\$ 354 bilhões, atingindo quase 5% do PIB. Sob a ótica atuarial a situação é ainda mais grave: de acordo com a última avaliação atuarial, de dezembro de 2016, o déficit atuarial da previdência dos servidores civis da União foi estimado em R\$ 5,09 trilhões; para os Estados foi estimado em R\$ 5,17 trilhões; e para as capitais, R\$ 447 bilhões. Para a União isso corresponde a 11,5 vezes sua Receita Corrente Líquida (RCL). No caso dos estados, 9,6 vezes a RCL consolidada dos estados. E, no caso das capitais, equivale a 3,4 vezes a RCL. Para o Regime Geral não há cálculo específico, mas estudos anteriores indicam que esse passivo varia entre 1,5 a 2 PIB. Em poucas palavras, o passivo atuarial de todo o sistema previdenciário

14. COMO ESSE SISTEMA TRANSFERE O PASSIVO PARA AS GERAÇÕES FUTURAS, AQUELES QUE SERÃO AFETADOS NÃO TÊM VOTO E ALGUNS SEQUER NASCERAM QUANDO O DEBATE POLÍTICO SOBRE MUDANÇAS É FEITO. ESSA É, TALVEZ, A PRINCIPAL RAZÃO PORQUE É MUITO DIFÍCIL FAZER AQUILO QUE É ÓBVIO.

brasileiro oscila entre 3,5 a 4 PIB. Isso corresponde a pelo menos 5 vezes a dívida pública.

Como certa vez foi dito em um seminário técnico sobre a questão previdenciária: “dívida dessa magnitude não se resolve; administra-se”¹⁵. A questão é como administrar algo tão gigantesco? O primeiro aspecto a considerar é que todos os cálculos atuariais – como, aliás, não poderia deixar de ser – são realizados preservando-se as regras em vigor. Mas o que ocorreria se elas mudassem? A resposta óbvia é que esse passivo certamente seria modificado.

O mesmo princípio adotado para servidores públicos (apresentado na subseção anterior) deveria ser adotado também para os trabalhadores da iniciativa privada, estabelecendo idades mínimas que fossem sendo elevadas progressivamente, de modo a convergirem para um patamar de 65 anos em poucos anos. Da mesma forma, alterar a regra de cálculo do valor do benefício seria crucial. É necessário considerar toda a vida contributiva do trabalhador e não a fração mais elevada de contribuições feitas ao longo da vida.

Porém, é necessário ir além. Para facilidade de compreensão, uma reforma que visasse equilibrar o sistema previdenciário, deveria separar três grupos de participantes: a) os atuais beneficiários (aqueles que já recebem benefícios); b) os atuais trabalhadores ativos; e c) os futuros participantes ativos. Para o primeiro grupo nada ou muito pouco se pode fazer¹⁶. Para o segundo grupo – os atuais ativos – há muito o que fazer. Primeiramente é crucial destacar que nesse grupo existem diferenças muito expressivas dependendo das particularidades de ca-

15 ÉSTA ERA TAMBÉM A CRENÇA DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS NOS ANOS GLORIOSOS DA DOMINÂNCIA FISCAL E DA INDEXAÇÃO DE PREÇOS E SALÁRIOS. NAQUELES ANOS O IMPOSTO INFLACIONÁRIO “RESOLVIA” O PROBLEMA DE FINANCIAMENTO DO DÉFICIT PÚBLICO, E AS CONSEQUÊNCIAS SÃO CONHECIDAS.

16 PARA SERVIDORES PÚBLICOS É POSSÍVEL ELEVAR A ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO E ESTABELEÇER ALÍQUOTA SUPLEMENTAR DE MODO A ELEVAR A PARCELA DE CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES E COM ISSO REDUZIR OS DÉFICITS FINANCEIROS E ATUARIAIS. NO QUE SE PROPÕE AQUI, ESSAS MEDIDAS ESTÃO CONTEMPLADAS.

da indivíduo: há aqueles que continuam ativos, mas já têm todos os requisitos para obtenção de benefício, ou seja, por opção continuam ativos e contribuindo para o sistema; há aqueles que estão próximos da obtenção de aposentadoria nas atuais regras; há outros que estão “no meio do caminho”, ou seja, aqueles que estão no mercado de trabalho há uma ou duas décadas, mas ainda devem cumprir um longo caminho até estarem aptos a requerer algum benefício; e há, finalmente, aqueles que estão iniciando a vida laboral, tendo ingressado no mercado de trabalho há alguns poucos anos.

Um princípio justo que deve nortear uma reforma é reconhecer que para todos eles existe uma espécie de “dívida contratada”, ou mais precisamente um direito proporcional de cada indivíduo dentro da regra atual. Assim, se um indivíduo tem 20 anos de contribuição e dele é exigido 35 anos, então terá $4/7$ avos do valor do benefício calculado nas regras atuais¹⁷, mas seus $3/7$ avos remanescentes serão determinados segundo novas regras, que devem ser calibradas e flexíveis de forma a garantir que não haja a criação de passivo. Isso significa estancar o passivo atuarial.

Conferir flexibilidade de regras para que a sustentabilidade seja mantida implica em: a) permitir que a idade mínima de aposentadoria possa ser elevada à medida que a sociedade envelhece; b) estabelecer uma regra de cálculo do valor do benefício que garanta a inexistência de novos passivos para a parcela remanescente a qual os trabalhadores terão direito após a mudança de regras. Isso é obtido pelo princípio básico de que em média o valor esperado da renda recebida por benefício deve ser igual ao montante pago sob a forma de contribuições¹⁸.

17 E A PARTIR DAÍ CORRIGIDO MONETARIAMENTE POR UM ÍNDICE DE PREÇOS.

18 ESTOU TRATANDO AQUI DE BENEFÍCIO PROGRAMADO E NÃO DE BENEFÍCIOS DE RISCO, COMO INVALIDEZ, MORTE OU LONGEVIDADE. PARA ESSES, A COBERTURA DEVE SER FEITA POR SEGURO.

Finalmente, para o terceiro grupo – aqueles que ainda irão ingressar no mercado de trabalho – dever-se-ia buscar um novo formato previdenciário que permitisse que tivéssemos virtualmente um único sistema previdenciário para todos os brasileiros¹⁹. Uma reforma responsável pode e deve definir esse novo sistema que, em uma década ou década e meia, passaria a vigorar compulsoriamente para os todos que tivessem nascido a partir de um certo ano, permitindo migração de trabalhadores jovens que tivessem nascido alguns anos antes ou que já tivessem ingressado no mercado de trabalho no sistema antigo reformado.

4.4. A REFORMA PARAMÉTRICA – PREPARAÇÃO PARA UM SISTEMA ÚNICO

De tudo o que aqui já foi apresentado, fica evidente que a reforma proposta contempla, além da desconstitucionalização das regras previdenciárias, mudanças paramétricas, como idades mínimas para aposentadoria, períodos de transição e regra de determinação do valor do benefício. A mudança nas regras paramétricas além de produzir uma redução no passivo atuarial do sistema, visa possibilitar que, em um dado horizonte temporal, praticamente todos os trabalhadores estejam submetidos às mesmas regras, podendo-se, dessa forma, vislumbrar a possibilidade de um sistema único de previdência, que será tratado adiante, no tópico 4.5.

Em síntese, os principais aspectos que a reforma paramétrica deverá contemplar são:

4.5. REGIME GERAL

a. Regime Geral

19 A ÚNICA EXCEÇÃO SERIA UM SISTEMA ESPECÍFICO PARA AS FORÇAS ARMADAS. HÁ DAZÕES PARA QUE AS FORÇAS ARMADAS TENHAM UM TRATAMENTO DIFERENCIADO E POSSAM, EVENTUALMENTE, DISPOR DE UM SISTEMA ESPECÍFICO. ISSO, NO ENTANTO, NÃO SIGNIFICA QUE DEVAM MANTER AS REGRAS E BENEFÍCIOS ATUAIS. É POSSÍVEL E DESEJÁVEL QUE SUAS REGRAS SE ASSEMELHEM AO QUE SE OBSERVA NA MAIORIA DOS PAÍSES.

- (i) Regra definitiva de 65 anos para homens e mulheres (exceto para aposentadorias especiais), aumentando de acordo com o crescimento na expectativa de vida;
- (ii) Idade mínima inicial no RGPS: 55 para homens e 53 para mulheres com período de transição;
- (iii) Idade mínima inicial dos rurais: 60 anos para homens e 55 para mulheres com período de transição;
- (iv) Idade mínima inicial do Professor: 52 anos para homens e 50 para mulheres, com período de transição;
- (v) Aposentadorias especiais:
 - i. Idade mínima inicial dos Policiais: 55anos para homens e 53 para mulheres, com período de transição;
 - ii. Para pessoas com deficiência e atividades expostas a agentes nocivos seriam estabelecidas regras especiais.

b. Regime Próprio

- (i) Idade definitiva após transição: 65 anos para homens e mulheres;
- (ii) Idade mínima inicial: 60 anos para homens e 55 para mulheres com período de transição;
- (iii) Despesa é excluída no orçamento;
- (iv) Alíquota definida por avaliação atuarial anual, desvinculando do União, estados e municípios;
- (v) Se houver novo déficit no futuro aplica-se a mesma regra dos fundos de pensão das estatais: alíquota suplementar 50% patronal e 50% dos ativos, aposentados e pensionistas (total do benefício), desestimulando e dividindo o ônus de eventuais revisões de planos de cargos e salários com fortes impactos previdenciários;
- (vi) Fiscalização será feita pela PREVIC, nos mesmos moldes dos fundos de pensão, com possibilidade de intervenção, com criminalização da gestão temerária e fraudulenta dos RPPS.

c. Benefício de Prestação Continuada - BPC

- (i) Fixado em 1 salário mínimo no ano posterior ao da aprovação da reforma;
- (ii) Corrigido anualmente pela inflação e desvinculação do salário mínimo.

d. Piso Previdenciário

- (i) Fica criado o Piso previdenciário desvinculado do salário mínimo.

e. Valor do Benefício

- (i) O valor do benefício passará a ser definido pela média contributiva
- (ii) No cálculo de determinação do valor será levada em consideração a esperança de vida no momento de obtenção do benefício

f. Pensão por Morte

- (i) Regra de cálculo com mínimo de 60% (um dependente), aumentando 15% para cada dependente adicional, até o máximo de 100%
- (ii) Poderá ser inferior ao salário mínimo e dele será desvinculado;
- (iii) Permissão de acúmulo de percentagem do 2º benefício sem limite de valor, porém com percentual decrescente para o segundo benefício de acordo com o valor do benefício

g. Pedágio

- (i) A todos os ativos, além da idade mínima inicial, será exigido um pedágio de 20% sobre o tempo remanescente para obtenção do benefício.

Há, evidentemente, um sem número de pequenos detalhes que estão contidos na reforma paramétrica e que não estão aqui expostos, porque tornaria o texto por demais extenso e exigiria espaço precioso.

so para sua devida explicação. Por isso nos concentramos apenas nos princípios mais fundamentais da proposta.

A reforma paramétrica proposta, além de impor a uniformização de regras para praticamente todos os trabalhadores do setor privado e também do setor público, permitindo a criação de um sistema único para todos, produzirá significativa redução da despesa anual com previdência com impactos significativos no passivo atuarial. As estimativas preliminares indicam que a redução de despesa em 10 anos atingirá mais de R\$ 1 trilhão e permitirá a redução de até 48% no passivo atuarial existente²⁰.

4.6. A NOVA PREVIDÊNCIA

Um novo sistema previdenciário requer um longo período de transição, posto que o passivo existente no atual sistema é muito elevado. O Gráfico 6 apresenta o déficit atuarial dos regimes calculado em 2017. Este indicador traz a valor presente a diferença entre receitas (contribuições de empregados e empregadores e outras receitas) e despesas (pagamento de benefícios) esperadas para o futuro²¹.

Segundo projeções da Secretaria do Tesouro Nacional a partir de dados da Secretaria de Previdência Social, o déficit atuarial do Regime Geral operado pelo INSS é de quase R\$ 8 trilhões até 2060²². Ainda na União, o regime dos servidores tem déficit de cerca de R\$ 1 trilhão e 500 bilhões, atingindo uma situação mais confortável após as reformas que criaram a previdência complementar do servidor, com impactos

20 DEVE-SE DESTACAR QUE A PROPOSTA APRESENTADA PELO ATUAL GOVERNO PREVIA UMA REDUÇÃO DE DESPESA, NO MESMO HORIZONTE TEMPORAL DE R\$ 800 BILHÕES, ISSO SIGNIFICA QUE A ATUAL PROPOSTA É PELO MENOS 25% MAIS POTENTE EM TERMOS DE REDUÇÃO DA DESPESA.

21 NOTE QUE EM UM SISTEMA ATUARIALMENTE EQUILIBRADO, NÃO HÁ DÉFICIT (E NEM SUPERÁVIT) ATUARIAL, OU SEJA, AS CONTRIBUIÇÕES FUTURAS COBREM AS DESPESAS FUTURAS.

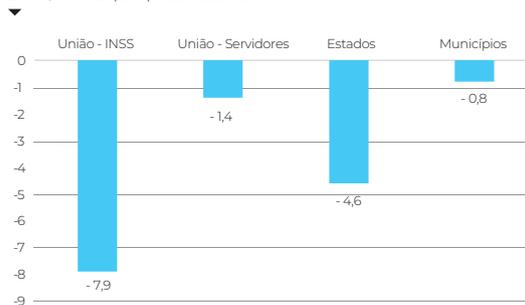
22 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ASPECTOS FISCAIS DA SEGURIDADE SOCIAL. 2017.

no futuro. Já para os Estados a situação é dramática: o déficit atuarial chega a quase R\$ 5 trilhões, e nos Municípios, é de R\$ 800 bilhões. Estamos falando que o déficit atuarial – que é uma dívida do Estado – que atinge R\$ 14,7 trilhões, o equivalente a 2,24 vezes o PIB do país no mesmo ano²³.

Gráfico 9

Déficit atuarial por Ente/Regime

Em R\$ trilhões (2017) – 2018 a 2070



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Relatório de Pessoal (MPOG) – Elaboração do autor.

Feita essa consideração inicial, que tem por intuito alertar para o fato de que qualquer proposição de novo sistema previdenciário para o país deve explicitar a forma como será financiado o passivo atualmente existente, passamos agora a descrever o que é a proposta para uma “Nova Previdência”.

23 ESSE NÚMERO É CERTAMENTE MAIOR, POIS NÃO INCLUI AS FORÇAS ARMADAS. SE ESSA DÍVIDA FOSSE CONTABILIZADA, ISSO FARIA COM QUE A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA FOSSE MULTIPLICADA POR QUASE 4.

4.7. PILAR BÁSICO OU APOSENTADORIA UNIVERSAL E A QUESTÃO DA INDEXAÇÃO AO SM

Trata-se de uma renda mínima a que todo brasileiro teria direito quando atingisse a idade de aposentadoria que inicialmente seria fixada em 65 anos para ambos os sexos²⁴. Essa idade poderá ser aumentada em função de dados demográficos que revelem aumento da esperança de vida, tal como era usualmente feito com o fator previdenciário. Esse benefício seria fixado como uma fração do salário mínimo - algo entre 60% e 70% - vigente no momento de entrada em vigor do novo sistema, e passaria a ser reajustado anualmente segundo um índice de preços aos consumidores. Por ser um benefício universal associado à idade, seu custo de administração é particularmente baixo e praticamente imune a fraudes, como tem acontecido com o BPC (um benefício assistencial destinado às parcelas mais pobres da população e que sofre inúmeras fraudes e ingerências indevidas e absurdas do judiciário). Todos os brasileiros teriam direito a esse benefício desde que atingissem certa idade (inicialmente 65 anos), independentemente de terem ou não contribuído para a previdência social.

Nossa Constituição equivocadamente determinou que o menor valor de benefício não poderá ser inferior ao salário mínimo. Trata-se de um erro grosseiro com sérias e graves implicações sobre alocação de recursos entre gerações²⁵ e impactos sobre a fixação do valor de salário mínimo, posto que o mesmo passa a ser artificialmente comprimido em decorrência de restrições fiscais decorrentes da previdência social.

A criação de um benefício básico a todos como aposentadoria universal pode auxiliar a superar esse mito. É necessário que a reforma

24 A PARTIR DE ENTÃO, NÃO HAVERIA MAIS O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC-LOAS).

25 QUANTO A ISSO BASTA COMPARAR A INCIDÊNCIA DE POBREZA E EXTREMA POBREZA ENTRE CRIANÇAS E JOVENS DE UM LADO E IDOSOS DE OUTRO, APÓS REALIZADAS AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS, INVESTIMOS DEMAIS EM IDOSOS E MUITO, MUITO POUCO EM CRIANÇAS E JOVENS. E AINDA RECLAMAMOS QUE TEM MUITA CRIANÇA POBRE NO PAÍS.

ao desindexar o benefício básico do salário mínimo, crie também a aposentadoria universal com valor inferior ao salário mínimo. Afinal será apenas uma parte do benefício total de cada trabalhador.

4.8. PILAR DE REPARTIÇÃO E O PROBLEMA DE REDUÇÃO DO TETO

A todos aqueles que tiverem contribuído para a Previdência Social será garantido um valor adicional de aposentadoria (a ser adicionada ao pilar básico) que funcionará no regime de repartição, cujo benefício será calculado de forma atuarialmente equilibrada. Isso significa que tanto para os futuros benefícios, o sistema de repartição funcionará atuarialmente equilibrado. As regras do regime de repartição serão basicamente as mesmas aplicáveis à parcela remanescente do período de transição e, conseqüentemente, não serão surpresas para os ingressantes do novo sistema²⁶, ainda que o cálculo do benefício seja calculado de forma diferente, pois será um sistema de repartição nocional, onde o valor do benefício será calculado pelas contribuições realizadas por cada contribuinte e seus rendimentos, sendo esses últimos determinados pelo comportamento demográfico e pela evolução da massa de rendimentos do trabalho.

Um dos problemas graves de nosso atual sistema refere-se ao teto previdenciário. Ele é particularmente elevado, pois é superior a mais do que ganha 90% de nossa força de trabalho²⁷. Sendo tão alto, qualquer desajuste pode provocar elevado montante de déficit a ser financiado pelo Tesouro. Há sólidas razões para que o teto do regime de repartição seja reduzido. A questão é como fazê-lo. Fixar desde o início um teto

26 A IDEIA DE FAZER DOIS SISTEMAS CONVIVEREM SENDO QUE UM DELES É PASSIVO NÃO TEM NADA DE NOVIDADE. O PLANO REAL, UM EXEMPLO BEM SUCEDIDO DE ESTABILIZAÇÃO INFLACIONÁRIA, FEZ EXATAMENTE ISSO.

27 A PARTIR DE DADOS DA PNAD/IBGE É POSSÍVEL VERIFICAR QUE, EM MÉDIA, O VALOR DO TETO PREVIDENCIÁRIO CORRESPONDE AO PERCENTIL 95 PARA O RENDIMENTO DAS MULHERES E AO PERCENTIL 92 PARA O RENDIMENTO DOS HOMENS, CONSIDERADO O RENDIMENTO DO TRABALHO DE TODAS AS FONTES.

inferior ao atual (um sub-teto) pode ensejar inúmeros problemas: desde severas resistências políticas, pois seria aplicável a muitos que contribuíram parte significativa de sua vida laboral sobre esse teto elevado; à queda da arrecadação para financiar o sistema antigo²⁸, pois toda a arrecadação que incidisse sobre a parcela acima desse valor até o teto atual seria retirada do sistema, fazendo com que o déficit aumentasse.

Estabelecer um teto acima do atual para permitir um sistema de capitalização (um sobre-teto) seria absolutamente inócuo, pois atingiria um reduzido número de trabalhadores que já dispõem de produtos no mercado financeiro. Em nada ajudaria na constituição de poupança previdenciária, fazendo com que apenas a atualmente existente se dividisse entre poupança compulsória e voluntária.

Uma alternativa seria fixar uma regra que estabelecesse que a partir da aprovação da reforma será criado um teto contributivo que será “congelado”, sendo aplicável apenas quando o novo sistema entrar em operação. Ou seja, será aplicável **apenas para o novo sistema** (e, portanto, apenas para os futuros entrantes). A forma de “congelar” esse valor pode ser variada²⁹, mas o importante é que quando o novo sistema entrar em operação, esse valor seja correspondente a algo entre o 5º e o 8º decil de distribuição de rendimentos, assemelhando-se ao que se observa no resto do mundo³⁰.

Ao adotar esse procedimento, abre-se uma “cunha” para a criação de um terceiro pilar, com efetiva ampliação da poupança previdenciária e redução do risco de déficit.

28 A ESSE RESPEITO, VER TEXTO DE FÁBIO GIAMBIACI E OUTROS, RECENTEMENTE PUBLICADO.

29 UMA MANEIRA SERIA MANTER O VALOR NOMINAL CONSTANTE E DEIXAR QUE A INFLAÇÃO CORROA SEU VALOR. O PROBLEMA AQUI É QUE INFLAÇÕES MUITO ELEVADAS PODEM DESEQUILIBRAR O SISTEMA. OUTRA ALTERNATIVA SERIA ESTABELECEER UM ÍNDICE QUE FOSSE APENAS UMA PARTE DA INFLAÇÃO. SE DESEJARMOS, POR EXEMPLO QUE, A CONVERGÊNCIA SE DÊ EM 20 ANOS, PODEMOS APLICAR UM REDUTOR DE 2,5% AO ANO.

30 VER OCDE, 2017. PENSIONS AT A GLANCE. OECD AND G20 INDICATORS.

4.9. PILAR DE CAPITALIZAÇÃO E O DILEMA DE CRIAÇÃO DE UMA CUNHA DE CAPITALIZAÇÃO: A QUESTÃO DO TETO

Suponha que uma reforma seja aprovada em 2019 e entre em vigor em 2020 definindo novas regras para a previdência para inativos e atuais ativos nos moldes apresentados até agora, e que preveja não somente que um novo modelo entre em operação em alguma data futura, digamos 2030, como que todos os nascidos a partir de 2010, por exemplo, sejam compulsoriamente associados ao novo sistema (ainda que seja permitido o ingresso para aqueles nascidos um pouco antes ou que tendo nascido após 2010 tenham ingressado no mercado de trabalho antes de 2030, com alguma regra específica de absorção).

Criar um espaço para capitalização não é questão trivial. Uma forma usualmente proposta é criar para o novo sistema, desde seu início, um novo teto que seja inferior ao atual teto do INSS. Há dois inconvenientes graves nessa proposta: a) retira instantaneamente recursos para cobrir o desequilíbrio do sistema antigo, aumentando consequentemente o déficit do velho sistema, o que impõe que para fazer frente a isso será necessário criar alguma fonte adicional de financiamento; e b) gera uma forte oposição política pela criação de um novo teto em regime de repartição.

Uma maneira alternativa é iniciar o sistema com o mesmo teto e congelá-lo até que atinja um patamar equivalente a um dado percentual do teto cheio, digamos 60%. Observe que nesse caso, até que o novo sistema entre em operação (2030), o novo teto não tem qualquer efeito prático para os atuais aposentados e ativos. Ou seja, não afeta ninguém. Por isso mesmo, não há perda de arrecadação e nenhum impacto sobre o déficit existente até que o novo sistema entre em funcionamento operacional.

No exemplo apresentado na Tabela 6 é possível ver a trajetória dessa regra entre 2020 e 2040. Por simplicidade admitiu-se que a inflação média da futura década (2020-2030) fique em 3,9% ao ano e na

década seguinte seja de 4,1% ao ano, com média global de 4.0% (trata-se, obviamente, apenas de um exercício com o objetivo de dimensionar as magnitudes). O Piso foi fixado, em 2020, com o valor igual ao salário mínimo, e a partir de então será corrigido pela inflação. O Benefício universal será concedido aos 65 anos, sendo seu valor fixado em 70% do salário mínimo no primeiro ano de vigência da reforma. A contribuição do empregado se dará até o limite do teto de contribuição para cada situação específica; a contribuição do empregador continuará sendo 20% sobre a folha; e a parcela de capitalização será composta pela contribuição do empregado à razão de 8,5% sobre o excedente em relação ao teto nocional e outros 8,5% do empregador, podendo adicionalmente ter uma percentagem do FGTS paga pelo empregador, sem qualquer acréscimo à contribuição total do empregador.

Tabela 6: Simulação de parâmetros para um novo desenho previdenciário ¹⁶

ANO	INFLAÇÃO	SISTEMA ANTIGO E TRANSIÇÃO			SISTEMA NOVO: BENEFÍCIO UNIVERSAL, REPARTIÇÃO NOCIONAL E CAPITALIZAÇÃO			
		PISO (sm)	TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO	BENEFÍCIO UNIVERSAL	SISTEMA DE REPARTIÇÃO NOCIONAL		SISTEMA CAPITALIZAÇÃO CD
						TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO ¹⁷⁾	TETO DE CONTRIBUIÇÃO
2018		954,00	5.645,80	5.645,80				
2019	3,5	998,00	5.906,19	5.906,19				
2020	3,9	1.036,92	6.136,53	6.136,53	725,85	6.136,53	6.136,53	6.136,53
2025	3,9	1.255,52	7.430,21	7.430,21	878,86	6.796,35	6.796,35	7.430,21
2030	4,1	1.523,13	9.013,92	9.013,92	1.066,19	7.541,59	7.541,59	9.013,92
2033	4,1	1.718,26	10.168,71	10.168,71	1.202,78	8.064,54	8.064,54	10.168,71
2035	4,1	1.862,05	11.019,64	11.019,64	1.303,43	8.433,17	8.433,17	11.019,64
2040	4,1	2.276,38	13.471,66	13.471,66	1.593,46	9.430,16	9.430,16	13.471,66

¹⁶ OS VALORES SIMULADOS DEPENDEM DA INFLAÇÃO. NO EXERCÍCIO FOI APRESENTADA UMA TRAJETÓRIA DE INFLAÇÃO, MAS PODERÁ SER OUTRA, PORÉM SEM IMPACTO NOS RESULTADOS

Note que quando o novo sistema previdenciário entrar em operação – por hipótese em 2030 – a parcela de capitalização será a dife-

rença entre o teto de repartição (R\$ 7.541,59) e o teto de capitalização (R\$ 9.013,92). Portanto, no início de operação do novo sistema haverá uma “cunha” de capitalização de aproximadamente 16% do teto geral da previdência, e o teto do regime de repartição será equivalente a aproximadamente 4,9 vezes o piso previdenciário (ao invés dos atuais 5,9). Em 2040, quando então se poderia reajustar todos os parâmetros pela inflação, a razão de tetos repartição/capitalização seria 0,7 e o teto de repartição seria 4,1 vezes o piso do sistema³¹.

Apesar de interessante, a fixação monetária da cunha de capitalização é muito sensível a inflações um pouco mais elevadas. Quanto maior for a inflação, mais rapidamente a cunha se abrirá, de modo que o sistema pode entrar em operação com perda expressiva de arrecadação. Uma forma de mitigar isso, ou seja, tornar a regra relativamente insensível a flutuações maiores dos índices inflacionários, seria aplicar um redutor da inflação que fizesse convergir o teto para capitalização em um processo de 20 anos. Ou seja, neste nosso exemplo somente em 2040 o teto de repartição do novo sistema atingiria o patamar de 70% do teto geral.

Como somente os novos entrantes teriam acesso ao novo sistema, a perda de arrecadação no início seria marginal, posto que nos primeiros anos de vigência operacional atingiria apenas um pequeno contingente de trabalhadores. A partir da década de 2040, quando a perda de arrecadação se torna mais significativa, ocorrerá também o início do processo de queda do déficit do velho sistema, devido a razões demográficas. A Tabela 7 apresenta os resultados sumarizados para patamares inflacionários mais elevados (média de 5,1% aa).

31 NO EXERCÍCIO NÃO FOI CONTEMPLADA A TRAJETÓRIA DA PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA. EXERCÍCIOS ESTÃO SENDO FEITOS INCORPORANDO ESSE FATOR. A INCORPORAÇÃO DA PRODUTIVIDADE PROVOCARIA ACELERAÇÃO NO PROCESSO AQUI DESCRITO.

Tabela 7: Simulação de parâmetros para um novo desenho previdenciário com regra ajustada ³²

ANO	INFLAÇÃO	SISTEMA ANTIGO E TRANSIÇÃO			SISTEMA NOVO: BENEFÍCIO UNIVERSAL, REPARTIÇÃO NOCIONAL E CAPITALIZAÇÃO			
		PISO (sm)	TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO	BENEFÍCIO UNIVERSAL	SISTEMA DE REPARTIÇÃO NOCIONAL		SISTEMA CAPITALIZAÇÃO CD
						TETO DE CONTRIBUIÇÃO	TETO DE BENEFÍCIO ³¹	TETO DE CONTRIBUIÇÃO
2018		954,00	5645,80	5645,80				
2019	3,5	998,00	5906,19	5906,19				
2020	4,6	1.043,91	6.177,88	6.177,88	730,74	6.177,88	6.177,88	6.177,88
2025	4,8	1.309,63	7.750,46	7.750,46	916,74	7.089,28	7.089,28	7.750,46
2030	5,2	1.661,92	9.835,31	9.835,31	1.163,35	8.228,81	8.228,81	9.835,31
2033	5,2	1.934,90	11.450,79	11.450,79	1.354,43	9.081,32	9.081,32	11.450,79
2035	5,7	2.151,54	12.732,87	12.732,87	1.506,08	9.744,28	9.744,28	12.732,87
2040	6,0	2.846,79	16.847,37	16.847,37	1.992,75	11.793,16	11.793,16	16.847,37

³¹ NESSE CASO FOI APLICADO UM PROCEDIMENTO PARA CONVERGIR A RAZÃO DE TETOS PARA 0,7 EM 20 ANOS PARA QUALQUER PATAMAR DE INFLAÇÃO

A abertura da “cunha” para capitalização implicará perda de arrecadação para financiar o passivo existente no sistema antigo e de transição. Estimativas preliminares indicam que essa perda atingirá no máximo algo entre 0,8% e 2,5% da arrecadação para o antigo sistema. Isso, no entanto, ocorrerá a partir de 2040, quando a maior pressão de gastos estará arrefecida pelo efeito demográfico e por conta das mudanças paramétricas da reforma³². Além disso, se a massa salarial tiver um desempenho favorável – por conta de uma maior formalização – poderemos ter parte significativa da perda de arrecadação compensada pelo aumento da receita do regime de repartição.

32 OS NOVOS DADOS DEMOGRÁFICOS DIVULGADOS RECENTEMENTE PELO IBGE PRESSIONAM UM POUCO MAIS A TRAJETÓRIA DE DESPESAS, MAS O PRINCIPAL EFEITO É A ANTECIPAÇÃO DO AUMENTO DA DESPESA, DE MODO QUE O FUNCIONAMENTO DO NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO TERÁ MAIOR IMPACTO PROPORCIONAL NOS PRIMEIROS ANOS, DURANTE A DÉCADA DE 2030. MAS EXATAMENTE PORQUE TERÁ POUCOS PARTICIPANTES NO INÍCIO, A PERDA DE ARRECADAÇÃO SERÁ MONETARIAMENTE DE POUCA MONTA.

4.10. SÍNTESE, CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o Brasil está vivendo uma acelerada transição demográfica. É certo também que as regras de nossa previdência são muito generosas e injustas. O resultado dessa combinação é uma tragédia: explosão de gastos, injustiça social, transferência negativa de renda e incentivos à deserção social. E as perspectivas não são animadoras. Parcelas crescentes da população estão vivendo cada vez mais, se aposentando com idades precoces e tendo ganhos reais de seus benefícios. O aumento de custos tornará o país fiscalmente inviável. E esse fenômeno não atinge somente o governo central, estando disseminado por todas as esferas de governo.

Se para a União o gasto com o INSS já supera mais de 50% de seus recursos, para os Estados e capitais seus orçamentos estão ficando estrangulados devido ao pagamento de benefícios para servidores aposentados e pensionistas. A situação é tão dramática para Estados e Municípios que em pouco tempo, se nada for feito, todos os Governos estaduais e praticamente todas as capitais estarão em situação falimentar. Para que o leitor tenha uma ideia da dramaticidade, bastam apenas dois exemplos: a) entre 2019 e 2025 o déficit financeiro da previdência da maior cidade do país (já considerada a contribuição patronal) será de R\$ 121,3 bilhões (ou duas vezes e meia de toda sua receita líquida!), que é o montante estimado de quanto o contribuinte paulistano pagará para pagar benefícios para pouco mais de 120 mil pessoas; b) os contribuintes do maior estado do país terão seus impostos líquidos destinados a cobrir o déficit previdenciário em 14 dos próximos 42 anos. Serão 14 anos de impostos líquidos que deixarão de voltar para a sociedade sob a forma de mais e melhor educação; mais e melhor saúde; mais investimentos, mais empregos e mais renda.

Não há solução sem uma reforma que ajuste nossas regras e dote o sistema previdenciário de mecanismos de proteção contra o surgimento de déficits estruturais. É exatamente isso o que está proposto

neste trabalho. De pronto, é imperioso reconhecer que os problemas previdenciários são tantos e tão complexos que não há forma de resolvê-los de forma imediata e que, portanto, é necessário não uma reforma, mas um **programa de reforma** que progressivamente defina os contornos de um sistema mais justo, equitativo e equilibrado. Um amplo **programa de reforma** que desconstitucionalize o tema, desvincule a previdência do salário mínimo, crie um benefício universal ao idoso, estabeleça maior conexão entre contribuição e benefício e determine a criação de um novo modelo a ser aplicável àqueles que ainda vão entrar no mercado de trabalho.

É necessário um **programa de reforma** que em um prazo máximo de uma década e meia faça uma convergência progressiva de regras, elevando a idade mínima para obtenção de aposentadoria, ajustando as regras de acumulação de benefícios, corrigindo as distorções no benefício de pensão por morte, reduzindo ou anulando as diferenças de regras existentes entre categorias profissionais e incentivando a formação de poupança, por meio de uma previdência capitalizada. Por afetar todos os cidadãos – em suas diversas fases da vida – é imperioso que esse **programa de reforma** seja distribuído no tempo. Eis a razão para a transição que aqui se propõe: dar tempo aos agentes para se adaptarem às mudanças.

No final de 2016 o governo apresentou à Nação uma proposta de emenda constitucional que reformava a previdência social. A proposta tinha evidentes méritos, pois atacava os principais problemas e tornava os brasileiros mais iguais sob a ótica previdenciária. Em linhas gerais, a proposta propunha: a) uma idade mínima de aposentadoria para todos os brasileiros: homens e mulheres; quer trabalhadores da iniciativa privada, urbanos e rurais, quer servidores públicos; b) um tempo mínimo de contribuição de 25 anos para se obter a aposentadoria que, em conjunto com a idade, garantiriam 76% da média contributiva do trabalhador, preservado o valor mínimo de 1 salário mínimo, sendo que

a cada ano a mais de contribuição, ganhava-se 1% a mais nesse valor; c) uma regra de transição associada à idade do indivíduo; d) a desindexação das pensões e dos benefícios assistenciais ao salário mínimo; e) a elevação da idade de elegibilidade ao benefício assistencial dos atuais 65 anos para 67 anos; f) a vedação de acumulação de aposentadoria e pensão; g) a exigência de contribuição para o trabalhador rural (com alíquotas favorecidas); e h) a virtual eliminação do tratamento privilegiado de servidores públicos. Aquela proposta trazia uma grande e boa novidade: a idade de aposentadoria dali para frente seria flexível e associada ao envelhecimento da população. Padecia, no entanto, de um vício conceitual ao constitucionalizar praticamente toda a matéria previdenciária. No programa de reforma aqui proposta, caminha-se em sentido contrário: desconstitucionaliza-se a matéria.

Esse conjunto de medidas, segundo estimativas do governo e de alguns analistas proporcionaria uma redução da despesa da ordem de R\$ 800 bilhões de reais em um horizonte de 10 anos. Tratava-se de uma expressiva contenção da trajetória de despesa e, consequentemente um poderoso instrumento para a recuperação da capacidade fiscal do governo.

Estimativas preliminares acerca da potência fiscal do **programa de reforma** aqui apresentado indicam uma redução entre R\$ 1,0 e R\$ 1,1 trilhão, para o mesmo horizonte temporal. O mais importante nesse aspecto, porém, é que para os anos subsequentes, a redução na trajetória de despesa é muito mais intensa no programa aqui descrito do que na proposta da emenda constitucional apresentada pelo governo em 2016. Isso porque o programa aqui exposto prevê que seja criado em 2020, e plenamente implementado a partir de 2030, um novo modelo previdenciário, compulsório para aqueles que entrarem no mercado de trabalho a partir de então que modifica completamente o cenário previdenciário brasileiro. Para os jovens que entrarem no mercado de

trabalho a partir de 2030³³ o sistema previdenciário estará estruturado em 3 pilares compulsórios: a) renda universal do idoso; b) regime de repartição nocional com teto reduzido (em relação ao atual); e c) regime de capitalização na parcela que exceder o teto reduzido até o limite do teto sem redução, podendo – por livre escolha do trabalhador – utilizar para sua aposentadoria capitalizada parte dos recursos do FGTS.

Esse novo sistema previdenciário traz implícito o equilíbrio atuarial, ou seja, não serão criados passivos previdenciários (dívida), mesmo diante de mudanças demográficas ou do mercado de trabalho. Com isso, os passivos abertos do sistema anterior estarão estancados e se extinguirão em um horizonte de 40 a 50 anos, garantindo uma trajetória sustentável da previdência brasileira.

33 PARA TRABALHADORES JOVENS QUE TENHAM ENTRADO NO MERCADO DE TRABALHO ANTES DESSA DATA A ADESÃO AO SISTEMA SERÁ FACULTATIVA.

O GOVERNO TRANSGÊNERO¹

Alexandre Schwartzman

¹ MEUS AGRADECIMENTOS À EQUIPE DO TESOUREIRO NACIONAL, ENTÃO LIDERADA POR ANA PAULA VESCOVI, PELA ORIENTAÇÃO PARA NAVEGAR OS CONJUNTOS DE DADOS AQUI DESCRITOS, NA IMPOSSIBILIDADE DE NOMEAR CADA UM DELES. EXPRESSO MINHA GRATIDÃO EM PARTICULAR A FELIPE PALMEIRA BARDELLA, QUE ME ENSINOU MUITO MAIS DO QUE EU IMAGINAVA SER CAPAZ DE APRENDER. AGRADEÇO TAMBÉM AOS COMENTARISTAS DO CDDP POR SUGESTÕES E CORREÇÕES, EM ESPECIAL A AFFONSO PASTORE. ISTO DITO, ERROS, IMPRECIÇÕES E OMISSÕES SÃO DE MINHA COMPLETA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE.

1. Introdução

A opção do governo brasileiro tem sido, pelo menos desde o primeiro mandato de FHC, por uma socialdemocracia, aqui entendida como a ampliação de uma rede de proteção social já prevista na Constituição de 1988 (previdência e assistência sociais, o SUS entre outros) refletindo talvez um anseio da própria sociedade. 30 anos depois da constituição e quase um quarto de século depois de conquistada a estabilidade de preços, porém, o que temos é um modelo híbrido, que pode ser definido como uma socialdemocracia europeia presa no corpo de uma economia emergente.

O resultado é um nível de gasto similar (quando não superior) ao dos países da Europa mais engajados no modelo socialdemocrático, porém com resultados pífios no sentido de produzir no país um nível de bem-estar similar ao daquelas nações, em boa parte porque uma parcela significativa do gasto, mesmo o dito gasto social, beneficia uma parcela reduzida da sociedade: o funcionalismo público.

Apesar dos benefícios sociais, que, somando a seguridade (dos setores público e privado) e a assistência, representarem 37% da despesa total (e 46% da despesa primária), a distribuição do dispêndio favorece um grupo relativamente pequeno de pessoas que em seu conjunto concentra pouco menos da metade do gasto do governo. Este entendimento, de que somos uma socialdemocracia presa no corpo de um país emergente, é crucial, seja no que se refere ao diagnóstico da questão fiscal no Brasil, seja por suas implicações de economia política, já que mudanças no perfil do gasto afetam em princípio um grupo relativamente pequeno, porém articulado, da população.

De fato, à luz dos dados que serão aqui apresentados não há como ignorar como corporações conseguiram se apropriar do estado brasileiro e refazê-lo à sua imagem e semelhança, ou, pelo menos, à imagem e semelhança de suas demandas. É notável também a capacidade destes grupos “venderem” à sociedade que a defesa de seus interesses equi-

vale à defesa de interesses mais difusos, como ficou claro no fracasso político (mais uma vez) da proposta de reforma previdenciária. Não é o objeto deste ensaio (nem poderia sê-lo à luz da óbvia incapacidade do autor para se aprofundar no assunto), mas, se vale a reflexão, falta, até onde sei, estudo que mostre os mecanismos precisos através dos quais as corporações fazem valer seu peso político de maneira desproporcional ao seu peso numérico-eleitoral².

Outro corolário da análise das contas públicas no país refere-se à necessidade de uma profunda reforma do estado, aqui entendida não apenas como a melhora (obviamente necessária) das contas públicas, mas da própria forma de inserção do estado brasileiro.

Se for verdade que a sociedade brasileira optou pela construção de uma socialdemocracia, tipicamente caracterizada por carga tributária e gastos públicos mais elevados, não é menos verdade que, como mostraremos aqui, o que hoje se observa no país não corresponde a esta opção. Ao contrário, para que se possa implantar uma socialdemocracia de fato, e não transgênera como a existente, privilégios deverão ser extintos, precisamente para que recursos públicos possam ser, de fato, direcionados para a rede de proteção social que caracteriza este arranjo³. Outros ensaios neste livro exploram o tema em detalhes.

O trabalho está dividido em dez seções, incluindo esta introdução. Na segunda é feita uma primeira fotografia da situação, comparando o Brasil com os demais países. A terceira traz a descrição dos dados utilizados, incluindo as duas fontes principais e a classificação das despesas. Na quarta são apresentados os principais resultados. A quinta faz um exercício de decomposição do crescimento das despesas relati-

2. UM BOM PONTO DE PARTIDA SERIA, SEM DÚVIDA, RECENTE MATÉRIA DO JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO APONTANDO QUE CERCA DE UM QUARTO DA BANCADA DE CÂMARA DOS DEPUTADOS (132 EM 513) É COMPOSTA POR FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. [HTTPS://NOTICIAS.UOL.COM.BR/ULTIMAS-NOTICIAS/AGENCIA-ESTADO/2018/07/22/LOBBY-DO-SERVIDOR-REUNE-A-MAIOR-BANCADA-DA-CAMARA.HTM](https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/07/22/lobby-do-servidor-reune-a-maior-bancada-da-camara.htm)

3. NÃO SE TRATA DE ENDOSSAR TAL OPÇÃO, MAS DE RECONHECER QUE O ATUAL ARRANJO NÃO CORRESPONDE A ELA.

vamente ao PIB, discriminando entre seu aumento (ou decréscimo) real e o efeito do crescimento do produto, o que nos leva à seção seguinte, que estima (com importantes ressalvas) o crescimento requerido para estabilizar a despesa. Na sétima seção enfrentamos a questão da comparação dos dados anteriores a 2010 com os estimados no período mais recente, buscando ressaltar as diferenças entre os conjuntos de dados e a impossibilidade, ao menos por ora, de reconciliação das fontes. No mesmo espírito, a oitava seção compara nossos resultados aos obtidos por Orair e Gobetti (2017) em trabalho recente. Na nona seção, tratamos da questão do juro real e como isto altera (pouco) nossos resultados. A última seção apresenta as conclusões.

2. Uma fotografia inicial

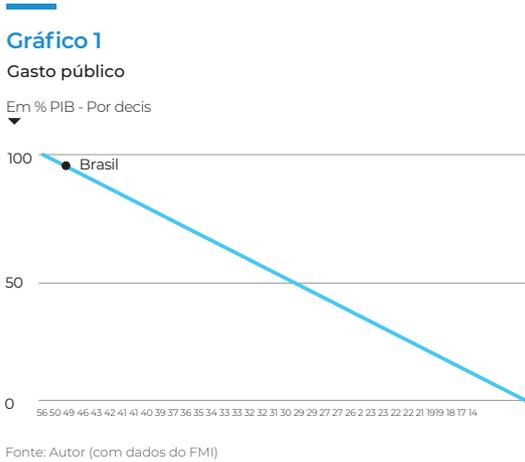
O gasto do governo geral (ou seja, incluindo o governo central, estados e municípios, mas desconsiderando empresas públicas, autarquias, etc.) veio crescendo ao longo dos anos, e em 2017 atingiu 47% do PIB, dos quais 38,5% do PIB representam gastos primários.

Os benefícios sociais, que compreendem tanto os gastos com aposentadorias e pensões como benefícios de ordem assistencial, representam pouco menos da metade do gasto primário, refletindo as ambições relativas ao um “estado de bem-estar” (welfare state) brasileiro.

Isso dito, o funcionalismo público, entre a remuneração de empregados e benefícios do empregador (aposentadorias e pensões, que, note-se, estão incluídas no item anterior) se apropriou (em 2016) também pouco menos da metade (46%) do gasto primário do governo geral.

Este nível de gastos coloca o Brasil com folga no primeiro decil numa amostra de 185 países⁴ (gráfico 1).

4. AQUI EXCLUÍMOS PAÍSES MUITO PEQUENOS (TUVALU, KIRIBATI, NAURU, ETC.), CUJO GASTO TÍPICAMENTE SUPERA O PIB. OS DADOS PODEM SER ACHADOS NO WEQ [HTTP://WWW.IMF.ORG/EXTERNAL/PUBS/FT/WEQ/2018/01/WEODATA/WEOSELCO](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weq/2018/01/weodata/weoselco).

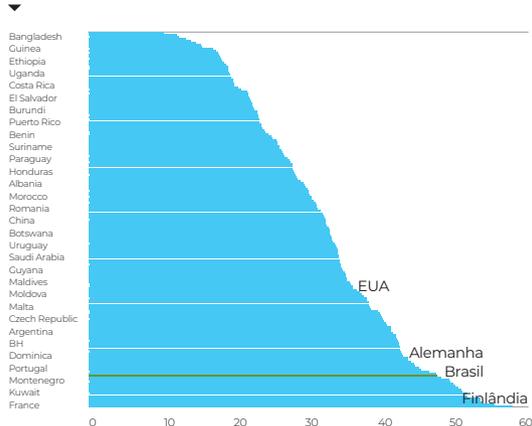


Na medida dos gastos do governo como um todo em relação ao PIB estamos na companhia de França, Finlândia, Bélgica, Dinamarca, Hungria, Áustria, Noruega, Grécia, Itália e Suécia, e levemente acima de Portugal, Alemanha e Holanda (que se situam no segundo decil), para ficarmos apenas entre alguns países da União Europeia (gráfico 2). Neste sentido, portanto, o país se aproxima das socialdemocracias europeias, ainda mais com o perfil do gasto, principalmente no que se refere ao governo central, que privilegia os benefícios sociais.

Gráfico 2

Gasto público

Em % PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

Porém a analogia com as sociais democracias europeias tem limitações. As parcelas do gasto ligadas ao investimento e à provisão de serviços à população vêm encolhendo, refletindo menos uma estratégia intencional de longo prazo, do que o crowding-out dos gastos discricionários.

No caso dos governos subnacionais ela é predominantemente a consequência dos gastos com o funcionalismo, e ao longo do trabalho ficará evidente que o peso do funcionalismo no conjunto de suas despesas acentuou-se de 2010 a 2017.

No caso do governo central ela é consequência dos benefícios sociais. Porém, muito embora o gasto social seja, de fato, elevado no país, tendo chegado a pouco menos do que 18% do PIB, boa parte dele se refere ao pagamento de aposentadorias e pensões do funcionalismo

público⁵. Como veremos, outra das conclusões do trabalho aponta para o peso do funcionalismo no conjunto das despesas, em particular no que se refere aos governos subnacionais, tendência que se tornou mais acentuada de 2010 a 2017.

A conta de juros é pesada, mas menos do que normalmente divulgado. Nossa estimativa mostra o pagamento de juros *reais* em 2017 na casa de 6,4% do PIB (contra uma média pouco inferior a 4% do PIB nos primeiros anos da década), montante certamente elevado, mas que empalidece face aos demais itens das despesas primárias, como benefícios sociais e funcionalismo.

Dito de outra forma, se o perfil do gasto observado pelo ângulo dos benefícios sociais aponta para uma socialdemocracia, observado por uma perspectiva um pouco distinta revela a apropriação de parcela considerável da despesa pública por parte de um grupo bastante específico da sociedade brasileira.

3. Os dados

São duas as fontes de dados aqui utilizadas, ambas estimadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A mais antiga é a série *Operações do Governo Geral* (OGG)⁶, calculada entre 2006 e 2013, consolidando dados do governo central, estados e municípios em bases anuais, deixando de fora tanto as empresas estatais quanto o Banco Central (BC).

A outra série, mais recente, é o *Demonstrativo de Operações do*

5 NÃO ENTRAMOS AQUI NA DISCUSSÃO DO PERFIL DOS GASTOS DO INSS NO QUE SE REFERE À DISTRIBUIÇÃO DE RENDA. A ESTE RESPEITO SUGIRO O TRABALHO DE PEDRO FERNANDO NERY, REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UMA INTRODUÇÃO EM PERGUNTAS E RESPOSTAS [HTTPS://WWW12.SENADO.LEG.BR/PUBLICACOES/ESTUDOS-LEGISLATIVOS/TIPOS-DE-ESTUDOS/TEXTOS-PARA-DISSCUSSAO/TD219](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD219)

6 O ARQUIVO EM EXCEL COM OS DADOS PODE SER ENCONTRADO NO SEGUINTE ENDEREÇO: [HTTPS://WWW.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR/DOCUMENTS/10180/246449/OPERA%C3%A7%C3%B5ES_DO_GC_2006+A+2012.XLS/FA22598E-D56F-4F33-A265-717EA418BB8C](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/OPERA%C3%A7%C3%B5ES_DO_GC_2006+A+2012.XLS/FA22598E-D56F-4F33-A265-717EA418BB8C)

Governo Geral (DGG) por esfera de governo⁷, cobrindo o período de 2010 a 2017, em frequência anual (de 2010 a 2016) e trimestral (entre 2010-I a 2017-IV), também deixando de lado o BC e empresas estatais, mas englobando componentes extraorçamentários do governo central, no caso o FGTS e o PIS-Pasep.

As séries, contudo, não são consistentes entre si e exploraremos algumas de suas divergências no período em que se sobrepõem (de 2010 a 2013). É bom deixar claro que, tanto em termos de método, como de qualidade de dados, a série DGG é superior à OGG. Ambas, porém, são compiladas de acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional⁸ (GFSM-IMF); no caso do DGG a série é integrada à Conta Intermediária do Governo, componente do Sistema de Contas Nacionais do IBGE.

Conseqüentemente, a abertura de ambas as séries é bastante similar e a existência de um período de sobreposição permite sua comparação, revelando uma diferença média equivalente a 4,8% do PIB naqueles anos, isto é, as despesas do setor público, de acordo com a DGG, seriam 4,8% do PIB superiores em média, àquelas estimadas na OGG, como veremos em mais detalhe à frente. Assim, decidimos apresentar ambas as séries, alertando, todavia, para a impossibilidade de sua reconciliação.

As despesas se dividem em oito grandes grupos.

REMUNERAÇÃO DE EMPREGADOS

Corresponde aos pagamentos feitos ao funcionalismo público e se subdivide em dois grupos. Por um lado, os pagamentos em dinheiro ou

7 O ARQUIVO EM EXCEL COM OS DADOS PODE SER ENCONTRADO NO SEGUINTE ENDEREÇO: [HTTPS://WWW.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR/ESTATISTICAS-DE-FINANÇAS-PUBLICAS](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatisticas-de-financas-publicas)

8 [HTTPS://WWW.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR/DOCUMENTS/10180/476865/PFL_MANUAL_ESTADISTICAS_FISCAIS/945C2EC4-A584-4823-9375-FFB22C070F78](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFL_MANUAL_ESTADISTICAS_FISCAIS/945C2EC4-A584-4823-9375-FFB22C070F78)

espécie (auxílio-moradia, creche, transporte, etc.) como contrapartida da prestação de serviços; por outro, as *contribuições sociais pagas pelo setor público em proveito de seus servidores*.

Note-se aqui que esta classificação se afasta da conta de pessoal como usualmente apresentada, por exemplo, no **Resultado do Tesouro Nacional** (RTN) divulgado mensalmente em pelo menos duas dimensões.

Em primeiro lugar exclui o pagamento de aposentadorias e pensões ao funcionalismo, que são apresentadas na conta de *Benefícios Sociais* (ver abaixo). Além disto, inclui pagamentos (efetivos ou imputados⁹) a sistemas de seguridade social, tipicamente previdenciários¹⁰. A ideia, portanto, é estimar o custo do pessoal da ativa, não só pelos salários (em dinheiro e espécie) recebidos, mas também os custos ligados à sua seguridade.

USO DE BENS E SERVIÇOS

Compreende os bens e serviços utilizados na produção de outros bens e serviços mercantis e não mercantis, como, por exemplo, medicamentos e alimentos utilizados na rede hospitalar pública (mas não os doados à população, que são registrados como transferências em espécie). Já bens comprados para produção por conta própria, por exemplo, um hospital, ou uma escola, são classificados como aquisição de ativos fixos (ver abaixo).

Não por acaso, dos R\$ 332 bilhões (5,1% do PIB) gastos em 2017, a maior parcela, R\$ 164 bilhões (2,5% do PIB) foi registrada pelos gover-

9 CONTRIBUIÇÕES IMPUTADAS CORRESPONDEM À DIFERENÇA ENTRE OS BENEFÍCIOS SOCIAIS PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETAMENTE AOS SEUS SERVIDORES (RPPS) E AS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS. EM 2016, ÚLTIMO ANO PARA O QUAL TEMOS DADOS DETALHADOS A RESPEITO, AS CONTRIBUIÇÕES EFETIVAS MONTARAM A R\$ 112,6 BILHÕES (1,8% DO PIB), ENQUANTO AS IMPUTADAS ATINGIRAM R\$ 78,38 BILHÕES (1,3% DO PIB). A CONTRIBUIÇÃO SOCIAL IMPUTADA É REGISTRADA TAMBÉM COMO RECEITA DO SETOR PÚBLICO, DE MODO QUE SEU EFEITO SOBRE O RESULTADO FISCAL É NULO.

10 HÁ TAMBÉM BENEFÍCIOS DE NATUREZA NÃO PREVIDENCIÁRIA, COMO PLANOS DE SAÚDE, LICENÇA-MATERNIDADE, ETC.

nos municipais, que tipicamente provê serviços diretamente à população, sendo responsável por cerca de metade destes gastos, enquanto governos estaduais respondem por aproximadamente 30% deles e o governo central por algo como 20%.

JUROS

Renda de investimento devida a proprietários de certos ativos financeiros (títulos de dívida, empréstimos, etc.). Pode ser paga a não residentes, residentes (exceto outras unidades do governo) e outras unidades do governo. Para o governo geral, quando se consolidam os resultados das diferentes esferas, este último caso se anula.

SUBSÍDIOS

São transferências unilaterais (portanto sem contrapartida) de recursos concedidos a produtores em razão do nível de atividade produtiva, quantidade ou valor de bens e serviços produzidos, vendidos ou importados.

TRANSFERÊNCIAS E DOAÇÕES

São transferências (correntes ou de capital) de uma unidade de governo às demais, ou governos estrangeiros, ou organizações internacionais. Como no caso do pagamento de juros, na consolidação das contas públicas as transferências intragovernamentais se anulam e o saldo desta conta é próximo a zero.

BENEFÍCIOS SOCIAIS

Transferências (em dinheiro ou espécie) para proteger a população (ou certos segmentos) contra determinados riscos sociais. São subdivididos em *benefícios de seguridade social* (aposentadorias, pensões, auxílio-doença, seguro desemprego, etc.); *benefícios de assistência social*, que, em contraste com o anterior, não pressupõem vinculação a um

sistema de seguridade social (por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada, BPC, ou o Bolsa-Família); e *benefícios sociais do empregador*. Este último, em particular, compreende os gastos com aposentadorias e pensões do setor público, bem como os saques de FGTS e PIS/Pasep, contabilizados como parte do governo central extraorçamentário (apenas no DGG).

Em 2016, o último ano para o qual temos informações detalhadas, dos R\$ 1.061,5 bilhões (17,0% do PIB) registrados para esta despesa, R\$ 570,9 bilhões (9,1% do PIB) corresponderam a benefícios de seguridade social, 100% bancados pelo governo central, R\$ 83,8 bilhões (1,3% do PIB) são benefícios de assistência social, dos quais 93% por conta do governo central, e R\$ 406,8 (6,5% do PIB) bilhões são benefícios do empregador, dos quais 55% de responsabilidade do governo central, 36% dos estados e 9% dos municípios, refletindo o peso das aposentadorias e pensões do funcionalismo para cada nível de governo (bem como o FGTS e PIS/Pasep, no caso do governo central).

OUTRAS DESPESAS

São divididas em dois subgrupos: demais despesas patrimoniais, incluindo pagamento de dividendos, aluguéis, etc., que representam valores muito reduzidos, da ordem de dezenas de milhões por ano; e outras despesas diversas, essencialmente transferências para indivíduos, instituições sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, fundações, etc., que não foram incluídas entre as demais transferências. Historicamente oscilam ao redor de 1,3% do PIB (cerca de R\$ 90 bilhões/ano).

INVESTIMENTOS EM ATIVOS NÃO FINANCEIROS

A aquisição de ativos não financeiros é próxima ao conceito da **Formação Bruta de Capital Fixo** nas contas nacionais.

Aqui cabe uma ressalva importante. No DGG esta conta é apresen-

tada de forma líquida, isto é, deduz-se da aquisição de ativos não financeiros uma estimativa, produzida pelo IBGE, do *consumo de capital fixo*.

Trata-se de um conceito análogo, mas não idêntico, à depreciação, e representa “a diminuição do valor dos ativos fixos possuídos e utilizados por uma unidade do governo geral durante um período contábil, em decorrência de deterioração física, obsolescência normal, ou danos acidentais”. Em oposição à depreciação, calculada com base nos custos originais de aquisição do ativo, o consumo de capital fixo é estimado com base no custo de oportunidade de seu uso, ou seja, a preços de mercado.

No DGG, conforme notado, este valor é deduzido do valor de investimento em ativos não financeiros e acrescentado como despesa adicional entre as chamadas “despesas operacionais” (os itens 1 a 7 acima), ou seja, seu impacto sobre o conjunto das despesas totais (e, portanto, sobre o resultado fiscal) é nulo.

Ocorre que, nas contas de 2006 a 2009 não há estimativas para esta conta. Assim, para amenizar a discrepância entre as duas séries, eliminamos o consumo de capital fixo dentre as despesas operacionais e apresentamos o valor **bruto** de aquisição de ativos não financeiros. Isto não resolve o problema de compatibilização das séries, mas elimina parte dele sem perda de muita informação.

4. Resultados

Os principais resultados são mostrados nas tabelas abaixo. A primeira mede as despesas como proporção do PIB. Como, porém, a queda do PIB em 2015 e 2016 tende a elevar o gasto medido desta forma, apresentamos também as estimativas a preços constantes de 2017.

No caso, os dados anuais foram trazidos a preços de 2017 pelo deflator implícito do PIB, o que facilita o entendimento da variação relativamente ao produto, como explorado na próxima seção. Em particular,

uma elevação de uma dada despesa medida como proporção do PIB num dado período poderia resultar tanto de seu aumento em termos reais como da própria queda do PIB, conforme ocorrido em 2016 e 2017, e, da mesma forma, num ano de crescimento acelerado, como 2010, uma eventual redução da despesa relativamente ao produto pode ocorrer mesmo com elevação destas acima da inflação.

A utilização do deflator implícito (em oposição a outro índice de preços, por exemplo, o IPCA) nos permite discriminar entre estas possibilidades, já que se trata do mesmo índice usado para avaliar a evolução do PIB em termos reais, conforme detalhado na próxima seção.

Tabela 1: Despesas do Governo Geral – % PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Remuneração de empregados	11,5	11,7	12,0	12,4	12,0	11,9	11,8	12,1	12,3	12,9	13,0	13,3
Governo central	4,4	4,3	4,2	4,5	4,2	4,0	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0	4,2
Governo estadual	4,0	4,3	4,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,6	4,6	4,9	4,8	4,9
Governo municipal	3,1	3,2	3,3	3,5	3,5	3,5	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,2
2. Uso de bens e serviços	6,3	6,3	6,2	6,3	5,6	5,5	5,5	5,4	5,5	5,4	5,4	5,1
Governo central	1,8	1,9	1,6	1,7	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1
Governo estadual	1,7	1,7	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5
Governo municipal	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,5	2,7	2,6	2,6	2,5
3. Juros	6,4	5,5	5,6	5,1	7,5	8,1	7,3	7,3	7,9	12,4	10,5	8,8
4. Subsídios	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4
Governo central	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Governo estadual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Transferências e doações	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1							
6. Benefícios sociais	10,2	10,2	9,8	10,3	13,7	13,6	13,9	14,2	14,8	15,6	17,0	17,6
Governo central	8,0	8,0	7,6	8,1	11,4	11,3	11,6	11,8	12,2	12,8	13,9	14,5
Governo estadual	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,5
Governo municipal	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
7. Outras despesas	0,9	0,8	1,3	0,8	1,0	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	0,9
Governo central	0,1	0,0	0,5	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2
Governo estadual	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3
Governo municipal	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
8. Investimento em ativos não financeiros	2,2	2,1	2,7	2,7	2,7	2,2	2,1	2,2	2,4	1,7	1,5	1,2
Governo central	0,7	0,8	0,9	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4
Governo estadual	0,6	0,5	0,7	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	1,0	0,6	0,5	0,5
Governo municipal	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9	0,6	0,7	0,7	0,6	0,3
DESPESA TOTAL	37,8	37,1	37,8	37,8	42,6	42,8	42,4	43,0	44,8	49,8	49,3	47,3
DESPESA PRIMÁRIA	31,5	31,6	32,2	32,7	35,1	34,7	35,1	35,7	36,9	37,4	38,9	38,5
Governo central	15,3	15,4	15,0	15,6	17,9	17,8	17,8	18,2	18,9	19,2	20,4	20,8
Governo estadual	8,8	8,7	9,3	9,4	9,4	9,1	9,2	9,7	9,9	9,8	9,9	9,7
Governo municipal	7,3	7,5	7,9	7,8	7,8	7,8	8,1	7,7	8,2	8,4	8,6	8,1

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, (2006 A 2009, OGC, 2010 A 2017, DGC)

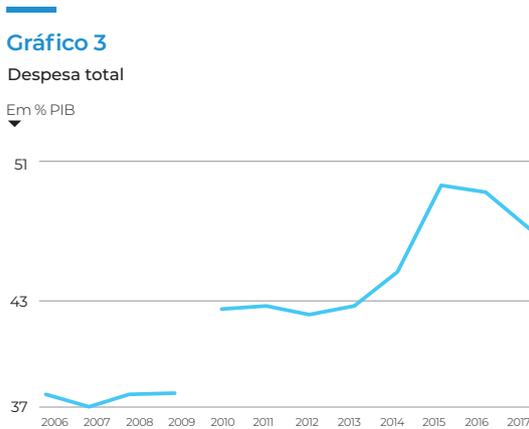
Assim, o governo brasileiro, em seus três níveis, sem contar empresas estatais, gastou em 2017 o equivalente a 47,3% do PIB (R\$ 3,1 trilhões); as despesas primárias registraram nada menos do que 38,5% do PIB (R\$ 2,5 trilhões), modesta queda face aos níveis recordes registrados em 2016. Estas despesas se concentram principalmente nos benefícios sociais (17,6% do PIB, R\$ 1,2 trilhão), correspondentes a 37% do gasto total, seguidas pelos gastos com o funcionalismo (13,3% do PIB, R\$ 872 bilhões) e gastos com juros (8,8% do PIB, R\$ 575 bilhões). Estes três grupos de despesas representaram 84% do gasto total em 2017, proporção que vem em trajetória crescente.

Tabela 2: Despesas do Governo Geral – R\$ bilhões de 2017 (deflator implícito)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Remuneração de empregados	612	662	713	733	763	784	795	843	858	871	844	872
Governo central	233	241	249	269	266	265	255	261	265	271	261	277
Governo estadual	213	240	267	256	276	286	292	319	323	327	312	322
Governo municipal	166	181	197	208	220	233	248	262	270	273	271	274
2. Uso de bens e serviços	333	357	369	372	356	362	369	374	386	361	353	332
Governo central	95	107	95	98	74	73	73	77	78	79	81	72
Governo estadual	92	95	108	111	111	112	116	123	120	107	103	96
Governo municipal	146	155	166	163	171	177	180	174	188	175	170	164
3. Juros	339	312	332	305	477	535	492	506	550	834	681	575
4. Subsídios	18	20	11	9	12	29	32	33	37	28	30	24
Governo central	18	20	10	8	11	28	31	33	36	28	28	22
Governo estadual	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1
Governo municipal	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Transferências e doações	0	0	0	0	2	2	2	2	4	3	5	4
6. Benefícios sociais	544	576	578	611	869	897	940	986	1.033	1.049	1.102	1.154
Governo central	425	452	451	481	727	747	779	819	854	861	904	949
Governo estadual	101	102	104	105	116	122	130	136	143	149	157	165
Governo municipal	18	22	24	25	27	28	30	31	36	38	40	41
7. Outras despesas	47	44	76	48	62	75	86	88	92	94	93	62
Governo central	5	2	30	3	10	21	26	30	33	22	18	13
Governo estadual	28	26	29	27	29	30	31	31	32	36	40	21
Governo municipal	14	16	17	18	22	24	28	26	27	36	34	28
8. Investimento em ativos não financeiros	116	120	159	160	171	145	145	150	166	111	97	77
Governo central	38	45	54	60	49	39	35	43	47	28	26	25
Governo estadual	34	28	44	54	67	51	48	64	68	39	31	30
Governo municipal	45	47	61	45	56	55	62	43	50	44	40	22
DESPESA TOTAL	2.010	2.092	2.238	2.238	2.712	2.829	2.860	2.983	3.125	3.351	3.204	3.100
DESPESA PRIMÁRIA	1.671	1.780	1.906	1.933	2.235	2.293	2.368	2.476	2.575	2.517	2.524	2.525
Governo central	813	867	889	920	1.139	1.175	1.202	1.266	1.317	1.292	1.323	1.361
Governo estadual	469	491	552	554	600	601	617	674	688	658	645	635
Governo municipal	390	422	466	459	495	518	549	537	571	567	556	528

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, (2006 A 2009, OGC, 2010 A 2017, DGG)

Os gráficos abaixo resumizam a evolução da despesa total do governo geral de 2006 a 2017. Devido à incompatibilidade entre as séries, há uma interrupção entre 2009 e 2010 (na transição da série OGG para a série DGG). De fato, o salto visível de um ano para outro não significa, é claro, que as despesas realmente cresceram na proporção indicada, mas esta forma de exposição permite colocar num único gráfico a evolução nos distintos períodos (adiante faremos uma comparação mais detalhada acerca do que ocorreu no período de sobreposição das séries).

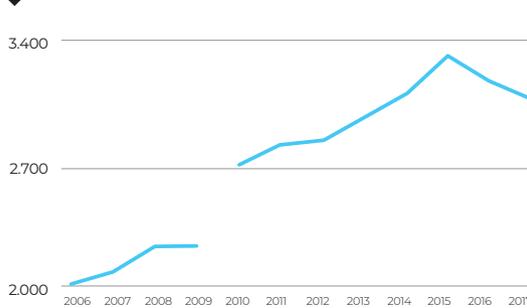


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

Gráfico 4

Despesa total

Em R\$ bilhões de 2017 (DI)



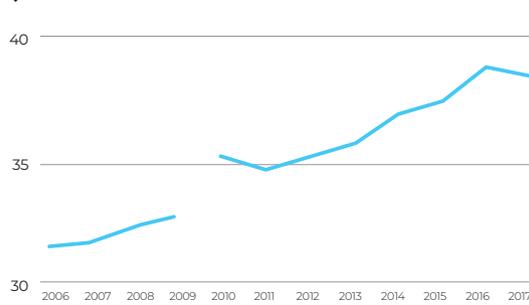
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

Medida a preços constantes ambas as séries apresentam crescimento persistente, que, no caso da série mais recente (DGG) só veio a ser interrompida em 2016 e 2017. O crescimento das despesas reais foi contrabalançado, porém, pelo crescimento mais vigoroso do PIB entre 2006 e 2009, bem como entre 2010 e 2013. A partir daí o aumento das despesas reais, em conjunto com o fraco desempenho do PIB em 2014 e 2015, levou o conjunto das despesas para a casa de 50% do PIB, correspondendo a praticamente R\$ 3,4 trilhões.

Gráfico 5

Despesa primária total

Em % PIB

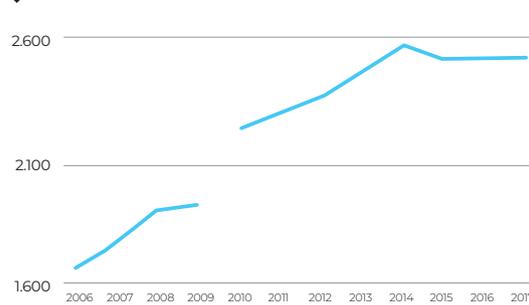


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

Gráfico 6

Despesa primária total

Em R\$ bilhões de 2017 (DI)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

A reversão recente das despesas totais, contudo, resulta principal-

mente da queda da despesa com juros¹¹ entre 2015 e 2017, de 12,5% do PIB (ou R\$ 834 bilhões) para 8,8% do PIB (R\$ 575 bilhões). Já as despesas primárias se mantiveram praticamente estáveis em termos reais de 2015 em diante, depois de forte avanço entre 2010 e 2014 (e de 2006 a 2009). A queda do PIB, porém, levou a um aumento das despesas primárias como proporção do produto, até atingir quase 39% do PIB em 2016, seguida de modesta inflexão em 2017.

Isto dito, o comportamento da despesa primária por nível de governo não foi uniforme ao longo do período analisado. Todos os diferentes níveis de governo expandiram seus gastos em termos reais (e, em menor grau, como proporção do PIB) de 2006 a 2009 e de 2010 a 2014. Todavia, governos subnacionais a partir de 2014 passaram a registrar menores gastos primários em reais (não tanto relativamente ao PIB por força da queda da atividade econômica), enquanto os gastos do governo central seguiram em expansão, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional 95 no final de 2016, que limitou o crescimento do dispêndio à inflação, com o objetivo de manter o gasto real (no caso, deflacionado pelo IPCA, não pelo deflator implícito) constante.

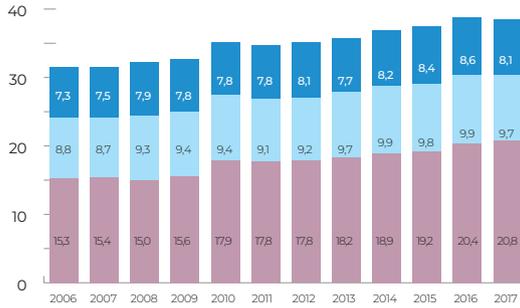
¹¹ NOTE-SE AQUI QUE SE TRATA DE DESPESA NOMINAL COM JUROS, ISTO É, NÃO LEVAMOS EM CONTA O EFEITO DA CORROSÃO INFLACIONÁRIA DO ESTOQUE DA DÍVIDA, TÓPICO QUE EXPLORAREMOS ADIANTE.

Gráfico 7

Despesa primária

Em % PIB

■ Governo Municipal
 ■ Governo Estadual
 ■ Governo Central



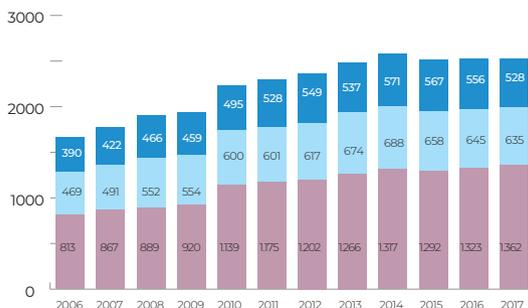
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OCG, 2010 a 2017, DCG)

Gráfico 8

Despesa primária

R\$ bilhões de 2017 (DI)

■ Governo Municipal ■ Governo Estadual ■ Governo Central



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OCG, 2010 a 2017, DGG)

Note-se que atrasos no pagamento de funcionários, ativos e inativos, e pensionistas, por parte de governos estaduais em dificuldades financeiras, conforme noticiado pela imprensa, não devem, a princípio, explicar a redução de despesas. Como as despesas são registradas pelo princípio de competência, desde que tenha havido o procedimento de empenho e liquidação, elas serão registradas, independentemente do desembolso efetivo.

Isto dito, a queda dos gastos primários subnacionais (R\$ 52 bilhões entre 2014 e 2017 no caso estadual e R\$ 42 bilhões no mesmo período no que tange aos municípios) reflete menor uso de bens e serviços (R\$ 24 bilhões em ambos os casos) e menor aquisição de ativos não financeiros (R\$ 39 bilhões no caso de estados e R\$ 28 bilhões para municípios). Já a despesa com ativos, inativos e pensionistas foi, em tese, plenamente capturada.

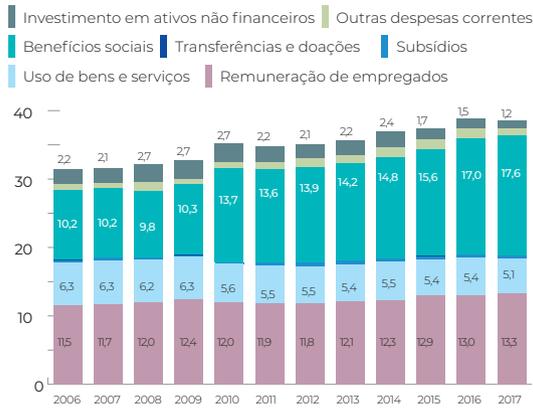
Isto fica talvez mais claro quando se observa a evolução da despesa primária por natureza do gasto, isto é, de acordo com as categorias descritas na seção anterior. Medidas a preços constantes a despesa relacionada à remuneração dos empregados praticamente se estabili-

zou a partir de 2014, depois de crescimento considerável em anos anteriores (R\$ 95 bilhões de aumento entre 2010 a 2014, integralmente concentrados nos governos subnacionais¹²).

Gráfico 9

Despesa primária

Em % PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OCG, 2010 a 2017, DCG)

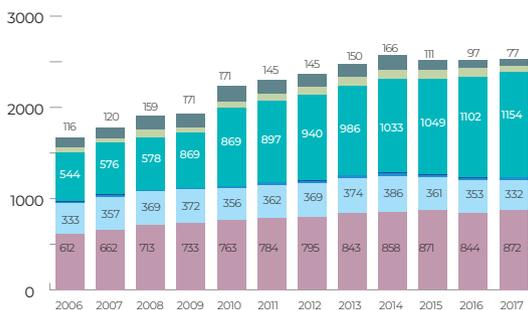
12 ENTRE 2006 E 2009 A EXPANSÃO DESTES GASTOS FOI MAIOR, R\$ 121 BILHÕES, NESTE CASO MAIS EQUANIMAMENTE REPARTIDA ENTRE GOVERNO CENTRAL (R\$ 37 BILHÕES), ESTADOS (R\$ 43 BILHÕES) E MUNICÍPIOS (R\$ 41 BILHÕES).

Gráfico 10

Despesa primária

R\$ bilhões de 2017 (DI)

- Investimento em ativos não financeiros
- Outras despesas correntes
- Benefícios sociais
- Transferências e doações
- Subsídios
- Uso de bens e serviços
- Remuneração de empregados



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OCG, 2010 a 2017, DGC)

Houve, em contraste, queda acentuada do uso de bens e serviços, R\$ 53 bilhões, concentrada, até pela natureza dos serviços públicos estaduais e municipais, nos entes subnacionais, bem como do investimento em ativos não financeiros. No caso deste último, a redução chegou a R\$ 89 bilhões entre 2014 e 2017, depois de anos de relativa estabilidade, também mais concentrada nos governos subnacionais, embora não tanto como no caso do uso de bens e serviços.

Por outro lado, no caso dos benefícios sociais, em que há preponderância do governo central, houve forte expansão ao longo de todo período (de R\$ 544 bilhões para R\$ 611 bilhões entre 2006 e 2009, e de R\$ 869 bilhões para R\$ 1,154 trilhão de 2010 a 2017), sem qualquer sinal de reversão, embora o ritmo de crescimento tenha sido mais moderado.

Tal desenvolvimento explica parte do diferente comportamento do gasto entre as esferas de governo. Como notado na seção anterior,

dentre os benefícios sociais o governo central responde por 100% dos benefícios de seguridade social (o *Regime Geral de Previdência Social* – RGPS), 93% dos benefícios de assistência social (BPC e Bolsa-Família, por exemplo) e pouco mais da metade dos benefícios do empregador (*Regimes Próprios de Previdência Social* – RPPS).

Assim, em parte pela queda do uso de bens e serviços e investimentos em ativos não financeiros (de 19% para 13% das despesas totais), auxiliada pela relativa estabilidade da remuneração de empregados (ao redor de 28% do total), houve forte aumento do peso dos benefícios sociais na despesa a partir de 2010: de 32% para 37%, puxado pela parcela de responsabilidade do governo central, que veio de 27% para 31%.

5. Decomposição das despesas: crescimento real vs. efeito do PIB

Em que pese certa redução do gasto público total, impulsionada pela queda dos juros sobre a dívida, e mesmo alguma diminuição do gasto primário entre 2014 e 2015 (seguido por relativa estabilidade), há sinais preocupantes quanto à evolução das despesas públicas, em particular quando se olha ao longo de um horizonte de prazo maior.

Uma forma de ilustrar a questão passa pela decomposição do aumento das despesas medidas como proporção do produto em dois componentes: seu aumento acima (ou abaixo) da inflação, e o efeito do crescimento (ou queda) do PIB durante um dado período, no caso de 2010 a 2017.

Se denotarmos a despesa a preços constantes por X e o PIB (também a preços constantes¹³) por Y , a evolução da despesa medida como

13 AQUI SE VÊ A VANTAGEM DE UTILIZAR O DEFLATOR IMPLÍCITO PARA AJUSTAR O EFEITO DA INFLAÇÃO SOBRE OS CUSTOS. SE USÁSSEMOS OUTRO DEFLATOR, TERÍAMOS QUE AJUSTAR A FÓRMULA PARA LEVAR EM CONTA EVENTUAIS DIFERENÇAS ENTRE ESTE ÍNDICE E O DEFLATOR IMPLÍCITO.

proporção do PIB ($x = X/Y$) pode ser escrita como:

$$\Delta x_{t-j} = \frac{\Delta X_{t-j}}{Y_t} - x_{t-j} \frac{g}{1+g}$$

No caso, “j” denota o horizonte de evolução das despesas e g é a taxa de crescimento real do produto entre o momento (t-j) e o momento corrente (t). A tabela abaixo apresenta o resultado desta decomposição pela natureza dos gastos, bem como o gasto total, o gasto primário e o gasto primário por nível de governo.

Tabela 3: Decomposição do aumento das despesas públicas – % PIB*

	2010-2017 AUMENTO REAL	EFEITO PIB	TOTAL
1. Remuneração de empregados	1,7	-0,4	1,3
Governo central	0,2	-0,1	0,0
Governo estadual	0,7	-0,1	0,6
Governo municipal	0,8	-0,1	0,7
2. Uso de bens e serviços	-0,4	-0,2	-0,5
3. Juros	1,5	-0,2	1,3
4. Subsídios	0,2	0,0	0,2
5. Transferências e doações	0,0	0,0	0,0
6. Benefícios sociais	4,3	-0,4	3,9
Governo central	3,4	-0,4	3,0
Governo estadual	0,7	-0,1	0,7
Governo municipal	0,2	0,0	0,2
7. Outras despesas	0,0	0,0	0,0
8. Investimento em ativos não financeiros	-1,4	-0,1	-1,5
DESPESA TOTAL	5,9	-1,3	4,6
DESPESA PRIMÁRIA	4,4	-1,1	3,4
Governo central	3,4	-0,5	2,8
Governo estadual	0,5	-0,3	0,2
Governo municipal	0,5	-0,2	0,3

* VALORES ARREDONDADOS

FONTE: AUTOR A PARTIR DE DADOS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (IDGG) E IBGE

Como se vê, a despesa total aumentou o equivalente a 4,6% do PIB no período, resultado do avanço dos benefícios sociais (3,9% do PIB), a remuneração de empregados (1,3% do PIB) e o pagamento de juros (1,3% do PIB), apenas parcialmente compensado pela redução do uso de bens e serviços (-0,5% do PIB) e aquisição de ativos não financeiros (-1,5% do PIB). Deste montante, o aumento real dos gastos equivale a 5,9% do PIB, enquanto a “corrosão” dos gastos pelo crescimento real do produto reduziu este impacto em 1,6% do PIB.

A despesa primária representou a maior parte do crescimento do gasto, concentrada no governo central, em larga medida impulsionada pelo crescimento dos benefícios sociais. No caso, este se deve principalmente ao seu aumento acima da inflação, de R\$ 727 bilhões para R\$ 949 bilhões no intervalo considerado (*Tabela 2*). A notar também uma expansão mais modesta, ainda que não trivial, dos benefícios do empregador no caso dos estados (nem tanto dos municípios), que aumentaram o equivalente a 0,7% do PIB, por força da expansão real de aposentadorias e pensões.

Já no caso da remuneração de empregados o problema se concentra nos governos subnacionais. É notável que, no início do período, não haja grandes diferenças entre os gastos nos três níveis de governo (4,2% do PIB no caso do governo central, 4,3% do PIB para o governo estadual e 3,5% do PIB no que se refere aos municípios), o que significa que o efeito de “corrosão” destas despesas pela elevação do PIB tem magnitude também similar.

A diferença de desempenho, portanto, pode ser integralmente atribuída ao aumento real das despesas (R\$ 10 bilhões no governo central, R\$ 46 bilhões nos estados e R\$ 54 bilhões nos municípios – *Tabela 2*), cujo efeito sobre a relação entre gasto e produto é de modestos 0,2% do PIB no caso central, mas equivaleu a 0,7% e 0,8% do PIB para estados e municípios entre 2010 e 2017.

Neste sentido, não chega a ser surpreendente a forte redução da aquisição de ativos financeiros e uso de bens e serviços entre os governos subnacionais. Mais uma vez, as posições iniciais no que tange à aquisição de ativos financeiros (*Tabela 1*) são semelhantes, implicando, portanto, efeitos parecidos no que se refere à “corrosão” dos gastos relativamente ao PIB. Os governos locais, contudo, promoveram reduções mais pronunciadas do que o governo central (o que também é verdade no caso do uso de bens e serviços).

No conjunto, pois, estados e municípios apresentaram evolução

mais modesta dos gastos, mas em larga medida sacrificando a provisão de serviços públicos e investimentos em prol de aumento da remuneração de empregados.

O panorama que emerge dos dados é bastante claro. O gasto primário no Brasil oscilou ao redor de 38% do PIB entre 2014 e 2017, não apenas elevado, mas também crescente (nos quatro anos anteriores esta marca flutuou ao redor de 35% do PIB). Esta tendência de expansão das despesas é compartilhada, ainda que de forma desigual, pelos três níveis de governo, concentrada no governo central.

A principal fonte de pressão sobre o gasto do **governo central** resulta dos **pagamentos associados a benefícios sociais**, mais notadamente o RGPS e, em menor grau, os benefícios assistenciais.

Já no que se refere a **estados e municípios**, a **remuneração dos empregados** tem sido responsável pela maior expansão fiscal. No caso dos estados, em particular, isto tem sido agravado pelo crescimento dos benefícios do empregador, isto é, aposentadorias e pensões, cuja expansão no período examinado é praticamente equivalente ao aumento da remuneração de empregados (0,7% versus 0,6% do PIB).

Em 2016, último ano para o qual temos dados detalhados sobre estes gastos, o governo geral gastou, entre remuneração de empregos e benefícios de empregador (isto é, despesas com funcionários na ativa, funcionários aposentados e pensionistas¹⁴) 17,8% do PIB, contra 16,0% do PIB em 2010.

Posto de outra forma, pouco menos da metade (46%) do gasto primário do governo no Brasil se destina ao pagamento do funcionalismo, entre ativos e inativos e pensionistas.

Dois desenvolvimentos colaboram para isto. Por um lado, houve, de 2010 a 2013, uma expansão considerável do emprego no governo

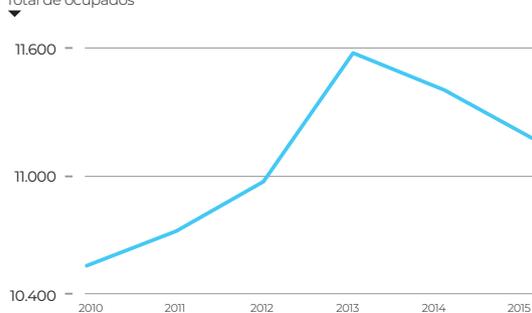
14 ESTAMOS AQUI DEDUZINDO R\$ 110,2 BILHÕES NA CONTA DE BENEFÍCIOS SOCIAIS DO EMPREGADOR REFERENTE A SAQUES DO FGTS (PRINCIPALMENTE) E PIS/PASEP (EM MENOR GRAU).

geral (tomando as atividades administração pública, defesa, seguridade social, educação e saúde públicas), que passaram de cerca de 10,5 milhões em 2010 para 11,6 milhões em 2013 (e recuaram para 11,2 milhões em 2015).

Gráfico 11

Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social

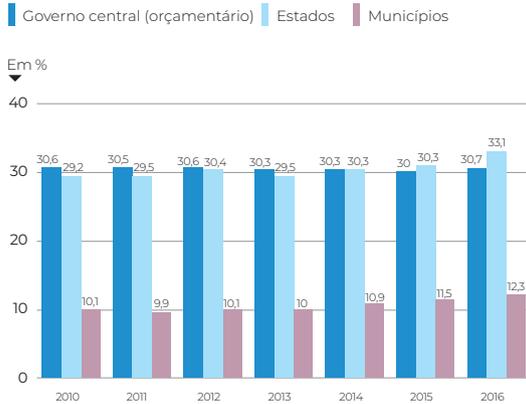
Total de ocupados



Fonte: IBGE (Sistema de Contas Nacionais, tabela 15.1)

Gráfico 12

Benefícios do empregador/Custos total com empregados



Fonte: Autor (com dados do DGC)

Por outro lado, o peso das aposentadorias e pensões vem em trajetória crescente no caso dos governos subnacionais. Enquanto no caso do governo central (orçamentário) o gasto com benefícios do empregador relativamente ao gasto total com pessoal (remuneração dos empregados e benefícios do empregador) tem se mantido estável¹⁵, ao redor de 30,5%, no caso dos estados esta proporção aumentou persistentemente, de pouco mais de 29% em 2010 para 33,1% em 2016 (último ano para o qual temos dados disponíveis).

O mesmo ocorre com municípios, embora a razão seja muito mais

15 HOUVE, A BEM DA VERDADE, AUMENTO EXPRESSIVO DO TOTAL DE FUNCIONÁRIOS FEDERAIS (NO CASO ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS), DE 1,095 MILHÃO EM 2002 (493 MIL ATIVOS, 382 MIL INATIVOS E 220 MIL PENSIONISTAS) PARA 1,235 MILHÃO EM 2010 (606 MIL ATIVOS, 376 MIL INATIVOS E 253 MIL PENSIONISTAS), ATINGINDO 1,312 MILHÃO EM 2017 (RESPECTIVAMENTE 655 MIL, 413 MIL E 245 MIL). A RAZÃO, CONTUDO, ENTRE INATIVOS/PENSIONISTAS E FUNCIONÁRIOS NA ATIVA RECUOU DE 1,21 EM 2003 PARA 1,04 EM 2010 E 1,00 EM 2017. [HTTP://PAINEL.PPP.PLANEJAMENTO.GOV.BR/QVAJAXZFC/OPENDOC.HTM?DOCUMENT=PAINEL.PPP.QVW&HOST=QV5%4017-0112-B-1AS06](http://painel.ppp.planejamento.gov.br/QVAJAXZFC/OPENDOC.HTM?DOCUMENT=PAINEL.PPP.QVW&HOST=QV5%4017-0112-B-1AS06)

modesta: de 10,1% em 2010 para 12,3% em 2016.

A contrapartida da expansão mais forte deste dispêndio é a retração do investimento público e do uso de bens e serviços, ou seja, dos serviços públicos propriamente ditos. Entre 2010 e 2017 investimentos foram reduzidos de 2,7% para 1,2% do PIB (queda de 1,5% do PIB, da qual 1,4% por força da redução real do dispêndio), enquanto o uso de bens e serviços caiu de 5,6% para 5,1% do PIB (ou seja, 0,5% do PIB de queda, da qual 0,4% do PIB refletiu a redução real deste gasto). A percepção da menor provisão de serviços públicos, portanto, está ancorada nas estatísticas fiscais.

6. Crescimento vs. gastos

Embora a seção acima sugira que o crescimento real dos gastos desempenhou o papel dominante na expansão das despesas medidas como proporção do PIB, é forçoso reconhecer que o mau desempenho do crescimento também colaborou, em particular em 2015 e 2016 (quando o PIB encolheu), para a expansão do dispêndio em relação ao produto.

À luz disto, cabe perguntar qual seria a taxa de crescimento que estabilizaria o gasto como proporção do PIB. Para tanto, basta impor a condição $Dx_{t,j} = 0$ na equação usada para decompor a variação do gasto. Neste caso a taxa de crescimento (acumulada entre o período (t-j) e t) seria dada por:

$$\frac{g}{1+g} = \frac{\Delta X_{t-j}}{Y_t} / x_{t-j}$$

Note-se que se trata de uma resposta puramente contábil, isto é, presume-se que, mesmo com uma taxa de crescimento distinta da observada (no caso, *maior* do que a observada), o comportamento das demais variáveis, inclusive o crescimento real do gasto, permaneceria constante, o que está, em geral, longe de ser o caso, conforme ressal-

tado abaixo.

Feita esta importante ressalva, a tabela a seguir revela, por linha de despesa, qual o crescimento anual médio (entre 2010 e 2017) do PIB necessário para mantê-la estável no mesmo nível observado em 2010.

Tabela 4: Taxa média de crescimento requerida para estabilizar a despesa (%aa)

	2010-2017
1. Remuneração de empregados	2,2
Governo central	0,6
Governo estadual	2,5
Governo municipal	3,9
2. Uso de bens e serviços	-0,9
Governo central	-0,3
Governo estadual	-1,8
Governo municipal	-0,5
3. Juros	3,2
4. Subsídios	63,5
5. Transferências e doações	21,2
6. Benefícios sociais	5,6
Governo central	5,1
Governo estadual	7,8
Governo municipal	10,8
7. Outras despesas	0,0
Governo central	4,0
Governo estadual	-3,3
Governo municipal	4,1
8. Investimento em ativos não financeiros	-5,9
Governo central	-5,4
Governo estadual	-6,0
Governo municipal	-6,4
DESPESA TOTAL	2,2
DESPESA PRIMÁRIA	1,9
Governo central	3,0
Governo estadual	0,8
Governo municipal	1,0

Fonte: autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (DGG) e IBGE

Obviamente a taxa de crescimento requerida para estabilizar cada linha de despesa é distinta e, em alguns casos, até negativa (para as despesas que caíram em relação ao PIB, como o *uso de bens e serviços e investimento em ativos não financeiros*). Em particular a taxa necessária para estabilizar os benefícios sociais chega próxima a 5,5% ao ano.

No conjunto da obra, porém, o requerimento não parece exagerado: uma taxa média de crescimento de 2,2% ao ano no período teria estabilizado a despesa total, enquanto as despesas primárias teriam se mantido estáveis com crescimento anual de 1,9% (o crescimento observado de 2010 a 2017 foi apenas 0,4% ao ano).

Isto dito, reforçamos que não se deve saltar à conclusão que crescimento mais alto teria mantido as despesas (medidas como proporção do PIB) sob controle. Note-se, por exemplo, que de 2010 a 2014 o crescimento médio atingiu 2,3% ao ano e, no entanto, as despesas primárias subiram no período de 35,1% do PIB para 36,9% do PIB, dado que o crescimento real das despesas naquele momento foi mais elevado.

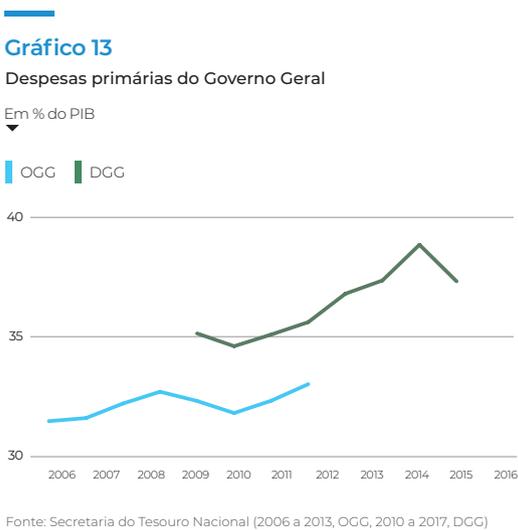
Deve ficar claro que o ritmo de expansão real do gasto não é independente do crescimento: a expansão da arrecadação, por si, já gera aumento das despesas vinculadas ao desempenho de determinados impostos, sem contar os incentivos ao gasto que resultam de maiores receitas tributárias. Da mesma maneira, o comportamento da arrecadação nos últimos anos também contribuiu para a menor expansão do gasto.

Ademais, no caso específico das despesas com benefícios sociais, cabe lembrar que a regra de reajuste do salário mínimo, que baliza parte das pensões e aposentadorias do INSS, assim como as despesas com o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), reflete o crescimento do PIB per capita, representando um canal adicional por onde o crescimento mais acelerado também implica elevação dos gastos.

De qualquer forma, este exercício permite concluir que taxas modestas de crescimento podem ajudar a estabilizar os gastos em relação ao PIB, desde que haja controle da expansão real destes últimos. Em muitos casos, porém, isto requer reduzir o grau de vinculação das despesas às receitas.

7. Discrepâncias entre as séries OGG e DGG¹⁶

Os gráficos 13 e 14 resumem o comportamento das séries de despesas primárias do governo geral medidos como proporção do PIB e a preços constantes de 2017

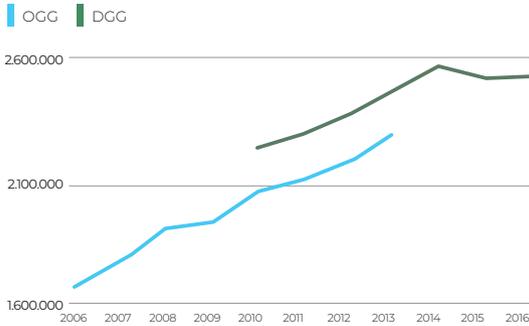


¹⁶ DEVO A EXPLICAÇÃO DAS DIFERENÇAS ENTRE AS SÉRIES À EQUIPE DO TESOURE NACIONAL, EM PARTICULAR A FELIPE PALMEIRA BARDELLA. ERROS E IMPRECIÇÕES AQUI, TODAVIA, SE HOUVER, SÃO DE MINHA RESPONSABILIDADE.

Gráfico 14

Despesas primárias do Governo Geral

Em R\$ const 2017



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2006 a 2009, OGG, 2010 a 2017, DGG)

As razões das discrepâncias são várias. Para começar, no caso do OGG as despesas são calculadas em regime de caixa (exceto o pagamento de juros, estimado pelo BC), enquanto no DGG utiliza-se o critério de competência.

Gráfico 15

Principais diferenças (GG)

Em % PIB



Outras despesas Benefícios sociais Remuneração de empregados
Uso de bens & serviços

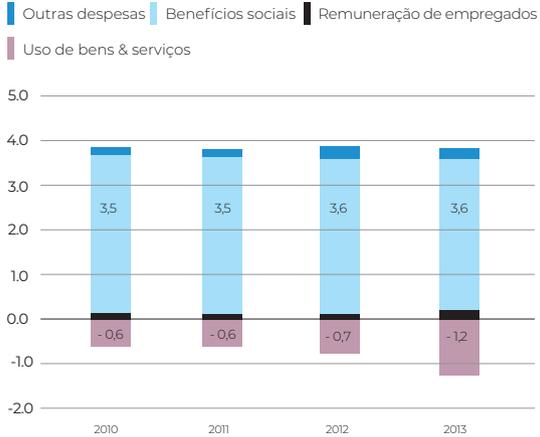


Fonte: Autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (OGG e DGG) e IBGE

Gráfico 16

Principais diferenças (GF)

Em % PIB



Fonte: Autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (OGG e DGG) e IBGE

A maior parcela da discrepância está localizada nas contas de benefícios sociais: no período de sobreposição estas despesas atingiram 10,2% do PIB segundo o OGG e 13,8% do PIB de acordo com o DGG. Esta diferença se concentra nas contas federais: 11,5% do PIB (DGG) contra 8,0% do PIB (OGG), ou seja, praticamente toda a diferença¹⁷, equivalente a R\$ 237 bilhões/ano (ou 3,6% do PIB).

Ocorre que o DGG inclui, como notado, o governo central extraorçamentário, ausente do OGG, a saber, o FGTS e o PIS-PASEP. No período de sobreposição das séries, as despesas extraorçamentárias atingiram valor próximo a 1,8% do PIB, concentradas na conta de benefícios sociais (os pagamentos feitos pelos fundos acima), equivalentes em média a 1,4% do PIB. Assim, cerca de metade da diferença no caso dos gastos do governo central se deve à inclusão das despesas extraorçamentárias, principalmente o pagamento dos fundos.

Já os gastos com o RPPS federal estão classificados no OGG como parte da remuneração dos empregados (do governo central), enquanto no DGG foram, como vimos, reclassificados para a conta de benefícios sociais.

Ainda nas despesas primárias, há também uma diferença significativa referente aos gastos com o uso de bens e serviços, que fica em média 0,8% do PIB (R\$ 55 bilhões/ano) menor na série DGG relativamente à série OGG, também neste caso concentrada nas contas do governo central (são praticamente nulas no que se refere aos governos locais).

A razão da discrepância é metodológica: a conta de uso de bens e serviços no OGG era calculada por residuo depois de estimada a despesa total e as demais rubricas. O DGG, em contraste, extrai a informação da base de dados do SIAFI.

Por fim, as despesas com pagamento de juros de acordo com o DGG foram, em média, 1,4% do PIB (R\$ 92 bilhões/ano) maiores do que as

17 NO CASO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS A DISCREPÂNCIA MÉDIA ATINGIU R\$ 208 MILHÕES/ANO, NO QUE TANGE A GOVERNOS ESTADUAIS FOI UMA ORDEM DE MAGNITUDE MAIOR, R\$ 8,3 BILHÕES/ANO, MAS, MESMO NESTE CASO, EQUIVALENTES A 0,1% DO PIB EM MÉDIA.

estimadas na série OGG. Note-se que o pagamento de juros líquidos é igual em ambas as séries, usando os números produzidos pelo Banco Central. O que mudou foi o cálculo de receitas e despesas com juros.

A revisão metodológica entre o OGG e o DGG envolve principalmente o tratamento de ganhos e perdas cambiais associados à parcela da dívida pública denominada em moeda estrangeira. No caso do OGG os resultados cambiais eram sempre classificados na linha de receitas: ganhos engordavam as receitas e perdas eram abatidas delas; segundo a metodologia atual, o DGG, ganhos cambiais são classificados entre as receitas e perdas entre as despesas. Isto explica em boa parte a conta mais elevada de juros pelo DGG.

Há, por fim, mudança entre nas séries no que se refere ao tratamento dos municípios. A coleta de dados, em ambos os casos, cobre aproximadamente 90% deles, mas, no caso do DGG usam-se técnicas estatísticas para extrapolar o resultado dos 10% ausentes, tratamento que não foi feito no caso do OGG.

Em suma, a discrepância é considerável e não permite a reconciliação das séries. A maior parte dela resulta de diferenças relativas aos benefícios sociais, dentre os quais, quase a metade se deve à inclusão das contas extraorçamentárias do governo central, englobando os pagamentos de FGTS e PIS-Pasep.

8. Comparação com os resultados de Orair e Gobetti

Em trabalho recente¹⁸, Orair e Gobetti (O&G) estimam as despesas primárias do governo geral, buscando reconstruir uma série de despesas livre da “contabilidade criativa” que assolou as contas públicas, principalmente no caso do governo central.

18 ORAIR, R.O. E GOBETTI, S.W. “RESULTADO PRIMÁRIO E CONTABILIDADE CRIATIVA: RECONSTRUINDO AS ESTATÍSTICAS FISCAIS ‘ACIMA DA LINHA’ DO GOVERNO GERAL”, TEXTO PARA DISCUSSÃO 2288, IPEA, ABRIL DE 2017.

Os resultados que obtiveram são apresentados na tabela 5 abaixo.

Tabela 5: Despesas primárias do governo geral - % PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Remuneração de empregados	9,3	9,2	9,3	9,8	9,5	9,5	9,6	10,0	10,3	10,8
Governo central	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,4	2,6	2,8
Governo estadual	3,9	3,8	3,8	4,0	3,9	3,9	4,0	4,1	4,1	4,2
Governo municipal	3,0	3,0	3,1	3,2	3,1	3,2	3,3	3,5	3,6	3,8
2. Uso de bens e serviços	5,5	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,3	5,1	5,4	5,0
Governo central	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
Governo estadual	1,8	1,6	1,7	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5
Governo municipal	2,7	2,7	2,8	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,7	2,6
3. Juros	n.d.									
4. Subsídios	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2
Governo central	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2
Governo estadual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Transferências e doações										
6. Benefícios sociais	12,4	12,0	12,6	12,6	12,3	12,0	12,4	12,6	13,2	13,7
Governo central	10,2	9,8	10,4	10,4	10,1	9,9	10,2	10,4	10,7	11,1
Governo estadual	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0	2,1
Governo municipal	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
7. Outras despesas	1,8	1,9	1,9	1,5	1,4	1,8	1,5	1,5	1,5	1,6
Governo central	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4
Governo estadual	0,9	0,9	1,1	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,6
Governo municipal	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,4	0,6
8. Investimento em ativos não-financeiros	2,0	1,7	2,1	2,3	2,7	2,1	2,1	2,1	2,5	1,7
Governo central	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,4
Governo estadual	0,8	0,5	0,7	0,9	1,0	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6
Governo municipal	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9	0,6	0,8	0,7
DESPESA TOTAL	n.d.									
DESPESA PRIMÁRIA	31,4	30,5	31,6	32,2	31,8	31,5	31,7	32,3	34,1	34,0
Governo central	14,8	14,5	14,7	15,4	15,2	15,0	14,9	15,6	16,7	16,8
Governo estadual	9,3	8,6	9,1	9,2	9,1	8,7	8,9	9,0	9,4	9,0
Governo municipal	7,3	7,4	7,8	7,6	7,5	7,8	7,9	7,7	8,0	8,2

FONTE: ORAIR E GOBETTI (2017)

Já a tabela 6 compara os resultados acima àqueles provenientes das estimativas do próprio Tesouro Nacional (séries OGG e DGG), revelando diferenças consideráveis, notadamente no período 2010-2015, isto é, na comparação com a série DGG.

Tabela 6: Diferença com relação ao OGG e DGG – % PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Remuneração de empregados	2,2	2,5	2,7	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,1
Governo central	2,0	1,9	1,8	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1,2
Governo estadual	0,1	0,5	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,7
Governo municipal	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
2. Uso de bens e serviços	0,8	1,0	0,8	0,8	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,4
Governo central	0,8	0,9	0,7	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3
Governo estadual	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Governo municipal	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Juros										
4. Subsídios	-0,1	0,0	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8
Governo central	-0,1	0,0	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8
Governo estadual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Transferências e doações	0,0	0,1	0,0							
6. Benefícios sociais	-2,2	-1,8	-2,8	-2,3	1,4	1,6	1,5	1,6	1,6	1,9
Governo central	-2,2	-1,8	-2,8	-2,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7
Governo estadual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Governo municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
7. Outras despesas	-0,9	-1,1	-0,6	-0,7	-0,4	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Governo central	-0,3	-0,5	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1
Governo estadual	-0,4	-0,4	-0,6	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,1
Governo municipal	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	0,0	-0,1
8. Investimento em ativos não-financeiros	0,2	0,4	0,6	0,4	0,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0
Governo central	0,3	0,4	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo estadual	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
DESPESA TOTAL										
DESPESA PRIMÁRIA	0,1	1,1	0,6	0,5	3,3	3,2	3,4	3,4	2,8	3,4
Governo central	0,5	0,9	0,3	0,2	2,7	2,8	2,9	2,6	2,2	2,4
Governo estadual	-0,5	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,7	0,5	0,8
Governo municipal	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2	0,2

FONTE: AUTOR A PARTIR DE DADOS DE ORAIR E COBETTI (2017) E TESOURO NACIONAL (OGG E DGG)

Embora no período 2006-2009 as diferenças sejam modestas em termos do conjunto das despesas primárias, a composição dos gastos é bastante distinta: como regra as despesas com remuneração de empregados estimadas pelo Tesouro Nacional supera as estimadas por O&G em 2,5% do PIB em média, enquanto as despesas com benefícios sociais (do governo central) são, média, 2,3% do PIB superiores àquelas estimadas pelo Tesouro Nacional.

Já no intervalo 2010-2015, as despesas primárias na série DGG superam as estimadas por O&G pelo equivalente a 3,3% do PIB em média. Não apenas persiste a diferença relativa à remuneração de empregados, mas os gastos com benefícios sociais são agora subestimados por O&G na comparação com o DGG, que, é bom lembrar, também inclui os gastos extraorçamentários do governo central.

Isto dito, as estimativas de O&G apontam para a expansão das despesas primárias no período, da ordem de 2,2% do PIB, em função do aumento da remuneração de empregados e benefícios sociais, principalmente. Embora a direção da mudança seja a mesma, notamos que, no intervalo 2010-2015, a série DGG aponta para aumento ainda maior das despesas primárias (3,7% do PIB), impulsionadas em maior grau pelo aumento dos gastos com benefícios sociais (3,3% do PIB), seguido pela remuneração de empregados (+1,0% do PIB).

9. O gasto com os juros reais

A equação básica da dinâmica de dívida define a variação da dívida pública como o resultado da taxa nominal de juros, i , incidente sobre a dívida do período anterior, D_{t-1} , deduzido o superávit primário corrente, H_t , ou seja:

$$D_t - D_{t-1} = iD_{t-1} - H_t$$

Dividindo os dois lados pelo PIB nominal corrente (o produto de preços, P_t , e o PIB real, Y_t) e denotando as variáveis medidas como proporção do PIB nominal por letras minúsculas chegamos a:

$$D_t - D_{t-1} = iD_{t-1} - H_t$$

Definindo a taxa real de juros, r , como a diferença (geométrica) entre a taxa nominal e a inflação, p , podemos reescrever a expressão acima como:

$$d_t = \frac{1+i}{(1+\pi)(1+g)} d_{t-1} - h_t$$

Posto de outra forma, a evolução da relação dívida-PIB ao longo do tempo depende da diferença entre a taxa *real* de juros e a taxa de crescimento real do PIB, g , deduzido o superávit primário (ou acrescentado o déficit primário).

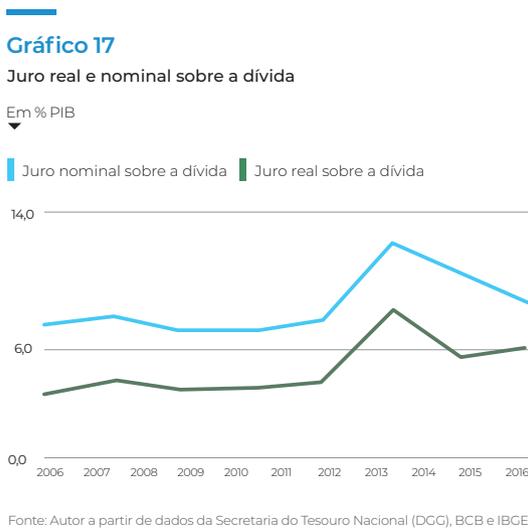
No entanto, nas despesas do governo geral, como divulgadas acima, temos a informação sobre o juro nominal incidente sobre a dívida; portanto, para obtermos o juro real temos que deduzir o efeito da corrosão inflacionária do valor da dívida.

Como notado, nossa medida de inflação é o deflator (anual) do PIB, que permite, entre outras coisas, uma comparação mais precisa das despesas medidas a preços constantes e o próprio PIB (também medido a preços constantes).

Todavia, esta definição de inflação é um tanto distinta daquela a que estamos acostumados. Normalmente, quando nos referimos à inflação de um dado período, no caso um ano, comparamos o nível de preços do final do período ao nível de preços registrado no final do período anterior (ou seja, dezembro contra dezembro do ano anterior, quando tratamos da inflação anual).

O deflator do PIB, porém, representa a média dos preços do perí-

odo, comparada à média dos preços do período anterior. Para manter a consistência da medida, portanto, estimamos o efeito da corrosão inflacionária sobre a média anual da dívida¹⁹, não sobre seu valor no último dia do ano. Os resultados aparecem nos gráficos abaixo, como proporção do PIB e medidos a preços de 2017.

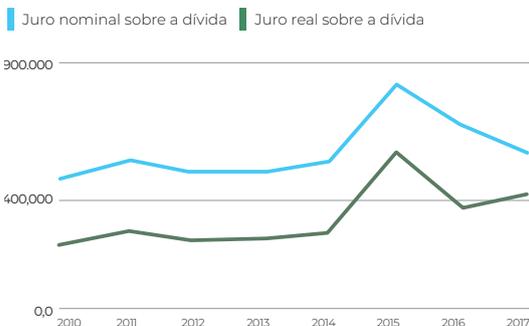


19 A MEDIDA DA DÍVIDA NO CASO É A DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL, CALCULADA PELO BCB DE ACORDO COM A METODOLOGIA UTILIZADA A PARTIR DE 2008. [HTTP://WWW.BCB.GOV.BR/HTMS/INFECCON/SERIEHISTDLSBRUTA2008.ASP](http://www.bcb.gov.br/htms/infeccon/SERIEHISTDLSBRUTA2008.ASP) CASO UTILIZÁSSEMOS A MÉDIA DE FINAL DE PERÍODO A ESTIMATIVA DA CORROSÃO INFLACIONÁRIA SERIA TÍPICAMENTE MAIOR, PORQUE A DÍVIDA TEM TRAJETÓRIA CRESCENTE, OU SEJA, O FINAL DE PERÍODO É SUPERIOR À MÉDIA.

Gráfico 18

Juro real e nominal sobre a dívida

Preço de 2017



Fonte: Autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (DCG), BCB e IBGE

Assim, enquanto o gasto com juros nominais tinha se mantido ao redor de 7,5% do PIB (em torno de R\$ 511 bilhões/ano) entre 2010 e 2014 e saltado para 12% do PIB em 2015, nossas estimativas de juros reais apontam para uma carga ainda elevada, mas menor.

Entre 2010 e 2014 o peso dos juros reais sobre a dívida oscilou próximo a 4% do PIB (R\$ 315 bilhões/ano), subindo para 8,6% do PIB em 2015 e atingindo 6,4% do PIB em 2017.

Definindo a despesa operacional como a soma da despesa primária e do juro real incidente sobre a dívida pública, estimamos, portanto, que esta tenha atingido cerca de 45% do PIB em 2016 e 2017, abaixo do pico de 45% registrado em 2015, mas bastante superior ao observado de 2010 a 2014 (na casa de 39% do PIB).

Tabela 7: Despesas operacionais e primárias

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DESPESA OPERACIONAL – R\$ milhões de 2017	2.452	2.574	2.618	2.742	2.867	3.096	2.898	2.942
DESPESA PRIMÁRIA – R\$ milhões de 2017	2.235	2.293	2.368	2.476	2.575	2.517	2.524	2.525
JURO REAL – R\$ milhões de 2018	217	281	250	266	292	579	374	417
DESPESA OPERACIONAL – % PIB	38,6	38,9	38,9	39,5	41,1	46,0	44,6	44,8
DESPESA PRIMÁRIA – % PIB	35,1	34,7	35,1	35,7	36,9	37,4	38,9	38,5
JURO REAL – % PIB	3,4	4,3	3,7	3,8	4,2	8,6	5,8	6,4

FONTE: AUTOR A PARTIR DE DADOS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (DGG), BCB E IBGE

Medidas a preços constantes de 2017, o total das despesas operacionais se encontra ao redor de R\$ 2,9 trilhões, depois de atingir um pico próximo a R\$ 3,1 trilhões em 2015.

Note-se, por fim, que as despesas com juros reais, que oscilaram ao redor de 10% das despesas operacionais entre 2010 e 2014, representaram pouco mais de 14% destas em 2017. Apesar da forte queda da taxa Selic, a inflação (medida pelo deflator) atingiu 3,8% em 2017, cerca da metade da inflação observada nos anos anteriores.

10. Conclusões

O gasto público no país, mesmo deixando de fora as empresas estatais, atingiu quase 50% do PIB em 2015 e 2016, registrando modesta queda para 47% do PIB em 2017. Estes valores se comparam a gastos ao redor de 42% do PIB no início da década, conclusão que não se altera muito caso consideremos apenas a parcela do gasto com juros que supera a inflação: neste caso o gasto operacional se encontra na casa de 45% do PIB, comparado a valores ao redor de 39% do PIB no período 2010-2014.

Em particular, a despesa primária, próxima a 35% do PIB no começo da década, tem se mantido acima de 38% do PIB em 2016 e 2017. Em

que pese o crescimento negativo do PIB no período 2015-2017, a verdade é que a expansão da despesa primária tipicamente superou por larga margem a inflação, principalmente no intervalo de 2010 a 2014, mantendo, aliás, tendência que se verificava ao menos desde 2006.

As pressões sobre o gasto público vêm principalmente de duas fontes. Do lado do governo central, a expansão dos benefícios sociais, ligados primordialmente à previdência, seja o RGPS, seja o RPPS federal. Do aumento de R\$ 285 bilhões nas despesas com benefícios sociais observado entre 2010 e 2017, o governo central respondeu por nada menos do que R\$ 222 bilhões, 78% da variação observada, seguido de longe pelos governos estaduais (R\$ 49 bilhões, ou 17% do aumento).

Já no que diz respeito aos governos locais, a expansão mais vigorosa se verificou na remuneração de empregados: R\$ 46 bilhões no caso dos estados e R\$ 54 bilhões no que tange aos municípios. Somados aos aumentos de benefícios sociais pagos pelos entes subnacionais (que tipicamente se referem ao pagamento de aposentadorias e pensões), chegamos a um crescimento de R\$ 162 bilhões no período, valor equivalente a 2,2% do PIB.

Entre a remuneração de empregados e o pagamento de seus benefícios sociais, estados e municípios gastaram R\$ 801 bilhões em 2017, ou seja, 12,2% do PIB. Em 2016, o último ano para o qual dispomos de dados detalhados, o governo geral gastou algo como 17,8% do PIB, 46% do gasto primário naquele ano, com funcionários ativos, inativos e seus pensionistas.

Apesar da expansão do gasto total, o investimento tem caído, atingindo apenas 1,2% do PIB em 2017, contra 2,7% do PIB em 2010. Da mesma forma, o uso com bens e serviços, que refletem os serviços prestados pelo governo geral, vem em queda.

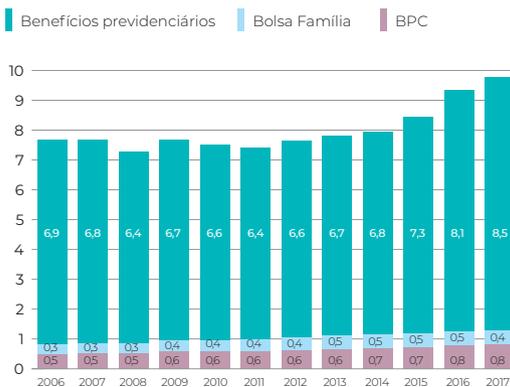
Ambos os desenvolvimentos sublinham o paradoxo: embora o gasto cresça, não há tradução disto para a provisão de serviços públicos, à parte o gasto com benefícios sociais, seja em seguridade (os benefícios

previdenciários do INSS), seja sob a forma de assistência social, como o Bolsa Família e o BPC. Os gráficos abaixo, obtidos a partir de dados calculados pela Instituição Fiscal Independente, revelam o comportamento destas despesas, que vieram de R\$ 407 bilhões (7,7% do PIB) em 2006 para R\$ 640 bilhões (9,8% do PIB) em 2017.

Gráfico 19

Benefícios sociais

% PIB

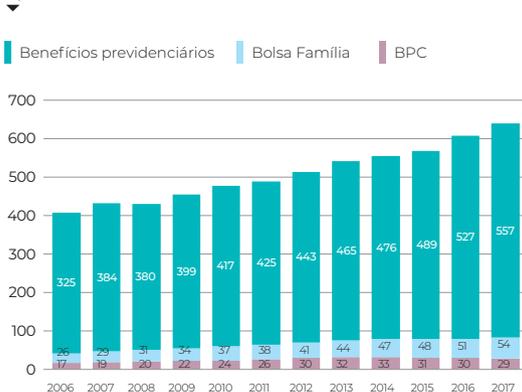


Fonte: Autor com dados do IFI (<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/conjuntura-e-margem-fiscal/view>)

Gráfico 20

Benefícios sociais

R\$ bilhões de 2017



Fonte: Autor com dados do IFI
 (<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/conjuntura-e-margem-fiscal/view>)

Paul Krugman certa vez descreveu o governo americano no pós-guerra como uma gigantesca empresa de seguros com um exército²⁰. Se trocássemos o exército norte-americano pelo funcionalismo brasileiro isto nos daria uma descrição razoável do nosso governo geral: benefícios sociais, por um lado, e pagamento a funcionários pelo outro; todo o resto tem, encolhido para fazer caber o estado de bem-estar social e as despesas com pessoal dentro do PIB de um país emergente.

Os dados aqui descritos sugerem uma dinâmica complicada da evolução do gasto público em todas as esferas de governo: não apenas

20 [HTTPS://KRUGMAN.BLOGS.NYTIMES.COM/2011/04/27/AN-INSURANCE-COMPANY-WITH-AN-ARMY/](https://krugman.blogs.nytimes.com/2011/04/27/an-insurance-company-with-an-army/) NA VERDADE, A FRASE ORIGINAL SE DEVE A PETER FISHER, SUBSECRETÁRIO DO TESOUREIRO AMERICANO. THINK OF THE FEDERAL GOVERNMENT AS A GIGANTIC INSURANCE COMPANY (WITH A SIDELINE BUSINESS IN NATIONAL DEFENSE AND HOMELAND SECURITY), WHICH DOES ITS ACCOUNTING ON A CASH BASIS, ONLY COUNTING PREMIUMS AND PAYOUTS AS THEY GO IN AND OUT THE DOOR. AN INSURANCE COMPANY WITH CASH ACCOUNTING... IS AN ACCIDENT WAITING TO HAPPEN". [HTTPS://EN.WIKIQUOTE.ORG/WIKI/PETER_R._FISHER](https://en.wikiquote.org/wiki/Peter_R._Fisher)

uma trajetória crescente, mas também enrijecimento da estrutura de gasto, com parcelas cada vez maiores consumidas por itens que não podem ser ajustados no curto prazo (um ano ou dois), nem mesmo no médio prazo (num horizonte de, digamos, até cinco ou seis anos).

O esforço de controle do gasto fica, assim, limitado ao investimento e à provisão de serviços à população, estratégia que não pode ser sustentada indefinidamente e que, para falar a verdade, já parece estar no limite de sobrevivência.

Assim, sem reformas das regras vigentes, a trajetória do gasto público deverá retomar o rumo ascendente, apesar do teto para o gasto federal, e num contexto em que a estabilização (e posterior reversão) da relação dívida-PIB requer um ajuste fiscal estimado da ordem de 4% a 5% do PIB²¹.

Na verdade, em que pese uma possível intenção no sentido de criar uma socialdemocracia brasileira, a análise feita acima aponta para claras limitações: fração considerável dos recursos do governo geral é direcionada ao funcionalismo público, que compreende, em sua maioria, a parcela mais rica da população²². A contrapartida disto se manifesta em serviços públicos de baixa qualidade e pouco investimento, quase a antítese da socialdemocracia.

Esperamos que os dados aqui descritos levem a um entendimento mais claro deste problema, fundamental para que o país escolha o rumo que deseja tomar.

21 A ESTE RESPEITO VER O RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL DA IFI (FEVEREIRO DE 2018) [HTTP://WWW2.SENADO.LEG.BR/BDSF/ BITSTREAM/HANDLE/ID/538087/RAFI3_FEV2018_PT03.PDF](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538087/RAFI3_FEV2018_PT03.PDF)

22 [HTTPS://EXAME.ABRIL.COM.BR/ECONOMIA/DYOGO-SERVIDORES-PUBLICOS-ESTAO-ENTRE-OS-4-MAIS-RICOS/](https://exame.abril.com.br/economia/dyogo-servidores-publicos-estao-entre-os-4-mais-ricos/)

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA JOVEM QUE FICOU VELHA¹

Ana Carla Abrão Costa

Jario Saddi

1 AGRADECEMOS A GABRIELA LEAL, TATIANA ALEIXO, MARINA CONTIDO E MARCELO CEZARINI PELO TRABALHO DE PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS. OS COMENTÁRIOS DE AMAURY BIER E AFFONSO PASTORE CONTRIBUÍRAM PARA A VERSÃO FINAL. ERROS SÃO, NATURALMENTE, DE NOSSA INTEIRA RESPONSABILIDADE.

1. Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 04 de maio de 2000, na esteira da renegociação de dívidas de Estados e municípios pela União, teve como motivação principal o aperfeiçoamento da gestão fiscal do país nos três níveis da federação. A LRF buscou fortalecer conceitos de planejamento público, a transparência nas ações dos gestores públicos, além do equilíbrio das contas públicas por meio do cumprimento de metas fiscais e obediência aos limites impostos. Ao longo de seus capítulos, a LRF define diretrizes de execução fiscal e delimita competências e responsabilidades dos agentes públicos.

O objetivo, portanto, era o de fomentar uma gestão fiscal responsável, garantindo o equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Além disso, evitar um novo colapso fiscal, em particular dos entes subnacionais, era um objetivo adicional, traduzido na limitação e controle da capacidade de endividamento de Estados e municípios e garantindo que o comprometimento das receitas com despesas obrigatórias, notadamente as de pessoal, não consumisse a totalidade dos recursos próprios. Os limites de gastos correntes deveriam garantir, além da sustentabilidade fiscal, que houvesse recursos disponíveis para financiar investimentos e o custeio da máquina e, conseqüentemente, a provisão de serviços públicos com qualidade.

Mas a realidade evoluiu de forma distinta ao longo desses 18 anos. Embora extremamente eficaz ao longo dos 10 primeiros anos de vigência, observa-se um crescente esvaziamento da LRF. Esse processo vem contribuindo de forma relevante para os graves desequilíbrios fiscais observados nos entes subnacionais. A flexibilização dos critérios de endividamento e, de forma mais acentuada, a desatualização do conceito original de gastos de pessoal vêm mascarando a real situação de desequilíbrio fiscal dos entes federados. Isso vem sendo possível graças a interpretações específicas por parte dos Tribunais de conta no que tange à despesa de pessoal e também com a exclusão de gastos

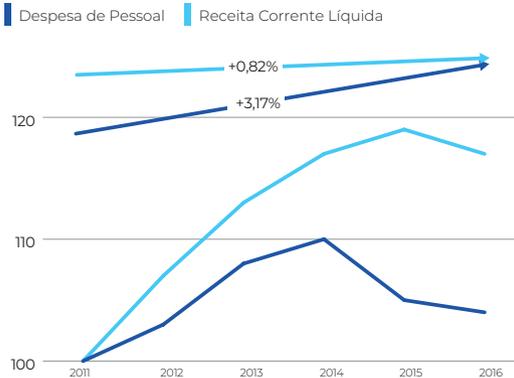
de pessoal dos cálculos de comprometimento. Perda de transparência e dificuldades em padronizar os números contribuem adicionalmente para turvar a gravidade da atual crise.

O primeiro sinal claro de descontrole vem do descasamento entre o crescimento das despesas de pessoal em relação ao das receitas. As despesas de pessoal da União e dos entes federados cresceram em média acima de 50% em termos reais ao longo dos últimos 10 anos² e de forma descolada do crescimento das receitas, cujo crescimento se limitou a 42% no mesmo período. Se olharmos o período mais curto, dos últimos 5 anos, a disparidade é muito maior. Enquanto a despesa cresceu quase 17% em termos reais, a receita variou pouco mais de 4%.

Gráfico 1

Crescimento real da RCL e das despesas de pessoal dos Estados de 2011 a 2016

Em % de evolução considerando correção IPCA



2 A MÉDIA DE CRESCIMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS FOI DE 57% ENTRE 2006 E 2016

Essa trajetória é consequência do aumento no número de servidores e empregados públicos, mas também da criação de despesas de pessoal que passam ao largo do conceito vigente na LRF; de interpretações específicas do conceito de despesas de pessoal visando não impactar os limites de comprometimento formal e pela interpretação judicial dos dispositivos da LRF frente a outras leis vigentes, em particular a própria Constituição Federal.

Com base na (i) análise dos dados dos 27 Estados da federação coletados nos sistemas SISTN e Siconfi e (ii) no levantamento de decisões judiciais de Tribunais Superiores, identificamos evidências de perda de eficácia da LRF no que se refere ao controle da trajetória de crescimento dos gastos de pessoal. Na prática, essa deterioração do controle imposto pela LRF gerou o desrespeito aos limites impostos de comprometimento das receitas com despesas de pessoal e uma trajetória de crescimento dos gastos insustentável que responde pelo desequilíbrio fiscal da maioria dos entes subnacionais.

Os dados mostram que a trajetória de gastos não só confirma a perda de eficácia da lei em limitar o comprometimento das receitas com despesas de pessoal, como permite prever o colapso dos Estados caso a trajetória observada nos últimos anos se mantenha. Da mesma forma, o levantamento das decisões judiciais indica que o Poder Judiciário contribui com o esvaziamento da lei, com a maioria das decisões apresentando fundamentos que flexibilizam ou impõem obstáculos à aplicação de dispositivos da LRF que visam a garantir o equilíbrio fiscal.

Esse contexto explica em grande medida números como os da União, que em 2017 apresentou um comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal de 41,8%. Esse é o maior percentual desde a vigência da LRF, refletindo uma progressão acelerada dos gastos dado que em 2012 essas despesas – que incorporam os gastos com funcionários ativos e inativos e pensionistas – não atingiam 30% da RCL. De forma mais acentuada, é graças a esse esvaziamento

da LRF que situações como as do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e Minas Gerais puderam ocorrer sem que sinais de deterioração fossem conhecidos – ou que os instrumentos de correção fossem acionados anteriormente ao colapso. Hoje não são poucos os Estados que traçam essa mesma trajetória e caminham para uma situação similar aos casos já conhecidos.

Identificamos, assim, que a matéria das despesas com pessoal é um dos principais, e talvez o principal, núcleo de distorções da LRF que permitiu o desequilíbrio dos orçamentos estaduais. Em verdade, embora o controle de gastos com pessoal seja uma preocupação constitucional prevista no art. 169 da Carta Magna,³ na prática, os números mostram a perda de controle, seja pelo crescimento exponencial nas despesas com inativos (em particular o déficit das previdências dos regimes próprios), seja pela trajetória da folha de servidores ativos, em particular nos Estados em que a média etária da máquina pública é mais baixa.

É premente, portanto, uma revisão da LRF no que tange aos conceitos de despesa de pessoal. Essa atualização permitirá a padronização dos números, a redução das incertezas jurídicas relacionadas à sua interpretação e principalmente permitirá que se tenha clareza da gravidade da situação fiscal dos entes subnacionais. Só a partir desse reconhecimento – e da consequente correção de rota – é que se poderá reverter o processo de deterioração fiscal que compromete os entes federativos e seus impactos negativos sobre a provisão de serviços públicos básicos e os volumes de investimento público.

Além desta introdução, este trabalho apresenta uma primeira seção que resgata o processo de elaboração e tramitação da LRF no final dos anos 90 e os conceitos e limites que vingaram para as despesas com pessoal. Esse resgate contribui para o entendimento do cenário atual,

3 ART. 169 A DESPESA COM PESSOAL ATIVO E INATIVO DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS NÃO PODERÁ EXCEDER OS LIMITES ESTABELECIDOS EM LEI COMPLEMENTAR. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

e para os debates em torno da importância de alterações legislativas que corrijam os problemas atualmente identificados. Uma análise da evolução das despesas de pessoal é realizada na sequência, incluindo uma estimativa de evolução futura desses números. A seção 3 introduz uma análise da jurisprudência federal em torno da aplicação da LRF, a seção 4 apresenta uma agenda propositiva para que a LRF seja respeitada. A seção 5 conclui.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças dos entes subnacionais

2.1. AS ORIGENS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O texto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi enviado como projeto de Lei Complementar à Câmara dos Deputados em abril de 1999 e sofreu várias modificações até chegar ao seu formato final. A LRF surgiu como um código de finanças públicas em resposta a um comando do artigo 163 da Constituição Federal. Embora já constasse do texto original, a determinação para a sua regulamentação foi definida por meio da Emenda 19, aprovada em 1998 e que tratava da Reforma Administrativa. Ali determina-se que a lei complementar – que deverá regulamentar temas como finanças públicas, concessão de garantias por entes públicos, dívida pública, fiscalização financeira, entre outros – seria apresentada pelo Poder Executivo em até 180 dias após a promulgação da Emenda.

A lei nasceu por meio de um anteprojeto baseado em dispositivos presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na experiência de outros países. Foi apresentado e discutido em audiência pública entre dezembro de 1998 e março de 1999. Já ali a matéria de gastos com pessoal se destacava. Houve sugestão específica por parte dos secretários municipais e estaduais de finanças para que a lei pudesse regular os gastos com pessoal não só por nível de governo, mas por esferas de Poder, tendo em vista a dificuldade de racionalização da trajetória de crescimento, particularmente pelos poderes autônomos. O texto final se beneficiou dessas discussões e acabou por definir os limites de gastos com pessoal por poder, o que não existia na Lei Camata – primeira iniciativa de limitar as despesas de pessoal – e nem no anteprojeto originalmente apresentado.

O projeto de lei foi então apresentado na Câmara dos Deputados e aprovado em dezembro de 1999 pelos membros da Comissão. Uma

mudança relevante introduzida nessa etapa foi em relação à referência para fixação de limites de comprometimento de receita, que passou de receita tributária disponível para receita corrente líquida, um conceito mais abrangente.

Além dessa mudança, o texto também sofreu alterações quanto às regras para controle de precatórios; deu mais atenção à administração das receitas antes focada no controle de despesas; amenizou o período de congelamento de despesas dos poderes Legislativos e Judiciário; inseriu limite para despesas com juros; deu liberdade para o Poder Executivo Federal encaminhar proposta de limites de endividamento para o Senado e ao Congresso; vetou o financiamento de dívidas de Estados e Municípios pela União; e manteve limitações de gasto em final de mandato.

No início de 2000, o projeto retorna ao plenário da Câmara dos Deputados e vai à votação. Após um mês de discussões a redação final foi aprovada e encaminhada ao Senado Federal. A aprovação final se deu em 11 de abril, com quórum de emenda constitucional e em 4 de maio de 2000 a Lei Complementar 101/2000 foi sancionada pelo Presidente da República.

Um dos temas centrais da LRF, o controle do endividamento público, é tratado no no Art. 30, que estabeleceu um prazo de 90 dias para o que Presidente da República submetesse ao Senado uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios. No mesmo ano, o então presidente Fernando Henrique Cardoso enviou a proposta para o Senado, mas a Casa fixou os limites apenas da dívida de Estados e municípios, enquanto o limite para a dívida da União ficou parado por longo tempo na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em 2007 o Senador José Serra assumiu a relatoria do PRS nº 84/2007 que propunha 2,2 vezes a receita corrente líquida (RCL) para a dívida líquida da União e 4,4 vezes a RCL para a dívida bruta. O projeto não foi aprovado e a discussão quanto a limitar

também a dívida federal permanece.

O outro único item que também dependia de regulamentação era a criação do Conselho de Gestão Fiscal. O Poder Executivo encaminhou projeto de lei ainda em 2000, mas a matéria nunca foi apreciada, ficando a cargo do Tesouro Nacional algumas das atribuições que deveriam ser definidas no Conselho.

Pelo lado da receita, a LRF visa a garantir a previsibilidade e o planejamento das receitas futuras. Além de explicitadas as fontes e a necessidade de estimar a receita em leis orçamentárias como a LDO e a Lei do Orçamento Anual (LOA), deve-se verificar a posterior Execução Orçamentária. No tocante à receita pública, há destaque para a arrecadação, que deve ser revista em função de casos não deliberados como a frustração de receitas ou situações intencionais de renúncia de receita. Esta última, além de plenamente justificada, deve estar acompanhada de estudos que demonstrem o impacto no Orçamento do ente federativo e as consequências previstas nas leis orçamentárias.

Mas é no lado da despesa pública que a LRF coloca maior ênfase. O objetivo é claramente o de conter o aumento do gasto público que, mesmo em caráter extraordinário, deve ser precedido de estudos de impacto e indicação de origem dos recursos. Isto é, pela LRF, nenhuma despesa pode ser criada sem uma fonte clara de financiamento.

Ponto especial de atenção da LRF é a rubrica “Despesa com Pessoal”; definida como somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como:

- vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;
- subsídios;
- proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive
- adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;

- encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Além disso, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Caso as despesas totais com pessoal sobre receita corrente líquida ultrapassem os limites máximos fixados pela LRF (Tabela 1) – que são apurados a cada quadrimestre, os percentuais excedentes deverão ser eliminados nos dois quadrimestres subsequentes.

Para se reenquadrar nos limites dentro do prazo estabelecido, o ente deverá diminuir as despesas com cargos e funções comissionadas e exonerar servidores não estáveis. Se ainda assim tais medidas não forem suficientes, os servidores estáveis também deverão ser demitidos de acordo com a ordem de preferência definida na Lei.

Tabela 1: Limites percentuais da despesa total com pessoal de cada ente da Federação e esfera de poder com relação à receita corrente líquida

	união	ESTADOS	municípios
Consolidado	50,0%	60,0%	60,0%
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	
Ministério Público	0,6%	2,0%	

FONTE: ART. 18, §2º DA LRF

As sanções pelo descumprimento deste limite vão desde o impedimento de contratação, proibição de criação de novos cargos ou pagamento de horas extras para funcionários, até, em casos mais graves, a interrupção de recebimento de transferências intergovernamentais. Além das sanções vinculadas à LRF, os chefes do Executivo que não cumprirem os limites da lei respondem por crime de responsabilidade fiscal, conforme a Lei 1.079/50, correm o risco de perderem o mandato

e de se tornarem inelegíveis.

Embora os limites da despesa total para cada nível da federação e esfera de poder estejam claramente definidos e previstos, em matéria punitiva, ainda há espaço para o descumprimento desses limites, especialmente quando enfrentado no âmbito do Poder Judiciário.

No campo judicial os problemas não são menores. Os magistrados em geral aparentam ter preocupações com os limites estabelecidos pela LRF, mas entendem que eles não podem ser impedimento para o cumprimento de outras leis e direitos, princípios jurídicos maiores, em especial os direitos dos servidores públicos. Nesse contexto, pode haver certa flexibilização das punições e do cumprimento dos limites, contribuindo para o desequilíbrio fiscal, ainda que de forma fundamentada. As principais justificativas para essas posições têm base na interpretação do art. 19, §1º, IV, da LRF, que retira os valores provenientes de decisões judiciais da verificação dos limites de despesas com pessoal, ou mesmo em outros dispositivos de outros diplomas que garantem direitos diversos, como a irredutibilidade dos vencimentos de servidores públicos e a revisão geral anual, previstas no art. 37, XV e X da Constituição, respectivamente. ^{4 5}

O Judiciário reforça a LRF em algumas matérias, mas em outras ele não a respeita. Além disso, constatamos alguns argumentos contraditórios. Um exemplo do STF é uma Medida Cautelar em controle de constitucionalidade concentrado que impede que uma Lei Estadual do estado de Roraima gere efeitos enquanto a questão não seja julgada

4 ART. 19, § 1º NA VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS LIMITES DEFINIDOS NESTE ARTIGO, NÃO SERÃO COMPUTADAS AS DESPESAS: "DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL." (BRASIL, 2000).

5 ART. 37, XV - O SUBSÍDIO E OS VENCIMENTOS DOS OCUPANTES DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS SÃO IRREDUTÍVEIS, PESSALVADO O DISPOSTO NOS INCISOS XI E XIV DESTE ARTIGO E NOS ARTS. 39, § 4º, 150, II, 153, III, E 153, § 2º, I, E X - A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E O SUBSÍDIO DE QUE TRATA O § 4º DO ART. 39 SOMENTE PODERÃO SER FIXADOS OU ALTERADOS POR LEI ESPECÍFICA, OBSERVADA A INICIATIVA PRIVATIVA EM CADA CASO, ASSEGUADA REVISÃO GERAL ANUAL, SEMPRE NA MESMA DATA E SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICES. (BRASIL, 1988).

pelo STF.⁶ Essa Lei Estadual aumenta os limites de despesa de pessoal para o Legislativo estadual, à despeito da LRF. Nesse caso o STF entende que os limites de despesas com pessoal não podem ser alterados por leis estaduais. Contudo, em outras 11 decisões o STF decide que Estados e municípios podem extrapolar seus limites com despesa de pessoal em razão de leis estaduais que aumentam encargos com servidores, pois os limites da LRF não podem ser argumentos utilizados para o não cumprimento de direitos de servidores. O STJ segue a mesma linha argumentativa.⁷

O que se observa é que em grande parte da jurisprudência dos Tribunais Superiores há um descompasso entre a exigência do cumprimento dos limites com despesas de pessoal e as decisões que garantem o pagamento de valores específicos para grupos ou indivíduos. Alia-se a isso a falta de aplicação das punições da LRF, o que implica em uma alteração indireta e o enfraquecimento da observância desses limites.

A tendência é de decisões que reconhecem o equilíbrio fiscal como valor e direito, bem como a importância da LRF, mas que não utilizam o equilíbrio fiscal como fundamento para decidir, resultando na determinação de desembolsos que extrapolam os limites orçamentários. Por mais justificadas em princípios jurídicos diversos que possam ser tais decisões - fundamentadas no art. 19 da LRF e em outros diplomas que garantem outros direitos -, elas significam prejuízos ao planejamento e à saúde fiscal dos entes públicos. Não há controle ou previsibilidade sobre os valores ou sua periodicidade. Essas evidências reforçam a hipótese de enfraquecimento da LRF e evidenciam a necessidade de sua urgente revisão, visando ao resgate dos princípios de responsabilidade e saúde fiscal dos entes federados.

6 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5449

7 AS 11 DECISÕES ESTÃO DISPONÍVEIS PARA CONSULTA NO SITE DO STF E ESTÃO LISTADAS NAS NOTAS FINAIS DO ARTIGO

2.2. O COLAPSO DOS ENTES SUBNACIONAIS

Nossa atenção neste trabalho está voltada para as finanças dos 26 Estados brasileiros e para o Distrito Federal, especificamente no que tange aos impactos do crescimento das despesas com pessoal e o consequente aumento no comprometimento das receitas com gastos com a folha de ativos e o déficit das previdências estaduais. Entre 2011 e 2016, a imensa maioria dos Estados apresentou crescimento real das despesas com pessoal. A desaceleração ou até contração nos anos de 2015 e 2016 reflete a precariedade das contas públicas sub-nacionais e mostram, mais do que uma reversão, as consequências do descontrole dos anos anteriores.

Inicialmente restritos ao conceito de gastos de pessoal conforme descritos na LRF, analisamos a evolução dos gastos nos Estados. O crescimento médio real das despesas de pessoal no período analisado atinge 17%, com destaque para os números do Rio de Janeiro, Mato Grosso e Piauí, cujo crescimento real no período atinge 37%, 35% e 34% respectivamente. (Gráfico 02)

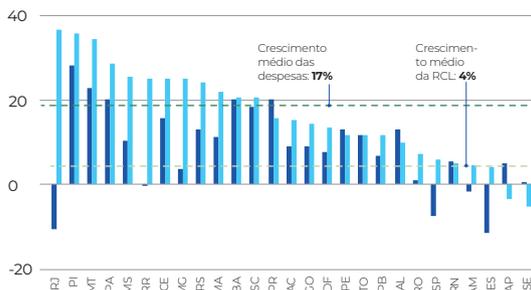
Como os limites da LRF são impostos sobre a despesa com pessoal em relação ao quanto esta compromete da receita corrente líquida, analisamos a dinâmica de crescimento também das receitas para o mesmo período. Os números mostram que a maioria dos Estados apresenta crescimento real das despesas que ultrapassa, com folga, a taxa de crescimento observada para a receita.

Gráfico 2

Crescimento real das despesas de pessoal e da RCL de 2011 a 2016

Em % de evolução considerando correção IPCA

■ Crescimento da RCL ■ Crescimento das Despesas com Pessoal



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>
 Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>

Esse descasamento tem impacto relevante nos orçamentos dos Estados, tendo em vista a representatividade das despesas de pessoal. Até por serem responsáveis pela provisão dos serviços básicos de educação, saúde e segurança, Estados e municípios são intensivos em mão de obra, que normalmente responde por mais da metade das suas despesas correntes. A depender da média etária da força de trabalho pública em cada ente – e a situação atuarial da sua previdência – esse percentual chega a atingir 70% do total de despesas. Dessa forma, o descasamento dessas trajetórias indica uma clara tendência de deterioração da saúde fiscal que emergiu de forma mais clara nos números de 2015, quando as receitas extraordinárias desapareceram e a crise

impactou fortemente as receitas ordinárias.⁸

Além disso, o descasamento das tendências e ritmo de crescimento das receitas e das despesas leva a uma constante elevação do comprometimento das receitas com despesas de pessoal, ameaçando os limites definidos pela LRF. É o que vem acontecendo na maioria dos Estados brasileiros, conforme mostram os números apurados pelo Tesouro Nacional com base nos relatórios de gestão fiscal publicados a cada quadrimestre pelos entes subnacionais.

A tendência e a gravidade do quadro não se alteram quando a análise do comprometimento das receitas com despesas com pessoal é feita por esfera de poder. O problema atinge todos os poderes, em particular o Judiciário, ponto relevante quando se considera as penalidades da LRF quando há descumprimento dos limites – que recai fundamentalmente sobre o chefe do executivo – e a própria dinâmica de interpretações da Lei que está, naturalmente, no Judiciário.

A consequência dessa evolução é uma situação em que os limites definidos pela LRF não só começam a ser atingidos pela grande maioria dos Estados como serão ultrapassados em breve por todos eles, a manter-se a atual tendência.

Considerando as informações divulgadas pelos Estados com base nos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme apresentado no gráfico 3, são 2 os Estados que em 2016 rompiam o limite máximo de 60% despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida. Outros 15 apresentam números elevados, atingindo o limite de alerta, de 90% do teto de comprometimento.

8 EM 2015 16,9 BILHÕES FORAM RESGATADOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS, ATRAVÉS DA LEI COMPLEMENTAR N°151 DE 2015, O QUE CORROBOROU PARA QUE OS ESTADOS CONSEQUISSSEM EQUILIBRAR AS CONTAS NAQUELE ANO. MINAS GERAIS, POR EXEMPLO, RESGATOU R\$ 4,9 BILHÕES E O RIO DE JANEIRO R\$ 6,9 BILHÕES. (FONTE: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS)

Gráfico 3

Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal e Poder- 2016

Em % da RCL



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>
 Fonte: <http://www.portalbrasil.net/ipca.html>

Mas esses números não demonstram com a devida clareza a real situação dos Estados com despesas de pessoal. Além da questão formal, ou seja, do descumprimento da LRF e das necessárias medidas de correção que impõem engessamento adicional na máquina, há que se levar em conta que o conceito por trás da limitação do comprometimento das receitas com gastos de pessoal é o de evitar o colapso dos serviços públicos e garantir que o financiamento de investimentos encontre espaço nos orçamentos e tesouros estaduais. A realidade mostra que há muito já estamos comprometendo esses conceitos, expondo o outro lado da moeda que é a crescente deterioração dos serviços públicos e a redução drástica dos volumes de investimento público por todo o Brasil.

2.3. CHAMANDO DESPESAS DE PESSOAL PELO NOME

Os gastos com pessoal já comprometem parcela significativa da

receita, deixando pouco espaço para a expansão dos gastos de investimento e mesmo a adequada disponibilidade de recursos para custeio e manutenção da máquina. Além disso, dada a perda de aderência do conceito de despesa de pessoal, um outro problema surge com a falta de transparência das finanças públicas subnacionais, que é a redução da capacidade de monitoramento do Tesouro Nacional com respeito aos limites estabelecidos pela LRF.

As contabilizações não são uniformes e abrem margem para divergência entre aquilo que é computado pela Secretaria do Tesouro Nacional e, do outro lado, pelos órgãos de controle externo de Estados e municípios. As diferenças se concentram, principalmente, nos gastos com inativos e nos valores retidos a título de imposto de renda dos servidores públicos, que alguns tribunais de conta entendem devem ser excluídos do cálculo de despesas de pessoal. Além disso, ao longo dos anos os limites foram igualmente burlados com a concessão de auxílios e outras verbas indenizatórias que, conforme os conceitos atuais da LRF, não são considerados despesas de pessoal, muito embora o sejam e tenham sido concedidas com base nessa motivação.

Em relação aos gastos com pensionistas, alguns órgãos externos subnacionais argumentam que esses gastos não são mencionados explicitamente no art. 169 da Constituição. No entanto, a mesma Constituição, em várias passagens, usa o termo “inativo” para contemplar “aposentados” e “pensionistas”. Os artigos 234 e 29-A são exemplos dessa abrangência. Além disso, a LRF é uma lei complementar que pode estabelecer limites e pode igualmente definir a despesa, para que não reste dúvida sobre quais itens devem ser considerados.

Os órgãos subnacionais usam também o art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF para deduzir dos gastos com pessoal a contribuição patronal por ainda não contarem com regime próprio de previdência. Contudo, que o ônus que cabe ao setor público não consta do grupo de exclusões autorizadas pela LRF.

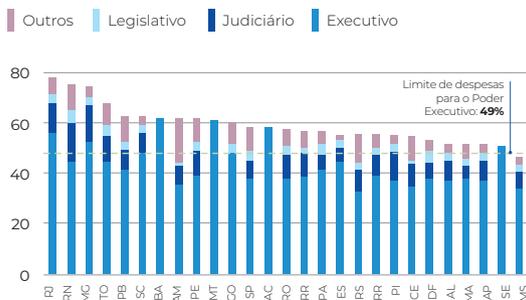
Por fim, esses órgãos frequentemente excluem o IRRF dos servidores da receita e da despesa dos entes subnacionais. Embora o imposto não seja considerado nem do lado da despesa como da receita, na prática, o comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal é obtido dividindo-se esta última por aquela. Neste caso, espera-se que o numerador seja menor do que o denominador. Com isso, qualquer montante fixo que seja abatido dos dois termos implicará uma redução do resultado da divisão.

Para se ter uma noção do impacto monetário dessas diferenças, em 2016 apenas as despesas com pessoal dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte superaram o limite máximo de 60% de comprometimento da RCL segundo os Relatórios de Gestão Fiscal enviados pelos Estados. Já pelos cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional, nesse mesmo ano, esse limite já era descumprido por 10 dos 27 Estados, conforme mostra o gráfico 4:

Gráfico 4

Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal e Poder- 2016

Em % da RCL



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>

¹Despesas Corrente de Pessoal e Encargo

Não só a evolução das despesas explica esse quadro mais grave, como também as correções feitas pelo Tesouro Nacional expõem as discrepâncias e imprecisões da contabilização atual, incluindo parte do que as contabilidades estaduais excluem, na conta final.

Essa discrepância se explica pela exclusão de rubricas importantes da conta de despesas com pessoal sob alegação de que isto está previsto na Lei, como os gastos com pensionistas ou o imposto de renda sobre a folha salarial. Essas exclusões são embasadas em acórdãos dos Tribunais de Contas locais, que formalizam interpretações específicas. Além disso, algumas das despesas que deveriam ser atribuídas a pessoal, na verdade são atribuídas a custeio. Exemplo disso são os auxílios moradia e transporte, mão de obra terceirizada⁹, verbas indenizatórias e pagamentos retroativos com base em decisões judiciais.

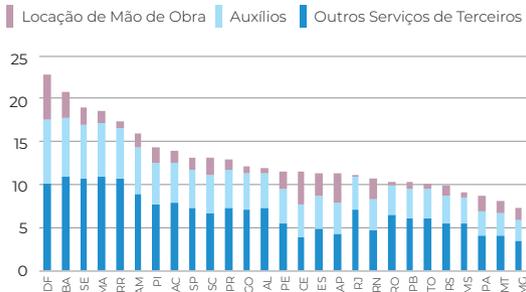
Esses valores são relevantes e, quando somados aos gastos de pessoal, mostram o real comprometimento das receitas com gastos de pessoal. No Gráfico 5, selecionamos algumas dessas rubricas de custeio e analisamos seus tamanhos em relação a Despesas com Pessoal.

9 POR EXEMPLO, O ACÓRDÃO N20572/2016 QUE PERMITE A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS POR ENTES PÚBLICOS NA ÁREA DA SAÚDE, SOB ALGUMAS CONDIÇÕES, E NÃO CONSIDERA O LIMITE IMPOSTO PELA LRF. ESSA DECISÃO FOI TOMADA APÓS VERIFICAR QUE ALGUNS ESTADOS JÁ NÃO CLASSIFICAVAM ESSES CONTRATOS NAS CONTAS DE GASTO COM PESSOAL.

Gráfico 5

Rubricas selecionadas de gastos de custeio como % da RCL- 2016

Em % da RCL



Fonte: Tesuro Nacional e SICONFI

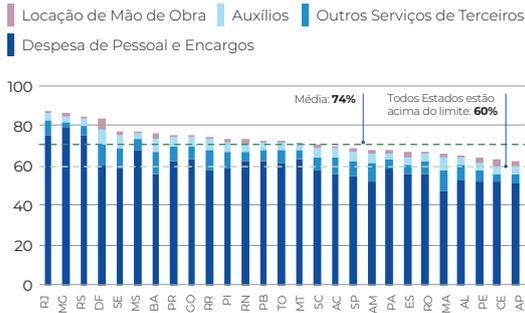
Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (proporção)

Em média, esses gastos representam um comprometimento adicional das receitas na ordem de aproximadamente 13% nos gastos com pessoal. Considerando os atuais níveis de comprometimento, apresentados no Gráfico 6, e adicionando os comprometimentos adicionais não contabilizados como despesa de pessoal, percebe-se que nenhum dos Estados brasileiros está, na prática, cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 6

Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal Ajustada - 2017

Em % da RCL



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI
 Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (proporção)

A realidade é, portanto, distinta do que se reflete nos Relatórios de Gestão Fiscal elaborados pelos Estados e amparados pelos Tribunais de Contas locais, conforme já demonstrados pelos números ajustados pelo Tesouro Nacional. Mas é ainda mais grave se consideramos adicionalmente as despesas de pessoal atualmente contabilizadas como despesas de custeio. Ou seja, os números mostram que as diretrizes da LRF não estão vigentes, mas também não estão sendo capturadas, enfraquecendo os processos de controle e de correção que garantam o equilíbrio fiscal, objetivo principal da LRF.

Logo, há que se resgatar os conceitos originais da LRF, quando os limites de comprometimento com despesa de pessoal foram estabelecidos, para garantir que houvessem recursos disponíveis para gastos com investimentos e com a manutenção da máquina. O avanço sobre esses limites não só explica o colapso dos investimentos públicos no Brasil, mas também a deterioração na qualidade dos serviços públicos, que

sofrem com a escassez de insumos que garantam sua adequada provisão. Serviços como saúde, segurança e educação têm seus orçamentos consumidos quase que na totalidade com gastos de pessoal e, em contrapartida, faltam recursos para remédios, material escolar, viaturas, munição e manutenção de hospitais, escolas e presídios, por exemplo.

2.4. O FUTURO PODE SER AINDA PIOR

Mas nada é tão ruim que não possa piorar. Com base nos números apresentados nas seções anteriores, fizemos um exercício simples de extrapolação para estimar o crescimento do comprometimento das receitas com despesas de pessoal nos 26 Estados da federação e no Distrito Federal.

A base desse exercício parte da premissa que a trajetória futura seguirá uma tendência média observada nos últimos 10 anos, ou seja, consideramos a incorporação de direitos adquiridos que levam ao crescimento vegetativo da folha e ganhos reais da primeira metade da década de 2010, mas também levamos em conta a contração das despesas observada no período de 2015-2016 em várias unidades federativas, fruto das dificuldades observadas nesses anos.

Da mesma forma, supomos que a receita corrente líquida crescerá à mesma taxa real do PIB nos próximos anos e a despesa total com pessoal crescerá a taxa real média observada nos últimos anos (2007 a 2016). A projeção do PIB se baseia no Boletim Focus, relatório divulgado semanalmente pelo Banco Central do Brasil que contém uma série de projeções sobre a economia brasileira coletadas junto a alguns dos principais economistas em atuação no país. Além disso, com base nas evidências apresentadas na seção anterior, foi acrescida aos números iniciais de comprometimento de despesa de pessoal um adicional de 5%, que o representa, de forma conservadora, os gastos de pessoal que estão declarados como custeio.

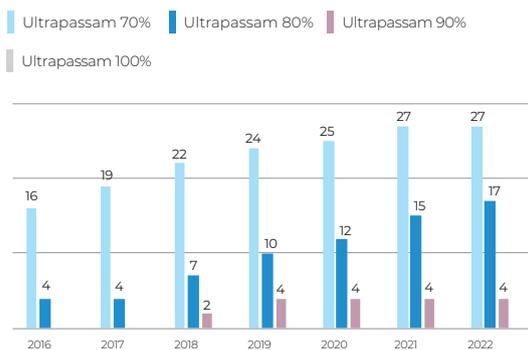
Os resultados estão apresentados nos Gráficos 7 e 8 e mostram a

gravidade do quadro atual e a clara tendência de colapso dos Estados brasileiros. Os resultados dão a dimensão do problema atualmente observado nos Estados e da perspectiva para os próximos anos.

Gráfico 7

Simulação do comprometimento da receita corrente líquida com despesa com pessoal nos próximos anos

Número de Estados que ultrapassam compromettimentos da RCL com despesas de pessoal (2016-2022)

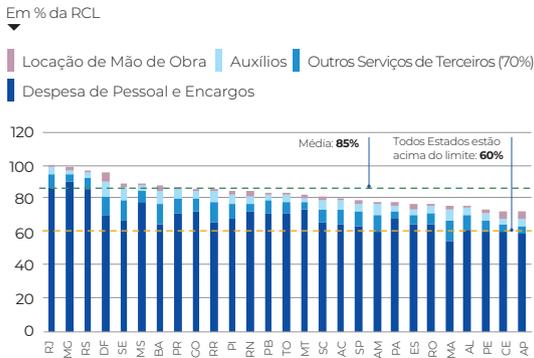


Fonte: Elaboração própria, com dados do Boletim FOCUS, SINCONFI e Tesouro Nacional

Nota: Despesa Corrente de Pessoal e Encargos, Outros Serviços de Terceiros (70%), Locação de Mão de Obra, Auxílios (Proporcional)

Gráfico 8

Gráfico 6: Comprometimento da RCL por despesa de Pessoal Ajustada - 2017



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI
 Nota: Custeio: Locação de MO + outros serviços de terceiros (70%) + Auxílios (na proporção)

Ou seja, não só os comprometimentos atuais com despesa de pessoal atingiram níveis insustentáveis como, a continuar a tendência observada nos últimos anos, teremos já em 2020, segundo ano de mandato dos governadores eleitos em outubro, 16 Estados brasileiros comprometendo mais de 80% das suas receitas com gastos de pessoal. A não ser que essa tendência seja revertida, no intervalo de 4 anos a totalidade das unidades federativas estarão comprometendo mais de 80% das suas receitas com despesas de pessoal, sendo que em 4 casos o comprometimento das receitas supera os 100%. Esse é o prenúncio do colapso do setor público brasileiro. E isso tudo acontecendo apesar da LRF e sem a devida transparência.

Esses números refletem a gravidade da atual realidade dos Estados brasileiros e o tamanho da crise já instalada e que, indiscutivelmente, se reflete na precariedade dos serviços públicos prestados à população.

Os Estados brasileiros, maiores provedores de serviços públicos

básicos, estão colapsando a olho nu. E o núcleo do desequilíbrio está em um sistema completamente distorcido, que prioriza o inchaço da máquina, o crescimento vegetativo dos gastos com pessoal, ao mesmo tempo que gera, cada vez mais, condições piores de provisão dos serviços.

Mas essa trajetória não se explica somente por estatutos de servidores públicos generosos, leis de carreiras recheadas de privilégios e aumentos salariais constantes de gestores irresponsáveis – ou sujeitos às pressões corporativistas. Há uma parcela de responsabilidade que se assenta no judiciário e na jurisprudência que foi se firmando ao longo dos 18 anos de vigência da LRF.

3. No meio do caminho havia um Poder Judiciário: a evolução da aplicação da LRF

A análise da evolução da aplicação da LRF pelo Poder Judiciário mostra que a justiça tem desempenhado um papel ambíguo, em alguns momentos mostrando uma tendência a reforçar a LRF e o equilíbrio fiscal, mas em grande parte das vezes atuando como obstáculo à aplicação de uma lei já fragilizada pelo tempo e pelo mau gerenciamento das finanças públicas.

Essa constatação parte de um estudo empírico de coleta de jurisprudência para mapear a aplicação da LRF. O âmbito escolhido foi o de decisões de Tribunais Superiores, porque eles são a última instância recursal e firmam argumentos que irradiam como entendimento padrão para os demais tribunais.¹⁰

A partir desse levantamento foi possível constatar o estágio evolutivo da jurisprudência que impacta tanto as despesas de pessoal, quanto a LRF como um todo. As três matérias mais recorrentes são as mais in-

¹⁰ OS TRIBUNAIS SUPERIORES NO BRASIL, HABITUALMENTE, SE REFEREM AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ).

timamente relacionadas ao tema das despesas de pessoal: “direitos dos servidores”, “cadastros de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)” e “concursos”. Percebe-se que o respeito à LRF é relativo, visto que existem nuances em cada uma das matérias.

Inicialmente, este levantamento teve por objetivo mapear acórdãos de Tribunais Superiores em sua relação com a LRF como um todo para, a partir daí criar um temário e isolar os pontos relativos ao tema central deste trabalho. Com base no número de decisões encontradas nas três matérias principais, 87,9% do total de 149 decisões, verificamos que o Judiciário enfrenta majoritariamente questões relacionadas a despesas com pessoal, um indicativo da relevância do assunto e reflexo da ambiguidade da nossa legislação. A partir daí, deslindamos a aplicação da LRF pelo Judiciário em relação às despesas de pessoal, buscando entender como e em que medida ele contribui para o processo de esvaziamento da LRF.

Vale lembrar que os gastos de pessoal referentes a decisões judiciais não são contabilizados nos limites de despesas de pessoal na redação atual da LRF, o que acaba por agravar os impactos e colaborar com a falta de transparência dos reais comprometimentos de receita com gastos obrigatórios.

A coleta das decisões foi feita em março de 2018. Acessamos os sítios digitais de jurisprudência do STF e do STJ para coletar decisões por meio de buscas com palavras-chave. ¹¹

Pesquisas com base em palavras-chave apresentam dois problemas que precisam ser apontados. Primeiro, o filtro da pesquisa pode captar muitas decisões sem qualquer relação com o tema buscado, ou pode também não alcançar todas as decisões enquadradas, pois não há uma

11 AS PALAVRAS CHAVES BUSCADAS SÃO: “LEI PROX RESPONSABILIDADE PROX FISCAL” E “LEI PROX DE PROX RESPONSABILIDADE PROX FISCAL”. ENCONTRAMOS UM TOTAL DE 184 DECISÕES. TODAS ELAS SÃO NO ÂMBITO DO STJ E STF. EM SUA GRANDE MAIORIA ACÓRDÃOS, 102 DO STJ E 78 DO STF. SOB AS SEGUNDAS PALAVRAS-CHAVE, DENTRO DO RECORTE PROPOSTO, FORAM COLETADOS 100 ACÓRDÃOS DO STJ E 76 DO STF.

base exaustiva de todas as decisões já tomadas pelos Tribunais. Essa última questão não tem solução, tornando-se um limite metodológico, diferentemente do primeiro problema que foi resolvido por meio de exclusão de algumas decisões. Logo, todas as decisões passaram por um critério de seleção. Classificamos as decisões entre pertinentes e não pertinentes, as consideradas não pertinentes foram excluídas e não são discutidas.¹²

Decisões pertinentes são todas aquelas que envolvem a discussão da LRF, mas não apenas a sua simples menção. Assim, temos 149 decisões pertinentes analisadas no total. Elas foram divididas por classificação de fundamento formal ou fundamento material. Os fundamentos são os motivos que levam à decisão judicial. Existem decisões que discutem a LRF, mas que não fundamentam a questão com base nela, mas em razões formais e processuais. O conteúdo dessas decisões em última análise é que o Tribunal decide por não poder decidir, em face dos motivos formais processuais.

Note-se, contudo, que as decisões com fundamentos formais não abarcam somente a discussão formal. Por mais que elas fundamentem a decisão formalmente, é muito comum encontrar decisões desse tipo que também trazem os principais entendimentos da jurisprudência dos Tribunais sobre a LRF. Não raramente verificamos que os magistrados desenvolvem todo o entendimento sobre o caso e usam esse deslinde para enquadrar o caso em algum motivo formal.

O total de 149 decisões pertinentes foram analisadas. Os casos descartados somam 35 decisões, 19% do total de 187. Como grande parte dos casos que atinge os Tribunais Superiores é pertinente, mas não é decidida por eles com base em argumentos materiais, dividimos

12 EXISTEM DOIS TIPOS DE DECISÃO NÃO PERTINENTES: AS NÃO RELACIONADAS, 14 DECISÕES (9%), E AS INCIDENTAIS, 21 DECISÕES (11%). JÁ DECISÕES QUE CONTENHAM A LRF ENQUANTO ARGUMENTO, MAS QUE A QUESTÃO PRINCIPAL É DECIDIDA SEM MENÇÃO A ELA, SÃO AÇÕES INCIDENTAIS. ESSAS ÚLTIMAS FORAM EXCLUÍDAS DA ANÁLISE.

as decisões com fundamento formal das de fundamento material para destacar a recorrência do primeiro grupo, de 44,2% do total de decisões.

Levantamos também os motivos formais adotados como fundamento pelos Tribunais, e 86% deles se baseiam em entendimentos acumulados tanto do STF, quanto do STJ.

No total, têm-se 66 decisões fundamentadas em motivos formais, 19 do STF e 47 do STJ. Proporcionalmente os Tribunais diferem, 24,3% das decisões do STF (78) foram fundamentadas em motivo formal, ao passo que no STJ (106) essa proporção é de 44,3%. Isso significa que dentro do escopo da pesquisa, existe maior probabilidade de decisões do STJ serem fundamentadas em motivos formais.

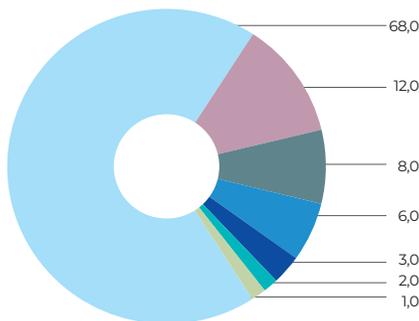
As matérias das decisões pertinentes analisadas serão apresentadas em seguida, mas para ilustrar a distribuição de decisões fundamentadas por razões formais dentro das principais matérias, elaboramos o gráfico abaixo.

Gráfico 9

Decisões fundamentadas em motivos formais por matéria

Em %

- Direitos dos servidores
- Cadastro de inadimplentes
- Conursos
- Improbidade administrativa
- Renúncias fiscais
- Legitimidade passiva
- Ambiental



Considerando a quantidade de decisões dentro de cada matéria, constatamos uma proporcionalidade aparente entre as matérias e as razões formais. Já as decisões fundamentadas são mais concentradas na matéria “direito dos servidores” (62%) quando comparadas, por exemplo, a concursos em que as decisões fundamentadas são de apenas 20%. Esses resultados indicam que podem existir grandes limitações dos Tribunais Superiores, que restringem sua apreciação, promovendo sentenças sem fundamentação em direito materi

3.1. MATÉRIAS ANALISADAS

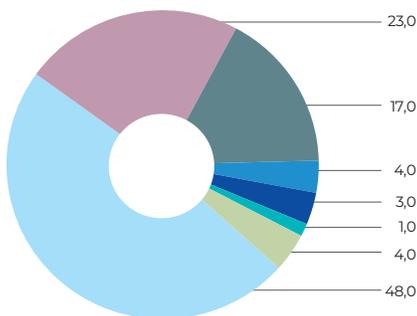
São 12 matérias no total, destacam-se as três principais que são também as mais frequentes, correspondendo a 87,9% do total de decisões coletadas. Em “direitos dos servidores” são 72 decisões, o equivalente a 48,3%, 34 são da matéria de “cadastros de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI-CAUC)”, 22,8%, e 25 são da matéria “concursos”, com 16,7%. Apresenta-se os resultados gerais, a análise da divisão por estados e então as análises das três matérias em destaque.

Gráfico 10

Matérias das decisões analisadas

Em %

- Direitos dos servidores
- Cadastro de inadimplentes
- Concursos
- Improbidade administrativa
- Renúncias fiscais
- Vinculação de verbas
- Outros



Cada decisão analisada passou por um critério de seleção para ser enquadrada em cada matéria. Para ilustrar esse processo trazemos o Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010, que foi classificado em “concursos”, muito embora tenha elementos de “legitimidade passiva”, fundamento basilar de defesa da Agravante. Apesar disso, a matéria que deu origem ao processo é “concursos”. A não aprovação de um candidato é a razão de ser desse processo e dos recursos decorrentes. Assim, essa decisão é classificada como da matéria de “concursos”. O critério utilizado para o enquadramento é, portanto, aquele que dá razão ao processo, o plano de fundo maior que justifica o acionamento do Poder Judiciário.¹³

Os estados de origem das decisões analisadas constam no gráfico

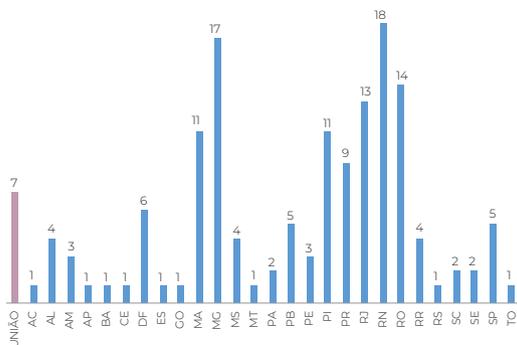
13 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 959010, 2017.

13 abaixo. Destacamos as 7 decisões que envolvem somente a União como parte, em face de outros entes que não os estados. Nota-se que o gráfico indica a origem estadual dos acórdãos, não significando que as partes litigantes sejam necessariamente os estados, por vezes são os municípios. Apesar disso, a grande maioria desses acórdãos tem os estados como parte litigante.

Os maiores percentuais são dos estados do Rio Grande do Norte (12%), Minas Gerais (11%), Rondônia (9%), Rio de Janeiro (9%), Maranhão (7%) e Piauí (7%). Somados, os seis estados são responsáveis por 56,3% do total de decisões analisadas. Vale destacar que Minas Gerais e Rio de Janeiro estão também entre os estados mais endividados.

Gráfico 11

Quantidade de decisões por estado da federação



3.1.1. DIREITOS DOS SERVIDORES

A matéria de “direitos dos servidores” é a mais recorrente na pesquisa e compreende quase a metade das matérias encontradas, 48,3% do total de decisões. Dessas, 62,5% do total na matéria apresenta motivo

formal como fundamento, ou seja, o magistrado não decide com base em direito material, mas em questões processuais ou formais. São 75% de decisões do STJ e 25% do STF. As de fundamento por razões formais são em 31 do STJ, e 14, no STF. Novamente a proporcionalidade de decisões com fundamentos por motivos formais é maior no STJ. Trata-se da maior proporção de decisões com fundamento formal dentro de todas as matérias, indicando maior probabilidade de decisões desse tipo quando a matéria é direitos dos servidores.¹⁴

Dentro da matéria de “direitos dos servidores”, há 18 sub-matérias diferentes, mas apenas 6 se destacam, e aumento de vencimentos e progressão funcional de servidores são predominantes com 66% do total na matéria (Gráfico 9). Vejamos os gráficos abaixo:

Gráfico 12

Sub-matérias dentro de “direitos dos servidores”



14 QUANDO TRAZEMOS A EXPRESSÃO “SERVIDORES”, TRATAMOS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NO REGIME ADMINISTRATIVO, CUJA ADMISSÃO É FEITA POR CONCURSO E QUE SE SUBMETEM A REGRAS BASEADAS EM NORMAS ADMINISTRATIVAS, NÃO NA CLT OU NO REGIME DA TERCEIRIZAÇÃO.

O aumento de vencimentos é a sub-matéria mais comum (44%) dentro de “direitos dos servidores” e ela compreende reajustes, ou seja, aumentos em decorrência de atualizações. Já aumentos provenientes de direitos ou programas mais restritivos foram colocados em suas categorias específicas, como as gratificações (6%) ou o quinto do estado de Rondônia (10%)¹⁵. Em todo caso, esses dispêndios são tratados da mesma forma pelos Tribunais Superiores.

O aumento de vencimentos e gratificações em geral (65%) são extremamente importantes para o controle de despesas com pessoal, pois são a base desses dispêndios e o entendimento primordial de ambos os Tribunais é em flexibilizar os ditames da LRF, em favor desses direitos dos servidores. Vários ministros do STJ ementam com a seguinte frase: *“Despesas com pessoal do ente público não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público”*. Uma decisão chega ao ponto de entender o não cumprimento dos direitos dos servidores como um “ato ilegal e abusivo”.¹⁶ Em outro exemplo o Judiciário apenas prioriza os direitos dos servidores, e o faz em claro detrimento dos limites com despesas de pessoal: *“É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aqueles relacionados às despesas com pessoal no âmbito do serviço público, não podem ser opostos pela Administração para justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores.”*¹⁷

Em relação à progressão funcional de servidores, outra sub-matéria

15 O SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA EM CARGO COMISSIONADO POR PERÍODO SUPERIOR A 5 ANOS, INCORPORAVA A SEUS VENCIMENTOS A TÍTULO DE VANTAGEM PESSOAL UM QUINTO POR ANO DA DIFERENÇA ENTRE O VENCIMENTO BÁSICO DO CARGO EFETIVO E O VALOR DO CARGO COMISSIONADO, SENDO QUE O VALOR SERIA DEVIDO A PARTIR DA DISPENSA DA FUNÇÃO.

16 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA 30440, 2014.

17 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1432061, 2015.

expressiva em “direitos de servidores” (22%), os Tribunais Superiores condicionam esse benefício às possibilidades orçamentárias, em entendimento oposto daquele empregado aos vencimentos e gratificações. Surgem casos como o que envolve uma lei estadual do estado de Minas Gerais em que a progressão é atrelada ao orçamento e os Tribunais Superiores exigem a aplicação dessa lei, não concedendo a progressão sem comprovação de disponibilidade de verba orçada. A conclusão é que a progressão vertical não tem a mesma natureza ou implicação de aumento de vencimentos e gratificações e que as decisões nessa sub-matéria protegem a saúde fiscal dos entes públicos.

Outras matérias menores apareceram dentro de direitos dos servidores, como as exonerações (3%), que precisam obedecer ao devido processo legal, e também independem de qualquer argumento orçamentário, no mesmo formato dos aumentos de vencimentos e gratificações. Em suma, todas essas sub-matérias, à exceção de progressão funcional, são tratadas pelo Judiciário sob os mesmos argumentos de prevalência dos direitos dos servidores.

A priorização dos direitos dos servidores é justificada pela natureza alimentar de subsistência dos valores e que em última análise esses valores são o cumprimento da justa contrapartida por um serviço público prestado. Nesse sentido, outro argumento de peso é o direito constitucional da irredutibilidade dos vencimentos. Além disso o Judiciário incentiva uma gestão fiscal melhor, mais planejada, na medida em que pacifica o entendimento que equilíbrio fiscal não pode ser argumento para negar direitos aos servidores, conferindo segurança jurídica ao administrador público, apesar do desequilíbrio fiscal.

Em geral as sentenças são fundamentadas sob esses argumentos. Os magistrados também embasam tal flexibilização no art. 19, §1º,

IV, da LRF.¹⁸ Eles interpretam a LRF de tal forma a entender o art. 19 da LRF como uma porta aberta para qualquer decisão judicial, sem preocupações maiores com os impactos, valores e prazos que impõem aos entes públicos. Destacamos também que os Tribunais não fazem qualquer distinção entre servidores ativos e inativos na ponderação do equilíbrio fiscal em face de direitos de servidores, com prevalência clara do segundo.

A justificativa de que as decisões que priorizam os direitos dos servidores afetam apenas os que ingressam com ações, causando danos mínimos ao orçamento, aparece em algumas decisões também, como no exemplo a seguir: “[a] promoção de apenas seis policiais militares – não causa lesão à ordem e à economia do estado.”¹⁹ Entretanto a quantidade de decisões nesse sentido e a estabilidade dos funcionários públicos podem inviabilizar a suposição de danos mínimos, clara consequência das decisões particulares.²⁰ E em qualquer caso, os danos sendo maiores ou menores, eles não podem ser auferidos, pois não há a contabilização do progresso desses dispêndios determinados pelo Judiciário ao longo do tempo.

Importante retomar que a matéria “direitos dos servidores” é a que apresenta maior proporção de decisões com fundamentos formais dentre todas as outras matérias, e que isso indica que a probabilidade de obter um provimento material nos Tribunais Superiores é baixa, mas como afirmado anteriormente, isso não impede os Tribunais de reiterar seus entendimentos dominantes, e é o que ocorre com muita

18 Art. 19, § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não SERÃO COMPUTADAS AS DESPESAS: IV - DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL [...] (BRASIL, 2000).

19 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 2854, 2016.

20 É PRECISO CONSIDERAR TAMBÉM QUE O MONTANTE VÁRIAS VEZES MAIOR DE AÇÕES NÃO ATINGE OS TRIBUNAIS SUPERIORES, SENDO RESOLVIDOS NAS INSTÂNCIAS INFERIORES, MAS QUE SEGUEM SUA JURISPRUDÊNCIA.

frequência nessa matéria. São inúmeras as decisões resolvidas por motivos formais, sem fundamento material, mas que contêm e reforçam a flexibilização da LRF, em favor de direitos dos servidores. Dessa forma, por mais que o STF e o STJ afastem os fundamentos materiais de seu julgamento final, eles firmam jurisprudência, desenvolvendo nas sentenças e ementas toda a argumentação em favor dos servidores, a qual é observada pelos Tribunais de Justiça, e TRFs, consolidando a flexibilização da LRF quando o assunto é direitos dos servidores, em especial quando se trata de aumento de vencimentos e gratificações.

Outro destaque é que em algumas decisões é possível encontrar argumentos específicos que a matéria completa de despesas de pessoal implica inevitavelmente em reexame de matéria fático-probatória, o fundamento formal mais comum aplicado pelos Tribunais Superiores. Tal entendimento significa que todos os casos que pretendem discutir despesas de pessoal nos Tribunais Superiores encontrarão obstáculo nos conteúdos das súmulas 7 do STJ e 280 do STJ. Essas súmulas fazem referência à norma que os Tribunais Superiores não são competentes para (re)analisar provas e fatos, mas apenas questões de direito, abstratas. Note-se um recurso do STJ onde isso ocorre: *“Ademais, como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal, a análise da violação aos dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, que trata da despesa com pessoal, perpassa pelo exame de matéria de fatos e provas incompatível com a via do recurso especial pelo que expressa o enunciado da Súmula 07/STJ”*.²¹

Não há dúvidas que a falta de priorização do equilíbrio fiscal nessas decisões significa que o Judiciário tem parcela, e parcela considerável, de contribuição no processo de esvaziamento da LRF. E demonstrar-se-á que a proporção é muito desigual entre decisões com

21 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1655438, 2017.

fundamentos que levam o equilíbrio fiscal em consideração, e decisões que flexibilizam a LRF.

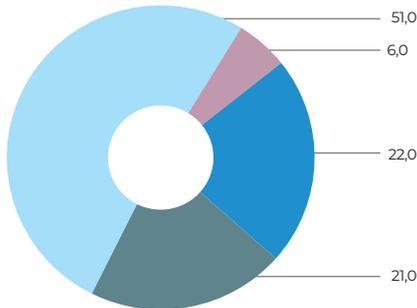
O Gráfico 10 foi elaborado para ilustrar as proporções de observação ou não da LRF com base nos fundamentos das decisões. Fundamentos ainda significam motivo pelo qual a decisão é tomada, mas não são usados nesse momento como critério que difere as decisões com fundamento material, das de fundamento formal. Aqui ele é usado para classificar a posição dos fundamentos em relação a LRF, se eles a respeitam dentro dessa matéria ou não.

Gráfico 13

Matérias das decisões analisadas

Em %

- Violação da LRF não justifica descumprir obrigações perante servidores
- Outros fundamentos de flexibilização da LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Sem menção à responsabilidade fiscal



As decisões que levam em consideração o equilíbrio fiscal (22%) têm fundamentação nesse argumento e são aquelas relativas à progressão funcional, aos duodécimos, e a três decisões apenas nas sub-matérias de

gratificação especial e de outros direitos que implicam em aumento de vencimentos. Todas as outras decisões têm resultado que não indica a preocupação com a saúde fiscal (78%) e a maior parte delas é explícita ao fundamentar com base em flexibilização da LRF.

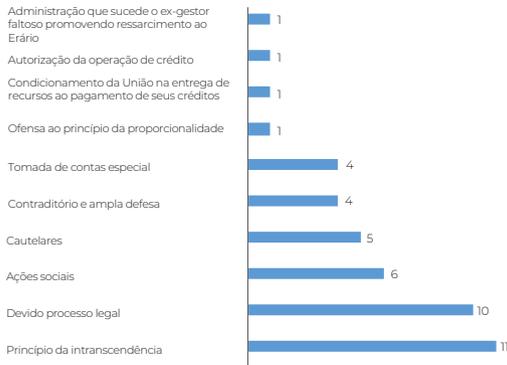
Aumentos de vencimentos e gratificações, bem como outros valores devidos a servidores públicos precisam ser levados em consideração. Trata-se de direitos de servidores. Todavia a proporção que esses direitos prevalecem sobre o equilíbrio fiscal é severa, e a falta de previsibilidade dos dispêndios agrava o quadro.

3.1.2. “CADASTRO DE INADIMPLENTES DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI/CAUC)”

A matéria de “cadastro de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)” é extremamente relevante ao falar em despesas de pessoal, pois quando um ente público descumprir os limites com essas despesas, ele é inscrito nesse cadastro. Ele dá status de inadimplente aos entes públicos que não seguem os limites da LRF, em especial aqueles com despesa de pessoal, e tal qual uma negativação dos cadastros de consumidores, é esse status proveniente da inscrição que determina a aplicação das punições de um ente público. O Gráfico 11 apresenta as sub-matérias compiladas.

Gráfico 14

Sub-matérias dentro de “cadastro de inadimplentes (SIAFI/CAUC)”



A maioria dos acórdãos nessa matéria é proveniente do STF (73%). O STJ apresenta 5 acórdãos apenas, mas eles firmam entendimentos relevantes. Primeiramente, 4 das 5 decisões têm fundamento em razões formais, porém as decisões anteriores dos Tribunais Estaduais fundamentam materialmente e o STJ confirmou esses fundamentos. Na primeira decisão há a flexibilização da LRF em razão da administração que sucede o ex-gestor faltoso promover medidas de ressarcimento.²² Em contrapartida os outros quatro têm entendimentos que aplicam a LRF e consideram o equilíbrio fiscal. Três acórdãos do STJ trazem a tentativa de qualificar determinado gasto como ação social (art. 26 da Lei 10.522/2002) para que o ente público possa “superar” os impedimentos impostos a ele, e liberar verbas provenientes de re-

22 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 1285294, 2017. ESSE ENTENDIMENTO CUMULOU NA SÚMULA 615 DO STJ. BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SÚMULA N. 615. NÃO PODE OCORRER OU PERMANECER A INSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO EM CADASTROS RESTRITIVOS FUNDADA EM IRREGULARIDADES NA GESTÃO ANTERIOR QUANDO, NA GESTÃO SUCESSORA, SÃO TOMADAS AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS À REPARAÇÃO DOS DANOS EVENTUALMENTE COMETIDOS.

passes federais, bloqueadas por conta do cadastro.^{23 24}

Dos três casos, dois são de pavimentação de vias públicas, e o terceiro é de construção de uma quadra poliesportiva. Todos os casos foram considerados como ações de interesse público, mas não sociais, conforme o sentido empregado na Lei 10.522/2002, que se refere aos direitos compreendidos como Direitos Sociais (art. 6º da Constituição).²⁵ As verbas não foram liberadas em tais casos; os limites do cadastro dão mantidos e a LRF é aplicada. O quinto acórdão do STJ tem relação com os anteriores, apesar de fundamentado formalmente por falta de comprovação do dissídio jurisprudencial.²⁶ Trata-se de um convênio para a prestação de serviços de um hospital. O STJ não fundamentou a questão material, mas reforçou o entendimento do Tribunal de Justiça estadual que considerou a prestação de serviços de saúde como ação social e permitiu a liberação das verbas para esses fins. Todas essas decisões relativas a ações sociais são importantes, pois respeitam os limites da LRF e não flexibilizam seu entendimento, confirmando os limites das punições previstas para entes que descumprem a LRF.

23 A EXPRESSÃO "SUPERAR" MERECE REFORÇO NAS ASPAS, POIS O DISPOSITIVO QUE INSTITUI AS AÇÕES SOCIAIS TEM O CONDÃO IMPORTANTÍSSIMO DE PERMITIR QUE O ENTE PÚBLICO CONSIGA RECEBER VERBAS FEDERAIS E OUTRAS FONTES DE RECURSOS PARA MANTER POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS, APESAR DO DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF.

24 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1457430 (PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS), 2015; BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1372942 (PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS), 2014; E BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1547543 (CONSTRUÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA), 2015.

25 ART. 6º SÃO DIREITOS SOCIAIS A EDUCAÇÃO, A SAÚDE, A ALIMENTAÇÃO, O TRABALHO, A MORADIA, O TRANSPORTE, O LAZER, A SEGURANÇA, A PREVIDÊNCIA SOCIAL, A PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA, A ASSISTÊNCIA AOS DESAMPARADOS, NA FORMA DESTA CONSTITUIÇÃO. (BRASIL, 1988).

26 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 642667, 2015.

No entanto, é diferente a grande maioria das questões que chegam ao STF.²⁷ O principal teor dos acórdãos encontrados no STF é sobre a questão do princípio da intrascendência subjetiva das sanções. Por intrascendência entende-se que o Poder Executivo estadual ou municipal não pode sofrer as restrições impostas pela inscrição do estado no cadastro de inadimplentes do Governo Federal, por conta de infrações financeiras cometidas pelos poderes legislativo e judiciário estaduais, já que têm completa autonomia funcional perante a União.²⁸ Outro entendimento reafirmado constantemente pelo STF é que *“a anotação de ente federado em tais cadastros exige a prévia e efetiva observância do devido processo legal, em suas dimensões material e processual”*.

O princípio da intrascendência evidencia a fragilidade das punições da LRF em relação ao Judiciário e ao Legislativo, os quais contribuem em grande proporção para o desequilíbrio fiscal nos estados principalmente. Os limites punem severamente o Poder Executivo, com restrições que em última instância são suportadas pela população, quando quem dá causa ao descompasso orçamentário são outros poderes. Eles precisam de mais atenção na observação dos limites da LRF, e também de incentivos, punitivos inclusive, para tanto.

Outros entendimentos são encontrados em outras duas matérias: a conclusão de tomadas de contas especial e as ações cautelares para poder celebrar convênios ou receber verbas. No caso das cautelares, o STF decide pela liberação e o repasse de verbas federais, ou afasta

27 CHEGAM AO STF APENAS DOIS CASOS RELACIONADOS A AÇÕES SOCIAIS, O RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1005339 E O AGRAVO EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2193. EM AMBOS OS CASOS, O STF AFASTA SEU ENTENDIMENTO POR FUNDAMENTOS FORMAIS, JÁ QUE ENTENDE SE TRATAR DE MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL, FORA DE SUA COMPETÊNCIA, CONTUDO, DA MESMA FORMA QUE O STJ, ELE CONFIRMA OS ENTENDIMENTOS DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS. ESTES, POR SEU TURNO, DECIDEM CONFORME OS LIMITES DA LRF, PERMITINDO O REPASSE DE VERBAS A ENTES INSCRITOS SOMENTE SE ELES SE ENQUADRAREM NO CONCEITO DE AÇÕES SOCIAIS. NO PRIMEIRO CASO AS VERBAS SE ENQUADRAM NO CONCEITO, NO SEGUNDO, SÃO PARA A SANIDADE ANIMAL E COMBATE A ZOOSE, NÃO SE ENQUADRANDO EM SAÚDE ESTRITA, PORTANTO, SEM VERBAS LIBERADAS. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1005339, 2017; E BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2193, 2015.

28 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAIS TAMBÉM ENTRAM NESSE CONJUNTO DE ENTES QUE PODE EXCEDER OS LIMITES COM DESPESA DE PESSOAL DA LRF.

outras imposições, como incapacidade de celebrar convênios, “com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.”²⁹

Em relação à conclusão de tomada de contas especiais, o STF entende que *“sem a conclusão de tomadas de contas especial, ou de outro procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados.”*³⁰ Esse entendimento é repetido em todos os acórdãos analisados. Trata-se de questão atrelada ao devido processo legal, conforme trecho destacado a seguir: *“O Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de prévia tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas para a inserção de Estado-membro nos cadastros federais desabonadores, atendendo-se assim às garantias constitucionais do devido processo legal.”*³¹

Essas decisões que determinam a necessidade do devido processo legal, inclusive de participação do Tribunal de Contas, como condição para a inscrição no cadastro de inadimplentes do governo federal são relevantes, pois são proporcionais aos gravames impostos aos entes públicos, que como mencionamos, serão ultimamente arcados pelos cidadãos, além de cumprirem com a aplicação do devido processo legal aos processos administrativos, direitos constitucionais fundamentais. Em contrapartida, eles determinam diminuição na celeridade de

29 BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 266, 2015, E BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 1848, 2014.

30 NESSES EXATOS TERMOS, A EXPRESSÃO CONSTA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2803 (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017) E NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2811 (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).

31 BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA 2826, 2017.

inscrições, criando obstáculos à aplicação da LRF, ou seja, incentivos para o seu descumprimento, em face da ausência ou lentidão na aplicação das punições.

A falta de certeza de punição e as formalidades aumentam a complexidade dos processos, criando mais possibilidades para justificativas de não inscrição. Esse processo de inscrição deve ser repensado para garantir o cumprimento do devido processo legal, sem prejudicar a celeridade e a efetiva aplicação das punições previstas pela LRF.

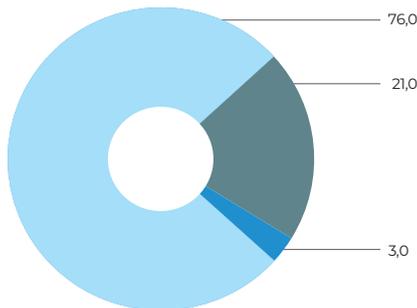
Considerando a matéria de cadastro de inadimplentes em geral, percebemos que a grande maioria das decisões se enquadra em obstáculo às punições previstas pela LRF (76%), muito embora algumas reforcem seus limites, especialmente quando falamos em ações sociais (21%). Os fundamentos das decisões, independentemente de serem formais ou materiais em muito flexibilizam a LRF.

Gráfico 15

Fundamentos de decisões dentro de “cadastros de inadimplentes”

Em %

- Obstáculo na aplicação das punições previstas pela LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Sem menção à responsabilidade fiscal



3.1.3. “CONCURSOS”

No caso dos concursos públicos, os principais acórdãos estão no STJ; apenas 8% podem ser encontrados no STF, sendo uma decisão monocrática apenas. Eles fazem parte da consolidação de um entendimento jurisprudencial sobre admissão em concursos públicos, quando essa matéria chega ao Judiciário, e é muito relevante para entendermos a aplicação da LRF em relação a despesas com pessoal. Apenas 5 decisões são fundamentadas por motivos formais (20%). Os motivos dos Ministros para tanto são a súmula 7 do STJ e a incompetência do STJ em discutir argumentos de constitucionalidade. As sub-matérias de “concursos” estão apresentadas nos Gráficos 13 e 14.

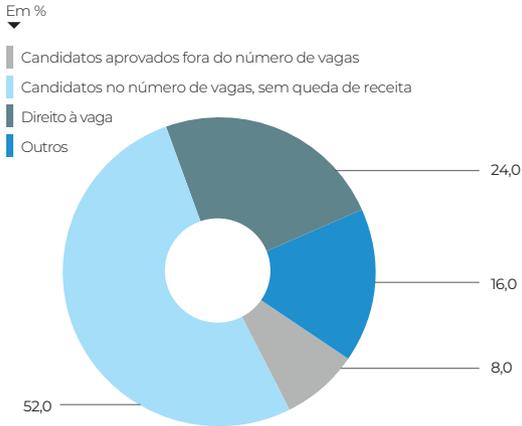
Gráfico 16

Sub-matérias dentro de “cadastro de inadimplentes (SIAFI/CAUC)”



Gráfico 17

Percentual das principais sub-matérias dentro de “concursos”



Os Tribunais Superiores entendem que os candidatos aprovados dentro do número de vagas divulgadas pelos editais devem ser nomeados, pois na publicação do edital o ente público que promoveu o concurso apresentou demonstrativos com cálculos que conformam a necessidade de novos servidores à capacidade orçamentária do ente. Nesse caso, inclusive quando candidatos melhor qualificados desistem ou se são desclassificados o entendimento é que há direito subjetivo do candidato à nomeação, a despeito do ente público alegar que essa nomeação significaria a violação de limites da LRF, em especial os previstos no art. 19 da LRF e seguintes.

A justificativa desse entendimento recai tanto sobre o argumento de que há direito subjetivo à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, quanto sobre a impossibilidade dos limites orçamentários justificarem o não cumprimento de direitos subjetivos

de servidores públicos. O mesmo que aparece inúmeras vezes na matéria de “direitos dos servidores”.

Para evitar a nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, entende o STJ, cabe ao ente público provar que seu orçamento não comporta mais esse custo, por motivo superveniente.

Por outro lado, existe um número grande de decisões relacionadas aos concursos de candidatos aprovados, mas não dentro do número de vagas do edital, sem qualquer menção à desistência ou desclassificação de candidatos melhor qualificados. Nesses casos, o STJ entende, na imensa maioria das vezes, que não há direito subjetivo à vaga, pois a saúde fiscal dos entes públicos precisa ser preservada. O número de vagas que pode ser preenchido é aquele limitado pelo edital que o estabeleceu, pois o ente público previu a contratação daquele número de servidores e baseado nisto, pode calcular a sua capacidade orçamentária. Não há decisão favorável para candidatos aprovados fora do limite de vagas que não comprova a desistência de outros, apenas aos que conseguem comprovar sua classificação dentro desse número.

Esses entendimentos jurisprudenciais são compatíveis com a preservação da responsabilidade fiscal na medida em que reforçam a necessidade do estudo orçamentário antes da publicação dos editais e apenas entendem a necessidade de nomeação aos que comprovam sua classificação dentro da saúde orçamentária do ente público. Eles criam incentivos também à boa gestão fiscal, ao atrelarem os direitos subjetivos de nomeação aos números dos estudos prévios orçamentários.

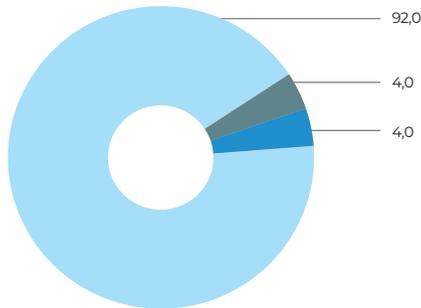
Por outro lado, o argumento que embasa algumas dessas decisões, sobre os limites orçamentários não justificarem o não cumprimento de direitos subjetivos dos servidores, tem o potencial de agravar o desequilíbrio fiscal dos entes federativos, como vimos no item de “direitos dos servidores”.

Gráfico 18

Fundamentos de decisões dentro de “concursos”

Em %

- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Violação da LRF não justifica descumprir obrigações perante servidores
- Outros



3.2. FLEXIBILIZAÇÃO DA LRF E O PAPEL DO JUDICIÁRIO

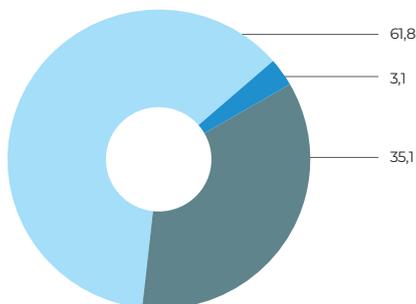
Percebe-se, portanto, que embora não seja o Poder Judiciário o grande vilão do desequilíbrio fiscal, ele tem papel relevante no processo de flexibilização da LRF, pois as decisões com esses fundamentos aparecem em maior número (62%).

Gráfico 19

Fundamentos de decisões dentro das três principais matérias ³²

Em %

- Flexibilização ou obstáculo à LRF
- Fundamentos em equilíbrio fiscal
- Fundamentos puramente formais



32

Os Tribunais Superiores tendem a contribuir para o esvaziamento da LRF, especialmente quando tratam de aumento de vencimentos e gratificações na matéria de “direitos dos servidores”. Eles também podem contribuir quando exigem excesso de formalidades em inscrição do cadastro de inadimplentes do Governo Federal, criando obstáculos à aplicação das punições previstas pela LRF pelo seu descumprimento, em especial, no que se refere aos limites com despesas com pessoal. Em matéria de “concursos”, o mesmo argumento de priorização de direitos de servidores em detrimento da responsabilidade fiscal pode causar distorções.

32 : “DIREITOS DOS SERVIDORES”, “CADASTRO DE INADIMPLENTES DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI/CAUCI)” E “CONCURSOS”

Há que se ressaltar que há sim decisões que reforçam a necessidade da observação do equilíbrio fiscal. Elas estão em menor número (32%), mas foram constatadas. Em sua maioria elas se referem à progressão vertical de servidores sem previsão orçamentária, que aplicam leis estaduais que exigem essa previsão, que estabelecem a interpretação restritiva do conceito de ações sociais da LRF, e as que garantem direito à nomeação apenas para candidatos que estão dentro das vagas previstas pelos editais de concursos públicos.

As opções dos magistrados pela priorização de direitos fundamentais são muito importantes e têm sua razão de ser. Destacamos a garantia do devido processo legal e do princípio da intranscendência, em “cadastro de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI/CAUC)”, e a irredutibilidade constitucional de verbas de servidores em “direitos dos servidores”. Elas implicam em flexibilização da LRF, mas também facilitam a visualização dos focos de controvérsia que podem ser objeto de debate e reforma da LRF, debate que enfrentaremos a seguir.

Concluimos que o Poder Judiciário tem papel ambíguo em relação à LRF, reforçando e flexibilizando seus ditames ao mesmo tempo. Por fim, apresentamos duas ementas que ilustram claramente essa dualidade: *“os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos”*.³³ A segunda entende que a *“Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, fixando limites de despesas com pessoal dos entes públicos, não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos*

33 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5449, 2016.

de perceber vantagem legitimamente assegurada por lei.”³⁴

4. Como resgatar a LRF como instrumento de controle e garantia do equilíbrio fiscal? Algumas propostas de reforma

Tendo em vista o foco deste artigo, a saber o resgate do controle do comprometimento das receitas com despesas de pessoal, segue-se um conjunto sugestões de alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal com vistas a recuperar a força da LRF no que tange ao controle dos gastos com a folha de pessoal:

a. Atualização do conceito de despesa de pessoal incluindo despesas que hoje estão fora por ausência de critério ou por interpretação dos tribunais de contas locais.

i. Explicitando a necessidade de inclusão, para fins de cálculo dos limites de comprometimento da receita com despesa de pessoal, gastos com:

1. A folha bruta;
2. Despesas com pensionistas;
3. O déficit dos regimes próprios de previdência;
4. Os gastos com terceirização de mão de obra, inclusive os contratados por Organizações Sociais que prestam serviços públicos por contratos de gestão;
5. As despesas de pessoal vinculadas a decisões judiciais.

b. Além disso, embora já conste da versão original da LRF no caput do Art. 18, é necessário que se explicite no Parágrafo 1º do Art. 19 que despesas como auxílios alimentação, moradia, transporte e outras eventuais verbas indenizatórias pagas de forma periódica e re-

³⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 778117. 2015.

corrente devem ser consideradas para fins de cálculo das despesas de pessoal, eliminando o incentivo para a criação dessas verbas que hoje são contabilizadas para fins de apuração do cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei.

c. Definição de período de transição de até 10 anos, com redução linear das despesas de pessoal até o completo reenquadramento nos limites estabelecidos pela LRF, mediante adesão ao plano de consolidação fiscal a ser elaborado pelo Tesouro Nacional;

d. Inclusão da obrigatoriedade de envio, por parte dos chefes de poderes, de projeto de lei que revogue aumentos e vantagens caso a despesa de pessoal atinja níveis de comprometimento que estejam nos limites de alerta;

e. Tornar nulo ato que implique em aumento de despesa de pessoal que vá além do mandato do atual gestor e que, portanto, comprometa a execução orçamentária em mandatos subsequentes;

f. Retomada de mecanismos de correção como redução de jornada de trabalho com proporcional redução de vencimentos;

g. Inclusão, como mecanismo de correção, a revisão da totalidade dos planos de carreiras de forma a padronização, racionalização e adoção de critérios que permitam a redução das despesas de pessoal e sua vinculação à avaliação de desempenho e planejamento da força de trabalho;

h. Explicitação e extensão da responsabilização por crime de responsabilidade para os respectivos chefes de poder em caso de descumprimento dos limites, corrigindo a atual situação em que apenas o

chefe do Executivo é, na prática, penalizado;

i. Inclusão da obrigatoriedade de apresentar demonstrativo de aumento de despesa de pessoal por poder, introduzindo os conceitos de controle de evolução das despesas de pessoal e de planejamento da força de trabalho;

j. Regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, que terá a responsabilidade por zelar pela padronização, veracidade, fidedignidade, acurácia das informações fiscais e pelo monitoramento da evolução da saúde fiscal da União, Estados e municípios.

5. Conclusões

A Lei de Responsabilidade Fiscal funcionou muito bem por cerca de 10 anos. Em boa parte, por dar instrumentos ao Tesouro Nacional para controlar o endividamento dos Estados e municípios, maior causa do colapso que foi uma das suas maiores motivações. De outra parte, por definir limites de comprometimento de receita que geravam constrangimento ao crescimento indiscriminado das despesas de pessoal. Mas, na prática, as duas coisas caíram por terra em menos de 20 anos.

O limite de endividamento foi ignorado quando a Nova Matriz Econômica resolveu voltar a sua face também para os entes subnacionais. Abusando da prerrogativa de criar exceções à regra, entre 2011 e 2014, Secretário do Tesouro e Ministro da Fazenda abriram os cofres da Caixa, do Banco do Brasil e do BNDES – os dois primeiros com aval do Tesouro – para Estados e municípios sem capacidade de endividamento, sob a crença de que a receita futura gerada pelos gastos adicionais tudo resolveria. Como todo o resto que foi feito sob essa hipótese, a consequência foi o colapso que hoje vivemos em quase todos os entes subnacionais.

Mas não é no endividamento que se assenta a maior fonte de desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais – e sim nas despesas de pessoal. Uma combinação de crescimento descontrolado das despesas de pessoal com servidores ativos e uma evolução exponencial dos déficits previdenciários gerou uma situação insustentável – para alguns no curto, para todos no médio prazo. Não é a toa que estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais agonizam hoje e tantos seguem no mesmo caminho.

A realidade dos números mostra que essa trajetória de colapso não foi antecipada e nem tampouco controlada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao contrário, este estudo mostra que no caso dos Estados, não só a evolução das despesas de pessoal vem em trajetória crescente, como seu descolamento do ritmo de crescimento das receitas gerou níveis de comprometimento que não respeitam os limites definidos pela Lei. Além disso, vem drenando recursos para despesas correntes obrigatórias que vem, cada vez mais, inviabilizando investimentos e comprometendo a provisão dos serviços públicos básicos como saúde, educação e segurança.

Essa situação de perda eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal se explica em parte pela desatualização dos conceitos de despesa de pessoal, com a criação de despesas fora das previsões da Lei, os chamados penduricalhos e outras despesas que atualmente representam valores elevados e adicionam aos comprometimentos vigentes números que fazem com que, na prática, os Estados brasileiros estejam acima dos limites atuais definidos pela Lei. Por outro lado, pela atuação do Judiciário, que sistematicamente decide em favor dos direitos dos servidores e em detrimento do equilíbrio fiscal.

A realidade dos Estados é, portanto, diferente – e mais grave – do que os números atuais mostram. E a atualização da Lei de Responsabilidade Fiscal é o gatilho que poderá dar clareza à essa realidade, padronizar os conceitos e também viabilizar um processo de revisão

do atual modelo de gestão de pessoas, que gera um crescimento vegetativo e insustentável dos gastos de pessoal. A consequência dessa revisão será a necessária recuperação da capacidade de investimento públicos por esses entes e a imprescindível melhora na qualidade dos serviços públicos.

Há, portanto, que resgatar os conceitos originais da Lei de Responsabilidade Fiscal para eliminar a falta de transparência que hoje impede que se conheça a real situação fiscal dos entes subnacionais, para reduzir a margem para interpretações ambíguas – e frequentemente contrárias à saúde fiscal – e para finalmente criar as condições para que um processo de consolidação fiscal tome corpo não só no nível federal mas também – e principalmente – nos níveis estaduais e municipais.

A revisão da LRF é fundamental para que se inicie o processo de reversão do atual quadro de desequilíbrio. Há que se atualizar os conceitos de despesa de pessoal, introduzindo no cálculo as tantas rubricas de custeio que foram assumindo gastos de pessoal para fugir aos limites definidos e também para padronizar interpretações diversas dadas por diferentes Tribunais de Contas. Há que se retomar mecanismos de correção como a redução da jornada de trabalho com proporcional redução de vencimentos –obstruído po liminar cujo mérito espera julgamento pelo STF há quase 2 décadas. E há que se reduzir a ambiguidade de dispositivos legais que abrem margem para que o corporativismo domine as decisões em detrimento das contas públicas como, por exemplo, a concessão de aumentos salariais à revelia dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, há que se estabelecer limites e penalidades aos maus gestores – e para todos os poderes. Finalmente, há que se estabelecer um prazo de convergência para que se viabilize um processo de revisão dos gastos de pessoal, visando a uma maior eficiência da máquina e à racionalização de benefícios e a eliminação de privilégios que foram sendo incorporados ao longo dos anos – justamente para fugir aos limites impostos pela própria Lei.

Há que se reconhecer e louvar casos como os do Espírito Santo, ou de Alagoas, Ceará e São Paulo, que vêm implementando um controle de gastos e a racionalização das despesas de pessoal como forma de garantir espaço para investimentos com recursos dos tesouros estaduais. Ainda assim, o crescimento vegetativo dos gastos com a folha de pessoal nos três poderes define uma trajetória que comprometerá, mais cedo ou mais tarde – e apesar dos esforços de gestores responsáveis fiscalmente – todos os Estados.

O resgate da responsabilidade fiscal define a escolha entre mirar 30 anos a frente para construir o futuro ou 20 anos para trás em claro retrocesso. Essa é uma escolha de gestão pública que precisa ser feita por nossos congressistas por meio da revisão, da recuperação e do fortalecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa atualização depende o processo de reequilíbrio dos entes subnacionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

Afonso, José Roberto *“Responsabilidade Fiscal no Brasil. Uma memória da Lei”* FGV Projetos 2009

Leite, Cristiane Kerches da Silva *“O processo de ordenamento fiscal no Brasil e na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”* – Tese de Doutorado USP 2005

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 5 out. 1988.

Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 14 mar. 1979.

Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995 (Revogada). Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata) Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 28 mar. 1995.

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do BRASIL. Brasília, DF, 5 mai. 2000.

Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2016. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 959010. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2017. Agravo Interno da Suspensão de Segurança 2854, Brasília, DF, 07 de dezembro de 2016. Agravo Interno no Recurso especial 1285294, Brasília, DF, 27 de junho de 2017. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 642667, Brasília, DF, 04 de agosto de 2015. Agravo Regimental no Recurso Especial 1432061, Brasília, DF, 22 de setembro de 2015.

Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1547543, Brasília, DF, 13 de outubro de 2015. Agravo Regimental em Recurso de Mandado de Segurança 30440. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2014.

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1372942, Brasília, DF, 01 de abril de 2014. Recurso Especial 1457430, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2015. Recurso Especial 1655438, Brasília, DF, 18 de abril de 2017.

Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 7. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Súmula n. 615. Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.

Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 1848, Brasília, DF, 06 de novembro de 2014. Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2826, Brasília, DF, 21 de agosto de 2017. Agravo Regimental em Ação Cível Originária 2193. Brasília, DF, 28 de maio de 2015.

Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 852907. Brasília, DF, 04 de novembro de 2014.

Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 661758. Brasília, DF, 20 de maio de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 814843. Brasília, DF, 19 de agosto de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 785431. Brasília, DF, 14 de outubro de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 727142. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2016. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 1005339. Brasília, DF, 02 de junho de 2017.

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 780318. Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 851082. Brasília, DF, 17 de março de 2015. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 895066. Brasília, DF, 04 de agosto de 2015. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 778117. Brasília, DF, 22 de setembro de 2015. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1017579.

Brasília, DF, 23 de junho de 2017.

Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 5449. Brasília, DF, 10 de mar. de 2016.

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 660010. Brasília, DF, 30 de outubro de 2014.

Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Ordinária, 2661. Brasília, DF, 13 de maio de 2015. Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2803. Brasília, DF, 29 de setembro de 2017. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária 2811. Brasília, DF, 25 de agosto de 2017.

Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 280. Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. Súmula n. 636. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressupõe rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.

ABERTURA COMERCIAL:
A REFORMA NECESSÁRIA
(MAS NÃO SUFICIENTE)
PARA A RETOMADA DO
CRESCIMENTO ECONÔMICO

Sandra Polónia Rios
Pedro da Motta Veiga
(CINDES)

1. Introdução

Há anos o Brasil está preso à “armadilha do lento crescimento”. Apesar de alguns episódios de crescimento mais acelerado, a taxa média de crescimento entre 1890 e 2014 foi de apenas 2,4% ao ano. Desde então o país enfrentou a maior recessão de sua história e desde 2017 luta para recuperar taxas modestas de crescimento.

Muitos são os fatores a contribuir para este pobre desempenho, primordialmente relacionados às escolhas de políticas públicas. Uma dessas escolhas, é a insistência na substituição de importações para promover o desenvolvimento industrial. Além de ignorar a profunda transformação mundial na organização internacional da produção, na qual não cabe mais o desenvolvimento autárquico, as políticas adotadas nos últimos anos têm produzido efeitos contrários aos pretendidos, acelerando ainda mais a desindustrialização. As opções de política industrial, turbinadas no período 2011-2014, somaram-se à resiliência do protecionismo comercial característico das políticas brasileiras, tornando a economia ainda mais fechada e menos competitiva. A adoção destas políticas desconsiderou seus custos macroeconômicos e seus impactos negativos sobre a produtividade.

Este artigo pretende discutir os impactos sobre a produtividade das escolhas de política industrial e comercial. O trabalho visa apresentar uma agenda de política comercial que contribua para colocar o país em uma trajetória de crescimento sustentado, e tem seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é apresentada uma análise dos nexos entre lento crescimento; a produtividade estagnada; e desindustrialização no Brasil. A terceira discute a resiliência do mito da substituição de importações no Brasil, apontando as dificuldades do país em atualizar suas estratégias diante das mudanças nos contextos internacional e doméstico. A quarta apresenta de forma sucinta uma comparação das políticas industrial e comercial do Brasil e outros países em desenvolvimento – Coreia do Sul, Índia e México, indo da substitui-

ção de importações à integração no comércio internacional. A quinta seção faz um apanhado dos efeitos da abertura comercial brasileira dos anos 1990, apresentando uma breve resenha da literatura e traz um resumo das simulações realizadas por dois organismos internacionais e um órgão do governo brasileiro para cenários distintos de abertura comercial e seus impactos sobre as principais variáveis econômicas. A última seção apresenta uma agenda com propostas para uma ampla reforma da política comercial no Brasil.

2. Os nexos entre o lento crescimento, produtividade estagnada e desindustrialização

Após ostentar crescimento acelerado entre 1950 e 1980, com taxas médias de 7,4% ao ano, a taxa média anual caiu para 2,4% de 1980 até 2014. No período pós-1980 o país cresceu 4,5% ao ano apenas entre 2004 e 2010; desacelerando a partir de 2011 e com uma retração no biênio 2015-2016¹.

A crise brasileira de crescimento desde 2010 não é resultado da crise internacional ou da escassez de divisas. O país tem apresentado desempenho pior que o dos BRICS e demais países latino-americanos, ainda mais dependentes do que o Brasil em relação ao mercado internacional de commodities, indicando que a origem do nosso baixo crescimento parece localizar-se no âmbito doméstico, e, mais especificamente, nas escolhas de políticas econômicas feitas pelo país.

Como mostrou recente estudo do Banco Mundial (2018), o Brasil passou por várias mudanças estruturais: transformações no setor agrícola; urbanização; investimentos em educação; e o bônus demográfico

1 A INVOCÇÃO DE FATORES EXTERNOS PARA JUSTIFICAR AS DIFICULDADES DE MANUTENÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÓMICO NO BRASIL FEZ SENTIDO EM ALGUNS PERÍODOS DO PASSADO, MAS NÃO ENCONTRA AMPARO NA HISTÓRIA RECENTE DO PAÍS.

co, que não foram suficientes para manter a convergência com países desenvolvidos. A renda per capita brasileira medida em paridade de poder de compra (PPC) permanece em torno de 25% dos níveis dos EUA, percentual semelhante ao observado no início da década de 1990.

Está esgotado o modelo baseado de crescimento do consumo, que levou ao rápido aumento da taxa de emprego através da combinação de altos preços das commodities e políticas fiscais frouxas. Nesse período, muitos jovens ingressaram no mercado de trabalho pela primeira vez, mas a demografia agora não mais proporciona tal impulso, e, nem os preços das commodities e os gastos do governo podem ser fontes sustentáveis de crescimento. A retomada dos investimentos teria papel relevante em um novo ciclo de crescimento, mas continuará limitada pelos baixos níveis de poupança interna.

Por algum tempo poderemos crescer acima do potencial, mas esgotada a recuperação cíclica a única fonte de crescimento será o aumento da produtividade do trabalhador. Atualmente um trabalhador médio no Brasil é apenas em torno de 17 por cento mais produtivo do que há 20 anos, enquanto o aumento de produtividade entre trabalhadores médios em países de alta renda foi de 34 por cento (Banco Mundial, 2018). O crescimento da produtividade é um fator crítico para que o Brasil recupere a trajetória de *catching-up*, interrompida nos anos 1980.

Nas palavras de Regis Bonelli (2016), que cunhou a expressão “armadilha do lento crescimento”, “a crise do crescimento brasileiro é uma crise de produtividade”. Embora haja um razoável consenso quanto ao papel fundamental da produtividade para o crescimento econômico, há divergências sobre as políticas mais adequadas para estimular ganhos de produtividade.

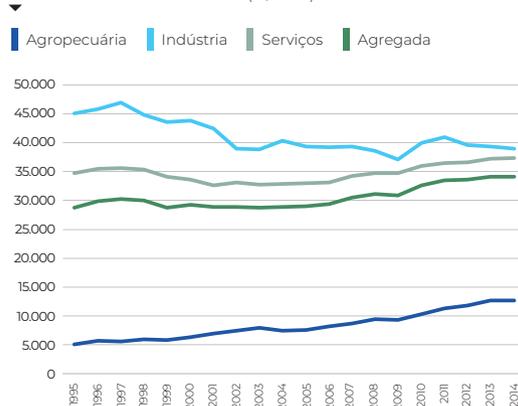
O pano de fundo desta controvérsia repousa nos níveis de produtividade na indústria que são substancialmente mais elevados do que os observados na agricultura, e também nos serviços. Ocorre que a produtividade no setor industrial está em queda desde 1997, enquanto

crece a produtividade da agricultura e patina a do setor de serviços (gráfico 1). Alguns creditam à desindustrialização um peso relevante na perda de dinamismo da produtividade no Brasil. Para estes, é necessário colocar ênfase em políticas que protejam e estimulem a produção industrial, uma vez que esse é o setor que teria maior contribuição a dar à retomada do crescimento. Há sólida evidência empírica na literatura brasileira de que o problema da produtividade no Brasil não decorre de um desequilíbrio entre os setores (com a indústria sendo penalizada e tendo sua expansão contida), e sim no baixo grau de crescimento da produtividade dentro do setor. Por exemplo, Veloso et al (2017) mostraram que os problemas de produtividade no Brasil não residem na composição setorial de sua especialização produtiva, mas se devem a questões sistêmicas e estão disseminados por todos os setores. Em um exercício contra factual, os autores calculam que se o Brasil tivesse a mesma alocação setorial de emprego que a média dos países desenvolvidos, a produtividade do país seria 50% maior. Por outro lado, se o país tivesse produtividade igual à desses países em todos os setores, sua produtividade seria 192% maior.

Gráfico 1

Evolução da produtividade setorial no Brasil: 1995-2014

Produtividade do trabalho setorial (R\$ 2009)



Fonte: Fonte: Contas Nacionais e PNAD. Elaboração: FGV/IBRE. Elaboração Veloso (2017).

Analisando especificamente a evolução da produtividade na indústria de transformação no período 2007-2013, Bonelli e Pinheiro (2017) chegam à conclusão de que a diminuição da produtividade foi disseminada por praticamente toda a indústria, com exceção dos setores de: madeira; celulose e papel; derivados de petróleo; farmacêutico; e outros equipamentos de transporte. Além disso, a queda de produtividade foi observada com maior intensidade nas empresas de maior porte, que respondem por parcela substancial da produção industrial brasileira. Esses autores mostram também que a maior parte da redução da produtividade do trabalho deveu-se à queda na produtividade total dos fatores (PTF), ou seja, à perda na eficiência com que capital e trabalho são combinados pelas empresas.

Diversos trabalhos recentes sugerem que, embora seja possível obter algum ganho de produtividade através da realocação da produção

para setores mais produtivos, a baixa produtividade no Brasil é reflexo, principalmente, de problemas sistêmicos e não está associada a setores específicos. Elevados custos de crédito; sistema tributário complexo e disfuncional; infraestrutura precária; e burocracia excessiva são alguns dos fatores sistêmicos que prejudicam a produtividade das empresas no Brasil e são parte do “Custo Brasil”. Incapaz de atuar reduzindo o “Custo Brasil”, o governo brasileiro recorreu a uma miríade de instrumentos de política comercial e industrial com o duplo objetivo de: conter o processo de desindustrialização, alterando a alocação setorial dos recursos e; de outro, de compensar as empresas pelas perdas de produtividade causadas por esses problemas sistêmicos.

Barreiras às importações, benefícios tributários e creditícios atrelados a aumento do conteúdo local, preferências para produtos nacionais em compras governamentais, substantivos subsídios creditícios e incentivos às “campeãs nacionais” compuseram o cardápio de políticas que ganharam corpo a partir da crise internacional de 2008 e foram aprofundadas a partir de 2011, com o Plano Brasil Maior. Os resultados foram: o aumento das distorções na alocação de recursos; o aprofundamento do processo de desindustrialização com queda na produtividade da indústria.

O Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento perseguiram estratégias de substituição de importações com forte intervenção estatal, a partir da década de 1950, na expectativa de promover o rápido desenvolvimento da indústria para acelerar a convergência para os países de renda alta. Essas estratégias geraram resultados positivos em alguns desses países, mas, na maioria dos casos, elas foram sendo adaptadas à evolução dos contextos internacional e doméstico. No Brasil, ao contrário, a política de substituição de importações não foi capaz de se adaptar às mudanças na organização internacional da produção nem tampouco à evolução estrutural da economia brasileira.

Talvez o exemplo mais bem-sucedido de adaptação de estratégias

tenha sido o da Coreia do Sul, que transitou da substituição de importações para a promoção de exportações e para a integração às cadeias internacionais de valor, com rápida convergência para os padrões dos países de renda alta. Há outros casos, como o do México, que abriu rapidamente sua economia, integrou-se ao comércio mundial, mas não foi capaz de fazer reformas voltadas à integração nacional, difundindo os ganhos de produtividade para o resto da economia. A Índia é outro exemplo de país que investiu fortemente no modelo de substituição de importações e vem promovendo mudanças graduais nas duas últimas décadas.

3. A resiliência da substituição de importações no Brasil²

O Brasil tem uma longa tradição de política industrial, baseada na substituição de importações, e é inegável que ela desempenhou papel relevante na consolidação de uma estrutura industrial bastante diversificada no Brasil. E o fez combinando: proteção do mercado doméstico contra importações, por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias elevadas; e uma política liberal relativa ao investimento direto estrangeiro.

Três características da experiência brasileira de política industrial com substituição de importações merecem ser destacadas.

3.1. A ESTRATÉGIA FOI FACILITADA PELA CONVERGÊNCIA DE TENDÊNCIAS INTERNAS E EXTERNAS QUE DOMINARAM O PERÍODO 1950-1970

Avaliada pelo grau de diversificação da estrutura industrial a industrialização pela substituição de importações foi um sucesso. Ao

² ESTA SEÇÃO BASEIA-SE EM GRANDE MEDIDA EM CUIMARÃES, MOTTA VEIGA E RIOS (2018).

final dos anos 1980, o Brasil tinha preenchido praticamente todos os vazios da matriz de insumo-produto de uma estrutura industrial típica do período. O êxito decorreu da capacidade para articular a evolução da economia brasileira já em curso no pós-guerra às tendências internacionais que se delineavam e que abriam oportunidades para a substituição de importações.

Entre 1950 e 1970 a política industrial constituiu, no plano interno, em remover obstáculos à sua evolução e acelerar a velocidade da transformação da estrutura produtiva. No plano externo caracterizou-se, principalmente no pós-guerra, pelo forte fluxo de investimentos das grandes empresas industriais norte-americanas e europeias. Esse movimento teve como objetivo a produção local para suprimento do mercado doméstico. Essa motivação veio da combinação entre a inexistência de concorrentes locais, com a possibilidade de atrair investidores estrangeiros estimulados pela imposição de obstáculos à importação. Em um momento no qual a produção no exterior fazia parte das estratégias de crescimento das grandes empresas norte-americanas e europeias, a política industrial brasileira associou a imposição dessas barreiras a incentivos à presença da empresa estrangeira no país, que foi decisiva para a superação de obstáculos e sobretudo para o processo de diversificação do parque industrial brasileiro, notadamente no tocante à implantação dos setores mais intensivos em capital e de tecnologia mais complexa.

3.2. A POLÍTICA INDUSTRIAL AJUDOU A MOLDAR UM SISTEMA INDUSTRIAL POUCO COMPETITIVO

A estrutura industrial diversificada resultante de décadas de substituição de importações, teve como característica marcante um baixo nível de competitividade. Isto constituiu, desde o período de sua implantação, um sério *handicap* para que o novo parque manufatureiro

acompanhasse as rápidas transformações da economia mundial, particularmente a partir dos anos 1990. Tal resultado decorreu de um objetivo excessivamente ambicioso para a substituição de importações – a construção de uma estrutura industrial verticalmente integrada e, tanto quanto possível, autárquica – mas também do manejo de alguns instrumentos de política e da combinação entre eles³.

O projeto de industrialização no Brasil foi identificado ao projeto de nação e à própria ideia de desenvolvimento (como superação do subdesenvolvimento, de origem agrária e exportadora). Esta visão, construída desde os anos 1950, foi – e ainda é – amplamente comparilhada por uma coalizão de interesses empresariais e de formuladores de política, acadêmicos e líderes políticos e sindicais. O projeto visava reproduzir no Brasil a estrutura industrial dos Estados Unidos e dos maiores países europeus e seria “autorizado” pela dimensão do mercado interno, pela dimensão territorial do país e pela disponibilidade de recursos minerais.

Alguns dos instrumentos usados para promover a substituição de importações parecem ter contribuído de forma para conformar um ambiente doméstico pouco favorável à competição e à busca da competitividade como: a) barreiras tarifárias e não tarifárias às importações mantidas em níveis elevados na comparação internacional, apesar da liberalização moderada dos anos 1990, dando origem a uma indústria imune à concorrência dos produtos importados, durante grande parte do período aqui considerado; b) o recurso ao controle de preço como instrumento de política anti-inflacionária, que vigorou ao longo de mais de duas décadas, contribuindo decisivamente para inibir a concorrência entre os produtores locais no mercado protegido. Esse ambiente pou-

3 NA DÉCADA DE 1970, O I PND AMPLIA ESSA AMBICÃO AO PRETENDER NÃO APENAS ALCANÇAR A AUTOSUFICIÊNCIA PRODUTIVA, MAS TAMBÉM REDUZIR A DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DO PAÍS — PROMOVER, ALÉM DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS, A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE TECNOLOGIA.

co competitivo aumentou a despreocupação com custo e eficiência, e inibiu o empenho da empresa em inovar.

Outros instrumentos que discriminam a favor da produção doméstica também tiveram papel relevante. Entre esses, destacam-se as exigências de conteúdo nacional, e as preferências nacionais concedidas pelas regras de compras governamentais. O peso da lógica setorial nas políticas industriais também gerou efeitos negativos sobre a competitividade da indústria, além de contribuir para consolidar a coalizão de interesses empresariais defensores do *status quo* em matéria de política industrial.

De fato, nas etapas iniciais da substituição de importações – voltadas para os bens de consumo – os efeitos dos preços elevados gerados pela proteção se restringem ao ônus imposto aos consumidores, mas quando o processo passa a abranger os produtos intermediários e os bens de capital, preços elevados desses produtos podem ameaçar a viabilidade de novos investimentos e afetar a competitividade de outros segmentos do setor produtivo. A resposta da política industrial brasileira diante destas distorções foi, em geral, conceder aos setores afetados novos incentivos que compensassem aqueles efeitos negativos, assegurando a todos a proteção requerida contra a concorrência dos produtos importados. A falta de competitividade e a dependência a incentivos foi se disseminando, aumentando as resistências à revisão dessas medidas.

À medida que o processo de substituição de importações se estendia a atividades em que as desvantagens comparativas do país eram mais acentuadas – caso dos bens de capital, nos anos 1970 – reforçava-se a dosagem dos incentivos e da proteção, aumentando o ônus fiscal das medidas compensatórias⁴ e os efeitos adversos da proteção sobre os segmentos industriais a jusante dos setores protegidos.

O elenco de políticas industriais implementadas pelo Brasil também incluiu medidas associadas, na experiência internacional, a ganhos de produtividade e de competitividade. Entre elas, encontram-se as políticas de inovação, de apoio à exportação e de atração de investimentos externos diretos. No entanto, no caso brasileiro, por diferentes razões estas políticas não tiveram impacto mais relevante no ambiente de negócios e no comportamento das empresas. No caso da inovação, a ausência de concorrência nos mercados em que essas empresas atuavam sancionou uma postura pouco ativa o que contribuiu para reduzir a eficácia das políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico e de incentivo à inovação adotadas no Brasil. Em boa medida, essas políticas não decorriam de uma demanda firme do setor industrial, mas antes procuravam estimular essa demanda⁵.

As políticas de apoio às exportações foram adotadas nos anos 1970,

4 OS INCENTIVOS CONCEDIDOS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL COMPREENDEM REDUÇÕES OU ISENÇÕES DE TRIBUTOS E SUBSÍDIOS QUE AFETAM A RECEITA TRIBUTÁRIA OU ACARRETAM DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS. A MAGNITUDE DO IMPACTO FISCAL DESSES INCENTIVOS FOI SISTEMATICAMENTE IGNORADA QUANDO DA DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL — FREQUENTEMENTE, ELAS NÃO SÃO MESMO PERCEBIDAS PORQUE SÃO DEFERIDAS AO LONGO DO TEMPO OU ESTÃO IMPLÍCITAS NAS CONDIÇÕES DOS FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELOS BANCOS PÚBLICOS, NÃO SE REFLETINDO DE IMEDIATO NA CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO. NÃO OBTANTE, O CUSTO FISCAL DOS INCENTIVOS CONCEDIDOS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL PODE SER SIGNIFICATIVO. VALE LEMBRAR QUE OS PERÍODOS EM QUE A POLÍTICA INDUSTRIAL FOI MAIS ATIVA — CORRESPONDENTES AO PLANO DE METAS NA DÉCADA DE 1950, AO II PND NA SEGUNDA METADE DOS ANOS 1970 E AO PLANO BRASIL MAIOR NA DÉCADA ATUAL — FORAM SECUNDOS DE GRAVES CRISES ECONÔMICAS, NAS QUAIS O DESEQUILÍBRIO FISCAL PODE NÃO TER SIDO O FATOR DETERMINANTE, MAS FOI CERTAMENTE COMPONENTE IMPORTANTE.

5 DURANTE UM LONGO PERÍODO, AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DO PAÍS TIVERAM EXISTÊNCIA PARALELA À POLÍTICA INDUSTRIAL, SENDO FORMULADAS E IMPLEMENTADAS POR SEGMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE TINHAM MAIS VÍNCULOS COM A COMUNIDADE ACADÊMICA DO QUE COM A INDÚSTRIA. DE RESTO, MESMO QUANDO HOUVE ESFORÇOS PARA INTEGRAR A DIMENSÃO DA INOVAÇÃO ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS, INCLUSIVE COM O DESENHO DE NOVOS INSTRUMENTOS, A AUSÊNCIA DE CONCORRÊNCIA NO MERCADO DOMÉSTICO CONSTITUÍU UM DESINCENTIVO À INTEGRAÇÃO BUSCADA PELA POLÍTICA INDUSTRIAL.

ainda no auge da substituição de importações, mas buscando apenas mitigar os efeitos do viés antiexportador vindo da proteção⁶. Dessa forma, os períodos em que as exportações de produtos manufaturados experimentaram maior crescimento corresponderam, em geral, a períodos de crise econômica e de contração da demanda interna. Frequentemente, superada a crise no mercado doméstico, as exportações. Em consequência, embora as políticas de exportação tenham viabilizado a integração ao do mercado externo e o crescimento de empresas de diversos setores, não foram capazes de compensar o viés ante exportador da substituição de importações e contribuir para o crescimento sustentado das exportações.

Historicamente aberto aos investimentos externos diretos, o Brasil manteve esta tradição ao longo do período de substituição de importações, inclusive ampliando o acesso dessas empresas a setores em que havia restrições significativas ao investimento estrangeiro (serviços públicos de infraestrutura, petróleo e gás). No entanto, os investimentos externos recebidos pelo Brasil tinham, nesse período, o mercado doméstico protegido como seu alvo quase sempre exclusivo. Beneficiários da proteção tarifária e não tarifária e de mecanismos de restrição da oferta doméstica, os investimentos externos acabaram por reforçar o viés anti-exportador da estrutura industrial e a coalizão de interesses protecionistas que resistem à revisão do modelo de industrialização.

3.3. A POLÍTICA BASEADA NA ESTRATÉGIA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NÃO FOI CAPAZ DE SE ADAPTAR ÀS MUDANÇAS NO AMBIENTE DOMÉSTICO E GLOBAL

O contraste entre o desempenho da indústria no período entre 1950 e 1980, de um lado, e aquele que se segue a 1980 é impressionante.

6 COM A DEMANDA INTERNA EM EXPANSÃO, NÃO HAVIA MOTIVO PARA QUE ESSAS EMPRESAS SE VOLTASSEM PARA O MERCADO EXTERNO, ONDE A CONCORRÊNCIA, O NÍVEL DE EXIGÊNCIA E OS RISCOS ERAM MAIORES.

Certamente não se pode atribuir tal contaste exclusivamente à incapacidade da política industrial para rever e questionar seus paradigmas. Mas pode-se formular a hipótese de que a inadequação dos objetivos e instrumentos da política a um ambiente sob forte transformação reduziu significativamente as chances de que a indústria brasileira adotasse o rumo de uma estratégia calcada em ganhos de produtividade e competitividade.

O que mais chama a atenção na experiência brasileira é a continuidade do papel hegemônico da substituição de importações, ao longo de mais de meio século. No período considerado, o conteúdo e os instrumentos da política industrial herdados de etapas anteriores foram preservados, apenas promovendo-se ajustes pontuais e incorporando-se novos elementos para adequá-las a novas realidades e novos objetivos. No entanto, a “relação virtuosa” estabelecida nas décadas de 1950 a 1970 entre as políticas industriais e as estratégias das grandes empresas transnacionais de diversos setores industriais perde consistência a partir dos anos 1980, e não mais se recompõe daí para diante.

Em consequência do próprio sucesso da substituição de importações, a estrutura industrial se diversificou e reduziu as possibilidades de que substituições adicionais de importações. Gradualmente, a substituição de importações perdeu tração enquanto *driver* da mudança estrutural na economia e a industrialização “extensiva” por ocupação dos “vazios” da matriz de insumo — produto chegava a seu limite como motor do crescimento industrial. De outro lado, a partir dos anos 1970 e com mais força nos anos 1980 a indústria entrou em um processo de radical transformação tecnológica e organizacional, relacionada à emergência e consolidação da eletrônica. Esse processo já se desdobrou em diversas “gerações” de inovações, envolvendo crescentemente não apenas a indústria, mas os demais setores da economia, afetando as relações entre economias nacionais e as estratégias internacionais das grandes empresas. A organização da produção fragmentada internacio-

nalmente em cadeias de valor é uma das manifestações mais relevantes deste processo do ponto de vista da discussão de política industrial. Ou seja, mudaram radicalmente os ambientes doméstico e internacional relevantes para o desenho das políticas industriais nacionais, mas o Brasil não se afastou dos rumos da substituição de importações⁷.

A política industrial adotada a partir de 2011 confirma a permanência da substituição de importações como fonte de inspiração dos formuladores de política industrial no Brasil. Desde os anos 1970, não era utilizado com tamanha intensidade um conjunto tão grande de instrumentos de discriminação em favor da produção doméstica. Mas os resultados negativos dessa política atestam a sua inadequação a um ambiente econômico interno e externo diverso do que vigeu no período em que a substituição de importações foi bem-sucedida. Mais do que promover novas substituições de importações, a política industrial brasileira tinha como objetivo implícito a preservação de uma estrutura industrial construída há mais de 30 anos. O combate à desindustrialização e a resistência às transformações na estrutura produtiva do país – impulsionadas pelas tendências internacionais e pela falta de competitividade da estrutura legada pela estratégia de substituição de importações – orientaram as políticas industriais e comerciais da primeira metade da década de 2010. Tais políticas alimentaram os males que pretendiam combater e resultaram no aprofundamento da desindustrialização e da queda da produtividade no setor de manufaturas.

As políticas industriais do período 2011-2016 refletem o saudosismo do modelo de *big-push*, liderado pelo Estado, que orientou as políticas industriais e promoveu o crescimento do período 1950-1980. Seu legado

7 É INTERESSANTE OBSERVAR QUE, FRENTE AO CHOQUE DA EMERGÊNCIA DE UMA NOVA TECNOLOGIA DE APLICAÇÃO SISTÊMICA, COMO A INFORMÁTICA, A REAÇÃO DE POLÍTICA NO BRASIL, NOS ANOS 1980, TENHA SIDO DESENHAR UMA ESTRATÉGIA SETORIAL ESPECÍFICA EM QUE A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES SE JUNTAVA A REJEIÇÃO A INVESTIMENTOS EXTERNOS NO SETOR – O QUE NUNCA SE OBSERVA NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA.

foi o desequilíbrio macroeconômico, uma indústria pouco competitiva e o aumento do desemprego. A defesa dessas políticas ainda encontra defensores nos meios acadêmico e empresarial, e estão presentes no debate eleitoral de 2018. Seus proponentes ignoram que nos atuais contextos interno e externo não há mais espaço para a promoção de indústrias verticalmente integradas e mantidas à custa de proteção e subsídios aos incumbentes.

No âmbito doméstico, a urgência na retomada do crescimento da produtividade da indústria e o agravamento da situação fiscal exigem a redução da proteção e a eliminação dos subsídios. No contexto internacional, o funcionamento das cadeias de globais de valor e os desafios da indústria 4.0 não dão espaço a projetos de industrialização verticalmente integrados e autárquicos.

4. A experiência de outros países: Coreia do Sul, México e Índia

A ideia de que a industrialização é o motor do desenvolvimento e que políticas industriais fundamentadas na proteção intervenção no comércio, nos estímulos à realocação dos recursos produtivos e na atração de investimentos diretos estrangeiros continua gerando controvérsias no debate econômico. Em ampla resenha teórica e empírica Harrison e Rodriguez-Clare (2009) discutem a eficiência dessas políticas, mas encontram escassas evidências de benefícios nas economias em desenvolvimento. Para eles há na experiência internacional casos em que a

proteção à indústria nascente⁸ contribuiu para um maior crescimento⁹, mas raramente tais condições necessárias são satisfeitas ou verificáveis *ex-ante*. Além disso, a escolha de setores a proteger também é fundamental. Se os setores protegidos não tiverem vantagens comparativas latentes, eles poderão ser desenvolvidos, mas dificilmente se tornarão competitivos sem o manto da proteção. Muitas vezes os países em desenvolvimento são tentados a proteger setores intensivos em capital e conhecimento, nos quais não têm vantagens comparativas latentes, e é frequente o recurso à proteção para perpetuar a sobrevivência de setores industriais em decadência. Frequentemente os países terminam com versões infladas de setores ineficientes, prejudicando a produtividade. Suas conclusões são que há uma estreita correlação entre crescente participação do comércio no PIB e o desempenho do país, e nenhuma correlação relevante entre proteção a bens de consumo final e crescimento econômico. Por outro lado, há fortes evidências de que a proteção a bens intermediários e bens de capital reduz o crescimento¹⁰.

A seguir apresenta-se uma breve síntese da experiência de três países que adotaram políticas industriais baseadas em substituição de importações na expectativa de *catching up* com economias industrializadas. Esses países são: a Coreia do Sul; o México; e a Índia. A Coreia ra-

8 O ARGUMENTO DA INDÚSTRIA NASCENTE É UM DOS MAIS ANTIGOS E ACEITOS PELOS ECONOMISTAS PARA JUSTIFICAR A PROTEÇÃO À INDÚSTRIA CONTRA A COMPETIÇÃO INTERNACIONAL. O CONCEITO, FORMULADO POR ALEXANDER HAMILTON E FRIEDRICH LIST NO INÍCIO DO SÉCULO 19, FOI POSTERIORMENTE BURILADO POR JOHN STUART MILL E CHARLES FRANCIS BASTABLE, QUE ADICIONARAM CONDICIONALIDADES PARA QUE A PROTEÇÃO A ESSAS INDÚSTRIAS GERE, DE FATO, AUMENTO DO BEM-ESTAR. ESSAS CONDICIONALIDADES INCLUEM: A PRESENÇA DE EFEITOS DINÂMICOS DE APRENDIZAGEM EXTERNOS ÀS FIRMAS, QUE A PROTEÇÃO SEJA TEMPORÁRIA, QUE A INDÚSTRIA AMADUREÇA E SEJA VIÁVEL SEM A PROTEÇÃO E QUE OS BENEFÍCIOS LÍQUIDOS ACUMULADOS PROVENIENTES DE TAL PROTEÇÃO SEJAM SUPERIORES AOS SEUS CUSTOS. VER MELITZ (2005) PARA UMA DISCUSSÃO SOBRE COMO E QUANDO PROTEGER UMA INDÚSTRIA NASCENTE. MELITZ, M. J. WHEN AND HOW SHOULD INFANT INDUSTRY BE PROTECTED?

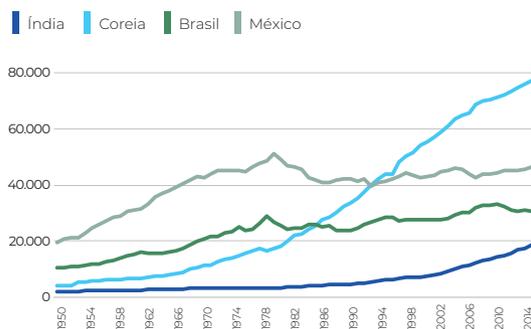
9 A MAIORIA DESSES CASOS É DO FINAL DO SÉCULO XIX OU INÍCIO DO SÉCULO XX.

10 OS AUTORES CONCLUEM TAMBÉM QUE AS POLÍTICAS COMERCIAIS E DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS QUE GERARAM MELHORES RESULTADOS EM TERMOS DE AUMENTO DO BEM-ESTAR SÃO AQUELAS QUE DÃO ÊNFASE A MAIOR EXPOSIÇÃO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL (COMO A PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO) QUANDO COMPARADAS A OUTRAS COM EFEITOS PROTECCIONISTAS COMO TARIFAS DE IMPORTAÇÃO OU REQUISITOS DE CONTEÚDO LOCAL.

pidamente convergiu para a fronteira de eficiência; o México é um caso de insucesso; e a Índia ainda é protecionista e cresce a taxas elevadas¹¹.

Gráfico 2

Evolução da Produtividade de trabalho do Brasil, Coreia, Índia e México: 1950-2017



Fonte: The Conference Board

4.1. COREIA DO SUL

O processo de desenvolvimento da Coreia do Sul (e das economias asiáticas) é frequentemente mencionado como benchmark para a adoção de políticas industriais de sucesso. A intervenção do Estado e a promoção de exportações foram indutores do *catch-up* entre as décadas de 1960 e 1990, dominando boa parte das análises sobre o milagre coreano. Menor atenção é dedicada ao papel das políticas de liberalização tarifária e seus impactos sobre o seu sucesso econômico.

11 AS POLÍTICAS DE CATCHING UP ADOTADAS POR BRASIL, COREIA E MÉXICO PARECIAM ESTAR DANDO CERTO NAS TRÊS DÉCADAS QUE SE SEGUIRAM A 1950. NO INÍCIO DOS ANOS 1980, MÉXICO E BRASIL PERDEM O TRILHO DA CONVERGÊNCIA E ENTRAM EM UM LONGO PERÍODO DE SEMI-ESTAGNAÇÃO, ENQUANTO A COREIA DO SUL ACELEBA O PASSO PARA TORNAR-SE UM PAÍS DESENVOLVIDO. NA ÍNDIA, OS RESULTADOS NÃO SE FIZERAM NOTAR E O PAÍS PERMANECEU NA ESTAGNAÇÃO E NA POBREZA ATÉ A DÉCADA DE 1990, QUANDO COMEÇOU A ABRIR SUA ECONOMIA.

Durante a década de 1960 o governo adotou uma série de subsídios fiscais e creditícios condicionados às exportações, que foram ampliados e consolidados em um programa abrangente denominado *Comprehensive Export Promotion Program*, adotado em 1964. A promoção das exportações foi também impulsionada por uma série de desvalorizações cambiais. Entretanto, entre 1962 e 1995, a Coreia passou por diversas reformas em sua estrutura de proteção à produção doméstica, que tiveram papel determinante para o sucesso da estratégia de desenvolvimento do país. No início dos anos 1960, a Coreia eliminou tarifas de importação para bens intermediários e insumos utilizados na produção para exportação. Westphal e Kim (1977) mostram que até 1975 esse foi o elemento mais importante das políticas de promoção de exportações. Em 1967 a Coreia aderiu ao GATT, dando início a um gradual desmonte do aparato de políticas de forte intervenção no comércio exterior. A partir do início da década de 1970, o país engajou-se em sucessivos programas de liberalização comercial que levaram a tarifa média ad valorem de 43% para 13% no final da década de 1980 e para 7,9% em 1995. Essa decisão foi facilitada pelo bom desempenho das exportações no período.

Lane (2017) analisa o papel da política industrial na industrialização sul-coreana, tomando o caso emblemático do *big-push* (de 1973 a 1979). Ele compara o desempenho de setores que foram alvo de políticas industriais específicas – setores capital intensivos como aço, metais não ferrosos e petroquímicos processados, com os demais setores. Note-se que o *big-push* tomou a forma de isenção das tarifas de importações de insumos, além de crédito subsidiado, ao invés de aumento das tarifas dos produtos dos setores que se pretendia estimular. Suas estimativas mostram que o produto bruto dos setores que foram alvos das políticas do *big-push* cresceu em média cerca de 80 pontos percentuais acima dos setores que não foram alvo de tratamento especial, e apresentaram nível de preços 11 pontos percentuais acima dos demais. Isso se deu

em um contexto em que não havia diferença significativa entre as tarifas praticadas sobre os produtos finais dos diferentes setores. Além disso, as indústrias a jusante da cadeia de produção foram beneficiadas pela política enquanto as indústrias a montante – que foram alvo de maior concorrência externa – foram negativamente afetadas. Todavia, o autor reconhece que o estudo diz pouco sobre os enormes custos do programa, particularmente sobre os impactos macroeconômicos dos pesados subsídios creditícios.

Para avaliar o papel da abertura comercial no período do milagre coreano, Connolly e Yi (2008) simularam os efeitos de três rodadas de reduções de tarifas de importações ocorridas entre 1962 e 1995. Usando modelos neoclássicos de crescimento os autores concluem que até 32% do catch-up da Coreia (em relação aos países do G-7) em termos de produto por trabalhador no setor manufatureiro, foi devido à abertura comercial.

Lawrence e Wein (1999) já haviam tentado identificar se o crescimento coreano (e japonês) havia sido *export-led* ou *import led*. Estimaram o impacto das participações das exportações e das importações no crescimento da produtividade total dos fatores na Coreia para o período 1968-1983, concluindo que as importações estão associadas a um maior crescimento da produtividade e que as exportações tiveram efeito contrário ao esperado em termos de produtividade. Os setores que começaram exportando tiveram pior desempenho em termos de crescimento da produtividade, e os setores com maior proteção foram os que tiveram pior desempenho no período analisado.

Na década de 1990, a Coreia continuou o programa de abertura econômica, porém mais voltado à liberalização dos mercados, à abertura dos serviços de distribuição, à liberalização dos mercados financeiros, à melhoria das regulações para investimentos estrangeiros e um plano para a internacionalização do Won, a moeda coreana. Tais iniciativas fizeram parte dos compromissos assumidos pela Coreia no processo

de adesão à OCDE, completado em 1996. Ao contrário do México, que aceitou no mesmo período, mas já havia feito a maior parte das reformas no âmbito das negociações do NAFTA, a adesão da Coreia à OCDE representou um movimento importante de liberalização da economia. Para o governo coreano tal movimento no âmbito de sua adesão à OCDE era politicamente mais fácil do que de forma unilateral.

Na crise financeira de 1997, ficou claro que, apesar das reformas, o país havia falhado em estabelecer um sistema econômico transparente. Como contrapartida para o programa com o FMI, o país concordou em eliminar os subsídios ao comércio exterior e os mecanismos de licenciamento ainda existentes às importações, e no final da década de 1990, a Coreia começou a investir na negociação de acordos preferenciais de comércio, abandonando a opção exclusiva pelo âmbito multilateral que prevaleceu até então, levando o país a firmar diversos acordos, inclusive com os Estados Unidos e a União Europeia. A Coreia tem mostrado forte interesse em negociar um acordo com o Mercosul, mas tem se deparado com a reticência do bloco em abrir as importações para um país altamente competitivo no setor manufatureiro e que vem ganhado participação no mercado brasileiro, particularmente nos setores de veículos, bens de capital, informática e telecomunicações.

A análise comparada das experiências coreana e brasileira com políticas industriais/comerciais leva a duas conclusões importantes relativamente ao caminho seguido pelo Brasil: a) as políticas industriais na Coreia não tiveram como instrumento a proteção à concorrência no mercado doméstico, com a substituição de importações sempre combinada a mecanismos de promoção de exportações e, quando foi percebida como disfuncional, foi sendo desmontada a partir de meados da década de 1960; b) a Coreia manteve um regime pouco liberal para os investimentos estrangeiros diretos, enquanto o Brasil adotou um regime liberal para atrair investidores estrangeiros oferecendo como atração seu mercado interno protegido.

4.2. ÍNDIA

A Índia é frequentemente mencionada como exemplo de país que mantém políticas protecionistas, e ainda assim, tem experimentado elevadas taxas de crescimento. No período 2000-2016 sua taxa média anual de crescimento atingiu 7,5%, e em particular da manufatura cresceu a 8,3% no período. Entretanto, a noção de que a Índia manteve-se uma economia fechada durante esse período merece qualificação. O grau de abertura do país – medido pela soma das importações de bens e serviços em relação ao PIB – passou de 8,5% em 1990 para 20% em 2016, ou seja, um aumento de 11,5 pontos percentuais. No mesmo período, o grau de abertura do Brasil passou de 7% para 12%, menos da metade do observado na Índia.

A estratégia de desenvolvimento da Índia após sua independência do Reino Unido foi calcada na substituição de importações, buscando a autossuficiência, com forte intervenção do Estado e elevado grau de regulação. A Índia era um dos países mais fechados da Ásia, com tarifa máxima de 355% e média de 83% para produtos manufaturados em 1990, quotas restritivas de importação, sistema de licenciamento de importações complexo (cerca de 88% dos itens importados estavam sujeitas a esse sistema), importações e exportações de certos produtos sob monopólio do setor público, preferências para produtos nacionais em compras governamentais, etc. (Ver Topalova (2004) e Singh (2017)).

Na segunda metade da década de 1980 o foco começou a mover-se da substituição de importações para a promoção de exportações. Teve início uma lenta transição em direção à liberalização de importações. Ao final da década, enfrentando fortes desequilíbrios macroeconômicos e grave crise no Balanço de Pagamentos, a Índia recorreu ao FMI que condicionou a concessão do socorro a um conjunto de reformas estruturais, incluindo a abertura comercial. O programa inicial de liberalização de importações foi adotado para o período 1992-1997 e levou a mudanças significativas no regime de importações: redução no

nível e na dispersão das tarifas de importação; remoção das restrições quantitativas sobre importação de produtos intermediários e bens de capital para a produção para exportação; e eliminação do monopólio do setor público nas importações de todos os itens exceto petróleo e derivados, fertilizantes e alguns produtos relacionados à saúde e segurança. Restrições às exportações também foram relaxadas.

O processo de abertura comercial do país começou em 1991, mas, ao contrário do Brasil, a liberalização de importações na Índia teve continuidade nos últimos 25 anos, tanto na redução de tarifas quanto na flexibilização de barreiras não tarifárias (Singh, 2017). As tarifas médias de importação para produtos manufaturados caíram de mais de 83% em 1990 para 37% em 1996, sendo que o desvio padrão reduziu-se em 50%. Novos movimentos de abertura comercial foram realizados, e a tarifa média para os manufaturados, que era de 32,8% em 1990, reduziu-se para 15,9% em 2005 e para 8,9% em 2008. Desde 2009 a tarifa média para esses produtos oscila em torno de 9%.

O que mais chama a atenção no processo de abertura comercial compreendida pela Índia desde o início da década de 1990 é a continuidade, com o movimento sendo renovado por sucessivos governos. Entretanto, é importante salientar que as reformas liberalizantes aplicadas ao setor manufatureiro não foram acompanhadas pela liberalização na agricultura. Ao contrário, o país tornou-se o símbolo do protecionismo agrícola, com expressivo ativismo na OMC em prol da manutenção do direito de praticar medidas de estímulo e proteção a esse setor. Além da postura protecionista nas negociações agrícolas, a Índia tem mantido na OMC a estratégia de evitar compromissos em áreas que reduzam o chamado *policy space*, ou seja, limitem sua margem de manobra para adotar políticas industriais ativas.

Embora a partir dos anos 1990 a Índia tenha reduzido significativamente as restrições não tarifárias às importações, ainda é considerada um *heavy user* dessas medidas. Diversos produtos permanecem

sujeitos a restrições de importações – a maioria relacionada a questões de saúde e defesa, mas em alguns casos para defender interesses específicos de produtores nacionais (Singh, 2017). É também um ativo usuário de medidas antidumping, rivalizando com os Estados Unidos e com o Brasil, e é conhecido pela adoção de normas e regulamentos técnicos e medidas sanitárias e fitossanitárias que podem representar barreiras às importações.

Em 1997 a Índia aderiu ao *Information Technology Agreement* (ITA), acordo plurilateral negociado por um conjunto de países no âmbito da OMC, que levaria a zero, em 2005, as tarifas de 217 produtos do setor. A avaliação do Ministério do Comércio e Indústria da Índia é que tal o ingresso não foi favorável, praticamente eliminado a indústria de telecomunicações e informática nacional. Em função desta avaliação, o governo indiano decidiu não participar do chamado ITA 2, iniciativa lançada em 2014 para expandir a cobertura do acordo em termos de produtos e países participantes.^{12 13}

Como o Brasil, a Índia é um *late comer* no mundo dos acordos preferenciais de comércio. Com exceção de acordos antigos com o Butão, Nepal e Sri-Lanka, a participação do país em acordos de livre comércio começa apenas em 2003 com Tailândia, Cingapura e Paquistão como parceiros preferenciais, e em 2003 assinou um acordo modesto de preferências tarifárias para poucos produtos com o Mercosul. Apenas em 2009, com a assinatura do acordo com a Coreia do Sul e o ingresso

12 VER [HTTP://COMMERCE.GOV.IN/PAGECONTENT.ASPX?ID=64](http://commerce.gov.in/pagecontent.aspx?id=64).

13 ENTRETANTO, ERNST, (2016) ARGUMENTA QUE A ÍNDIA ENTROU NO ITA-1 COM O OBJETIVO DE FACILITAR O DESENVOLVIMENTO DE SUA ENTÃO NASCENTE INDÚSTRIA DE SERVIÇOS DE TI, POR MEIO DA REDUÇÃO DOS CUSTOS DE IMPORTAÇÃO DESSSES PRODUTOS E DA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS. O AUTOR AVALIA QUE, DE FATO, A PARTICIPAÇÃO DA ÍNDIA NO ITA-1, COM A CONSEQUENTE A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE IMPORTAÇÃO, FACILITOU O CRESCIMENTO DOS SERVIÇOS DE TI NO PAÍS. ESSES SERVIÇOS ESTÃO INTEGRADOS A REDES MULTINACIONAIS DE INOVAÇÃO E PRODUÇÃO, MAS COM REDUZIDA CONEXÃO COM EMPRESAS LOCAIS. UM SISTEMA TRIBUTÁRIO COMPLEXO, INFRAESTRUTURA INSUFICIENTE OU DE MÁ QUALIDADE, PROBLEMAS NO FORNECIMENTO DE ELÉTRICIDADE E REGULACÕES MAL DEFINIDAS E, MUITAS VEZES, CONFLITANTES ENTRE SI GERAM DESVANTAGENS DE CUSTOS E DESENCORAJAM INVESTIMENTOS EM FÁBRICAS E EQUIPAMENTOS, ABSORÇÃO DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.

na ASEAN¹⁴, o país começou a buscar acordos com países de maior desenvolvimento relativo. Em 2011 foram assinados acordos com o Japão e a Malásia.¹⁵

A Índia conduziu sua abertura comercial de forma preponderantemente unilateral, investindo na negociação de acordos comerciais após a tarifa média para produtos industriais ter atingido o patamar de 9%. De acordo com Singh (2017), a abertura comercial foi administrada com sucesso, resultando em um aumento expressivo do grau de abertura da economia e com impactos positivos no crescimento econômico.

Goldberg *et al.* (2010) identificaram um aumento significativo na eficiência, e na variedade e qualidade da produção das firmas locais. A redução das tarifas sobre produtos intermediários foi responsável por mais de 30% dos novos produtos introduzidos pelas firmas locais nos anos subseqüentes, e foi devida ao acesso a novas variedades de insumos, inviável economicamente antes da abertura, e beneficiou-se da redução daquelas barreiras comerciais sobre o custo de produção das firmas locais. Beneficiou-se, também, o setor exportador com o acesso a insumos importados.

Com base em um painel com dados ao nível da firma Topalova (2004) estudou os efeitos da liberalização comercial anos 1990 sobre a produtividade no setor manufatureiro, e sua interação com o ambiente de negócios. Conclui que a abrangente liberalização comercial levou a um aumento da produtividade das firmas, com efeito mais significativo para as empresas privadas. O aumento da produtividade se deu, principalmente, no interior das firmas, com um número relativamente baixo de empresas saindo do mercado.

14 ASEAN: BRUNEI, CAMBOJA, CINGAPURA, FILIPINAS, INDONÉSIA, LAOS, MALÁSIA, MIANMAR, TAILÂNDIA E VIETNAM, ALEM DA ÍNDIA.

15 HÁ ATUALMENTE 17 ACORDOS EM NEGOCIAÇÃO PELA ÍNDIA, INCLUINDO UM ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO COM A UNIÃO EUROPEIA E UMA AMPLIAÇÃO DO ACORDO COM O MERCOSUL.

Goldar (2017), também encontrou resultados positivos na relação entre a abertura comercial e o aumento da produtividade total dos fatores. Mas ao contrário dos resultados apresentados por Goldberg et al. (2010), ele sugere que a redução de tarifas sobre produtos finais teve impactos mais expressivos do que a redução da proteção sobre os insumos. Uma explicação possível é que seu estudo cobre um período maior e mais recente (2001-2010), quando as tarifas de insumos já haviam caído. A lição relevante para o caso brasileiro é que a intensidade de importações das firmas tem efeito positivo sobre a produtividade.

Brasil e Índia deram início a seus programas de abertura comercial quase simultaneamente, mas o programa brasileiro foi implementado em duas etapas: 1988-1989 e 1990-1993; durando ao todo cinco anos enquanto que o da Índia foi mais lento e mais ambicioso na redução da proteção para produtos manufaturados. No Brasil, a reforma da política comercial começou cautelosamente em 1988, eliminando a redundância tarifária, suprimindo certas sobretaxas aplicáveis às importações e eliminando parcialmente os 42 regimes fiscais especiais aplicáveis às importações. Essas medidas reduziram a tarifa média nominal de 57,5%, em 1987, para 32,1%, em 1989. A liberalização comercial unilateral foi estendida em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando o extenso conjunto de barreiras não tarifárias e reduzindo a tarifa média para cerca de 13%. Comparando-se a situação inicial e a final nos dois países, percebe-se que a abertura comercial indiana foi significativamente mais profunda que a brasileira.

Em comum, os dois países são *late comers* no mundo dos acordos comerciais e usuários intensivos de medidas não-tarifárias. Embora a Índia tenha feito movimento contínuo de liberalização comercial nas últimas décadas, o país ainda está longe de ser uma economia com reduzido grau de proteção, mesmo para o setor manufatureiro. Porém, a Índia não esperou a negociação de acordos comerciais para aprofundar a liberalização unilateral começada na década de 1990, enquanto no

Brasil, a percepção dominante é a de que não se pode abrir unilateralmente a economia enquanto não forem concluídos acordos comerciais com parceiros relevantes.

4.3 MÉXICO

Bacha e Bonelli (2016) afirmam que Brasil e México se tornaram “infelizes, cada um à sua maneira”. *“Depois de um longo período de prosperidade, ambos os países viram suas taxas de crescimento afundar quase sincronicamente. Tiveram uma década perdida nos anos 1980 e introduziram reformas liberalizantes nos anos 1990. A ascensão da China fez suas fortunas diferirem na primeira década deste século, beneficiando o Brasil e prejudicando o México. Mas depois da Grande Recessão ambos estão tendo dificuldade para alcançar taxas decentes de crescimento”*.

Analisando comparativamente as duas economias eles concluem que há diferenças relevantes nas duas experiências de baixo crescimento. O México abriu sua economia, integrou-se aos países desenvolvidos e em desenvolvimento via acordos de livre-comércio e teve sucesso em desenvolver um setor industrial sofisticado na região Norte do país, mas a integração doméstica não acompanhou os esforços de sua integração internacional. O dinamismo das grandes empresas exportadoras do Norte não se difundiu para as pequenas e médias empresas com elevado grau de informalidade e voltadas para o mercado interno, operando nas demais regiões. Como consequência observou-se um fraco desempenho da produtividade do trabalho limitando o crescimento da economia.

Assim como na Coreia, Índia e Brasil, nos anos 1950-1980 o México usou a substituição de importações para realizar o *catch-up* em combinação com a acumulação de capital e os investimentos públicos. Após a crise de Balanço de Pagamentos enfrentada pela economia mexicana no final da década de 1940, o governo aumentou a proteção

à produção nacional, impôs quotas de importação, ofereceu subsídios para estimular o reinvestimento de lucros e a criação de novas firmas. Houve, nesse período, expressiva substituição de importações, particularmente nos bens intermediários como químicos e petroquímicos, borracha, plásticos e fertilizantes, farmacêuticos, etc.

A combinação de proteção e subsídios reforçou a estrutura oligopolizada da indústria com a consequente disseminação da ineficiência, levando à queda da competitividade das empresas [Kehoe e Meza (2011)]. Foram, também, criadas empresas estatais produtoras de ferro e aço, cimento vidro, celulose, fertilizantes e alumínio. Havia uma preferência por endividamento externo no lugar de atração de investimento direto estrangeiro, protegendo a indústria não apenas contra as importações, mas também de produtores com capital estrangeiro explorando o mercado interno. Os autores enfatizam que na década de 1970 foi adicionado um novo objetivo à política de desenvolvimento, que seria atingido através da expansão dos gastos públicos, com consequências nas dívidas interna e externa: a redução da desigualdade de renda. Nesse período houve melhoria da infraestrutura social, ampliando o acesso à educação e de saúde, mas à custa de forte desequilíbrio macroeconômico, com um déficit fiscal de 17% do PIB; déficit em conta corrente de 4% do PIB; inflação de 61% e queda de 3,2% do PIB per capita em 1981 e 1982.

O período que se seguiu foi de reordenamento na economia mexicana, com reformas estruturais envolvendo: redução dos gastos públicos, reforma tributária, processo de privatização, e adesão do México ao GATT em 1986. A liberalização comercial começou moderadamente em 1983, com a redução unilateral e gradual de tarifas, preços de referência, quotas e licenciamento prévio de importações. Ao se tornar membro do GATT, o México consolidou sua tarifa de importações no nível máximo de 50%, metade do que vigorava no país no início da década de 1980. Em 1987, o governo colocou a tarifa máxima em

20%, para quase todos os setores. Este nível vigorava em 1994, quando entrou em vigência o NAFTA. Naquele ano, a estrutura tarifária já havia sido significativamente simplificada, quase todas as exigências de licenciamento prévio de importações eliminadas e as restrições aos investimentos estrangeiros diretos reduzidas a poucos setores (Ver Vega e De la Mora, 2003).

Na metade dos anos 1990 o dismantelamento da proteção tornou a economia uma das mais abertas dentre os países em desenvolvimento. Medido pela soma de exportações e importações o grau de abertura passou de cerca de 20% no início dos anos 1980 para cerca de 30% em 1987. Em meados dos anos 1990 o México começou a se engajar em acordos de livre comércio, inicialmente com um acordo bilateral com o Chile, seguido pelo NAFTA em 1994, e em 1995 o grau de abertura da já havia chegado a 50%.

Em 1994 o México ingressou na OCDE (1994) e negociou vários acordos preferenciais de comércio buscando diversificar suas relações econômicas, tornar-se menos dependente dos EUA vizinho do Norte e reduzir os desvios de comércio que poderiam ser geradas com preferências tarifárias com Estados Unidos e Canadá. O país conta atualmente com 12 acordos de livre-comércio envolvendo 46 países, nove acordos de preferências tarifárias com países latino-americanos no âmbito da ALADI e é membro do CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*), firmado em março de 2018¹⁶. Além de negociar acordos preferenciais de comércio, aprofundou a partir de 2004 a abertura comercial pela via unilateral, levando a tarifa média de nação mais favorecida de 17% para o nível de 6% no início da década de 2010. Nesse período também foram empreendidos investimentos

16 CPTPP É O ACORDO ASSINADO POR 11 PAÍSES QUE ESTAVAM NEGOCIANDO A TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP (TPP), APÓS A RETIRADA DOS ESTADOS UNIDOS DO ACORDO POR INICIATIVA DE DONALD TRUMP. VER [HTTP://WWW.PROMEXICO.MX/ES/MX/TRATADOS-COMERCIALES](http://www.promexico.mx/es/mx/tratados-comerciales)

em facilitação do comércio.¹⁷

Olhando para os resultados, os impactos da abertura nos últimos trinta anos foram desiguais. As exportações se diversificaram, tornando a economia menos dependente do petróleo¹⁸, e menos vulnerável a oscilações nos preços de commodities. Mas os ganhos na diversificação geográfica e composição das exportações foram menores, com os Estados Unidos representando mais de 80% das exportações mexicanas.

Como apontam Bacha e Bonelli (2016), o México abriu sua economia e foi bem-sucedido em desenvolver um setor industrial no Norte do País, integrado às cadeias produtivas norte-americanas e internacionais. Todavia, a integração à economia internacional não foi acompanhada por progressos na integração econômica interna. Os ganhos de produtividade das empresas do Norte não se espalharam para o resto da economia, aumentando a distância entre as empresas que operam nos setores de produtos comercializáveis, no Norte, e os não comercializáveis, nas demais regiões.

Desde o início da década de 1980, o México (assim como o Brasil), interrompeu a trajetória de *catch-up* com os países desenvolvidos: em 2014 a renda per capita mexicana em PPP era de 33% da norte-americana, enquanto a do Brasil equivalia a 27%. No início da década de 1980 esses percentuais eram de 47% e 35%, respectivamente. A experiência mexicana torna evidente que a abertura comercial é uma condição necessária, mas não suficiente para que os países se tornem desenvolvidos.

Kehoe e Meza (2011) buscam responder à pergunta: quais são as

17 MÉXICO E BRASIL TÊM ENTRE SI DOIS ACORDOS DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS FIXAS, NEGOCIADO NO ÂMBITO DA ALADI NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 2000: UM DELES É RESTRITO AO SETOR AUTOMOTIVO E PRETENDE ESTABELECEER O LIVRE-COMÉRCIO ENTRE OS DOIS PAÍSES NESTE SETOR. O OUTRO REDUZ AS TARIFAS PARA UM CONJUNTO LIMITADO DE PRODUTOS – CERCA DE 800 PRODUTOS – COM DESCONTOS NAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO. ESTÃO EM ANDAMENTO NEGOCIAÇÕES PARA O APROFUNDAMENTO DESTES ACORDOS, ENVOLVENDO UMA AMPLIAÇÃO SIGNIFICATIVA DO NÚMERO DE PRODUTOS E DA AGENDA TEMÁTICA COBERTOS.

18 EM 1985, 57% DAS EXPORTAÇÕES MEXICANAS ERAM COMPOSTAS POR COMMODITIES MINERAIS (PETRÓLEO E MINERAIS). EM 2015, OS PRODUTOS MANUFATURADOS RESPONDIAM POR 90% DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS.

reformas necessárias para que o México recupere o crescimento? Eles sugerem que as principais são: eliminação das barreiras à competição no mercado financeiro; a melhoria do *enforcement* dos contratos; a redução da rigidez da legislação trabalhista; e a promoção da competição em setores não-comercializáveis, como eletricidade, telecomunicações e transportes. A abertura comercial contribuiu para o desenvolvimento industrial, porém fatores internos impediram generalizar seus frutos.

A experiência brasileira é bastante distinta. O Brasil interrompeu o processo de abertura comercial em meados da década de 1990. Bacha e Bonelli (2016) mostraram que diminuíram as disparidades regionais, com o Norte crescendo mais que o Sul, porém, não houve divergência na trajetória da produtividade entre os setores comercializáveis e não comercializáveis, e o desempenho das grandes empresas não superou o das menores. As grandes empresas foram protegidas da concorrência internacional, mantendo-se voltadas para o mercado interno e experimentaram com um crescimento de produtividade medíocre, semelhante às empresas de menor porte.

4.4. BRASIL, COREIA, ÍNDIA, MÉXICO: EVOLUÇÃO COMPARADA DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÕES

Os quatro países optaram pela substituição de importações, com sucesso nas décadas de 1950 a 1970, mas em todos essa estratégia mostrou seus limites. A Coreia do Sul foi o primeiro, na metade dos anos setenta, a iniciar a transição para políticas de promoção de exportação, usando entre outros a redução das tarifas de importação para produtos intermediários. Junto com a gradual liberalização dos mercados, com os investimentos em educação e políticas de caráter horizontal, gerou ganhos expressivos de produtividade, acelerando sua convergência com os países de renda alta. A partir de fins dos anos 1980, Brasil, Índia e México promoveram reformas liberalizantes imersos em crises fiscais e de balanço de pagamentos. México e Índia deram continuidade

à abertura comercial, o primeiro aprofundando e consolidando a integração econômica com tratados de livre-comércio com países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Índia, mais cautelosa, reduziu lenta e unilateralmente as tarifas de importações para bens manufaturados.

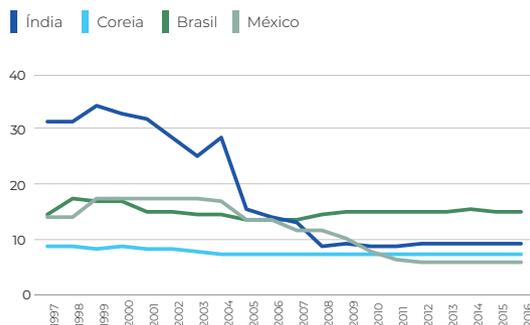
Ao final da abertura comercial iniciada em 1990 o Brasil tinha estrutura de proteção próxima à do México e semelhante aos países em desenvolvimento de renda similar. Porém, enquanto os demais países avançaram na abertura - unilateral ou negociada -, o Brasil congelou sua estrutura de proteção, consolidando-a na Tarifa Externa do Mercosul (TEC). Na realidade, ocorreu o aumento do grau de proteção à indústria. Em sucessivos episódios: impôs em 2004 a incidência do PIS/COFINS; adotou normas e regulamentos técnicos para discriminar produtos importados; disseminou a partir de 2011 instrumentos de política industrial baseados em conteúdo nacional, e manteve-se à margem das redes de acordos preferenciais de comércio.

O Gráfico 3 mostra a evolução das tarifas médias para produtos manufaturados nos quatro países a partir de 1997. Antes disso a Coreia já havia reduzido substancialmente suas tarifas; Brasil e México mantiveram níveis médios semelhantes, e de 2008 em diante a Índia reduziu sua tarifa média abaixo da praticada pelo Brasil. Desde 2010 o México o país com tarifa média mais reduzida para bens manufaturados. Na realidade, o grau de proteção tende a ser menor do que é apontado no Gráfico 3, devido às preferências tarifárias em acordos de comércio. No caso do México tal proteção é substancialmente inferior à refletida na estrutura tarifária, dado que o país negociou eliminação de tarifas industriais com todos os seus principais parceiros comerciais. Em contraposição, Brasil e Índia têm número menor de acordos comerciais negociados, e ainda praticam barreiras não tarifárias acima dos níveis refletidos pela tarifa de importações. O Gráfico 3 deixa clara a inércia da política tarifária brasileira. Na Coreia a tarifa também se manteve estável, porém em níveis muito inferiores aos brasileiros.

Índia e México avançaram na abertura unilateral nesse período, com o México sendo mais ambicioso.

Gráfico 3

Evolução da Produtividade de trabalho do Brasil, Coreia, Índia e México: 1950-2017



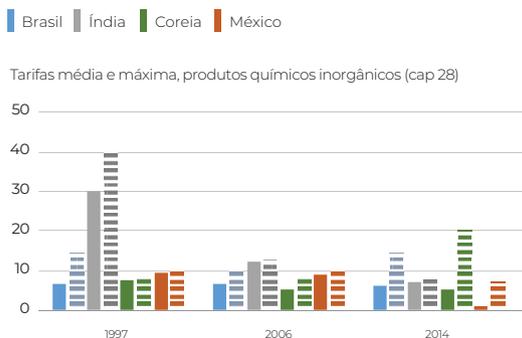
Fonte: The Conference Board

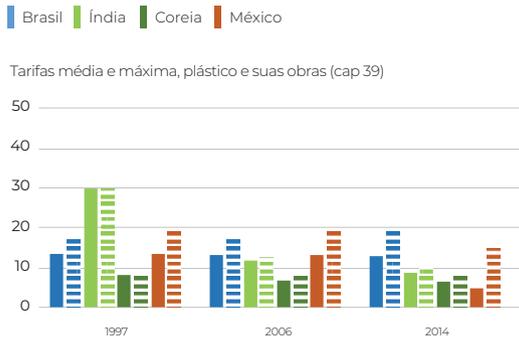
Como as médias podem esconder situações distintas, é conveniente analisar as estruturas de proteção para diferentes categorias de produtos. O Quadro 1 apresenta a comparação entre as tarifas médias e máximas para algumas categorias de produtos que têm peso importante nas indústrias desses países, adotadas por cada um dos quatro países em três anos: 1997; 2006 e 2014: produtos intermediários relevantes; bens de capital; e um setor de bens de consumo. Em 1997, os níveis tarifários praticados pelo Brasil eram inferiores aos adotados pela Índia e eram próximos dos mexicanos. Já em 2006, as tarifas médias praticadas pela Índia para a maioria dos setores analisados eram inferiores às brasileiras, com exceção dos químicos e vestuário, enquanto as tarifas mexicanas continuavam próximas às do Brasil. Em 2014, as tarifas médias praticadas pelo Brasil são superiores às dos demais países

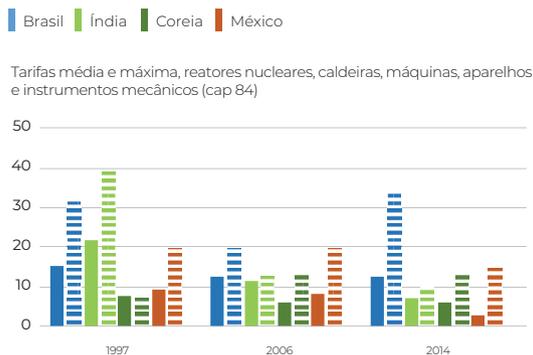
para todos os oito setores analisados com exceção dos químicos. Duas características brasileiras merecem destaque: a) a maioria dos países seleciona produtos específicos para dar maior proteção, resultando em tarifas médias significativamente inferiores às tarifas máximas dentro de um mesmo setor, enquanto a proteção no Brasil é menos seletiva; b) o Brasil adota proteção para produtos intermediários e bens de capital, que têm especial impacto sobre a produtividade da indústria superiores às dos demais países. No quadro abaixo essa diferença pode ser observada para os plásticos, produtos siderúrgicos, bens de capital mecânicos e eletroeletrônicos.

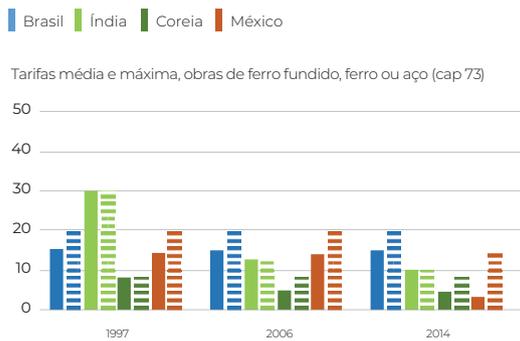
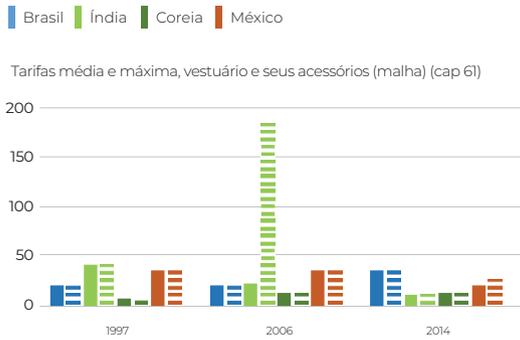
Quadro 1 - Brasil, Coréia, Índia e México

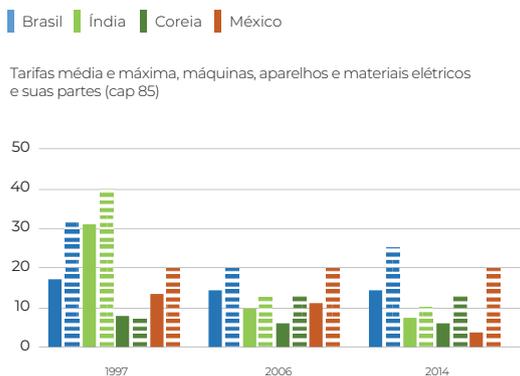
Tarifas médias e máximas de serores selecionados: 1997, 2006 e 2014











5. Impactos da abertura comercial sobre a economia brasileira: evidências empíricas e estimativas recentes

Uma revisão da literatura a respeito mostra que há crescente concordância em torno das proposições: de que a abertura comercial tem efeitos positivos significativos sobre o crescimento¹⁹ e sobre a renda dos mais pobres²⁰; que leva ao aumento da produtividade do trabalho e das taxas de investimento²¹, impulsionando um crescimento da produtividade total da economia, com as firmas mais produtivas

19 FRANKEL E ROMER (1999)

20 WACZIARG E WELCH (2008)

21 HANDLEY, (2014), HANDLEY E LIMAO (2015) E TANG E WEI (2009)

ganhando parcela de mercado.²²

5.1. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A ABERTURA DOS ANOS 1990

Desde o início dos anos 1990, tem se estudado os efeitos da abertura comercial sobre o desempenho econômico no Brasil. Embora os resultados nem sempre sejam convergentes, sendo algumas vezes contraditórios, a maioria destes estudos encontra relações positivas entre liberalização de importações, crescimento, produtividade e redução da pobreza no Brasil²³.

A abertura comercial da década de 1990 foi o único episódio de liberalização de importações relevante no Brasil desde a substituição de importações nos anos 1950. Apesar da controvérsia em torno dessa reforma, a literatura econômica contradiz a visão difundida no meio empresarial e em setores da academia de que foi ela abrupta e gerou perdas irreparáveis. Em qualquer transição há perdedores – empresas e trabalhadores – mas há também ganhadores, e as evidências são de que a abertura elevou a eficiência e a produtividade, favorecendo as empresas mais competitivas, estimulando a inovação e reduzindo a pobreza. A conclusão é que as empresas foram estimuladas a aumentar sua eficiência e responderam à liberalização com ganhos expressivos de produtividade entre 1992 e 1997 acompanhados de queda nos lucros. Há estudos mostrando que as mudanças estruturais foram relevantes até 1970 e a partir de então o processo perdeu força. Diversos autores apontam que a liberalização comercial dos anos 1990 não teve impacto importante sobre mudanças estruturais na economia, mas foi provavelmente a principal fonte de crescimento de produtividade.

22 PAVNIK (2002) E TYBOUT (2003)

23 DIFERENÇAS NA METODOLOGIA EMPREGADA, NO GRAU DE AGREGAÇÃO DOS DADOS E NOS PERÍODOS ESTUDADOS EXPLICAM, EM PARTE, AS DIFERENÇAS NOS RESULTADOS.

O Quadro abaixo sintetiza as principais conclusões literatura econômica sobre os impactos da abertura comercial no Brasil.

Quadro – Impactos da abertura comercial sobre a economia brasileira

EFEITO SOBRE A ECONOMIA	MECANISMOS PRINCIPAIS	EVIDÊNCIAS SOBRE O BRASIL
Aumento da produtividade	· Maior competição leva à adoção de tecnologias mais avançadas	
	· Aumento de rendimento das exportadoras permitem adoção de tecnologias mais avançadas (e custosas)	<i>Hay (1997)</i> <i>Ferreira e Rossi (2003)</i> <i>Firpo e Pieri (2017)</i>
	· Menores barreiras sobre importação de bens de capital e bens intermediários aumentam a eficiência produtiva	<i>Hidalgo e Mata (2009)</i> <i>Johansson e Otaberria (2014)</i> <i>Lisboa et al (2010)</i> <i>Muendler (2004)</i>
Impacto sobre salários	· Realocação setorial em favor de firmas mais produtivas Acesso a novos e melhores insumos levam a aumenta da variedade de produtos produzidos	
	· A abertura comercial leva a um aumento relativo da remuneração do trabalhador não-qualificado em país em que ele é relativamente mais abundante	<i>Dix-Carneiro e Kovak (2015a)</i> <i>Fally et al (2010)</i> <i>Gonzaga et al (2006)</i>
Realocação do emprego	· Firms exportadoras pagam maiores salários, pois são em média mais produtivas e/ou têm maiores lucros	
	· Abertura comercial leva a uma realocação da produção, levando o emprego diminuir em alguns setores/regiões e aumentar em outros	<i>Dix-Carneiro (2014)</i> <i>Dix-Carneiro e Kovak (2015b)</i> <i>Menezes-Filho e Muendler (2007)</i>
	· O ajuste do mercado de trabalho parece ser lento: o desemprego se mantém alto em algumas regiões cuja produção compete com importados	

5.2. OS EFEITOS ESPERADOS DE UMA NOVA ABERTURA COMERCIAL

A partir de 2014, a percepção crescente do fracasso das iniciativas de política industrial e comercial somou-se à difusão, no Brasil, do debate sobre as “cadeias globais de valor”. O “isolamento” do Brasil em um cenário global caracterizado pela organização da produção em cadeias internacionais de valor e pela multiplicação de acordos preferenciais passou a ser identificado como um indicador da desconexão

da economia brasileira com as tendências do comércio internacional. No primeiro trimestre de 2018, três documentos com simulações sobre impactos de uma nova abertura comercial sobre a economia brasileira ganharam destaque.

O primeiro, elaborado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República (*Abertura comercial para o desenvolvimento econômico*) simula os efeitos de uma eliminação completa das tarifas de importação aplicadas a todos os produtos. Usa para tanto um modelo de equilíbrio geral, com 57 setores, com o objetivo de analisar os efeitos sobre o mercado de trabalho de uma abertura comercial extrema, no qual os trabalhadores saem dos setores mais protegidos e mais ineficientes, e migram para os setores mais competitivos. O nível total dos empregos mantém-se praticamente estável – a queda no desemprego de 0,015%, e no período que se segue à liberalização em 75% dos setores há aumento de emprego. Ao final de 20 anos em apenas três setores há redução no emprego maior que 0,5 ponto percentual. Explora, também, os efeitos regionais. Em 85% das regiões, o estudo estima que o efeito de longo prazo da liberalização sobre o emprego formal esteja entre -0,25% e +0,25%. Nos casos mais extremos os impactos esperados estão no intervalo de -2% e +2%.

A simulação de abertura feita pela SAE indica que haveria uma queda de 5% no nível geral de preços em relação ao cenário sem liberalização, sendo que os setores que já acompanham o mercado internacional ou os de produtos não comercializáveis não sofreriam alterações nos preços. Já os setores atualmente mais protegidos – automóveis, máquinas e equipamentos, couro, têxteis e vestuário experimentaríamos quedas de preços que variam entre 6% e 16%. Mesmo os setores mais penalizados pela competição externa, como é o caso dos têxteis, que são os que sofrerão as maiores quedas de preços e pessoal ocupado, terão seus custos de produção reduzidos e, portanto, ganharão competitividade no mercado internacional, aumentando suas expor-

tações. Reconhecendo que o efeito agregado da liberalização comercial sobre o emprego formal seja quase nulo e que haverá efeitos em microrregiões, o documento da SAE propõe um conjunto de medidas específicas para mitigar os custos de adaptação para os mais vulneráveis, voltadas, fundamentalmente, para a readequação dos programas de capacitação profissional.

O segundo documento foi elaborado pelo Banco Mundial (*Emprego e crescimento: a agenda da produtividade*). A base do estudo é, também, um modelo de equilíbrio geral computável (CGE, na sigla em inglês). Os resultados das simulações são comparados a um cenário-base com projeções para 2030, sem alterações nas políticas em vigência.

Três cenários são simulados pela equipe do Banco Mundial: **a) Reformas coordenadas no Mercosul**: Em um prazo de quatro anos cada membro do bloco reduz unilateralmente suas tarifas de importação em 50 por cento para países de fora do bloco; as medidas não-tarifárias são simplificadas (representando um corte de 15% dos equivalentes tarifários); e os impostos de exportação ainda aplicados são eliminados para o comércio entre os países do bloco; **b) Acordo de livre-comércio entre Mercosul e a União Europeia**: a tarifa média aplicada pelo Brasil aos produtos da UE passa de 10,7% para 3,2% em um período de dez anos; do lado da UE, a tarifa média aplicada pelo bloco sobre os produtos brasileiros cai de 2,5% para 1%; e assim como no primeiro cenário, os equivalentes tarifários das medidas não-tarifárias caem 15% e os impostos de exportação são eliminados; **c) Acordo preferencial de comércio entre Mercosul e Aliança do Pacífico**: os países dos dois blocos reduzem gradualmente as tarifas de importação ao longo de dez anos; e os equivalentes tarifários são reduzidos em 15% e os impostos de exportação eliminados entre as partes. Os resultados das simulações para os três cenários estão sintetizados no quadro abaixo. Esses resultados representam variações sobre os resultados projetados para

2030 no cenário-base.

Quadro 2 – Síntese dos resultados das simulações realizadas pelo Banco Mundial: variação percentual em relação ao cenário-base para o ano 2030

CENÁRIO/VARIÁVEIS	PIB	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES
Unilateral Mercosul	0,93	7,5	6,6
Mercosul - UE	0,58	5,5	4,9
Mercosul - Aliança do Pacífico	0,41	2,4	2,3

FONTE: BANCO MUNDIAL: EMPREGO E CRESCIMENTO A AGENDA DA PRODUTIVIDADE

O estudo chama a atenção para que, como é usual nas simulações que lançam mão de modelos CGE, os ganhos de bem-estar e do PIB associados à liberalização tarifária tendem a ser pequenos. Os ganhos dinâmicos, provenientes do aumento da concorrência, de maior acesso a insumos e tecnologias e de novas oportunidades de exportação não são integralmente incorporados nestes modelos e, provavelmente, são muito superiores.

O terceiro documento é o Relatório Econômico da OCDE (Brasil 2018). Além de propostas para a abertura comercial, ele incorpora simulações sobre a distribuição de renda.

Baseado em estudo de Arnold et al (2018), o relatório apresenta os efeitos de levar a abertura comercial no Brasil aos níveis médios dos países da OCDE sobre o poder de compra da população, avaliado por decil de renda. Os resultados indicam que o poder de compra dos brasileiros poderia aumentar em 8% com abertura comercial, sendo os benefícios altamente progressivos, com as famílias de menor renda beneficiando-se relativamente mais.

As famílias que se encontram no menor decil de renda poderiam ganhar até 15% em termos de maior poder de compra, enquanto as famílias no decil superior ganhariam 6%. O impacto sobre a arrecadação tributária não seria significativo, já que as tarifas de importação

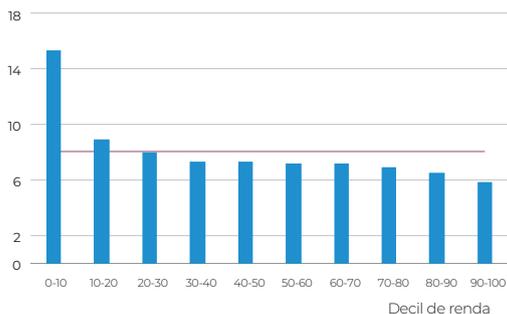
representam apenas 0,5% do PIB e, provavelmente, a abertura comercial traria ganhos de produtividade que levariam a uma expansão da atividade econômica com aumento da arrecadação tributária total.

Gráfico 7

Ganhos potenciais no poder de compra por decil de distribuição de renda com abertura comercial

Em %

■ Ganhos potenciais ■ Média



As simulações dos diferentes cenários de abertura comercial resumidas nesta seção sugerem que os efeitos sobre a economia brasileira seriam positivos. Com hipóteses e cenários diferentes, os estudos indicam que a liberalização de importações aumentando sua integração ao comércio tende a beneficiar o país. Há, também, indicações de melhoria da distribuição de renda, com aumento das importações superado pelas exportações e impactos nulos sobre o emprego agregado.

Todos os documentos reconhecem que haverá ganhadores e perdedores. Setores atualmente mais protegidos tendem a sofrer maior impacto, que poderão ser localizados geograficamente. Os setores com maiores perdas em termos de emprego são vestuário e calçados. Toda-

via, em um contexto de recuperação do crescimento econômico e com a adequação das políticas já existentes de treinamento e capacitação, será possível mitigar tais efeitos.

Por fim, nas simulações realizadas pelo Banco Mundial chama a atenção que a abertura unilateral – com a redução à metade das tarifas de importação atualmente praticadas pelos países do Mercosul e de 15% do equivalente tarifário das medidas não-tarifárias – gera resultados mais relevantes e positivos do que os resultantes de complexas e intermináveis negociações comerciais com a União Europeia ou de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico.

6. Propostas para uma nova abertura comercial no Brasil

A substituição de importações teve papel relevante no desenvolvimento de uma indústria diversificada e complexa no Brasil entre as décadas de 1950 e 1980, embora tenha legado uma indústria pouco competitiva e dependente de proteção. Ainda que tenha sido funcional diante das características domésticas e internacionais do período, ela perdeu coerência frente às mudanças no contexto global e de nossa própria história. Enquanto a maioria dos países em desenvolvimento optou pela abertura aos mercados estimulando o engajamento de suas empresas nas cadeias globais de valor, o Brasil manteve-se fiel à substituição de importações. Mais grave foi a reação do governo Rousseff quando diante de evidências de desindustrialização reforçou o viés protecionista, com benefícios fiscais e creditícios atrelados a conteúdo nacional, preferências para produção nacional em compras governamentais, programa especial para o setor automotivo – Inovar-Auto, intensificação de imposição de medidas antidumping, entre outros.

Mais recentemente vem renascendo a ideia de que a integração competitiva da economia brasileira é essencial para reduzir o hiato

tecnológico da indústria e para abrir caminho para um novo impulso à indústria. É também crescente o número de economistas que passou a incluir a abertura comercial ao cardápio das políticas necessárias para a retomada do crescimento.

Desde a retomada das discussões sobre abertura comercial, três questões vêm ganhando destaque:

A primeira diz respeito à cronologia das reformas. Produtividade e competitividade devem ser levadas a sério nas escolhas de políticas públicas no Brasil. O conjunto de reformas necessárias é amplo e inclui áreas de política que vão da infraestrutura e logística à reforma dos regimes tributário e trabalhista. A abertura comercial não é panaceia. A liberalização de importações, sozinha, não produzirá crescimento econômico e aumento de produtividade. É preciso que ela seja acompanhada das demais reformas que reduzam o “Custo Brasil”. Entretanto, o país não pode continuar refém do pacto perverso entre governo e atores privados, o primeiro concedendo proteção e benefícios fiscais e creditícios aos segundos como compensação por sua incapacidade em avançar na agenda de modernização do país. A inação diante do dilema sobre o que deve vir primeiro – abertura comercial ou redução do Custo Brasil – está levando o país à estagnação econômica, e é necessário romper o ciclo vicioso. A abertura comercial será a mola propulsora para as demais reformas.

A segunda está relacionada à configuração da estrutura de proteção resultante de eventual reforma tarifária. Há algumas propostas sugerindo ser desejável iniciar nova rodada de abertura pela queda da proteção de bens intermediários, contribuindo para a redução dos custos de produção e para o aumento da competitividade dos produtos brasileiros. Da mesma forma como na experiência internacional, há estudos concluindo que menores tarifas sobre insumos contribuíram o aumento da produtividade das manufaturas e para a retenção de trabalhadores, porque os custos menores dos insumos ele-

vam a eficiência e a competitividade.

Lisboa, Menezes e Schor (2010) encontram evidências de que a redução das tarifas sobre produtos intermediários explica o crescimento da produtividade observado após a liberalização comercial no Brasil, e mostram que esse efeito é muito mais pronunciado nos setores intensivos em tecnologia e capital do que nos setores intensivos em recursos naturais e trabalho. Menezes-Filho e Muendler (2011), concluem que menores tarifas de importação para insumos contribuem para a retenção de trabalhadores nas firmas, seja porque os menores custos dos insumos reduzem a pressão competitiva, seja porque promovem o aumento da eficiência.

Todavia, como a estrutura de proteção no Brasil ainda se caracteriza por uma forte escalada tarifária, há um risco de se intensificar injustificadamente essa característica aumentando a dispersão das tarifas e a proteção efetiva de diversos setores que já são excessivamente protegidos (o caso dos automóveis, por exemplo) caso se inicie a liberalização por esse caminho.

A terceira se refere ao debate sobre o papel das dimensões unilateral e negociada

O Brasil está envolvido em diversas negociações comerciais, sendo as mais relevantes com a União Europeia e o México, e parece haver, entre formuladores de política e representantes de organizações empresariais, clara preferência pela via negociada. Os negociadores argumentam que por esta via garantiriam a reciprocidade aos movimentos brasileiros, e neste sentido tais acordos seriam uma opção superior à abertura unilateral. O segundo é um argumento político: por que abrir a economia sem pedir nada em troca?

Há várias falhas neste argumento. Primeiro, como a economia brasileira é muito mais fechada do que a dos seus parceiros (pequenos e grandes), os outros países partirão de um *status quo* que reflete movimentos de liberalização já realizados e que geraram tarifas mais baixas,

principalmente no setor industrial, enquanto o Brasil partirá de um nível de proteção mais elevado, tendo que reduzi-lo acentuadamente se pretender que os acordos gerem áreas de livre comércio. Se o Brasil buscar a reciprocidade terá poucas chances de sucesso.

A segunda falha é ignorar que para crescer o país precisa elevar a produtividade, o que depende de maior integração comercial. Se optar por esperar mais dez anos até que os acordos sejam concluídos e comecem a ter algum efeito sobre a economia estará adiando a agenda de aumento da produtividade. A liberalização comercial passa por acordos comerciais, mas não pode prescindir de um movimento unilateral.

6.1. AS LINHAS GERAIS PARA UM NOVO MOVIMENTO DE ABERTURA COMERCIAL NO BRASAIL

O protecionismo no Brasil é um animal multiforme, incluindo: a burocracia aduaneira e portos; as tarifas de importação; as políticas de financiamento atreladas a conteúdo local; os subsídios tributários para produção nacional; as preferências em compras governamentais para empresas nacionais, entre outros. É necessário rever todos estes instrumentos de proteção.

A modernização da política comercial brasileira é pré-condição para aumentar a participação do país no comércio internacional e de suas empresas em cadeias globais de valor. Além de abrir a economia será necessário rever também as regulações domésticas para as tornar compatíveis com o padrão internacional. Proteção aos direitos de propriedade intelectual, convergência com os padrões internacionais dos regulamentos técnicos e medidas sanitárias e fitossanitárias, proteção ao investimento direto estrangeiro são alguns exemplos. Ainda mais importante que a agenda regulatória é a redução dos custos e a melhora da qualidade dos serviços associados à produção e a comércio internacional. A constatação de que a participação do setor de serviços na economia mundial e na economia brasileira, em particular, é cres-

cente e que a importância do setor cresce com o aprofundamento do processo de fragmentação internacional da produção e com a diversificação setorial e geográfica dos fluxos de comércio estimula a revisão da estratégia brasileira para o comércio de serviços.

A negociação de acordos comerciais internacionais com parceiros relevantes deverá ser parte integrante dessa agenda. Entretanto, essas negociações são demoradas e a implementação dos acordos é feita em prazos longos, frequentemente ultrapassando os dez anos. A economia brasileira não pode esperar tanto tempo para beneficiar-se dos impactos positivos da abertura comercial sobre a produtividade e o crescimento econômico. Portanto, a reforma da estrutura tarifária deve ser componente importante da nova agenda.

A preocupação com a maior inserção de suas economias ao comércio internacional parece ser comum a todos os países do MERCOSUL. O atual contexto favorece a negociação de uma nova agenda de integração econômica internacional para o bloco, e ela deve contemplar a reforma da Tarifa Externa do Comum (TEC), além da revisão das prioridades para a negociação de acordos comerciais preferenciais com parceiros relevantes. Caso não seja possível obter o consenso para reformar a TEC, o Brasil deve liderar a revisão do modelo de integração do MERCOSUL, transformando-o em área de livre-comércio e liberando seus sócios para adotarem a estrutura de proteção a importações de fora do bloco que forem convenientes às suas prioridades domésticas.

As propostas aqui apresentadas concentram-se na agenda de abertura comercial propriamente dita, considerando, todavia, que essas reformas devem ser parte de um conjunto mais amplo de reformas pró-competitividade.

6.2. REFORMA DA POLÍTICA TARIFÁRIA

A reforma deve envolver a ampla revisão na estrutura tarifária, a remoção de diversos dispositivos de administração pontual e discrí-

cionária de tarifas (como os ex-tarifários) e maior parcimônia na aplicação de medidas antidumping sobre produtos intermediários para os quais a oferta é concentrada em uma ou poucas empresas. Além de as atuais alíquotas do imposto de importação serem muito elevadas para padrões internacionais, há uma série de distorções resultantes tanto da estrutura tarifária brasileira quanto da administração da política de proteção. Proteção efetiva mal distribuída, excesso de níveis tarifários, administração pontual das tarifas de importação, reintrodução de quotas de importação temporárias associadas a rebaixas tarifárias e proliferação de ex-tarifários são algumas dessas distorções que devem ser eliminadas pela reforma tarifária. A nova estrutura de proteção deve ser projetada de forma a dar previsibilidade de longo prazo para os produtores e investidores no Brasil. O cronograma de liberalização mercantil deve ser anunciado com antecedência e implementado de forma gradual durante quatro anos.

A reforma da TEC deve ser orientada pelos seguintes parâmetros:

a) Reduzir fortemente o caráter de escalada tarifária da estrutura de proteção, tornando-a mais homogênea; **b) Reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital**; **c) Simplificar a estrutura tarifária**, definindo apenas quatro níveis de alíquotas para o imposto de importação: 0%; 5%; 10% e 15%, que passaria a ser a alíquota máxima.

Essa reforma propiciará uma significativa redução no grau de proteção no Brasil, mas aproximará a política tarifária brasileira à da maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante. Ainda que possa parecer reduzida para os padrões atuais, a alíquota de 15%, que passaria a ser o teto da estrutura tarifária, é compatível com a definição de pico tarifário adotada pela OMC. Não é demais lembrar que na estrutura original da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL a tarifa máxima prevista era de 20%, tendo sido posteriormente elevada para 35%. Passados mais de vinte anos da adoção daquela estrutura

tarifária, parece razoável considerar que o novo teto deva ser mais baixo do que o então previsto.

A redução das tarifas de importação sobre bens de capital e de informática e telecomunicações deve viabilizar o fim do mecanismo de ex-tarifários, que tem sido intensamente utilizado para reduzir os custos de importação sobre bens não produzidos no país. Trata-se de um mecanismo altamente discricionário e burocratizado, que gera custos e distorções²⁴.

Há um receio difundido entre muitos analistas e formuladores de política quanto à perda de poder de barganha nas negociações comerciais que uma abertura unilateral produziria. De acordo com essa visão, a elevada proteção à indústria brasileira seria uma moeda de troca importante para atrair o interesse negociador de países com mercados relevantes. A experiência do Brasil com negociação de acordos comerciais desde a década de 1990 (com as negociações da ALCA, com a União Europeia ou mesmo na OMC) não sugere que essa seja uma estratégia bem sucedida. A rigor, o país não foi muito longe com essa tática. Por outro lado, a maioria dos países que empreendeu liberalizações unilaterais e já pratica níveis de proteção reduzidos.

A implementação da reforma tarifária deveria ser acompanhada por uma revisão autônoma das tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC. A expressiva distância entre as tarifas praticadas e as consolidadas na OMC – para a grande maioria dos produtos industriais no nível de 35% – gera incertezas sobre a estabilidade da política tarifária. A estrutura original prevista na reforma do início dos anos 1990 era de 20%. Pressões de setores industriais terminaram por levar produtos de diversos

24 O REGIME DE EX-TARIFÁRIOS PERMITE QUE O GOVERNO BRASILEIRO ABRA EXCEÇÕES NA TARIFA EXTERNA COMUM (TEC) DOS PAÍSES DO MERCOSUL PARA REDUZIR TEMPORARIAMENTE O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DE BENS DE CAPITAL E TELECOMUNICAÇÕES (BIT) E BENS DE CAPITAL (BK) SEM PRODUÇÃO NACIONAL EQUIVALENTE. SE O IMPOSTO NÃO EXISTISSE, O DIFERENCIAL DE PREÇOS ENTRE EQUIPAMENTOS IMPORTADOS E NACIONAIS SERIA MENOR, E A PRESSÃO COMPETITIVA DAS IMPORTAÇÕES ESTIMULARIA A EFICIÊNCIA DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA, TORNANDO, EVENTUALMENTE, O BINÓMIO QUALIDADE/PREÇO FAVORÁVEL AOS PRODUTORES LOCAIS.

setores para o patamar consolidado de 35% (automóveis, brinquedos, vestuário, calçados e móveis, dentre outros). Ao consolidar essas tarifas em um patamar mais baixo, 20%, por exemplo, o país estaria emitindo sinais de seu compromisso com a abertura comercial.

6.3. REDUZIR (OU ELIMINAR QUANDO POSSÍVEL) AS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS ÀS IMPORTAÇÕES

O protecionismo mais intenso, no Brasil, particularmente a partir de 2010, se deu sob a forma de medidas não tarifárias – incluindo o aumento do número de medidas antidumping e de normas e regulamentos técnicos desenhados de forma a discriminar contra importações, não convergentes com os principais padrões internacionais. A burocracia alfandegária, embora venha sendo alvo de esforços de simplificação por parte das autoridades brasileiras, ainda implica em custos e tempos significativamente superiores aos padrões internacionais.

O recurso à imposição de **medidas antidumping** intensificou-se no Brasil a partir de 2008, levando o país a se tornar o segundo maior usuário desse instrumento. Na década de 90, as iniciativas do Brasil respondiam por apenas cerca de 4% do total de medidas aplicadas pelos países Membros da OMC, passando para 14% no período 2010-2016²⁵.

O ativismo na adoção de medidas antidumping tem impactos relevantes sobre segmentos econômicos usuários de produtos a jusante na cadeia produtiva. De 1988 a 2017, cerca de 85% das as medidas de defesa comercial aplicadas pelo país²⁶ (incluindo medidas compensatórias e salvaguardas) atingiram produtos classificados nas Seções da OMC que englobam produtos químicos, plásticos, metais, materiais de

25 NESSE ÚLTIMO PERÍODO, O TOTAL DE MEDIDAS APLICADAS PELO BRASIL FOI SUPERADO APENAS PELA ÍNDIA (RESPECTIVAMENTE, 138 E 190 MEDIDAS APLICADAS ENTRE 2010 E 2016).

26 [HTTP://WWW.MDIC.GOV.BR/IMAGES/REPOSITORIO/SECECX/DECOM/RELAT%C3%B3RIOS_DECOCOM/RELAT%C3%B3RIO_2017_FINAL.PDF](http://www.mdic.gov.br/images/repositorio/sececx/decocom/relat%C3%B3rios_decocom/relat%C3%B3rio_2017_final.pdf)

cimentos e cerâmica, máquinas e aparelhos. Em abril de 2018, das 172 medidas antidumping e 1 medida compensatória²⁷ em vigor no país, 89% são impostos sobre produtos intermediários ou partes e peças.

A incorporação da análise dos efeitos sobre a concorrência, preços e impactos a jusante na cadeia produtiva deve ser feita desde o início dos processos de investigação de defesa comercial. A atuação do órgão responsável pela investigação de dumping e pela aplicação dos instrumentos de defesa comercial deve ser complementada pela análise dos impactos dessas medidas sobre as condições de concorrência, principalmente quando se tratar de produtos intermediários para os quais a oferta é concentrada em poucas empresas.

Outro tema é a **facilitação de comércio**. No campo da burocracia alfandegária, as barreiras administrativas e operacionais foram pela primeira vez objeto de política quando o tema foi incluído na agenda da reforma comercial do início dos anos 90, modificando o arcabouço institucional e o marco regulatório aplicável a essas operações (CINDES, 2017). O Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) foi implantado no Brasil em 1992, e embora sua transformação em sistema eletrônico tenha facilitado o atendimento às formalidades e reduzido prazos, ainda hoje o relatório *Doing Business* do Banco Mundial²⁸ aponta que, no quesito “*trading across borders*”, dentre os 190 países examinados, o Brasil se situa no 149º lugar.

Encontra-se elaboração o Portal Único de Comércio Exterior, com um módulo de exportação já em operação desde 2017, e um módulo de importação em estágio inicial de desenvolvimento, não devendo estar disponível antes do final de 2018. É conveniente aproveitar o momento

27 [HTTP://WWW.MDIC.GOV.BR/INDEX.PHP/COMERCIO-EXTERIOR/DEFESA-COMERCIAL/854-MEDIDAS-EM-VIGOR](http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/defesa-comercial/854-medidas-em-vigor)

28 [HTTP://WWW.DOINGBUSINESS.ORG/-/MEDIA/WBG/DOINGBUSINESS/DOCUMENTS/PROFILES/COUNTRY/BRA.PDF](http://www.doingbusiness.org/-/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Country/BRA.PDF),

de redesenho do módulo de importação para rever procedimentos, exigências e papel dos diferentes órgãos anuentes que atuam no processo de importações, aproximando-nos dos padrões internacionais.

No capítulo das **normas e regulamentos técnicos**, barreiras não tarifárias ao comércio têm sido impostas através de medidas sanitárias e fitossanitárias não apenas pelo Brasil, mas por muitos países. No Brasil essa prática intensificou-se na última década, estabelecendo-se regulamentos técnicos não convergentes com padrões internacionais. Tal prática tem dois problemas principais: cria barreiras à entrada de produtos importados, aumentando custos e reduzindo a concorrência no mercado doméstico; e não estimula o desenvolvimento de produtos com características técnicas que facilitem a sua entrada nos mercados internacionais. Produtores nacionais terminam por ter que adaptar seus produtos para a exportação para atender aos regulamentos internacionais.

O Brasil vem se engajando em diálogos com outros países, notadamente os Estados Unidos, buscando uma convergência regulatória. Esse movimento poderia ser facilitado pela adoção de diretrizes pelos órgãos responsáveis para a produção de normas técnicas convergentes com os padrões adotados pelos principais países consumidores dos produtos alvos de tal normatização.

6.4. A POLÍTICA COMERCIAL VIA ACORDOS

A agenda de negociações comerciais deveria receber a prioridade que lhe vem sendo negada nos últimos anos. Embora os ganhos de comércio com os acordos comerciais possam não ser muito significativos, existe a possibilidade de negociar a eliminação ou a redução significativa de barreiras que afetam as exportações de produtos em que o Brasil é competitivo. Os acordos comerciais têm um papel importante sobre a credibilidade e a previsibilidade da política comercial de países com forte viés protecionista, como é o caso brasileiro, e os

acordos preferenciais de comércio envolvem crescentemente temas regulatórios com efeitos relevantes sobre as relações entre as empresas de diferentes países (normas e regulamentos técnicos, facilitação de comércio, propriedade intelectual, liberalização de serviços, etc.). São, portanto, um complemento essencial ao programa de abertura unilateral aqui proposto.

Os maiores benefícios econômicos dos acordos comerciais advêm da integração com países desenvolvidos e mercados relevantes. A nova agenda deve incorporar esse critério na escolha dos parceiros prioritários. Entretanto, para negociar acordos com países relevantes, o Brasil precisa atualizar suas posições no que se refere aos compromissos na área regulatória (propriedade intelectual, proteção de investimentos, regulação de serviços, empresas estatais, etc.). Isso significa deixar de lado a resistência a assumir compromissos nesses temas, alimentada pela postura genérica de “preservação da autonomia”, a partir da identificação precisa de custos e benefícios que a assunção de compromissos nessas áreas pode trazer para a modernização do aparato regulatório no Brasil e para a melhor integração do país à economia internacional.

Nesta agenda de acordos comerciais preferenciais, duas devem ser as prioridades de curto prazo.

Primeiro, é preciso **concluir as negociações em curso** com: a **União Europeia**, que é o principal bloco para as exportações brasileiras, e com a qual já há um grande esforço negociador despendido; e com o **México**, que é a segunda maior economia da América Latina e país com o qual o Brasil pode explorar o comércio de produtos industriais.

Essas duas frentes de negociação têm potencial para elevar a produtividade no Brasil. No caso da União Europeia, as importações brasileiras de produtos do bloco são concentradas em bens de capital e produtos intermediários, com elevado conteúdo tecnológico. No caso do México, há possibilidade de explorar complementaridade das respectivas indústrias.

No campo das negociações preferenciais é preciso **avancar nas negociações com as Américas**, que é a fronteira natural de inserção internacional para as empresas manufatureiras brasileiras. O primeiro passo deverá ser **a negociação de um acordo de livre comércio com os países da Aliança do Pacífico**. Um acordo abrangente, envolvendo os temas regulatórios que fazem parte das agendas dos arranjos preferenciais mais modernos seria um passo importante para atualizar a normativa do MERCOSUL, já engajando o grupo em esquemas preferenciais mais ambiciosos. O segundo passo seria a **criação de uma abrangente área de livre comércio na América Latina** com a convergência de todos os acordos sub-regionais existentes no continente. Essa iniciativa deve buscar, não apenas consolidar e aprofundar as preferências tarifárias já negociadas, mas também ampliar a agenda dos acordos, para incluir temas de natureza regulatória. Esta prioridade deve se desdobrar ainda no campo da infraestrutura, retomando-se o espírito original da IIRSA.

Finalmente, o país precisa trabalhar para **aderir à negociação de acordos plurilaterais como o TiSA – Trade in Services Agreement – e o ITA – Information Technology Agreement**. A abertura comercial no setor de serviços é importante não apenas para fomentar a produtividade dentro do setor, mas também para reduzir os custos de produção e do comércio de bens. A participação do país em acordos comerciais para a liberalização dos serviços pode eliminar barreiras e melhorar as condições de acesso a mercados para as exportações brasileiras de serviços empresariais nos quais o país é competitivo. Talvez a forma mais rápida para atualizar a agenda no setor de serviços seja o país ingressar nas negociações do TiSA. Trata-se de um acordo plurilateral em negociação, voltado exclusivamente para o setor de serviços. A iniciativa surgiu com a paralisação das negociações de serviços no âmbito da Rodada Doha da OMC e pela preocupação de alguns dos principais atores no comércio internacional de serviços com a prolife-

ração de acordos preferenciais que incluem regras e disciplinas para o comércio no setor.

Outro acordo plurilateral relevante é o ITA, que conta com 82 países participantes e tem como objetivo a eliminação da cobrança de tarifas de importação para produtos de tecnologia da informação. Os atuais membros do acordo já respondem por 97% do comércio desses produtos. A eliminação da proteção para produtos desse setor pode ter efeitos importantes sobre a produtividade, desenvolvimento tecnológico e capacidade de inovação.

6.5. PERSISTIR NO PROPÓSITO DE TORNAR O BRASIL MEMBRO DA OCDE

Embora este seja um movimento com implicações muito mais abrangentes do que a política comercial strictu sensu, o ingresso na OCDE será um complemento importante à abertura comercial aqui proposta. As tarifas incidentes sobre importações (para produtos industriais) no Brasil estão entre as mais elevadas do mundo e são significativamente maiores que as dos atuais membros da OCDE. Embora a organização não seja um foro para negociação de abertura comercial, há indicações de que os parceiros comerciais farão pressão para que o país avance no processo de liberalização comercial.

O documento “Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018” inclui uma seção dedicada à análise das causas da baixa integração da economia brasileira ao comércio mundial e às cadeias globais de valor. O relatório sugere que “isso reflete diversas décadas de políticas voltadas para o mercado interno, inclusive a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações”. O país deverá estar preparado para enfrentar demandas por redução do nível de proteção conferido pela atual estrutura tarifária e para a revisão de suas políticas industriais com a remoção de instrumentos que condicionam benefícios fiscais e creditícios ao conteúdo local do processo produtivo.

O conjunto de reformas que serão necessárias para o que o Brasil

receba o acordo para a OCDE poderá assumir configurações variadas a depender da evolução das negociações com os atuais países membros, mas certamente envolverá desafios importantes. O processo de acessão representaria uma oportunidade para o país enfrentar de forma sincronizada e coerente um conjunto de reformas necessárias que tornarão o ambiente de negócios no Brasil mais moderno, eficiente e transparente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacha, E. e Bonelli, R. (2016) - *Coincident growth colapses: Brazil and Mexico since the early 1980s*. Revista Novos Estudos Cebrap. Edição 105. Vol. 35. N.2. Julho de 2016. <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201600020009>

Banco Mundial (2018) - Emprego e crescimento: a agenda da produtividade (Portuguese). Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-productividade>

Bonelli, R. (2016) - Sobre o Enigma do Lento Crescimento Brasileiro. In: Bonelli, R. e Veloso, F. (Orgs). *A Crise do Crescimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2016.

Bonelli, R. e Pinheiro, M. C. (2017) - *Produtividade na indústria de transformação: desempenho por atividade e tamanho de empresa, 2007-2013*. In: Bonelli, R. Veloso, F. e Pinheiro, A.C. (Orgs). *A Anatomia da Produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2017.

Connolly, M. e Yi, K. (2008) - *How Much of South Korea's Growth Miracle Can Be Explained by Trade Policy?* Working Paper 2008-23. Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper Series. Setembro de 2008. <http://www.frbsf.org/publications/economics/>

papers/2008/wp08-23bk.pdf

Dix-Carneiro, R. e Kovak, K. (2015) – *Trade Reform and Regional Dynamics Evidence From 25 Years of Brazilian Matched Employer-Employee Data*. NBER Working Paper No. 20908. Janeiro 2015. <http://www.nber.org/papers/w20908>

Ernst, D. (2016) - *The Information Technology Agreement, Manufacturing and Innovation – China’s and India’s contrasting experiences*. East-West Center, Honolulu and Center for International Governance Innovation, Waterloo 23/9/16. <https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/filemanager/pubs/pdfs/6-1Ernst-20160925.pdf>.

Fally, T., Paillacar, R. e Terra, C. (2010) - *Economic Geography and Wages in Brazil: Evidence from Micro-Data*, Journal of Development Economics 91(1): 155–168.

Ferreira, P e Rossi J. (2003) “*New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth*”, International Economic Review 44 (4).

Firpo, S. e Pieri, R. (2017). “*Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil*, In *Structural change, fundamentals, and growth: A framework and case studies*. McMillan, Margaret S.; Rodrik, Dani; e Sepúlveda, Claudia (Eds.). Capítulo 7: 267-292.

Frankel e D. Romer, D.(1999) - “*Does Trade Cause Growth?*” American Economic Review 89(3): 379-399.

Goldar, B. e Chawla, I. (2017) - *Trade Liberalization and Productivity of Indian Manufacturing Firms*. Paper prepared for the IARIW-ICIER

Conference New Delhi, India, November 23-25, 2017.

Goldberg, P., Khandelwal, A. Pavcnik, N. e Topalova, P. (2010) - *“Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India.”* Quarterly Journal of Economics 125(4): 1727-67.

Gonzaga, G., Menezes-Filho, N. e Terra, C. (2006). *“Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil,”* Journal of International Economics 68: 345–367.

Guimarães E.A, Motta Veiga, P. e Rios, S. (2018) - *A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação.* CINDES. Série Breves CINDES nº 97. Fevereiro 2018.

Handley, K. (2014) - *Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence.* Journal of International Economics 94(1), 50-66.

Handley, K. e Limao, N. (2015) - *Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence.* American Economic Journal: Economic Policy 7(4), 189-222.

Hay, D. (1997) - *“The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms”.* IPEA, (Texto para Discussão, 523).

Hidalgo, A. e Mata, D. (2009). *“Produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira”.* Revista de Estudos Econômicos, 39.

Kehoe T J, Meza F (2011) - *Catch-up growth followed by stagnation: Mexico, 1950-2010.* Latin America Journal of Economics, 48(2): 227-268.

Krugman, P. (1994) - *The Age of Diminishing Expectations: US Economic Policy in the 1990s*. MIT Press.

Johansson, Å. e Olaberria, E. (2014). *Long-term Patterns of Trade and Specialisation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1136, OECD Publishing, Paris.

Lane, N (2017) - “*Manufacturing revolutions: Industrial policy and networks in South Korea*”, Working Paper. <https://voxddev.org/print/62382>

Lawrence, R. Z. e Wein, D. E. (1999) - *Trade and Growth: Import-led or Export-led? Evidence From Japan and Korea*. NBER Working Paper Series. Working Paper 7264. **Julho 1999**. <http://www.nber.org/papers/w7264>

Lisboa, M., Menezes Filho, N. A. e Schor, A.(2010) - *The Effects of Trade Liberalization on Productivity Growth in Brazil: Competition or Technology?*, Revista Brasileira de Economia: 64(3).

Muendler, M.A. (2004) - *Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-1998*, CESifo Working Paper, 1148.

Melitz, M. J. (2005) - *When and how should infant industry be protected?* *Journal of International Economics* 66 (2005) 177 - 196.

Muendler, M.A. (2004). “*Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers*”, 1986-1998, CESifo Working Paper, 1148.

OCDE (2018) - *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018. Fevereiro 2018*. www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm

Pavcnik, N. (2002). “*Trade liberalization, exit, and productivity improvement: evidence from Chilean plants.*” *Review of Economic Studies* 69 (1), 245-276.

SAE (2018) – *Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico – Relatório de Conjuntura nº 18.* Março 2018.

Singh, H.V. (2017) – *Trade Policy Reform in India Since 1991.* Brookings India Working Paper 02. Março 2017.

Tang, M.-K. e Wei, S. J. (2009) – *The value of making commitments externally: evidence from WTO accessions.* *Journal of International Economics* 78 (2): 216-229.

Topalova, P. (2004) - *Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India.* IMF Working Paper WP/04/28.

Tovar Landa, R. (2016) *30 años de apertura comercial en México: del GATT al Acuerdo Comercial Transpacífico.* El Cotidiano 2016, [Data de consulta: 23 de maio de 2018] Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32548630007>.

Tybout, J. R. (2003). “*Plant- and Firm-Level Evidence on the ‘New’ Trade Theories.*” In *Handbook of International Trade*, ed. E. Kwan Choi and James Harrigan, chap. 13. Oxford: Basil Blackwell.

Veloso, F., Matos, S., Ferreira, P.C., Coelho, B. (2017) – *O Brasil em comparações internacionais de produtividade: uma análise setorial.* In: Bonelli, R. Veloso, F. e Pinheiro, A.C. (Orgs). *A Anatomia da Produtividade no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2017.

Vega, G. e De la Mora, L. (2003) *Mexico's trade Policy: financial crisis and economic recovery in Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*. Middlebrook e Zepeta, eds. Stanford University Press.

Wacziarg, R. e Welch, K. H. (2008). *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, World Bank Economic Review 22 (2): 187-231.

Westphal, L. E. e Kim, K. S. (1977) - "*Industrial Policy and Development in Korea*." World Bank Staff Working Paper 263.

REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Bernard Appy
do CCI¹

1 O CENTRO DE CIDADANIA FISCAL CCIF É UM *THINK-TANK* INDEPENDENTE QUE DESENVOLVE PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

1. Introdução

A agenda econômica do próximo governo tem dois desafios principais. O primeiro é a necessidade de um profundo ajuste fiscal. Sem mudanças que revertam a trajetória de crescimento da dívida pública, o país caminha para uma grande desorganização da atividade econômica. O segundo é aumentar a produtividade do país, que nas últimas décadas vem crescendo em velocidade muito baixa. Ao elevar o potencial de crescimento, no longo prazo o aumento da produtividade contribui também para o ajuste das finanças públicas através de um maior crescimento das receitas governamentais, mantendo estável a carga tributária em proporção ao PIB.

A atual estrutura tributária é um dos principais determinantes do baixo nível e do fraco crescimento da produtividade no Brasil. Os problemas do sistema tributário brasileiro não se esgotam em seu efeito negativo sobre a eficiência econômica. Há, também, distorções distributivas injustificáveis. Porém, para contribuir para o ajuste fiscal e para a retomada do crescimento o mais urgente é corrigir as disfunções que prejudicam a produtividade e que resultam, principalmente, do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços.

Há várias formas pelas quais os tributos sobre bens e serviços afetam negativamente a produtividade no Brasil. Em primeiro lugar, a complexidade do nosso sistema – que foge completamente do padrão internacional – resulta em altíssimo custo de conformidade tributária (custo burocrático de pagar impostos), além de dar margem a um elevado grau de litígio entre as empresas e o fisco. Segundo, devido à multiplicidade de tributos; de benefícios fiscais; de regimes especiais; e de alíquotas, o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços leva a economia a se organizar de forma extremamente ineficiente – setorialmente, geograficamente e em termos de estrutura e porte das empresas – reduzindo a produtividade. Terceiro, o investimento é prejudicado não apenas pela insegurança jurídica que resulta da comple-

xidade do sistema, mas também por falhas no regime de tributação que elevam o custo de máquinas, equipamentos e instalações. Por fim, a cumulatividade resultante do modelo de tributação de bens e serviços faz com que produção nacional seja mais onerada que a de outros países, prejudicando a competitividade tanto de nossas exportações quanto dos produtos nacionais que competem com importados, com claras consequências negativas. Isto dificulta nossa participação nas cadeias internacionais de produção, pois o valor agregado no país é mais tributado que em outros países, e dificulta a abertura comercial, uma vez que estimula a que setores pressionem pela imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias para compensar o ônus imposto à produção nacional.

Tomados em conjunto, tais problemas – complexidade; distorções na estrutura produtiva; prejuízo aos investimentos e embaraço à integração e à abertura comercial – têm efeitos extremamente negativos sobre o crescimento potencial do país. Sua superação deveria ser uma das agendas prioritárias do novo governo. Não é exagero afirmar que a reforma do modelo brasileiro de tributos sobre bens e serviços é, provavelmente, a medida com maior potencial para elevar a produtividade e o PIB potencial nos próximos dez ou quinze anos.

O objetivo deste capítulo é detalhar os problemas do sistema brasileiro de tributação de bens e serviços, bem como apresentar uma proposta de reforma voltada a eliminar esses problemas. O capítulo tem 5 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção são feitos comentários sobre a litigiosidade e o custo de conformidade tributária no Brasil – que são problemas de caráter geral, mas em boa medida influenciados pela tributação de bens e serviços. A terceira seção é dedicada a uma exposição mais detalhada das distorções resultantes do modelo de tributação de bens e serviços e de seus efeitos. A quarta seção tem como objetivo apresentar uma proposta de reforma do sistema brasileiro de tributação de bens e serviços, baseada no modelo

desenvolvido pelo Centro de Cidadania Fiscal. No início da seção são feitos comentários sobre as dificuldades existentes para a implementação da reforma. Na última seção estão as conclusões.

2. Problemas gerais: custo de conformidade e litigiosidade

Dois dos problemas mais evidentes do sistema tributário brasileiro são: o elevado custo de apuração e pagamento de tributos; e o alto grau de litígio sobre matérias tributárias entre contribuintes e os fiscos das três esferas de governo. Tratam-se de problemas que dizem respeito a todas as categorias de tributos, mas que, em grande medida, resultam de nosso modelo de tributação de bens e serviços.

2.1. CUSTO DA CONFORMIDADE TRIBUTÁRIA

O custo burocrático de pagar impostos é extremamente elevado no Brasil. Segundo as estatísticas do Doing Business, do Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo dispendido por uma empresa padrão de porte médio na apuração e pagamento de tributos. De acordo com os dados do Banco Mundial, uma empresa brasileira gasta 1958 horas anuais, quase o dobro do tempo observado na Bolívia (segunda do *ranking*, com 1025 horas), e quase dez vezes a mediana dos países pesquisados, de 206 horas.

Enquanto em outros países há grande complexidade na apuração do imposto de renda corporativo, o Brasil se diferencia do padrão mundial pela enorme complexidade relacionada aos tributos sobre bens e serviços. Não por acaso, o custo de apuração do ICMS responde por mais da metade do tempo identificado na pesquisa *Doing Business* para a empresa brasileira.

No Brasil esta complexidade é ampliada pela elevada autonomia federativa na definição de obrigações acessórias e regimes especiais

(formas de apuração do imposto que diferem do regime normal). Um bom exemplo é a generalização, no âmbito do ICMS, da utilização do regime de substituição tributária, mecanismo pelo qual recolhe-se na saída da indústria, por estimativa, o imposto incidente sobre todas as etapas subsequentes da cadeia de distribuição e comercialização, até o consumidor final.² Além de prejudicar estruturas de distribuição mais eficientes – pois a margem de comercialização arbitrada é a mesma independentemente de como se dá a distribuição –, o regime de substituição tributária resulta em altíssimo custo de conformidade, pois cada estado tem autonomia para definir: os produtos que serão tributados nesse regime; a margem de comercialização arbitrada; e a forma como será implementado.

Vários estudos demonstram que o custo de conformidade é proporcionalmente mais elevado para empresas de menor porte sujeitas ao regime normal de tributação. Este é um dos motivos pelos quais os limites de enquadramento nos regimes simplificados de tributação – como o SIMPLES – são extremamente elevados relativamente ao padrão internacional. O alto limite de enquadramento no SIMPLES, no entanto, acaba gerando outras distorções que acabam afetando negativamente a produtividade.³

A melhor forma de reduzir o custo de conformidade tributária é, sem dúvida, a simplificação dos tributos sobre bens e serviços e a harmonização das obrigações acessórias e dos regimes especiais entre os vários entes da federação.

2 AS VEZES A TRIBUTAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA SE DÁ NA SAÍDA DA DISTRIBUIDORA E NÃO NA INDÚSTRIA. EMBORA A SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA “PARA TRÁS” (RELATIVA A ETAPAS ANTERIORES DA CADEIA) SEJA BASTANTE UTILIZADA EM OUTROS PAÍSES, A SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA “PARA A FRENTE”, COMO A DO ICMS, É UTILIZADA EM POUCOS PAÍSES, ESPECIALMENTE NA AMÉRICA LATINA.

3 VER A RESPEITO APPY (2017).

2.2. LITIGIOSIDADE

Outro problema é a excessiva litigiosidade sobre matérias tributárias no Brasil. Estima-se que o valor do montante em litígio entre as empresas e os fiscos das três esferas de governo alcance cerca de R\$ 4 trilhões, quando consideradas: as matérias em discussão nas instâncias administrativas; os valores cobrados no âmbito da dívida ativa; e as matérias em discussão no Judiciário não incluídas na dívida ativa.⁴ Mesmo considerando que parte relevante do montante inscrito em dívida ativa corresponde a “créditos podres” que nunca serão recuperados (algo entre R\$ 1,5 trilhão e R\$ 2 trilhões), ainda assim o montante de litígio tributário ativo é extremamente elevado (entre R\$ 2 trilhões e R\$ 2,5 trilhões).⁵ Tal grau de litigiosidade tem várias consequências negativas. Uma é o elevado custo do próprio litígio, tanto para as empresas quanto para o fisco, que envolve não apenas as despesas com advogados, mas também o desvio do foco da alta administração das empresas para o contencioso tributário, dado seu impacto potencial sobre o negócio. Outra consequência é a criação de grande insegurança jurídica, que amplia sobremaneira o risco dos investimentos, e acaba funcionando como uma verdadeira barreira à entrada de empresas estrangeiras que não sabem operar no Brasil.

A complexidade dos tributos sobre bens e serviços é um dos motivos do elevado contencioso tributário, mas não é o único. Outro é a excessiva constitucionalização de princípios tributários, que, além de

4 COMO O RECURSO AO JUDICIÁRIO APÓS A DERROTA DOS CONTRIBUÍNTES NAS ESFERAS ADMINISTRATIVAS EXIGE A APRESENTAÇÃO DE GARANTIAS, É MUITO COMUM QUE OS CONTRIBUÍNTES QUE PERDEM NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DEIXEM QUE A COBRANÇA SEJA INCLuíDA NA DÍVIDA ATIVA E QUE QUESTIONEM JUDICIALMENTE O MÉRITO DAS QUESTÕES JUNTO COM A DISCUSSÃO DOS VALORES COBRADOS.

5 TAIS VALORES SUPERESTIMAM O ÔNUS POTENCIAL PARA AS EMPRESAS OU PARA O FISCO. EM PARTE, PORQUE É MUITO COMUM, NAS AÇÕES EM QUE OS CONTRIBUÍNTES TÊM MAIOR PROBABILIDADE DE VITÓRIA, QUE O VALOR EM LITÍCIO JÁ NÃO TENHA SIDO RECOLHIDO. EM PARTE, PORQUE ESTÃO INCHADOS POR MULTAS E JUROS QUE USUALMENTE SÃO REDUZIDOS ATRAVÉS DE PROGRAMAS DE REFINANCIAMENTO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS OU EM CASO DE VITÓRIA DO FISCO EM MATÉRIAS QUE ENVOLVEM VALORES ELEVADOS E MUITOS CONTRIBUÍNTES. AINDA ASSIM, O RISCO PARA AS EMPRESAS É EXPRESSIVO. LOPES (2017) APUROU QUE, NO FINAL DE 2014, O VALOR DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO COM PERDA, CONSIDERADA POSSÍVEL OU PROVÁVEL REGISTRADO NO BALANÇO DAS TRINTA MAIORES EMPRESAS NÃO-FINANCEIRAS DE CAPITAL ABERTO DO PAÍS CORRESPONDEA A 32% DO VALOR DE MERCADO DESSAS EMPRESAS.

dar margem ao questionamento da constitucionalidade de boa parte da legislação tributária infraconstitucional, abre a possibilidade de interpretações distintas pelos tribunais de instâncias inferiores em processos que podem levar décadas até serem decididos pelo Supremo Tribunal Federal. O ambiente de insegurança jurídica é reforçado por uma estrutura extremamente ineficiente de resolução de divergências de interpretação entre os contribuintes e o fisco. A simplificação dos tributos sobre bens e serviços é importante para a redução do contencioso tributário, mas não é suficiente. Outras iniciativas importantes dizem respeito a melhorias no processo administrativo fiscal (voltadas a agilizar a tramitação das matérias e facilitar a solução de divergências de interpretação), a mudanças na estrutura do contencioso administrativo e a um sistema mais ágil de julgamento da constitucionalidade sobre matérias tributárias.

2.3. DISTORÇÕES DO MODELO BRASILEIRO DE TRIBUTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Nesta seção apresentam-se de forma mais detalhada as principais distorções do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços. A compreensão destas distorções e de seus efeitos econômicos é fundamental para avaliar quanto a sua correção pode contribuir para estimular o crescimento da produtividade e os investimentos. Antes de detalhar as disfunções dos tributos, é feita uma descrição das características de um bom imposto sobre o valor adicionado (IVA), de forma a cotejá-lo com o modelo brasileiro, cujos desvios com relação ao modelo correto do IVA põem a nu a origem dos nossos defeitos. Os principais problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços são consolidados em quatro tópicos: a) fragmentação da base de incidência; b) falhas no regime não-cumulativo; c) cobrança na origem nas operações interestaduais e intermunicipais; e d) excesso de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas.

2.3.1. MODELO DE REFERÊNCIA: O IVA

É praticamente consensual que a melhor forma de tributar o consumo de bens e serviços é através de um bom imposto sobre o valor adicionado (IVA).⁶ Praticamente todos os países maduros utilizam tal modelo de tributação.⁷ Embora nem todos os países possuam um bom IVA, as características de um bom IVA estão bem estabelecidas na literatura.

Uma característica essencial do IVA é a não-cumulatividade.

A forma mais comum de implementação da não-cumulatividade é o regime de crédito fiscal, pelo qual o imposto incidente sobre os bens e serviços adquiridos por um contribuinte em sua atividade de produção ou comercialização é integralmente recuperado na forma de crédito.⁸ Um exemplo muito simplificado de incidência não-cumulativa de um IVA é apresentado na Tabela 1. No exemplo, considera-se uma cadeia de produção e comercialização com três etapas até o consumidor final, assumindo-se, por simplicidade, que na primeira etapa não há insumos.⁹

6 A RIGOR, A TRIBUTAÇÃO DO VALOR ADICIONADO NÃO É EQUIVALENTE À TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO, MAS SIM A UMA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DO TRABALHO E DO CAPITAL. O QUE FAZ COM QUE A TRIBUTAÇÃO DO VALOR ADICIONADO SEJA EQUIVALENTE À TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO É A DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E DOS INVESTIMENTOS E A INCIDÊNCIA SOBRE AS IMPORTAÇÕES (ESSES PONTOS SÃO RETOMADOS NO TEXTO).

7 A ÚNICA EXCEÇÃO SÃO OS EUA, QUE TRIBUTAM O CONSUMO ATRAVÉS DE UM IMPOSTO INCIDENTE APENAS NA VENDA FINAL AO CONSUMIDOR (SALES TAX), MAS HÁ UM GRANDE CONSENSO DE QUE O IVA É UMA FORMA MAIS EFICIENTE DE TRIBUTAR O CONSUMO.

8 O REGIME DE CRÉDITO FISCAL É UTILIZADO POR PRATICAMENTE TODOS OS PAÍSES QUE POSSUEM UM IVA. PARA UMA DESCRIÇÃO DE OUTROS MODELOS DE TRIBUTAÇÃO DO VALOR ADICIONADO, VER VARSANO (2014).

9 ESTA CADEIA PODERIA SER, POR EXEMPLO, A PRODUÇÃO DE ALIMENTO *IN NATURA*, O PROCESSAMENTO INDUSTRIAL DO ALIMENTO E VENDA DO ALIMENTO PROCESSADO AO CONSUMIDOR FINAL, EM UM SUPERMERCADO. OBIVIAMENTE AS CADEIAS PRODUTIVAS SÃO MUITO MAIS COMPLEXAS, E, EM CADA ETAPA, HÁ MUITO MAIS QUE APENAS UM FORNECEDOR (A INDÚSTRIA DE ALIMENTOS NÃO ADQUIRE SÓ PRODUTOS AGRÍCOLAS, MAS TAMBÉM UTILIZA ELETRICIDADE, EMBALAGENS, CONSERVANTES ETC.). MAS O EXEMPLO AJUDA A ENTENDER ALGUMAS DAS CARACTERÍSTICAS MAIS IMPORTANTES DO IVA.

Tabela 1. Exemplo de Incidência de um IVA

	VALOR DA VENDA (A)	ALÍQUOTA (B)	DÉBITO (C= A*B)	CRÉDITO (D)	IMPOSTO DEVIDO (C-D)
Etapa 1	100	10%	10		10
Etapa 2	200	10%	20	10	10
Consumo final	400	10%	40	20	20
Tributação total					40

Sobre as vendas da primeira etapa, no valor de 100, incide a alíquota de 10%, resultando em um débito de 10. Como nesta etapa (por hipótese) não há insumos, deve ser recolhido o imposto no valor de 10. Na segunda etapa também há a incidência do IVA à alíquota de 10% sobre as vendas no valor de 200, resultando em um débito de 20, mas como houve a cobrança de IVA na etapa anterior no valor de 10, o contribuinte tem direito a um crédito neste valor, recolhendo apenas a diferença de 10 entre seus débitos e créditos. O mesmo processo se repete na etapa final de venda ao consumidor, na qual há um débito de 40 (10% de 400) e um crédito de 20 (correspondente ao valor recolhido na etapa anterior), resultando no pagamento do imposto no valor de 20. Na prática, em cada etapa o imposto incide sobre o valor adicionado na respectiva etapa, ou seja, sobre a diferença entre o valor das vendas e o valor dos bens e serviços adquiridos de terceiros. O valor adicionado, por sua vez, corresponde à remuneração do trabalho (salários brutos, dos quais são deduzidos os encargos) e do capital (juros, aluguéis e, por resíduo, lucros).¹⁰

Este exemplo explicita algumas propriedades importantes do IVA. A primeira é que o imposto pago pelo consumidor final (no valor de 40)

¹⁰ NO EXEMPLO APRESENTADO, O VALOR ADICIONADO É DE 100 NA PRIMEIRA ETAPA, 100 NA SEGUNDA E 200 NA ÚLTIMA ETAPA. DE FATO, NO REGIME DE CRÉDITO FISCAL, O VALOR DO IMPOSTO RECOLHIDO EM CADA ETAPA SÓ É PROPORCIONAL AO VALOR ADICIONADO SE A ALÍQUOTA DO IMPOSTO FOR UNIFORME. SE HOUVER ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS, O IMPOSTO TOTAL RECOLHIDO EM TODAS AS ETAPAS SERÁ EQUIVALENTE À APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA INCIDENTE NA ÚLTIMA ETAPA SOBRE A SOMA DO VALOR ADICIONADO EM TODAS AS ETAPAS.

corresponde exatamente à soma do que foi recolhido nas três etapas de produção e comercialização. A segunda propriedade é que, com o modelo do IVA, o montante de imposto recolhido ao longo da cadeia de produção e comercialização independe de como esta cadeia está organizada. Isto ocorre porque o imposto incide sobre a soma do valor adicionado em todas as etapas, independentemente de como este valor adicionado está distribuído entre as etapas.

Para que seja, efetivamente, um imposto sobre o consumo, o IVA deve ter duas características adicionais. Primeiro, **o IVA deve ser cobrado no destino**, o que significa que, nas transações entre jurisdições (países ou entes federados), o imposto deve pertencer à jurisdição de destino da operação. Normalmente, o princípio de destino é implementado através da desoneração das exportações e da incidência do imposto sobre as importações.¹¹ Segundo **o IVA deve desonerar os investimentos**, o que pode ser feito através da aplicação de alíquota zero, ou, o que é mais comum, da tributação da aquisição de bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado, garantindo-se a recuperação integral e imediata do crédito correspondente.¹²

Para que a não-cumulatividade seja implementada de forma plena e para que o consumo seja tributado de forma uniforme, um bom IVA deve ter outras características. A primeira é que incida sobre uma **base ampla de bens e serviços**, incluindo intangíveis e cessões e transferências de direitos. A exclusão de determinados bens, serviços ou direitos da base de incidência do IVA, não apenas criaria comple-

11 HÁ OUTRAS FORMAS DE IMPLEMENTAR O PRINCÍPIO DE DESTINO, COMO, POR EXEMPLO, A COBRANÇA DO IMPOSTO NA JURISDIÇÃO DE ORIGEM E SUA TRANSFERÊNCIA PARA A JURISDIÇÃO DE DESTINO. ESTE MODELO JÁ VEM SENDO UTILIZADO PARA ALGUMAS OPERAÇÕES ENTRE MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA, HAVENDO A INTENÇÃO DE ESTENDER SEU USO PARA MAIS OPERAÇÕES (ATRAVÉS DE UM MECANISMO CONHECIDO COMO "ONE STOP SHOP").

12 COMO TODOS OS BENS OU SERVIÇOS PRODUZIDOS OU IMPORTADOS POR UM DETERMINADO PAÍS TÊM TRÊS DESTINAÇÕES POSSÍVEIS – EXPORTAÇÃO, CONSUMO OU AUMENTO DA CAPACIDADE PRODUTIVA (OU SEJA, INVESTIMENTO) –, COM A TRIBUTAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE MODO EQUIVALENTE À PRODUÇÃO DOMÉSTICA E COM A DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E DOS INVESTIMENTOS, O IVA INCIDE APENAS SOBRE O CONSUMO.

xidade e insegurança jurídica – especialmente em um contexto em que a fronteira entre estas categorias se torna cada mais difusa com o avanço da chamada “nova economia” – como resultaria em cumulatividade.¹³ A segunda é um sistema de **ressarcimento eficiente de saldos credores** eventualmente acumulados por contribuintes – ocorrência bastante comum no caso de exportadores.¹⁴ A imposição de restrições à recuperação de saldos credores acumulados, ou mesmo sua devolução parcial ou extemporânea, rompe com a não-cumulatividade do IVA e resulta em uma indesejada oneração das exportações e dos investimentos. Por fim, um bom IVA deve ter **o mínimo possível de alíquotas e tratamentos diferenciados**. A multiplicidade de alíquotas gera a necessidade de classificação, que traz consigo um maior custo de conformidade e amplia o contencioso.¹⁵

Um imposto com as características descritas acima apresenta vários aspectos positivos, além de onerar apenas o consumo. O primeiro é que é um imposto **simples**, pois todas as vendas são tributadas e todas as aquisições relacionadas à atividade econômica geram créditos, idealmente a uma única alíquota. O segundo aspecto positivo é que é um imposto **neutro** do ponto de vista da organização da produção. Ou seja, a tributação é a mesma independentemente de como a produção está organizada em termos geográficos ou de internalização ou terceirização de atividades. Efetivamente, o IVA é um imposto **isonômico**,

13 A EXCLUSÃO DE DETERMINADOS BENS OU SERVIÇOS DA BASE DO IVA RESULTA EM CUMULATIVIDADE, NA MEDIDA EM QUE O IMPOSTO INCIDENTE SOBRE OS INSUMOS UTILIZADOS NA PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO DO BEM OU SERVIÇO NÃO É RECUPERADO. SE ISTO OCORRER PARA ALGUM BEM OU SERVIÇO UTILIZADO COMO INSUMO NA CADEIA DE PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO HAVERÁ UMA INCIDÊNCIA DE IMPOSTO NÃO RECUPERÁVEL, RESULTANDO EM INCIDÊNCIA CUMULATIVA.

14 AS EXPORTAÇÕES SÃO TRIBUTADAS À ALÍQUOTA ZERO, O QUE SIGNIFICA DIZER QUE OS EXPORTADORES TÊM DIREITO A RECUPERAR O CRÉDITO RELATIVO AO IMPOSTO INCIDENTE SOBRE OS INSUMOS UTILIZADOS OU MERCADORIAS EXPORTADAS. NA LITERATURA ECONÔMICA (E NESTE TEXTO) COSTUMA-SE DIFERENCIAR “ALÍQUOTA ZERO” DE “ISENÇÃO”. ALÍQUOTA ZERO REFERE-SE À SITUAÇÃO EM QUE O CRÉDITO É RECUPERADO. JÁ NA ISENÇÃO NÃO HÁ A RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS RELATIVOS AO IMPOSTO INCIDENTE NAS ETAPAS ANTERIORES.

15 A MAIORIA DOS IVAS CRIADOS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS POSSUI APENAS UMA ALÍQUOTA POSITIVA (CONTEMPLANDO, NO ENTANTO, ALGUMAS ISENÇÕES E CASOS DE INCIDÊNCIA À ALÍQUOTA ZERO). MESMO OS IVAS MAIS ANTIGOS, COMO OS DE VÁRIOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA, ATUALMENTE POSSUEM NO MÁXIMO TRÊS ALÍQUOTAS POSITIVAS.

pois situações equivalentes (em termos de agregação de valor ao longo da cadeia até o consumidor final) são tributadas de forma equivalente. Em particular, a tributação no destino assegura que o IVA seja **neutro do ponto de vista do comércio exterior**, pois a tributação dos bens e serviços consumidos domesticamente é a mesma, quer sejam produzidos no país, quer sejam importados, o que evita distorções no comércio entre países (ou entre entes federados). Por fim, trata-se de um imposto **transparente**, pois a sua incidência na venda ao consumidor final corresponde exatamente ao montante que foi recolhido ao longo de todas as etapas da cadeia de produção e comercialização.

Tais atributos – simplicidade, neutralidade, isonomia e transparência – são exatamente os que definem um bom sistema tributário. As características do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços afastam-se completamente daquelas de um bom IVA. Em parte, isto se deve à existência de tributos cumulativos. Em parte, ao fato de que mesmo os tributos não-cumulativos são altamente disfuncionais. Os problemas do sistema brasileiro são detalhados a seguir.

2.3.2. FRAGMENTAÇÃO DA BASE DE INCIDÊNCIA

Enquanto a maioria dos países possui apenas um IVA incidente sobre uma base ampla de bens e serviços, o Brasil possui cinco tributos de caráter geral sobre bens e serviços, que incidem sobre uma base fragmentada: a) o imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS); b) o imposto municipal sobre serviços (ISS); c) o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI); d) as contribuições para o financiamento da seguridade social (Cofins) e; e) para o Programa de Integração Social (PIS). O ICMS e o IPI são impostos não-cumulativos. O ISS é um imposto cumulativo, não gerando créditos para as etapas subsequentes. O PIS e a Cofins possuem a mesma legislação, mas podem ser cobrados tanto pelo regime não-cumulativo como pelo regime

cumulativo, a depender do setor e do porte da empresa.¹⁶

Na Tabela 2, apresenta-se um retrato esquemático da incidência desses cinco tributos para uma empresa representativa de cada um dos principais setores da economia. Como se nota, o padrão de tributação varia sensivelmente entre os setores.

Tabela 2. Padrão de incidência tributária setorial

	IPI	ICMS	ISS	PIS/COFINS	
				n cumul.	cumul.
Indústria					
Comércio					
Serviços					
Agropecuária					
Construção Civil					

OBS. PADRÃO MAIS COMUM PARA UMA EMPRESA REPRESENTATIVA DE CADA SETOR.

A fragmentação da base de bens e serviços entre cinco tributos com características distintas gera consequências negativas. Uma delas é a existência de problemas de fronteira entre os tributos, o que gera litígio e insegurança jurídica, especialmente no caso do ICMS e do ISS. Por exemplo, atualmente a venda de softwares não customizados está sendo tributada tanto pelos estados (ICMS) quanto pelos municípios (ISS).¹⁷ Este problema tende a se agravar, pois a fronteira entre mercadorias e serviços tende a ficar cada vez menos clara com o avanço da nova economia. A fragmentação da base entre o ICMS e o ISS também tem consequências negativas para o equilíbrio federativo, na medida

16 EMPRESAS DO REGIME DE LUCRO PRESUMIDO (CUJO LIMITE DE FATURAMENTO É DE R\$ 78 MILHÕES) ESTÃO SUJEITAS AO REGIME CUMULATIVO DO PIS/COFINS, INDEPENDENTEMENTE DO SETOR. PARA FINS DA ANÁLISE FEITA A SEGUIR, A DISTINÇÃO RELEVANTE É ENTRE O PIS/COFINS NÃO-CUMULATIVO E O PIS/COFINS CUMULATIVO, E NÃO ENTRE O PIS E A COFINS.

17 O PROBLEMA SURTIU PORQUE HÁ UMA DECISÃO DO STF ESTABELECIDO QUE SOFTWARES "DE PRATELEIRA", QUE ANTIGAMENTE ERAM COMERCIALIZADOS EM MEIO FÍSICO (COMO CDs), ESTÃO SUJEITOS AO ICMS E NÃO AO ISS. COMO ATUALMENTE ESSES SOFTWARES SÃO VENDIDOS ATRAVÉS DA INTERNET, OS MUNICÍPIOS ENTENDEM QUE ESTÃO SUJEITOS À COBRANÇA DE ISS. AS EMPRESAS DO SETOR NÃO APENAS ESTÃO SENDO COBRADAS POR DOIS FISCOS (ESTADUAL E MUNICIPAL), COMO EM MUITOS CASOS ESTÃO SENDO OBRIGADAS A EMITIR DUAS NOTAS FISCAIS (UMA DE MERCADORIA E OUTRA DE SERVIÇOS) PARA A MESMA OPERAÇÃO, PARA NÃO SEREM AJUDADAS.

em que mudanças na forma de organização da economia – com destaque para a substituição da venda de mercadorias pela venda de serviços ou direitos – tende a afetar a distribuição de receita entre estados (que tributam a base de mercadorias através do ICMS) e municípios (que tributam a base de serviços via ISS).

Outro problema de fronteira diz respeito ao IPI, uma vez que esse imposto incide apenas até a saída da indústria, ao contrário do IVA, que é cobrado até o consumidor final. Devido a esta característica criou-se um incentivo para que as empresas que produzem e distribuem bens industrializados reduzam a margem na indústria e elevem sua margem na distribuição, o que é questionado pelo fisco, dando origem a um grande contencioso.

Uma segunda consequência da fragmentação da base de incidência é a cumulatividade, ou seja, a cobrança de tributos ao longo da cadeia que não são recuperados nas etapas subsequentes. Isto ocorre devido à existência de tributos cumulativos, como o ISS e o PIS/Cofins cumulativo.¹⁸ Ocorre também porque insumos sobre os quais incide um tipo de tributo não gera crédito para contribuintes de outros tributos – como acontece no caso da aquisição de insumos tributados pelo ICMS por parte de contribuintes do ISS. A cumulatividade resulta na oneração de exportações e investimentos, uma vez que os tributos incidentes de forma cumulativa ao longo da cadeia não são recuperáveis pelos exportadores nem pelos adquirentes ou produtores de bens de capital. Também gera distorções alocativas relevantes, em especial o incentivo à verticalização, ou seja, à internalização de uma atividade que pode ser feita de forma mais eficiente por terceiros. A título de exemplo, se a elaboração de um programa de computador é tributada

18 NO CASO DO ISS, AS EMPRESAS NÃO RECUPERAM CRÉDITOS RELATIVOS ÀS ETAPAS ANTERIORES NEM TRANSFEREM CRÉDITOS PARA AS ETAPAS SUBSEQUENTES. NO CASO DAS EMPRESAS SUJEITAS AO RÉGIME DE PIS/COFINS CUMULATIVO, NÃO HÁ RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO RELATIVO ÀS ETAPAS ANTERIORES, MAS EM ALCUNS CASOS HÁ A TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS PARA EMPRESAS DO RÉGIME NÃO-CUMULATIVO EM ETAPAS POSTERIORES, O QUE GERA DISTORÇÕES ADICIONAIS, COMO EXPLICADO ADIANTE.

pelo ISS (alíquota entre 2% e 5%) e pelo PIS/Cofins cumulativo (alíquota de 3,65%) e não gera créditos para o adquirente, então pode ser mais econômico para o adquirente internalizar a produção deste programa, ainda que sua elaboração por terceiros seja mais eficiente. Finalmente, ela inviabiliza o conhecimento, pelo consumidor, do montante de tributos pagos sobre o bem ou serviço adquirido. Enquanto em um bom IVA o montante pago pelo consumidor na operação final corresponde ao que foi recolhido ao longo da cadeia, a incidência de tributos não recuperáveis ao longo da cadeia leva a que o montante pago seja superior ao percebido pelo consumidor.

As tabelas 3(a) e 3(b) apresentam um exemplo de como a cumulatividade induz a verticalização e distorce a percepção do custo dos tributos pelos consumidores. Nelas mostra-se a diferença entre a tributação por um imposto não-cumulativo (à alíquota de 10%) e um imposto cumulativo (alíquota de 7%) em duas situações: uma em que o processo de produção e comercialização tem três etapas (mesmo exemplo da Tabela 1) e outro em que a cadeia é verticalizada, através da fusão da segunda e terceira etapas em uma só. Como se vê, a carga é a mesma no imposto não-cumulativo (e igual ao imposto incidente na venda ao consumidor final), mas cai significativamente com a verticalização, indicando como a cumulatividade pode afetar a forma de organização da produção e, conseqüentemente, a produtividade.

Tabela 3(a). Exemplo de tributação - cadeia longa (não verticalizada)

	VALOR DA VENDA (A)	IVA NÃO CUMULATIVO				IMPOSTO CUMULATIVO	
		ALÍQUOTA (B)	DÉBITO (C= A*B)	CRÉDITO (D)	IMPOSTO DEVIDO (C-D)	ALÍQUOTA (E)	IMPOSTO DEVIDO (A*E)
Etapa 1	100	10%	10		10	7%	7
Etapa 2	200	10%	20	10	10	7%	14
Produto final	400	10%	40	20	20	7%	28
Tributação total					40		49

Tabela 3(b). Exemplo de tributação - cadeia curta (verticalizada)

	VALOR DA VENDA (A)	IVA NÃO CUMULATIVO			IMPOSTO CUMULATIVO		
		ALÍQUOTA (B)	DÉBITO (C= A*B)	CRÉDITO (D)	IMPOSTO DEVIDO (C-D)	ALÍQUOTA (E)	IMPOSTO DEVIDO (A*E)
Etapa 1	100	10%	10		10	7%	7
Etapa 2 e final	400	10%	40	10	30	7%	28
Tributação total					40		35

As distorções nos tributos brasileiros sobre bens e serviços são tão grandes que, no caso do PIS/Cofins não-cumulativo, há um efeito inverso ao da cumulatividade decorrente da adoção do regime de “base contra base” ao invés do regime de crédito fiscal, que é o padrão da quase totalidade dos IVAs. Pelo regime de base contra base do PIS/Cofins não-cumulativo, o valor devido por uma empresa é calculado pela aplicação da alíquota de 9,25% sobre a diferença entre a receita da empresa e o valor dos insumos adquiridos. Se o insumo for fornecido por uma empresa do regime cumulativo do PIS/Cofins, será tributado à alíquota de 3,65%, mas reduzirá o montante devido pela empresa adquirente em 9,25%. Isto cria incentivos para que as empresas se fragmentem artificialmente, através, por exemplo, da realização de parte das atividades por uma empresa do regime de lucro presumido (sujeita ao regime cumulativo de PIS/Cofins) cujas vendas são destinadas a outra empresa do grupo sujeita ao regime não-cumulativo de PIS/Cofins. O efeito é exatamente o oposto ao da cumulatividade, ou seja, a redução do imposto recolhido ao longo da cadeia pela existência de um crédito superior ao débito na etapa anterior. Infelizmente, as duas distorções não se compensam, gerando, ao contrário, incentivos à verticalização artificial da produção em alguns casos e à fragmentação artificial da produção em outros.

Finalmente, há problemas alocativos que resultam da própria incidência setorial diferenciada retratada na Tabela 2. Um exemplo deste tipo de problema ocorre na construção civil. Devido à fragmentação

da base, um edifício construído com concreto armado é muito menos tributado que um edifício construído com estruturas pré-fabricadas. Isto ocorre porque o valor adicionado num canteiro de obras na construção de um prédio de concreto armado é tributado pelo ISS e pelo PIS/Cofins cumulativo (à alíquota máxima de 8,65%), enquanto que o valor adicionado numa indústria para a produção de estruturas pré-fabricadas é tributado pelo PIS/Cofins não-cumulativo, pelo ICMS e, eventualmente, pelo IPI (alíquota mínima de 21,25%, em São Paulo).¹⁹ Desta fora, ainda que com uma determinada quantidade de trabalhadores e de capital seja possível construir mais edifícios com estruturas pré-fabricadas que edifícios de concreto armado (o que significa que o primeiro sistema é economicamente mais eficiente que o segundo), a tributação induzirá a produção de uma quantidade menor de edifícios de concreto armado. Trata-se de um exemplo típico de perda de produtividade que pode resultar das distorções do sistema brasileiro de tributação de bens e serviços.

2.3.3. FALHAS NO REGIME NÃO-CUMULATIVO

A cumulatividade dos tributos brasileiros sobre bens e serviços resulta não apenas da fragmentação da base de incidência, mas também de falhas sérias nos tributos não-cumulativos. Um primeiro problema é a restrição ao aproveitamento de créditos tributários. O funcionamento eficiente da não-cumulatividade exige que o crédito seja amplo, ou seja, que os contribuintes recuperem todo o imposto incidente sobre os bens e serviços adquiridos no exercício de sua atividade. No Brasil, no entanto, há uma série de restrições ao aproveitamento de créditos.

No caso do ICMS, há a vedação ao aproveitamento do crédito do imposto relativo a bens e serviços não utilizados diretamente no pro-

¹⁹ EM SÃO PAULO, A ALÍQUOTA DE ICMS INCIDENTE SOBRE UMA ESTRUTURA METÁLICA É DE 12%, QUE, SOMADA À ALÍQUOTA DO PIS/COFINS NÃO-CUMULATIVO (9,25%), RESULTA EM UMA ALÍQUOTA CONJUNTA DE 21,25%.

cesso produtivo – como os serviços de telecomunicação de uma empresa industrial, peças de reposição dos equipamentos, ou mesmo a eletricidade utilizada no escritório da empresa (e não na fábrica).²⁰ No caso do PIS e da Cofins não-cumulativos, embora a legislação faça uma referência genérica à dedutibilidade da base de cálculo dos insumos utilizados, as instruções normativas da Receita Federal que regulamentam esses tributos adotaram uma definição de insumo extremamente restritiva, considerando com tal apenas as matérias primas e produtos intermediários e os serviços aplicados ou consumidos diretamente na produção ou fabricação de bens ou na prestação de serviços, além das embalagens. Esta interpretação tem um efeito semelhante à vedação ao aproveitamento de créditos de bens de uso e consumo no âmbito do ICMS, mas seu alcance é ainda maior, pois abrange serviços tributados pelo PIS/Cofins mas não tributados pelo ICMS, como atividades de vendas e marketing.²¹ Como a restrição ao conceito de insumo foi introduzida por ato da Receita Federal e não pela lei, sua aplicação tem sido objeto de questionamentos por parte dos contribuintes, sendo hoje a matéria mais relevante no contencioso tributário federal, em número de processos.²² As restrições ao aproveitamento de créditos no âmbito do ICMS e do PIS/Cofins não-cumulativos têm um efeito semelhante

20 NA LEGISLAÇÃO DO ICMS ESSES BENS E SERVIÇOS RELACIONADOS ÀS ATIVIDADES AUXILIARES DO PROCESSO PRODUTIVO SÃO CHAMADOS DE "BENS DE USO E CONSUMO". DE FATO, A LEI COMPLEMENTAR 87/96, QUE REGULA O ICMS, PREVÊ A UTILIZAÇÃO DOS CRÉDITOS RELATIVOS AOS BENS DE USO E CONSUMO, MAS A ENTRADA EM VIGOR DESTES DISPOSITIVOS TEM SIDO SUCESSIVAMENTE POSTERGADA POR CONTA DE SEU IMPACTO SOBRE AS RECEITAS ESTADUAIS.

21 EM CERTA MEDIDA, A RESTRIÇÃO AO APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS NO ÂMBITO DO PIS/COFINS COMPENSA AS DISTORÇÕES RESULTANTES DO REGIME DE "BASE CONTRA BASE" DESTES TRIBUTOS, POIS MUITOS DOS SERVIÇOS PARA OS QUAIS HÁ VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS SÃO TRIBUTADOS PELO REGIME CUMULATIVO (A ALÍQUOTA DE 3,65%) E GERARIAM CRÉDITO DE 9,25%. TRATA-SE DE UMA SITUAÇÃO ESDRÚXULA, NA QUAL UM DEFEITO DO MODELO (A RESTRIÇÃO AO APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS) COMPENSA PARCIALMENTE OUTRO DEFEITO DO MODELO (O REGIME DE "BASE CONTRA BASE").

22 ESTÁ SE CONSOLIDANDO NO JUDICIÁRIO UMA JURISPRUDÊNCIA CONTRÁRIA À UNIÃO (OU SEJA, FAVORÁVEL A UM CONCEITO MAIS AMPLO DE INSUMO), O QUE, ALÉM DE RESULTAR EM ELEVADO RISCO DE PERDA DE ARRECADADO, AUMENTA A POSSIBILIDADE DE DISTORÇÕES RESULTANTES DO REGIME DE "BASE CONTRA BASE", COMO DESCRITO NA NOTA ANTERIOR. A SOLUÇÃO DESTES PROBLEMAS É UMA DAS PRINCIPAIS RAZÕES PARA A PROPOSTA DE REFORMA DO PIS/COFINS APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DA FAZENDA, QUE PREVÊ A SUBSTITUIÇÃO DO REGIME DE "BASE CONTRA BASE" PELO REGIME DE CRÉDITO FISCAL (RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO EQUIVALENTE AO TRIBUTADO NA ETAPA ANTERIOR) E A AMPLIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS NO ÂMBITO DO PIS/COFINS.

à incidência de um tributo cumulativo, com todos os efeitos negativos já descritos: aumento do custo do investimento, oneração das exportações e geração de distorções alocativas via incentivo à verticalização.

Uma segunda falha dos tributos não-cumulativos brasileiros diz respeito ao tratamento dispensado aos investimentos, ou seja, à aquisição de bens e serviços destinados à ampliação da capacidade produtiva das empresas. Em um bom IVA o imposto incidente sobre os investimentos (inclusive intangíveis) é imediatamente recuperado, o que não acontece no Brasil. No ICMS, a regra geral estabelecida na legislação é de recuperação do imposto incidente sobre as mercadorias destinadas ao ativo permanente em 48 parcelas mensais (embora vários estados prevejam regimes mais favorecidos). No caso do PIS/Cofins, embora a legislação preveja o crédito imediato para bens de capital constantes de uma lista, para parte dos investimentos ainda há vedação ao aproveitamento do crédito ou um prazo bastante longo para fazê-lo.²³ Devido a estas restrições, há uma elevação do custo dos investimentos relativamente a um imposto sobre o consumo bem estruturado. Por fim, um dos problemas mais sérios dos tributos não-cumulativos no Brasil diz respeito à dificuldade dos contribuintes em recuperar saldos credores eventualmente acumulados. A acumulação de saldos credores é comum no caso de exportadores, que não têm débito do imposto, mas possuem créditos relativos a insumos ou mercadorias adquiridas para exportação, bem como em projetos de investimento de longa maturação.

Em um bom IVA, o ressarcimento de créditos acumulados é feito de forma simples e rápida. No Brasil, o processo de recuperação de créditos acumulados, tanto de ICMS quanto de PIS e Cofins, é extremamente complexo e usualmente dependente de autorizações discricionárias

23 ALGUNS SERVIÇOS UTILIZADOS EM ATIVIDADES DE AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA NÃO DÃO DIREITO A CRÉDITO, PARA EDIFICAÇÕES UTILIZADAS NA ATIVIDADE PRINCIPAL DA EMPRESA O PRAZO DE RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS É DE 24 MESES E PARA OUTRAS EDIFICAÇÕES (E OUTROS BENS NÃO CONSTANTES DA LISTA) O CRÉDITO É PERMITIDO AO LONGO DO PRAZO DE DEPRECIACÃO DO ATIVO, QUE PODE SER BASTANTE LONGO.

por parte do fisco, as quais podem levar anos até serem concedidas.²⁴ É bastante comum que os saldos credores só sejam ressarcidos com descontos (definidos em leilão ou por outra forma), ou que sejam exigidas condições para seu ressarcimento, como, por exemplo, a realização de investimentos. Gera-se, assim, uma situação de grande insegurança jurídica para as empresas, que acumulam grandes volumes de saldos credores, cuja recuperação é incerta. O que é certo é que a recuperação dos saldos credores, se ocorrer, terá um custo decorrente do atraso em seu ressarcimento (sem correção) ou da necessidade da concessão de descontos para seu recebimento.

2.3.4. COBRANÇA NA ORIGEM

Enquanto um bom IVA é cobrado no destino (ou seja, nas operações entre jurisdições o imposto pertence à jurisdição de destino), no ICMS parcela relevante do imposto incidente nas operações interestaduais é cobrada no estado de origem.²⁵ A cobrança do ICMS na origem dá margem a uma série de distorções. A mais conhecida dessas distorções é a “guerra fiscal” entre os Estados, ou seja, a concessão de benefícios fiscais para a atração de empreendimentos. A cobrança do ICMS na origem favorece a guerra fiscal porque, na maioria dos casos, o custo do benefício não é arcado pelo estado que o concede, mas sim por outros estados.

Este ponto fica claro no exemplo apresentado nas tabelas a seguir, as quais tomam por referência uma situação em que, na ausência de benefícios, uma empresa optaria por produzir no Estado A (onde a

24 AO INVÉS DO RESSARCIMENTO EM DINHEIRO, O PADRÃO MAIS COMUM É QUE O FISCO AUTORIZE A TRANSFERÊNCIA DOS SALDOS CREDORES A TERCEIROS QUE OS UTILIZAM PARA ABATER DÉBITOS DO IMPOSTO.

25 A REGRA GERAL É QUE, EM UMA OPERAÇÃO INTERESTADUAL HÁ A COBRANÇA DE ICMS NO ESTADO DE ORIGEM A ALÍQUOTA DE 12%, CABENDO AO ESTADO DE DESTINO A DIFERENÇA ENTRE A ALÍQUOTA INTERNA (DE 17% OU 18%, NA MAIOR PARTE DOS CASOS) E A ALÍQUOTA INTERESTADUAL. NAS OPERAÇÕES ORIGINÁRIAS NOS ESTADOS DO SUL E SUDESTE (EXCETO ESPÍRITO SANTO) DESTINADA AOS ESTADOS DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE (E AO ESPÍRITO SANTO), A ALÍQUOTA INTERESTADUAL É REDUZIDA A 7%.

produção é mais eficiente) para vender ao Estado B (onde está o mercado consumidor).

Tabela 4. Exemplo de tributação do ICMS em uma operação interestadual

(A) SEM BENEFÍCIO FISCAL		(B) COM BENEFÍCIO FISCAL	
Estado A	Estado B	Estado C	Estado B
Valor da operação: 100	Valor da operação: 150	Valor da operação: 100	Valor da operação: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%	Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27	Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12	Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
		Crédito presumido: 8	
ICMS devido: 12	ICMS devido: 15	ICMS devido: 4	ICMS devido: 15
ICMS total: 27		ICMS total: 19	

A Tabela 4(a). reproduz a situação em que não há benefício fiscal. Nesta situação, uma indústria localizada no Estado A vende seu produto a um comerciante localizado no Estado B por 100. Como a alíquota interestadual é de 12%, o imposto recolhido no Estado A é de 12 (por hipótese a indústria não tem créditos de imposto). Já o comerciante localizado no Estado B vende ao consumidor final por 150. Como a alíquota interna no Estado B é de 18% o comerciante irá recolher 15 ao Estado B (diferença entre o débito de 27 e o crédito de 12 decorrente da compra do produto da indústria). Já a tabela 4(b) reproduz a situação em que o Estado C concede um benefício fiscal para “roubar” a indústria do Estado A. Nesta situação, a indústria localizada no Estado C realiza a mesma venda para o comerciante do Estado B no valor de 100, mas recolhe apenas 4 de imposto, por conta de um benefício fiscal (crédito presumido) no valor de 8. A operação de venda ao consumidor final no Estado B é igual à da situação sem benefício, mas o ICMS total incidente na operação é reduzido em 8, que é o valor do benefício concedido pelo Estado C. O objetivo deste exemplo é mostrar que a concessão do benefício não teve custo para o Estado C, que, ao contrá-

rio, teve uma receita de 4 que não obteria se não tivesse concedido o benefício. Quem perdeu receita foi o Estado A que arrecadaria 12 na situação sem benefício, e, por conta da migração da indústria para o Estado C, passou a não arrecadar nada. Tal situação não ocorreria se o ICMS fosse cobrado no destino, pois neste caso o imposto pertenceria integralmente ao Estado B (onde está localizado o consumidor final) independentemente de onde fosse realizada a produção. Isto ocorre porque o imposto cobrado no destino é um imposto que incide sobre o consumo, enquanto que o imposto cobrado no estado de origem incide sobre a produção.

Embora a concessão de benefícios seja vista pelos estados como parte de sua política de desenvolvimento, na prática é uma política extremamente ineficiente, por dois motivos. Primeiro por que os estados usualmente concedem benefícios para atrair empresas que, por vocação, se instalariam em outros estados. Isto leva a uma distribuição geográfica ineficiente da estrutura produtiva do país.²⁶ Segundo, porque a concessão de benefícios se generalizou, sendo praticada tanto por estados menos desenvolvidos quanto por estados mais desenvolvidos, resultando em uma perda relevante de arrecadação para o conjunto dos estados.

Devido aos efeitos deletérios da concessão dos benefícios fiscais no âmbito do ICMS, a Constituição Federal previu que tais benefícios só poderiam ser concedidos na forma prevista em lei complementar que, por sua vez, estabelecia como requisito a aprovação unânime dos

26 A TÍTULO DE EXEMPLO, O ESTADO DE SÃO PAULO CONCEDE BENEFÍCIOS PARA FRIGORÍFICOS, OS QUAIS, PROVAVELMENTE, NA AUSÊNCIA DE BENEFÍCIOS SE INSTALARIAM PRÓXIMOS AOS LOCAIS ONDE SÃO CRIADOS OS ANIMAIS, EM PARTICULAR NA REGIÃO CENTRO-OESTE. EM CONTRAPARTIDA, O ESTADO DE GOIÁS CONCEDE BENEFÍCIOS PARA ATRAIR MONTADORAS DE AUTOMÓVEIS, QUE, POR VOCACÃO, PROVAVELMENTE SE INSTALARIAM EM SÃO PAULO. NO CASO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PARA A INSTALAÇÃO DE CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO, EM MUITOS CASOS O EFEITO DO BENEFÍCIO É REDUZIR A CARGA TRIBUTÁRIA PARA QUE UM CAMINHÃO SAIA DO ESTADO A, VÁ AO ESTADO B E RETORNE AO ESTADO A.

secretários estaduais de fazenda reunidos no CONFAZ.²⁷ Na prática, no entanto, tornou-se prática comum a concessão de benefícios sem sua apreciação pelo CONFAZ, o que trouxe mais uma consequência negativa, que foi a criação de um ambiente de forte insegurança jurídica para as empresas a quem os benefícios foram concedidos.

Esta situação foi alterada em 2017, com a publicação da Lei Complementar 160, que estabeleceu critérios para a convalidação dos benefícios existentes pelo prazo de até 15 anos, eliminando a insegurança jurídica decorrente de sua ilegalidade.²⁸ No entanto, a convalidação dos benefícios veio acompanhada da possibilidade de concessão de benefícios iguais aos existentes para novas empresas, o que cria um risco relevante de intensificação da disputa entre os estados, dado que, como exposto acima, do ponto de vista do estado que concede o benefício para “roubar” a empresa de outro estado não há uma perda, mas sim um ganho de arrecadação.²⁹ Para o conjunto dos estados, contudo, o provável aumento da concessão dos benefícios resultará numa perda adicional de receita, em uma conjuntura de grave crise fiscal.

Para além da guerra fiscal entre os estados, a cobrança do ICMS no estado de origem gera outras distorções. Por um lado, cria-se um ambiente desfavorável às exportações, pois a cobrança na origem dificulta significativamente a recuperação, pelos exportadores, de saldos credores de ICMS. Isto ocorre porque um exportador localizado no Estado A que tenha adquirido insumos no Estado B teria a receber do

27 TAIS REQUISITOS CONSTAM DA LEI COMPLEMENTAR 24/1975. O CONFAZ (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA) É UM ÓRGÃO COLEGIADO QUE REÚNE OS 27 SECRETÁRIOS DE FAZENDA DOS ESTADOS.

28 A LEI COMPLEMENTAR 160/2017 REDUZIU O QUÓRUM DO CONFAZ PARA A APROVAÇÃO DE UM CONVÊNIO DE CONVALIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS, O QUE FOI FEITO ATRAVÉS DO CONVÊNIO ICMS 190/2017.

29 VALE NOTAR QUE A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS IGUAIS AOS EXISTENTES TEM LÓGICA, POIS NA AUSÊNCIA DESSE DISPOSITIVO CRIAR-SE-IA UMA BARREIRA À ENTRADA DE NOVOS CONCORRENTES, NA MEDIDA EM QUE AS EMPRESAS JÁ INSTALADAS TERIAM OS BENEFÍCIOS E AS NOVAS EMPRESAS NÃO. DE FATO, A LEI COMPLEMENTAR 160 FOI ALÉM, AO POSSIBILITAR QUE ESTADOS CONCEDAM BENEFÍCIOS IGUAIS AOS CONCEDIDOS POR OUTROS ESTADOS DA MESMA REGIÃO – PROCESSO QUE VEM SENDO CHAMADO DE “COLA” DOS BENEFÍCIOS.

Estado A o ressarcimento de um imposto que foi cobrado pelo Estado B. Obviamente, o Estado A cria todas as dificuldades possíveis para ressarcir o saldo credor ao exportador.³⁰ Por outro, a cobrança do ICMS na origem leva, em muitas situações, à concessão de benefícios fiscais mais elevados para insumos e bens de capital importados que para aqueles produzidos domesticamente. Isto acontece porque, no caso dos importados, o benefício alcança a totalidade do imposto incidente sobre o insumo ou o bem de capital (pois o ICMS pertence integralmente ao estado de destino da importação). Já no caso de insumos ou bens de capital adquiridos em outros estados, o benefício alcança apenas a diferença entre a alíquota interna e a alíquota interestadual. Finalmente, cabe mencionar que os problemas decorrentes da cobrança na origem não dizem respeito apenas ao ICMS, mas também ao ISS, que, na maioria dos casos, é cobrado no município onde o serviço é prestado, ainda que o beneficiário do serviço esteja em outro município. Dada esta característica, também há uma guerra fiscal entre os municípios, gerando distorções alocativas e perda de arrecadação. Embora do ponto de vista econômico as distorções decorrentes da guerra fiscal do ISS sejam menos relevantes que as decorrentes da guerra fiscal do ICMS, são uma fonte de tensões federativas, e precisam ser consideradas.

2.3.5. BENEFÍCIOS FISCAIS, REGIMES ESPECIAIS E ALÍQUOTAS

Uma das piores características dos tributos brasileiros sobre bens e serviços é a enorme quantidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas. O uso disseminado de benefícios fiscais decorre não apenas da disputa entre estados e municípios pela atração de investimentos, mas também do amplo uso dos tributos com finalidades

30 COMO NÃO HÁ COMO DISTINGUIR OS SALDOS CREDORES ORIGINADOS DE OPERAÇÕES INTERESTADUAIS DAQUELES ORIGINADOS DE OPERAÇÕES INTERNAS, A RESISTÊNCIA JUSTIFICADA DOS ESTADOS A DEVOLVER AOS EXPORTADORES O IMPOSTO ARRECADADO POR OUTROS ESTADOS ACABA SENDO UTILIZADO PARA JUSTIFICAR TAMBÉM A NÃO-DEVOLUÇÃO DO IMPOSTO ARRECADADO INTERNAMENTE.

extrafiscais, ou seja, como instrumentos de políticas públicas com objetivos setoriais, regionais ou sociais. De modo geral, a concessão de benefícios com finalidades extrafiscais costuma ser pouco eficiente, além de gerar distorções alocativas.

O principal exemplo do uso de benefícios fiscais com fins regionais é a Zona Franca de Manaus (ZFM), cuja produção é beneficiada com incentivos de IPI, PIS/Cofins e ICMS. A despeito da importância da ZFM para a economia regional, o fato é que se trata de um modelo muito ineficiente de política de desenvolvimento regional, dado o altíssimo custo de logística associado à produção em Manaus. De fato, seria possível obter resultados semelhantes em termos de geração de empregos e renda na região, com um custo fiscal muito inferior.³¹

Um exemplo do uso de benefícios fiscais para fins setoriais é a Lei de Informática, que prevê a redução do IPI para bens de informática que atendam a alguns requisitos de agregação de valor no país (conhecidos como Processo Produtivo Básico – PPB) e de investimento em P&D.³² Na prática, os benefícios da Lei de Informática acabam funcionando como uma barreira à entrada de produtos estrangeiros, que não são beneficiados pela redução de IPI.³³ O resultado é um custo mais elevado de bens de informática no mercado doméstico, prejudicando consumidores e os demais setores da economia.³⁴ Não é por acaso que

31 O VALOR ESTIMADO DA RENÚNCIA DE TRIBUTOS FEDERAIS RELACIONADOS A BENEFÍCIOS PARA A ZFM EM 2017 FOI DE R\$ 256 BILHÕES (CAINDO PARA R\$ 24,2 BILHÕES EM 2018). O NÚMERO DE EMPREGOS DIRETOS NA ZFM EM MAIO DE 2017 FOI DE 84 MIL. ISTO REPRESENTA UM CUSTO ANUAL POR EMPREGO DIRETO GERADO DE CERCA DE R\$ 300 MIL. CERTAMENTE É POSSÍVEL FAZER UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO COM MENOR CUSTO SOCIAL.

32 O CUSTO DOS BENEFÍCIOS DA LEI DE INFORMÁTICA PARA 2018 ESTÁ ESTIMADO EM R\$ 5,7 BILHÕES.

33 É VERDADE QUE OS BENEFÍCIOS DA LEI DE INFORMÁTICA SERVEM TAMBÉM COMO UMA CONTRAPARTIDA AOS BENEFÍCIOS DA ZONA FRANCA DE MANAUS, UMA VEZ QUE, NA AUSÊNCIA DESTES BENEFÍCIOS, OS FABRICANTES DE BENS DE INFORMÁTICA LOCALIZADOS EM OUTRAS REGIÕES DO PAÍS NÃO SERIAM COMPETITIVOS RELATIVAMENTE AOS INSTALADOS NA ZFM.

34 MESMO OS EFEITOS SOBRE O SETOR DE BENS DE INFORMÁTICA SÃO, NO MÍNIMO, QUESTIONÁVEIS. LUZIO E GREENSTEIN (1995), POR EXEMPLO, INDICAM QUE MESMO COM OS BENEFÍCIOS, O SETOR DE BENS DE INFORMÁTICA BRASILEIRO APRESENTAVA UMA DEFASAGEM DE PELO MENOS TRÊS ANOS EM RELAÇÃO À FRONTEIRA TECNOLÓGICA.

praticamente nenhum país utiliza o IVA com fins de política setorial ou de desenvolvimento regional.

É verdade, no entanto, que muitos países utilizam o IVA como instrumento de política social, especialmente através da redução do imposto incidente sobre alimentos e outros bens e serviços de interesse social. Mas benefícios no âmbito de tributos sobre bens e serviços são ineficientes mesmo para fins de política social. Estudo recente da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda comparou o efeito sobre o índice de Gini de R\$ 1 bilhão alocado no Programa Bolsa Família e o mesmo valor alocado na desoneração da cesta básica do PIS/Cofins. Constatou-se que a alocação de recursos no Bolsa Família tem um impacto doze vezes maior sobre a redução da desigualdade que a desoneração da cesta básica. Embora o ideal seja fazer uma avaliação caso a caso dos custos e benefícios associados à concessão de incentivos fiscais, é razoável afirmar que, de modo geral, o uso de tributos sobre bens e serviços para fins extrafiscais tende a gerar distorções alocativas, além de ser pouco eficiente quando comparado a outros instrumentos de políticas públicas.

Além da multiplicidade de benefícios fiscais, os tributos brasileiros sobre bens e serviços também se caracterizam por uma grande quantidade de formas diferenciadas de apuração e cobrança dos tributos, usualmente conhecidas como “regimes especiais” de tributação. O mais conhecido dos regimes especiais é a substituição tributária, sistema amplamente usado no ICMS e já descrito acima. Mas há muitos outros regimes especiais, vários dos quais criados para corrigir distorções que não existiriam se a tributação de bens e serviços seguisse o modelo do IVA. Tais regime especiais “corretivos” não são, no entanto, aplicados de forma uniforme, sendo concedidos de forma discricionária apenas para alguns setores, ou mesmo para algumas empresas dentro de um

mesmo setor.³⁵ O resultado é a amplificação das distorções alocativas e competitivas que caracterizam o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços.

Por fim, o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços caracteriza-se por uma profusão de alíquotas. No caso do IPI, há uma enorme variedade de alíquotas, as quais são apresentadas para cada código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) na Tabela de Incidência do IPI (TIPI). No caso do ICMS cada estado define um número limitado de alíquotas internas, mas como o regulamento do imposto prevê muitos casos de redução da base de cálculo há, efetivamente, uma grande quantidade de alíquotas efetivas.³⁶

A multiplicidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas traz uma série de consequências negativas. Por um lado, a diferenciação de tratamento traz, inevitavelmente, complexidade, fraude e contencioso, na medida em que é muito comum ocorrerem divergências de interpretação entre os contribuintes e o fisco sobre a classificação de mercadorias ou serviços, bem como sobre a aplicabilidade de determinados regimes especiais. Por outro, a existência de tratamentos diferenciados entre setores, ou mesmo entre empresas, gera distorções competitivas, as quais, por sua vez, ampliam a insegurança jurídica dos investimentos no país. Outra consequência, provavelmente ainda mais séria, é a geração de grandes distorções alocativas, uma vez que

35 UM EXEMPLO DE REGIME ESPECIAL "CORRETIVO" É A ADOÇÃO DE ALÍQUOTA ZERO NA AQUISIÇÃO DE BENS DESTINADOS AO ATIVO IMOBILIZADO, VISANDO EVITAR O ACÚMULO DE CRÉDITOS DE PIS/COFINS EM PROJETOS DE LONGA MATUREZAÇÃO. ESTE REGIME NÃO É, NO ENTANTO, APLICADO DE FORMA GENERALIZADA, MAS APENAS PARA ALGUNS SETORES COMO INFRAESTRUTURA (REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA - REIDI). OUTRO EXEMPLO É A PERMISSÃO DE DIFERIMENTO DA COBRANÇA DE ICMS INCIDENTE SOBRE INSUMOS ADQUIRIDOS POR EMPRESAS QUE REALIZAM OPERAÇÕES INTERESTADUAIS COM MERCADORIAS COM CONTEÚDO DE IMPORTAÇÃO SUPERIOR A 40% (QUE, PELA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO, ESTÃO SUJEITAS A ALÍQUOTA INTERESTADUAL DE 4%). DE FORMA A EVITAR O ACÚMULO DE CRÉDITOS. NESTE CASO, O PADRÃO MAIS COMUM É A CONCESSÃO DO REGIME ESPECIAL CASO A CASO PARA AS EMPRESAS DEMANDANTES.

36 AS ALÍQUOTAS DO ICMS E O ENQUADRAMENTO DAS MERCADORIAS E SERVIÇOS ENTRE AS VÁRIAS ALÍQUOTAS DEPENDEM DE LEI. JÁ A REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DEPENDE APENAS DE DECRETO DO GOVERNADOR, O QUE FAZ COM QUE, NA PRÁTICA, A ALÍQUOTAS EFETIVA PARA UMA AMPLA GAMA DE PRODUTOS E SERVIÇOS SEJA DEFINIDA POR ATO DO GOVERNADOR, ATRAVÉS DA REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO.

as empresas buscam sempre reduzir o custo tributário, ainda que isto resulte em uma organização ineficiente da produção, ou em um alto custo de conformidade vinculado à percepção de um benefício ou de um regime especial. Por fim, a possibilidade de acesso a tratamentos favorecidos abre um amplo balcão de negociação com as diversas esferas de governo, dando margem às mais diversas formas de pressão por parte de empresas ou de segmentos do empresariado e amplificando o espaço para a corrupção.

3. Como resolver o problema?

A descrição feita acima sobre as disfunções do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços buscou explicitar que não há apenas um problema, ou mesmo um problema principal a ser resolvido. Há é uma quantidade enorme de distorções que, consideradas em conjunto, têm efeitos muito negativos sobre o potencial de crescimento do país.

Os efeitos de tais distorções são diversos. Por um lado, geram distorções competitivas e grande insegurança jurídica para os investidores, afetando negativamente o nível de investimento. Por outro, devido aos efeitos da cumulatividade, resultam em um aumento do custo dos investimentos e das exportações, prejudicando a integração do Brasil nas cadeias globais de valor e dificultando a abertura comercial do país. Por fim, e principalmente, resultam em enormes distorções alocativas, de natureza setorial, geográfica e de forma de organização dos negócios. Tais distorções decorrem, em parte, da complexidade do sistema e do elevado custo de conformidade tributária, mas decorrem sobretudo do fato de que a tributação pode variar expressivamente a depender de como a produção é organizada. Gera-se, assim, um forte incentivo à má alocação de recursos, pois as empresas se organizam de forma a minimizar o custo total de produção (custo econômico e tributário), ainda que isto resulte em um maior custo privado devido à alocação

ineficiente do capital e do trabalho. Em outras palavras, o Brasil poderia produzir mais bens e serviços finais com a mesma quantidade de capital e de trabalho, não fossem as distorções introduzidas pelos tributos sobre bens e serviços.

É muito difícil quantificar o efeito dessas distorções sobre a produtividade, pois seria necessário avaliar setor a setor (no limite, empresa a empresa) como a produção se organizaria se a tributação fosse neutra, o que requereria informações detalhadas a nível de empresa, não apenas sobre como sua produção está organizada, mas também sobre os benefícios fiscais recebido. Tal tarefa é quase inviável em um sistema em que praticamente não há regras, mas apenas exceções.³⁷ Há, no entanto, uma percepção difundida de que o efeito da correção dessas distorções tende a ser muito relevante, sendo provavelmente a agenda com maior impacto sobre a produtividade do país num horizonte de dez a quinze anos.

Como explicado na seção anterior, todos os problemas do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços decorrem do fato de que suas características se afastam daquelas de um bom IVA. Se o consumo de bens e serviços fosse tributado, no Brasil, através de um IVA bem estruturado, nenhum dos problemas de nosso sistema atual persistiria. A questão é como migrar do modelo atual para o modelo do IVA, dados os impactos que tal mudança acarretaria para os entes federados, para os preços relativos entre os diferentes setores da economia e para as empresas cujos investimentos foram feitos com base no sistema atual, e que, em muitos casos, têm sua capacidade competitiva baseada nas distorções existentes.

37 ADICIONALMENTE, EM MUITOS CASOS NÃO HÁ INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS SOBRE OS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS, BOA PARTE DOS INCENTIVOS DA GUERRA FISCAL DO ICMS, POR EXEMPLO, É CONCEDIDA ATRAVÉS DE CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE AS EMPRESAS E O FISCO ESTADUAL. O CONVÊNIO ICMS 190/77 (QUE REGULA A CONVALIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS) ESTABELECE QUE OS FISCOS ESTADUAIS DEVERÃO INFORMAR OS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PARA CADA EMPRESA. ESTA INFORMAÇÃO NÃO ESTARÁ, NO ENTANTO, DISPONÍVEL PARA O PÚBLICO, SENDO SEU ACESSO RESTRITO AOS FISCOS.

3.1. DESAFIOS PARA MIGRAR PARA O IVA

Uma alternativa seria introduzir mudanças nos tributos existentes, de forma a tornar suas características mais compatíveis com as de um bom IVA. Como as atuais distorções do sistema são enormes, há um amplo campo para melhorias, muitas das quais já vêm sendo discutidas há anos. É o caso, por exemplo, da reforma do PIS/Cofins que vem sendo discutida pelo Ministério da Fazenda desde 2015. Em sua versão original, tal proposta contemplava quatro mudanças: a) a migração de todo PIS/Cofins para o regime não-cumulativo, exceto para empresas com receita inferior a R\$ 3,6 milhões (limite do SIMPLES à época); b) a adoção do regime de crédito fiscal, em substituição ao regime atual de “base contra base”,³⁸ c) a eliminação das restrições à apropriação de créditos estabelecidas pelas instruções normativas da Receita, permitindo a recuperação do crédito relativo a todos os bens e serviços adquiridos pelas empresas no exercício de sua atividade,³⁹ e d) a unificação do PIS e da Cofins em um único tributo, no final do processo.⁴⁰ Com tais mudanças, o modelo de cobrança desses dois tributos se tornaria muito semelhante ao de um IVA.

Outra mudança discutida nos últimos anos é a redução da alíquota interestadual do ICMS, de modo a desestimular a guerra fiscal entre os estados. Em 2013, o Poder Executivo enviou ao Senado o Projeto de Resolução nº 1, que reduzia gradualmente as alíquotas interestaduais

38 PELA PROPOSTA, QUE O MINISTÉRIO DA FAZENDA CHAMA DE RÉGIME DE “TRIBUTO CONTRA TRIBUTU”, O VALOR DAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PIS E DA COFINS INCIDENTES SOBRE AS VENDAS SERIA DISCRIMINADO NOS DOCUMENTOS FISCAIS E GERARIA CRÉDITO PARA A ETAPA SUBSEQUENTE EM VALOR EQUIVALENTE. ELIMINAR-SE-IA, ASSIM, A DISTORÇÃO DO RÉGIME ATUAL DE “BASE CONTRA BASE”, QUE PERMITE QUE INSUMOS TRIBUTADOS PELO RÉGIME CUMULATIVO À ALÍQUOTA DE 3,65% GEREM CRÉDITO DE 9,25% PARA O ADQUIRENTE.

39 O MODELO PROPOSTO É USUALMENTE CONHECIDO COMO “CRÉDITO FINANCEIRO”, EM CONTRAPOSIÇÃO AO RÉGIME DE “CRÉDITO FÍSICO” ATUALMENTE VIGENTE, PELO QUAL APENAS INSUMOS INCORPORADOS FÍSICAMENTE AO PRODUTO DÃO DIREITO A CRÉDITO.

40 A PROPOSTA PREVIA UMA MUDANÇA EM DOIS TEMPOS. INICIALMENTE AS MUDANÇAS SERIAM IMPLEMENTADAS APENAS PARA O PIS (CUJA ALÍQUOTA CORRESPONDE A POUCO MAIS DE 20% DA ALÍQUOTA DA COFINS), ESTENDENDO-SE A MUDANÇA DEPOIS PARA A COFINS, CALIBRANDO-SE A ALÍQUOTA DE MODO A NÃO ELEVAR OU REDUZIR A CARGA TRIBUTÁRIA. NO FINAL DO PROCESSO OS DOIS TRIBUTOS SERIAM UNIFICADOS EM UMA ÚNICA CONTRIBUIÇÃO.

do ICMS para 4%, ao longo de oito anos. Tal Projeto de Resolução – que foi retomado como parte de uma proposta governamental de reforma do ICMS em 2015, mas nunca foi votado – tornaria o ICMS mais próximo do modelo do IVA, ao reduzir a tributação no estado de origem e elevar a tributação no estado de destino.⁴¹ Finalmente, ao longo das últimas décadas também foram discutidas várias propostas para harmonizar os regimes especiais e as obrigações acessórias do ICMS entre os estados, bem como para viabilizar o ressarcimento de saldos credores de ICMS para os exportadores.

Todas essas mudanças melhorariam os tributos sobre bens e serviços e aproximariam suas características daquelas de um bom IVA, mas seriam claramente insuficientes para corrigir a maioria das distorções existentes. Por um lado, parte importante dos problemas atuais decorre da fragmentação da base de incidência entre vários tributos, que não pode ser corrigida através de aprimoramentos nos tributos existentes. Também é muito difícil revogar caso a caso benefícios fiscais – ou mesmo regimes especiais e alíquotas diferenciadas –, dada a resistência dos setores ou empresas afetados. Assim, tendência é que mesmo com melhoras, os tributos continuassem com tratamentos diferenciados.⁴² Em algumas situações, a correção dos problemas existentes pode gerar novas distorções. Este é o caso principalmente da redução da alíquota interestadual do ICMS, que geraria o risco de acúmulo de saldos credores por parte de empresas que adquirem insumos internamente e têm grande volume de vendas interestaduais.

41 A PROPOSTA DE REFORMA DO ICMS DE 2015 CONTEMPLAVA MAIS DUAS MEDIDAS: A) A CONVALIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ATRAVÉS DE UM CONVÊNIO DO CONFAZ, E B) A CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE PERDAS PARA OS ESTADOS PREJUDICADOS PELA REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS E DE UM FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, NOS TERMOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 683/15, QUE NUNCA FOI VOTADA E PERDEU SUA VIGÊNCIA. DAS TRÊS MUDANÇAS PROPOSTAS, APENAS A CONVALIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FOI APROVADA EM 2017, ATRAVÉS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160.

42 UM BOM EXEMPLO É A PROPOSTA DE REFORMA DO PIS/COFINS. EMBORA O TEXTO LEGAL DA PROPOSTA NUNCA TENHA SIDO DIVULGADO, SABE-SE, PELAS APRESENTAÇÕES FEITAS PELA RECEITA FEDERAL, QUE VÁRIOS DOS BENEFÍCIOS E REGIMES ESPECIAIS DO SISTEMA ATUAL SERIAM MANTIDOS (EM ALGUNS CASOS COM AJUSTES) E QUE APENAS ALGUNS DOS BENEFÍCIOS EXISTENTES SERIAM REVOCADOS.

Dada a grande dificuldade de recuperação de saldos credores de ICMS, parte importante do setor empresarial tem se posicionado contrariamente à proposta. Por fim, é preciso ter em conta que o custo político de aprimoramentos dos tributos atuais pode ser tão grande, ou até mesmo maior, que o de uma reforma tributária ampla, que busque resolver todos os problemas simultaneamente.

A título de exemplo, a proposta de reforma do PIS/Cofins do Ministério da Fazenda gerou, mesmo sem ter sido enviada ao Congresso Nacional, uma reação contrária dos setores de serviços e de construção civil, que entenderam que seriam prejudicados pela adoção do regime não-cumulativo para todos os setores. Devido a esta reação, o Ministério da Fazenda tem dado a entender que a proposta será ajustada, de modo a manter o regime cumulativo do PIS/Cofins, implementando apenas as demais mudanças. Neste caso, o PIS/Cofins seguiria com características muito distintas daquelas de um bom IVA, e os benefícios da mudança ficariam muito aquém dos esperados com a proposta original.⁴³ De modo semelhante, a redução das alíquotas interestaduais do ICMS tende a gerar várias formas de resistência. Há resistência por parte dos estados que perdem receita com a mudança – e exigem uma compensação da União – e, principalmente, por parte dos estados que resistem à perda do poder de conceder benefícios fiscais, e há resistência de parte do setor empresarial, que não quer perder os benefícios fiscais adquiridos, ou que teme o acúmulo de saldos credores em operações interestaduais.

Quando tomadas em conjunto, as resistências políticas à reforma do PIS/Cofins nos moldes propostos originalmente e à redução das alíquotas interestaduais do ICMS provavelmente não são muito menores que as resistências a serem enfrentadas por uma proposta de reforma

43 POR OUTRO LADO, A REDUÇÃO DO CUSTO POLÍTICO DA REFORMA "DESIDRATADA" DO PIS/COFINS, TORNA A MUDANÇA MAIS FACTÍVEL, PODENDO SER INCLUSIVE CONSIDERADA COMO UM PRIMEIRO PASSO DE UMA REFORMA MAIS AMPLA.

tributária ampla, contemplando uma mudança estrutural no modelo brasileiro. Neste contexto, entende-se que o ideal seria implementar uma reforma tributária abrangente, que buscasse resolver todos os problemas identificados através da substituição dos tributos atuais por um modelo com as características de um bom IVA. Obviamente as dificuldades políticas de tal mudança não devem ser subestimadas.

Algumas dificuldades são de natureza federativa, na medida em que a mudança afeta a distribuição de receita entre estados e municípios, a autonomia federativa na gestão dos impostos e a possibilidade de promoção de políticas de desenvolvimento local através da concessão de benefícios. Outras dizem respeito ao setor empresarial, e resultam da provável mudança de preços relativos entre setores, do efeito da reforma sobre a competitividade das empresas (algumas das quais só são viáveis com incentivos) e da existência de custos afundados decorrentes de investimentos realizados com base no atual sistema – com todas suas distorções.

O desafio é encontrar um desenho de reforma que viabilize a migração para o modelo do IVA, minimizando essas dificuldades. Isso é exatamente o que procura fazer a proposta de reforma tributária desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal, descrita a seguir.

3.2. UMA PROPOSTA DE REFORMA

A base da proposta do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) é a progressiva substituição de cinco tributos sobre bens e serviços – ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins – por um único imposto do tipo IVA, denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).⁴⁴ O modelo proposto pelo CCiF é complementado por um Imposto Seletivo, monofásico, com finalidade extrafiscal, incidente sobre bens de consumo geradores de externali-

44 O NOME IBS - IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS - ACOMPANHA A TENDÊNCIA MUNDIAL, POIS A MAIORIA DOS IMPOSTOS DO TIPO IVA CRIADOS NOS ÚLTIMOS ANOS TEM SIDO DENOMINADA DE GOODS AND SERVICES TAX (GST).

dades negativas, como cigarros.

A vantagem da proposta do Centro de Cidadania Fiscal relativamente a outras propostas de semelhantes é que ela resolve melhor questões relacionadas à transição para o novo modelo e questões federativas, como detalhado a seguir.

A) CARACTERÍSTICAS DO IBS

As características propostas para o IBS são exatamente aquelas previstas na literatura para um IVA bem desenhado. A primeira delas é a **incidência não-cumulativa**, pelo método de crédito fiscal, **sobre uma base ampla de bens e serviços**, incluindo operações de cessão e transferência de direitos. A proposta é que todas operações econômicas onerosas – com tangíveis e intangíveis – sejam tributadas. Num contexto em que as formas de produção estão mudando rapidamente e que as fronteiras entre bens, serviços e direitos se tornam cada vez menos difusas, é importante que a tributação alcance todas as formas de atividade econômica, independentemente de sua classificação. A segunda característica do IBS é a garantia de **crédito amplo, alcançando todos os bens e serviços adquiridos pelos contribuintes** no exercício de sua atividade econômica. As únicas restrições ao aproveitamento de créditos dizem respeito a bens e serviços adquiridos para consumo pessoal dos administradores das empresas ou de seus empregados, uma vez que o regime de crédito não pode ser usado para burlar a tributação do consumo.⁴⁵ Outras características do IBS são a **desoneração completa das exportações**, tributadas com alíquota zero, e a criação de um regime eficiente de **ressarcimento tempestivo de saldos credores** eventualmente acumulados pelos exporta-

45. ESTA É UMA QUESTÃO ENFRENTADA POR TODOS OS PAÍSES QUE POSSUEM IVAS E QUE USUALMENTE REQUER UMA DEFINIÇÃO CLARA PARA BENS E SERVIÇOS QUE PODEM SER NECESSÁRIOS PARA A ATIVIDADE DA EMPRESA, MAS QUE TAMBÉM PODEM SER UTILIZADOS PARA CONSUMO PESSOAL, COMO AUTOMÓVEIS DE PASSEIO OU DESPESAS EM RESTAURANTES. EM TODO CASO, TRATA-SE DE UMA QUESTÃO DE SEGUNDA ORDEM QUANDO COMPARADA AS RESTRIÇÕES ATUALMENTE EXISTENTES PARA O APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS NO BRASIL.

dores ou por outros contribuintes. Para tanto, propõe-se que os saldos credores sejam ressarcidos em, no máximo, 60 dias, prazo que poderá ser estendido por mais 120 dias (com a correção dos saldos credores pela Selic) apenas no caso de haver indícios de fraude.⁴⁶ Passado este período, não havendo a comprovação de fraude, os contribuintes poderão transferir os saldos credores a terceiros, independentemente de autorização por parte do fisco. A exemplo de todos os IVAs, o **IBS incidirá sobre as importações**, de forma equivalente à incidência sobre a produção nacional.

A proposta também contempla a **desoneração dos investimentos**, através da garantia de crédito integral e imediato sobre os bens e serviços adquiridos para integrar o ativo imobilizado. A vantagem da tributação com recuperação do crédito relativamente à utilização de alíquota zero é que todos os bens e serviços adquiridos pelo contribuinte – sejam insumos ou bens de capital – são tratados de forma semelhante, dispensando a necessidade de classificação. Caso os contribuintes acumulem saldos credores em decorrência de seus investimentos, estes poderão ser recuperados no prazo de até 60 dias, da mesma forma proposta para os exportadores. Por fim, a exemplo da quase totalidade dos IVAs do mundo, o IBS incidirá sobre o preço líquido de tributos (**incidência “por fora”**), ao contrário do atual modelo de incidência “por dentro”, no qual os tributos são cobrados sobre o preço incluindo o próprio tributo e, em muitos casos, incluindo também outros tributos incidentes sobre a mesma operação.⁴⁷

46 O TIPO DE FRAUDE MAIS COMUM É A CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE FACHADA QUE EMITEM UM GRANDE VOLUME DE NOTAS FISCAIS E ENCERRAM SUAS ATIVIDADES EM SEQUIDA SEM RECOLHER O IMPOSTO DEVIDO. COM O SISTEMA DE NOTA FISCAL ELETRÔNICA É FÁCIL IDENTIFICAR SE HÁ, NA CADEIA DE FORNECIMENTO DOS CONTRIBUINTES, UM VOLUME ANORMALMENTE ELEVADO DE CRÉDITOS ORIGINADOS E NÃO PAGOS, O QUE PODE SER UM INDÍCIO DE FRAUDE.

47 A INCIDÊNCIA “POR DENTRO” TEM SIDO OBJETO DE RELEVANTES DISPUTAS JUDICIAIS, MEREcendo DESTAQUE A RECENTE DECISÃO DO STF DETERMINANDO QUE O ICMS NÃO DEVE INTEGRAR A BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS. O CUSTO FISCAL DESTA AÇÃO PODE SER EXTREMAMENTE ELEVADO (PODENDO ULTRAPASSAR R\$ 200 BILHÕES, SEGUNDO ESTIMATIVAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA). A DEPENDER DA DECISÃO DO STF SOBRE O PEDIDO DE MODULAÇÃO APRESENTADO PELA UNIÃO E AINDA NÃO APRECIADO, VALE NOTAR QUE O IBS NÃO INTEGRARÁ SUA PRÓPRIA BASE DE CÁLCULO, MAS QUE TRIBUTOS MONOFÁSICOS DE NATUREZA EXTRA-FISCAL – COMO O IMPOSTO DE

Todas as características descritas acima são aquelas de um bom IVA. O IBS tem, no entanto, uma singularidade, que é o fato de que sua receita será distribuída para a União, para os estados e para os municípios. Para tanto, propõe-se que a arrecadação do IBS seja feita de forma unificada, sendo recolhida a uma conta centralizadora que distribuirá os recursos para todos os entes da federação. Para os contribuintes que possuam estabelecimentos em mais de uma unidade da federação será exigida a apuração de débitos e créditos do IBS por estabelecimento, pois esta informação será necessária para a distribuição da receita entre os entes federados (descrita em detalhe adiante). O pagamento será, no entanto, unificado, ou seja, o contribuinte somará os valores apurados de todos seus estabelecimentos, podendo compensar saldos devedores com eventuais saldos credores de outros estabelecimentos.

Na prática, este modelo significa que, para o contribuinte, o IBS será apenas um imposto, ainda que sua receita pertença às três esferas de governo. Outra vantagem do modelo proposto é que eventuais saldos credores acumulados pelos contribuintes (caso, por exemplo, dos exportadores) permanecerão na conta centralizadora, não sendo distribuídos. Esta característica facilitará muito o processo de ressarcimento dos saldos credores, pois não afetará o orçamento de nenhuma unidade federada.

B) TRANSIÇÃO PARA OS CONTRIBUINTES

A substituição dos atuais tributos pelo IBS se dará ao longo de dez anos. Inicialmente haverá um período de teste de dois anos, no qual o IBS será cobrado à alíquota de 1%. Nesta fase, os estados e municípios não seriam afetados, havendo apenas uma redução das alíquotas da Cofins (cumulativa e não-cumulativa) para compensar o aumento da

IMPORTAÇÃO E O IMPOSTO SELETIVO - INTEGRARÃO A BASE DE CÁLCULO DO IBS, MEDIDA NECESSÁRIA PARA EVITAR DISTORÇÕES (COMO A IMPORTAÇÃO FEITA POR UM NÃO CONTRIBUINTE DO IBS).

receita decorrente da cobrança do IBS.

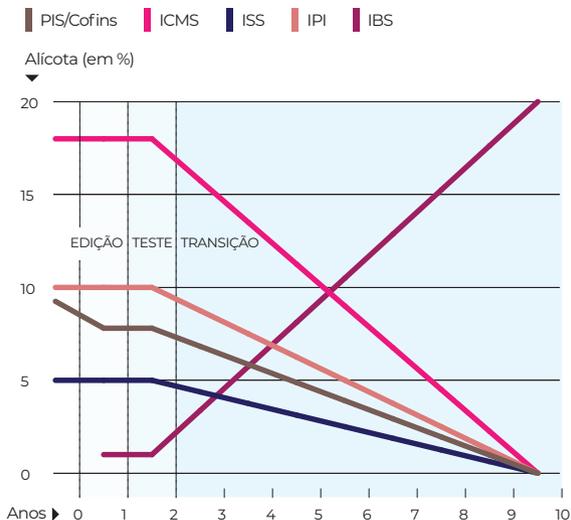
O período de teste tem duas funções. A primeira é permitir ajustes operacionais no IBS. A segunda é conhecer a capacidade de arrecadação do novo imposto. Passado o período de teste, terá início a transição propriamente dita, a qual durará oito anos. Durante a transição, todas as alíquotas dos tributos atuais serão reduzidas linearmente (ao ritmo de 1/8 por ano) e a alíquota do IBS será progressivamente elevada.⁴⁸ No oitavo ano da transição, os cinco tributos atuais serão extintos.

A elevação da alíquota do IBS será calibrada de forma a repor a perda de receita dos tributos atuais, mantendo-se a carga tributária constante. Isto é possível pois, após o período de teste, o potencial de arrecadação do IBS (por ponto percentual de alíquota) já será conhecido. O Gráfico 1, abaixo, apresenta uma representação esquemática de como se daria a substituição dos tributos atuais pelo IBS. A principal razão para a transição relativamente longa é que há muitos investimentos que foram realizados com base no sistema tributário atual, com todas suas distorções. Uma transição muito curta poderia inviabilizar alguns negócios, ou exigir a operação com margens muito baixas, resultando em uma perda de capital para as empresas e elevando a pressão política pela manutenção dos benefícios. Com a transição em dez anos espera-se que as empresas consigam recuperar os investimentos realizados. Ao mesmo tempo, o prazo de transição precisa ser curto o suficiente para que os novos investimentos passem a ser realizados com base no novo sistema tributário não distorcivo, o que já teria um efeito positivo sobre a produtividade. Outro motivo para a transição relativamente longa é a necessidade de que o ajuste dos preços relativos se dê de forma suave, tendo em vista o amplo alcance das mudanças propostas.

48 PELA PROPOSTA DO CCF, NÃO SERIA NECESSÁRIO ALTERAR AS ALÍQUOTAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO, MAS APENAS APLICAR UM REDUTOR SOBRE AS ALÍQUOTAS NA EMISSÃO DOS DOCUMENTOS FISCAIS. ASSIM, NO PRIMEIRO ANO DA TRANSIÇÃO A ALÍQUOTA APLICÁVEL SERIA 7/8 DA PREVISTA NA LEGISLAÇÃO, NO SEGUNDO ANO SERIA 6/8, E ASSIM SUCESSIVAMENTE.

Gráfico 1

Transição na introdução do IBS



C) ALÍQUOTA E EXTRA FISCALIDADE

A exemplo dos melhores IVAs do mundo, propõe-se que o IBS tenha uma alíquota uniforme para todos os bens e serviços. Trata-se de uma mudança politicamente complexa para um país acostumado a uma grande multiplicidade de alíquotas e tratamentos diferenciados, mas os benefícios da uniformidade da alíquota são grandes. De um lado evita-se o problema da classificação, que inevitavelmente traz complexidade e contencioso, bem como evita-se a pressão de setores

específicos por alíquotas favorecidas.⁴⁹ De outro ganha-se transparência, pois os consumidores sabem o quanto o custo de financiamento do governo impacta o preço dos bens e serviços que adquirem. Também se propõe que o IBS não contemple qualquer forma de benefício fiscal. Entende-se que há mecanismos mais eficientes e transparentes para alcançar objetivos extrafiscais que a concessão de benefícios tributários. Por fim, sugere-se que o IBS tenha o mínimo possível de regimes especiais. Em alguns poucos casos – como combustíveis e bebidas – em que o preço de venda ao consumidor final é bastante homogêneo e o risco de sonegação na cadeia de distribuição é elevado, justifica-se a adoção de um regime de substituição tributária, com regras uniformes para todo o país.

É claro que o modelo de alíquotas uniformes e ausência de benefícios tende a gerar críticas, sendo que duas questões merecem maior atenção: a regressividade decorrente da tributação de todos bens de consumo a uma alíquota uniforme (pois as famílias mais pobres consomem uma parcela maior da renda que as famílias ricas); e a perda da possibilidade de os estados promoverem seu desenvolvimento através da concessão de benefícios.

Embora sem entrar em detalhes, a proposta do Centro de Cidadania Fiscal sugere medidas para tratar dessas duas questões. Para evitar a regressividade, sugere-se um modelo chamado de “isenção personalizada”, pelo qual parcela do imposto pago pelas famílias de baixa renda seria devolvido através de programas de transferência de renda. Este modelo é viabilizado pelo cruzamento do CPF fornecido nas compras efetuadas pelos consumidores (sistema já utilizado por vários estados)

49 ESTUDO FEITO PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SUÉCIA (QUE SEGUIE O PADRÃO EUROPEU DE TRÊS ALÍQUOTAS POSITIVAS) ESTIMA QUE O CUSTO DE CONFORMIDADE NO PAGAMENTO DO IVA SERIA REDUZIDO EM 30% COM A ADOÇÃO DE UMA ALÍQUOTA ÚNICA PARA TODOS BENS E SERVIÇOS.

com o cadastro único dos programas sociais.⁵⁰ Além de ser uma forma muito mais eficiente e barata de melhorar a distribuição de renda que a desoneração da cesta básica, a isenção personalizada ainda cria um incentivo para que as famílias de baixa renda exijam documentos fiscais em suas compras.

Já para compensar a perda da capacidade dos estados em conceder benefícios, o CCiF propõe que a União aloque recursos para a política de desenvolvimento regional, sem detalhar, no entanto, o montante a ser alocado nem a forma de aplicação dos recursos, os quais devem ser objeto de negociação política. Em princípio, o montante de recursos aportado pela União deveria ser crescente com a redução das alíquotas do ICMS. Idealmente tais recursos deveriam ser alocados em formas eficientes de promover o desenvolvimento regional, como investimentos em infraestrutura, qualificação de trabalhadores e exploração de vocações regionais.⁵¹

D) AUTONOMIA FEDERATIVA

A proposta do CCiF prevê que a União, os Estados e os municípios terão autonomia na fixação de sua parcela da alíquota do imposto. Ou seja, a alíquota seria uniforme para todos os bens e serviços dentro de cada unidade federada, mas poderá variar entre estados e entre municípios.⁵² Para os contribuintes, a alíquota a ser aplicada a cada operação será a soma das alíquotas federal, estadual e municipal. Nas

50 O MODELO DE ISENÇÃO PERSONALIZADA TOMA COMO BASE A PROPOSTA DESENVOLVIDA EM SILVA (2018). OBIAMENTE, O MODELO PRESSUÕE LIMITES AOS VALORES A SEREM RESSARCIDOS, ASSIM COMO UMA CALIBRAGEM EM FUNÇÃO DA RENDA DAS FAMÍLIAS.

51 UMA QUESTÃO QUE MERECE ATENÇÃO ESPECIAL É A CRIAÇÃO DE MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO PARA O ESTADO DO AMAZONAS, EM SUBSTITUIÇÃO À ZONA FRANCA DE MANAUS. NESTE CASO, É PROVÁVEL QUE O MELHOR DESENHOS SEJA A SUBSTITUIÇÃO DO ATUAL MODELO PELA DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. AINDA QUE O CUSTO FISCAL DESSA POLÍTICA SEJA ELEVADO, CERTAMENTE SERÁ MUITO INFERIOR AO CUSTO ATUAL DA ZFM.

52 NA PRÁTICA, ISTO EXIGIRÁ UMA TABELA COM A ALÍQUOTA DE CADA UM DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS. TAIS ALÍQUOTAS DEVERÃO SER FIXADAS COM ANTECEDÊNCIA (DEVENDO A RESPECTIVA LEI SER PUBLICADA ATÉ O FINAL DE SETEMBRO DO ANO ANTERIOR À SUA ENTRADA EM VIGÊNCIA) E SER OBJETO DE AMPLA DIVULGAÇÃO, INCLUSIVE SEU REGISTRO EM SISTEMA ELETRÔNICO.

transações interestaduais e intermunicipais será utilizada sempre a alíquota do estado e do município de destino.

Operacionalmente, o modelo prevê a existência de três alíquotas de referência: uma federal, uma estadual e uma municipal. As alíquotas de referência são as que garantem a reposição da receita dos tributos substituídos pelo IBS em cada ano da transição. No caso da União, a alíquota de referência será a que repõe a receita do IPI, do PIS e da Cofins. No caso dos estados a que repõe a receita do ICMS do conjunto dos estados e, no caso dos municípios, a que repõe a receita de ISS do conjunto dos municípios. Na ausência de lei específica do ente federado fixando alíquota distinta (superior ou inferior), a alíquota de referência será adotada automaticamente.

Embora a possibilidade de fixação das alíquotas por parte dos entes federados traga alguma complexidade, entende-se que ela é fundamental para preservar a autonomia federativa.⁵³ Não há como tirar dos estados sua principal fonte de receita, que é o ICMS, sem que estes mantenham a possibilidade de gerir sua arrecadação. De fato, na ausência da autonomia para a fixação da alíquota, seria possível arguir que a mudança proposta é inconstitucional, por ferir a cláusula pétreia que trata da forma federativa de Estado.⁵⁴ Na prática, o sistema proposto pelo Centro de Cidadania Fiscal tem características de um sistema modular, no qual, para os contribuintes, o IBS é um único imposto, mas, para os entes federados, é como se cada um tivesse o seu próprio imposto.

53 OUTRO RISCO DA MUDANÇA É A POSSIBILIDADE DE GUERRA FISCAL NO CONSUMO ENTRE OS ENTES FEDERADOS. ESTA POSSIBILIDADE, NO ENTANTO, É LIMITADA PELO FATO DE QUE A ALÍQUOTA TEM DE SER UNIFORME PARA TODOS OS BENS E SERVIÇOS. ADICIONALMENTE, A GUERRA FISCAL NO CONSUMO É MUITO MENOS DISTORCIVA QUE A GUERRA FISCAL NA PRODUÇÃO QUE CARACTERIZA O MODELO ATUAL (UMA BOA REFERÊNCIA É O DIFERENCIAL DA ALÍQUOTA DO SALES TAX NOS EUA, QUE VAI DE ZERO A MAIS DE 9%, QUANDO CONSIDERADAS AS ALÍQUOTAS ESTADUAL E LOCAL).

54 O ART. 60, § 4º, I DA CONSTITUIÇÃO VEDA A APROVAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL, TENDENTE A ABOLIR A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO. O MODELO FEDERATIVO PRESSUPÕE QUE OS ENTES FEDERADOS TERÃO AUTONOMIA NA GESTÃO DE SUAS RECEITAS E DE SUAS DESPESAS. ELIMINAR OU RESTRINGIR DRASTICAMENTE A POSSIBILIDADE DE GESTÃO DAS RECEITAS PODE SER ENTENDIDO COMO INCONSTITUCIONAL.

A distribuição da receita do IBS entre os estados e municípios (após uma transição explicada adiante) será feita com base no princípio do destino, ou seja, nas transações interestaduais e intermunicipais a parcela estadual do imposto pertencerá ao estado de destino e a parcela municipal ao município de destino. A adoção do princípio do destino, conjuntamente com a garantia do amplo creditamento do imposto, faz com que a distribuição da receita seja proporcional ao consumo.⁵⁵

E) TRANSIÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DA RECEITA

A adoção do princípio do destino acarreta em uma redistribuição da receita entre os Estados e entre os municípios, na qual alguns Estados e municípios passam a receber uma parcela maior da receita total e outros uma parcela menor. Como a potencial perda de receita tende a gerar resistência por parte dos Estados e municípios “perdedores” (e como a situação fiscal do país dificulta a compensação dos perdedores pela União), sugere-se a adoção de uma transição específica para a distribuição da receita entre os entes federados.

Pela proposta, a convergência na distribuição da receita para o destino ocorrerá ao longo de cinquenta anos. Nos primeiros vinte anos, cada estado e município terá garantida a reposição de sua perda de receita com o ICMS ou o ISS, corrigida pela inflação. Apenas o valor da receita do IBS que exceda a este montante será distribuído com base no princípio do destino. Nos trinta anos subsequentes, a parcela que repõe a receita atual dos estados e municípios será progressivamente reduzida, alcançando-se a distribuição plena da distribuição pelo princípio do destino (ou seja, proporcionalmente ao consumo) apenas ao

55 O CÁLCULO DA PARCELA DO IBS PERTENCENTE A CADA ESTADO E A CADA MUNICÍPIO SERÁ FEITO COM BASE NO SALDO DO IMPOSTO APURADO PELOS ESTABELECIMENTOS LOCALIZADOS NO ESTADO OU NO MUNICÍPIO, AJUSTADO COM BASE NAS TRANSAÇÕES INTERESTADUAIS OU INTERMUNICIPAIS. A TÍTULO DE EXEMPLO, O IMPOSTO PERTENCENTE AO ESTADO A SERÁ APURADO A CADA PERÍODO SOMANDO-SE O SALDO DE DÉBITOS E CRÉDITOS E CRÉDITOS DOS ESTABELECIMENTOS LOCALIZADOS NO ESTADO A, SUBTRAINDO-SE A PARCELA ESTADUAL DO IMPOSTO INCIDENTE NAS VENDAS DO ESTADO A PARA OUTROS ESTADOS E SOMANDO-SE A PARCELA ESTADUAL DO IMPOSTO INCIDENTE NAS VENDAS DE OUTROS ESTADOS PARA O ESTADO A. COM ESTE MODELO, QUE SÓ É VIÁVEL POR CONTA DO AVANÇO NO USO DAS NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS NO PAÍS, A DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA PASSA A SER FEITA COM BASE NO PRINCÍPIO DO DESTINO.

final de cinquenta anos.

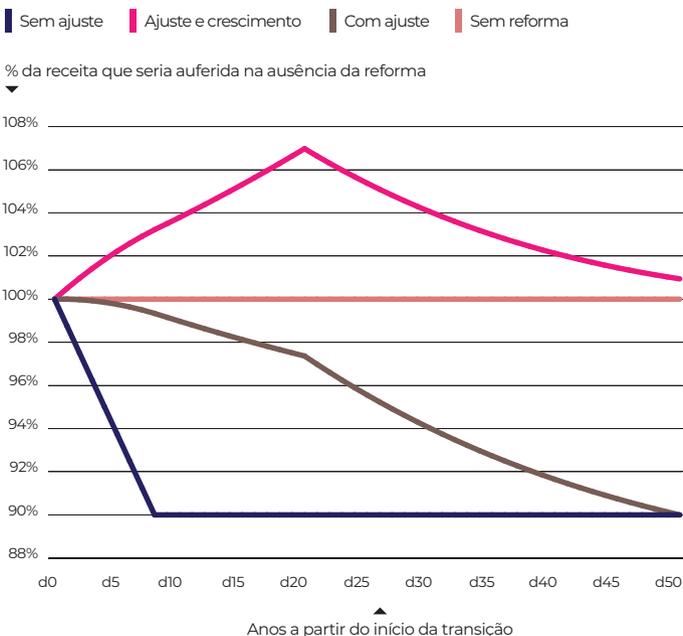
Note-se que esta transição não tem qualquer efeito para os contribuintes, para os quais a mudança no sistema tributário se completa em dez anos. Trata-se apenas da definição da forma como a receita recolhida na conta centralizadora será distribuída entre os estados e os municípios, de modo a viabilizar um ajuste suave de suas finanças à nova distribuição da receita. De fato, quando considerado o efeito positivo da reforma tributária sobre o crescimento potencial da economia, é provável que nenhum ente federado seja prejudicado.

O Gráfico 2 apresenta um exemplo de como este modelo de transição na distribuição federativa da receita afetaria as finanças de um estado que perdesse 10% de sua receita de ICMS com a migração para o destino. A linha amarela tracejada é a referência de qual seria a arrecadação do estado caso o ICMS fosse mantido. A linha azul indica a trajetória da receita do estado sem o ajuste proposto, ou seja, a perda de 10% da arrecadação ao longo dos oito anos de transição do ICMS para o IBS. A linha laranja indica a trajetória da receita do estado com a transição proposta para a distribuição federativa da receita (supondo-se um crescimento do PIB de 2% ao ano). Como se nota, nos primeiros dez anos o estado não perderia sequer 1% de sua arrecadação. Por fim, a linha cinza indica qual seria a trajetória da receita, com base em uma hipótese conservadora de impacto da reforma tributária sobre o crescimento potencial da economia.⁵⁶ Quando considerado o efeito positivo da reforma sobre o crescimento, mesmo um estado que perca 10% de sua receita terá um ganho de arrecadação relativamente à manutenção da situação atual.

56 A HIPÓTESE CONSIDERADA FOI A DE UM AUMENTO NA TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB POTENCIAL DE 0,5% AO ANO, DURANTE 20 ANOS.

Gráfico 2

Evolução da receita de um estado 'perdedor'



F) LEGISLAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTENCIOSO

A implementação da reforma dos tributos sobre bens e serviços proposta pelo Centro de Cidadania Fiscal depende da aprovação de uma emenda constitucional. A ideia básica é que o IBS é um imposto nacional, ou seja, é simultaneamente federal, estadual e municipal. Neste contexto, parte relevante da gestão do imposto caberá a um Comitê Gestor, formado por representantes da União, dos estados e dos

municípios, e que contará com uma estrutura de apoio. Pela proposta, a legislação e a regulamentação do IBS serão uniformes em todo território nacional. A instituição do IBS e a definição das principais características caberá a uma lei complementar, e seu regulamento será editado pelo Comitê Gestor. A liberdade da União, dos estados e dos municípios na regulação do IBS ficaria, portanto, restrita à fixação da respectiva alíquota, por lei ordinária.

A gestão da arrecadação, da conta centralizadora e da distribuição dos recursos arrecadados entre a União, os estados e os municípios caberá ao Comitê Gestor, o qual será responsável também pela resposta a consultas sobre a interpretação da legislação do imposto. A fiscalização do IBS será feita de forma coordenada pelos fiscos das três esferas de governo. Caberá ao Comitê Gestor definir os critérios para a distribuição de atribuições entre os fiscos da União e de cada estado e município. Por se tratar de um imposto nacional, propõe-se que o contencioso administrativo do IBS seja próprio. O modelo está sendo discutido, mas o ideal é que evite as deficiências do atual sistema federal, cujo órgão central é o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). O contencioso judicial caberá à Justiça Federal.

G) MUDANÇA NO REGIME DE VINCULAÇÕES E PARTILHAS

Embora o objeto central da proposta do Centro de Cidadania Fiscal seja a mudança do sistema tributário, ela contempla também uma sugestão de mudança no regime de vinculação e partilha de receitas dos tributos afetados pela mudança. O objetivo da mudança é não apenas evitar um aumento da rigidez orçamentária com a unificação de tributos, mas efetivamente reduzir o atual grau de rigidez que decorre do excesso de vinculações de receitas tributárias. Atualmente, a receita da Cofins é vinculada ao orçamento da seguridade social, sendo 30% deste montante desvinculado de qualquer finalidade, através do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU). No

caso da contribuição para o PIS, também há a desvinculação de 30% da receita através da DRU, sendo o restante destinado ao financiamento dos programas do Seguro Desemprego e do Abono Salarial (60%) e do BNDES (40%). Da receita do IPI, 21,5% são destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), 24,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 10% à compensação dos estados pela desoneração do ICMS na exportação de produtos industrializados (FPEX) e 3% aos fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Da receita do ICMS, 25% são destinados aos municípios do estado (Cota Parte do ICMS). Da parcela restante do imposto há a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 25% para a educação e 12% para a saúde. Por fim, da receita do ISS, 25%, no mínimo, devem ser destinados à educação e 15% à saúde.

Pela proposta do CCiF, cada uma das destinações descritas acima, previstas na Constituição Federal, seria convertida em uma sub-alíquota do IBS (denominada “alíquota singular”), que pode ser gerenciável individualmente. Neste contexto, cada uma das destinações da Cofins, do PIS e do IPI seria convertida em uma alíquota singular do IBS, cuja soma corresponderia à alíquota federal do imposto. O mesmo se aplicaria às destinações do ICMS, para os estados, e do ISS, para os municípios. A distribuição da receita da União, dos Estados e dos municípios entre as diversas finalidades seria feita proporcionalmente à participação da respectiva alíquota singular sobre a alíquota total do imposto do respectivo ente.

A Tabela 5 apresenta uma estimativa de quais seriam as alíquotas singulares – federal, estadual e municipal – do IBS, supondo que a alíquota de referência do imposto fosse de 25%, caso em que a alíquota de referência federal seria de 9,2%, a alíquota de referência estadual

seria de 13,8% e a municipal de 2%.⁵⁷

Tabela 5. Exemplo de composição das alíquotas do IBS

	ALÍQUOTA SINGULAR	TRIBUTO ATUAL		ALÍQUOTA SINGULAR	TRIBUTO ATUAL
Gerenciável pela União	9,2%		Gerenciável pelos Estados	13,8%	
Parcela Federal		PIS/Cofins e IPI	Parcela Estadual		ICMS
Livre	2,90%		Educação	2,58%	
Seguridade Social	4,63%	Cofins	Saúde	1,24%	
FAT - Seg. Des. e Abono	0,58%	PIS	Livre	6,51%	
FAT - BNDES	0,39%		Parcela Municipal		
Fundos Regionais	0,04%		Cota Parte	3,44%	
Parcela Estadual		IPI	Gerenciável pelos Municípios	2,0%	
FPE	0,26%		Parcela Municipal		ISS
FPEX	0,12%		Educação	0,50%	
Parcela Municipal		Saúde	0,30%		
FPM	0,30%		Livre	1,21%	
			Total	25,0%	

NOTA: ESTIMATIVAS REALIZADAS COM BASE NA RECEITA DOS TRIBUTOS SUBSTITUÍDOS PELO IBS EM 2015 E NOS CRITÉRIOS DE VINCULAÇÃO E PARTILHA DA RECEITA DESSES TRIBUTOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSIDERA-SE COMO LIVRE A PARCELA DA RECEITA DA COFINS E DO PIS DESVINCULADOS ATRAVÉS DA DRU.

A vantagem do modelo proposto fica clara quando consideramos uma situação específica. Atualmente, se um estado quiser elevar suas despesas com segurança pública em R\$ 1 bilhão e quiser financiar este aumento com uma maior arrecadação de ICMS, ele terá de elevar a receita do ICMS em cerca de R\$ 2,1 bilhões para que reste R\$ 1 bilhão sem vinculação (destinando obrigatoriamente R\$ 1,1 bilhão aos muni-

57 AS ALÍQUOTAS DE REFERÊNCIA DO IBS (OU SEJA, AQUELAS QUE REPÕEM A RECEITA DOS TRIBUTOS QUE SERÃO SUBSTITUÍDOS PELO NOVO IMPOSTO) PARA A UNIÃO, OS ESTADOS E OS MUNICÍPIOS SÓ SERÃO CONHECIDAS DURANTE A TRANSIÇÃO. O VALOR DE 25% PARA A ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA TOTAL DO IMPOSTO É UMA ESTIMATIVA PRELIMINAR ELABORADA COM BASE NA RECEITA DOS TRIBUTOS ATUAIS E NA RELAÇÃO ENTRE A RECEITA DO IVA E O CONSUMO EM PAÍSES SEMELHANTES AO BRASIL QUE POSSUEM IVAS COM POUCAS EXCEÇÕES (ÁFRICA DO SUL E CHILE). VÁLÉ NOTAR QUE A ALÍQUOTA DE 25% INCIDE "POR FORA", OU SEJA, SOBRE O PREÇO SEM IMPOSTO, O QUE CORRESPONDE A UMA ALÍQUOTA "POR DENTRO" DE 20%.

cípios, à educação e à saúde).⁵⁸

Com o modelo proposto, o estado poderá elevar apenas a alíquota singular correspondente à parcela livre do IBS estadual, arrecadando R\$ 1 bilhão e destinando a totalidade deste montante para a segurança pública. O efeito é uma redução significativa da rigidez orçamentária, bem como uma maior transparência da relação entre o custo do imposto para os consumidores e sua destinação.

A proposta também contempla o estabelecimento de um piso para as alíquotas singulares vinculadas à transferência de recursos para outras entidades federadas e à educação e à saúde. Assim, por exemplo, a alíquota singular correspondente à destinação de recursos dos estados para seus municípios (Cota Parte) não poderia ser fixada em percentual inferior a 25% da alíquota estadual de referência (ou seja, aquela que repõe a receita de ICMS do conjunto dos estados).⁵⁹ Ou seja, a proposta preserva o nível atual de destinação de receitas para as entidades federadas, a educação e a saúde, mas permite que alterações na alíquota do IBS sejam feitas sem afetar tais destinações, ampliando a flexibilidade e dando mais transparência para a gestão do orçamento.

H) OUTRAS QUESTÕES

Algumas outras questões relacionadas à proposta de reforma desenvolvida pelo CCiF merecem ser comentadas. A primeira diz respeito ao tratamento a ser dispensado às empresas do SIMPLES Nacional. Pela proposta, essas empresas poderão escolher entre duas opções: i) manter o regime atual, caso em que seria vedada a apropriação e a

58 - ESTE EXEMPLO PRESSUPÕE QUE AS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE ESTEJAM NO LIMITE INFERIOR PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO. SE ESTIVEREM ACIMA DESTE LIMITE, ENTÃO APENAS A DESTINAÇÃO AOS MUNICÍPIOS SERÁ MANDATÓRIA.

59 - O MESMO PRINCÍPIO SE APLICARIA ÀS ALÍQUOTAS SINGULARES VINCULADAS À EDUCAÇÃO E À SAÚDE, AS QUAIS TAMBÉM NÃO PODERIAM SER FIXADAS ABAIXO DE UM PISO QUE CORRESPONDE À DESTINAÇÃO ATUAL DO ICMS A ESSAS FINALIDADES. NESTE CASO, NO ENTANTO, A PROPOSTA É QUE O PISO SE APLIQUE À SOMA DAS ALÍQUOTAS SINGULARES VINCULADAS À EDUCAÇÃO E À SAÚDE, DANDO ALGUMA MARGEM PARA QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS REALOQUEM RECURSOS ENTRE ESTAS DUAS FINALIDADES.

transferência de créditos do IBS pelas empresas do SIMPLES; ou ii) aderir ao regime de créditos e débitos do IBS, à mesma alíquota aplicável às demais empresas, caso em que a tributação do faturamento da empresa seria reduzida em montante equivalente à parcela atualmente destinada aos cinco tributos substituídos pelo IBS.⁶⁰ De modo geral, a tendência é que as empresas que vendem mercadorias ou prestam serviços para consumidores finais (que são a larga maioria das empresas do SIMPLES) optem pela primeira opção e que as empresas que estão no meio da cadeia optem pela segunda opção, uma vez que todo débito do IBS gerará crédito equivalente na etapa subsequente. A segunda se refere ao tratamento a ser dispensado aos saldos credores dos tributos atuais (ICMS, PIS/Cofins e IPI) remanescentes ao final da transição para o IBS. A proposta, neste caso, é que os saldos credores sejam securitizados, ou seja, convertidos em títulos da dívida pública da União ou dos estados, indexados à Selic e com longo prazo de pagamento. Com esta medida, o impacto sobre o fluxo de caixa da União e dos estados é diluído, mas as empresas substituiriam ativos ilíquidos (os saldos credores) por ativos líquidos.⁶¹

Outro ponto a ser considerado é a possibilidade de mudar a forma de apuração e lançamento do imposto, devido ao fato do IBS ser muito mais simples que os tributos atuais. Atualmente, a apuração dos tributos sobre bens e serviços é feita pelos contribuintes, estando sujeita a homologação posterior pelo fisco. No IBS, se todas as vendas e compras dos contribuintes for realizada através de notas fiscais eletrônicas, talvez seja possível que o fisco apure o imposto e informe ao contribuinte o montante devido. Este modelo – que poderia ser opcional, sendo

60 NESTE CASO, A TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO DO SIMPLES SUBSTITUIRIA APENAS A CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA A PREVIDÊNCIA E OS TRIBUTOS SOBRE O LUCRO DA EMPRESA (IRPJ E CSLL).

61 É VERDADE QUE A MEDIDA TERIA UM IMPACTO SOBRE O NÍVEL DA DÍVIDA PÚBLICA, QUE NÃO SERIA MAIS QUE O RECONHECIMENTO DE PASSIVOS JÁ EXISTENTES.

especialmente favorável para os pequenos contribuintes – reduziria significativamente o custo de apuração do imposto, além de dar mais segurança jurídica ao evitar divergências de interpretação com o fisco.

Por fim, a simplicidade do IBS abre a possibilidade de uma mudança ainda mais radical na forma de cobrança do imposto, a qual poderia passar a ser feita simultaneamente ao pagamento da operação comercial.⁶² Neste modelo, quando do pagamento da operação comercial (através do sistema bancário ou outros meios eletrônicos, como cartões de crédito e débito), a parcela do pagamento correspondente ao imposto seria diretamente transferida ao fisco – deduzindo-se deste valor eventuais créditos do imposto do contribuinte.

Este modelo ainda necessita ser desenvolvido, mas traz várias vantagens, entre as quais se destacam: i) a compatibilização do pagamento do imposto com o fluxo de caixa das empresas; ii) o fechamento da possibilidade de que um contribuinte receba o montante correspondente ao imposto de seus clientes, mas não o recolha ao fisco; e iii) a eliminação do risco de geração fraudulenta de créditos (pois o contribuinte só terá crédito se já tiver recolhido o imposto ao fisco). Por outro lado, abre-se a possibilidade de outras formas de fraude – principalmente nas vendas a prazo para consumidores finais – que precisam ser consideradas e mitigadas.

Independentemente do modelo que vier a ser adotado, o fato é que a simplicidade do IBS, além de reduzir significativamente o risco de contencioso tributário, abre a possibilidade de adoção de novas formas de apuração e cobrança do imposto que não apenas reduzam o custo de conformidade como dificultem a fraude e a sonegação

62 AS LINHAS GERAIS DESTA MODELO ESTÃO DESCRITAS EM ABUHAB (2017).

4. Comentários finais

Este texto teve como objetivo detalhar os problemas do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, bem como apresentar uma proposta de reforma voltada a eliminar estes problemas.

As disfuncionalidades do sistema brasileiro se tornam mais claras quando se comparam suas características com as de um bom imposto sobre o valor adicionado (IVA), que estão bem estabelecidas na literatura e na prática internacional: a) incidência sobre uma base ampla de bens e serviços; b) não-cumulatividade plena, garantindo-se a recuperação do imposto incidente sobre todos os bens e serviços adquiridos pelos contribuintes no exercício de sua atividade empresarial; c) desoneração completa das exportações e dos investimentos e ressarcimento tempestivo de saldos credores acumulados; d) tributação no destino; e) ausência de benefícios fiscais; e f) o mínimo de alíquotas (idealmente apenas uma) e regimes especiais de tributação.

Os tributos brasileiros sobre bens e serviços não possuem nenhuma dessas características. Em vez de uma base ampla de bens e serviços, a base de incidência é fragmentada entre cinco tributos: ICMS, ISS, IPI, PIS/Cofins cumulativo e PIS/Cofins não-cumulativo. Em vez da não-cumulatividade plena, o Brasil possui vários tributos cumulativos, e mesmo os tributos não-cumulativos são falhos, inviabilizando a recuperação de parte relevante dos créditos. Em vez de um sistema eficiente de ressarcimento de créditos, há enormes dificuldades para que exportadores e outros contribuintes recuperem saldos credores acumulados. Em vez da tributação no destino, o ICMS é cobrado predominantemente no estado de origem, criando um ambiente propício à guerra fiscal entre os estados. Em vez de uma legislação uniforme, os tributos brasileiros caracterizam-se por uma profusão de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas diferenciadas.

Quando tomadas em conjunto, as consequências dessas disfunções são muito negativas. Primeiro, há um aumento do custo dos bens de

capital e das exportações, prejudicando o investimento, a abertura comercial e a integração do Brasil nas cadeias globais de valor. Segundo, a complexidade do sistema resulta em alto custo de conformidade tributária e está na origem de boa parte do contencioso tributário do país. Por fim, e principalmente, as distorções do sistema tributário induzem uma organização extremamente ineficiente da estrutura produtiva, resultando em significativa redução da produtividade. No agregado, o efeito é uma forte redução do potencial de crescimento do país. Nenhum destes problemas existiria se o Brasil tributasse o consumo de bens e serviços através de um bom IVA.

Resta saber como migrar do sistema atual para um modelo mais bem estruturado. Uma opção seria promover mudanças nos tributos atuais. No entanto, como se procurou demonstrar no texto, mudanças nos tributos atuais seriam insuficientes para resolver a maioria das distorções existentes, além de ter um custo político que pode ser bastante elevado. Neste contexto, a melhor alternativa parece ser realizar uma reforma ampla, que resolva todos os problemas dos tributos sobre bens e serviços, buscando minimizar as inevitáveis resistências políticas à mudança.

A proposta de reforma que melhor atende a estes objetivos – tanto em termos do desenho do sistema quanto de minimização das resistências – é a apresentada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). A base da proposta do CCiF é a substituição de cinco tributos atuais (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) por um único imposto do tipo IVA, denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O IBS terá todas as características de um bom IVA, inclusive a eliminação de todos os benefícios fiscais e a adoção de uma alíquota uniforme para todos os bens e serviços.

A substituição dos tributos atuais pelo IBS se dará ao longo de dez anos, sendo os dois primeiros anos um período de teste e os oito anos subsequentes um período de transição, no qual as alíquotas dos tributos atuais serão progressivamente reduzidas, e a alíquota do IBS será

progressivamente elevada.

Pela proposta, a alíquota do IBS será formada pela soma de três alíquotas: uma federal, uma estadual e uma municipal. Ao longo da transição, as alíquotas federal, estadual e municipal serão fixadas de forma a repor a perda da receita decorrente da redução das alíquotas dos tributos atuais, mantendo a carga tributária constante. No entanto, em respeito à autonomia federativa, a proposta prevê que a União, os estados e os municípios terão autonomia para modificar, por lei, sua parcela da alíquota do imposto. Como o IBS é um imposto sobre o consumo, a elevação ou redução da alíquota afetaria diretamente os preços ao consumidor no respectivo ente da federação.

Ainda que constituído por uma parcela federal, uma estadual e uma municipal, para os contribuintes o IBS será apenas um imposto, tendo legislação uniforme e sendo recolhido de forma unificada. A arrecadação do IBS será destinada a uma conta centralizadora, sendo posteriormente distribuída entre os entes federados. A gestão do IBS – inclusive da conta centralizadora – será feita por um Comitê Gestor formado por representantes das três esferas de governo, reforçando o caráter federativo do imposto.

Nas transações interestaduais e intermunicipais vigorará o princípio do destino, ou seja, o imposto pertencerá ao estado e ao município de destino da operação. Como a transição para o destino afeta a distribuição de receita entre os estados e os municípios, a proposta prevê uma transição bastante longa na distribuição federativa da receita, de cinquenta anos, de forma a suavizar o impacto da mudança sobre as finanças estaduais e municipais. Vale notar que este modelo só é possível porque a arrecadação do IBS é feita de forma centralizada, e por conta do estágio avançado na utilização da nota fiscal eletrônica no Brasil.

Enfim, a proposta do CCiF prevê a substituição do atual regime constitucional de vinculação e partilha da receita dos tributos incorporados pelo IBS por um sistema no qual cada destinação converte-se em

uma sub-alíquota do imposto que pode ser gerenciada individualmente. Este modelo protege as destinações atuais para os entes subnacionais e para as áreas de educação e saúde, mas reduz a rigidez orçamentária, dando mais liberdade para cada ente federado gerir sua receita.

A vantagem do modelo proposto pelo Centro de Cidadania Fiscal é que ele contribui para reduzir as resistências à mudança do sistema tributário. Por um lado, a transição em dez anos para os contribuintes facilita o ajuste de preços relativos, ao mesmo tempo em que permite que empresas que realizaram investimentos com base no atual sistema tributário recuperem o valor investido. Por outro lado, a preservação da autonomia federativa na gestão da alíquota do imposto e a transição em cinquenta anos na distribuição da receita entre os entes federados tende a mitigar a resistência de estados e municípios. Por fim, a manutenção da carga tributária facilita a aceitação da mudança tanto por parte do setor empresarial quanto por parte dos governos.

Os benefícios da mudança são extremamente relevantes. Além da redução da complexidade, do contencioso e do custo de conformidade, o modelo proposto viabiliza a desoneração completa das exportações e dos investimentos. Seu efeito mais importante, no entanto, é viabilizar um expressivo aumento da produtividade, o qual se daria em três tempos. Num primeiro momento, espera-se, logo após a aprovação da mudança (que depende de emenda constitucional), uma melhora expressiva das expectativas, com impacto positivo sobre os investimentos. Num segundo momento, a realização de investimentos com base no novo sistema tributário (sem as distorções do sistema atual) tende a resultar em uma organização muito mais eficiente da estrutura produtiva do país, com impactos muito positivos sobre a produtividade. Por fim, a extinção dos tributos atuais, ao final do período de transição, reduzirá enormemente a complexidade e o custo de conformidade tributária do país.

Todos esses motivos explicam porque a reforma da tributação

dos bens e serviços deveria ser um item central da agenda do novo governo. O aumento da produtividade e do PIB potencial resultantes da reforma não apenas viabilizariam um crescimento mais rápido da renda do país, como facilitariam o próprio ajuste fiscal, ao proporcionar um maior aumento da arrecadação, mantendo a carga tributária constante como proporção do PIB.

BIBLIOGRAFIA

Abuhab, M. *Devo, não nego, pago quando receber!: uma proposta de simplificação tributária que pode ser uma revolução*. São Paulo: Al-faiatar, 2017.

Appy, B. Tributação e produtividade no Brasil. In: Bonelli, R.; Velloso, F.; Pinheiro, A. C. (Orgs.). *Anatomia da Produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2017.

Lopes, A. T. L. R. *O contencioso tributário sob a perspectiva corporativa: estudo das informações publicadas pelas maiores companhias abertas do país*. Dissertação de mestrado defendida na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas em 2017.

Luzio, E. e Greenstein, S. Measuring the performance of a protected infant industry: the case of Brazilian microcomputers. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol 77 (4), novembro de 1995.

Silva, G. P. *Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade*. ANFIP e Fenafisco, Texto para discussão nº 14, fevereiro de 2018.

Varsano, R. *A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais*. Ban-

co Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão # IDB-DP-335, fevereiro de 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: ALTERNATIVAS PRIVADAS PARA A GESTÃO DE SUAS ATIVIDADES FINANCEIRAS E SOCIAIS¹

Sérgio Lazzarini
Klenio Barbosa
Marcos Lisboa
(Insper)

Versão revisada, 15-8-2018

¹ AGRADECEMOS O APOIO E COMENTÁRIOS DE PARTICIPANTES DO CDPP (CENTRO DE DEBATES DE POLÍTICAS PÚBLICAS) E A ASSISTÊNCIA DE PESQUISA DE CAMILA VENO. EVENTUAIS ERROS E OMISSÕES REMANESCENTES SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DOS AUTORES.

1. Introdução

Diversos estudos que avaliaram mudanças na propriedade de empresas estatais sugerem que o controle privado é normalmente associado a um efeito positivo e significativo sobre o desempenho financeiro e operacional das empresas privatizadas (MEGGINSON, 2016). Ainda assim, várias estatais permaneceram em muitos países – algumas reformadas, com melhores práticas de governança, outras preservando os usuais canais de intervenção discricionária dos governos (BREMNER, 2010; MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014). A despeito desses canais de ineficiência, uma justificativa para a manutenção de algumas empresas é que elas podem executar atividades de interesse público, não totalmente alinhadas com os objetivos de lucro dos investidores privados.

A execução de políticas públicas, porém, não necessariamente pressupõe o envolvimento de empresas de controle do Estado; podem ser feitos diversos tipos de arranjos contratuais ou arranjos regulatórios para se garantir a sua provisão por empresas privadas (COASE, 1976). Por exemplo, na execução de políticas de saúde ou habitacionais para baixa renda, diversas organizações privadas podem competir para prover esses serviços, sendo os custos de operação subsidiados por transferências governamentais e com padrões de entrega de serviços pré-estabelecidos em contratos ou regulados (SHLEIFER, 1998). Assim, o exercício recomendado é avaliar, para cada atividade de cunho social focalizada pela empresa pública, cenários alternativos envolvendo o que aconteceria se essa atividade fosse gerida no âmbito privado. Quais os arranjos privados que poderiam ser estabelecidos e quais as suas vantagens? Há risco de menor ênfase em objetivos sociais relevantes? Como esses riscos poderiam ser dirimidos por meio de mecanismos contratuais ou de regulação?

Este artigo avalia essas questões no contexto do papel dos bancos estatais no Brasil, com foco na atuação da Caixa Econômica Federal (CEF). De um lado, as evidências empíricas confirmam diversas fontes

de ineficiência associadas ao controle estatal de bancos. Estudos encontram um marcante efeito do ciclo político, ou seja, os bancos públicos tendem a emprestar mais em anos de eleição e com influência dos partidos no poder (COLE, 2009; DINÇ, 2005; SAPIENZA, 2004). Os bancos públicos também tendem a assumir uma carteira de crédito de menor qualidade – por exemplo, alguns estudos encontram que esses bancos emprestam a empresas com menor desempenho (BAILEY, HUANG e YANG, 2011; KHWAJA e MIAN, 2005). Esses canais essencialmente induzem uma subordinação das estatais a múltiplos interesses políticos, muitas vezes inconsistentes com objetivos de rentabilidade e eficiência (SHLEIFER e VISHNY, 1994). Não menos importante, a própria presença de bancos públicos, com subsídios e suporte governamental, pode inibir a menor expansão de crédito por parte de bancos privados, causando má-alocação e excessivo endividamento público para suportar a oferta de crédito por estatais (ANTUNES, CAVALCANTI e VILLAMIL, 2015; LAZZARINI, MUSACCHIO, BANDEIRA-DE-MELLO e MARCON, 2015).

Por outro lado, há o argumento de que bancos públicos poderiam enfatizar dimensões sociais negligenciadas pelo setor privado. Para Yeyati, Micco e Panizza (2004), às desvantagens dos bancos estatais, acima indicadas, contrapõe-se a possibilidade destes bancos enfatizarem dimensões de interesse das políticas públicas. No caso da CEF, esse debate é particularmente crítico, uma vez que se trata de um banco não convencional: totalmente sob a propriedade do governo, a CEF combina funções de banco comercial (múltiplo) com atividades de cunho social, tendo papel importante na concessão de crédito imobiliário para a população de média e baixa renda e na gestão de benefícios sociais do governo federal (como no caso do programa Bolsa Família), além de administrar recursos de fundos públicos como FGTS. Por outro lado, a CEF tem sido, historicamente, um banco influenciado pela coalizão política em exercício, tentando indicar aliados partidários para a gestão do banco e influenciar a alocação de crédito e investimentos para grupos

de interesse privados – um canal bastante conhecido de ineficiência estatal (SHLEIFER e VISHNY, 1993). A discussão sobre o controle estatal ou privado da CEF, dessa forma, requer a análise de objetivos sociais e de eficiência. Como forma de reduzir canais de ineficiência comuns no modelo estatal, poderiam as atividades da CEF serem supridas por bancos privados? Por outro lado, na sua busca de maior lucratividade, teriam esses bancos privados os incentivos corretos para executar políticas sociais com abrangência e qualidade?

Na abordagem de Hart, Shleifer e Vishny (1997), a resposta a essa pergunta perpassa por uma análise detalhada e comparativa dos incentivos aos gestores nos modos público e privado. Em um contexto privado, os gestores terão incentivos para maximizar lucros, o que tende a direcionar as operações da empresa em busca de rentabilidade e produtividade. Porém, esse maior direcionamento pró-eficiência pode causar uma menor ênfase em dimensões de desempenho social, de interesse dos formuladores de políticas públicas, não incorporadas nos contratos de incentivo dos gestores e nas variáveis de resultado enfatizadas e monitoradas pelos proprietários privados. Por exemplo, bancos privados podem ter menor interesse em oferecer crédito para camadas de baixa renda com maior risco de inadimplência, o que poderia impactar negativamente a rentabilidade da operação. Assim, em um cenário alternativo onde as atividades de uma determinada empresa estatal passam a ser executadas por gestores privados, é crucial avaliar os incentivos que esses gestores terão para observar e garantir a correta provisão dessas atividades de acordo com parâmetros definidos por políticas públicas. Caso existam riscos de negligência dessas dimensões sociais, o próximo passo é então examinar se existem mecanismos contratuais e regulatórios que garantam um maior alinhamento da gestão privada aos objetivos estabelecidos por essas políticas.

No contexto específico da CEF, exemplificamos esse tipo de análise com ênfase em atividades com alta relevância em políticas públicas:

financiamento de crédito imobiliário, gestão de fundos públicos (com ênfase no FGTS) e operação de programas sociais de transferência de renda. Analisamos, também, a atuação como banco múltiplo, com particular ênfase sobre seu impacto na concorrência setorial e na sua possível penetração ou “capilaridade” em áreas menos desenvolvidas. Analisamos o desempenho da CEF em cada uma dessas atividades descritas anteriormente, trazendo evidências internacionais sobre formas alternativas de gestão dessas atividades e propondo uma série de medidas regulatórias necessárias para garantir a sua adequada provisão nesse modo privado. O artigo se encerra com considerações finais sobre a viabilidade e os procedimentos para uma eventual transição de execução pública para privada no contexto das atividades da CEF.

2. CEF: perfil e evolução recente

A CEF é, há décadas, um dos principais bancos do país em diferentes dimensões. Em setembro de 2017, era o terceiro maior banco em termos de ativo total, ficando atrás somente do Banco do Brasil (BB) e Itaú. Como pode ser observado na Tabela 1, a participação da CEF no ativo total, tanto dos cinco maiores bancos em atuação no país, quanto do segmento bancário como um todo (denominado b1), manteve-se relativamente estável entre dezembro de 2014 e setembro de 2017, próxima de 21,8% e 17,6% respectivamente. Já no que tange à participação da CEF nos depósitos totais, evidenciou-se uma queda no último ano, tendência oposta à observada para a participação no total do crédito, que vem aumentando continuamente durante todo o período analisado. Em setembro de 2017, o banco estatal possuía participação de 28,16% no total do crédito concedido pelos cinco maiores bancos e 24,43% do total concedido pelo segmento bancário.

Tabela 1 – Participação da CEF em Relação aos Cinco Maiores Bancos e ao Segmento Bancário (b1) (%)

Participação da CEF em relação aos cinco maiores bancos do Brasil			
DATA	PART. ATIVO 5+	PART. DEPÓSITOS 5+	PART. CRÉDITO 5+
dez/14	21,50	26,97	24,75
dez/15	21,99	28,70	25,78
dez/16	21,76	29,98	27,09
set/17	21,92	28,13	28,16

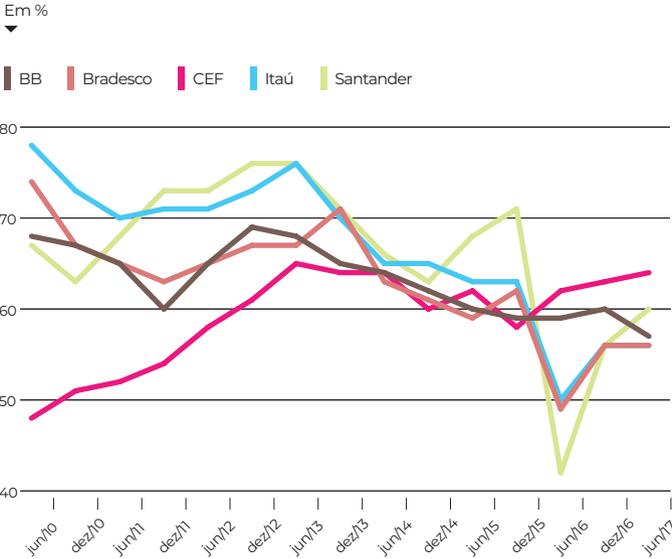
Participação da CEF em relação ao total do segmento bancário no Brasil			
DATA	PART. ATIVO B1	DEPÓSITO TOTAL B1	PART. CRÉDITO B1
dez/14	17,13	22,59	20,77
dez/15	17,33	23,18	21,44
dez/16	18,02	25,74	23,47
set/17	18,00	23,99	24,43

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

A CEF, porém, é um banco bastante atípico, combinando funções de banco comercial (múltiplo) com a operação de vários programas sociais. Em 2017, a CEF registrou receitas totais de R\$ 174,514 bilhões, sendo aproximadamente 76% oriundas de receitas de intermediação financeira e 24% de outras fontes de receitas operacionais – incluindo, como mostraremos mais à frente, receitas com a gestão de programas do governo. No caso de receitas de intermediação financeira, parcela relevante envolve a atividade com crédito e arrendamento mercantil. De fato, esse componente de receita apresenta um comportamento bem diferente do observado para os demais bancos brasileiros. Enquanto os outros bancos têm, em geral, reduzido o peso relativo do crédito no total de suas receitas de intermediação, a CEF tem caminhado em direção oposta (Gráfico 1), muito em função de intervenções sucessivas do governo para redução de taxas e aumento de concessão de crédito.

Gráfico 1

Participação do Crédito e Arrendamento Mercantil na Receita dos Cinco Maiores Bancos



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Nesse âmbito, a CEF figura como o banco de menores margens líquidas no setor bancário, definida como a razão entre o lucro líquido e as receitas bancárias (Gráfico 2). Essas menores margens podem ser resultado tanto dos menores juros cobrados em linhas de crédito imobiliário, quanto de uma menor eficiência operacional relativa a outros bancos. Por exemplo, de 2010 a 2017, as despesas de pessoal sobre o total de receitas da CEF foram, em média, 19,5%, contra 14,8% do Banco do Brasil, 11,1% do Bradesco, 9,6% do Itaú e 9,4% do Santander. Além disso, a CEF apresentou uma tendência contínua de aumento da alavancagem nos últimos anos, apresentando uma taxa média de cresci-

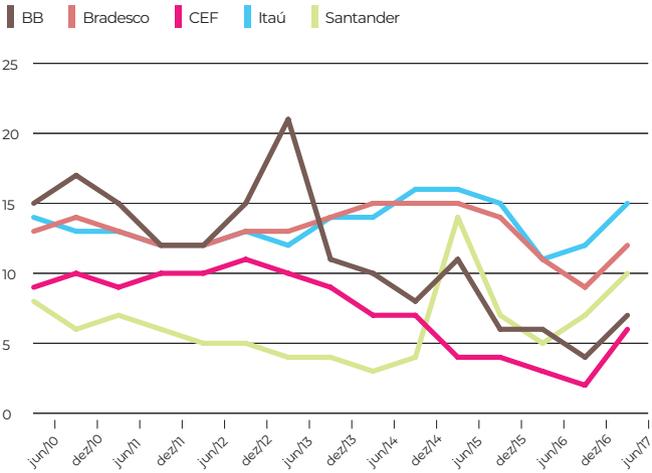
mento de 10% ao ano. Uma possível explicação é que a CEF, em linha oposta a outros bancos, ampliou a sua carteira de crédito. Houve ainda pressão do governo para que a maior atividade de empréstimo da CEF pudesse gerar dividendos, logo ajudando a cumprir a meta fiscal. Vale notar que a expansão da CEF, e a necessidade de reequilibrar seus indicadores de solvência, tem exigido aportes do Tesouro na forma de transferências de ativos e instrumentos híbridos de dívida (que poderia ser reconvertida em patrimônio líquido), porém causando reflexos importantes no endividamento público.

Quando observamos as receitas operacionais da CEF, a principal fonte dessas receitas é a intermediação financeira, que representa 76,8% das receitas operacionais. A segunda principal fonte de receitas é prestação de serviços, como a administração de fundos sociais, arrecadações, fundos de investimentos e carteiras administradas, rendas de cartões, entre outros. Em 2017, a prestação de serviços abarcou 11% das receitas operacionais da CEF, com destaque para a administração do FGTS (4,2%). Comissões e taxas sobre operações desse mesmo fundo, que compõem as outras receitas operacionais, representam 2,2% das receitas operacionais da CEF. Assim, parcela importante das receitas operacionais da CEF não relacionadas à intermediação financeira decorrem da execução de atividades ligadas a políticas públicas (Gráfico 3).

Gráfico 2

Margem Líquida dos Cinco Maiores Bancos

Em %

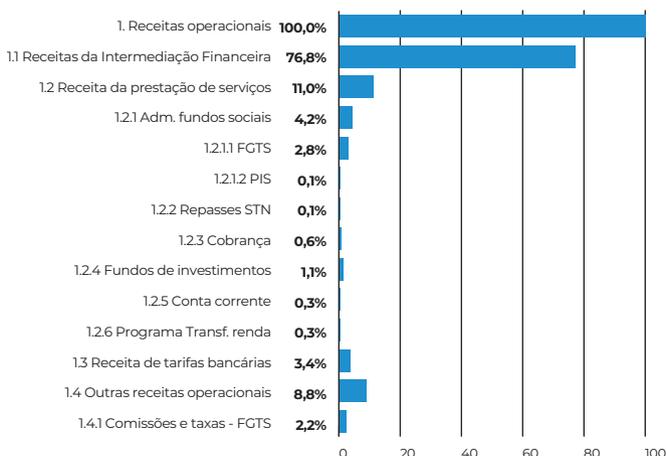


FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Gráfico 3

Participação das Principais Fontes na Receita Operacional da CEF no Exercício 2017

Em %



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA CEF.
 NOTA: OS ASTERISCOS INDICAM RECEITAS ORIUNDAS DE OPERAÇÕES PARA O GOVERNO.

Além do FGTS, a CEF atua como agente operador de outros fundos e programas sociais públicos, entre os quais se destacam o Programa de Integração Social (PIS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (Tabela 2). Enquanto os ativos do FGTS, em dezembro de 2017, eram de 489,1 bilhões de reais, o do PIS e FAR eram, respectivamente, R\$ 31,2 e R\$ 39,8 bilhões de reais. Tais fundos e programas figuram como entidades jurídicas independentes. Deste modo, além de possuírem contabilidade própria, são geridos por regulamentação e estrutura de governança específicas.

Tabela 2 – Ativos de Fundos/Programas Sociais Administrados pela CEF (em bilhões de reais)

FUNDOS	DEZ/2017
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS	489,11
Programa de Integração Social - PIS	31,24
Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	39,84
Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	13,80
Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	3,01
Fundo de Garantia para a Construção Naval - FGCN	0,05
Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHAB	1,87
Fundo Garantia Safra - FGS	1,90
Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS	0,03
Total	580,86

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA CEF. **NOTA:** FUNDOS E PROGRAMAS SOCIAIS COM POSIÇÃO 30/11/2017, COM EXCEÇÃO DO FGTS COM POSIÇÃO DE 31/10/2017

Nas seções seguintes, examinaremos em mais detalhe cada um desses componentes das atividades da CEF, iniciando-se por seu papel no suprimento de crédito imobiliário, seguindo para a sua atuação como gestores de programas e fundos sociais, e finalizando com a análise da CEF como banco múltiplo com possível influência na competição e capilaridade do setor bancário brasileiro.

3. A CEF como supridora de crédito imobiliário

3.1. PERFIL DA ATIVIDADE DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO DA CEF

O saldo da carteira de crédito imobiliário da CEF aumentou 3,3% entre dezembro de 2016 e 2017. A habitação é o principal segmento da carteira de crédito da CEF, respondendo por 62,41%, seguido pelo segmento comercial e de infraestrutura e desenvolvimento, responsáveis por, respectivamente, 23,5% e 11,96% (Tabela 3). Nos últimos anos, observa-se uma redução da participação do crédito comercial, compensada pelo aumento do crédito imobiliário. Somente entre 2016 e 2017,

a participação do crédito comercial declinou em 4 pontos percentuais. A CEF, por outro lado, permaneceu ocupando a liderança no mercado de crédito imobiliário, com 69% de participação.

Como pode ser observado na Tabela 4, do total do saldo da carteira de crédito imobiliário, R\$ 237,6 bilhões provinham de recursos do FGTS em dezembro de 2017; o restante vinha de recursos da poupança (SBPE, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). A participação do fundo na carteira aumentou continuamente desde dezembro de 2016, à uma taxa de crescimento de 2,4% ao trimestre. Ou seja, no período analisado, mais de 50% da carteira de crédito imobiliário da instituição foi financiada com recursos do FGTS, indicando que a liderança da CEF no referido mercado é fortemente embasada por recursos públicos direcionados.

Tabela 3 – Participação de Cada Segmento na Carteira de Crédito Ampla da CEF (%)

segmento	DEZ/15	DEZ/16	DEZ/17
Comercial	30,16	27,77	23,50
Rural	-	1,04	1,00
Habitação	58,02	58,71	62,41
Infraestrutura/desenvolvimento	10,67	11,35	11,96
Outros	1,15	1,13	1,13

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DOS BALANÇOS PATRIMONIAIS DA CEF

Tabela 4 – Fonte dos Recursos da Carteira de Crédito Imobiliário da CEF (em bilhões de reais a valores de dezembro de 2017)

	RECURSOS CEF/ SBPE	RECURSOS DO FGTS	OUTROS	SALDO DA CARTEIRA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO	PART. SBPE (em %)	PART. FGTS (em %)
dez/16	207,03	208,57	0,82	415,80	49,79	50,16
mar/17	204,17	214,85	0,71	419,23	48,70	51,25
jun/17	202,85	225,63	0,02	427,96	47,40	52,72
set/17	199,85	232,62	-	431,84	46,28	53,87
dez/17	194,10	237,60	-	431,19	45,02	55,10

3.2 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PRIVADA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO

Em diversos países, políticas habitacionais para baixa renda se valem de um misto de iniciativas, desde apoio governamental à construção de habitações populares até programas de subsídio e crédito para beneficiários. Nesse último caso, a experiência chilena é reconhecida como uma das mais antigas e de relativo sucesso (MICCO, PARRADO, PIEDRABUENA e REBUCCI, 2012; ROSS e PELLETIERE, 2014). No modelo chileno, o financiamento às classes média e alta é feito unicamente pelo setor privado, enquanto o suprimento de crédito para estratos de renda mais baixos segue uma combinação de empréstimos e subsídios governamentais via *vouchers* para aquisição de residências. Nesse modelo, subsídios e empréstimos são vistos como complementares; cerca de 70% das famílias obtendo crédito também recebem subsídios (FREITAS, MAGNABOSCO e CUNHA, 2013). Os *vouchers* permitem aumentar a capacidade de pagamento de populações mais vulneráveis, que podem então obter empréstimos adicionais caso queiram adquirir habitações de maior valor.

O *Programa de Subsídio Unificado* foi o modelo de maior abrangência no país. Nele, o governo apoiava parcialmente o valor da moradia por meio de um *voucher* ou certificado de subsídio que variava de acordo o valor do imóvel a ser adquirido – quanto maior o valor do

imóvel, menores os subsídios². Já o programa chamado de *Viviendas Progresivas* consistia em duas etapas. Em um primeiro momento, para ter acesso ao subsídio concedido pelo Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano (MINVU), as famílias deveriam demonstrar uma conta de poupança prévia, aberta em banco ou instituição financeira, com um contrato mínimo de poupança de acordo com o programa eleito. A exigência de poupança prévia tinha como objetivo sinalizar maior propensão a pagar, em um contexto de assimetria informacional (FREITAS et al., 2013). Os subsídios governamentais cobriam uma parcela relevante do valor do imóvel no caso faixa de rendas menores, sendo o restante financiado por empréstimos (ALVAYAY e SCHWARTZ, 1997). Por exemplo, em meados de 2018, famílias entre os 40% mais vulneráveis da população (segundo classificação socioeconômica do Ministério de Desenvolvimento Social) poderiam comprar uma habitação com valor máximo de US\$ 42 mil, com os subsídios de até US\$ 14-35 mil e com necessidade de comprovação de poupança de US\$ 442.³

Segundo Ciclari (2012), até 2000, cabia ao *Servicios de Vivienda y Urbanización* (SERVIU) a execução da política habitacional no país, envolvendo desde a construção até o financiamento da compra das unidades habitacionais. A partir de então, a participação do Estado foi sendo progressivamente reduzida de modo a que, em 2003, o papel do SERVIU restringiu-se ao monitoramento e avaliação dos projetos executados pelo setor privado. Os projetos e as construções passaram a ser realizados por uma Entidade Gestora de Imóveis (EGIS), que pode ser pública ou privada, com ou sem fins lucrativos (SIMIAN, 2016). No

2 O VALOR DO SUBSÍDIO TAMBÉM DE ACORDO COM A REGIÕES ONDE ESTAVA LOCALIZADO O IMÓVEL. IMÓVEIS DE UM MESMO VALOR EM REGIÕES MAIS SUBDESENVOLVIDAS RECEBIAM SUBSÍDIOS MAIORES (ALVAYAY e SCHWARTZ, 1997).

3 [HTTP://BENEFICIOS.MINVUCOB.CL/COMPRAR-UNA-VIVIENDA/SECTOR-VULNERABLE/](http://beneficios.minvucob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/) (ACESSO EM 31/7/2018). É IMPORTANTE DESTACAR QUE QUASE A TOTALIDADE DO CRÉDITO IMOBILIÁRIO CHILENO É INDEXADO À INFLAÇÃO (UF), O QUE REDUZ O RISCO DOS BANCOS POR ELIMINAR O RISCO INFLACIONÁRIO DE UM EMPRÉSTIMO DE LP.

entanto, o MINVU seguiu responsável pelo gerenciamento das políticas habitacionais e dos programas de habitação e urbanismo, além do fornecimento dos subsídios.

Um aspecto importante do funcionamento do programa habitacional chileno foi o modo de atuação do Estado no processo. No caso de unidades habitacionais de maior valor, o crédito imobiliário deveria ser contratado diretamente junto às instituições financeiras privadas nos prazos e custos por elas estabelecidos. Porém, para valores residenciais menores, no segmento de populações mais vulneráveis, o Estado permaneceu relevante: o banco estatal BancoEstado tem expressiva atuação no financiamento para esse segmento e, mais recentemente, foram até criados programas de garantia de crédito (MICCO et al., 2012). Modelo similar foi adotado pelo Peru. Por exemplo, o programa *Techo Propio* estabelecia subsídios de cerca de 45% do valor do imóvel, com o restante financiado por bancos privados. Porém, diferentemente do Chile, houve significativa inadimplência na parcela dos empréstimos (Accion International, 2007), novamente demonstrando a dificuldade e importância de lidar o risco de crédito em camadas mais vulneráveis da população.

De forma geral, as estatísticas apontam para o bom desempenho da política de habitação chilena na redução da carência habitacional, garantindo a concessão de crédito para a população mais pobre.⁴ Nos trinta anos seguintes à sua implementação, o parque habitacional passou de 4 milhões para mais de 8 milhões de unidades, reduzindo o déficit habitacional de 30% em 1980 para 10,5% da população em 2010. Somente entre 1990 e 2017, foram outorgados mais de 3 milhões de

4. A POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA PASSOU DIVERSAS ALTERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO. APESAR DE OS PROGRAMAS TEREM RECEBIDO NOVOS NOMES, SEUS DESENHOS NÃO FORAM ESTRUTURALMENTE ALTERADOS. EM SUMA, OS PROGRAMAS CONTINUARAM DIRECIONADOS ÀS FAIXAS DE RENDA MAIS BAIXAS, HAVENDO UMA DIVISÃO DAS RESPONSABILIDADES ENTRE O ESTADO E O SETOR PRIVADO. VALE DESTACAR QUE OS PROGRAMAS MAIS IMPORTANTES ATUALMENTE SÃO O SUBSÍDIO HABITACIONAL DS-40 E O FONDO SOLIDÁRIO DE VIVIENDA. O PRIMEIRO FOI CRIADO EM 2004 E É COMPOSTO PELOS ANTIGOS PROGRAMAS DE SUBSÍDIO GENERAL UNIFICADO E VIVIENDA BÁSICAS, FUNCIONANDO DA MESMA FORMA QUE O PROGRAMA DE SUBSÍDIO GENERAL UNIFICADO ANTERIOR. O SEGUNDO, POR SUA VEZ, ATENDE AOS GRUPOS COM RENDA MAIS BAIXA (SIMIAN, 2016).

subsídios, de modo que 59% do estoque de habitações construído entre 1980 e 2010 foram feitos com subsídios ou diretamente pelo Estado (CICLARI, 2012; MINVU, 2018).

A experiência do México, em contraste, mostra resultados menos consistentes. Assim como no caso chileno, o programa habitacional mexicano era direcionado aos grupos com renda mais baixa. Neste caso, a concessão de subsídios para a compra do imóvel e do crédito para a melhoria da habitação era realizada pelas instituições públicas responsáveis e direcionada às famílias em extrema pobreza e que recebiam até três salários mínimos. Outra similaridade com o programa chileno dizia respeito à exigência quanto à poupança prévia dos beneficiários para a reforma da moradia. No entanto, apesar de a gestão e o custeio da política serem descentralizados, manteve-se ainda uma forte dependência das entidades estatais, tanto federais quanto locais.

Diferente do caso chileno, as evidências indicam que o programa mexicano não contribuiu efetivamente para atenuar o problema de déficit habitacional (FGV, 2006). Apesar de, entre 2001 e 2006, terem sido concedidos cerca de 3 milhões de empréstimos para a construção de imóveis e 976 mil para a melhoria ou ampliação das moradias existentes, o déficit habitacional pareceu estacionar no mesmo patamar que o evidenciado no início da década. Dados do Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) estimam um déficit ainda maior em 2018, próximo de 11 milhões de habitações. Logo, a experiência mexicana ressalta que a simples replicação de modelos de subsídios, com forte dependência estatal, pode não gerar resultados satisfatórios. Por outro, as experiências do Chile (e, em menor grau, do Peru) indicam que a atração de atores privados requer mecanismos contratuais e regulatórios para garantir a eficaz provisão de crédito, especialmente em camadas da população com maior vulnerabilidade e risco de inadimplência.

3.3. POSSÍVEL ALTERNATIVA PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO E CUIDADOS REGULATÓRIOS NECESSÁRIOS

Nesta seção, à luz da experiência acima discutida, são avaliados mecanismos contratuais e regulatórios para a execução de políticas de crédito imobiliário no Brasil. É possível desenhar arranjos privados para provisão de crédito imobiliário a taxas de juros subsidiadas com os mesmos objetivos e com desempenho potencialmente igual ou melhor que o da CEF? A experiência internacional apresentada e discutida anteriormente sugere que sim. Segundo o modelo chileno, um arranjo privado natural no Brasil seria baseado na concessão de crédito imobiliário a taxas de juros subsidiadas por meio de bancos privados, combinada com a distribuição de *vouchers*. Nesse arranjo, o governo define os critérios para identificar quais famílias são elegíveis ao crédito imobiliário subsidiado (tal como existem os critérios para obtenção do bolsa família) e, uma vez definidos os critérios, as famílias elegíveis recebem o *voucher* e solicitam ao um banco previamente selecionado pelo governo o financiamento do saldo remanescente para a aquisição de imóvel residencial. Nesse sistema, como mostra a experiência internacional, é importante definir critérios para alocação de subsídios e mecanismos de regulação da instituição financeira selecionada para a provisão do crédito imobiliário.⁵

Tal como no sistema chileno, o financiamento imobiliário às classes média e alta deve ser feito unicamente pelo setor privado, enquanto o suprimento de crédito para estratos de renda mais baixos deve seguir uma combinação de empréstimos e subsídios governamentais via *vouchers* para aquisição de residências. Nesse último caso, deve ser estabelecido um regramento estabelecendo, para cada faixa de renda da população e valor do imóvel, qual o valor máximo do *voucher*, as taxas

5 NÃO SE PRETENDE, AQUI, DISCUTIR O DESENHO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS DE FORMA GERAL. O DESENHO DOS MONTANTES E CRITÉRIOS PARA OS SUBSÍDIOS DEVE SER FOCO DE ANÁLISE MAIS ESPECÍFICA E DETALHADA.

de juros esperadas para financiamento complementar e exigências adicionais para os benefícios (como a necessidade de poupança prévia). De posse desse regramento, pode-se então estabelecer um leilão reverso no qual a instituição financeira que demandar o menor subsídio para implementar os padrões de concessão de *vouchers* e empréstimos estabelecidos pela política será selecionado para executar a operação. O governo pagaria ao banco selecionado o subsídio demandado. Nesse arranjo, o governo deverá destinar, de forma explícita, recursos orçamentários para a realização da política de financiamento.

Vale destacar que, num regime desse tipo, tanto o governo quanto a instituição financeira poderiam ser responsáveis pelo risco de crédito. No modelo em que o governo é o responsável pelo risco de crédito, o subsídio demandado pela instituição financeira seria menor, mas deveriam existir recursos orçamentários para cobrir eventuais casos de inadimplência dos tomadores de crédito. No modelo alternativo em que a instituição financeira é a responsável pelo risco de crédito, será necessário algum tipo de subsídio adicional para cobrir o risco de crédito da operação financeira para camadas da população de maior vulnerabilidade. Nos dois casos, a propriedade do imóvel deverá ser transferida ao beneficiário apenas após a quitação do empréstimo.

Os benefícios desse arranjo envolvem maior eficiência operacional na intermediação e expansão do financiamento imobiliário, além de deixar mais explícitos os recursos orçamentos para a concessão de crédito. Os principais riscos desse arranjo são que as instituições privadas podem cobrar taxas operacionais para aceitarem os *vouchers* ou *juros adicionais pelo serviço* e *podem também restringir a parcela de financiamento no caso de tomadores de maior risco*. Isto porque a atuação da instituição financeira responsável pela distribuição de crédito subsidiado não é perfeitamente observada pelo governo, uma vez que um contrato de crédito imobiliário é firmado entre o beneficiário e a instituição financeira.

Nesse sentido, avanços regulatórios serão necessários para o sucesso desse sistema. Em particular, o bom funcionamento do sistema dependerá essencialmente de um adequado monitoramento da instituição financeira selecionada. Será fundamental verificar se os subsídios estão sendo repassados conforme previamente acordado entre o governo e a instituição financeira responsável pela distribuição de crédito subsidiado. O Banco Central será parte dispensável desse sistema, uma vez que, como órgão regulador do sistema financeiro, registra e monitora todas as operações de crédito, incluindo as operações de crédito imobiliário. Assim, o Banco Central deverá registrar e monitorar as taxas de juros cobradas e o repasse dos *vouchers*, de acordo com o ofertado no leilão. De outra parte, os Ministérios da Fazenda e Planejamento deverão definir o montante dos subsídios máximos a serem leiloados – que devem ser aprovados, de forma explícita, em orçamento.

4. A CEF como gestora do FGTS

4.1. PERFIL DA ATIVIDADE DA CEF COMO OPERADORA DOS RECURSOS DO FGTS

No caso específico do FGTS, é importante diferenciar dois aspectos: a governança do próprio fundo e a gestão das aplicações dos beneficiários. Quanto à governança do FGTS, o fundo é gerido e administrado por um Conselho Curador, chamado Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS.⁶ O Conselho é um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do governo. O papel do CCFGTS é definir as metas de aplicações dos recursos do FGTS em habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura, por meio da elabora-

6 O FGTS FOI CRIADO PELA LEI Nº 5.107, DE 13 DE SETEMBRO DE 1966, E ATUALMENTE É REGIDO PELA LEI 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990.

ção de orçamentos anuais e de planos plurianuais de aplicação dos recursos, além realizar o acompanhamento das metas físicas propostas. Adicionalmente, o CCFGTS tem a função de fiscalizar o recolhimento das contribuições ao FGTS.

A principal modalidade da carteira de ativos do FGTS é a de operações de crédito, como pode ser observado na Tabela 5. No entanto, vale ressaltar a importância dos títulos e valores mobiliários. Dentre os últimos, observa-se que o investimento em ativos de renda fixa é expressivo comparativamente ao em ativos de renda variável, correspondendo a mais de 20% dos ativos do Fundo. Os investimentos em depósitos remunerados e operações compromissadas lastreadas em títulos públicos são apresentados na Tabela 5, enquanto a decomposição dos títulos e valores mobiliários é apresentada na Tabela 6. Nota-se maior concentração das aplicações em títulos de renda fixa, porém com relevante participação do FI-FGTS. Esse fundo tem apresentado características de fundo de *private equity*, investindo em empresas e sociedades de propósito específico em concessões públicas.

A CEF, especificamente, tem o papel de gerenciar os recursos dos beneficiários do FGTS e implementar as metas de alocação e aplicação dos recursos do FGTS estabelecidos pelo Conselho Curador do FGTS. Portanto, a CEF é o agente operador do FGTS. A ela cabe, portanto, definir os procedimentos operacionais que serão necessários à execução das metas definidas pelo CCFGTS. A CEF também centraliza os recolhimentos e gerencia as contas vinculadas em nome dos beneficiários e estabelece procedimentos, tanto administrativos quanto operacionais, dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregados e dos trabalhadores que integram o sistema FGTS.

Como se sabe, as taxas pagas pelo FGTS ao poupador são bastante baixas (3% ao ano mais TR), o que acaba também trazendo um questionamento se essas taxas não deveriam ser alinhadas ao que o próprio fundo obtém com suas aplicações diversas. As menores taxas ao pou-

pador são tradicionalmente justificadas pela necessidade de financiar empréstimos imobiliários a custo mais baixo. Porém, como discutido anteriormente, esses subsídios poderiam ser mais explicitamente destacados e incluídos no orçamento federal. Ainda assim, na hipótese de manutenção do FGTS com taxas mais alinhadas a padrões de mercado, restaria a dúvida de como a gestão do programa poderia ser realizada.⁷

Tabela 5 – FGTS: Participação de cada modalidade de investimento em relação ao total de ativos (%)

ANO	DEPÓSITOS E APLICAÇÕES INTERFINANCEIRAS DE LIQUIDEZ	TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS	CRÉDITOS VINCULADOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OUTROS CRÉDITOS	TOTAL DE ATIVOS
2013	10,91%	33,69%	1,77%	49,98%	3,66%	100%
2014	11,91%	31,41%	1,66%	50,22%	4,80%	100%
2015	12,98%	31,79%	1,59%	53,30%	0,33%	100%
2016	9,60%	32,01%	1,54%	55,83%	1,02%	100%

FONTE: DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FGTS.

Tabela 6 – Decomposição dos títulos e valores mobiliários investidos pelo FGTS (em bilhões de reais a valores de dezembro de 2017)

ANO	LTN	NTN	CRI	FI-FGTS	FIDC RB HAB	FII-FGTS	LCI	CVS	DEBÊNTURES	TOTAL
2013	12,96	90,12	8,17	39,24	0,58	6,11	-	2,77	8,85	168,80
2014	9,04	85,33	8,14	38,56	0,68	5,82	-	2,28	6,12	155,98
2015	5,97	87,52	6,16	30,35	0,39	-	-	1,73	4,19	136,31
2016	3,30	88,36	12,12	27,60	0,31	2,83	0,86	1,42	3,74	140,54

FONTE: DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FGTS.

NOTAS: (I) AS NOTAS DO TESOURO NACIONAL (NTN) CORRESPONDEM TANTO AOS ATIVOS DA CARTEIRA PRÓPRIA DO FGTS QUANTO AOS DO FUNDO DE LIQUIDEZ.

(II) LTN: LETRAS DO TESOURO NACIONAL, NTN: NOTAS DO TESOURO NACIONAL, CRI: CERTIFICADOS DE RECEBÍVEIS IMOBILIÁRIOS, FI: FUNDO DE INVESTIMENTO, FIDC: FUNDO DE INVESTIMENTO EM DIREITOS CREDITÓRIOS, FII: FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, LCI: LETRA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO, CVS: CRÉDITOS SECURITIZADOS.

Vale destacar que a CEF possui uma grande autonomia na opera-

7 DISCUTIR POSSÍVEIS DESENHOS ALTERNATIVOS AO FGTS FOGE AO ESCOPO DO PRESENTE ESTUDO. PARA UMA DISCUSSÃO NESTA LINHA, CONSULTE PAES DE BARROS E PORTELA (2018).

cionalização o FGTS no que diz respeito ao montante de recursos, taxas de juros dos contratos de crédito, e na escolha dos credores que deseja manter em sua carteira de clientes. Tal estrutura de governança, entretanto, não elimina a possibilidade de interferência política na aplicação dos recursos do FGTS, uma vez que os gestores da CEF também podem ter relações com membros do governo e dos partidos coligados.

4.2. EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PRIVADA DE PROGRAMAS SIMILARES

As chamadas contas de poupança de seguro desemprego (*Unemployment Insurance Savings Accounts* – UISAs) funcionam como um tipo de poupança forçada financiada pelo empregador enquanto o trabalhador está empregado. O principal motivo para a sua criação é servir como um sistema de proteção financiado ao longo da carreira de cada indivíduo, reduzindo os impactos negativos de um período mais prolongado de desemprego (FERRER e RIDDELL, 2009). Entretanto, poucos países adotam tal sistema de proteção. Apesar de a maioria dos países ter pelo menos dois programas de benefícios aos desempregados, os sistemas mais comuns são o seguro-desemprego e a multa por demissão. Ademais, para Ferrer e Ridell (2009), a efetividade dos programas de fundos individuais como uma forma de seguro contra o desemprego depende fortemente do desempenho e credibilidade das instituições financeiras responsáveis pela sua gestão.

Nesse aspecto, novamente vale observar a experiência do Chile. O novo sistema de proteção contra o desemprego foi criado em 2002, sendo composto por dois tipos de fundos. O primeiro, denominado *Cuentas Individuales de Cesantía*, é individual e tem seu financiamento compartilhado entre o empregado e o empregador. O segundo, denominado *Fondos de Cesantía Solidario*, destina-se a todos os trabalhadores, sendo financiado pelos empregadores e pelo governo. Segundo Ferrer e Riddell (2009), a gestão de ambos os fundos cabe à Administração dos Fundo de Desemprego (AFC), entidade controlada pelos sete ad-

ministradores de fundos de pensão existentes no Chile. A seleção da entidade gestora é feita por meio de um leilão público que concede à empresa selecionada 10 anos na função com uma comissão anual de 0,6% do saldo dos fundos. É responsabilidade da AFC cobrar e alocar as contribuições para cada fundo, assim como investir os recursos, pagar os benefícios e atender aos clientes. A regulação da entidade, por sua vez, é realizada por uma superintendência própria (Superintendência dos Administradores do Fundo de Pensões), enquanto os investimentos seguem as mesmas normas aplicáveis aos fundos de pensão, que também são privados.

No Panamá, diferentemente do Chile, a adoção de um sistema de fundos individuais é mais antiga, tendo sido estabelecida em 1972. A gestão dos fundos panamenses, antes da reforma trabalhista, era responsabilidade do próprio empregador. Como salientam Ferrer e Riddell (2009), tal arranjo gerava problemas de risco moral, uma vez que, na ocorrência de demissões em massa, as empresas tinham problemas de liquidez e até mesmo falência. Depois que o novo código trabalhista entrou em vigor, os recursos passaram a ser depositados trimestralmente – incluídos 5% do valor indenizatório previsto ao fim do contrato – em um fundo fiduciário junto à uma instituição financeira privada. Além disso, ainda que em menor escala, os trabalhadores poderiam eles próprios fazer contribuições para o fundo, por meio de aportes em uma conta privada. A gestão dos fundos, também diferente do caso chileno, passou a ser feita por qualquer instituição financeira aprovada – de preferência do próprio empregador e empregado. As taxas de retorno oferecidas para os fundos eram alinhadas a taxas de mercado.

Já no Peru, uma das principais inovações da reforma de 1991 foi a criação do fundo de *Compensacion por Tiempo de Servicio* (CTS). Tal fundo, similar aos demais casos descritos, é uma conta individual, mas, neste caso, financiada pelo empregador. Os depósitos correspondem a 0,5% do salário de cada mês e devem ser realizados semestralmente.

No caso peruano, o sistema não é universal, abarcando somente empregados privados não contemplados por outros regimes especiais. Como no Panamá, o trabalhador é livre para escolher a instituição financeira responsável pela gestão do fundo, incluindo, até mesmo, o próprio empregador – eleito via acordos privados. Em 2007, os bancos eram responsáveis por aproximadamente 93% dos depósitos, seguidos pelas cooperativas de poupança, cuja participação no sistema vinha crescendo rapidamente devido ao pagamento de taxas de juros mais elevadas.

4.3. POSSÍVEL ALTERNATIVA PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO E CUIDADOS REGULATÓRIOS NECESSÁRIOS

A experiência internacional demonstra um conjunto variado de arranjos para gerenciar fundos de poupança de seguro ao desemprego. Numa gestão totalmente descentralizada, os beneficiários individualmente escolhem uma instituição financeira para gerir os seus depósitos de FGTS. Existem pontos positivos e negativos associados a esse tipo de gestão. O simples fato de que cada beneficiário pode decidir por si mesmo quem irá gerir os seus recursos de FGTS é um importante ponto positivo desse tipo de regime. Isso permite uma adequada alocação dos recursos, pois esses geridos de acordo com propensão ao risco e horizonte de vida de cada indivíduo, algo que não necessariamente acontece quando todos os recursos são geridos de forma agregada. Vale notar que em um regime totalmente descentralizado, elimina-se a necessidade de um conselho tal como atual Conselho Curador do FGTS. Nesse regime descentralizado, as decisões de alocação do FGTS serão tomadas exclusivamente pelos próprios beneficiários do FGTS. Portanto, sofrerão menos distorções alocativas, possivelmente políticas, de um regime com a presença um conselho curador que determina as metas de aplicações do FGTS, e cujos interesses não necessariamente coincidem com os interesses dos beneficiários dos recursos do fundo.

Um outro sistema possível é a gestão compartilhada. Nesse regi-

me, a massa de recursos do FGTS é gerida por uma ou um conjunto de instituições financeiras previamente selecionadas para gerir os recursos poupados. Nesse arranjo, é identificado o perfil dos beneficiários quanto a sua propensão ao risco e horizonte de saque, e os recursos são aplicados de acordo com o perfil identificado. Instituições financeiras são então selecionadas para administrar os recursos do FGTS conforme o desempenho relativo passado. Podem ser adotados mecanismos do tipo *scoring auction*, propostos por Che (1993) e Asker e Cantillon (2008), por meio do qual diversas características gestoras são levadas em consideração num leilão para selecionar os gestores dos fundos do FGTS.⁸ Preferencialmente, mais de uma instituição será selecionada e o pagamento recebido será feito de acordo com o desempenho relativo (*yardstick competition*), tal como proposto por Shleifer (1985). O Ministério do Trabalho, ou uma por ele agência destacada, poderia ser responsável pela identificação do perfil dos beneficiários e pela seleção das instituições financeiras. Em linhas gerais, tal regime se assemelharia aos sistemas de gestão dos recursos de fundos de pensão privados no Brasil e no Mundo.

Comparativamente ao modelo compartilhado, a gestão descentralizada tem a vantagem de não exigir a participação direta do governo sobre como os recursos devem ser alocados e quem deverá geri-los, o que ainda poderia ser suscetível a influência política. Adicionalmente, evita custos operacionais para desenhar e executar os leilões, além de todo o aparato posterior de monitoramento das instituições financeiras selecionadas. Existem, entretanto, aspectos negativos associados a um regime totalmente descentralizado. O baixo grau de educação financeira da população brasileira pode ser uma barreira para o sucesso do modelo. Se os beneficiários do FGTS não possuem um nível mí-

8 A EXPERIÊNCIA ITALIANA NO USO DE SCORE AUCTION NA SELEÇÃO DE FORNECEDORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS TEVE BASTANTE SUCESSO. VER DECAROLIS, SPAGNOLO E PACINI (2016).

nimo de conhecimento sobre finanças pessoais, tais como os critérios para escolher uma gestora de recursos e como avaliar se tal instituição geriu os seus recursos de forma adequada, eles não serão capazes de tomar decisões adequadas sobre a alocação dos seus depósitos de FGTS. Portanto, a implantação de um regime descentralizado deve ser acompanhada de um amplo programa de educação financeira, direcionado principalmente aos indivíduos com baixo nível educacional. Adicionalmente, os órgãos reguladores deveriam exigir ampla divulgação pública, de forma padrão, da performance passada dos gestores de investimento (individual e comparada com outros gestores similares) para auxiliar os indivíduos nas suas decisões financeiras.

Há, entretanto, uma opção mais simples e menos custosa para a gestão das aplicações do FGTS: permitir que os beneficiários apliquem seus recursos em títulos públicos por meio do Tesouro Direto. Dessa forma, os recursos do FGTS serão remunerados pelo custo de oportunidade do dinheiro, representado pelas taxas de juros dos títulos públicos. Uma desvantagem dessa proposta, contudo, é que limita as possibilidades de investimento e diversificação do fundo. Dessa forma, em paralelo, mais em linha com o modelo totalmente descentralizado, podem ser realizados estudos-piloto para avaliar o resultado de políticas que flexibilizem um pouco mais as possibilidades de aplicação pelos próprios beneficiários. Nesses experimentos, será importante avaliar também a necessidade de provisão de informações e educação financeira para auxiliar a decisão dos poupadores, especialmente aqueles de menor renda.

Vale destacar que a legislação vigente (Lei 8.036, de 11 de maio de 1990) exige que os recursos do FGTS sejam alocados para promover o desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal. Contudo, para uso mais eficiente dos recursos do FGTS, conforme aqui proposto, é necessário que seja realizada uma completa

desvinculação da aplicação dos recursos do FGTS a qualquer tipo de exigência de investimento⁹. Como discutimos na seção 3, eventuais subsídios para implementação de crédito habitacional ou outras políticas públicas seriam definidos de forma explícita, em orçamento do governo.

5. A CEF como gestora de programas sociais

5.1 PANORAMA DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS GERENCIADOS PELA CEF

A CEF destaca-se pelo seu papel como operadora dos programas sociais do governo federal (Tabela 7). A CEF detém o monopólio nacional dos serviços de governo, sendo a instituição responsável não só pelo pagamento dos programas sociais, mas também pela venda de bilhetes de loteria federal, por empréstimo sob penhor de bens e pela concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte. A transferência dos recursos é feita de diversas maneiras: diretamente nas agências da CEF, em caixas eletrônicos da instituição, nas agências lotéricas e nos correspondentes “Nossa Caixa”. Entre os pagamentos efetuados destacam-se os programas ao trabalhador – dentre eles, o seguro-desemprego, abono salarial e PIS – que alcançaram a cifra de 314 bilhões em 2017, aumento de 26% em relação ao ano anterior.

9 A MANUTENÇÃO DA LEGISLAÇÃO VICENTE (LEI 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990) SOBRE COMO OS RECURSOS DO FGTS DEVE SER APLICADO NÃO CONSTITUI UM OBSTÁCULO A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DESCENTRALIZADO OU COMPARTILHADO DE GESTÃO DOS RECURSOS DO FGTS. POR MEIO DE LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR, PODE-SE ESTABELECEER LIMITES MÍNIMOS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS EM LETRAS FINANCEIRAS IMOBILIÁRIAS (LFI), OU FUNDOS SIMILARES, QUANDO O FGTS É ADMINISTRADO POR AGENTES PRIVADOS. ISSO GARANTIRÁ QUE UM MONTANTE MÍNIMO DOS RECURSOS DO FGTS SEJA APLICADO CONFORME ESTABELECIDO PELA LEGISLAÇÃO QUE REGE O FGTS.

Tabela 7 – Programas Sociais Operados pela CEF

Número de benefícios pagos (milhões)				
SERVIÇOS DE GOVERNO	DEZ/14	DEZ/15	DEZ/16	DEZ/17
Benefícios sociais	176,0	163,3	163,8	158,4
Bolsa Família	161,7	157,7	158,6	153,8
Programas voltados ao trabalhador	173,5	150,1	164,6	292,3
INSS	66,3	64,8	65,4	71,7

Valor dos benefícios pagos (em bilhões de reais a valores de dez de 2017)				
SERVIÇOS DE GOVERNO	DEZ/14	DEZ/15	DEZ/16	DEZ/17
Benefícios sociais	33,88	29,98	29,02	28,70
Bolsa Família	31,46	28,78	28,10	27,80
Programas voltados ao trabalhador	241,88	227,61	248,26	313,70
Seguro-Desemprego, Abono Salarial e PIS	58,20	43,28	55,37	52,00
INSS	81,55	78,60	83,57	94,70
FGTS (saques)	102,00	105,63	109,31	166,90

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA CEF.

5.2 EXPERIÊNCIAS DE REPASSE DE BENEFÍCIOS SOCIAIS POR AGENTES

PRIVADOS

O papel da CEF em transferir recursos de políticas públicas é bastante peculiar. Na seção 3.2, discutimos como instituições financeiras têm se envolvido em crédito imobiliário com sistema de *vouchers*; porém, nesses casos, a justificativa do seu envolvimento envolve primordialmente financiamento de crédito imobiliário e outros serviços complementares. Ainda assim, da mesma forma que na discussão de prestadores de serviços para crédito em habitação e aplicações do FGTS, os beneficiários poderiam escolher bancos ou agentes alternativos para repassar os recursos de programas sociais. Por exemplo, nos programas de subsídios de aluguel implementados no Chile, os *vouchers* são repassados por instituições financeiras privadas, que também veem,

com o programa, uma possibilidade de atrair mais clientes (ROSS e PELLETIERE, 2014).

Na execução dessas transferências por meio de agentes privados, a experiência sugere que podem haver riscos morais de focalização em populações-alvo com menor vulnerabilidade e até mesmo cobrança de preços superiores ao estabelecidos pela política, especialmente em caos onde os agentes privados podem discriminar taxas cobradas. Esses riscos são apontados, por exemplo, em estudos examinando a operação de programas de *vouchers* em educação. No conhecido programa chileno de *vouchers*, por exemplo, o governo progressivamente alterou regras operacionais de forma a garantir maior focalização em segmentos e regiões de menor renda. Em janeiro de 2008, o governo chileno aprovou a Lei Preferencial de Subsídio Escolar (SEP), cujo principal objetivo era reduzir a desigualdade no desempenho dos alunos e a segregação socioeconômica entre as escolas, colocando ênfase em estudantes cujas famílias estavam nos estratos mais inferiores da distribuição de renda. Adicionalmente, em 2015, a legislação passou a requerer que apenas organizações sem fins lucrativos fossem qualificadas para operar escolas particulares parte do programa (MURNANE *et al.*, 2017).

Nessa linha, o monitoramento do sistema de transferências parece ser crucial. Por exemplo, na Colômbia, uma instituição federal, o ICETEX, é responsável por monitorar a distribuição de *vouchers* em escolas com visitas de ao menos três vezes por ano. Adicionalmente, promove o uso de um *software* desenvolvido para, entre outras coisas, acompanhar as inscrições das escolas e dos alunos participantes e manter registros nacionais dos custos e abrangência do programa. Ainda assim, essa forma de monitoramento trouxe desafios devido a dificuldades de colher informação em nível municipal (KING *et al.*, 1997). Já no modelo chileno de *vouchers* para aluguel, o ministério responsável (MINVU) realiza inspeções regulares, por sorteio, para verificar se os beneficiários estão recebendo os recursos de acordo com os critérios

do programa (ROSS e PELLETIERE, 2014).

5.3 POSSÍVEL ALTERNATIVA PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO E CUIDADOS REGULATÓRIOS NECESSÁRIOS

O papel da CEF na gestão dos programas sociais do governo federal se resume basicamente numa simples transferência bancária aos beneficiários do programa. Em princípio, como demonstrado pela experiência internacional, qualquer instituição financeira privada poderia fazer essa tarefa. Uma forma bem simples de realizar tais pagamentos por meio de agentes privados é por meio de um sistema de delegação. Em realidade, já existem experiências bem-sucedidas de delegação de pagamentos de benefícios no Brasil. Por exemplo, a maioria dos estados brasileiros possuem um sistema de delegação para pagamento dos salários dos seus funcionários públicos. Com o fim de boa parte dos bancos estaduais nos anos 90, os estados que faziam o pagamento dos funcionários públicos por meio dos seus bancos estaduais, que foram privatizados, passaram a realizar os pagamentos por meio de bancos pré-selecionados.

No sistema de delegação para transferência de benefícios sociais, o governo seleciona e remunera uma ou mais empresas privadas para realizar tais pagamentos. Em seguida, tal empresa passa a receber os recursos do governo federal que, em seguida, são transferidos aos beneficiários dos programas. Note que nesse sistema o beneficiário necessitará de uma conta bancária já existente ou criadas pelas empresas selecionadas. Esse modelo tem como possíveis benefícios o aumento da eficiência operacional nos repasses e a possibilidade de o beneficiário escolher a sua instituição de preferência. Nesse arranjo alternativo, o cadastramento, a verificação de elegibilidade dos potenciais beneficiários e do cumprimento de condicionalidades dos programas, que são as atividades mais complexas relacionadas à gestão dos programas sociais, continuarão a ser desempenhadas pelo órgão responsável pela

gestão do programa.

Para que esse sistema de delegação funcione bem, são necessários diversos cuidados contratuais e regulatórios. O leilão reverso, no qual a empresa que cobrar a menor taxa para realizar o pagamento dos benefícios é a empresa selecionada, é um sistema transparente de seleção e mais indicado para essa transferência de delegação. Porém, como indicado pela experiência internacional de *vouchers*, é preciso realizar um monitoramento dos serviços prestados pós-leilão, uma vez que as instituições selecionadas podem ter incentivos a cobrar taxas adicionais de serviço e negligenciar aspectos de qualidade. Por exemplo, o contrato de delegação entre o governo e a empresa privada selecionada deve especificar o dia do mês em que o governo irá transferir os recursos para a empresa, quando a empresa tornará disponível os recursos aos beneficiários em suas respectivas contas bancárias, e multas significativas definidas em contrato a serem cobradas da empresa selecionada caso o pagamento não seja realizado na data definida em contrato.

Adicionalmente, como forma de garantir serviços de qualidade, poderiam ser firmados contratos de curta ou média duração, cuja renovação seria feita também com base em indicadores passados de desempenho. Por exemplo, no mecanismo de *scoring auction*, fornecedores submetem ofertas em todas as dimensões do bem (preço e outros atributos não monetários) e estes são avaliados usando uma regra de pontuação. Esse tipo de mecanismo teve sucesso na elevação da qualidade da prestação de serviços públicos na Itália (Iossa e Rey, 2014) e na prestação de serviços para uma grande empresa provedora de água e energia no mesmo país (Decarolis, Spagnolo e Paccini, 2016). Todos esses procedimentos podem ser desenhados e executados de forma conjunta entre o Ministério responsável pelo programa social em foco e o Ministério do Planejamento.

6. A CEF como banco múltiplo

6.1 PERFIL DA CEF COMO BANCO MÚLTIPLO

Resta discutir a atuação da CEF no segmento bancário tradicional. Na seção 2, já foram discutidos dados econômico-financeiros da CEF, comparando esses dados aos resultados de outros bancos múltiplos no Brasil. Esta seção coloca foco em dois aspectos adicionais da CEF como banco múltiplo de controle estatal, ligados a variáveis que podem, eventualmente, ser distintas no caso de bancos privados. A primeira variável diz respeito a uma possível maior “capilaridade” da CEF no território nacional, com atuação em áreas onde os bancos privados podem ter menor interesse de atuar.

Sobre esse ponto, a Tabela 8 mostra a participação da CEF na atividade de crédito em várias regiões do Brasil. A CEF lidera, em geral, a concessão de crédito na maioria das regiões, sendo sua participação ainda maior no crédito concedido para as regiões Centro-Oeste e Nordeste. A maior participação da CEF é também alinhada com a presença do Banco do Brasil, outro banco estatal. Resultados distintos são obtidos quando se avalia a participação relativa dos bancos em termos de agências. A Tabela 9 mostra que o Bradesco, apesar de ser banco privado, tem uma participação no total de agências maior que a CEF em todas as regiões, ainda que abaixo, em geral, do Banco do Brasil.

Tabela 8 – Participação de Cada Banco no Crédito Total* e por Região em Setembro de 2017 (%)

	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUL	REGIÃO NÃO INFORMADO	EXTERIOR	TOTAL
BB	24,63	34,82	25,19	32,31	29,85	13,45	10,13	24,76
Bradesco	15,99	11,70	16,16	17,71	13,64	29,45	23,21	16,30
CEF	29,38	37,33	37,71	31,83	35,38	18,03	0,00	28,16
Itaú	16,60	9,16	12,65	10,47	11,03	28,02	60,31	20,23
Santander	13,40	6,99	8,28	7,67	10,10	11,05	6,35	10,55

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. *CRÉDITO TOTAL É O VOLUME DE CRÉDITO DISPONIBILIZADO POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, EXCLUINDO CARTEIRAS ADQUIRIDAS EM CESSÃO DE CRÉDITO COM RETENÇÃO DE RISCO POR OUTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. O TOTAL APRESENTADO REFERE-SE AO INFORMADO NAS NATUREZAS 1, 2, 3, 5 E 11 CONSTANTES DO ANEXO 2 DO LEIAUTE DO DOCUMENTO 3040. PREFERE-SE POR REGIÃO NÃO INFORMADO O VOLUME DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO PARA TOMADORES COM ENDEREÇO NO EXTERIOR, ENDEREÇO INVÁLIDO E EMPRÉSTIMOS NÃO INDIVIDUALIZADOS.

Tabela 9: Participação de Cada Banco no Total de Agências dos Cinco Maiores Bancos por Região em março de 2018 (%)

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUL	SUDESTE	TOTAL
BB	29,6	34,1	34,3	28,7	19,8	25,1
Bradesco	25,2	28,8	30,6	23,3	24,4	25,2
CEF	20,3	21,4	20,9	19,7	15,8	17,9
Itaú	17,8	8,9	9,7	16,9	21,1	17,7
Santander	7,2	6,8	4,6	11,5	18,9	14,1

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

Para melhor compreender a estratégia de penetração regional da CEF, pode-se realizar, adicionalmente, uma análise mais detalhada em nível municipal. Como forma de estimar a capilaridade dos bancos de acordo com o tamanho e a renda municipal, propôs-se o ranqueamento e agregação dos municípios segundo o PIB per capita e a participação no PIB brasileiro. Para tanto, foram obtidas informações dos 4.885 municípios onde há agências bancárias de ao menos um dos bancos analisados. Os municípios foram então ordenados em termos de sua participação no PIB do país, resultando em 10 grupos com aproximadamente 489 municípios cada um. Os referidos grupos são denominados

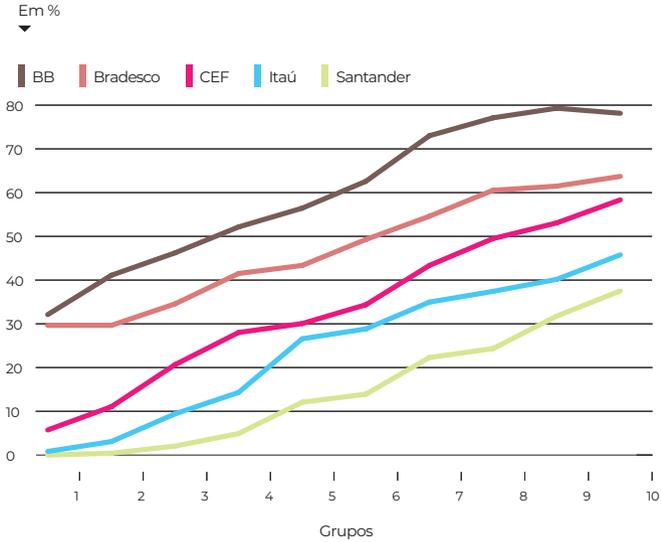
decis nos gráficos apresentados a seguir; quanto maior o decil, maior a participação do município no PIB.

Os resultados apresentados no Gráfico 4 indicam que todos os bancos apresentam a mesma tendência, ou seja, quanto maior a participação dos municípios no PIB nacional (ou seja, um maior decil), maior o percentual de casos onde o banco possui ao menos uma agência. Por exemplo, no décimo decil, formado pelos municípios com maior participação no PIB brasileiro, os bancos possuem ao menos uma agência em quase todos os municípios. A CEF, por sua vez, possui uma participação muito limitada nos grupos formados pelas cidades com menor participação no PIB brasileiro, o que não é consistente com a proposição de que a CEF segue objetivos mais socialmente orientados na distribuição de sua atividade operacional. Segundo o Gráfico 10, parece que esse papel é cumprido por outro banco estatal, o Banco do Brasil, e, em menor grau, por um banco privado, o Bradesco. Conclusão similar é obtida quando se examina a distribuição dos municípios em termos de PIB per capita.

Como análise complementar, o Gráfico 5 apresenta a probabilidade de a CEF possuir ao menos uma agência nos municípios categorizados segundo a presença de um ou mais bancos. Nota-se que em municípios onde há apenas um banco, a probabilidade de este ser a CEF é muito pequena. Pela análise dos dados anteriores, a maior probabilidade é que o Banco do Brasil ou o Bradesco estejam presentes nestes municípios. O mesmo pode ser evidenciado quando considerado o caso em que há apenas dois bancos. A probabilidade de a CEF estar presente no município se amplia somente quando este possui ao menos três bancos. Tal resultado é também alinhado com a análise prévia, uma vez que em municípios menores e com menor renda per capita – onde o mais provável é que não existam muitos bancos –, a CEF possui uma presença restrita.

Gráfico 4

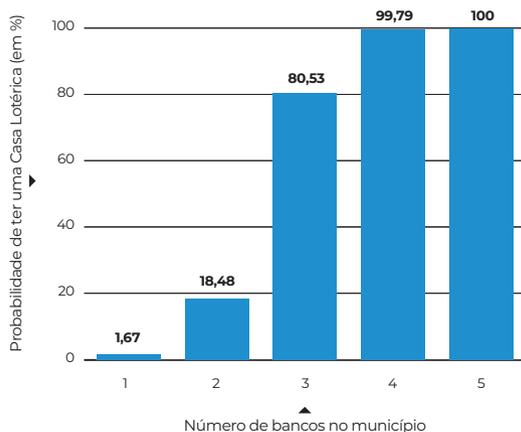
Percentual do total de municípios de cada decil – em ordem crescente segundo participação desses municípios no PIB nacional – onde cada banco possui ao menos uma agência



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO IBGE E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.
NOTAS: OS DECIS REFEREM-SE A GRUPOS DE MUNICÍPIOS EM TERMOS DE PARTICIPAÇÃO NO PIB. POR EXEMPLO, O DECIL 10 REFERE-SE AO GRUPO DE MUNICÍPIOS COM MAIOR PARTICIPAÇÃO NO PIB.

Gráfico 5

Probabilidade de a CEF possuir ao menos uma agência em municípios categorizados segundo o número de bancos presentes



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO IBGE E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

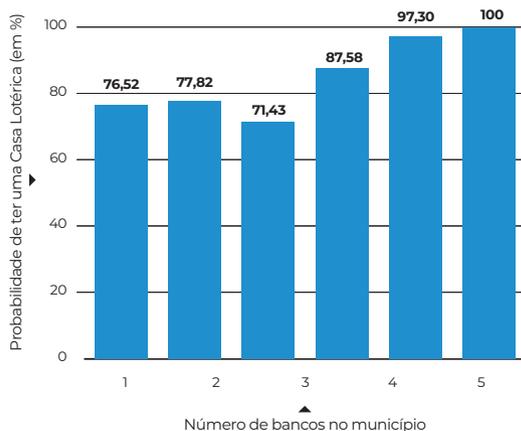
Uma possível crítica a essa análise é que a capilaridade da CEF não é corretamente mensurada se for considerada apenas a localização e distribuição de suas agências próprias no território brasileiro. Como as casas lotéricas são correspondentes bancários da CEF que prestam serviços bancários semelhantes aos de uma agência bancária da CEF, pode-se também levar em conta a localização dessas casas no cômputo da capilaridade. De fato, as lotéricas estão presentes em aproximadamente 85% dos municípios brasileiros e, como visto pelo Gráfico 6, possuem uma probabilidade igual a 76% de serem a única agência de serviços bancários em cidades com uma única agência. Contudo, as lotéricas não deveriam ser consideradas como atributo *específico* de capilaridade da CEF, por duas razões. Primeiro, a decisão de abertu-

ra ou fechamento de uma agência lotérica não é da CEF, e sim de um empreendedor local como franqueado da CEF. Segundo, apesar do sistema de franquias das casas lotéricas ser gerido pela CEF, ele poderia ser gerido por qualquer instituição financeira sem qualquer prejuízo às atividades do sistema. Por exemplo, o Banco Postal presta serviços bancários em parceria com o Banco do Brasil. Assim, as casas lotéricas não estão vinculadas diretamente às atividades bancárias da CEF e não são essenciais para o seu funcionamento como banco. Mais ainda, seria possível exigir que as casas lotéricas permitam aos beneficiários acessar serviços de várias instituições financeiras nas quais podem ter conta.¹⁰

10 NOTE QUE, PERMITINDO-SE QUE AS CASAS LOTÉRICAS, QUE SÃO CORRESPONDENTES EXCLUSIVOS DA CEF, ATUEM COMO CORRESPONDENTES BANCÁRIOS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, SERÃO CONCEDIDAS A ELAS AS MESMAS CONDIÇÕES DE OPERAÇÃO DADAS AOS DEMAIS CORRESPONDENTES BANCÁRIOS – QUE, PELA REGULÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA VIGENTE (RESOLUÇÃO Nº 3954/2011 DO BANCO CENTRAL DO BRASIL), PODEM SER CONVENIADOS A MAIS DE UMA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. PERMITIR QUE AS CASAS LOTÉRICAS SEJAM CORRESPONDENTES BANCÁRIOS DE UMA OUTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO VIOLA A LEGISLAÇÃO VIGENTE QUE ATRIBUI À CEF O PAPEL DE MONOPOLISTA DOS JOGOS DE AZAR NO PAÍS POIS AS CASAS LOTÉRICAS SÃO RESPONSÁVEIS APENAS PELA COMERCIALIZAÇÃO DAS LOTERIAS DA CEF, COLETANDO AS APOSTAS DO PÚBLICO E REPASSANDO-AS À CEF.

Gráfico 6

Probabilidade de existir ao menos uma casa lotérica em municípios categorizados segundo o número de agências bancárias presentes



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO IBGE E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.
NOTA: NESSES CÁLCULOS, A CASA LOTÉRICA FOI CONSIDERADA UMA AGÊNCIA BANCÁRIA.

Além da capilaridade das operações, pode-se também examinar o efeito da CEF sobre a concorrência do sistema bancário como um todo. É possível que a CEF siga padrões competitivos distintos dos bancos múltiplos privados, com implicações relevantes sobre bem-estar. De fato, Martins, Bortoluzzo e Lazzarini (2014), examinando o comportamento de bancos públicos e privados no período 2000-2011, encontram evidências consistentes com a hipótese de que os primeiros são competidores mais agressivos, provavelmente devido à maior pressão para cobrar juros e tarifas menores. Após 2008, evidências de intervenção do governo no sistema bancário se tonaram cada vez mais frequentes. Em 2012, por exemplo, o governo Dilma utilizou a própria

CEF como mecanismo de redução de juros a consumidores finais. Uma possibilidade comumente discutida, e que em muito justificou essas intervenções, é que poderia haver alguma forma de coordenação tácita de preços entre os bancos privados. Se esse fosse o caso, entretanto, seria esperado que a redução de juros pelos bancos públicos poderia ser uma forma de desestabilizar eventuais acordos tácitos, fazendo com os que os bancos privados seguissem a trajetória de redução de juros. Entretanto, as evidências indicam que os bancos privados não seguiram a tendência de redução de preços dos bancos públicos (DE MARCO, 2013). Os bancos privados, agindo em outra direção, parecem ter focalizado clientes de menor risco, a despeito do esforço do governo em reduzir juros e ampliar crédito. Um efeito mais consistente na intensidade competitiva do setor poderia ser gerado com redução de custos de entrada e maior disponibilidade de informações sobre clientes, conforme será discutido na seção 6.4.

6.2 EXPERIÊNCIAS DE PRIVATIZAÇÃO DE BANCOS

Os resultados de eventos de privatização de bancos são bastante conhecidos. Megginson (2016) elaborou uma extensa revisão bibliográfica da literatura a respeito dos efeitos das privatizações sobre o desempenho corporativo, além dos diversos aspectos da propriedade estatal e do papel econômico das empresas financeiras com capital público. Em geral, os estudos indicam um efeito positivo da privatização sobre o desempenho financeiro e operacional dos bancos. Esses resultados são consistentes com abordagens identificando problemas de agência e de interferência política em bancos públicos e empresas estatais de forma geral (ver YEYATI et al., 2004 para uma análise específica sobre bancos públicos e SHLEIFER e VISHNY, 1994 para uma discussão mais ampla sobre os custos da participação estatal nas empresas). Importante notar que essas ineficiências podem ser particularmente mais agudas no caso de estatais de capital fechado, como a própria CEF, sem

os benefícios da maior transparência e possível maior monitoramento de investidores privados envolvidos em estatais de capital aberto (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014).

Por outro lado, em linha do argumento de Hart et al. (1997), pode-se argumentar que essa maior ineficiência dos bancos estatais poderia ser compensada por uma maior ênfase em objetivos sociais. Porém, como discutido na introdução, o comportamento dos bancos públicos parece ser mais guiado por interesses políticos. Por exemplo, no seu estudo sobre bancos estatais na Itália, Sapienza (2004) encontra que esses bancos seguem uma lógica política, emprestando a juros mais baixos em regiões com maior força partidária, do que uma lógica social, emprestando em segmentos com menor atuação de bancos privados. Na mesma linha, Englmaier e Stowasse (2017) encontram evidências de que políticos locais envolvidos na gestão dos bancos estatais de poupança ajustam sistematicamente as políticas de empréstimos em resposta aos ciclos políticos eleitorais.

Os benefícios da mudança de controle estatal para privado parecem, também, depender de outros fatores sistêmicos. Por exemplo, Nguyen, Skully e Perera (2012) estudam a relação entre participação estatal e estabilidade (baixo risco de inadimplência) de bancos em diversos países. Eles encontram que essa relação é positiva em países já desenvolvidos e negativa em países menos desenvolvidos. Esse resultado sugere que o efeito da propriedade estatal é contingente ao estágio de desenvolvimento econômico e regulatório dos países. Em países emergentes, como é o caso brasileiro, os canais de interferência política tendem a ser mais acentuados, logo acentuando os efeitos negativos da propriedade estatal. Por outro lado, ações que criam mais barreiras à interferência discricionária dos governos tendem a reduzir os custos políticos das empresas com propriedade pública (ver, sobre esse ponto, LAZZARINI e MUSACCHIO, no prelo).

6.3 POSSÍVEL ALTERNATIVA PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO E CUIDADOS REGULATÓRIOS NECESSÁRIOS

A experiência brasileira com as privatizações das empresas estatais durante os anos 90 mostrou que a passagem para o controle privado trouxe ganhos significativos de eficiência econômica para as antigas empresas estatais, além de contribuir para uma redução de endividamento público (ver, por exemplo, ANUATTI NETO, BARROSSI FILHO, CARVALHO e MACEDO, 2005). No caso da CEF, um benefício claro da passagem de suas operações de crédito para o setor privado seria a eliminação de canais de influência política afetando a alocação de empréstimos e investimentos. Além disso, evitaria pressões para transferências de recursos do Tesouro à CEF como forma de sustentar esses empréstimos. Entretanto, a privatização de um grande banco múltiplo como a CEF poderia, em princípio, ter efeitos diferentes daqueles positivos observados nas privatizações realizadas nos anos 90 por razões específicas que estão relacionadas ao funcionamento do mercado bancário brasileiro.

Uma característica particular do mercado bancário brasileiro é que o acesso ao sistema bancário não é uniforme em todas as faixas de renda e regiões brasileiras. Isto porque, como vimos na seção anterior, os bancos públicos brasileiros possuem uma capilaridade relativamente maior nas populações de baixa renda e nos municípios com menor renda per capita; ao passo que os bancos privados têm as suas atividades bancárias relativamente mais voltadas às demais faixas de renda e municípios brasileiros. Contudo, os dados apresentados anteriormente mostram que a CEF possui um perfil semelhante ao de alguns bancos privados; é o Banco do Brasil, e não a CEF, o banco público com maior capilaridade em termos de agências. Além disso, as próprias casas lotéricas poderiam ser geridas por outras instituições além da CEF. Em virtude disso, uma possível privatização das atividades bancárias da CEF provavelmente não traria perdas sociais advindas de uma possível

redução de serviços bancários a regiões menos desenvolvidas.

Outra característica importante do sistema bancário brasileiro é a sua concentração. Por exemplo, os 10 maiores bancos brasileiros detêm aproximadamente 85% dos ativos do sistema bancário. Nesse ambiente, uma eventual privatização da CEF poderia aumentar ainda mais a concentração bancária no país se for adquirida por um dos grandes bancos privados brasileiros, com efeitos negativos sobre a intensidade de concorrência (CARDOSO, AZEVEDO e BARBOSA, 2016, 2018). Diante disso, uma eventual privatização deve ser obrigatoriamente acompanhada de avanços regulatórios que removam barreiras de entrada, como por exemplo a aprovação do cadastro positivo, permitindo maior disseminação de informações sobre o risco de tomadores. Além disso, podem ser eliminadas certas restrições para a entrada de novos bancos. Os bancos estrangeiros, em particular, recorrentemente relatam que o baixo interesse em adquirir bancos no mercado brasileiro está relacionado às exigências explícitas ou implícitas que lhes são impostas pelo Banco Central. Por exemplo, o Banco Central exige que os bancos estrangeiros, interessados em entrar no Brasil, devam comprar partes não lucrativas de bancos, e/ou adquirir bancos com situação financeira comprometida.¹¹ Eliminar tais tipos de exigências, explícitas ou implícitas, pode facilitar a atração de entrantes e intensificar a competição bancária brasileira.

Uma alternativa ainda mais direta para inibir o aumento de concentração seria colocar impedimentos para que bancos de grande porte adquiram o controle da CEF. Porém, esse tipo de restrição pode sofrer questionamento jurídico caso possa ser vista como uma violação do princípio de “impessoalidade” em transações públicas. Outra alternativa

11 O ARGUMENTO USUAL DO BANCO CENTRAL EM DEFESA DESSE TIPO DE POLÍTICA É QUE TAIS TIPOS DE EXIGÊNCIAS GARANTEM UMA MAIOR ESTABILIDADE FINANCEIRA. UMA VEZ QUE OS BANCOS NACIONAIS COM SAÚDE FINANCEIRA PRECÁRIA SERÃO SANEADOS AO SEREM ADQUIRIDOS POR UM BANCO ESTRANGEIRO SAUDÁVEL.

seria estabelecer incentivos contratuais para atrair potenciais adquirentes com menor risco de contestação antitruste. Por exemplo, tal como recentemente realizado no processo de venda da Liquigás, subsidiária da Petrobras, pode ser firmado um contrato entre a CEF e o adquirente envolvendo pagamento de multa caso a compra seja negada pelas autoridades antitruste. Esse tipo de política, por um lado, reduz o apetite de um grande banco privado para adquirir a CEF, uma vez que a chance dessa operação ser reprovada pelo CADE e pelo Banco Central tende a ser alta; por outro lado, aumenta a disposição dos bancos menores e estrangeiros a fazerem lances de compra. Essa medida pressupõe, entretanto, uma contínua vigilância das autoridades antitruste sobre os padrões de concentração no sistema bancário brasileiro.

7. Conclusão

A execução de políticas públicas não demanda, necessariamente, a presença de empresas de controle público. De fato, a discussão apresentada neste artigo sugere que várias das atividades sociais da CEF poderiam ser supridas por atores privados, com possíveis ganhos de eficiência, desde que sejam estabelecidos mecanismos de monitoramento e regulação dessas atividades. O Quadro 1 resume as principais alternativas discutidas nas seções anteriores. Todas elas apresentam benefícios e potenciais riscos, que devem ser cuidadosamente observados e dirimidos por meio de mecanismos contratuais e regulatórios.

Um ponto importante é definir quem seria responsável pela execução dessas mudanças de gestão e controle. Não recomendamos que as funções sociais da CEF sejam simplesmente repassadas a outra empresa pública, como o Banco do Brasil, pois isso seria simplesmente uma troca de funções dentro do próprio âmbito estatal, sem os benefícios da maior eficiência trazida por uma maior competição e transparência nos serviços e pagamentos envolvidos. O mais recomendado é definir,

para cada atividade, atores governamentais responsáveis pelo desenho dos mecanismos de seleção e monitoramento. Por exemplo, no caso da proposta de financiamento imobiliário, a supervisão dos repasses de *vouchers* e taxas de juros cobradas poderia ser feita pelo Banco Central, ao passo que os Ministérios da Fazenda e Planejamento definem, de forma explícita, os montantes de subsídios necessários. Já os leilões para transferência de recursos dos programas sociais, como o Bolsa Família, poderiam ser coordenados pelo ministério correspondente a cada programa, em associação com o Ministério do Planejamento.

Uma vez que esses programas sociais da CEF podem ser aparentemente executados por gestores privados com critérios e padrões eficazes de regulação, resta discutir se cabe manter a CEF como um banco múltiplo. Do lado dos custos da participação estatal, estudos internacionais e a experiência dos bancos públicos no contexto brasileiro indicam que a mudança para o controle privado pode trazer ganhos relevantes ligados a uma maior eficiência operacional e à obstrução de canais de influência política. Do lado dos potenciais benefícios, evidenciou-se que a capilaridade da CEF no território nacional não é tão destacada, havendo maior importância de outro banco público, o Banco do Brasil, na operação de atividades bancárias em municípios menores. As próprias atividades das casas lotéricas poderiam ficar sob a gestão de outras instituições financeiras selecionadas por mecanismos de leilão. Da mesma forma, as evidências de que a CEF teria um papel de pressionar bancos privados a reduzir juros e taxas no sistema bancário são limitadas. As menores taxas cobradas pelo banco decorrem, em muito, de financiamento governamental direcionado. Uma maior competição no sistema bancário pode ser perseguida com medidas mais eficazes que reduzam barreiras à entradas e imponham limites a aumentos de concentração.

Em suma, os ganhos públicos da manutenção da CEF como empresa de controle público parecem ser bastante restritos. Os custos do controle

estatal, no caso da CEF, parecem superar os seus possíveis benefícios – não apenas pela persistente incapacidade do Estado brasileiro em evitar intervenções disfuncionais nas empresas públicas, mas também pela possibilidade de provisão privada de atividades de cunho social com o suporte de instrumentos adequados de regulação. Até mesmo mudanças institucionais que buscaram reduzir os custos da propriedade pública, como é o caso da Lei n.13.303, têm sofrido pressão para que se retorne ao modelo tradicional de forte influência política para a gestão e operação das estatais. Assim sendo, parece ser mais recomendável garantir maior competição na provisão de serviços atualmente centrados na CEF, por meio de mecanismos abertos e transparentes de participação, sem tomar o devido cuidado para estabelecer procedimentos adequados de contratação e regulação para garantir que os operadores executem serviços com eficiência, qualidade e abrangência estabelecidas pelas políticas públicas em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCION INTERNATIONAL, A Comparison of Housing Finance Programs for Low Income People in Peru Case Study Submitted to Cities Alliance, 2007.

ALVAYAY, J.; SCHWARTZ JR., A. Housing mortgage market policies in Chile. *Journal of Real Estate Literature*, v. 5, n. 1, 1997.

ANTUNES, A.; CAVALCANTI, T.; VILLAMIL, A. The effects of credit subsidies on development. *Economic Theory*, v. 58, n. 1, pp. 1-30, 2012.

ANUATTI-NETO, F.; BAROSSO-FILHO, M.; CARVALHO, A. G.; MACE-DO, R. Costs and benefits of privatization: evidence from Brazil. In A. Chong & F. Lopez-de-Silanes (Eds.), *Privatization in Latin America: myths and reality*. Washington DC: World Bank and Stanford University

Press, pp. 145-196, 2005.

ASKER, J., CANTILLON, E. Properties of scoring auctions. *RAND Journal of Economics*, v. 39, n. 1, pp. 69-85, 2008

BAILEY, W.; HUANG, W.; YANG, Z. Bank loans with Chinese characteristics: some evidence on inside debt in a state-controlled banking system. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, v. 46, n. 6, pp. 1795-1830, 2011.

BRAVO, P. Política Habitacional Chilena hoy: advertências para la réplica Latinoamericana. *NAU Social*, v. 3, n. 4, 2012.

BREMMER, I. The end of the free market: who wins the war between states and corporations? New York, Portfolio/Penguin, 2010.

CARDOSO, M., AZEVEDO, P. F., BARBOSA, K. Concorrência no setor bancário brasileiro: bancos individuais versus conglomerados bancários. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 46, n. 1, pp. 113-146, 2016.

CARDOSO, M., AZEVEDO, P. F., BARBOSA, K. Poder de Mercado e Nível de Competição no Mercado de Empréstimo Bancário Brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, no prelo.

CARNEIRO, D.; VALPASSOS, M.V. Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

CARNOY, M. National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? *Comparative Education Review*, v. 42, n. 3, 1998.

CHE, Y. Design Competition through Multidimensional Auctions. *RAND Journal of Economics*, v. 24, n. 4, pp. 668-680, 1993.

COASE, R. H. The lighthouse in economics. *Journal of Law and Economics*, v. 17, n. 2, pp. 357-376, 1974.

DECAROLIS, F., SPAGNOLO, G., PACINI, R., 2016. Past Performance and Procurement Outcomes. *NBER Working Paper # 22814*, 2016

DINÇ, I. S. Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets. *Journal of Financial Economics*, v. 77, pp. 453-479, 2005.

ENGLMAIER, F., and STOWASSE, T. Electoral Cycles in Savings Bank Lending. *Journal of the European Economic Association*, 15 (2), 296-354, 2017.

FERRER, A.; RIDDELL, W.C. Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment. *SP Discussion Paper*, n. 0910, 2009. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/438061468044956180/Unemployment-insurance-savings-accounts-in-Latin-America-overview-and-assessment>>. Acesso em 25 abr 2018.

COLE, S. Fixing Market Failure or Fixing Elections? Agricultural Credit in India. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 1, n. 1, pp. 219-250, 2009.

DE MARCO, M. A. Bancos Públicos versus Privados: Concorrência ou Indiferença? Dissertação de Mestrado, Insper, 2013.

FGV PROJETOS. *A Construção do Desenvolvimento Sustentado*. São Paulo, 2006.

FREITAS, FERNANDO GARCIA DE, ANA LÉLIA MAGNABOSCO, AND PATRÍCIA HF CUNHA. Chile: subsidies, credit and housing deficit." *Cepal Review*, 2013.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, n. 4, v. 112, pp. 1127-1161, 1997.

IOSSA, E. REY, P., Building Reputation for Contract Renewal: Implications for Performance Dynamics and Contract Duration. *Journal of the European Economic Association*, v. 12, pp. 549-574, 2014.

KHWAJA, A. I.; MIAN, A. Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market. *Quarterly Journal of Economics*, v. 120, n. 4, pp. 1371-1411, 2005.

KING, E.; RAWLINGS, L.; GUTIERREZ, M.; PARDO, C.; TORRES, C. Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation. Working Paper No. 3, *Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Development Economics Research Group, *The World Bank*, 1997.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. State capitalism reinvented? Examining performance differences between state-owned and private firms. *Corporate Governance: An International Review*, no prelo.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; MARCON, R. What do state-owned development banks do? Evidence

from Brazil, 2002-2009. *World Development*, v. 66, pp. 237-253, 2015.

MARTINS, T. S.; BORTOLUZZO, A. B.; LAZZARINI, S. G. Competição Bancária: Comparação dos Comportamentos de Bancos Públicos e Privados. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, pp. 86-108, 2014.

MEGGINSON, W. Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century (2 out 2016). *Foundations and Trends in Finance*, Forthcoming. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2846784>>. Acesso em: 28 mar 2018.

MICCO, A.; PANIZZA, U. Bank Ownership and Lending Behavior. *IDB Working Paper*, n. 431, 2004. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1818720>>. Acesso em: 28 mar 2018.

MICCO, ALEJANDRO; PARRADO, ERIC; PIEDRABUENA, BERNARDITA; REBUCCI, ALESSANDRO. Housing Finance in Chile: Instruments, Actors, and Policies, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-312, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC, 2012.

MURNANE, R.; WALDMAN, M.; WILLETT, J.; BOS, M. S.; VEGAS, E. The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile. *NBER Working Paper Series*, n. 23550, 2017. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w23550>>. Acesso em: 24 abr 2018.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge, Harvard University Press, 2014.

NGUYEN, L.; SKULLY, M.; PERERA, S. Government ownership, economic development, regulation and bank stability – International

evidence. Working paper, Monash University, 2012.

PAES DE BARROS, R.; PORTELA, A. Rede de proteção ao trabalhador no Brasil: Avaliação ex-ante e proposta de redesenho. Estudo apresentado na série “Propostas de Reformas para destravar o Brasil”, 2018,

ROSS, L. M.; PELLETIERE, D. Chile’s new rental housing subsidy and its relevance to US housing choice voucher program reform. *Cityscape*, v. 16, n. 2, pp.179-92, 2014.

SAPIENZA, P. The effects of government ownership on bank lending. *Journal of Financial Economics*, v. 72, n. 2, pp. 357-384. 2004.

SHLEIFER, A., A Theory of Yardstick Competition. *RAND Journal of Economics*, v. 16, n. 3, pp. 319-327, 1985.

SHLEIFER, A. State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, v.12, n.4, pp. 133-150, 1998.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*. v.8, n.3, pp. 599-617, 1993.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 109, pp. 995-1025, 1994.

YEYATI, E.; MICCO, A.; PANIZZA, U. Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks. *IDB Working Paper*, n. 428, 2004. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1818717>>. Acesso em: 28 mar 2018.

Quadro 1: Resumo de principais sugestões de gestão privada para atividades da CEF

ATIVIDADE	SUGESTÃO DE ARRANJO COM PARTICIPAÇÃO PRIVADA	BENEFÍCIOS DO ARRANJO PRIVADO	RISCOS DO ARRANJO PRIVADO	CUIDADOS CONTRATUAIS OU REGULATÓRIOS
Crédito imobiliário	Combinação de voucher e financiamento; quanto menor a renda e menor o valor do imóvel, maior participação relativa de voucher, sendo a propriedade do imóvel é transferida para o beneficiário apenas após a quitação do financiamento. O agente financeiro é selecionado por meio de leilão reverso de acordo com o menor subsídio demandado para executar a política definida.	Maior eficiência operacional na intermediação. Subsídios para implementação do crédito são definidos de forma explícita.	Agentes privados podem cobrar taxas operacionais ou juros adicionais pelo serviço, em transações não diretamente observáveis pelo governo. Podem também restringir a parcela de financiamento no caso de tomadores de maior risco.	Banco Central: registra e monitora as taxas de juros cobradas e o repasse dos vouchers, de acordo com o ofertado no leilão. Ministérios da Fazenda e Planejamento: definem o montante dos subsídios a serem leiloados, de acordo com os objetivos e metas da política. Os subsídios devem ser aprovados, de forma explícita, em orçamento.
Gestora de fundos sociais (como FGTS)	Uma solução simples é permitir que os beneficiários apliquem recursos do FGTS em títulos públicos através do Tesouro Direto. Ainda outra possibilidade é implantar gestão descentralizada das aplicações (os beneficiários escolhem a instituição financeira para aplicar os seus próprios recursos).	Eliminação dos canais de influência política afetando as decisões de alocação do FGTS e outros fundos. Maior eficiência alocativa: os fundos são remunerados a taxas de mercado, ao seu custo de oportunidade.	No caso da opção totalmente descentralizada, os beneficiários podem ter menor capacidade de selecionar e monitorar o desempenho das instituições financeiras gerenciando suas aplicações.	Pode-se iniciar com a possibilidade de aplicação em Tesouro Direto e realizar estudos-piloto com gestão descentralizada, avaliando também o impacto de políticas de educação financeira. Além disso, será necessário aprovar nova legislação desvinculando os recursos do FGTS para fins específicos.
Gestora de programas sociais (como o Bolsa Família)	Gestão dos programas sociais delegada a uma ou mais instituições financeiras que podem realizar os repasses a uma determinada taxa (essas são selecionadas via leilão reverso, com base na menor taxa ofertada).	Maior eficiência operacional nos repasses. Além disso, no caso de múltiplos prestadores de serviço, o beneficiário pode escolher o seu agente de preferência.	Agentes privados podem cobrar taxas adicionais aos beneficiários ou reduzir a qualidade dos serviços (por exemplo, atrasos em repasses ou repasses incorretos).	O Ministério responsável pelo programa social, com apoio do Ministério do Planejamento, realiza o leilão e monitora indicadores operacionais dos repasses (definidos como metas contratuais).

Quadro 1: Resumo de principais sugestões de gestão privada para atividades da CEF

ATIVIDADE	SUGESTÃO DE ARRANJO COM PARTICIPAÇÃO PRIVADA	BENEFÍCIOS DO ARRANJO PRIVADO	RISCOS DO ARRANJO PRIVADO	CUIDADOS CONTRATUAIS OU REGULATÓRIOS
Banco múltiplo	As atividades bancárias da CEF são vendidas, em leilão, para novos adquirentes. As atividades das lotéricas também podem ficar sob a gestão de outras instituições, selecionadas por leilão.	Maior eficiência operacional na gestão. Menor canal de influência política nas atividades de crédito da CEF.	Caso a CEF seja adquirida por bancos de grande porte no Brasil, pode exacerbar o problema de concentração bancária.	Para mitigar o problema de concentração, Banco Central pode adotar medidas para reduzir custos de entrada. Pode-se também estabelecer contrato com o adquirente definindo multa caso o CADE reprove a aquisição. Banco do Brasil e outros agentes bancários podem garantir capilaridade regional de serviços.

ANEXO 1: EDUCAÇÃO JÁ!



**Uma proposta suprapartidária de
estratégia para a educação básica
brasileira e prioridades para 2019-2022**

Movimento Todos Pela Educação
VERSÃO PARA CDPP
Agosto/2018

Sobre o Todos Pela Educação

O Movimento Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e suprapartidária, fundada em 2006, que tem como missão impulsionar a qualidade e a equidade da educação básica no Brasil. A atuação do Movimento é focada em contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais e, nesse sentido, busca criar senso de urgência para a necessidade de mudanças, qualificar o debate sobre educação no Brasil, construir propostas técnicas e articular com o poder público, especialistas e demais atores do campo educacional com vistas a sua efetivação.

Especialistas envolvidos na construção deste documento:

COLABORADORES

Anna Helena Altenfelder
Binho Marques
José Henrique Paim
Mariza Abreu
Maurício Holanda
Priscila Cruz
Washington Bonfim

PAINEL DE LETURA CRÍTICA

Claudia Costin
Fernando Abrucio
Maria Alice Setúbal
Mozart Neves Ramos
Naercio Menezes Filho

COORDENAÇÃO E REDAÇÃO¹

Priscila Cruz
Olavo Nogueira Filho
Gabriel B. Corrêa
Thaiane Pereira

¹ RESPECTIVAMENTE: PRESIDENTE EXECUTIVA, DIRETOR DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, GERENTE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E COORDENADORA DE PROJETOS DO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

Outros especialistas que também contribuíram para a construção desse documento:

Alexsandro Santos
Ana Inoue
André Lázaro
Angela Dannemann
Anna Penido
Beatriz Abuchaim
Bernardete Gatti
Caio Callegari
Camila Pereira
Caroline Tavares
Carmen Neves
Cleuz Repulho

Cisele Ortiz
David Boyd
David Saad
Denis Mizne
Eduardo Deschamps
Eliziane Gorniak
Fernando Botelho
Francisco Cordão
Guiomar N. de Mello
Jair Ribeiro
João Marcelo Borges
Karina Fasson

Liliane Garcez
Maria Helena Guimarães
Mônica Pinto
Patrícia Mota Guedes
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Henriques
Ricardo Madeira
Ricardo Paes de Barros
Sílvia Carvalho
Sônia Penin
Tereza Perez
Vanessa Yumi
Wilson Risolia

Índice

1. Introdução

- 0.1. Introdução e objetivo do documento ————— p.3
- 0.2. O papel da Educação como direito fundamental
e como pilar de desenvolvimento do País ————— p.4
- 0.3. Janela de oportunidade para a educação
frente ao atual momento do País ————— p. 7

2. Contexto e diagnóstico da educação básica no Brasil

- 1.1. Brasil: um País grande, federativo e desigual ————— p.8
- 1.2. Cenário atual dos resultados educacionais ————— p.9
- 1.3. Diagnóstico: dois grandes desafios
da política educacional ————— p.12

3. Uma proposta de estratégia nacional para a educação básica

- 3.1. Visão de Futuro: 4 metas para a educação básica ——— p. 16
- 3.2. Princípios orientadores da estratégia ————— p. 17
- 3.3. Visão sistêmica e diretrizes de médio e longo prazo — p. 19
- 3.4. Prioridades 2019-2022 para o governo federal ————— p.55

4. Conclusão ————— p.60

Referências bibliográficas ————— p.61

1. Introdução

0.1 INTRODUÇÃO E OBJETIVO DO DOCUMENTO

O Brasil vive atualmente um período crucial de sua história, marcado por múltiplas crises e por uma forte descrença da população sobre a capacidade do poder público de conseguir reverter graves problemas políticos, econômicos e sociais que incidem, em maior ou menor grau, sobre a vida de todos os brasileiros. Frente aos inúmeros obstáculos que assolam o País, a urgência de algumas mudanças centrais tem ganhado destaque no debate público. Entre elas, a necessidade de **melhorar a qualidade da educação básica**. Afinal, ainda que a educação não resolva todos os desafios do Brasil, as pesquisas e a experiência mundial já mostram que sem ela não haverá retomada econômica duradoura e tampouco avanços significativos no quadro social atualmente instalado.

O desafio da educação básica brasileira é relativamente conhecido: após avanços importantes nas últimas décadas, nossas crianças e jovens, em grande medida, estão na escola. No entanto, da alfabetização ao ensino médio, **poucos aprendem em níveis adequados**.

Apesar do cenário crítico, o momento atual traz uma oportunidade: o período pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma **rediscussão das prioridades nacionais** e traz consigo a chance de se avançar uma agenda de reformas e medidas transformadoras. Isso se torna ainda mais importante com as eleições que se aproximam, uma vez que **o início de novos mandatos** usualmente traz oportunidades significativas para a implantação de mudanças estruturantes.

Diante desse contexto é que surge o *'Educação Já!'*, uma iniciativa suprapartidária liderada pelo Movimento Todos Pela Educação, em parceria com outras organizações e profissionais da educação, que visa contribuir para que os **próximos governantes implementem um conjunto de medidas que sejam capazes de promover um salto de qualidade na educação básica brasileira**.

Para avançar nesse sentido, apresenta-se neste documento uma **proposta de estratégia nacional** informada pelas evidências, pelos conhecimentos consolidados pela literatura científica nacional e internacional, pelas mais recentes pesquisas nacionais de opinião junto a professores e alunos e por experiências exitosas no Brasil e no mundo. Esta proposta, fundamentalmente construída a partir da colaboração de um grupo plural de especialistas e profissionais da educação²:

(i) aponta, à luz de um diagnóstico detalhado, um conjunto de **macro-diretrizes** organizadas em três grandes eixos que, de forma articulada, visam nortear a política educacional em todos os níveis de governo a médio e longo prazo (8 a 12 anos) para que consigamos elevar a qualidade da educação básica; e

(ii) sugere, com base nas macro-diretrizes apontadas, quais **políticas devem ser priorizadas já no começo da próxima gestão federal** para dar início à execução da estratégia.

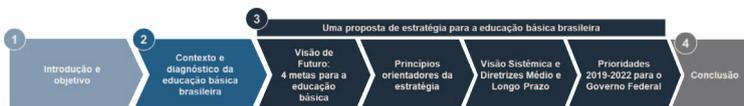
É importante destacar que o conteúdo da proposta detalhada neste documento possui uma abordagem técnica, não tendo como objetivo adequar-se à linguagem de discursos políticos ou de campanha eleitoral. Para além da qualificação do debate, a finalidade é, principalmente, fornecer subsídios para aqueles que, já a partir da etapa de transição de governo, poderão lançar as bases de mudanças tão urgentes para a educação básica brasileira e, acima de tudo, para o País.

Para tanto, o documento está estruturado em três grandes capítulos, além de uma conclusão ao final. A figura abaixo ilustra essa estrutura e, em seguida, apresenta-se resumidamente o conteúdo abordado em

2

cada uma das partes:

Estrutura geral do documento Educação Já



Temos a convicção de que se a estratégia aqui proposta ganhar centralidade na pauta política e as ações recomendadas forem adequadamente implementadas, a educação brasileira não tardará a atingir patamar muito mais alto de qualidade para todos os nossos alunos.

0.2. O PAPEL DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E COMO PILAR DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

Para o Brasil de fato avançar rumo a um País melhor para todos os seus cidadãos, é condição necessária garantir o crescimento econômico sustentável e a contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais que o afligem. E conforme as pesquisas indicam e diversos exemplos comprovam, não será possível fazer isso sem educação básica de qualidade para todos.

Antes de tudo, a educação é um **direito fundamental** de todos, assegurado na Constituição Federal, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”³. Muito mais do que mera instrução, é a educação que, em última instância, garante aos indivíduos sua plena liberdade, permitindo que cada cidadão atinja sua total potencialidade para alcançar seus objetivos de vida, sejam eles quais forem. Além disso, pesquisas

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CAPÍTULO III, ARTIGO 205.

comprovam que a educação aumenta a produtividade dos indivíduos⁴, permitindo um maior leque de opções no mercado de trabalho e melhores condições ao longo de toda a vida.

É preciso compreender também que os ganhos de uma boa educação não são apenas individuais ou um fim em si mesmo. **A educação é aspecto fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade – seja do ponto de vista econômico quanto social.** E por mais que a compreensão e a mensuração de seus efeitos no progresso de uma nação ainda sejam limitadas, já há consensos importantes.

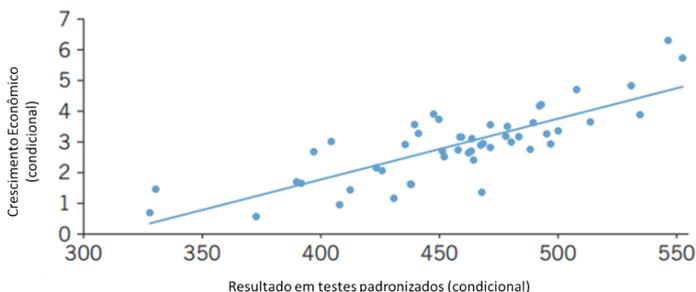
Um deles refere-se ao **impacto da educação no crescimento econômico, condição necessária, ainda que insuficiente, para avançarmos no sentido da redução da pobreza e do desemprego e da criação de melhores expectativas para a vida social em suas mais diversas facetas. Há décadas, pesquisadores vêm tentando quantificar esse impacto - e os resultados empíricos mais recentes são consideráveis**⁵. Um dos trabalhos mais relevantes na área⁶ mostra que grande parte da diferença entre as taxas de crescimento de longo prazo dos países pode ser explicada por diferenças na qualidade da educação oferecida à sua população. Esse resultado é ilustrado no gráfico a seguir, que apresenta, para 50 países, o quanto o crescimento do PIB *per capita* de 1960 a 2000 esteve relacionado com a qualidade da educação.

4 UM BOM RESUMO DESTA LITERATURA PODE SER ENCONTRADO NO LIVRO "A IGNORÂNCIA CUSTA UM MUNDO: O VALOR DA EDUCAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL", DE CUSTAVO IOSCHPE (2004).

5 OS TRABALHOS DE MAIOR RELEVÂNCIA DESTE DEBATE SÃO OS DO ECONOMISTA ERIC HANUSHEK, DA UNIVERSIDADE DE STANFORD. SUA PESQUISA É DEBATIDA PELOS MAIS INFLUENTES ESTUDIOSOS SOBRE OS DETERMINANTES DO DESENVOLVIMENTO DE PAÍSES, SENDO RECONHECIDOS POR ECONOMISTAS COMO DARON ACEMOGLU (INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE MASSACHUSETTS - MIT) E DANI RODRIK (UNIVERSIDADE DE HARVARD).

6 "THE KNOWLEDGE CAPITAL OF NATIONS: EDUCATION AND THE ECONOMICS OF GROWTH", ERIC HANUSHEK E LUDGER WOESSMANN, 2015.

DESEMPENHO ESCOLAR E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO DO PIB PER CAPITA (1960-2000)



Nota: Cada ponto do gráfico representa um país. O modelo de regressão por trás da imagem inclui, como variáveis de controle, o PIB *per capita* dos países e os anos de escolaridade em 1960.

Fonte: HANUSHEK E WOESSMANN (2015)

O cálculo estatístico por trás da análise do gráfico aponta que um aumento de 100 pontos no resultado médio de um país na avaliação internacional de desempenho escolar do PISA⁷, promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), está associado a dois pontos percentuais a mais na taxa de crescimento anual média do PIB *per capita* deste país. As conclusões são categóricas: não há prosperidade duradoura de uma nação sem a oferta de uma educação de qualidade.

Para melhor ilustrar esse resultado, vale citar que essa diferença de 100 pontos no PISA é aproximadamente a diferença entre o resultado dos alunos brasileiros e o resultado médio dos países membros da OCDE, e que um avanço nessa direção levaria o Brasil a se colocar em torno da 30ª posição entre os sistemas educacionais do mundo avaliados pelo teste (atualmente figura entre a 59ª e 65ª posição, a depender da área de conhecimento).

7 EQUIVALENTE A 1 DESVIO-PADRÃO NOS RESULTADOS DO PISA (PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT).

Importante ressaltar também o significado de um aumento médio de dois pontos percentuais na taxa anual de crescimento econômico: um país que crescer sua renda *per capita* com uma taxa média de 4% ao ano por 25 anos terminará esse período com um PIB *per capita* aproximadamente 60% maior do que um país que tenha, no mesmo período, uma taxa média de crescimento dois pontos percentuais menor, ou seja, de 2% ao ano. É uma diferença enorme em um período relativamente curto, e é ainda mais significativa para o Brasil, que oscila entre a 70^a e a 80^a posição de PIB *per capita* no mundo. Isso, é claro, levando em consideração as estimativas sobre a relação entre a qualidade educacional e o crescimento econômico dos países observada durante a segunda metade do século passado. **Nos dias de hoje, em que o conhecimento se apresenta cada vez mais como variável central para o aumento da produtividade e da competitividade, a relevância da educação para o desenvolvimento dos países passa a ser ainda maior.** Afinal, em tempos de avanços impressionantes das novas tecnologias, da inteligência artificial e dos processos de automação nos mais diversos setores, especialistas já antecipam que a capacidade dos países em responder a essas demandas por meio de seus sistemas de educação será determinante para o desenvolvimento das nações⁸.

Além da relação direta entre educação e crescimento, **há também uma vasta literatura científica que explora os efeitos de uma melhor educação em diversas outras dimensões da vida e na construção de sociedades inclusivas e socialmente justas⁹.** Por exemplo, há evidências bem estabelecidas entre indicadores educacionais e a saúde dos indivíduos, a redução da mortalidade infantil, a redução

8 POR EXEMPLO: "AI AS THE NEXT GPT: A POLITICAL-ECONOMY PERSPECTIVE", MANUEL TRAJTENBERG. 2018. E <[HTTPS://EXAME.ABRIL.COM.BR/TECNOLOGIA/O-BRASIL-ESTA-PRONTO-PARA-A-INDUSTRIA-4-0/](https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/)>.

9 ESSE TEMA VEM SENDO TRATADO HÁ DÉCADAS POR PESQUISADORES DE DIVERSAS ÁREAS, INCLUINDO GANHADORES DE PRÊMIOS NOBEL COMO GARY BECKER E JAMES HECKMAN.

de crimes, o aumento de engajamento cívico e as melhorias em outras medidas de bem-estar da população como felicidade e autoestima.

Ademais, diante de um cenário global em que o enfrentamento da disseminação do ódio, do desrespeito à diversidade e da descrença nos valores democráticos se apresenta como um enorme desafio a grande parte dos países (entre eles o Brasil), a educação terá papel cada vez mais imprescindível na promoção da cidadania, da justiça, do respeito mútuo, da construção de uma sociedade mais colaborativa e pacífica e no fortalecimento da própria democracia.

Em sentido similar, pesquisas já apontam com alto grau de segurança que a educação deve ser considerada **variável central para redução das desigualdades**¹⁰, aspecto que ainda é característica marcante do cenário social brasileiro e fortemente explicado pelas diferenças de renda, de gênero, de cor, de território (rural/urbano) e de região. Posto de outra forma, **um dos principais ativos do País, que é a diversidade do seu povo, tem se transformado em desigualdades inaceitáveis na sociedade brasileira** (cenário que será ilustrado com dados mais adiante). Nesse sentido, se a educação pode contribuir para emancipar as pessoas de obstáculos que não escolheram, mas que se impõem a elas pelas condições de origem e nascimento, é nela que está a chave para possibilitar individualmente um futuro diferente a cada brasileiro e para o Brasil como um todo.

0.3. JANELA DE OPORTUNIDADE PARA A EDUCAÇÃO FRENTE AO ATUAL MOMENTO DO PAÍS

Além da necessidade de se entender a educação como pilar fundamental para o desenvolvimento do País, é essencial compreender o atual momento como uma janela de oportunidade que se abre para o

¹⁰ "EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE". NAÉRCIO MENEZES FILHO. 2001.

Brasil estabelecer uma estratégia de mudanças estruturantes nas políticas educacionais. Nesse sentido, destacam-se três elementos:

Primeiramente, o período crítico pelo qual o Brasil passa abre espaço para uma **rediscussão das prioridades nacionais** e traz consigo a oportunidade de se avançar em uma agenda de reformas e medidas transformadoras, na qual as políticas educacionais precisam estar inseridas. Isso torna-se ainda mais importante com as eleições que se aproximam, uma vez que o início de novos mandatos usualmente traz oportunidades significativas para a adoção de ações estruturantes.

Em segundo lugar, o próprio **estágio de desenvolvimento da política educacional brasileira gera uma possibilidade ímpar para avanços**. Por exemplo, a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹¹, ocorrida em 2017 para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, exigirá que todas as redes de educação do País, públicas e particulares, adaptem seus currículos, propostas pedagógicas, materiais, avaliações e programas de formação de professores. Como observado em outros países¹², esse processo, se bem implementado, pode desencadear mudanças positivas significativas. Por fim, **o momento demográfico pelo qual o Brasil passa também apresenta uma oportunidade relevante**. Estamos no fim do chamado “bônus demográfico”, situação em que o contingente populacional em idade ativa é elevado quando comparado ao contingente de inativos, favorecendo o desenvolvimento econômico. Por mais que não tenhamos aproveitado esse fenômeno em sua totalidade¹³, os próximos cinco a

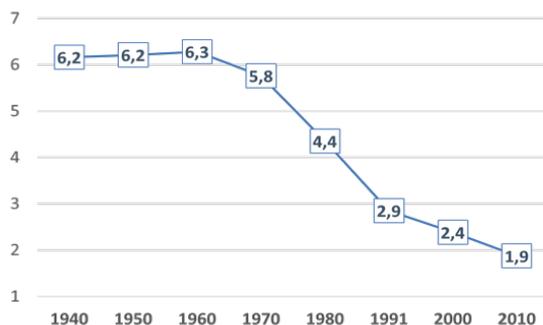
11 DOCUMENTO QUE DEFINE O CONJUNTO DE APRENDIZAGENS ESSENCIAIS QUE TODOS OS ALUNOS DEVEM DESENVOLVER AO LONGO DAS ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA. EM DEZEMBRO DE 2017, O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO HOMOLOGOU A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) PARA AS ETAPAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL (1º AO 9º ANO).

12 A EXPERIÊNCIA DO CHILE E DA AUSTRÁLIA PODEM SER CITADAS COMO EXEMPLOS.

13 METAS DE DESENVOLVIMENTO NUMA ERA DE MUDANÇA DEMOGRÁFICA: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL 2015/2016. BANCO MUNDIAL E FMI. 2017.

dez anos serão os últimos em que tal cenário se configurará. Aumentar o nível educacional da população ativa brasileira é condição essencial para aproveitarmos o final deste ciclo e para que estejamos preparados para um cenário no qual haverá mais pessoas inativas do que ativas economicamente. Além disso, o fato de que ao longo dos anos cada vez menos crianças ingressarão nas escolas, devido às menores taxas de natalidade (tendência já observada ao longo das últimas décadas, conforme indicado pelo gráfico abaixo) deflagra um ambiente propício para a viabilização de mudanças importantes no conjunto das políticas educacionais, como, por exemplo, o aumento da jornada escolar diária sem a necessidade de grandes planos de construção de novos prédios e a possibilidade de ampliação do investimento por estudante frente a um cenário econômico adverso.

TAXA DE FECUNDIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Diante desse contexto, um esforço efetivo que seja capaz de superar os desafios históricos da educação básica brasileira ganha ainda maior relevância. **A janela de oportunidade é única. A hora é agora.**

2. Contexto da educação básica no Brasil

2.1. BRASIL: UM PAÍS GRANDE, FEDERATIVO E DESIGUAL

Para que seja possível compreender os principais obstáculos presentes no contexto da educação no Brasil, um primeiro passo fundamental está no reconhecimento de que algumas **características do País aumentam a complexidade da gestão das políticas educacionais.**

A primeira delas é o **gigantismo territorial e populacional brasileiro.** São 5.570 Municípios, distribuídos por 26 Estados e o Distrito Federal, que ocupam um território de dimensões continentais: são mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão, representando o quinto maior país do mundo em dimensões territoriais. O Brasil tem uma população de mais de 200 milhões de pessoas (também a quinta maior do mundo), espalhada de forma desigual pelo território do País.

Além desses desafios, a complexidade torna-se ainda maior ao considerarmos **o desenho federativo brasileiro**. Todos os entes federativos (os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.570 Municípios) são entes autônomos, com atribuições múltiplas definidas na Constituição Federal de 1988. A descentralização em termos de autonomia e responsabilidade adiciona aos governos obstáculos significativos para a oferta de serviços públicos de qualidade, principalmente para aqueles com maiores dificuldades fiscais e de capacidade técnica na gestão pública. Há também uma miríade de regras estabelecidas, em que diversos setores da política pública não têm definições claras sobre as obrigações e o papel de cada ente. No caso da educação, inclusive, o cenário de indefinição e falta de clareza de normas frente à arquitetura federativa é aspecto central para compreensão do desafio de se melhorar os resultados, em especial quando se constata que a Constituição Federal posiciona a educação como um esforço de natureza nacional, com sistemas de ensino organizados em regime de colaboração¹⁴.

Por fim, e em posição de destaque no que se refere a desafios para a política educacional, estão **as profundas e persistentes desigualdades que assolam o País**, que, conforme já destacado, se manifestam das mais diversas formas pelo território nacional. Quando abordamos a questão da renda, por exemplo, por mais que possam ser constatados alguns avanços nas últimas décadas, percebe-se que a desigualdade brasileira é ainda uma das maiores do mundo. Quando se observa o Índice de Gini (um dos instrumentos que mede o grau de concentração de renda) e comparamos 90 países com dados disponíveis a partir de 2013, o Brasil tem a 89ª pior distribuição de renda – ficando na frente apenas da Zâmbia e atrás de países como Honduras, Bolívia e Para-

14 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CAPÍTULO III, ARTIGO 209.

guai¹⁵. Ainda sobre a má distribuição de renda, outra forma de ver o cenário é observando que mais de 40% da renda domiciliar do Brasil está nas mãos dos 10% mais ricos da população, ao passo que os 50% mais pobres detêm somente 18%¹⁶.

Assim, considerar o gigantismo territorial do Brasil, seu panorama federativo e suas desigualdades históricas em inúmeras dimensões é indispensável para se compreender os desafios da política educacional. Afinal, a despeito de avanços relevantes, o País até agora não foi capaz de desenvolver uma estratégia educacional nacional à altura dessa realidade.

2.2. CENÁRIO ATUAL DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS

O ponto de partida para o detalhamento do cenário atual dos resultados da educação básica brasileira está na descrição de sua magnitude e abrangência, especialmente no que se refere ao número de alunos, de professores e de escolas existentes no País. As informações abaixo resumem esse cenário:¹⁷

- Em 2017, **48,6 milhões de alunos matricularam-se na educação básica**, sendo 81,7% (39,7 milhões) na rede pública de ensino.
- O Brasil conta com **2,2 milhões de docentes**¹⁸, o que faz

15 DISPONÍVEL EM: <HTTPS://DATA.WORLDBANK.ORG/INDICATOR/SI.POV.GINI/?END=2015&START=1979&VIEW=CHART&YEAR_HIGH_DESC=TRUE>.

16 IBGE/PNAD/SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS 2016.

17 OS DADOS DOS TRÊS PONTOS DESTACADOS TÊM COMO FONTE O CENSO ESCOLAR 2017 – INEP/MEC.

18 OS DADOS DO CENSO ESCOLAR INDICAM O NÚMERO DE "FUNÇÕES DOCENTES" NO PAÍS, SEGUNDO O MEC. "A DEFINIÇÃO DE FUNÇÃO DOCENTE ADMITE QUE UM MESMO PROFESSOR POSSA SER CONTADO MAIS DE UMA VEZ NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES COMO REGENTE DE CLASSE, NA MEDIDA EM QUE A PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA FOCALIZE CORTES OU ESTRATOS ESPECÍFICOS, TAIS COMO TURMAS, ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA ESCOLA (FEDERAL, ESTADUAL, MUNICIPAL OU PRIVADA), UNIDADE DA FEDERAÇÃO, ETC." DISPONÍVEL EM: <HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/DMDOCUMENTS/ESTUDOPROFESSOR.PDF>.

da profissão ‘professor’ uma das que conta com maior número de profissionais no País.

- O Brasil possui **184,1 mil estabelecimentos escolares**, sendo 144,1 mil (78,3%) pertencentes à rede pública.

Tal magnitude faz do **setor educacional brasileiro um dos maiores do mundo**, o que, por si só, já evidencia parte importante do desafio de se promover a qualidade da educação em escala.

A partir desse reconhecimento, o passo seguinte está na análise de indicadores relacionados ao que neste documento classificamos como “objetivos-fim” das políticas públicas do setor, que, como veremos mais adiante, são elementos centrais da “visão de futuro” que apresentaremos. São eles:

Objetivos-fim da Política Educacional:

- Garantir o acesso de todas as crianças e jovens à escola.
- Garantir a permanência na escola com trajetória entre as séries e conclusão em idade apropriada.
- Garantir a aprendizagem de todos os alunos na idade certa.

De maneira resumida, os dados abaixo evidenciam o cenário dos indicadores em cada uma dessas facetas:

- Muitos dos que estão na escola não se encontram na série esperada para sua idade e acabam não concluindo a educação básica na idade certa. Por exemplo, menos de 60% dos jovens brasileiros de 19 anos já concluíram o ensino

médio.

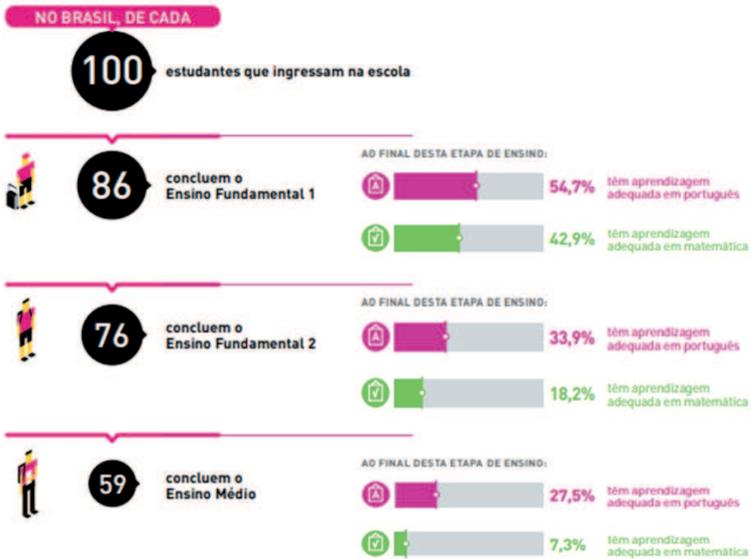
- Por toda a trajetória escolar, o país vive com baixíssimos índices de aprendizagem, sendo esse o principal desafio da educação brasileira:
- Menos da metade dos alunos das escolas públicas finalizam o 3º ano do ensino fundamental plenamente alfabetizados.
- Apenas 51% dos alunos que completam o 5º ano na rede pública apresentam nível de aprendizado adequado em Língua Portuguesa - e só 39% em Matemática.
- No 9º ano, esse indicador é ainda pior: 29% completam esta etapa com nível de aprendizado adequado em Língua Portuguesa e 13% em Matemática.
- A situação é ainda mais grave no ensino médio: as proporções são de 21% e 4% em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente. Ou seja, a cada 100 alunos que concluem o ensino médio na rede pública de ensino, apenas 4 possuem nível de aprendizado adequado em Matemática.
- Tamanhos problemas na aprendizagem também ficam nítidos em comparações internacionais. Segundo a avaliação do PISA/OCDE, dentre 73 países avaliados o Brasil está na 68ª posição em matemática, 68ª posição em ciências e 62ª posição em leitura. Ademais, é fundamental destacar que, para além de o país se encontrar entre as últimas posições, não apresentamos progresso nas últimas 3 edições da avaliação (2009, 2012, 2015).

- Ainda sobre o PISA, observa-se que em 2015 o resultado dos 10% dos alunos brasileiros com melhor nível socioeconômico é inferior ao desempenho médio dos alunos da OCDE, além de ser inferior ao resultado dos 10% dos alunos de pior nível socioeconômico de países como Canadá e Vietnã¹⁹.

A figura a seguir sintetiza o que ocorre na trajetória escolar dos alunos brasileiros desde os anos iniciais do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio, evidenciando como os resultados vão piorando ao longo dos anos em termos de conclusão e aprendizagem adequada.

19 "COMPETENCIAS EN IBEROAMÉRICA: ANÁLISIS DE PISA 2015" OCDE, 2018.

EVOLUÇÃO DOS ALUNOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA - QUADRO SÍNTESE²⁰



FONTE: IBGE/PNAD, INEP/MEC, ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO 2018 (AINDA NÃO DIVULGADO).

Com base nos dados torna-se irrefutável a constatação de que o cenário da educação básica brasileira é bastante grave. Os “objetivos-fim” das políticas educacionais ainda estão longe de serem atingidos e, além dos resultados médios serem muito insatisfatórios, há relevante desigualdade nas oportunidades oferecidas. Ou seja: a despeito de avanços que precisam ser reconhecidos, as políticas educacionais brasileiras não têm tido força suficiente para garantir melhorias significativas na qualidade da educação básica em todo o território nacional, em particular no que diz respeito aos indicadores de aprendizagem que apresentam

20 PARA CALCULAR A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS, CONSIDERAMOS OS JOVENS COM 12 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015. PARA A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS, JOVENS COM 16 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015. PARA A TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO, JOVENS COM 19 ANOS COMPLETOS EM 31 DE MARÇO DE 2015.

tendências de desaceleração/estagnação (ensino fundamental anos finais) e retrocesso (ensino médio). Avanços significativos usualmente são conquistados por poucas escolas ou, ainda, por regiões que atuam em regime de colaboração, que, quando não são resultado de práticas de seleção dos melhores alunos²¹, podem ser consideradas, de modo geral, “ilhas de excelência”²².

A boa notícia é que ao longo das últimas décadas surgiram algumas redes municipais de ensino de pequeno e médio porte que demonstram ser possível ter qualidade e equidade com algum grau de escala (como o caso já bastante conhecido de Sobral, no Ceará²³) e alguns Estados que, frente a cenários de baixo nível socioeconômico, têm apresentado índices de aprendizagem próximos, ou até superiores, ao de territórios mais ricos (destacam-se aqui Ceará²⁴, Pernambuco²⁵ e Acre²⁶). Tais experiências, somadas aos bons exemplos de políticas específicas adotadas por redes municipais (algumas delas em decorrência de arranjos de desenvolvimento educacional²⁷) e por redes estaduais que ocupam as

21 “SELEÇÃO VELADA EM ESCOLAS PÚBLICAS: PRÁTICAS, PROCESSOS E PRINCÍPIOS GERADORES”. ANTÔNIO AUGUSTO GOMES BATISTA; VANDA MENDES RIBEIRO; MAURÍCIO ÉRNICA. 2015

22 “EFEITO DE ESCOLAS E MUNICÍPIOS NA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL”, JOSÉ FRANCISCO SOARES E MARIA TERESA GONZAGA ALVES. 2013.

23 “O SUCESSO DE SOBRAL”. JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA. 2013.

24 RESULTADO DE UMA POLÍTICA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS INÉDITA NO PAÍS, O ESTADO DO CEARÁ, EM 10 ANOS, ELEVOU SEU IDEB NOS ANOS INICIAIS DA 18ª POSIÇÃO EM 2005 PARA A 5ª EM 2015. O ESTADO TEM O 23º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

25 RESULTADO DA INTRODUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL, A REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO ELEVOU EM 10 ANOS SEU IDEB NO ENSINO MÉDIO DA 18ª POSIÇÃO EM 2005 PARA A 1ª EM 2015. O ESTADO TEM O 19º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

26 RESULTADO DE UMA AMPLA REFORMA EDUCACIONAL NO INÍCIO DOS ANOS 2000, O ESTADO, QUE OCUPAVA AS ÚLTIMAS POSIÇÕES NAS TRÊS ETAPAS AVALIADAS, ESTÁ HOJE ENTRE OS 10 MELHORES EM TODOS OS NÍVEIS. O ESTADO TEM O 18º PIB PER CAPITA DO PAÍS.

27 DESTACA-SE AQUI A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO DA CHAPADA DIAMANTINA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL QUE, FRUTO DE UM TRABALHO DE ARTICULAÇÃO REGIONAL, EM 10 ANOS O IDEB AUMENTOU CONSIDERAVELMENTE. O ESTADO DA BAHIA TEM O 21º PIB PER CAPITA DO PAÍS. VER MAIS EM “COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL”. FERNANDO LUIZ ABRUCIO. 2017.

primeiras posições no Ideb, não só devem servir como inspiração, mas também como importantes referências para que possamos compreender as causas do que está por trás do **principal desafio educacional brasileiro: alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala**. E é isso que veremos a seguir.

2.3. DIAGNÓSTICO: O DESAFIO TÉCNICO E O DESAFIO POLÍTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Se os dados e as informações disponíveis deflagram que o principal desafio da educação básica brasileira é hoje “alcançar melhores resultados de aprendizagem em escala”, a pergunta-chave passa a ser: *por que não conseguimos fazer em escala?* Afinal, este é o ponto crucial: delinear um diagnóstico que muito além da sistematização dos dados (que não se configura como “diagnóstico”), busque compreender as causas que os explicam.

Nesse sentido, e com a ressalva de que não objetivamos aqui prover uma resposta exaustiva a esta complexa questão, **entendemos que o dilema da escala na educação básica pode ser essencialmente explicado a partir do entendimento de desafios de duas naturezas: uma de ordem técnica e outra de ordem política.**

O DESAFIO TÉCNICO

Política educacional é política pública. E como toda política pública, seu sucesso, seja do ponto de vista de sua eficiência, eficácia ou efetividade, está altamente relacionada (ainda que não exclusivamente) à qualidade técnica do seu desenho e de sua implementação. Na educação brasileira, assim como na grande maioria das políticas públicas de outros setores, são inúmeros os obstáculos. Não obstante, entendemos que três aspectos principais são capazes de caracterizar o que está no cerne do desafio técnico na educação básica:

1. Políticas educacionais essenciais para aprendizagem já consolidadas pela literatura não estão presentes **em muitas das redes de ensino.**

O primeiro aspecto técnico que explica a incapacidade de promovermos uma educação de qualidade em escala é o fato de que políticas essenciais para a aprendizagem dos alunos que contêm amplo respaldo da literatura baseada em evidências e no conhecimento teórico acumulado na área não fazem parte da política educacional de um número significativo das redes de ensino do País. Esses elementos, que em grande medida contemplam aspectos pedagógicos da política educacional e que serão abordados de maneira detalhada mais à frente, envolvem, principalmente:

- políticas que promovam a definição clara de objetivos de aprendizagem por meio de currículos e a sua materialização por meio de propostas pedagógicas que engajem os estudantes para o aprendizado;
- políticas docentes efetivas que assegurem professores bem preparados, motivados e com condições de trabalho adequadas;
- políticas de disponibilização de recursos pedagógicos de qualidade que apoiem o trabalho docente;
- políticas de seleção e formação da gestão escolar com foco no acompanhamento da aprendizagem dos alunos; e
- políticas de infraestrutura escolar que, para além de viabilizarem condições básicas de funcionamento, promovam um ambiente inclusivo, agradável, acolhedor e com identidade

específica às diferentes etapas.

Conforme a literatura educacional e as experiências de sucesso apontam, para de fato impactar a aprendizagem, **o esforço da política educacional precisa se concentrar naquilo que ocorre dentro da sala de aula.** Ou seja: o foco deve estar na prática pedagógica dos professores e no fortalecimento da relação professor-aluno. Assim, a importância das ações elencadas acima se dá na medida em que podem criar condições para que se avance nesse sentido.

Ainda, há alguns fatores fora do âmbito da política educacional que possuem alta relação de impacto nos resultados educacionais e que, de modo geral, não estão devidamente atendidos pela política pública. Destacam-se:

- a participação das famílias na educação dos seus filhos;
- o atendimento intersetorial das crianças na primeira infância (para além daquela promovida pela educação infantil); e
- a provisão de ações de atenção especial a situações de risco na infância, adolescência e juventude, como gravidez precoce e violência.

2. Frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional em todos os níveis da federação.

O segundo aspecto que compõe o desafio técnico brasileiro refere-se à **frágil estrutura de gestão e implementação da política educacional como um todo**, fator este que compromete diretamente a qualidade dos esforços de provisão em escala das políticas essenciais

para a aprendizagem dos alunos acima descritas. Esta fragilidade passa, em primeiro lugar, pelo fato de a organização federativa da educação **carecer de clareza na repartição de responsabilidades e colaboração entre União, Estados e Municípios**, tornando a governança das políticas educacionais um desafio ainda maior do que já lhe é atribuído a partir da complexidade do País.

Além disso, 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, por consequência, adotam, de maneira geral, práticas de gestão estritamente burocráticas e que pouco envolvem e engajam os diferentes atores que em última instância são os responsáveis pela implementação das políticas (gestores escolares e professores). Com relação a este fenômeno, a literatura tem sido clara: o sucesso de uma política pública está altamente relacionado (i) ao grau de institucionalidade e capacidade técnica instalada na máquina pública e (ii) ao grau de efetividade em assegurar aderência e compromisso dos seus implementadores²⁸. Avançar nesse sentido, portanto, é tarefa imprescindível para promovermos mudanças estruturantes na educação.

3. Falta de uma estratégia nacional sistêmica que dê coerência para as políticas educacionais adotadas.

Tentativas bem-sucedidas de promoção de **mudanças estruturantes e em escala deflagram que tais movimentos dificilmente são efetivados se não forem desencadeados de maneira sistêmica e**

28 "STREET-LEVEL BUREAUCRACY: DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES"; DAVID LIPSKY, 1980; "BUILDING STATE CAPABILITY: EVIDENCE, ANALYSIS, ACTION"; MATT ANDREWS, LANT PRITCHETT AND MICHAEL WOOLCOCK, 2017.

com alto grau de coerência entre as diferentes políticas. Ainda que isso não signifique encarar todos os desafios simultaneamente, com a mesma ênfase de energia, recursos e foco, a melhoria pontual e isolada de algumas políticas públicas não será capaz de reverter a crítica situação que o Brasil vivencia atualmente.

Em outras palavras, se o objetivo é a promoção de um salto de qualidade, não basta o País resolver uma ou duas questões de maneira exemplar. Sistemas de alta complexidade, tal como o da educação, exigem uma coordenação capaz de estabelecer articulação e coesão entre as diferentes mudanças que precisam ser promovidas. É exatamente o que mostra a literatura sobre reformas educacionais de sucesso no mundo: **não há bala de prata – é o efeito da interação entre diferentes medidas que consegue produzir impacto substancial**²⁹.

O Brasil definiu na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 que sua **educação é nacional, mas jamais formulou ou implantou, de fato, uma política nacional de educação.** Num país federado, uma política nacional não é aquela definida única e exclusivamente pela União. O nome disso é política do governo federal – e é isso é o que temos: políticas federais, estaduais e municipais. Num país como o nosso, uma política nacional deveria ser uma política federativa, isto é, resultado do acordo entre todos os entes.

Nesse sentido, como abordado no item anterior e como veremos mais à frente, sem a definição de uma estratégia nacional e sem a instituição de uma instância de pactuação abrangente e efetiva dos três entes como medida inicial, continuaremos a observar processos *top-down* (do Ministério para baixo), com pactuações fragmentadas e frágeis, ou um conjunto de políticas paralelas e desconectadas. Ambos os caminhos perdem (ou tendem a perder) exatamente aquilo que pre-

29 "LARGE SCALE REFORM COMES OF AGE", MICHAEL FULLAN, 2009.

cisamos fazer avançar: um esforço de natureza sistêmica e federativa.

O DESAFIO POLÍTICO

Mapeados os principais pontos que dão conta de explicar os desafios técnicos por trás da situação atual da educação brasileira, passamos agora para o que aqui consideraremos o desafio política da educação: **o baixo incentivo dos governantes para atuarem politicamente pela educação e efetivamente buscarem melhorias na aprendizagem dos alunos.**

Por atuar politicamente pela educação e pela aprendizagem, refere-se aqui a questões como:

- a blindagem da pasta de clientelismos, seja em nível federal, estadual ou municipal;
- a estruturação de equipes de alta qualidade técnica;
- a decisão de dar continuidade a políticas de sucesso iniciadas por gestões anteriores;
- o compromisso com a implantação de ações respaldadas pelas evidências e pelo conhecimento acumulado;
- a força política para enfrentar eventuais resistências a processos de mudança.

Ainda que existam exemplos recentes que sugerem associação entre boas gestões educacionais e benefícios eleitorais subsequentes, de modo geral **o custo político de não se dedicar à educação permanece sendo visto pelos governantes como baixo (já que dificilmen-**

te se perde votos se o governante deixar de promover grandes melhorias) e o benefício de promover mudanças estruturantes (que por sua vez possuem riscos altos) não é percebido como garantidor de frutos eleitorais. Isso, naturalmente, acaba tornando o ato de priorizar a educação raro e dependente da visão particular de cada político. Se essa questão não for devidamente equalizada, dificilmente veremos as recomendações que mais adiante serão propostas sendo de fato implementadas em todo território nacional.

Nesse sentido, para além da incidência que pode ser exercida pelo controle social (por exemplo: terceiro setor, imprensa e conselhos locais) e pela atuação dos órgãos de controle interno (ex: corregedorias) e externo (ex: tribunais de contas e Ministério Público), há espaço para a política pública também responder a esse desafio. Algumas experiências recentes em solo brasileiro (como a criação do Ideb e a experiência do Ceará com a distribuição do ICMS atrelada a resultados educacionais) começam a sugerir que introdução de políticas de incentivos e induções em **nível de governo** podem ser a chave para efetivamente enfrentarmos o desafio político (e conseqüentemente, o desafio técnico) da educação básica brasileira.

3. Uma proposta de estratégia nacional para a educação básica

Diante do cenário descrito no capítulo anterior, a pergunta central passa a ser: à luz do diagnóstico elencado, como romper com a preocupante tendência dos resultados educacionais e promover um salto de qualidade na educação básica brasileira? A proposta aqui elaborada visa responder a essa questão, apresentando uma estratégia informada pelas evidências, conhecimentos teóricos, pesquisas nacionais de opinião com professores e alunos e experiências nacionais e internacionais exitosas.

Como ponto de partida, estabelece-se uma “visão de futuro”, especificando claramente o que se pretende alcançar e elencam-se princípios orientadores da estratégia. A partir de então, aponta-se o que de mais primordial precisa ser abordado pelas políticas educacionais no País para se atingir os objetivos propostos.

Antes de detalhar a estratégia, no entanto, é importante registrar que **sua proposição surge no sentido de fazer avançar o Plano Nacional de Educação (PNE)³⁰, que representa a síntese dos grandes objetivos a serem perseguidos pelo País na área da educação.** Em outras palavras, surge do entendimento de que o País ainda não foi capaz de dar o passo seguinte para que as metas de resultado do Plano sejam efetivamente alcançadas. Desse modo, reforça-se neste documento a crença de que qualquer iniciativa que vise melhorar o quadro educacional brasileiro deve, necessariamente, ter como uma de suas referências o PNE.

3.1. VISÃO DE FUTURO: QUATRO METAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

A visão norteadora da estratégia a ser apresentada está ancorada no que já denominamos nesse documento de “objetivos-fim” da educação básica:

- (i) o acesso de todas as crianças e jovens à escola;
- (ii) a permanência na escola com trajetória entre as séries e conclusão em idade apropriada; e
- (iii) a aprendizagem adequada na idade certa.

Para dar maior concretude a esses objetivos, toma-se como parâmetro as **metas do Movimento Todos Pela Educação** diretamente relacionadas a eles, que foram construídas por especialistas técnicos

30 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FOI PROMULGADO EM 2014 E TEM VIGÊNCIA ATÉ 2024. ELE ELENCA UM CONJUNTO DE 20 METAS (TANTO DE RESULTADOS “FIM” QUANTO DE “MEIOS” PARA OS ATINGIR) E MAIS DE 250 ESTRATÉGIAS ASSOCIADAS A CADA UMA DELAS.

e pactuadas por diversos atores da sociedade civil em 2006³¹, além de terem sido incorporadas pelo PNE em 2014³². Essas metas são:

A O N D E Q U E R E M O S C H E G A R ?
AS METAS DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO³³

Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola. Até o ano de 2022, 98% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola ou ter concluído o Ensino Médio.

Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos. Até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até os 8 anos ou até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.

Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado a sua série. Até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano.

Meta 4 – Todo aluno com o Ensino Médio concluído até os 19 anos. Até 2022, ao menos 95% dos jovens brasileiros de até 16 anos deverão ter concluído o ensino fundamental e 90% dos jovens de até 19 anos deverão ter concluído o ensino médio.

31 DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR//ARQUIVOS/BIBLIOTECA/1A60588B-054D-4422-9A4F-0F009D7B2039.PDF](https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf)>.<[HTTPS://WWW.TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR//ARQUIVOS/BIBLIOTECA/1A60588B-054D-4422-9A4F-0F009D7B2039.PDF](https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf)>

32 METAS 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 E 9.

33 ALÉM DAS QUATRO METAS APRESENTADAS NO QUADRO, O MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO POSSUI UMA QUINTA META, QUE É "ATÉ 2010, MANTENDO-SE ATÉ 2022, O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO BÁSICA OBRIGATORIA DEVERÁ SER DE 5% OU MAIS DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)". COMO ESSA META NÃO DIZ RESPEITO ESPECIFICAMENTE AOS RESULTADOS EDUCACIONAIS E ESTÁ SENDO CUMPRIDA PELO PAÍS, ESSE DOCUMENTO NÃO A REFERENCIA COMO UMA META DA ESTRATÉGIA APRESENTADA.

Ainda que o prazo definido para tais metas (2022) esteja se aproximando e que estejamos consideravelmente distantes de efetivamente alcançá-las, entendemos que elas são marcos importantes que expressam adequadamente a ambição por trás da proposta a seguir.

Importante destacar que as metas também estão correlacionadas com o que foi proposto na “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, elaborada pela Organização das Nações Unidas em 2015, que apresenta um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados pelos países signatários. As metas do ODS 4 – Educação de Qualidade – visam “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, além de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”³⁴, objetivo comum ao que propõe este documento.

2.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Com vistas a tornar mais transparentes os valores e crenças que orientaram a elaboração desta proposta, elencam-se abaixo seis princípios que representam os alicerces daquilo que será abordado detalhadamente a seguir.

PRINCÍPIO 1: APRENDIZAGEM PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA PESSOA

Acreditamos que uma boa escola é aquela capaz de promover a aprendizagem de todos os seus alunos, independentemente de sua origem e contexto socioeconômico. No entanto, não se trata de “qualquer” aprendizagem. Acreditamos que o foco da escola brasileira (explicitado por meio dos currículos) deve avançar no sentido de promover, essencialmente:

³⁴ DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.AGENDA2030.COM.BR/](http://www.agenda2030.com.br/)>

- A aprendizagem do conhecimento acumulado pela sociedade (e que será aperfeiçoado pelas futuras gerações);
- O domínio de competências e habilidades essenciais para a vida cidadã e produtiva;
- O respeito e a valorização da diversidade como um ativo da sociedade brasileira e da pluralidade de ideias, visões e pensamentos;
- O pensamento crítico e de caráter emancipatório de modo a promover a inclusão social de todos e o fortalecimento da própria democracia.

PRINCÍPIO 2: A DEFINIÇÃO DE *QUALIDADE* ENVOLVE NECESSARIAMENTE O CONCEITO DE *EQUIDADE E INCLUSÃO*

Todos devem e podem aprender. Assim, não é possível falarmos em qualidade em um sistema educacional permeado de iniquidades e que ainda não foi capaz de incluir todas as crianças e jovens em idade escolar.

Sem exceção, todos em idade escolar precisam estar na escola e precisam ter seus resultados de aprendizagem assegurados, para que não haja diferenças exacerbadas, principalmente aquelas relacionadas a questões como nível socioeconômico, cor ou regiões geográficas.

PRINCÍPIO 3: PROPOSTAS INFORMADAS PELAS EVIDÊNCIAS, CONHECIMENTO TEÓRICO ACUMULADO, EXPERIÊNCIAS EXITOSAS E PESQUISA REPRESENTATIVAS DE OPINIÃO COM PROFESSORES E ALUNOS

Os dados quantitativos e as evidências geradas a partir deles são fundamentais para a compreensão de determinados problemas educa-

cionais, e por isso são contemplados aqui com importante ênfase. Nesse mesmo sentido, entendemos que as experiências de sucesso que demonstram resultados mensuráveis, sejam nacionais ou internacionais, assim como a opinião de professores e estudantes devem ser objeto de significativa consideração e inspiração para a construção de propostas.

PRINCÍPIO 4: PROFESSORES SÃO OS MAIS IMPORTANTES ATORES DA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E, PORTANTO, DEVEM SER ENTENDIDOS COMO CENTRAIS PARA UMA MUDANÇA ESTRUTURANTE.

Conforme a literatura já aponta com alto grau de clareza, a qualidade da prática pedagógica dos professores é condição necessária para garantirmos uma educação de qualidade. No entanto, não podemos individualizar a responsabilidade por tal desafio na figura de cada professor. Conforme detalharemos mais adiante, será preciso uma ampla valorização da *profissão* docente, que passa por estrutura de apoio profissional, condições de trabalho, remuneração, incentivos e reconhecimento social³⁵.

PRINCÍPIO 5: SE QUIERMOS DAR UM SALTO DE QUALIDADE, A EDUCAÇÃO PRECISARÁ TAMBÉM DO APOIO DAS OUTRAS ÁREAS

Considerando o desafiador contexto socioeconômico brasileiro, outras áreas (saúde, assistência social, segurança etc.) necessariamente precisam apoiar a educação, uma vez que fatores extraescolares explicam aproximadamente metade dos resultados de desempenho acadêmico dos alunos³⁶. Nesse sentido, precisaremos dar real efetividade ao conceito de intersectorialidade, sem o qual a escola não será

35 "PROFESSORES DO BRASIL: IMPASSES E DESAFIOS". BERNARDETE GATTI E ELBA BARRETO. 2009.

36 "EDUCAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS: COMO SABER O QUE FUNCIONA EM EDUCAÇÃO". MICHELINE CHRISTOPHE, GREGORY ELACQUA, MATIAS MARTINEZ E JOÃO BATISTA ARAUJO E OLIVEIRA. 2015. CITADO A PARTIR DAQUI COMO OLIVEIRA ET AL. 2015.

capaz de cumprir devidamente seu papel.

PRINCÍPIO 6: PRECISAMOS CONCILIAR A RESOLUÇÃO DE UMA AGENDA BÁSICA COM AS DEMANDAS CONTEMPORÂNEAS

Para que tenha relevância e eficácia, um plano estratégico de médio-longo prazo para a educação deve conciliar o enfrentamento de problemas educacionais básicos com uma agenda contemporânea capaz de preparar nossos jovens para um mundo cada vez mais complexo.

3.3. VISÃO SISTÊMICA E DIRETRIZES MÉDIO E LONGO PRAZO

Uma vez apresentada a visão de futuro da estratégia em quatro metas e os princípios que orientaram sua construção, passa-se agora para o que vem a ser uma proposta de solução ao cenário e ao diagnóstico apresentados. A estratégia parte de uma visão sistêmica e está organizada em três eixos articulados entre si, que são apresentados a seguir.

EIXO 1: FATORES INTRAESCOLARES

O primeiro grande eixo concentra-se nos **fatores essenciais que impactam a aprendizagem de um estudante e que estão sob domínio da política educacional**. Tais elementos possuem um amplo respaldo da literatura embasada em evidências e em conhecimentos teóricos, e podem ser entendidos como elementos-chave para que uma escola, individualmente, alcance bons resultados educacionais.

EIXO 2: VIABILIZADORES EM NÍVEL DE SISTEMA

Se quisermos alcançar melhores resultados para todos os alunos brasileiros, os fatores intraescolares apontados no eixo 1 precisam ser assegurados em todas as escolas do País. E conforme apresentado no diagnóstico desse documento, isso não ocorrerá se continuarmos formulando políticas de forma pontual e desarticulada. O eixo 2 desta estratégia busca, então, propor como **assegurar consistência, coe-**

rência e articulação entre as diferentes políticas educacionais de modo a induzir e viabilizar a adoção desses elementos em escala. Ele é dividido em quatro pilares: governança do sistema, gestão das redes de ensino, sistema de financiamento da educação básica e sistema de avaliação.

EIXO 3: FATORES EXTRAESCOLARES

Esse eixo aborda **elementos que não estão inteiramente sob responsabilidade da política educacional** (“fatores extraescolares”), mas que são fundamentais para os resultados que se pretende atingir. São eles: a participação das famílias na educação dos filhos e as políticas intersetoriais voltadas para as crianças e jovens durante toda a trajetória escolar (na primeira infância, infância, adolescência e juventude). Como será exposto, esses fatores estão intimamente relacionados às desigualdades existentes no Brasil e dependem de uma abordagem de outras áreas, articulada às políticas educacionais.

Nota-se, portanto, que **apesar de a estruturação da estratégia destacar seus três eixos separadamente, eles estão completamente interligados, e é essa interação que dá coerência à estratégia.** É o que se ilustra abaixo, apresentando esquematicamente os elementos da estratégia proposta. No centro, em azul-claro, estão os “objetivos-fim” (acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos), que concretizam a visão de futuro exposta na subseção anterior. Ao redor desses objetivos, em amarelo, está o primeiro eixo da estratégia, que traz os fatores intraescolares. Em seu entorno, em verde, estrutura-se o eixo 2 (“viabilizadores em nível de sistema”), que tem suas partes interligadas para demonstrar a importância da articulação entre elas. E conectado diretamente aos grandes objetivos, em azul-escuro, está o terceiro eixo, que diz respeito aos fatores extraescolares.



ELABORAÇÃO DOS AUTORES.

Uma vez apresentada a visão geral da estratégia sistêmica e seus três eixos, passa-se agora para o detalhamento de cada uma das partes, com a apresentação das macro-diretrizes para nortear a política educacional no médio e longo prazo. Antes de cada diretriz, é apresentada uma contextualização sobre o tema tratado.

EIXO 1: FATORES INTRAESCOLARES

Conforme apresentado, **o primeiro eixo explora em detalhes os elementos que as pesquisas indicam estarem amplamente relacionados à aprendizagem dos alunos.**

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E RECURSOS PEDAGÓGICOS

O primeiro elemento a ser destacado diz respeito ao documento que visa nortear o currículo das mais de cinco mil redes de ensino no Brasil. Após quatro anos de discussões e três diferentes versões, o País aprovou recentemente a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para as etapas da educação infantil e ensino fundamental (1º ao 9º ano)³⁷. O documento, de caráter normativo e obrigatório, explicita os objetivos de aprendizagem que devem ser comuns a todas as redes do País, públicas e particulares, e servirá de referência para que construam ou adaptem suas propostas curriculares.

No âmbito da educação infantil, o avanço da BNCC significa uma oportunidade ímpar para melhorarmos consideravelmente as condições gerais dessa etapa, que em muitas redes é ofertada em níveis de qualidade inadequados³⁸ e com baixa intencionalidade pedagógica. A introdução de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento³⁹, ancorados no conceito de “campos de experiência”, permitirá, entre outros aspectos, o avanço para que todas as redes de ensino ofertem materiais orientadores de qualidade e para tornar mais efetivas as ações de formação inicial e continuada dos profissionais que atuam nessa etapa.

Já no caso do ensino fundamental, a introdução da BNCC representa um avanço relevante frente às propostas curriculares hoje existentes e concretiza um passo significativo no sentido de (i) estabelecer

37 A ETAPA DO ENSINO MÉDIO ESTÁ EM FASE FINAL DE CONSTRUÇÃO E NORTEARÁ O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DIVERSIFICAÇÃO CURRICULAR RECENTEMENTE INTRODUIDA PELA CHAMADA “REFORMA DO ENSINO MÉDIO”.

38 MESMO QUE FALTEM PESQUISAS RECENTES QUE AVALIEM A QUALIDADE DA OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL, ESTUDO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONDUZIDO PELA FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS EM 2010 EM SEIS CAPITAIS BRASILEIRAS MOSTROU UM CENÁRIO DESAFIADOR QUE POUCO TEM SE ALTERADO NOS ÚLTIMOS ANOS. A INVESTIGAÇÃO, QUE BUSCOU AFERIR A QUALIDADE DE CRECHES E DE PRÉ-ESCOLAS A PARTIR DA ANÁLISE DE DIVERSOS CRITÉRIOS DE OFERTA, DEMONSTROU QUE 50% DAS CRECHES E 30% DAS PRÉ-ESCOLAS AVALIADAS ESTAVAM À ÉPOCA COM NÍVEL DE SERVIÇO CONSIDERADO INADEQUADO. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.FCC.ORG.BR/PESQUISA/EIXOSMATICOS/EDUCACAOINFANTIL/DOQUETRATA.HTML](http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixosematicos/educacaoinfantil/doquetrata.html)>.

39 “NA EDUCAÇÃO INFANTIL, AS APRENDIZAGENS ESSENCIAIS COMPREENDEM TANTO COMPORTAMENTOS, HABILIDADES E CONHECIMENTOS QUANTO VIVÊNCIAS QUE PROMOVEM APRENDIZAGEM E DESENVOLVIMENTO NOS DIVERSOS CAMPOS DE EXPERIÊNCIAS, SEMPRE TOMANDO AS INTERAÇÕES E A BRINCADEIRA COMO EIXOS ESTRUTURANTES”. FONTE: MEC, BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR.

uma orientação detalhada sobre quais devem ser as competências e habilidades essenciais que todo aluno brasileiro tem direito a aprender, (ii) atuar como alavanca para redução das enormes desigualdades educacionais observadas entre regiões, sistemas e escolas e (iii) induzir o fortalecimento e maior coerência entre as diferentes políticas educacionais de cunho pedagógico.

Ainda no âmbito do ensino fundamental, nota-se que, em geral, as redes públicas de ensino oferecem pouco apoio pedagógico ao trabalho docente ou o fazem sem que haja articulação entre os diferentes recursos disponibilizados. São elementos essenciais básicos para auxiliar a melhoria do trabalho pedagógico:

- Currículo de qualidade;
- Materiais didáticos para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais);
- Formação continuada aos docentes para a implementação do currículo;
- Avaliações processuais estruturadas e atreladas a um processo de devolutiva de fácil leitura e interpretação pelo professor.

Com a BNCC, abre-se uma oportunidade para fortalecer a oferta desses recursos e de programas pedagógicos básicos. Tal esforço ganha ainda mais relevância ao observarmos que apenas 20% dos professores brasileiros consideram que os recursos e materiais pedagógicos a eles oferecidos são totalmente adequados⁴⁰. Além disso, as experiências

40 PESQUISA IBOPE COM 2.160 PROFESSORES, REPRESENTATIVA EM TERRITÓRIO NACIONAL, REALIZADA EM 2018 COM APOIO DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. REFERENCIADA NESTE DOCUMENTO COMO: "PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES BRASILEIROS". PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

internacionais já indicam que o investimento em políticas pedagógicas essenciais tem particular importância em sistemas cujo resultado educacional ainda é crítico⁴¹ – como no caso de grande parte das redes de ensino no Brasil.

Diante desse contexto e considerando a abordagem sistêmica proposta, a concretização de uma BNCC configura-se como elemento central para impulsionar a adoção de políticas pedagógicas básicas em todas as redes do País e dar maior coerência a elas. Em outras palavras, ainda que o impacto dessa medida dependa invariavelmente da qualidade de sua implementação e que somente ela não será capaz de mudar o cenário, é inegável que a BNCC representa aspecto crucial para permitir mudanças sistêmicas na educação brasileira.

41 "HOW THE WORLD'S MOST IMPROVED SCHOOL SYSTEMS KEEP GETTING BETTER". MCKINSEY&COMPANY, 2010.

Diante desse cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 1. Implementar a BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, de modo a garantir a oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas as redes de ensino.

- Em regime de colaboração, realizar o processo de adaptação/construção dos currículos estaduais e municipais, com particular atenção para a qualidade dos documentos frente às demandas do mundo atual.
- À luz da BNCC Educação Infantil, promover melhorias na qualidade do atendimento das creches e pré-escolas, por meio da redefinição de parâmetros nacionais de atendimento, da indução à adoção desses parâmetros, da oferta de materiais orientadores e de programas de formação continuada aos profissionais que atuam nessa etapa.
- À luz da BNCC Ensino Fundamental, garantir o fortalecimento de elementos-chave da gestão pedagógica das redes, com ênfase em:
 - (i) Materiais de apoio de qualidade para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais, planos de aula e sequências didáticas), com formação específica aos docentes para sua implementação;
 - (ii) Programas de formação continuada visando o aprimoramento da prática pedagógica à luz dos novos currículos e dos materiais;
 - (iii) Avaliações processuais de aprendizagem atreladas ao currículo, que contemplem um processo ágil de devolutiva dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares;
 - (iv) Materiais e programas de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.
- Adaptar políticas de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais, as avaliações externas (ANEA, Prova Brasil/SAEB, avaliações estaduais etc) e os programas de educação de jovens e adultos.

PROFESSORES

Entre os vários fatores necessários para uma educação de qualidade, as pesquisas já mostram com muita clareza a centralidade do papel do professor. Apenas com professores bem preparados, engajados e com boas condições de trabalho é que sistemas educacionais conseguem oferecer educação de qualidade a seus alunos⁴². Mais especificamente, as evidências da literatura demonstram que muito mais do que o que o professor *traz* (por exemplo, características pessoais e diplomas), o

42 "HOW THE WORLD'S BEST-PERFORMING SCHOOL SYSTEMS COME OUT ON TOP". MCKINSEY&COMPANY. 2007.

que mais importa é o que ele *faz*⁴³. Ou seja, é a prática pedagógica em sala de aula que conta, estando altamente relacionada com o desempenho acadêmico dos estudantes.

A despeito de alguns avanços nas últimas décadas, como a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional a partir de 2009, os resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros escancaram o fato de o País ainda não ter desenvolvido um projeto estruturado para a formação e carreira docente, em linha com o que evidências e experiências internacionais e o conhecimento teórico sobre educação produzido no Brasil e no mundo demonstram ser necessário. Dentre elas, podem-se destacar⁴⁴:

- atrair concluintes do ensino médio com bom desempenho escolar para cursos de nível superior em Pedagogia ou licenciaturas de áreas específicas;
- ofertar sólida formação inicial de nível superior para o início da docência, articulando a teoria com os desafios da prática de ensino;
- adotar processos mais estruturados e exigentes de seleção para a carreira docente no setor público;
- assegurar estágios probatórios rigorosos com acompanhamento dos professores ingressantes por professores experientes (tutores) e avaliações criteriosas;

43 "MEASURE FOR MEASURE: THE RELATIONSHIP BETWEEN MEASURES OF INSTRUCTIONAL PRACTICE IN MIDDLE SCHOOL LANGUAGE, ARTS AND TEACHERS' VALUE ADDED SCORES". GROSSMAN ET AL., 2013

44 "GREAT TEACHERS. HOW TO RAISE STUDENT LEARNING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN". BARBARA BRUNS E JAVIER LUQUE. 2015.

- garantir condições de trabalho adequadas, o que envolve contratos e remuneração compatíveis com a profissionalização docente, apoio com infraestrutura e com recursos pedagógicos e tempo apropriado para atividades extraclasse (principalmente para o desenvolvimento profissional e pessoal);
- estruturar desenhos de carreiras atraentes, envolvendo maior remuneração e progressão que incentivem o desenvolvimento em prol da aprendizagem dos alunos;
- promover um sistema de avaliação que ofereça elementos para o aprimoramento da prática pedagógica dos professores; e
- oferecer uma forte estrutura de desenvolvimento profissional e pessoal contínuo, tendo como princípio a importância do trabalho colaborativo entre pares realizado em ambiente escolar.

No entanto, conforme detalha-se abaixo, o Brasil ainda está distante desse cenário, conforme detalha-se a seguir.

ATRATIVIDADE DA CARREIRA

Em primeiro lugar, nota-se que os desafios do País começam na atratividade da carreira docente. São poucos os que desejam se tornar professor (em 2015, apenas 2,4% dos jovens de 15 anos⁴⁵) e grande parte dos que efetivamente optam por ingressar nos cursos de Peda-

45 "POLÍTICAS EFICIENTES PARA PROFESSORES". OCDE. 2015.

gogia ou licenciatura estão entre os estudantes com menor desempenho no ensino médio: 70% dos ingressantes em Pedagogia em 2015, por exemplo, obtiveram notas no Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) abaixo da média nacional, sendo que 20% sequer atingiram o patamar mínimo de 450 pontos para emissão de certificado do ensino médio via exame⁴⁶. Isso dá-se, em grande medida, pela falta de prestígio social da carreira, pela percepção de condições de trabalho inadequadas, pela maior facilidade no ingresso nos cursos de formação de professores (baixo custo e menor concorrência) e, em algumas regiões, por salários iniciais ainda pouco competitivos frente a outras profissões que demandam formação em nível superior^{47,48}. Reflexo da baixa valorização da carreira está, inclusive, no preocupante fato de que 49% dos professores brasileiros afirmam que não recomendariam a profissão docente a um jovem⁴⁹.

46 INEP/MEC. CÁLCULO: TODOS PELA EDUCAÇÃO. ESSA FOI A NOTA MÍNIMA PARA EMISSÃO DE CERTIFICADO, QUE FOI VÁLIDA ATÉ 2016.

47 PESQUISA "ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS?" E ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017.

48 EM 2015, POR EXEMPLO, O RENDIMENTO MÉDIO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA ERA DE 52,5% DO RENDIMENTO MÉDIO DOS DEMAIS PROFISSIONAIS COM ESCOLARIDADE EQUIVALENTE. IBGE/PNAD, 2015.

49 "PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE": PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018.

FORMAÇÃO INICIAL

Nos casos dos cursos de formação inicial no Brasil, tanto para a Pedagogia quanto para as licenciaturas de áreas específicas, diversas pesquisas já retratam que em grande medida eles não estão voltados para a qualificação do professor tendo em vista os desafios da prática em sala de aula, dando muita ênfase a *por que* ensinar e pouca importância a *o que* e *como* ensinar⁵⁰. Muitos cursos, seja nas universidades públicas ou nas particulares (que representam 67,2% dos concluintes de graduação na área de educação⁵¹), dentre outros aspectos, pouco articulam a teoria com o contexto de atuação do professor; e não dão a devida importância para os estágios supervisionados, que poderiam se configurar como excelente oportunidade de preparo para o início da docência.

INGRESSO E ESTÁGIO

Outro desafio das políticas docentes 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 profissionais mínimas relacionadas à prática em sala de aula (poucas redes incluem, por exemplo, uma prova ou avaliação da didática do professor como parte do concurso). Já para os aprovados, o estágio probatório não é utilizado de forma efetiva, como um importante período de formação e apoio aos docentes novatos. Enquanto os mecanismos de

50 "FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: ESTUDO DE CURRÍCULOS DAS LICENCIATURAS EM PEDAGOGIA, LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS BIOLÓGICAS"; BERNARDETE GATTI E MARINA NUNES. 2009. "FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PROBLEMAS"; BERNARDETE GATTI. 2010. "FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA (RE) VISÃO RADICAL"; GUIOMAR NAMO DE MELLO. 2000.

51 MEC/INEP/DEED - SINOPSE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. 2016.

ingresso fazem com que o processo de admissão de professores perca seu potencial indutor para promover mudanças na própria formação inicial, as estruturas dos estágios probatórios representam particular dissonância com as conclusões de pesquisas empíricas, que mostram que os primeiros anos de exercício profissional são críticos para a constituição da prática docente de um professor⁵².

CARREIRA E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Há também obstáculos importantes no que tange aos planos de carreira do magistério que, na maioria dos casos, 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 (pelo contrário, incentivam o professor a sair da sala de aula em busca de maiores salários e reconhecimento). Ademais, está cada vez mais claro que temas polêmicos precisarão ser debatidos, tais como a regulamentação do direito de greve no serviço público (que, por falta de uma legislação mínima, muitas vezes acaba prejudicando diretamente milhões de crianças e jovens brasileiros) e questões trabalhistas que dizem respeito à manutenção na carreira de servidores com baixo desempenho e comprometimento profissional.

As condições de trabalho também são usualmente desafiadoras. Além de questões básicas como segurança e infraestrutura, que nem sempre estão devidamente atendidas, a dinâmica escolar e a carga de trabalho (por vezes acumulada entre as redes municipal, estadual e/ou particular) costumam ser obstáculos para que o professor desenvolva o seu melhor trabalho em sala de aula e para que a escola se torne um ambiente de formação docente e de trabalho colaborativo, elemento considerado pilar central da satisfação e desenvolvimento profissio-

52 "VISIBLE LEARNING: A SYNTHESIS OF OVER 800 META-ANALYSES RELATING TO ACHIEVEMENT", JOHN HATTIE, 2008.

nal⁵³. Há também diversas redes que oferecem contratos de baixa carga horária a seus docentes, sendo que a prática de contratações com jornadas semanais muito curtas leva muitos professores a buscarem complemento à carga horária e renda fora da rede de ensino. Devido a esse e outros fatores, nada menos que 37% dos professores dão aula em mais de uma escola⁵⁴, resultando em um cenário em que muitos docentes têm pouco tempo para planejar suas atividades pedagógicas e interagir profissionalmente com seus pares. Dadas essas condições e considerando as demandas da atividade docente, não é surpreendente a quantidade de casos de adoecimento na profissão⁵⁵. Também não é sem razão que em pesquisa de opinião recente professores brasileiros indicam que “apoio psicológico aos professores” deveria ser uma das prioridades da política educacional no País⁵⁶.

DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL CONTÍNUO

No que tange aos esforços voltados para o desenvolvimento profissional contínuo do professor, os programas e políticas de formação continuada ofertados pelas Secretarias de Educação raramente dialogam com os desafios vivenciados cotidianamente pelos professores em sala de aula. E, por mais que se invistam volumes razoáveis de recursos nessas formações, as ações com frequência não correspondem ao que a literatura indica ser mais efetivo⁵⁷: foco no conhecimento pedagógico do conteúdo a ser trabalhado em sala de aula, uso de métodos ativos de

53 PISA TEACHER POLICIES. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.OECD.ORG/PISA/EFFECTIVE-TEACHER-POLICIES-9789264301603-EN.HTM](http://www.oecd.org/pisa/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm)>.

54 “PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE”. PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018.

55 “RECONHECIMENTO SOCIAL E AS POLÍTICAS DE CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA”. BERNARDETE GATTI. 2012.

56 PESQUISA CONSELHO DE CLASSE. FUNDAÇÃO LEMANN. 2014.

57 “FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA BASEADA EM EVIDÊNCIAS”. FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. 2017.

aprendizagem e aplicados a problemas reais do professor, atividades com participação coletiva e duração prolongada.

Ainda é comum observar que palestras e oficinas pontuais permanecem como atividade principal das políticas e programas de formação continuada de muitas Secretarias, sendo poucas as redes que possuem estratégias estruturadas e fundamentadas para incentivar que a formação continuada seja feita na escola e entre pares, durante o período já estabelecido em lei para atividades extraclasse (constante na Lei do Piso e conhecido como “1/3 de hora-atividade”). Para exemplificar, vale notar que apenas 33% dos professores brasileiros que trabalham em redes públicas afirmam que reuniões de trabalho colaborativo ocorrem conforme diretrizes estabelecidas pelas Secretarias de Educação e que programas de formação continuada são apontados, dentre uma série de itens, como o elemento mais importante a ser ofertado pelas Secretarias⁵⁸.

Considerando o conjunto de desafios acima relacionados, é de se esperar que, quando comparada a países com sistemas educacionais de alto desempenho, a qualidade média da prática pedagógica no Brasil é considerada baixa. Observações de sala de aula conduzidas por pesquisadores mostraram que o tempo de exposição efetiva à aprendizagem de um aluno brasileiro está muito aquém de parâmetros observados em sistemas educacionais de sucesso, conforme mostra a figura abaixo. O professor brasileiro gasta muito tempo com atividades de organização de sala de aula (26% no Brasil vs. 15% no parâmetro internacional de boas práticas) e destina parte importante de sua aula a aspectos que não dizem respeito à tarefa docente (10% do tempo). Ainda que a diferença possa parecer relativamente pequena frente ao que se considera adequado, os pouco mais de 20% de diferença de exposição

58 “PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE”: PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2018.

efetiva entre o caso brasileiro e os parâmetros de excelência (64% vs. 85%) equivalem a um dia a menos de aula por semana⁵⁹.

Assim, fica evidente a **necessidade de uma profunda resignificação 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.

Nesse sentido, e em linha com países que alcançaram uma alta qualidade na força de trabalho docente, deve-se promover um desencadeamento sistêmico de políticas voltadas para a atratividade, seleção, preparo e motivação dos professores. Mais ainda, ao avançar é preciso termos a compreensão de que processos de transformação relevantes ao redor do mundo têm superado a falsa dicotomia e o debate entre aqueles que acreditam que o problema está apenas na ausência de mecanismos de “responsabilização” dos docentes *versus* aqueles que argumentam que o problema é, única e exclusivamente, a “falta de autonomia” dos professores. É preciso compreender que ambas as extremidades preservam uma cultura de abandono ao professor, uma vez que partem da premissa equivocada de que basta “deixá-lo” fazer o seu trabalho ou basta simplesmente “cobrá-lo” ou “bonificá-lo” para que faça aquilo que se espera⁶⁰. Sistemas de alta qualidade partem do princípio de que o exercício da docência é tarefa complexa e que, para além da valorização à altura dos desafios da profissão⁶¹, exige

59 “PROFESSORES EXCELENTES. COMO MELHORAR A APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE”. BARBARA BRUNS E JAVIER LUQUE, 2015.

60 “BUILDING A BETTER TEACHER”. ELIZABETH GREEN, 2014.

61 “QUEM QUER SER PROFESSOR? ATRATIVIDADE, SELEÇÃO E FORMAÇÃO DO DOCENTE NO BRASIL”. PAULA LOUZANO ET AL. 2010.

muito preparo (teórico e prático), comprometimento, motivação, fortalecimento no sentido da autonomia, ampla estrutura de apoio e desenvolvimento profissional, além de condições de atuação à altura do desafio nada trivial de ensinar⁶².

Por fim, um ponto de destaque nas reformas educacionais recentes na América Latina que avançaram com mudanças significativas e relevantes no conjunto das políticas docentes é o envolvimento dos professores no processo de formulação das mudanças⁶³. Nesse sentido é que se reforça, também, a importância da participação dos sindicatos de professores em esforços que objetivam promover o fortalecimento e a valorização da “profissão professor”. As experiências latino-americanas, em especial o caso chileno, demonstram que desde que tenham atuação propositiva e que estejam efetivamente legitimados pelos governantes como atores fundamentais de um processo de mudança, os sindicatos podem cumprir papel relevante em não só fazer avançar mudanças importantes, mas, principalmente, sustentá-las ao longo tempo.

62. “PROFESSIONAL CAPITAL: TRANSFORMING TEACHING IN EVERY SCHOOL”, ANDY HARGREAVES E MICHAEL FULLAN. 2012.

63. “PROFISSÃO PROFESSOR NA AMÉRICA LATINA: POR QUE A DOCÊNCIA PERDEU PRESTÍGIO E COMO RECUPERÁ-LO”. DIANA HINCAPIE, EMILIANA VEGAS, GREGORY ELACQUA E MARIANA ALFONSO. 2018.

Assim, considerando o contexto apresentado e a urgência de se avançar nessa temática no Brasil de forma mais sistêmica, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 2. Reestruturar o conjunto das políticas docentes, visando promover significativa valorização e profissionalização da carreira de professor.

- Estabelecer um marco referencial docente nacional (definição de conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor) como forma de nortear o conjunto das políticas docentes.
- Estruturar políticas para que mais jovens com alto desempenho escolar no ensino médio optem pela carreira docente, como por exemplo a partir da oferta de incentivos para os que optam por cursar Pedagogia / licenciaturas.
- Promover medidas para elevar a atratividade da carreira, com foco na elevação do salário inicial (de modo a ser competitiva quando comparada a outras carreiras).
- Reformular as estruturas curriculares e o sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e licenciaturas, a fim de aproximar a formação inicial de professores às demandas contemporâneas da prática pedagógica e da BNCC.
- Ampliar, por meio do fomento a pesquisas aplicadas, o conhecimento instalado nos cursos de formação de professores sobre didáticas específicas e sobre os conhecimentos e competências profissionais que todo professor deve ter, buscando maior articulação entre a teoria e a prática de ensino.
- Aprimorar os mecanismos de ingresso, elevando os critérios de entrada e assegurando que o perfil e a prática pedagógica do professor sejam considerados no processo de seleção.
- Reestruturar os programas de estágio probatório no sentido de garantir o acompanhamento e apoio pedagógico e profissional do professor iniciante e efetivar na carreira apenas aqueles que de fato demonstrarem perfil e desempenho profissional adequado.
- Introduzir nos planos de carreira critérios de progressão e incentivos em prol da melhoria efetiva da prática pedagógica.
- Aperfeiçoar as condições de trabalho dos professores, evitando cargas horárias fragmentadas e viabilizando, dentre outros fatores, a dedicação exclusiva a uma única escola e o uso efetivo de parte significativa do 1/3 de hora-atividade na própria escola tendo como foco a realização de atividades de planejamento coletivo e formação entre pares.
- Tendo o 1/3 de hora-atividade já previsto em lei como momento principal das ações de formação, reestruturar os programas de formação continuada no sentido de: (i) contemplar o conhecimento pedagógico do conteúdo a ser trabalhado e os desafios específicos do professor em sala de aula, (ii) promover métodos ativos de aprendizagem, (iii) estimular o trabalho colaborativo entre pares e (iv) conferir duração suficiente para efetivamente consolidar mudanças na prática pedagógica.

GESTÃO ESCOLAR

Outro elemento essencial para a aprendizagem dos alunos que precisa estar no foco das políticas educacionais, é a qualidade da ges-

tão escolar. As evidências da literatura nas últimas décadas explicitam com alto grau de clareza o impacto que a atuação da gestão escolar, em particular do diretor de escola, pode exercer sobre os fatores intraescolares. Esse impacto é exercido, principalmente, por meio daquilo que pode ser incidido por sua liderança, como por exemplo as condições de estrutura da escola, o clima escolar, a rotina de trabalho e o acompanhamento da aprendizagem de todos os alunos⁶⁴.

Dessa forma, não é surpresa que pesquisas qualitativas nacionais recentes que tentam identificar fatores-chave para explicar o bom resultado de escolas em regiões vulneráveis têm destacado a importância da equipe gestora, compreendendo aqui diretor e coordenador pedagógico⁶⁵. Tal importância está principalmente relacionada ao fato de que a condução de processos de resgate e transformação do trabalho de uma escola demanda, para além do fortalecimento de processos pedagógicos, uma liderança capaz de enfrentar resistências, promover condições para a formação continuada dos professores e mobilizar e envolver atores da comunidade escolar.

No entanto, o cenário atualmente vivenciado pela maior parte das escolas brasileiras está distante dessa realidade. No que diz respeito à atenção à gestão da aprendizagem dos alunos, por exemplo, pesquisas indicam que a caracterização da direção escolar pelos docentes brasileiros é, prioritariamente, voltada para uma atuação administrativo-burocrática e com pouca incidência nas questões pedagógicas. Os dados mostram que apenas 36% dos professores dizem que seu diretor *sempre ou quase sempre* dá atenção especial a aspectos relacionados à aprendizagem dos alunos e que só 25% *sempre ou quase sempre* dis-

64 "O CLIMA ESCOLAR E A CONVIVÊNCIA RESPEITOSA NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS." TELMA VINHA ET AL. 2015.

65 "EXCELÊNCIA COM EQUIDADE". FUNDAÇÃO LEMANN E ITAÚ BBA. 2015.

cutem metas educacionais com os professores⁶⁶.

Entender o que a literatura discorre sobre a seleção e alocação de diretores também se faz fundamental. No que diz respeito à seleção, independentemente do método (ex: concurso, eleição, lista triplíce etc.), observa-se no mundo uma tendência à qualificação, com exigências técnicas, além de certificação antes ou durante a gestão. Entre as habilidades que devem ser comprovadas, estão as pedagógicas, de gestão escolar e liderança^{67,68}. E essa realidade é oposta no cenário brasileiro, em que 74% dos Municípios (e 45% de todas escolas públicas) os diretores são alocados apenas por indicação política⁶⁹. A mudança desse cenário é urgente e tem inclusive amplo respaldo dos professores, já que apenas 7% deles dizem discordar que deveriam existir pré-requisitos técnicos para alguém se tornar diretor de escola⁷⁰.

A literatura internacional mostra, ainda, que um diretor pode ser eficaz em uma escola e não em outra, indicando que não basta selecionar bons diretores, mas também adotar processos cuidadosos para que escolas específicas tenham diretores específicos e que diretores de diferentes escolas sejam estimulados a trocar experiências e boas práticas para a melhoria da gestão⁷¹. E, considerando que grande parte dos diretores tem formação inicial para exercício da docência,

66 QUESTIONÁRIO PROVA BRASIL 2015.

67 OLIVEIRA ET AL. 2015.

68 ADEMAIS, É FUNDAMENTAL QUE ESFORÇOS DE FORMAÇÃO DE DIRETORES ESCOLARES, EM ESPECIAL NO ÂMBITO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E NO ENSINO MÉDIO, INCORPOREM ELEMENTOS VOLTADOS PARA A COMPREENSÃO DO PERFIL DO ADOLESCENTE/JOVEM QUE HOJE ESTÁ NA ESCOLA, DE MODO A EFETIVAMENTE CRIAR UM AMBIENTE EM QUE O PROTAGONISMO JUVENIL É VALORIZADO PELA DIREÇÃO ESCOLAR E QUE POSSA SER CANALIZADO EM PROL DA MELHORIA DA APRENDIZAGEM.

69 PESQUISA MUNIC (IBGE), 2014. QUESTIONÁRIO PROVA BRASIL 2015.

70 "PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE": PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

71 OLIVEIRA ET AL. 2015.

e não para gestão escolar, é fundamental que antes, durante e após o processo de alocação no cargo, esse profissional receba formação para atuar na função. Entretanto, esse não é o cenário comumente observado nas redes de ensino brasileiras: considerando as redes municipais, em apenas 27% delas os diretores receberam algum tipo de formação específica em gestão escolar⁷². Cabe ainda ressaltar que não existem indícios na literatura sobre a eficácia de buscar perfis de gestores “de fora” do mundo educacional para atingimento de melhores resultados, uma vez que a liderança pedagógica é uma das atribuições mais importantes no exercício da função.

Outro ponto importante que merece maior discussão no debate brasileiro é o baixo grau de autonomia de gestão hoje estendido aos diretores escolares. É preciso que tal questão seja considerada na medida em que o grau de liberdade para compor sua equipe e o grau de abertura para contextualizar a política educacional frente às necessidades específicas da escola são aspectos que podem ter influência nos resultados de aprendizagem.

Somado ao desafio do diretor, a figura do coordenador pedagógico, hoje presente em diversas redes de ensino, também não tem tido uma estrutura de preparo à altura da missão. Entre outros aspectos, faltam carreiras próprias, clareza de papel, processos de seleção adequados e formação específica. Como resultado, comumente observa-se o coordenador pedagógico em desvio de função: em vez de liderar os esforços pedagógicos da escola e estimular a articulação e aprendizagem entre os professores, o profissional acaba dedicando a maior parte de seu tempo a tarefas administrativas, atendimento de pais ou de alunos indisciplinados e, até mesmo, ministrando aulas para compensar a ausência de colegas.

72 PESQUISA MUNIC (IBGE), 2014.

Por fim, as redes de ensino têm um papel fundamental de oferecer à equipe gestora escolar métodos e ferramentas para que a gestão possa ser feita de forma ágil e eficiente, sem burocracias excessivas e com foco na aprendizagem de todos os alunos da escola.

Se o País não for capaz de profissionalizar as gestões escolares, dificilmente será possível desencadear processos de melhorias em escala. Afinal, se a educação brasileira requer mudanças profundas, serão as milhares de equipes gestoras espalhadas pelo País que efetivamente terão de liderar esse processo em cada uma das aproximadamente 144 mil unidades escolares públicas nos Municípios e Estados.

Com base nesse cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 3. Profissionalizar as gestões escolares, desenvolvendo diretores e coordenadores pedagógicos para uma sólida liderança do trabalho pedagógico e de gestão, criando um ambiente escolar propício à aprendizagem.

- Introduzir critérios técnicos para seleção dos gestores escolares em todas as redes do País.
- Aprimorar os mecanismos utilizados para alocação e formação profissional prévia dos diretores e coordenadores pedagógicos nas escolas, incentivando aqueles que já mostraram bom desempenho no cargo a assumirem a gestão das escolas mais complexas e desafiadoras.
- Criar programas de desenvolvimento profissional de diretores e coordenadores pedagógicos, com forte atenção às competências de liderança, gestão pedagógica, gestão do clima escolar, gestão participativa e incentivo ao protagonismo juvenil dos alunos.
- Considerar o desenvolvimento de programas de desenvolvimento profissional, em regime de colaboração intermunicipal, aproveitando ao máximo as possibilidades de trocas dos saberes e das experiências já desenvolvidas territorialmente e/ou localmente.
- Oferecer ferramentas para auxiliar o trabalho das equipes gestoras, tais como sistemas informatizados que facilitem tarefas burocrático-administrativas, de gestão da frequência escolar e da aprendizagem dos alunos.
- Fortalecer os mecanismos de supervisão escolar já presentes em muitas das redes de ensino com vistas a prover o apoio pedagógico e de gestão necessário para o bom funcionamento da escola e para promover melhor articulação entre as escolas e os órgãos centrais.

PROPOSTA PEDAGÓGICA E TEMPO DE AULA

Fazer do ambiente escolar um lugar interessante e aderente às demandas dos estudantes é hoje um desafio global. As rápidas transformações nos meios de comunicação e a velocidade de avanço das

novas tecnologias que caracterizam o mundo em que grande parte das crianças, adolescentes e jovens brasileiros vive, independentemente do nível socioeconômico, têm pressionado o modelo tradicional escolar. E, assim como em grande parte do mundo, o modelo e organização da escola brasileira – que aqui chamaremos de “proposta pedagógica” –, ao não conseguir acompanhar tamanha transformação, têm sido questionados, em especial no que diz respeito aos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e ao ensino médio.

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nos anos finais do ensino fundamental, a falta de aderência da proposta pedagógica de escola está principalmente relacionada a:

- uma transição abrupta do 5º ao 6º ano – do professor polivalente para sete ou oito diferentes professores (algo não observado nos sistemas com melhores resultados nessa etapa)⁷³;
- ausência de programas de recuperação voltados para reverter rapidamente as lacunas básicas de aprendizagem trazidas dos anos iniciais do ensino fundamental (em especial considerando que 45% dos alunos chegam ao 6º ano com desempenho insuficiente em língua portuguesa e 57% em matemática)⁷⁴;
- uma prática pedagógica e um ambiente escolar pouco engajador, com pouco estímulo ao protagonismo juvenil e com pouco sentido para os adolescentes, em especial ao

73 “EDUCAÇÃO EM DEBATE”: TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2012.

74 INEP/MEC. CÁLCULOS TODOS PELA EDUCAÇÃO.

se considerar um conjunto de variáveis que tornam essa etapa particularmente complexa (período de vida marcado por diversas mudanças de natureza física e emocional e momento de construção de identidade pessoal)⁷⁵.

Apesar de esse diagnóstico já fazer parte do debate educacional há alguns anos, a proposta pedagógica para os anos finais do ensino fundamental segue inalterada na maior parte do País. Mais preocupante ainda é que, com a exceção de algumas redes municipais e estaduais que têm promovido tentativas de inovação em formato piloto, a tônica nacional para essa etapa tem sido de invisibilidade.

ENSINO MÉDIO

No ensino médio, para além do déficit de aprendizagem herdado das etapas anteriores, o desafio relaciona-se, primordialmente, a um problema de arquitetura curricular, baixo incentivo ao protagonismo juvenil e pouca conexão com os interesses diversos da juventude. So-ma-se a isso um cenário em que aproximadamente um de cada quatro alunos dessa etapa estuda em período noturno⁷⁶, algo problemático para uma fase da vida escolar que exige imenso esforço para a conclusão da educação básica, para o planejamento/preparo para o pós-ensino médio (seja no sentido de dar continuidade aos estudos e/ou de ingressar no mundo do trabalho) e para o desenvolvimento integral de maneira mais ampla. Ainda nesse contexto, vale frisar a importância da educação profissional durante essa etapa, dimensão em que o Brasil ainda está

75 "EDUCAÇÃO EM DEBATE": TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2012.

76 INEP/MEC - CENSO ESCOLAR. 2017.

muito aquém do observado em países mais desenvolvidos⁷⁷.

Diante desse cenário, as recentes modificações lançadas pela chamada “reforma do Ensino Médio”, que já vinham sendo oficialmente debatidas desde 2013⁷⁸, apontam no sentido desejável ao objetivar introduzir maior possibilidade de escolha de diferentes trajetórias e expansão da jornada escolar. No entanto, passados pouco mais de um ano da aprovação da Lei do Novo Ensino Médio, ainda não há consenso sobre como efetivamente se dará a implementação do modelo proposto e se o grau de autonomia e abertura dado a cada Estado é adequado, principalmente considerando um cenário de dúvidas e inseguranças no que diz respeito à viabilidade operacional das mudanças propostas. Esta discussão deve ser aprofundada ao longo de 2018 e a própria Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, que deverá dispor, pelo menos, sobre a parte que deve ser comum a todos os Estados e que está sendo apreciada e debatida no Conselho Nacional de Educação, ainda deverá passar por alterações até sua homologação, o que mostra que a questão da reformulação do ensino médio ainda está longe de poder ser considerada como solucionada.

77 EM 2017, O NÚMERO DE ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO CURSANDO EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE ERA DE 665 MIL (CENSO ESCOLAR), REPRESENTANDO APENAS 9,5% DO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO. NA SUÍÇA, POR EXEMPLO, EM MÉDIA 60% DOS JOVENS DO ENSINO MÉDIO OPTAM PELA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. NA ALEMANHA, 54% DA FORÇA DE TRABALHO DO PAÍS VEM DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE.

78 DESTACA-SE, AQUI, O PL 6840 DE AUTORIA DO DEPUTADO REGINALDO LOPES (PT-MG), QUE JÁ TRAZIA À TONA O DEBATE SOBRE O ENSINO MÉDIO NO BRASIL.

Considerando o cenário apresentado, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 4. Repensar e implementar uma nova proposta pedagógica para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, configurando uma escola que realmente faça sentido e diferença na vida dos adolescentes e jovens brasileiros.

- Realizar uma reorganização do modelo pedagógico nos anos finais do ensino fundamental, com destaque para:
- Alterar o modelo de atuação docente (polivalente/especialista) nessa etapa, no sentido de promover uma transição mais adequada dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental.
- Garantir sólida estrutura de recuperação escolar na transição do 5º para o 6º ano, de modo que as defasagens escolares trazidas da etapa anterior sejam enfrentadas logo no início do segundo ciclo do fundamental.
- Estabelecer currículos, projetos pedagógicos e ambientes escolares aderentes às características dos adolescentes do mundo de hoje, tendo a inserção das novas tecnologias, de métodos de aprendizagem colaborativa (baseadas em projetos e grupos), desenvolvimento de habilidades socioemocionais, o incentivo ao protagonismo e a participação dos adolescentes no dia a dia escolar como pilares centrais das mudanças.
- Promover melhor articulação dos anos finais do fundamental ao novo modelo de ensino médio.
- Dar continuidade ao processo de definições acerca da nova estrutura do ensino médio, garantindo no governo federal estrutura de apoio aos Estados para a implementação das mudanças:
- Continuar o processo de discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, tanto no processo pré-homologação (caso ele não seja finalizado em 2018), quanto nas discussões junto aos Estados sobre sua implementação.
- Concomitante às definições da Base Nacional Comum Curricular da etapa do Ensino Médio, dar continuidade à atualização, liderada pelo Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, de modo a regulamentar e dar maior concretude operacional à Lei do Novo Ensino Médio (Lei 13415/17).
- Estruturar em âmbito federal programa de apoio à implementação da reforma do ensino médio nos Estados, contemplando suporte de ordem técnica e financeira, tanto para as redes de ensino como para os Conselhos Estaduais de Educação, de modo a assegurar que a introdução de um novo modelo do ensino médio não só seja consistente em todos os Estados, mas que também não aumente as desigualdades já existentes.
- A partir do itinerário profissionalizante inserido na nova arquitetura curricular do ensino médio, promover amplo fortalecimento da oferta de educação profissional no País, coordenando articulações e parcerias, com o intuito de ampliar a participação dos jovens na educação técnica e profissional, garantir a qualidade dos cursos e a relação com o mundo do trabalho.

AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR

Outro ponto importante relacionado ao desafio da estrutura de funcionamento da escola brasileira está no tempo efetivo de duração

da jornada escolar, uma vez que o número de horas-aula é uma das variáveis que mais afeta o desempenho dos alunos⁷⁹. Com uma média de 5 horas/dia⁸⁰, a jornada escolar brasileira ainda está distante das 6 - 7 horas/dia praticadas por países com sistemas de alto desempenho educacional⁸¹. E ainda que na última década o País tenha se despertado para a necessidade de fazer avançar políticas de ampliação da jornada escolar, parte significativa dessa expansão deu-se pelo modelo de turno-contraturno, um caminho que, dependendo do seu desenho, pode não se mostrar efetivo para a melhoria do desempenho dos alunos⁸².

No entanto, é preciso destacar que algumas redes no Brasil têm avançado com sólidas propostas de escolas em modelo de tempo integral (modelos tem variado de 7 a 9 horas), partindo da compreensão de que o adicional de horas se torna mais efetivo se pensado como uma forma de viabilizar uma escola à altura dos desafios de defasagem e do nível socioeconômico dos alunos, além das demandas do mundo contemporâneo e do desenvolvimento integral. O aumento da jornada escolar, se planejado e estruturado cuidadosamente, pode gerar resultados relevantes. Em outras palavras, é fundamental que se lide com tempo adicional como elemento viabilizador de uma nova proposta de escola e não apenas “mais tempo do mesmo”. Ademais, o modelo de escola em tempo integral permite que se avance no sentido de assegurar a dedicação exclusiva do professor a uma única escola, aspecto já mencionado como crucial para melhorar as condições de trabalho

79 “O DETERMINANTES DO DESEMPENHO ESCOLAR DO BRASIL”. NAÉRCIO MENEZES FILHO. 2007.

80 FONTE: CENSO ESCOLAR 2017. INEP/MEC

81 FONTE: OCDE – EDUCATION AT GLANCE 2017.

82 “O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA E ESTUDOS QUALITATIVOS”. FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2015. “AVALIAÇÃO ECONÔMICA: PROGRAMA ESCOLA INTEGRADA - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE”. FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2015.

dos docentes.

Nesse sentido, a experiência empreendida há alguns anos no ensino médio do Estado de Pernambuco (Estado hoje com o melhor Ideb nesta etapa junto com São Paulo, ao mesmo tempo em que figura como 19º PIB *per capita* no País) merece particular atenção, uma vez que o conjunto das escolas de tempo integral vem demonstrando resultados promissores e, conseqüentemente, sendo creditado como um dos principais fatores de promoção da melhoria do Ideb⁸³. O modelo, além de ampliar consideravelmente a carga horária das disciplinas de matemática e língua portuguesa, parte de duas grandes 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 diversos Estados a seguirem trajeto similar nos últimos anos e também 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)⁸⁴. Em alguns Estados, inclusive, a proposta já vem sendo adaptada para o ensino fundamental.

Observados os riscos de ampliação de desigualdades dependendo da forma de implementação da política⁸⁵ (assim como deve ser feito em qualquer política pública), tais experiências podem inspirar avanços na mesma direção em outras redes de ensino, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio. Ademais, a ampliação da carga horária e a adoção de escolas de tempo integral também abre

83 "ANÁLISE DOS MODELOS DE ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL DE PERNAMBUCO". INSTITUTO NATURA. 2017.

84 DISPONÍVEL EM:

<[HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/FORMACAO/30000-UNCATEGORISED/55951-POLITICA-DE-FOMENTO-A-IMPLEMENTACAO-DE-ESCOLAS-DE-ENSINO-MEDIO-EM-TEMPO-INTEGRAL-EMI](http://portal.mec.gov.br/formacao/30000-uncategorised/55951-politica-de-fomento-a-implementacao-de-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi)>

85 "POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO: O CASO DE QUATRO ESTADOS". ANTÔNIO AUCUSTO GOMES BATISTA ET AL. 2016. "ENSINO MÉDIO NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO: EDUCAÇÃO INTEGRAL E PACTO DE GESTÃO POR RESULTADOS". RUY MELLO NETO ET AL. 2016. "PERNAMBUCO, UMA REFERÊNCIA PARA A EDUCAÇÃO INTEGRAL NO ENSINO MÉDIO". CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. 2016.

a possibilidade de melhorar a articulação com a formação técnica e profissional, com currículos bem integrados e que garantam sentido às aprendizagens dos alunos.

Considerando este cenário, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 5. Promover ampliação gradual das escolas de ensino em tempo integral, com particular atenção a tornar o tempo da jornada escolar mais efetivo ao desenvolvimento integral dos estudantes.

· Expandir modelos de escola em tempo integral, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio, priorizando as escolas em zonas de maior vulnerabilidade socioeconômica.

· Fazer da extensão da jornada um elemento viabilizador de uma nova proposta de escola que seja capaz de tornar a experiência escolar mais atrativa para os estudantes (em linha com o abordado na Diretriz 4).

INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

Entre os fatores intraescolares que compõem o primeiro eixo da estratégia, é fundamental destacar também a importância da infraestrutura escolar para o alcance de melhores resultados educacionais.

Uma das condições estruturantes que uma escola precisa para oferecer ensino de qualidade a todos os seus alunos é uma infraestrutura física apropriada e um ambiente acolhedor e agradável para o processo de ensino-aprendizagem. Além de ser uma questão de bem-estar e dignidade, envolvendo alunos e profissionais da educação que lá convivem, diversos estudos nacionais e internacionais mostram que a infraestrutura escolar gera impactos significativos sobre o aprendizado dos alunos⁸⁶. No entanto, é importante salientar que a relação encontrada pelas evidências não é linear: melhorias na infraestrutura para além de um patamar básico parecem não trazer grandes ganhos.

86 "QUALITY AND EQUITY IN BRAZILIAN BASIC EDUCATION: FACTS AND POSSIBILITIES", FRANCISCO SOARES, 2003. "SCHOOL RESOURCES AND STUDENT PERFORMANCE", ERIC HANUSHEK, 1996. "DETERMINANTES DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL", RICARDO PAES DE BARROS, 2001.

Isso significa que as políticas públicas mais efetivas de infraestrutura escolar são as de padronização mínima, ou seja, são as que garantem instalações escolares básicas em todas as escolas.

No Brasil, apesar de avanços nos últimos anos, ainda há uma grande quantidade de escolas com infraestrutura precária. Por exemplo, 20% das escolas públicas brasileiras (correspondendo a 12,9% do total das matrículas) sequer têm o conjunto mínimo de água tratada, eletricidade, tratamento de esgoto e banheiro⁸⁷. A situação torna-se ainda mais grave quando se constata que as escolas com pior infraestrutura são as que atendem majoritariamente os alunos mais pobres⁸⁸.

A relevância da qualidade da infraestrutura foi reforçada por uma pesquisa de opinião recente com jovens do ensino médio de todo o Brasil, que demonstrou que a **infraestrutura escolar está entre os atributos considerados mais importantes em relação a suas escolas**, incluindo aqui as questões relacionadas à acessibilidade aos alunos com deficiência⁸⁹. Este fato corrobora a concepção de que a infraestrutura escolar deve ser um elemento básico e essencial no âmbito da política educacional. Ela é fundamental para se garantir uma escola inclusiva que contemple de fato a todos e um atendimento educacional adequado, desde a educação infantil (que exige, entre outros aspectos, instalações prediais que contemplem as especificidades desse etapa) até o ensino médio.

Há também amplo respaldo na literatura sobre a importância do clima escolar para garantir o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Uma infraestrutura física acolhedora, atrativa e estimulante pode exer-

87 INEP/MEC - CENSO ESCOLAR 2017.

88 "EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E POBREZA": FRANCISCO SOARES, 2014.

89 PESQUISA "ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS": TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017.

cer contribuições relevantes para a composição de um clima escolar saudável para a aprendizagem⁹⁰. Entre outros elementos, destaca-se a importância de espaços para atividades esportivas e áreas comuns de lazer. Além disso, os aspectos estruturais da escola precisam estar assegurados também para que professores, gestores escolares e demais funcionários possam cumprir com suas tarefas profissionais e para que se sintam estimulados a passarem o tempo extraclasse dentro da própria escola, fazendo dela um ambiente de troca de experiências e boas práticas.

Ademais, é na melhoria da infraestrutura tecnológica das escolas que pode residir parte importante da solução para o desafio de tornar o ‘ambiente escola’ mais engajador. Pesquisas de opinião recentes demonstram haver relevante demanda por parte dos jovens⁹¹ e abertura dos professores para que as novas tecnologias digitais sejam incorporadas à prática pedagógica⁹². Não obstante, ambos indicam a falta de infraestrutura adequada (internet, equipamentos etc.) como um dos principais obstáculos para que se avance nesse sentido. Como resposta a essa questão, o Ministério da Educação lançou recentemente a “Política de Inovação Educação Conectada”, em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que prevê a universalização do acesso à internet de alta velocidade nas escolas até 2024, além da formação de professores para práticas pedagógicas utilizando novas tecnologias e o uso de conteúdos educacionais digitais

90 “PROGRAMANDO A ARQUITETURA ESCOLAR: A RELAÇÃO ENTRE AMBIENTE DE APRENDIZAGEM, COMPORTAMENTO HUMANO E PEDAGOGIA”. DORIS KOWALTOWSKI. 2016.

91 PESQUISA “ENSINO MÉDIO: O QUE QUEREM OS JOVENS”. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017. PESQUISA “NOSSA ESCOLA EM (RE) CONSTRUÇÃO”. INSTITUTO INSPIRARE. 2017.

92 PESQUISA “O QUE PENSAM OS PROFESSORES SOBRE A TECNOLOGIA EM SALA DE AULA”. TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2017.

em sala⁹³. Se bem conduzida e implementada, tal política pode significar avanços importantes.

Para o País conseguir oferecer uma educação melhor para todos e alcançar melhores resultados, precisaremos de políticas que não só garantam um patamar básico de infraestrutura em todas as escolas, mas que sejam capazes de modificar a experiência dos estudantes com o ‘ambiente escola’ e de aproximar o mundo cada vez mais digital e tecnológico ao dia a dia da educação.

A partir dessa análise, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 6. Aprimorar a infraestrutura física das escolas de modo a tornar o ambiente escolar inclusivo, agradável, acolhedor e com identidade específica às etapas que atende.

- Adequar a infraestrutura física básica das escolas que ainda não possuem condições mínimas para aprendizagem (tais como energia elétrica, banheiro, esgoto e água tratada).
- Tornar o ambiente escolar um local inclusivo do ponto de vista da acessibilidade de pessoas com deficiência, agradável e propício para a colaboração dos profissionais e para a aprendizagem dos alunos conforme as especificidades de cada etapa de atendimento (salas de aula e de professores adequadas, sala de leitura/bibliotecas, conexão à internet, equipamentos tecnológicos, laboratórios, quadra esportiva etc.)
- Aprimorar os processos de manutenção, operação e reforma das escolas de modo a os tornar mais eficientes e menos onerosos do ponto de vista financeiro, considerando inclusive, uma atuação em regime de colaboração, via a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Consórcios, buscando o ganho de eficiência e efetividade nos investimentos.

EIXO 2: Viabilizadores em nível de sistema

O segundo eixo desta proposta de estratégia diz respeito aos **fatores necessários para possibilitar maior coerência às políticas educacionais e garantir que os fatores intraescolares acima mencionados sejam assegurados com qualidade suficiente em todas**

93 DISPONÍVEL EM: <[HTTP://PORTAL.MEC.GOV.BR/ULTIMAS-NOTICIAS/211-218175739/57731-POLITICA-DE-EDUCACAO-CONECTADA-LEVARA-INTERNET-DE-ALTA-VELOCIDADE-A-ESCOLAS-PUBLICAS-ATE-2024](http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/57731-POLITICA-DE-EDUCACAO-CONECTADA-LEVARA-INTERNET-DE-ALTA-VELOCIDADE-A-ESCOLAS-PUBLICAS-ATE-2024)>.

as redes de ensino do País.

Governança federativa

A seção 2.1 deste documento (“Brasil: um País grande, federativo e desigual”) contextualizou como algumas características do País impõem desafios significativos para a gestão da educação básica. Uma delas é a particularidade de nosso sistema federativo, em que temos mais de 5 mil entes autônomos e com grandes responsabilidades na provisão de serviços públicos, independentemente de suas possibilidades e capacidades para tal.

Diante desta realidade, estabeleceu-se no Brasil que a educação é nacional, para que as desigualdades presentes no território sejam levadas em conta no desenho das políticas públicas. A partir daí, definiram-se regras que dividiram as competências entre os entes federativos pela oferta da educação. Especificamente para a educação básica, cabe, segundo a Constituição Federal, aos Estados e Municípios a administração direta das redes de ensino⁹⁴, sendo: educação infantil ofertada prioritariamente pelos Municípios, ensino médio ofertado prioritariamente pelos Estados e ensino fundamental com oferta compartilhada. À União cabe a coordenação da educação nacional, que se dá por meio de função supletiva e redistributiva (com assistência técnica e financeira), de função normativa (mediante normas gerais para a educação nacional) e de função de planejamento e avaliação (através do sistema nacional de avaliação e dos planos de educação). Além disso, criou-se na educação o conceito de Regime de Colaboração, segundo o qual os entes federativos devem colaborar entre si na oferta da educação.

Porém, frente à realidade brasileira, tal governança e regras esta-

94 ESTADOS E MUNICÍPIOS POSSUEM, JUNTOS, 99% DAS MATRÍCULAS DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

belecidas de atribuições, competências e colaboração entre entes não se mostraram suficientes para uma organização efetiva do sistema educacional nacional. Por ausência de uma regulamentação mais específica, continuam existindo desafios importantes, que são exemplificados a seguir.

Em primeiro lugar, pode-se citar que a ausência de clareza sobre algumas responsabilidades acaba gerando, dentre uma série de problemas, sobreposições de funções. A mais nítida delas é a própria oferta de vagas, especialmente nos anos finais do ensino fundamental. Como não há critérios para a divisão das atribuições entre Estados e Municípios, percebem-se hoje composições bastante heterogêneas entre as Unidades da Federação. Vale notar que em grande parte desses casos não há regra clara para essa definição de atribuições. Isso faz com que haja locais em que Estados tentam impor uma municipalização da oferta sem acordar devidamente com os Municípios, enquanto em outros locais Estado e Municípios competem indiscriminadamente por matrículas. Ainda, existem diversos Municípios brasileiros em que escolas estaduais e municipais proveem a mesma etapa de ensino, porém com pouco ou nenhum alinhamento pedagógico.

Outro desafio existente com as atuais regras de organização do sistema educacional é que diversas políticas são estabelecidas sem a devida pactuação entre os entes federativos. Por exemplo, há casos em que o Ministério da Educação lança programas de apoio às redes de ensino sem pactuar com Estados e Municípios como esse apoio se dará. Dessa forma, a participação da União por vezes acaba até prejudicando a estratégia e a gestão educacional dos entes. Por mais que existam diversas instâncias federativas de pactuação para debates e deliberações definidas em lei, resoluções ou portarias⁹⁵, elas são, em muitos casos, pouco efetivas. Sobre esse ponto, é preciso reconhecer que cada vez mais o Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) têm tido espaços relevantes de diálogo entre si e com o governo federal e que essas organizações vêm desempenhando importante papel nas definições das políticas públicas. Ainda assim, é preciso que esse esforço de maior articulação entre os entes seja feito de forma mais institucionalizada, em espaços de pactuação definidos em lei.

A atual governança do sistema educacional brasileiro também não responde devidamente ao fato de que cerca de 70% dos municípios brasileiros (correspondendo a quase 1/5 da população do País) são considerados de pequeno e médio porte (até 20 mil habitantes)⁹⁶ e enfrentam inúmeras fragilidades financeiras, técnicas e administrativas. Tais municípios possuem total autonomia para a oferta educacional – com ausência de apoio institucionalizado –, o que acaba gerando sérios problemas na qualidade da provisão.

95 POR EXEMPLO: COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA, COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DO FUNDEB, GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE DO TRANSPORTE ESCOLAR, INSTÂNCIA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO FEDERATIVA, FÓRUM PERMANENTE DE ACOMPANHAMENTO DO PISO SALARIAL, COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL (CAQI) E O CUSTO ALUNO –QUALIDADE (CAQ), COMITÊ PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE CUSTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, CONSELHO DELIBERATIVO DO FNDE E GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO, PARA PROPOR NOVO ÍNDICE DE REAJUSTE PARA O PISO SALARIAL.

96 FONTE: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO 2010

Por fim, um quarto ponto para ilustrar os desafios ainda existentes na organização do sistema é a pouca colaboração entre entes federativos na oferta da educação. Elementos como currículos, materiais pedagógicos, concursos para professores e gestores, formação continuada, avaliações, transporte escolar, dentre 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. Casos de sucesso de regime de colaboração, como foi o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará⁹⁷, 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 se unindo 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, etapa em que 53% dos municípios só possuem uma escola que a oferta⁹⁸. 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.

Observando tantos desafios ainda existentes, fica nítido que é preciso avançar em maiores definições sobre a organização e a estruturação do sistema educacional, instituindo de forma clara um Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme previsto pelo PNE⁹⁹. Atualmente, já há

97 "RÉGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO", FERNANDO ABRUCIO ET AL. 2017.

98 É PRECISO RECONHECER QUE A ATUAL ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC QUE VEM SENDO COORDENADA PELO MEC É UM BOM AVANÇO NO SENTIDO DE PROMOVER MAIOR COLABORAÇÃO ENTRE OS ESTADOS E SEUS MUNICÍPIOS.

99 O ARTIGO 13 DA LEI DO PNE, DE 2014, DETERMINOU A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, A SER ESTABELECIDO POR LEI ESPECÍFICA, ATÉ JUNHO DE 2016.

esforços na tentativa de sua criação¹⁰⁰ e importantes atores vêm surgindo neste debate¹⁰¹, que precisa ser aprofundado e priorizado pelas próximas gestões. Sem esse avanço, não há estratégia sistêmica que conseguirá ser implementada.

100 DENTRE ELÉS, DOCUMENTOS LANÇADOS PELO PRÓPRIO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, COLÓCADOS EM CONSULTA PÚBLICA, E PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR, CULMINANDO COM O PROJETO QUE ESTÁ SENDO DISCUTIDO ATUALMENTE NO CONGRESSO NACIONAL (ATUALMENTE, ESTÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL, UM SUBSTITUTIVO AO PLP Nº 413, DE 2014, QUE TRATA DO TEMA).

101 DESTACA-SE A CRIAÇÃO DO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR COM O OBJETIVO DE FOMENTAR E FORTALECER AÇÕES EDUCACIONAIS COOPERATIVAS ENTRE OS ENTES E O NEAFRE/FOV (NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM FEDERALISMO E REGULAÇÃO EDUCACIONAL), QUE OBJETIVA REALIZAR DE ANÁLISES CRÍTICAS SOBRE TEMAS RELEVANTES DE REGULAÇÃO, FEDERALISMO E EDUCAÇÃO.

Diante deste contexto, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 7. Aprimorar a governança do sistema educacional brasileiro, a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação.

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente federativo. Dentre as principais mudanças:
- Atribuir a cada Estado, além da provisão direta que lhe é incumbida, função de coordenação da educação ofertada pelas redes municipais e apontar elementos que devem ser prioritariamente providos em âmbito estadual em parceria com Municípios (ex: currículo, materiais pedagógicos, concursos, avaliações externas e programas de formação continuada).
- Definir que cada UF deve planejar e definir de forma pactuada entre o Estado e seus Municípios a responsabilidade da oferta do ensino fundamental, assim como os critérios para a autonomia dos sistemas de ensino municipais.
- Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), evitando papel do MEC como executor de políticas de responsabilidade das redes.
- Criar instâncias permanentes de pactuação entre os entes, atribuindo a elas definições sobre a política educacional de cada UF e/ou da União:
- Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios) que, dentre outras atribuições, deverá estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica, dando referências para todas as redes de ensino sobre suas políticas educacionais (ex: oferta mínima de recursos pedagógicos que todas as redes devem ter, parâmetros básicos para os planos de carreira de professores, referenciais para as políticas de seleção de diretores, entre outros).
- Criar ou fortalecer, em cada UF, instâncias bipartites que devem, dentre outras, pactuar as definições de atuação dos Estados e seus Municípios na oferta educacional, estabelecer parâmetros estaduais da qualidade da oferta da educação (em linha com parâmetros nacionais) e estimular o regime de colaboração entre os entes.
- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas o regime de colaboração entre Estado e seus municípios para apoio técnico efetivo e a maior institucionalidade à possibilidade de constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre Municípios.

Gestão das redes de ensino

O segundo elemento primordial para promovermos avanços educacionais em nível de sistema diz respeito à capacidade dos órgãos centrais responsáveis pela educação (Ministério e Secretarias) de efetivarem uma boa gestão da política educacional, fazendo com que as

diferentes medidas adotadas cheguem, de fato, às salas de aula. Ainda que tenhamos normas e políticas com redações ambiciosas, a implementação dessas políticas é, de modo geral, falha e muito distante das intenções iniciais.

Para exemplificar esse cenário, vale citar que recente pesquisa nacional com professores revelou que questões muito básicas como o fornecimento de materiais para todos os alunos já no primeiro dia de aula são uma realidade em apenas 17% das escolas do País.

Ainda, percebe-se hoje que há em grande parte das redes de ensino uma “crise de confiança” dos profissionais da educação para com a gestão das Secretarias de Educação. Pesquisa nacional recente¹⁰² mostra apenas 16% dos professores concordam que a Secretaria para a qual trabalham está efetivamente preocupada com a melhoria da aprendizagem dos alunos e apenas 9% concordam que os programas da Secretaria estão alinhados com a realidade das escolas. Tais dados mostram a urgência de se aprimorar a gestão das redes de ensino e da política educacional como um todo.

Um dos principais desafios da gestão da educação é a fragilização técnica da burocracia educacional, muitas vezes composta por profissionais que não possuem o preparo requerido para os desafios da gestão pública. Esse cenário é mais evidente em diversos Municípios brasileiros que, por seu tamanho e nível socioeconômico, possuem imensas dificuldades de gestão da política pública em âmbito mais geral. Essa fragilidade do ponto de vista técnico se estende às Secretarias de Educação, já que a ausência de formações específicas sobre gestão educacional e a falta de visão de muitos governantes sobre a complexidade inerente aos sistemas educacionais fazem com que a capacidade técnica instalada em grande parte dos órgãos responsáveis

102 FONTE: PESQUISA PROFISSÃO DOCENTE. IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2018.

pela política educacional esteja aquém do que os desafios requerem¹⁰³. Isso tem particular relevância considerando o desafio enfrentado pelo ministro e secretários de educação em compor um corpo técnico capaz de liderar com propriedade e conhecimento suficiente a elaboração e implementação das políticas públicas.

O Brasil tem, no entanto, alguns bons exemplos de esforços na criação de estratégias conjuntas voltadas à gestão administrativa em âmbito intermunicipal, via consórcios públicos intermunicipais. A partir desses mecanismos, são estabelecidas ações conjuntas lideradas por um núcleo gestor, capaz de manter as iniciativas com maior continuidade e progressividade, e sofrendo menor impacto devido as rupturas de trocas de gestão. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) da Chapada Diamantina, do Noroeste Paulista e de Granfpolis (Grande Florianópolis) são exemplos da possibilidade da manutenção da continuidade e da melhoria da capacidade técnica de servidores¹⁰⁴.

Outro desafio, que em parte é consequência do problema mencionado acima, é a ampla utilização pelos órgãos responsáveis pela educação de modelos de administração e execução da política pública altamente centralizados e norteados por uma abordagem excessiva do topo para a base (*top-down*) e com pouco ou nenhum envolvimento dos atores que compõem o sistema – em especial educadores e estudantes – no processo de construção e implementação de políticas. Ainda que a tomada de decisões estratégicas em nível central seja fundamental para alavancar esforços de melhorias estruturantes e sistêmicas, modelos de gestão da política educacional pouco atentos à participação das diferentes “partes interessadas” (*stakeholders*) no processo não

103 AO MESMO TEMPO QUE OUTRAS ESTRUTURAS DO ESTADO BRASILEIRO POSSUEM ELEVADA QUALIDADE TÉCNICA, COMO O BANCO CENTRAL DO BRASIL, O BNDES, A RECEITA FEDERAL E O MINISTÉRIO E SECRETARIAS DA FAZENDA.

104 ABRUCIO, FERNANDO. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: EXPERIÊNCIAS DE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL / FERNANDO ABRUCIO – CURITIBA: POSITIVO, 2017.

têm se mostrado efetivos para sustentar mudanças em sistemas de alta complexidade ao longo do tempo¹⁰⁵. Isso ocorre pois tais modelos dificilmente conseguem assegurar o engajamento dos mais diversos atores com o caminho proposto e não criam condições para que cada escola adapte o processo de implementação de políticas educacionais às suas reais necessidades¹⁰⁶. De tão relevante, tal cenário tem, inclusive, importantes reflexos na percepção sobre a valorização profissional: em pesquisa recente com professores de todo o Brasil¹⁰⁷, a segunda medida considerada como mais eficaz para valorizar a profissão docente foi “o envolvimento e a escuta dos docentes nos debates públicos e decisões sobre as políticas educacionais”, aparecendo à frente de questões relacionadas à melhoria salarial da categoria.

Outro obstáculo constantemente associado à gestão das Secretarias e do Ministério da Educação é a questão da continuidade das políticas públicas. Frequentemente observa-se que trocas de gestão vêm acompanhadas da descontinuidade de importantes políticas que muitas vezes são de extrema relevância para as redes e que possuem incidência significativa nas escolas. Esse fato, inclusive, é altamente percebido pelos professores: apenas 13% deles concordam que a Secretaria para a qual trabalham dá continuidade a bons programas. É evidente que novas gestões necessitam sempre realizar reflexões e análises das políticas em andamento, mas a descontinuidade deliberada de iniciativas sem qualquer avaliação deve ser sistematicamente combatida.

Um quarto fator que impacta significativamente a qualidade da gestão educacional no Brasil são as estruturas organizacionais existentes

105 “BUILDING STATE CAPABILITY: EVIDENCE, ANALYSIS, ACTION”, MATT ANDREWS, 2017.

106 “LEARNING TO IMPROVE: HOW AMERICA’S SCHOOLS CAN GET BETTER AT GETTING BETTER”, ANTHONY BRYK, 2015.

107 “PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES BRASILEIROS”, PESQUISA IBOPE, TODOS PELA EDUCAÇÃO E FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2018. AINDA NÃO DIVULGADA.

nos órgãos centrais que, em muitos casos, não refletem as prioridades necessárias da política educacional. A título de ilustração, muitas Secretarias de Educação sequer possuem setor específico responsável pela formação continuada de professores (política essa que, como já tratado, é fundamental para melhoria da prática pedagógica dos docentes). De modo geral, há poucas estruturas institucionalizadas em âmbito nacional ou regional que garantem a formulação e condução de políticas centrais para o avanço da educação como o Inep, por exemplo, que atua para o tema da avaliação. Essas estruturas muitas vezes são fundamentais para a garantia da continuidade de políticas em meio a trocas de governo, além de conseguirem proporcionar maior desenvolvimento de competências técnicas específicas dentro da esfera governamental.

Por fim, há uma questão que permeia grande parte da gestão governamental brasileira e também afeta a educação: a ineficiência e a morosidade dos processos na administração pública. Esse problema é muitas vezes gerado pelo excesso de burocracia envolvida e exigida no dia a dia da gestão, o que acaba afetando diretamente a capacidade dos governos de formular e implementar políticas educacionais com sucesso e fluidez. Em todos os níveis de governo, princípios, métodos e processos de uma administração mais eficiente estão distantes do que seria adequado.

Diante de tal quadro, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 8. Fortalecer a estrutura de gestão e a qualidade técnica das Secretarias e do Ministério da Educação, com intuito de aprimorar a formulação, implementação e continuidade de políticas educacionais.

- Promover mudanças nas estruturas organizacionais das Secretarias de Educação e do Ministério e rever as questões de atratividade e retenção nos cargos de liderança, constituindo um corpo técnico de alta qualidade.
- Promover, desde o início da gestão, o envolvimento e a participação dos profissionais, estudantes da rede e famílias nos processos de formulação e implementação das políticas educacionais (principalmente as de impacto mais direto no dia a dia escolar).
- Utilizar novas tecnologias para desburocratizar processos e tornar a gestão educacional mais eficiente e transparente.
- Criar mecanismos de incentivo a adoção do regime de colaboração entre sistemas de ensino para aumentar o compartilhamento de boas práticas de gestão administrativa e financeira.

Mecanismos de financiamento da educação básica

Este tópico refere-se ao sistema de financiamento da educação básica, elemento que precisa necessariamente estar articulado às demais dimensões da estratégia sistêmica.

A discussão sobre os gastos públicos¹⁰⁸ na educação básica brasileira é essencial ao se pensar uma estratégia para o País, principalmente quando feita de forma responsável e longe dos discursos fáceis, de que bastam apenas mais investimentos para atingirmos resultados satisfatórios de aprendizagem. Afinal, as pesquisas e as próprias experiências nacionais mostram que os recursos financeiros são fundamentais para a garantia da aprendizagem dos alunos, mas estão longe de serem condição suficiente para tal. Nesse sentido, apresentam-se abaixo alguns dados que permitem chegar à seguinte conclusão: não pode haver uma dicotomia no debate brasileiro entre “aumentar gastos” e “melhorar a gestão” (alocação mais eficiente e redistributiva dos recursos). Ambos

108 APESAR DE TÉCNICAMENTE HAVER DIFERENÇA ENTRE OS TERMOS 'INVESTIMENTO' E 'GASTO' EM EDUCAÇÃO, NESTA SEÇÃO UTILIZAMOS AMBOS COMO SINÔNIMOS.

os movimentos são essenciais para que o Brasil promova uma melhoria consistente em seus resultados educacionais.

Primeiramente, segundo dados comparáveis da OCDE, o setor público brasileiro gastou em 2014 (último dado disponível) o equivalente a 5,4% do PIB do País com educação, o que significa um esforço considerável da renda nacional quando comparado com outros países¹⁰⁹. Países membros da OCDE, por exemplo, gastam em média 4,8% de seu PIB em educação, enquanto outros países da América Latina gastam em torno de 4% a 5%¹¹⁰. Para uma comparação internacional de gastos educacionais ainda mais apurada, outra medida é o gasto por aluno dividido pelo PIB *per capita* de cada país, já que essa conta minimiza o efeito de diferenças demográficas entre os países¹¹¹. Utilizando essa métrica, percebe-se que o Brasil também desponta como um país que investe boa parte de sua renda em educação: o investimento por aluno (considerando educação básica e ensino superior) chega a 34% do PIB *per capita* brasileiro. Esse valor é de 27% na média dos países da OCDE, 23% no Chile, 24% na Colômbia e 21% no México.

No entanto, tais números precisam ser analisados com importantes ressalvas. A primeira delas é que o esforço de se ampliar os investimentos em educação no Brasil é consideravelmente recente, ou seja, não estamos há décadas gastando parcela relevante da renda nacional em políticas educacionais (como fizeram diversos países desenvolvidos). Gastávamos 1,5% do PIB em educação em 1950, 2,4% em 1980 e só em

109 ESTE VALOR NÃO INCLUI OS GASTOS COM EDUCAÇÃO INFANTIL, PARA FACILITAR A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL. OS DADOS DO INEP/MEC DE 2014 APONTAM QUE O BRASIL GASTOU, NESTE MESMO ANO, 6,0% DO SEU PIB COM EDUCAÇÃO, POIS ENVOLVE OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO INFANTIL.

110 ARGENTINA – 4,9%; CHILE – 4,0%; COLÔMBIA – 4,2%; MÉXICO – 4,6%. DOS PAÍSES DO CHAMADO BRICS COM DADOS DISPONÍVEIS, OBSERVA-SE: RÚSSIA – 2,8%; ÍNDIA – 3,3%; ÁFRICA DO SUL – 5,2%. “EDUCATION AT GLANCE 2017”. OCDE.

111 A MEDIDA DE “GASTOS EM EDUCAÇÃO COMO PERCENTUAL DO PIB” PODE SER MAIOR EM PAÍSES ONDE A PIRÂMIDE ETÁRIA AINDA APRESENTA MAIOR PRESENÇA DE CRIANÇAS E JOVENS NO TOTAL DA POPULAÇÃO. JÁ, NA MEDIDA “GASTOS EM EDUCAÇÃO POR ALUNO COMO PERCENTUAL DO PIB PER CAPITA” ESSA DIFERENÇA NA PIRÂMIDE ETÁRIA É LEVADA EM CONTA.

2000 chegamos no patamar de 4,0%.¹¹²

Outro fator relevante na análise do caso brasileiro é a discrepância que existe entre os investimentos em educação básica e no ensino superior, que é retratada na tabela e no gráfico a seguir. Percebe-se, analisando os dados abaixo, que o investimento por aluno do ensino superior no Brasil é 3 vezes maior que o investido por aluno na educação básica, taxa que é de 1,8 para a média dos países da OCDE. Isso é ainda mais crítico ao se levar em conta que os alunos do ensino superior representam parcela da população muito menor à parcela dos estudantes da educação básica (8 milhões e 48,6 milhões de alunos, respectivamente). Tal diferença precisa ser levada em conta nas discussões sobre o montante de recursos investidos em educação no Brasil.

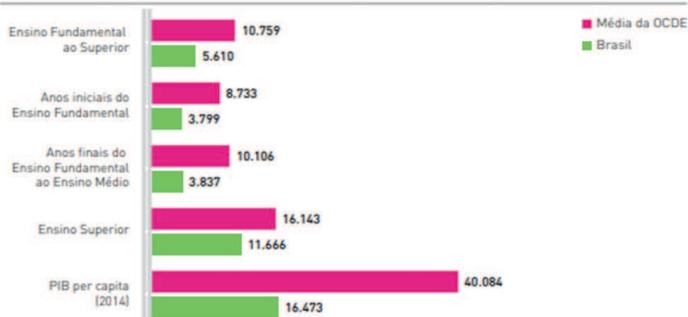
Ainda, é fundamental apontar que, por mais que na própria educação básica o investimento por aluno no Brasil represente uma parcela do PIB per capita similar à de outros países (23%, versus 22% na média da OCDE), o País possui renda média baixa. Isso significa que os gastos por aluno em termos absolutos ainda estão muito aquém daqueles vistos em países de renda por habitante maior. Por exemplo, gastamos anualmente por aluno da educação básica um valor que é aproximadamente 40% do gasto médio dos países da OCDE, que apresentam resultados educacionais muito superiores.

112 "TAXAS DE MATRÍCULAS E GASTOS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL". PAULO ROGERIO RODRIGUES MADURO JUNIOR. 2007.

GASTO ANUAL POR ESTUDANTE, POR ETAPA – 2014 – PAÍSES SELECIONADOS

EM DÓLARES CONVERTIDOS PELA PARIDADE DO PODER DE COMPRA

	Ensino Fundamental ao Superior	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental ao Ensino Médio	Ensino Superior	PIB per capita (2014)
Luxemburgo ¹	24.045	21.153	21.595	46.526	101.511
Estados Unidos	16.268	11.319	12.995	29.328	54.651
Reino Unido	13.906	11.367	12.452	24.542	41.045
Alemanha	12.063	8.546	11.684	17.180	47.195
Japão	11.654	9.062	10.739	18.022	39.435
Finlândia	11.381	8.812	10.387	17.893	41.504
Austrália	11.149	8.251	11.023	18.038	46.581
Média da OCDE	10.759	8.733	10.106	16.143	40.084
Itália ¹	9.317	8.442	8.927	11.510	36.294
Portugal	8.516	6.474	8.821	11.813	28.806
Coreia do Sul	9.873	9.656	10.316	9.570	33.631
Polónia	7.374	7.026	6.455	9.708	25.393
Rússia	5.928	-	4.939	8.808	25.901
Chile ¹	5.135	4.021	4.127	7.642	22.794
Turquia	4.259	3.589	3.268	8.927	23.236
Brasil²	5.610	3.799	3.837	11.666	16.473
México	3.703	2.896	3.219	8.949	17.973
Colômbia	3.245	2.490	3.060	5.126	13.405
Indonésia	1.486	1.476	1.175	2.962	10.649



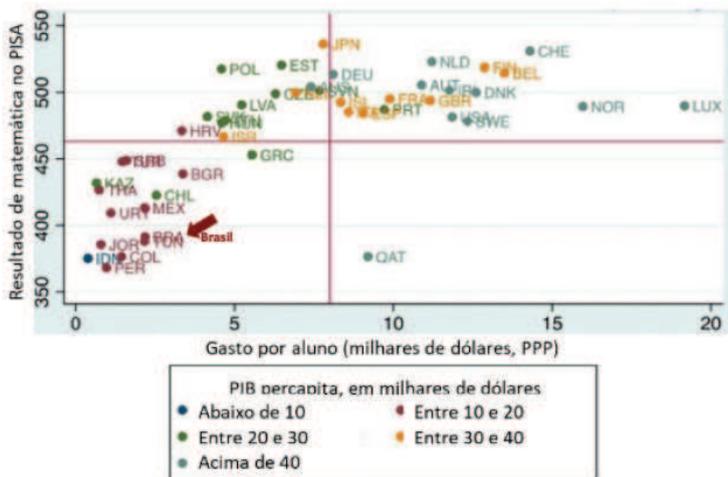
113

FONTE: EDUCATION AT A GLANCE 2016/OCDE

113 TABELA CONSTA NO ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2017, DO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

Considerar o cenário de baixo investimento por aluno da educação básica em valores absolutos é de extrema relevância, já que artigos científicos recentes mostram que existe correlação positiva entre gastos por aluno na educação básica e desempenho acadêmico dos estudantes (medido pelos resultados nas provas do PISA), especialmente para países que ainda gastam um valor relativamente baixo por aluno, como ilustrado no gráfico a seguir.

GASTO POR ALUNO E RESULTADO EM MATEMÁTICA: SEPARAÇÃO DE PAÍSES PELO NÍVEL DE GASTO



114 FONTE: VEGAS E COFFIN, 2015

Portanto, uma primeira conclusão é que, por mais que o Brasil in-

114 "WHEN EDUCATION EXPENDITURE MATTERS: AN EMPIRICAL ANALYSIS OF RECENT INTERNATIONAL DATA". EMILIANA VEGAS E CHELSEA COFFIN, 2015.

vista uma parcela relevante de sua renda em educação, esse valor ainda é baixo em comparação com os sistemas educacionais mais avançados. Dessa forma, se o País realmente almeja oferecer para todas as crianças e jovens oportunidades educacionais em patamares semelhantes às das nações mais desenvolvidas, precisará, no decorrer dos próximos anos, elevar o valor do investimento por estudante na educação básica.

Neste esforço, não se pode ignorar, é claro, o grave cenário fiscal em que o Brasil se encontra. Entretanto, vale ressaltar que o aumento do gasto por aluno da educação básica pode ser facilitado pela volta do crescimento real do PIB e por fatores demográficos que vêm gradualmente reduzindo o número de alunos matriculados nas escolas públicas do País, conforme já apresentado. Adicionalmente, tal elevação também pode (e deve) ser empreendida pelo governo federal, com uma rediscussão de seus investimentos em educação. Ainda que Estados e Municípios sejam os entes diretamente responsáveis pela oferta da educação básica e que destinem no mínimo 25% de suas receitas correntes líquidas para educação (conforme regra presente na Constituição Federal), a União ainda possui um papel supletivo importante para o financiamento da educação básica.

No entanto, apesar de o ensino superior já contar com um investimento por aluno consideravelmente mais alto que a educação básica (como mostrado acima), é ele que vem ganhando espaço no orçamento federal, conforme indica a tabela e o gráfico abaixo. Durante o período de 2008 a 2017, década de expansão expressiva dos investimentos federais em educação, os gastos com ensino superior e educação profissional tiveram variação real média de 10,1% ao ano, enquanto os gastos com educação básica aumentaram à taxa de 6,9% ao ano. Chama ainda mais atenção o fato de que nos últimos anos o orçamento do Governo Federal com educação tem caído sensivelmente, atingindo principalmente a educação básica. A perda real acumulada entre 2014 e 2017 é de R\$ 13,0 bilhões (10%) e, nesse cenário, **os gastos com educação básica**

caíram consideravelmente mais que os com educação superior e profissional – quedas de, respectivamente, 11,5% e 3,2% entre 2014 e 2017. Ainda que se reconheça a necessidade e importância de avanços no investimento do ensino superior brasileiro, tal cenário não está em linha com o maior equilíbrio visto nos países desenvolvidos, especialmente considerando que o grande desafio atual é o de garantir acesso, permanência e aprendizagem na educação básica aos 43 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos.

GASTO FEDERAL EM EDUCAÇÃO 2008-2017

(R\$ BILHÕES CONSTANTES DE 2017)

Educação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. (%a.a.) 2008-2017
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4	10,1%
IFES	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4	4,7%
IFET	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7	20,1%
Hosp. Univ.	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6	32,1%
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4	16,7%
FIES	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9	53,0%
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5	-
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6	6,9%
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1	6,2%
PNAE + DDE + TE + PNLD	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6	6,4%
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2	-4,3%
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4	0,4%
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8	-7,1%
Receita Corrente - União	1.319	1.280	1.408	1.538	1.592	1.617	1.557	1.509	1.446	1.408	0,7%



FONTE: ASPECTOS FISCAIS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL / SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN).

No entanto, sempre que se discute a necessária elevação dos investimentos por aluno na educação básica, é preciso constatar que dificilmente isso significará avanços nos resultados educacionais se não vier acompanhado da melhoria na gestão e na distribuição destes recursos, uma vez que ambas são dimensões ainda críticas no Brasil.

Quanto aos problemas na gestão dos gastos, eles podem ser ilustrados por comparações internacionais que mostram que o resultado educacional do Brasil é inferior ao de países que possuem gasto por aluno semelhante (como Colômbia, México e Turquia), sugerindo que se poderia fazer melhor com o atual nível de gasto brasileiro. Além disso, a própria dinâmica dos investimentos brasileiros em educação nos últimos anos mostra o quanto é necessário melhorar a eficiência dos gastos públicos na área.

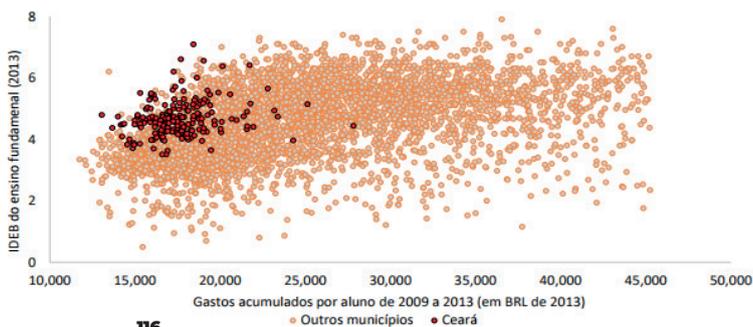
Ao longo do período entre 2000 e 2014¹¹⁵, o Brasil mais do que duplicou o gasto por aluno na educação infantil e mais do que triplicou o gasto por aluno no ensino fundamental e ensino médio (em termos reais), sem ter visto grandes melhorias na aprendizagem dos alunos. No ensino médio, por exemplo, o investimento por aluno saiu de R\$1.878 em 2000 para R\$6.021 em 2014 (ambos em valores de 2014), sendo que o percentual de estudantes com nível adequado de aprendizagem de matemática ao fim do 3º ano caiu: era 12% em 2001 e passou para 7% em 2015. É certo que nesse período o País conseguiu avançar no acesso e na permanência de mais crianças e jovens na escola, mudando o perfil do aluno atendido, mas um aumento tão relevante de investimento *per capita* poderia e deveria, com uma gestão mais eficiente, ter trazido também avanços significativos na qualidade da educação.

Ainda, há diversas experiências positivas de redes públicas de ensino no Brasil que são bons exemplos de que é possível atingir me-

115 INEP-MEC. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://PORTAL.INEP.GOV.BR/INDICADORES-FINANCEIROS-EDUCACIONAIS](http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais)>.

lhores resultados de aprendizagem com os atuais níveis de gasto por aluno. O caso do Ceará ajuda a retratar essa realidade: seus Municípios não estão dentre os que mais investem por estudante e, ainda assim, muitos deles conseguem resultados de Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental acima da média – especialmente considerando o contexto socioeconômico vulnerável em que se encontram. A figura abaixo retrata essa realidade, indicando a relação entre gastos por aluno e os resultados do Ideb de todos os Municípios brasileiros, com destaque para os do Ceará:

GASTOS ACUMULADOS POR ALUNO E IDEB DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS



A figura mostra também que, para cada faixa de gastos por aluno, há grande dispersão nos resultados educacionais entre Municípios. Por mais que se tenha sempre que levar em conta os contextos de cada localidade (por exemplo o custo de vida), isso indica que há ineficiências consideráveis na aplicação dos recursos em diversas redes

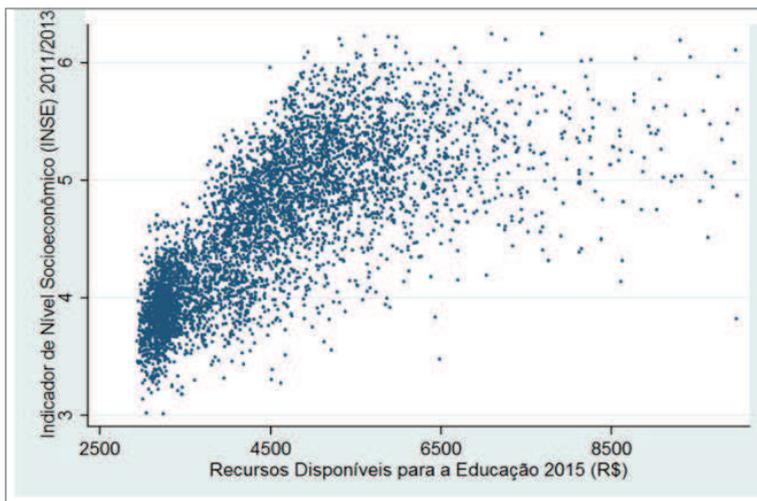
116 "UM AJUSTE JUSTO - ANÁLISE DA EFICIÊNCIA E EQUIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL". BANCO MUNDIAL, 2017.

de ensino no Brasil.

Em relação à distribuição dos recursos, percebe-se, inclusive pelo gráfico anterior, que ela ainda é bastante desigual entre os entes federativos no País. Atualmente ainda há uma diferença de mais de 500% entre o maior e o menor valor de investimento anual por aluno entre os Municípios brasileiros¹¹⁷. Além disso, os investimentos em educação estão positivamente relacionados com o contexto socioeconômico das redes de ensino, significando que as redes com maiores desafios educacionais também são as que dispõem de menos recursos. O gráfico a seguir ilustra essa situação.

117 OS MUNICÍPIOS SÃO PINTO BANDEIRA-RS (GASTO POR ALUNO DE R\$19,511) E TURIACU-MA (GASTO POR ALUNO DE R\$2,937). OS DADOS SÃO DO ESTUDO TÉCNICO Nº 24/2017, DA CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CONOF/CD).

RECURSOS DISPONÍVEIS PARA EDUCAÇÃO E NÍVEL SOCIOECONÔMICO¹¹⁸



FONTE: INEP E ESTUDO TÉCNICO Nº 24/2017 – CÂMARA DOS DEPUTADOS.
ELABORAÇÃO DOS AUTORES.

Nesse sentido, é fundamental que os mecanismos de financiamento da educação básica brasileira sejam aprimorados. Por um lado, é preciso que sejam mais redistributivos e progressivos, garantindo melhores condições para as redes de ensino com contextos mais desafiadores. Por outro, podem ser mais indutores de melhorias na gestão dos recursos, impactando diretamente a qualidade da educação ofertada pelas redes.

O principal destes mecanismos é o Fundeb, que corresponde a aproximadamente 60% dos recursos da educação básica. Embora ele já tenha, hoje, papel fundamental para reduzir as diferenças nos investimentos por aluno entre as redes públicas brasileiras, a conclusão

¹¹⁸ O GRÁFICO CONSIDERA APENAS OS MUNICÍPIOS COM INVESTIMENTOS DE ATÉ R\$10 MIL POR ALUNO-ANO.

de sua vigência em 2020 abre uma importante janela de oportunidade para aprimorá-lo e torná-lo ainda mais redistributivo. As discussões sobre esse tema estão em andamento no Congresso Nacional e precisarão ser concluídas nos próximos 2 anos.

Outro mecanismo de financiamento que precisa ser aprimorado é o Salário Educação, que é uma contribuição social exigida de todas as empresas do País e cuja parcela relevante do valor é repassada para as redes de ensino para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. Atualmente o repasse do Salário Educação é feito apenas com base no número de matrículas de cada rede, sem critérios que poderiam dar um caráter mais equitativo ao mecanismo¹¹⁹. Considerando que o Salário Educação corresponde a aproximadamente 30% dos investimentos federais na educação básica, é preciso discutir como aprimorar esse mecanismo.

Adicionalmente, as transferências legais e discricionárias entre União, Estados e Municípios também cumprem papel relevante no sistema de financiamento da educação básica e devem ser revistas para que tenham efetivamente caráter redistributivo e de indução da qualidade. Algumas das transferências legais (para a compra de merenda escolar, por exemplo) atualmente também não cumprem o papel redistributivo, uma vez que oferecem valores iguais para todas as redes do País, sem levar em conta as diferenças socioeconômicas existentes entre as redes. Já as transferências voluntárias acabaram se tornando instrumentos que pouco cumprem o papel de redistribuição ou de indução da adoção de boas práticas educacionais pelas redes.

Aprimorar esses mecanismos, tornando-os cada vez mais redistributivos, será fundamental para que todas as redes do País tenham

119 OS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO SÃO REPARTIDOS EM COTAS, DA SEGUINTE FORMA: 10% DA ARRECADAÇÃO LÍQUIDA FICAM COM O FNDE, QUE OS APLICA EM PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. OS OUTROS 90% SÃO REPARTIDOS DA SEGUINTE FORMA: 1/3 TAMBÉM É DESTINADO AO FNDE E 2/3 SÃO DISTRIBUÍDOS PARA ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS NA PROPORÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS PARA O FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES VOLTADOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.

condições de financiamento mínimas que lhes permitam ofertar uma educação de qualidade. É nessa discussão que se insere o debate sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), dispositivo previsto no Plano Nacional de Educação para referenciar o custo de um padrão mínimo de qualidade do ensino no Brasil, mas que ainda não tem regulamentação de cálculo prevista e tampouco um debate suficientemente amadurecido no País.

Por fim, destaca-se que é preciso que o Ministério e as Secretarias de Educação de todo País façam, com regularidade, reavaliações criteriosas de seus gastos educacionais, sempre buscando entender se a alocação vigente está de acordo com os objetivos de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos. É comum que, neste processo, encontrem-se oportunidades de realocação dos gastos para políticas prioritárias – movimento fundamental para aprimorar a gestão dos recursos. Tal iniciativa é especialmente importante no início de novos mandatos, então há uma grande oportunidade para tal no ano de 2019.

Considerando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de financiamento da educação, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 9. Promover aprimoramentos nos diferentes mecanismos do sistema de financiamento da educação, com ênfase para o novo Fundeb, tornando-os mais redistributivos e eficientes.

- Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente, tornando-o mais redistributivo por meio de alterações nas regras de redistribuição intraestadual do fundo e nos critérios para recebimento da complementação da União, além da ampliação do valor dessa complementação para elevar o patamar mínimo de investimento por aluno.
- Introduzir critérios socioeconômicos e de disponibilidade de recursos nas ponderações do Salário Educação e das linhas de transferências legais da União, visando promover maior equidade no financiamento da educação.
- Revisar, de forma pactuada, as transferências voluntárias, introduzindo princípios de redistribuição e de indução de boas práticas educacionais (ex. adoção de políticas educacionais essenciais e regime de colaboração entre entes).
- Reavaliar criteriosamente os gastos do Ministério e das Secretarias de Educação, visando destinar mais recursos para as políticas prioritárias apontadas nesta estratégia.
- Ampliar o investimento por aluno na educação básica, criando condições mínimas para todas as redes assegurarem os parâmetros estabelecidos de qualidade da política educacional.

Para além de medidas que busquem mais redistribuição e eficiência no financiamento educacional brasileiro, há espaço relevante para a introdução de mecanismos de indução de resultados de aprendizagem dos alunos. Para isso, as próprias regras de distribuição de tributos podem servir como instrumentos importantes. Por mais que a estrutura tributária brasileira precise passar por ampla reformulação, é possível avançar nesse sentido antes mesmo de uma reforma tributária em âmbito nacional. E, mais importante ainda, é fundamental que tal reforma incorpore mecanismos indutores de qualidade da educação.

O melhor exemplo desse tipo de instrumento indutor é a política adotada no Ceará, em que parte da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) passou, a partir de 2009, a ser distribuída para os Municípios em função de resultados educacionais atingidos. Isso é apontado pelas pesquisas como um pilar funda-

mental para a melhoria dos resultados de alfabetização que o Estado apresentou nos últimos 10 anos, uma vez que avanços no desempenho acadêmico dos estudantes passaram a gerar mais interesse nos prefeitos dos Municípios¹²⁰.

Com base nesse cenário e no elevado potencial que mecanismos como esse têm na promoção de melhorias da educação básica, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 10. Introduzir reformulações nos critérios de distribuição tributária de maneira a criar incentivos para governos estaduais e municipais priorizarem a educação e a melhoria da aprendizagem dos alunos.

· Reformular as regras de distribuição do ICMS entre os Estados e seus Municípios, atrelando parte da parcela distribuída aos Municípios a avanços nos resultados educacionais, de modo a incentivar politicamente melhorias na aprendizagem.

· Garantir que em uma futura Reforma Tributária estejam presentes mecanismos de indução de melhorias nos resultados educacionais.

Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento

Somado aos fatores intraescolares já apresentados (primeiro eixo), à governança federativa, à gestão dos sistemas e ao financiamento da educação básica, outra diretriz essencial da estratégia aborda os sistemas de informação, avaliação e monitoramento da política educacional.

Ao longo das últimas décadas, a educação brasileira foi capaz de estruturar um robusto e transparente sistema de coleta de dados e informações educacionais, tendo no Censo Escolar seu principal mecanismo viabilizador. Por meio dele são sistematizados dados sobre matrícula, infraestrutura escolar, informações sobre os recursos humanos da

120 "REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO". FERNANDO ABRUCIO ET AL. 2017. "O RATEIO DE ICMS POR DESEMPENHO DE MUNICÍPIOS NO CEARÁ E SEU IMPACTO EM INDICADORES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO". JÚLIA BARBOSA BRANDÃO. 2014.

educação, entre outros. O levantamento estatístico, além de permitir uma leitura acurada do cenário e condições da educação brasileira, é a base para a realização de diferentes repasses financeiros e planejamento de ações de caráter nacional, como por exemplo, relacionadas ao sistema de avaliação nacional.

Nessa perspectiva, no final da década de 80, o Brasil iniciou a estruturação de seu sistema de avaliação da educação, primeiramente de forma amostral¹²¹, que foi se expandindo e aprimorando pouco a pouco, até chegar ao que é hoje o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB é um sistema de avaliações em larga escala que mensura, a cada dois anos, os níveis de aprendizagem dos alunos de praticamente todas as escolas brasileiras do ensino fundamental (5º e 9º ano) e do ensino médio (3ª série do EM)¹²². Mais recentemente, o País avançou na criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), instrumento que disponibiliza informações sobre o grau de domínio dos alunos sobre competências de leitura, de escrita e matemática básica ao final do 3º ano do ensino fundamental¹²³. Nesse mesmo sentido, diversas redes estaduais e algumas municipais também desenvolveram ao longo dos anos seus sistemas de avaliação próprios e, assim como o governo federal, possuem séries históricas e um amplo conjunto de microdados que disponibilizam à administração central e às próprias escolas um importante termômetro para apoiar a tomada de decisões sobre a política pública e o trabalho nas escolas. No entanto, esses dados ainda são pouco utilizados pelas escolas e órgãos centrais de maneira

121 "AVALIAÇÃO: CONTEXTO, HISTÓRIA E PERSPECTIVAS"; BERNADETE A. GATTI. 2014.

122 A PARTIR DE 2017 É QUE AS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO TAMBÉM PASSARAM A FAZER AS AVALIAÇÕES DO SAEB DE FORMA CENSITÁRIA (TODAS QUE TINHAM PELO MENOS DEZ ESTUDANTES MATRICULADOS EM TURMAS REGULARES).

123 UMA REESTRUTURAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO ESTÁ SENDO DISCUTIDA PELO INEP. NESSA REESTRUTURAÇÃO, EM CONSONÂNCIA COM O QUE PROPÕE A BNCC, FOI ANUNCIADO PELO MEC QUE A AVALIAÇÃO PASSARÁ A SER APLICADA AOS ALUNOS DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, QUE EM MÉDIA POSSUEM 8 ANOS DE IDADE.

sistemática para orientar suas ações.

Ainda que seja inegável que a existência de informações sobre aprendizagem dos alunos brasileiros se configura como ponto de destaque da educação, atualmente está em andamento um importante debate sobre o custo-benefício dos sistemas nacional, estaduais e municipais realizarem avaliações próprias em larga escala. Um dos argumentos refere-se à sobreposição muitas vezes existente entre as avaliações, o que tem impacto não somente nas escolas e nos alunos (expondo-os a avaliações redundantes), mas também do ponto de vista do custo despendido para a realização de tais avaliações.

À luz da produção de informações de aprendizagem geradas pelo SAEB, a criação do Ideb e de um sistema de metas para a educação brasileira (do governo federal a cada unidade escolar¹²⁴) foi também um passo importante na política educacional. Ainda que o Ideb seja por vezes alvo de críticas por ser uma métrica limitada sobre a qualidade de uma escola (o que não enfraquece seu importante papel), e mesmo que o conjunto de metas tenha, em âmbito nacional, caráter simbólico (uma vez que não há sanções ou bonificações pelo atingimento ou não delas), existem indícios qualitativos positivos de sua influência¹²⁵. O indicador e suas metas, em muitos casos, fazem com que sistemas educacionais e escolas direcionem o foco de seus esforços para a aprendizagem dos alunos e, ao mesmo tempo, possibilita o controle, acompanhamento e pressão social por melhores resultados (ainda que esses elementos necessitem ser amplamente aprimorados). Por trás desses importantes avanços está o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que a

124 AS METAS POR UNIDADE ESCOLAR SE REFEREM APENAS AO ENSINO FUNDAMENTAL. O ANO DE 2021 FOI ESTABELECIDO COMO PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DE AVANÇOS QUE POSICIONARIAM O PAÍS EM PATAMAR SIMILAR AO DA MÉDIA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS.

125 "ELECTORAL IMPACTS OF UNCOVERING PUBLIC SCHOOL QUALITY: EVIDENCE FROM BRAZILIAN MUNICIPALITIES". SERGIO FIRPO, RENAN PIERI, ANDRÉ PORTELA SOUZA. 2017.

partir da década de 90 se concentrou no desenvolvimento do sistema de informação e avaliação descrito acima.

Não obstante os diversos pontos positivos da estrutura de avaliação da educação básica criada pelo Inep, é preciso reconhecer que ela ainda está focada apenas nos resultados de aprendizagem dos alunos, não as contextualizando frente à situação socioeconômica das escolas e das redes, e que ela ainda não incorpora o uso da tecnologia como facilitadora do processo avaliativo, o que vem sendo cada vez mais praticado pelos países desenvolvidos (inclusive na própria avaliação do PISA). Outro aspecto é que a estrutura de avaliação educacional no Brasil tampouco mensura de forma efetiva as condições qualitativas de oferta de cada rede. Avançar nesse sentido é elemento estruturante da estratégia sistêmica concebida, já que a produção de indicadores sobre as reais condições de oferta das redes baseada em parâmetros nacionais de qualidade, permitirá um entendimento mais preciso sobre a qualidade das gestões estaduais e municipais e possibilitará maior controle social, uma vez que as informações poderão ser contrastadas com a quantidade de recursos investidos por rede.

Considerando a importância de uma sólida estrutura de informação, avaliação e monitoramento para o sucesso da estratégia sistêmica, a seguinte diretriz é apresentada:

Diretriz 11. Promover aprimoramentos no sistema de informação, avaliação e monitoramento educacional, posicionando-o como um sistema de avaliação de desempenho escolar e de condições de oferta das redes.

- Avançar no sentido de criar um sistema nacional de avaliação que, para além de mensurar os resultados educacionais por meio do SAEB, também avaliará, no Censo Escolar, as condições de oferta nas redes de ensino (com base nos parâmetros nacionais pactuados), permitindo, assim, a criação de classificações em escalas de qualidade.
- Aprimorar o Ideb com a introdução de uma nova categoria em que o indicador passe a ser contextualizado segundo o nível socioeconômico das escolas e redes de ensino.
- Aprimorar os sistemas de informação, avaliação e monitoramento educacional das redes de ensino, utilizando os dados produzidos para apoiar a tomada de decisão da política educacional a nível local e territorial.

EIXO 3: Fatores extraescolares

Além dos fatores intraescolares que são inteiramente de responsabilidade da política educacional (eixo 1) e dos fatores necessários para os garantir em nível de sistema (eixo 2), pesquisas ressaltam que parte relevante do desempenho escolar dos estudantes pode ser explicada por fatores que não estão diretamente relacionados à escola, mas que podem ser objeto de atuação da política pública. Os estudos mais importantes da área mostram que cerca de metade da variância dos resultados educacionais pode ser explicada por esses fatores, comumente chamados de extraescolares¹²⁶.

Entre eles, a origem familiar do aluno e, mais especificamente, a escolaridade da mãe é considerada a mais importante para explicar

126 "EDUCAÇÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS: COMO SABER O QUE FUNCIONA EM EDUCAÇÃO": MICHELINE CHRISTOPHE, GREGORY ELACQUA, MATIAS MARTINEZ E JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA, 2015.

o desempenho acadêmico futuro dos alunos. Por trás disso há conceitos mais complexos que envolvem mecanismos intrafamiliares como o clima afetivo entre membros da família, o uso constante da linguagem, a organização da vida cotidiana e as expectativas em relação ao futuro das crianças. É também por isso que a visitação familiar desde a fase pré-natal, a educação parental no sentido de informar aos pais questões sobre o desenvolvimento infantil e a aproximação da escola aos pais ou responsáveis pelos alunos pode trazer ganhos importantes para o processo de aprendizagem¹²⁷.

Além da origem e da atuação familiar, resultados empíricos também mostram que o contexto socioeconômico do local de residência dos estudantes está relacionado com o desempenho acadêmico¹²⁸. Problemas sociais tendem a afastar os alunos da escola e, mesmo quando isso não ocorre, há grande prejuízo de aprendizagem para as crianças e jovens que passam por eventos cotidianos de alto estresse (como casos de violência, por exemplo). Nesse mesmo sentido também estão questões de saúde e nutrição, já que afetam diretamente o desenvolvimento infantil.

No Brasil, os fatores extraescolares são de extrema importância para contextualizar os problemas da educação básica, já que o País tem 52 milhões de pessoas vivendo na pobreza. Entre crianças de 0 a 14 anos, o cenário é particularmente grave: 42% (17,8 milhões) vivem abaixo da linha de pobreza¹²⁹. Esses números ajudam a explicar o cená-

127 QUANTO A ISSO, JÁ HÁ ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE DESTAQUE NO BRASIL. UM EXEMPLO É A TECNOLOGIA EDUQMAIS, SOLUÇÃO QUE UTILIZA SMS PARA ENGAJAR FAMÍLIAS NA EDUCAÇÃO. ELA FOI IMPLEMENTADA PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 286 ESCOLAS PÚBLICAS E UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO RECENTE MOSTROU QUE ALUNOS CUJOS PAIS RECEBERAM A COMUNICAÇÃO VIA SMS APRESENTARAM MELHOR DESEMPENHO ACADÊMICO E MAIOR TAXA DE APROVAÇÃO AO FINAL DO ANO LETIVO. "EFFECT OF SMS-MESSAGING ON STUDENT ATTENDANCE IN BRAZIL". ERIC BETTINGER, GUILHERME LICHAND E RICARDO MADEIRA. 2016.

128 "EDUCAÇÃO, DESIGUALDADE E POBREZA". FRANCISCO SOARES. 2014.

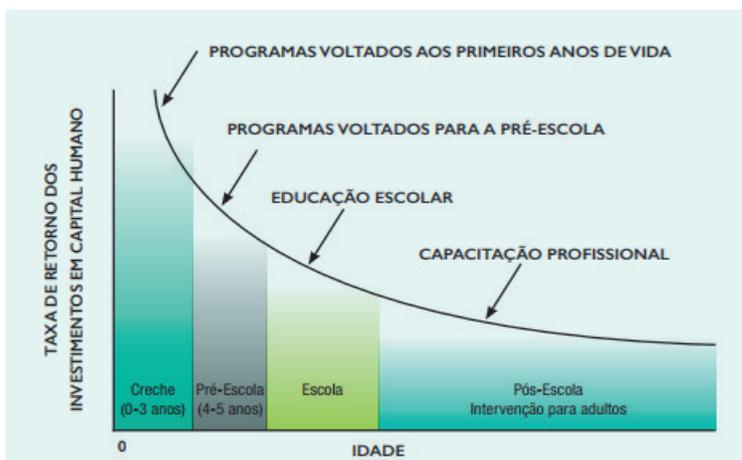
129 IBGE - SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS 2017. O PATAMAR USADO PARA CALCULAR A LINHA DA POBREZA É O DE US\$ 5,5 DÓLARES POR DIA.

rio desafiador para melhorar os resultados escolares e, principalmente, evidenciam a importância de as políticas sociais integradas somarem-se às políticas educacionais para que mudanças efetivas sejam atingidas.

Essa abordagem é particularmente importante durante a primeira infância. Após décadas de pesquisas, chegou-se nos últimos anos a um entendimento de que a atuação no desenvolvimento das crianças durante os primeiros anos de vida (especialmente de 0 a 6) tem consequências duradouras em suas vidas. É entre 0 e 6 anos que ocorre o desenvolvimento de estruturas e circuitos cerebrais, assim como de capacidades que permitirão o aprimoramento de habilidades mais complexas no futuro. Evidências de estudos nacionais e internacionais mostram que intervenções adequadas durante os primeiros anos de vida têm efeitos de longo prazo sobre habilidades cognitivas, socioemocionais, na saúde dos indivíduos e nas chances de envolvimento em atividades criminosas, além de ser fundamental para a redução das desigualdades de oportunidades entre crianças de diferentes contextos socioeconômicos.

Adicionalmente, 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 posteriores, sendo considerado o investimento em capital humano com melhor retorno, conforme mostra o gráfico a seguir:

INVESTIMENTOS EM CAPITAL HUMANO: QUANTO ANTES SE INVESTIR, MELHOR



130 FONTE: HECKMAN, J. (2006)

O Brasil já é considerado um país com legislação avançada no que diz respeito à primeira infância (com o Marco Legal e o Plano Nacional Primeira Infância)¹³¹, mas ainda assim poucos programas conseguem oferecer intervenções que de fato abordem as diversas dimensões necessárias para garantir o pleno desenvolvimento das crianças. As políticas voltadas para essa etapa precisam entender o atendimento escolar (em creches e pré-escolas) como um pilar central¹³², mas não podem

130 "SKILL FORMATION AND THE ECONOMICS OF INVESTING IN DISADVANTAGED CHILDREN"; JAMES HECKMAN, 2006. ADAPTADO PELO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA (NCIP).

131 SOBRE O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, VER ANÁLISE EM: [HTTPS://WWW.FMCSV.ORG.BR/PT-BR/IMPACTO/MARCO-LEGAL/](https://www.fmcsv.org.br/pt-br/impacto/marco-legal/)

132 NESSE SENTIDO, A GRANDE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL DEVE SER COMEMORADA, UMA VEZ QUE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS PODEM PROPICIAR UMA SÉRIE DE OPORTUNIDADES DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA DE FORMA INTEGRAL. NO ENTANTO, NO QUE DIZ RESPEITO AOS PRIMEIROS ANOS DESSA ETAPA, AINDA HÁ GRANDES DESAFIOS RELACIONADOS À EXPANSÃO DA OFERTA EM CRECHE (0 A 3 ANOS), ESPECIALMENTE NAS GRANDES CIDADES E PARA AS CLASSES SOCIAIS MENOS FAVORECIDAS (QUE NÃO TÊM SIDO ALVO PRIORITÁRIO DO PROCESSO DE EXPANSÃO DAS VAGAS) E, PRINCIPALMENTE, À QUALIDADE DO SERVIÇO OFERECIDO, TANTO NAS CRECHES QUANTO NAS PRÉ-ESCOLAS (CONFORME ABORDADO NO PRIMEIRO EIXO DA ESTRATÉGIA).

ficar restritas a ele. Elementos como visitação familiar para educação parental, assistência e cuidados à criança e ações de saúde pré/pós-natal são consideradas algumas das medidas complementares mais importantes em uma política de primeira infância mais abrangente.

Para além dos desafios voltados para a primeira infância, políticas intersetoriais focadas na infância, na adolescência e na juventude também são essenciais para se combater adversidades que prejudicam não só a trajetória escolar, mas todas as dimensões da vida de milhares de crianças e jovens brasileiros. Por exemplo, 21,2% das crianças nascidas no País são filhas de uma adolescente de até 19 anos¹³³ e pesquisas mostram que, para além do fator ‘gravidez’, um dos principais motivos da evasão escolar no ensino médio está relacionado à inserção do jovem no mundo do trabalho, seja por necessidade ou interesse.

Assim, ações de combate à gravidez precoce e programas de apoio financeiro a jovens de baixa renda são exemplos de políticas públicas importantes, que não estão apenas no âmbito da política educacional e são essenciais para assegurar que os alunos não se afastem da escola. O País, infelizmente, tem sido pouco efetivo em alterar um quadro grave de abandono e evasão nos últimos 20 anos, conforme já apresentado na seção sobre o cenário educacional brasileiro¹³⁴.

133 MINISTÉRIO DA SAÚDE - DATASUS/SINASC (SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE NASCIDOS VIVOS). 2016.

134 O ESTUDO ‘POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR DE JOVENS’, COORDENADO POR RICARDO PAES DE BARROS EM 2017, EXPLORA A FUNDO TAL PROBLEMA E IDENTIFICA QUE, A DESPITO DE INÚMERAS AÇÕES QUE FORAM DESENCADEADAS PELAS REDES DE ENSINO BRASILEIRAS PARA INCIDIR SOBRE ELE, O CENÁRIO DO ABANDONO E EVASÃO NO ENSINO MÉDIO AINDA É CRÍTICO. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://CESTA.ORG.BR/WP-CONTENT/UPLOADS/2017/09/POL%C3%ADTICAS-P%C3%BABLICAS-PARA-A-REDU%C3%A7%C3%A3O-DO-ABANDONO-E-EVAS%C3%A3O-ESCOLAR-DE-JOVENS.PDF](http://cesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/POL%C3%ADTICAS-P%C3%BABLICAS-PARA-A-REDU%C3%A7%C3%A3O-DO-ABANDONO-E-EVAS%C3%A3O-ESCOLAR-DE-JOVENS.PDF)>.

Diante desse cenário e considerando o diagnóstico apresentado, propõe-se a seguinte diretriz:

Diretriz 12. Promover políticas setoriais e intersetoriais, com ênfase especial à primeira infância e nas políticas para os adolescentes e juventudes, para assegurar que todas as crianças e jovens ingressem e se mantenham na escola em condições de aprender.

- Com base no marco legal da primeira infância, criar política nacional intersetorial que articule prioritariamente educação, saúde e assistência social, para apoiar os Municípios na oferta de programas para o desenvolvimento infantil, que contemplem, dentre outros: (i) visitação familiar, (ii) educação parental, (iii) a es voltadas   saúde e   nutri o e (iv) a es de cuidado e assistência voltadas às mães e às crianças.

- Criar políticas de aproxima o das famílias   vida escolar das crianças e jovens, principalmente em regiões de alta vulnerabilidade social.

- Reorganizar os programas de combate   evasão dos jovens nas redes de ensino, reconhecendo a necessidade de se desencadear um conjunto de políticas intersetoriais que envolvem, entre outros aspectos, educa o, saúde, assistência social, cultura, esporte, trabalho e apoio financeiro.

3.4. POLÍTICAS PRIORITÁRIAS PARA O INÍCIO DA GESTÃO FEDERAL 2019-2022

Para dar início   implementa o da estratégia apresentada em âmbito nacional, sugere-se a seguir um conjunto de **sete políticas prioritárias a serem desencadeadas pelo governo federal já no começo da próxima gestão**.

Importante destacar que as medidas aqui propostas para o governo federal não visam sugerir uma lógica intervencionista de aço. As recomenda es seguem em linha com a Lei de Diretrizes e Bases da Educa o Nacional (LDB), segundo a qual   União cabe a coordena o da política nacional, exercendo fun o normativa, supletiva e redistributiva. Ou seja, **com exce o àquilo que   de atribui o direta da União (como por exemplo a organiza o do sistema, os mecanismos de financiamento e a forma o inicial de professores), as demais a es propostas estão ancoradas no princípio da coordena o, indu o e apoio para cria o de melhores condi es, para que as redes de ensino liderem os esforços de execu o das**

políticas educacionais junto as suas escolas.

Acreditamos que se as políticas aqui indicadas forem de fato priorizadas e estabelecidas como o início de um processo de implementação da estratégia de médio-longo prazo proposta, os próximos governos darão um passo fundamental para que o País avance no sentido de uma educação significativamente melhor para todas as crianças e jovens brasileiros.

PRIORIDADES PARA O GOVERNO FEDERAL 2019-2022: INÍCIO DA ESTRATÉGIA

1) PROFESSOR: CARREIRA E FORMAÇÃO

Reestruturar o conjunto das políticas docentes, visando promover significativa valorização e profissionalização da carreira de professor, com destaque para:

- Estabelecer um Marco Referencial Docente nacional com a definição de conhecimentos e competências profissionais esperados de todo professor, como forma de nortear o conjunto das políticas docentes nas redes de ensino.
- Com base no Marco Referencial Docente nacional, reformular as estruturas curriculares (criando uma Base Nacional de Formação) e o sistema de regulação dos cursos de Pedagogia e licenciaturas, a fim de aproximar a formação inicial de professores às demandas da prática pedagógica e da BNCC.
- Criar mecanismos de certificação nacional para o ingresso na carreira, de forma a garantir os conhecimentos mínimos necessários para o início do exercício da profissão.
- Estabelecer diretrizes que orientem as redes de ensino na reestruturação e fortalecimento das carreiras de professo-

res: critérios de ingresso, melhorias salariais, estágio probatório, estrutura de progressão e planos de carreira, regimes de contratação e políticas de formação continuada.

- Com base nas diretrizes, criar programa de apoio e indução do MEC às reformulações das carreiras docentes nas redes de ensino.

2) EFETIVAÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR EM TODAS AS REDES DE ENSINO

Oferecer apoio e incentivo às redes para a implementação da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, de modo a garantir a oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas as redes de ensino, com destaque para:

- Dar continuidade à atual política de coordenação e apoio ao processo de adaptação/construção dos currículos estaduais e municipais (em regime de colaboração).
 - Para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), dar particular atenção à introdução de inovações que reconheçam os desafios específicos dessa etapa.
- A partir da BNCC-EI, coordenar e apoiar o fortalecimento da qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas, por meio da redefinição e indução de parâmetros nacionais de atendimento.
- No ensino fundamental, apoiar e induzir o fortalecimento de elementos essenciais para a gestão pedagógica das redes (com ações de apoio diferenciadas dependendo do estágio

de cada uma), com ênfase em garantir a disponibilização de:

- Materiais de apoio de qualidade para alunos e professores (incluindo referências de práticas pedagógicas e recursos digitais, planos de aula e sequências didáticas), com formação específica aos docentes para sua implementação;
 - Programas de formação continuada visando o aprimoramento da prática pedagógica à luz dos novos currículos e dos materiais;
 - Avaliações processuais de aprendizagem atreladas ao currículo, que contemplem um processo ágil de devolutiva dos resultados com fácil leitura pelos professores e gestores escolares;
 - Materiais e programas de reforço e recuperação bem estruturados e políticas efetivas de correção de fluxo.
- Adaptar políticas nacionais de natureza pedagógica à BNCC, como o Programa Nacional do Livro Didático, as políticas de disponibilização de recursos digitais e as avaliações externas (ANA, Prova Brasil/SAEB).

3) PRIMEIRA INFÂNCIA: POLÍTICA INTERSETORIAL

Instituir política nacional intersetorial para a primeira infância, por meio de ações complementares às políticas de educação infantil, com destaque para:

- Com base no marco legal da primeira infância, criar política nacional intersetorial que articule prioritariamente educação, saúde e assistência social, para apoiar os Municípios na oferta de programas para o desenvolvimento infantil, que contemplem, dentre outros:
 - (i) visitação familiar;
 - (ii) educação parental;
 - (iii) ações voltadas à saúde e à nutrição e;
 - (iv) ações de cuidado e assistência voltadas às mães e às crianças.

4) ALFABETIZAÇÃO

Aprimorar a política nacional de alfabetização na idade certa, tendo a indução do regime de colaboração entre Estados e Municípios como premissas da atuação federal, com destaque para:

- Em articulação com as ações de apoio à implementação da BNCC, aprimorar a política nacional de alfabetização, tendo como princípio norteador o fortalecimento do regime de colaboração entre Estados e Municípios para:
 - (i) Garantir ou fortalecer a oferta de recursos pedagógicos específicos para o processo de alfabetização em todas as redes;
 - (ii) Apoiar ações de formação continuada específica aos atuais professores alfabetizadores;

(iii) Apoiar a formação dos atuais gestores escolares (diretores e coordenadores pedagógicos) dos anos iniciais do ensino fundamental.

(iv) Apoiar a oferta de programas de reforço e recuperação para alunos que já deveriam estar alfabetizados.

(v) Introduzir incentivo financeiro aos Municípios vinculado a avanços nos resultados de alfabetização;

(vi) Estabelecer ações de apoio financeiro e técnico adicionais às redes que possuem piores resultados de alfabetização, no intuito de que melhorem seus resultados.

5) NOVA PROPOSTA DE ESCOLA PARA O ENSINO MÉDIO

Aprimorar a política de fomento à expansão da jornada escolar e coordenar/apoiar os Estados na reorganização da estrutura de funcionamento do ensino médio no sentido da diversificação curricular a ser definida pela BNCC, com destaque para:

- Apoiar e induzir a expansão de escolas de ensino médio em tempo integral, priorizando as escolas de maior vulnerabilidade socioeconômica, fazendo da ampliação da carga horária um elemento viabilizador de uma nova proposta de escola que seja capaz de tornar a experiência escolar mais atrativa e melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos.
- Dar continuidade ao processo de definições acerca da nova estrutura do ensino médio, dando apoio financeiro e técnico aos Estados para a implementação das mudanças, com

ênfase para:

(i) continuar o processo de discussões a respeito da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio;

(ii) concomitante às definições da BNCC do Ensino Médio, dar continuidade à atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio;

(iii) estruturar programa de apoio à implementação da reforma do ensino médio nos Estados, dando suporte de ordem técnica e financeira;

(iv) promover amplo fortalecimento da oferta de educação profissional no País, com o intuito de ampliar a participação dos jovens, garantir a qualidade dos cursos e a relação com o mundo do trabalho.

- À luz do avanço do novo ensino médio, ampliar as discussões sobre os desafios do modelo pedagógico do ensino fundamental anos finais, no sentido de fomentar soluções para uma nova proposta de escola nessa etapa.

6) GOVERNANÇA E GESTÃO DAS REDES

Reestruturar as regras de governança do sistema educacional a partir da criação de um Sistema Nacional de Educação e criar política de apoio à melhoria da qualidade da gestão em todos os níveis, com destaque para:

- Estabelecer de maneira mais clara as competências e atribuições de cada ente federativo. Dentre as principais mu-

danças:

- Atribuir a cada Estado, além da provisão direta que lhe é incumbida, função de coordenação da educação ofertada pelas redes municipais e apontar elementos que devem ser prioritariamente providos em âmbito estadual em parceria com Municípios (ex: currículo, materiais pedagógicos, cursos, avaliações externas, seleção e formação das equipes de gestão escolar e programas de formação continuada para professores).
- Definir que cada UF deve planejar e definir de forma pactuada entre o Estado e seus Municípios a responsabilidade da oferta do ensino fundamental, assim como os critérios para a autonomia dos sistemas de ensino municipais.
- Reforçar e qualificar as funções que já cabem à União (funções supletiva e redistributiva, normativa e de planejamento e avaliação), evitando papel do MEC como executor de políticas de responsabilidade das redes.
- Criar instâncias permanentes de pactuação entre os entes, atribuindo a elas definições sobre a política educacional de cada UF e/ou da União:
 - Unificar as instâncias de pactuação federativa existentes em um espaço tripartite (União, Estados e Municípios) que, dentre outras atribuições, deverá estabelecer parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação básica, dando referências para todas as redes de ensino sobre suas políticas educacionais.

- Criar ou fortalecer, em cada UF, instâncias bipartites que devem, dentre outras, pactuar as definições de atuação dos Estados e seus Municípios na oferta educacional, estabelecer parâmetros estaduais da qualidade da oferta da educação (em linha com parâmetros nacionais) e estimular o regime de colaboração entre os entes.
- Criar mecanismos de incentivo à implantação de práticas colaborativas entre entes, dentre elas o regime de colaboração entre Estado e seus Municípios para apoio técnico efetivo e a maior institucionalidade à possibilidade de constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) entre Municípios.
- Aprimorar a gestão administrativa e orçamentária do Ministério da Educação, para que consiga atuar com mais ênfase como coordenador do sistema e melhor executar as políticas nacionais prioritárias.
- Criar política de apoio e indução à melhoria da gestão das Secretarias municipais e estaduais.

7) FINANCIAMENTO: MAIS REDISTRIBUIÇÃO E INDUÇÃO PARA A QUALIDADE

Realizar alterações legais nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial no Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, com destaque para:

- Tornar o Fundeb um instrumento de financiamento permanente, tornando-o mais redistributivo por meio de alterações nas regras de redistribuição intraestadual do fundo e nos

critérios para recebimento da complementação da União, além da ampliação do valor dessa complementação para elevar o patamar mínimo de investimento por aluno.

- Introduzir critérios socioeconômicos e de disponibilidade de recursos nas ponderações do Salário Educação e das linhas de transferências legais da União, visando promover maior equidade no financiamento da educação.
- Revisar, de forma pactuada, as transferências voluntárias, introduzindo princípios de redistribuição e de indução de boas práticas educacionais (ex. adoção de políticas educacionais essenciais e regime de colaboração entre entes).
- Reavaliar criteriosamente os gastos do Ministério e das Secretarias de Educação, visando destinar mais recursos para as políticas prioritárias apontadas nesta estratégia.
- Ampliar o investimento por aluno na educação básica, criando condições mínimas para todas as redes assegurem os parâmetros estabelecidos de qualidade da política educacional.

Reformular as regras de distribuição do ICMS entre os Estados e seus Municípios, atrelando parte da parcela distribuída aos Municípios a avanços nos resultados educacionais, de modo a incentivar politicamente melhorias na aprendizagem.

- Garantir que em uma futura Reforma Tributária estejam presentes mecanismos de indução de melhorias nos resul-

tados educacionais.

1. CONCLUSÃO

Conforme apresentado ao longo desse documento, **a necessidade de se avançar com uma estratégia sistêmica para a educação básica brasileira surge como resposta ao cenário atual do setor.** Nossas crianças e jovens, por mais que de modo geral estejam indo para a escola, não estão aprendendo o quanto deveriam. Temos um desafio enorme, que só será superado com uma estratégia robusta, que parta de uma visão holística e realize mudanças estruturantes informadas pelas pesquisas, conhecimento teórico acumulado e experiências de sucesso nacionais e internacionais.

É nesse sentido que **este documento objetivou apresentar uma proposta de estratégia para a educação básica**, de modo a servir de referência para que os próximos governantes possam aproveitar a curta janela de oportunidade que os primeiros meses de gestão oferecerão para a introdução de uma agenda de transformações ambiciosas.

Ressalta-se, por fim, que **a força da estratégia delineada está não só no conteúdo individual de cada proposta apresentada, mas sim na articulação entre elas.** Posto de outra forma, se isoladamente muitas das diretrizes e prioridades não representam tamanha novidade para quem acompanha e participa do debate educacional brasileiro, **é na conexão e na coerência entre as partes que está, precisamente, aquilo que entendemos ser inovador.** Afinal, como argumentado, só assim acreditamos ser possível reverter um cenário tão desafiador na educação e avançarmos rumo a um futuro melhor para o Brasil e para todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventudes na Escola, Sentidos e Busca: Por que frequentam?* 1ª Ed. Brasília: Flacso - Brasil, OEI, MEC, 2015. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2015/11/LIVROWEB_Juventudes-na-escola-sentidos-e-buscas.pdf>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*. Instituto Natura, 2017. Disponível em: <<http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>>.

ALTENFELDER, Anna Helena. *Formação continuada como parte integrante da atividade docente: um olhar da perspectiva da cotidianidade*. v.4, n.2. CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 2014. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/298/281>>.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. 1ª Ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

BANCO MUNDIAL. *Índice de GINI*. 2016. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/?end=2015&start=1979&view=chart&year_high_desc=true>.

BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. v. 1: Síntese. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>.

BANCO MUNDIAL e FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - Publicação conjunta. *Metas de Desenvolvimento numa Era de Mudança Demográfica: Relatório de Monitoramento Global 2015/2016*. 2017. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/919011444230139793/GMR-Overview-and-Exec-Summary-Portuguese.pdf>.

BARBER, Michael; CHIJIJOKE, Chinezi; MOURSHED, Mona. *How the world's most improved school systems keep getting better*. 1ª. Ed. McKinsey & Company - Social Sector, 2010. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/how_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better.ashx.

BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company - Social Sector, 2007. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/how_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.ashx.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes et al. *Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados*. v. 6, n. 2. CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária. 2016. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/359/371>.

BETTINGER, Eric; LICHAND, Guilherme; MADEIRA, Ricardo. *Effect of SMS-Messaging on Student Attendance in Brazil*. 2016.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de Municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13149/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Julia%20Brand%C3%A3o%20vers%C3%A3o%20final%20site%20biblioteca.pdf>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Capítulo III, Artigos 205 e 209.

BRASIL. *LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to Raise Student Learning In Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/Great_Teachers-How_to_Raise_Student_Learning-Barbara-Bruns-Advance%20Edition.pdf>.

BRYK, Anthony et al. *Learning to Improve: How America's Schools Can Get Better at Getting Better*. Harvard Education Press, 2015.

CAPAR, Gulfer; TARIM, Kamuran. *Efficacy of the Cooperative Learning Method on Mathematics Achievement and Attitude: A Meta-Analysis Research*. 2015. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=EJ1060189>>.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. *Pernam-*

buco, uma referência para a educação integral no ensino médio. Centro de Referências em Educação Integral. 24 jun. 2015. Disponível em: **<<http://educacaointegral.org.br/experiencias/pernambuco-referencia-para-educacao-integral-ensino-medio/>>.**

DURLAK, Joseph A.; WEISSBERG, Roger P.; DYMNIKI, Allison B.; TAYLOR, Rebecca D.; SCHELLINGER, Kriston B. *The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions.* Volume 82, Issue 1. SRCD - Society For Research In Child Development, 2011. p. 405-432. Disponível em: **<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8624.2010.01564.x>>.**

ESTÚDIO ABC. *O Brasil está pronto para a indústria 4.0?* Exame. 07 jul. 2017. Disponível em: **<<https://exame.abril.com.br/tecnologia/o-brasil-esta-pronto-para-a-industria-4-0/>>.**

FULLAN, Michael. *Large scale reform comes of age.* Springer Science Business Media B.V. 2009. Disponível em: **<<http://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2016/06/13396080790.pdf>>.**

FULLAN, Michael; HARGREAVES, Andy. *Professional Capital: Transforming Teaching in Every School.* Teachers College, Columbia University. 2012.

FUNDAÇÃO CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Residência Pedagógica.* Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica>>.**

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO e BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Pesquisa: Edu-*

cação Infantil no Brasil – Avaliação Qualitativa e Quantitativa. 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Programa Mais Educação: Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos*. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/sintese_Mais_Educacao_impacto-quali_20151118.pdf>.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, *Avaliação Econômica: Programa Escola Integrada - Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte*. 2015. Disponível em: <https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/06/sumario_escolaintegrada-BH_20150603.pdf>.

FUNDAÇÃO LEMANN. *Pesquisa Conselho de Classe*. 1ª. ed. 2015. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br/materiais/conselho-de-classe-1a-edicao>>.

FUNDAÇÃO LEMANN e ITAÚ BBA. *Excelência com Equidade*. 2015. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estudo/excelencia-com-equidade/>>.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Pesquisa: Primeira Infância - Creche. Necessidades e Interesses de Famílias e Crianças*. São Paulo: Pesquisa: IBOPE. 2017. Disponível em: <https://issuu.com/fmcsv/docs/livro_ibope_interativo_final/1?ff=true&e=3034920/55030073>.

FUSCO, Cláudia; ALENCAR, Lucas. *Mapa compara o tamanho dos*

estados brasileiros à extensão de outros países. Galileu. 15 abr. 2016. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Urbanidade/noticia/2016/04/mapa-compara-o-tamanho-dos-estados-brasileiros-extensao-de-outros-paises.html>>.

GATTI, Bernardete A. *Avaliação: Contexto, História e Perspectivas.* Fundação Carlos Chagas, 2014. Disponível em: <<http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/202>>.

GATTI, Bernardete A. *Formação de professores no Brasil: características e problemas.* v. 31, n. 113. Ed. Educ. Soc., Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/16.pdf>>.

GATTI, Bernardete A. *Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica.* Ed. Cadernos de Pesquisa v.42 n.145 p.88-111, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v42n145/07.pdf>>.

GATTI, Bernardete A.; NUNES, Marina Muniz Rossa. *Formação de Professores para o Ensino Fundamental: Estudo de Currículos das Licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas.* Volume 29. ed. Fundação Carlos Chagas, 2009.

GREEN, Elisabeth. *Building a Better Teacher.* 1ª. ed., 2014.

HANUSHEK, Eric. *School Resources and Student Performance.* Cap. 2. In: BURTLESS, Garry. *The effect of school resources on student achievement and adult success.* Ed.: Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.

HANUSHEK, Eric; WOESSMANN, Ludger. *The Knowledge Capital*

of Nations: Education and the Economics of Growth. 2015.

HATTIE, John. *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. 1ª. Ed. Londres: Routledge, 2008.

HECKMAN, James J. *Skill formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. 2016. v.312. Disponível em: <http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf>.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censos Demográficos*. 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros*, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. 2015 e 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese dos Indicadores Sociais 2017*.

IGEL, Charles C. *The effect of cooperative learning instruction on K-12 student learning: A meta-analysis of quantitative studies from 1998 to 2009*. University of Virginia. 2010.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Censo Escolar 2017*. Brasília, 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDU-

CACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Questionário Prova Brasil 2015*. Brasília, 2016.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Estatísticas da Educação Básica no Brasil*. Brasília, 1996. Disponível em: **<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e-0e-9884-423c-a2e4-658640dfff90?version=1.1>>**.

INSTITUTO INSPIRARE. *Nossa Escola em (Re)Construção*. 2017. Disponível em: **<<http://porvir.org/nossaescola/>>**.

INSTITUTO NATURA. *Análise dos modelos de Escola em Tempo Integral de Pernambuco*. 2017. Disponível em: **<<http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Estudo-Escola-em-Tempo-Integral.pdf>>**.

IOSCHPE, Gustavo. *A ignorância custa um mundo: O valor da educação no desenvolvimento do Brasil*. 2ª. ed. Objetiva, 2004.

KOWALTOWSKI, Doris C. C. K. *Arquitetura Escolar: o projeto do ambiente de ensino*. Ed.: Oficina de Textos, 2011.

LEME, Maria Carolina da Silva; LOUZANO, Paula; PONCZEK, Vladimir; SOUZA, André Portela. *The Impact of Structured Teaching Methods on the Quality of Education in Brazil*. Working Paper 025. REAP - Rede de Economia Aplicada, 2012. Disponível em: **<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.459.36&rep=rep1&type=pdf>>**.

LOUZANO, Paula; ROCHA, Valéria; MORICONI, Gabriela Miranda;

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil*. v. 21, n. 47. São Paulo, 2010. p. 543-568. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf>>.

LUTZ, Wolfgang; CRESPO, Jesús Cuaresma; ABBASI SHAVAZI, Mohammad Jalal. *Demography, education, and democracy: Global trends and the case of Iran*. *Population and Development Review*. 2010. p. 253-281. Volume 36, Issue 2. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1728-4457.2010.00329.x>>.

MADURO JUNIOR, Paulo Rogerio Rodrigues. *Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil*. Escola de Pós-Graduação Em Economia - EPGE Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/110/2284.pdf?sequence=1>>.

MELLO, Guiomar Namó (Org.). *Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re)visão radical*. Ed. 14(1) São Paulo em Perspectiva, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9807.pdf>>.

MELLO-NETO, Ruy et al. *Ensino médio na rede estadual de Pernambuco: educação integral e pacto de gestão por resultados*. v. 6, n. 2. ed.: CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas Em Educação, Cultura e Ação Comunitária. 2016. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/363>>.

MENEZES-FILHO, Naércio. *Educação e desigualdade*. In LISBOA, Marcos e MENEZES-FILHO, Naércio. *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Contra Capa Ed. 2001.

MENEZES-FILHO, Naercio. *Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil*. Ed.: Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP e FEA-USP, 2007. Disponível em: **<<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, 2006. Disponível em: **<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/paraqualvol2.pdf>>**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)*. Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://portal.mec.gov.br/formacao/30000-uncategorised/55951-politica-de-fomento-a-implementacao-de-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi>>**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid)*. Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://portal.mec.gov.br/pibid>>**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Inovação Educação Conectada*. Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/57671-plataforma-integrada>>**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Novo Ensino Médio - Dúvidas*. Brasília, 2018. Disponível em: **<<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>>**.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *DATASUS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)*. Brasília, 2016. Disponível em: **<<http://www2>>**.

datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060702>.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM, (Org.). *Benchmarking de Implementação de Currículos Nacional e Internacional e Bases Nacionais*. 2018. Disponível em: <**<http://movimentopelabase.org.br/benchmarks-internacionais/>**>.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at Glance 2017*. Disponível em: <**https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page1**>.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *PISA Effective Teacher Policies*. 2018. Disponível em: <**<http://www.oecd.org/pisa/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm>**>.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e et al. *Educação baseada em evidências: Como saber o que funciona em educação*. Instituto Alfa e Beto. 2015. Disponível em: <**http://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-Beto_EBE_2015.pdf**>.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. *O sucesso de Sobral*. Instituto Alfa e Beto. 2013. Disponível em: <**<http://alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Sobral-IAB-20150106.pdf>**>.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plataforma Agenda 2030: Acelerando as transformações para a Agenda 2030 no Brasil*. 2018. Disponível em: <**<http://www.agenda2030.com.br/>**>.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Determinantes do desempenho*

educacional no Brasil. Rio de Janeiro. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. p. 1-42. V.31, n.1. Disponível em: **<<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/159/94>>**.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens*. Fundação Brava, Instituto Unibanco, Insper, Instituto Ayrton Senna, 2017. Disponível em: **<<http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>>**.

SANTOS, Daniel; PRIMI, Ricardo. *Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: Uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas: Resultados preliminares do Projeto de medição de competências socioemocionais no Rio de Janeiro*. 1ª. ed. São Paulo. OCDE - Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Instituto Ayrton Senna, Secretaria de Educação do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: **<<http://educacaosec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/desenvolvimento-socioemocional-e-aprendizado-escolar.pdf>>**.

SETUBAL, Maria Alice; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. *Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores*. 2015. Disponível em: **<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v41n1/1517-9702-ep-41-1-0137.pdf>>**.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. *Efeito de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental*. Cadernos de Pesquisa v.43 n.149. ed. [S.l.: s.n.], 2013. 492-517 p. Disponível em: **<https://www.researchgate.net/publication/260768633_Effects_of_schools_and_municipalities_in_the_quality_of_basic_education>**.

SOARES, José Francisco. *Educação, Desigualdade e Pobreza*. Funda-

ção Roberto Marinho - Canal Futura e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2014. Disponível em: **<http://www.maletafutura.org.br/docs/caderno_artigos_digital.pdf>**.

SOARES, José Francisco. *Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities*. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford, UK, 2003. p. 61-88. Disponível em: **<http://www.schwartzman.org.br/simon/oxford/3_chico.pdf>**.

TANNO, Claudio Riyudi. *Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Estudo Técnico Nº 24/2017-CONOF/CD. 2017. Disponível em: **<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>**.

TRAJTENBERG, Manuel. *AI as the next GPT: a Political-Economy Perspective*. NBER Working Paper No. 24245. 2018. Disponível em: **<<http://www.nber.org/papers/w24245>>**.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018*. Ainda não divulgado.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017*. Disponível em: **<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2017_com_marcadores.pdf>**.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De Olho nas Metas: Primeiro relatório de acompanhamento das 5 Metas do movimento Todos Pela Educação*. 2008. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/1a60588b-054d-4422-9a4f-0f009d7b2039.pdf>>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação em Debate*. 2012. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_\(1\).pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/educacao_debate_completo_(1).pdf)>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Ensino Médio: o que querem os jovens?* Apoio: BID, Itaú BBA. Realização: Multifocus, 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/relatorio_pesquisa_juventude.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *O que pensam os professores brasileiros sobre a tecnologia digital em sala de aula?* Parceiros: BID, Instituto Natura, Itaú BBA, Fundação Telefônica. Realização: Datafolha e Dinamo. 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/final_pesquisa_professores_e_tecnologia.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO e FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Formação Continuada de Professores: contribuições da literatura baseada em evidências*. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/fcc_formacao_continuada_de_professores.pdf>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO e ITAÚ SOCIAL. *Pesquisa Ibope com 2.160 professores, representativa em território nacional. Realizada em 2018, referenciada neste documento como: "Percepção dos Professores Brasileiros"*. 2018. Ainda não divulgada.

UNESCO, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Repetition rate by grade*. 2018. Disponível em: **<<http://uis.unesco.org/node/334783>>**.

VEGAS, Emiliana; COFFIN, Chelsea. *When education expenditure matters: an empirical analysis of recent international data*. The University Of Chicago Press Books, 2013. Disponível em: **<<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/680324>>**.

VINHA, Telma et al. *O Clima escolar e a convivência respeitosa nas instituições educativas*. Estudos em Avaliação Educacional. v. 27, n. 64, p. 96-127. São Paulo, 2016.

ANEXO 2: AGENDA SEGURANÇA PÚBLICA É SOLUÇÃO

Instituto Sou da Paz

A violência e a insegurança figuram entre as maiores preocupações da sociedade brasileira hoje. O cenário é grave: em 2016 atingimos a marca inglória de 61 mil mortes violentas intencionais no país, evidenciando a ineficiência de medidas propostas por sucessivos governos e diversos candidatos à presidência¹. Já os estabelecimentos penais – onde são detidos 700 mil presos e faltam cerca de 350 mil vagas – não geram condições para reduzir a reincidência criminal². Pelo contrário, as principais organizações criminosas brasileiras nasceram e se fortalecem dentro dos presídios, onde recrutam novos membros. E os custos da criminalidade passaram de 113 bilhões para 285 bilhões de reais entre 1996 e 2015: o equivalente a 4,38% da renda nacional³.

Para avançar no desenvolvimento de ações de prevenção da violência e na qualificação da ação policial e da política penitenciária de maneira articulada com os estados e municípios, impõe-se o exercício do papel de coordenação pela União e o estabelecimento de diretrizes nacionais para as políticas de segurança. Nesse sentido, três das principais organizações que trabalham com a segurança pública no Brasil, o **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** e os Institutos Sou da Paz e Igarapé, formularam a presente **AGENDA SEGURANÇA PÚBLICA É SOLUÇÃO** contendo propostas concretas para auxiliar o governo federal nessa atribuição essencial.

A Agenda está organizada ao redor de duas prioridades temáticas que a segurança pública necessita vitalmente enfrentar nos próximos quatro anos: **1) Redução e prevenção dos crimes violentos, e 2) Enfraquecimento das estruturas do crime organizado**. As propostas para enfrentar os problemas identificados se dividem em sete

1. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP), 11º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2017). DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2A9YMC](https://bit.ly/2a9ymce)E

2. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS (INFOPEN), 2017. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2E0E8NA](https://bit.ly/2e0e8na)

3. SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SAE-PR), RELATÓRIO DE CONJUNTURA Nº 4: CUSTOS ECONÔMICOS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL, JUNHO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2LGRUCT](https://bit.ly/2lgruct).

eixos programáticos:

1. Sistema eficiente para gerir a segurança pública;
2. Estruturas estatais coercitivas e regulatórias para enfrentar o crime organizado;
3. Efetividade e eficiência do trabalho policial;
4. Reestruturação do sistema prisional;
5. Programas de prevenção da violência;
6. Reorientação da política de drogas;
7. Regulação e o controle das armas de fogo.

O parecer é baseado em evidências sobre políticas que tiveram impactos positivos mensuráveis na segurança pública do Brasil e assegura o compromisso com valores democráticos. Além das três organizações, o material foi revisado por um Painel de Leitura Crítica composto por sete especialistas em segurança pública, policiais e gestores⁴.

PRIORIDADE 1:

Redução e prevenção dos crimes violentos

O Brasil registrou o maior número de homicídios de sua história em 2016: 61.283 mortes violentas intencionais⁵. Em paralelo, houve 4.223 mortes decorrentes de intervenção policial neste ano, e uma taxa de vitimização policial equivalente a 106,53 mortes por 100 mil

4. INTEGRARAM O PAINEL DE LEITURA CRÍTICA DA PRESENTE AGENDA: ARTHUR TRINDADE MARANHÃO COSTA, EX-SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA E PAZ SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL E PROFESSOR DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA; FÁBIO RAMAZZINI BECHARA, PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E GLOBAL FELLOW DO WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS; FERNANDO VELOSO, EX-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E CONSULTOR EM SEGURANÇA PÚBLICA; JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO, CORONEL REFORMADO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, EX-SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, E PESQUISADOR DO INSTITUTO FERNAND BRAUDEL; LUDMILA RIBEIRO, PROFESSORA ADJUNTA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA, CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP); MILTON SELIGMAN, PROFESSOR DO INSPER E GLOBAL FELLOW DO WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS; RENATO CAMPOS PINTO DE VITTO, ASSESSOR DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, EX-DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO, CONSELHEIRO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA.

5. ID. 1.

policiais da ativa⁶. Completando esse quadro desalentador, em 2016 foram registrados 49.497 casos de estupro, e também o assassinato de uma mulher a cada duas horas⁷.

Em relação ao crime contra o patrimônio, os roubos por 100 mil habitantes cresceram 13,9% entre 2015 e 2016 no país, e os roubos de veículo aumentaram cerca de 12%⁸. Tratam-se de crimes que, via de regra, acontecem nas ruas tanto de áreas pobres como ricas das cidades e que alimentam o medo e a insegurança da população. Não à toa, a violência está entre as quatro maiores preocupações do brasileiro, sendo mencionada por 38% dos respondentes de pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência encomendada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em dezembro de 2017⁹.

Se, por um lado, o nível extremo da violência que incide sobre a sociedade brasileira está absolutamente caracterizado, por outro lado, percebemos uma relevante disfuncionalidade na gestão da política e da justiça criminal: apesar da imensa quantidade de mortes violentas registradas anualmente, apenas 11% dos detentos brasileiros foram condenados por homicídios¹⁰. Estudos indicam que de cada 100 homicídios registrados apenas seis resultam em condenação¹¹. Isso ocorre porque, não raro, as forças policiais brasileiras não baseiam a sua atuação em planejamento sólido e indicadores criminais.

Reduções sustentáveis de crimes patrimoniais, como roubos, por exemplo, estão associadas ao patrulhamento inteligente orientado por manchas criminais e ao fortalecimento das capacidades de análise criminal e de alocação eficiente dos efetivos policiais. Apesar de centrais

6 ID.1

7 ID.1

8 ID.1

9 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, RETRATO DA SOCIEDADE BRASILEIRA, JANEIRO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2LV9HQ4](https://bit.ly/2LV9HQ4)

10 ID.2

11 CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP), FLUXO E TEMPO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS ARQUIVADOS EM BOLO HORIZONTE (2003-2013), 2017. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2JMQFEZ](https://bit.ly/2JMQFEZ)

para o enfrentamento dos crimes patrimoniais, a análise criminal e o patrulhamento por manchas criminais ainda não são colocados em prática em diversos estados.

Além disso, o grande número de prisões realizadas em flagrante, via de regra, pelas Polícias Militares, prejudica a priorização da investigação e o esclarecimento de crimes graves. Muitos crimes que dependem da investigação criminal para serem elucidados, com forte apoio da perícia, acabam impunes. Entre os 27 Estados da Federação, apenas seis dispõem de dados que possibilitam o estabelecimento de um indicador de esclarecimento de homicídios, percentual que variou em 2015 entre 4% de esclarecimento no Pará, até 55,2% no Mato Grosso do Sul¹².

Também cabe destacar que o alto nível de violência letal do país afeta sobretudo os jovens, pobres e negros. Além das imensuráveis perdas humanas e sociais dessas mortes, elas prejudicam a força produtiva do país: estima-se que para cada homicídio cuja vítima tenha entre 13 e 25 anos, o valor da perda da capacidade produtiva seja de aproximadamente 550 mil reais¹³.

Diante desse cenário, é fundamental adotar medidas efetivas para reduzir os homicídios e outros crimes violentos no país, tais como a criação de um sistema eficiente para gerir a segurança pública, o aumento da efetividade do trabalho policial, a implementação de programas de prevenção, a reorientação da política de drogas e o efetivo controle de armas.

12 INSTITUTO SÓU DA PAZ, ONDE MORA A IMPUNIDADE? PORQUE O BRASIL PRECISA DE UM INDICADOR NACIONAL DE ESCLARECIMENTO DE HOMICÍDIOS, NOVEMBRO DE 2017. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2BHXV7Y](https://bit.ly/2BHXV7Y).

13 SAE-PR, IDIBEM, P.32.

PRIORIDADE 2:

Enfraquecimento das estruturas do crime organizado

O fenômeno do “crime organizado” não tem tipificação penal no Brasil¹⁴, mas é comumente compreendido como abrangendo delitos cometidos por organizações criminosas que possuem: (i) sofisticação na prática dos crimes (como o nível de planejamento e extensão da cadeia criminosa); (ii) estrutura organizacional - com divisão de funções, lideranças e continuidade (organização permanece ao longo do tempo para a prática de diversos crimes); (iii) membresia e reconhecimento dos participantes como pertencentes à organização e (iv) capacidade de impor regras pelo medo e intimidação sem necessariamente recorrer à força.

Apesar de não ser novo, o crime organizado é um fenômeno em franco crescimento no Brasil. O perigo de sua expansão e a gravidade de seus danos o tornam uma das prioridades para a agenda de segurança pública do país. Os prejuízos econômicos do crime organizado decorrem de diferentes atividades criminais como roubos de carga, extorsão e tráfico de drogas, passando por monopólio de mercados. Já os físicos são fruto da violência direta empregada, envolvendo desde castigos até homicídios, tanto de grupos rivais como de agentes públicos. O nível de violência física também implica em danos psicológicos associados ao sentimento de medo e à intimidação em diferentes comunidades e públicos que acabam se submetendo às regras impostas por tais grupos. Essa subserviência acarreta um sentimento de impotência e descrença sobre a capacidade do poder público de garantir segurança.

Além disso, o crime organizado no Brasil se infiltra no sistema

14. A ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA ESTÁ CARACTERIZADA NA LEI 12.850/2013 QUE CONSIDERA EM SEU ART. 1º, § 1º, A “ASSOCIAÇÃO DE 4 (QUATRO) OU MAIS PESSOAS ESTRUTURALMENTE ORDENADA E CARACTERIZADA PELA DIVISÃO DE TAREFAS, AINDA QUE INFORMALMENTE, COM OBJETIVO DE OBTER, DIRETA OU INDIRETAMENTE, VANTAGEM DE QUALQUER NATUREZA, MEDIANTE A PRÁTICA DE INFRAÇÕES PENAS CUJAS PENAS MÁXIMAS SEJAM SUPERIORES A 4 (QUATRO) ANOS, OU QUE SEJAM DE CARÁTER TRANSNACIONAL”. PREVÊ-SE, PARA ESTE CRIME, PENA DE TRÊS A OITO ANOS DE PRISÃO.

político e na administração pública, corrompendo agentes públicos e financiando campanhas. Neste cenário, a expansão do crime organizado afeta a credibilidade e a confiança nas instituições, impactando os sistemas político e legal que regem a sociedade e colocando em xeque o estado democrático de direito¹⁵.

De acordo com levantamento realizado pela Folha de São Paulo, 45 políticos brasileiros foram alvo de ataques a tiros nas eleições de 2016, entre junho e setembro¹⁶. Dentre os 28 mortos, 15 políticos foram assassinados em plena campanha. Em relação à disputa de facções no sistema prisional, 134 presos foram mortos violentamente em disputas de facções em presídios no Norte e Nordeste do Brasil só na primeira quinzena de janeiro de 2017¹⁷.

No Estado do Rio de Janeiro, estima-se que dois milhões de habitantes em 11 municípios da região metropolitana vivem sob a influência de milícias¹⁸. As milícias foram formadas sob o mote de oferecer proteção, em especial contra as facções do tráfico de drogas. A cobrança de contribuições mensais de comerciantes e residentes locais nas áreas controladas financiam suas atividades cotidianas que hoje se estenderam a vários tipos de comércio. Esses grupos já ultrapassam o tráfico de drogas no número de reclamações do Disque-Denúncia, contabilizando 6.475 (65%) das ligações relacionadas a tráfico ou milícia entre 2016 e 2017¹⁹.

Dados recentes indicam, ainda, que a facção Primeiro Comando

15 PARA MAIORES DETALHES VER, POR EXEMPLO, "OS CUSTOS DO CRIME E DA VIOLÊNCIA: NOVAS EVIDÊNCIAS E CONSTATAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE", BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID), NOVEMBRO DE 2016. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2UHSYPQ](https://bit.ly/2uhsyPQ). PARA MAIORES DETALHES VER, POR EXEMPLO, "SILVEIRA, V. J. (2007). A REALIDADE DOS PRESÍDIOS NA VISÃO DA PASTORAL CARCERÁRIA. ESTUDOS AVANÇADOS, 21(61), 209" E "FURUKAWA, N. (2008). O PCC E A GESTÃO DOS PRESÍDIOS EM SÃO PAULO. NOVOS ESTUDOS-CEBRAP, (80), 21-41".

16 MENA, FERNANDA. "ASSASSINATOS EM SÉRIE DE POLÍTICOS INDICAM UMA 'COLOMBIZAÇÃO' NO PAÍS". FOLHA DE SÃO PAULO, 15 DE MARÇO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2LH20D2](https://bit.ly/2LH20D2)

17 CARAZZAL E COSTA, F. "GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE CONFIRMA 26 MORTES EM REBELIÃO". FOLHA DE SÃO PAULO, DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2LkQ0EQ](https://bit.ly/2LkQ0EQ).

18 GRANDIM, F. COELHO, C. MARTINS, M. SATRIANO, N. "FRANQUIA DO CRIME: 2 MILHÕES DE PESSOAS NO RJ ESTÃO EM ÁREAS SOB INFLUÊNCIA DE MILÍCIAS". O RIO, 14 DE MARÇO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://GLO.BO/2DPKXSL](https://glo.bo/2DPKXSL).

19 THE INTERCEPT, TÁ TUDO DOMINADO. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2Q6NLR](https://bit.ly/2Q6NLR).

da Capital (PCC) cresceu de forma expressiva durante os últimos anos. Só no Estado de São Paulo, há mais de 10.000 integrantes da facção, segundo o Ministério Público Estado de São Paulo²⁰. Entre 2014 e 2018, o número de integrantes do PCC atuando em outros estados aumentou de 3.261 integrantes para 20.488²¹.

Para avançar no combate ao crime organizado, é fundamental que sejam priorizados o fortalecimento do regime de governança no combate à corrupção, a implementação de melhorias de gestão do sistema prisional que impactem na redução do domínio de facções nos presídios, bem como as ações de enfrentamento do controle territorial e do poder político e econômico das organizações criminosas.

Eixos Programáticos

1. Sistema eficiente para gerir a segurança pública

A responsabilidade pela segurança pública é compartilhada por diferentes instituições no país. Isso é o que chamamos de Governança em Segurança Pública. Para essa Governança gerar resultados concretos, ela precisa ser coordenada e articulada em torno do objetivo previsto em nossa Constituição: a segurança é condição basilar para o exercício da cidadania (Art 5º) e é direito social universal de todos os brasileiros (Art. 6º).

As instituições públicas responsáveis pela justiça criminal e segurança e aquelas responsáveis por garantir os direitos previstos em nossa legislação trabalham muito, mas com coordenação e articulação limitadas, sem convergência de metas e processos. Nessa brecha, o crime organizado ocupa os espaços e os territórios em que a atuação do

20 CODOY, MARCELO. "EM 4 ANOS, FACÇÃO CRESCEU 6 VEZES DE TAMANHO FORA DE SP". O ESTADO DE S. PAULO, 03 DE JUNHO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2LHEVKB](https://bit.ly/2LHEVKB)

21 ID. 20.

Estado não é capaz se assegurar segurança e justiça.

Assim, para reverter o quadro crônico de insegurança, o Brasil deve criar mecanismos de governança em diferentes níveis. O primeiro deve articular União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e criar condições para a coordenação de ações entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Outra dimensão de governança é a coordenação de ações e objetivos entre Ministérios Públicos, Polícias Civil, Militar, Federal, Rodoviária Federal, Guardas Municipais, Forças Armadas, Tribunais de Justiça e Sistema Prisional.

Dada a dificuldade de coordenar tantas frentes no curto prazo, cabe priorizar a informação (dados transparentes e sistemáticos) e a governança financeira enquanto ferramentas de modernização e estruturação do Sistema. Isto porque, com indicadores adequados e comparáveis é possível avaliar o desempenho das iniciativas implantadas frente aos investimentos realizados.

PROPOSTAS

- **Tornar permanente o Ministério da Segurança Pública (MSP)** e garantir a sua capacidade de coordenar uma política nacional de segurança pública nas áreas de prevenção da violência, gestão das polícias, inteligência criminal, política de drogas, controle de armas e fiscalização da segurança privada.

- **Implantar arranjo de financiamento da área compatível com o novo modelo de política nacional de segurança pública**, especialmente do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), contribuindo à previsibilidade no aporte e na liberação de recursos, e exigindo dos estados e municípios contrapartidas para o recebimento dos recursos, tais como a divulgação de dados, prestação de contas, avaliação das políticas e elaboração de planos de segurança pública. Todos os repasses devem

seguir critérios claros e indicadores específicos referente à utilização dos recursos.

- Aumentar a **participação de recursos da União** na execução orçamentária de Estados e municípios na função segurança pública e custódia e reintegração social.

- **Criar uma Escola Nacional de Segurança Pública capaz de oferecer um salto de qualidade na formação de policiais e gestores de segurança pública por meio de** (1) execução de cursos de natureza gerencial, técnica e operacional; (2) financiamento de ações de educação a partir da avaliação dos cursos ofertados e das unidades de ensino das polícias militares, polícias civis, corpos de bombeiros e guardas municipais; (3) estímulo ao intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos entre as organizações policiais nacionais e estrangeiras; e (4) mediante a concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos congêneres.

- **Garantir a implantação do Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública (INESP)**, vinculado ao Ministério da Segurança Pública, mas com autonomia para realizar as avaliações da área, com objetivo de:

- Organizar e manter a Plataforma Nacional de Informações e Estatísticas sobre Segurança Pública, persecução penal, criminalidade e prevenção da violência;

- Planejar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação sobre segurança pública, persecução penal e prevenção da violência, baseados em evidências científicas, visando a elaboração de indicadores de desempenho das atividades desta área. Além disso, apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas próprios de monitoramento e avaliação sobre segurança

pública e prevenção da violência;

- Gerir o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, instituído pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

- **Regulamentar e implementar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).**

- Acrescentar à legislação dispositivos que estabeleçam com clareza o papel de cada ente federativo, criando uma instância de articulação permanente entre Executivo, Legislativo e Judiciário e que possa ser replicada nos estados, com participação também do Ministério Público.

- Criar mecanismos mais transparentes para o sistema de financiamento, de modo a garantir a efetividade e continuidade de uma política de segurança pública coordenada.

- **Implantar o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped),** conforme previsto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, como mecanismo de controle, conformidade de parâmetros, transparência e prestação de contas a serem seguidos por todo o SUSP.

2. Estruturas estatais coercitivas e regulatórias para enfrentar o crime organizado

O crime organizado se manifesta de múltiplas formas no Brasil, desde grupos organizados que baseiam sua atuação no tráfico de drogas, armas e lavagem de dinheiro, passando pela corrupção de agentes públicos que também se relacionam com esses grupos organizados, o domínio e controle de unidades prisionais, até o controle territorial de comunidades inteiras, que se tornam reféns de grupos armados.

Enfrentar esse cenário plural demanda desenvolver e integrar medidas que envolvem diferentes agentes, tais como as polícias, Agências de Regulação, instituições financeiras, Ministério Público, e Poder Judiciário, entre outros, e também o poder de polícia administrativo do Estado.

PROPOSTAS

- **Criar um Conselho Nacional de Inteligência** sobre crime organizado, nos moldes do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), capaz de articular os diversos órgãos de inteligência estaduais e federais com foco no crime organizado interestadual e transnacional. O Conselho deve inclusive apoiar na reprodução e coordenação de conselhos de inteligência nos estados, utilizando os Centros Integrados de Comando e Controle para combate ao crime organizado.

- **Enfrentar a corrupção dos agentes públicos** por meio do aprimoramento de mecanismos de controle e transparência de aumento patrimonial, passando pelo fortalecimento de procedimentos para investigação de aumento patrimonial suspeito e pela aprovação do Projeto de Lei 257/2015 que determina a perda de bens ou valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atos ilícitos e regulamentação ação civil específica para essa finalidade.

- **Reduzir o poder econômico do crime organizado associado ao controle territorial**

- Fornecer apoio técnico aos Estados e municípios para (i) definição de diretrizes para a regulação de transporte alternativo, com devida normatização, cadastro, controle e fiscalização e (ii) revisão e auditoria de concessões de transporte coletivo tradicionais;

- Fortalecer a ação de agências reguladoras como Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) na definição de diretrizes para a (i) adoção de marcos regulatórios

específicos para territórios de alta vulnerabilidade para garantia de serviço regular e incentivo à adoção de tarifas sociais; (ii) fiscalização de revendedoras de gás, provedoras de internet e televisão à cabo e (iii) estabelecimento de Termo de Conduta de co-responsabilização no apoio ao enfrentamento da exploração irregular destes serviços;

- Definir diretrizes de acompanhamento e fiscalização da gestão condominial e patrimonial das unidades dos programas federais habitacionais incorporando a criação de mecanismos para evitar seu controle por grupos criminosos.

- **Enfraquecer o poder político do crime organizado**

- Definir recomendações aos partidos políticos para melhor controle e fiscalização na filiação de candidatos e na elaboração das nominatas aos pleitos eleitorais;

- Co-responsabilizar os partidos com relação a crimes eleitorais cometidos por seus dirigentes, membros da executiva, candidatos e mandatários, por exemplo, com redução de cota do fundo partidário e do tempo de televisão.

- Ampliar a cooperação entre o Ministério Público Eleitoral, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais e promotorias eleitorais para fortalecimento da investigação de denúncias, de compra de votos e de cobrança para viabilização de propaganda eleitoral e realização de campanha.

- **Reformular o marco legal da segurança privada no Brasil** revisando as condições de operação, relação com servidores da segurança pública e mecanismos de prestação de contas, bem como aumentar a capacidade de fiscalização do Estado sobre este setor.

3. Efetividade e eficiência do trabalho policial

A efetividade do trabalho policial é um pilar central para a garantia da segurança pública, seja em âmbito preventivo ou repressivo. Dele também depende a redução da impunidade no país. Para isso, foco, planejamento e monitoramento das estratégias, coordenação, uso intensivo de informação e tecnologia são elementos essenciais.

Outro fator decisivo para uma atuação efetiva da polícia é a participação da sociedade, o que no Brasil é limitada pela falta de confiança nas polícias. Segundo o ICJBrasil, a confiança na polícia caiu 10 pontos percentuais entre 2014 e 2017²².

É importante, ainda, investir na valorização do policial e direcionar esforços para a prevenção e o esclarecimento dos homicídios e outros crimes graves.

PROPOSTAS

- **Incentivar os Estados a aprimorarem o desempenho das forças policiais, especialmente as atividades de prevenção, investigação e de perícia, com foco prioritário na proteção da vida.**

- Fomentar o estabelecimento de sistemas de metas estaduais voltados à redução de mortes violentas, incluindo letalidade e vitimização policial, associado a linhas de financiamento para ações de segurança pública e mecanismos para evitar a manipulação dos dados e desestimular o uso de indicadores operacionais (como prisão de pequenos traficantes e de pessoas procuradas por crimes sem grave ameaça a pessoa).

- Estabelecer linhas de financiamento que priorizem a formação policial orientada à proteção da vida e o esclarecimento de crimes de homicídio, incluindo a redução de recursos federais para Estados

22 ÍNDICE DE CONFIANÇA NA JUSTIÇA DO BRASIL - ICJBRASIL; RELATÓRIO ICJBRASIL (FGC DIREITO-SP), 1º SEMESTRE DE 2017. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2UIDFCT](https://bit.ly/2uidfct)

cuja polícia tenha apresentado aumento expressivo em suas taxas de letalidade.

- Fomentar a priorização pelas polícias militares estaduais do policiamento de manchas criminais, usando recursos tecnológicos analíticos e operacionais integrados, que incluem o uso de GPS e vídeo monitoramento, entre outros.

- Investir na capacidade de investigar e esclarecer crimes contra a vida, seja por meio da criação de unidades especializadas e câmaras técnicas estaduais ou descentralizando equipes especializadas dos próprios Distritos Policiais territoriais, com metas de esclarecimento de homicídios e foco na atuação de organizações criminosas.

- Investir nas perícias criminais (equipamentos, concurso e formação).

- Incentivar que o cumprimento de mandados de prisão dos acusados de homicídio seja efetivado em nível federal e estadual.

- Publicar um indicador nacional de esclarecimento de homicídios, por meio da normatização da coleta de informações adequadas por parte do Conselho Nacional do Ministério Público que permita monitorar o grau de esclarecimento de homicídios nas 27 unidades da federação.

- **Promover a valorização policial.**

- Revisar infraconstitucional e administrativamente as normas e protocolos com regras para escalas, alocação de efetivo e de equipes integradas e restringir, via repasse de recursos, o desvio de policiais para funções estranhas às suas incumbências profissionais.

- Garantir aos policiais e bombeiros militares o direito constitucional de representação por associações de classe, já reconhecido aos demais trabalhadores brasileiros.

- Modernizar regimentos disciplinares das polícias militares, incluindo eliminação de prisões por faltas disciplinares no âmbito da

instituição policial.

- Oferecer apólice de seguro de vida e acidentes incapacitantes para policiais civis e militares vinculada ao risco e à exposição à violência para vitimização em serviço ou em decorrência da função, além de instituir programas estaduais de cuidado biopsicossocial aos profissionais da segurança pública e sistema prisional.

- Garantir, além de planos de carreira em todas as instituições policiais estaduais, equipamentos de proteção individual em número suficiente e de boa qualidade a todos os profissionais da segurança pública.

- Impedir a abertura de concursos públicos para carreiras policiais com a limitação de vagas para mulheres.

- **Proporcionar salto de qualidade na formação policial.**

- Elaborar e disseminar doutrina de investigação de mortes violentas intencionais, com a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições do sistema de segurança e justiça criminal.

- Alinhar a formação policial em todos os estados com os planos nacionais de redução de crimes violentos e de enfrentamento à criminalidade organizada, baseados em evidências científicas e metodologias de gestão organizacional.

- Fomentar a formação de quadros de funcionários civis qualificados para atuar na administração das polícias e nas secretarias de segurança.

- **Aprimorar e fortalecer mecanismos de controle externo da atividade policial.**

- Instituir mecanismos estaduais de monitoramento do uso da força policial e da vitimização policial, com publicação periódica e obrigatória dos dados.

- Garantir a implantação de ouvidorias de polícia independentes

e autônomas na União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme determinado pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

- Regular o artigo 129 da Constituição Federal especificando o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público com destaque para uso da força letal, tortura, e corrupção policial.

- Manter a Justiça Comum como foro responsável por julgar crimes contra a vida praticados por policiais militares e militares empregados em operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO) e Intervenção Federal na Segurança Pública dos Estados.

- **Fortalecer a Polícia Federal.**

- Realizar auditoria sobre a estrutura administrativa e financeira da Polícia Federal, a sua gestão de recursos humanos e o desenvolvimento de seus recursos no futuro.

- Mapear as demandas operacionais e a definição de prioridades, para evitar ou reduzir empenho de recursos em atividades burocráticas.

- Fortalecer os núcleos de inteligência e de combate ao crime organizado das superintendências estaduais, de forma que toda superintendência tenha estrutura formalmente definida de articulação permanente com as forças policiais locais voltada ao combate ao crime organizado.

- Planejar o retorno de todos os policiais federais desviados de suas funções, substituindo-os, em caso de necessidade policial, por agentes das polícias estaduais ou de agentes da polícia do congresso, em caso de parlamentares que demandem esse atendimento.

4. Reestruturação do sistema prisional

A população prisional brasileira cresce em ritmo elevado. Em 2016, havia 726.712 pessoas presas no país, ao mesmo tempo em que o nú-

mero de vagas era de 368.049, acarretando numa taxa de ocupação de 197%.²³ Entre 2006 e 2016, a população prisional cresceu mais de 180%. Segundo o INFOPEN, no ano de melhor desempenho (2014), foram criadas 36 mil vagas. Ou seja, mesmo num cenário de abundância de recursos, seriam necessários no mínimo dez anos para eliminar o déficit de vagas no sistema prisional brasileiro.

Esse elevado número de pessoas presas não necessariamente seria um problema se os crimes estivessem sendo reduzidos na mesma proporção, se houvesse vagas e estrutura adequadas nas penitenciárias e se o sistema fosse capaz de reduzir a reincidência. Porém, o fato é que 40% da população carcerária é formada por presos provisórios, que ainda não passaram por um julgamento, e a mortalidade no sistema carcerário brasileiro é três vezes maior do que a da população em geral: 95 mortos por 100 mil presos. A punição também poderia ser feita por meio de um eficiente sistema de alternativas penais, capaz de punir e responsabilizar as pessoas que cometem crimes de menor potencial ofensivo.

A falta de racionalidade no funcionamento do sistema prisional brasileiro gera sérios efeitos perniciosos. Além do domínio de facções criminosas, muitas unidades prisionais se tornam verdadeiras escolas do crime, em que pessoas acusadas de delitos pouco graves, cometidos sem a utilização de violência ou sem gerar danos coletivos graves, acabam sendo cooptadas por redes do crime organizado. Além disso, o sistema não garante as condições mínimas de ressocialização e de acesso a direitos por parte das pessoas presas.

Para reestruturar o sistema prisional brasileiro, é preciso alocar os recursos da segurança pública e da justiça criminal de maneira mais eficiente, priorizando a investigação e a condenação e prisão das pes-

23 ID.2

soas que cometem crimes graves e violentos, e aplicando mecanismos alternativos de punição aos que cometem crimes de menor potencial ofensivo e sem violência.

PROPOSTAS

- **Fortalecer a gestão do sistema prisional para enfrentamento do crime organizado e da corrupção nos presídios**

- Implementar previsão disposta no Art. 40 da Lei 10792/2003 que determina a disposição nos estabelecimentos penitenciários, especialmente os que implementam o Regime Disciplinar Diferenciado, dentre outros equipamentos de segurança, de bloqueadores de telecomunicação para telefones celulares, radiotransmissores e outros meios.

- Propor e apoiar a aprovação de legislação que (i) regule a instalação e utilização de telefones públicos monitorados dentro de presídios, para uso dos internos (ii) indique a obrigatoriedade de scanners e equipamentos de raio-X na entrada de presídios em todo território nacional evitando a entrada de armas e drogas.

- Revisão dos critérios da aplicação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) com foco nas lideranças do crime organizado.

- Realizar auditorias nas unidades prisionais, de forma a localizar casos de corrupção e instaurar os respectivos procedimentos para desligamento dos profissionais relacionados aos casos, além de mapear exatamente se houve fugas, quem fugiu e quem foi recapturado.

- Criação de Portal Nacional da Transparência com despesas desagregadas em cada unidade federativa e implementação de mecanismos de controle social do cumprimento de contratos sensíveis como o de alimentação.

- **Incentivar a adoção de uma política de criação de vagas no sistema penitenciário dos Estados mais racional e humana**

- Direcionar recursos para o Fundo Penitenciário, garantido que

não seja contingenciado.

- Estabelecer diretrizes claras para a criação de novas vagas no sistema prisional dos Estados brasileiros, vinculando o repasse de recursos do FUNPEN a critérios que indiquem i) a redução dos presos provisórios, ii) a priorização da prisão por crimes graves contra a vida, iii) a produção de informações de qualidade e atualizadas periodicamente sobre a população encarcerada, iv) a estrutura e os serviços dos estabelecimentos prisionais e v) a adoção da revisão automática da população prisional do estabelecimento assim que uma determinada proporção de lotação é atingida, para identificar possíveis casos de liberação ou realocação.

- Incentivar o envolvimento das polícias, Poder Judiciário e Ministério Público, por meio do SUSP, para a redução dos presos provisórios e a priorização da prisão por crimes graves contra a vida.

- Fomentar e priorizar a criação de vagas no regime semiaberto, no modelo de colônia agrícola ou industrial, bem como para a substituição de vagas em estabelecimentos notoriamente deteriorados, condicionando-se o repasse financeiro ao fechamento definitivo dessas vagas.

- Estabelecer diretrizes orientando o fim das unidades prisionais abrigando regimes distintos de cumprimento de pena (notadamente regimes fechado e semi-aberto).

- Fornecer apoio técnico aos estados para fomentar a adoção de critérios de alocação de presos que incluam os critérios previstos na Lei de Execução Penal, bem como i) a criação e monitoramento de taxas globais e locais de ocupação e ociosidade, ii) o regime de cumprimento de pena, iii) o tipo de crime, sexo, identidade de gênero e outros indicadores compatíveis com a garantia de ambiente propício ao cumprimento da função ressocializadora da pena.

- Desenvolver no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) um mecanismo articulado e sinérgico de apoio à movimentação de presos pelos estados.

- **Auxiliar os Estados a reestruturarem seus estabelecimentos e sua política de gestão prisional, por meio de normativas uniformizadas e direcionamento de recursos**

- Investir na capacitação dos servidores em nível nacional e na certificação de dirigentes das unidades penais.

- Criar mecanismos de transparência e fiscalização de contratos continuados, tais como os de obras e de fornecimento de alimentação.

- Investir na criação de protocolos e normas para a gestão prisional abrangendo a transferência de presos, realização de revistas periódicas, apuração de infrações, aplicação de sanções disciplinares, e as atividades dos agentes penitenciários.

- Extinguir os procedimentos vexatórios de revistas realizadas nas visitas (desnudamento, agachamento, etc.), buscando a adoção de procedimentos mais eficientes para a inibição de ingresso de ilícitos nas unidades prisionais, como scanners corporais; equipamentos de raio-x e *scanners* corporais para os estabelecimentos de segurança máxima.

- Direcionar recursos para o investimento na gestão pública eficiente do sistema, incluindo a padronização dos kits a serem entregues pela administração prisional aos custodiados (minimizando o comércio informal), alimentação (que deve ser preparada dentro da unidade sempre que possível) e a unificação de sistemas de informação sobre a população prisional e seus processos judiciais, com divulgação periódica de relatórios.

- **Implantar uma política de alternativas penais eficiente**

- Destinar recursos para estruturação de centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica nos estados;

- Elaborar subsídios técnicos para orientar a implantação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica, definindo os indicadores de qualidade e de sucesso das Centrais, bem como das

responsabilidades de cada ente;

- Expandir as audiências de custódia para o Brasil inteiro, com mecanismo permanente de monitoramento e avaliação de seus resultados, para realização de ajustes necessários para aprimoramento da medida.

- **Direcionar a instância de articulação entre polícias, Poder Judiciário e Ministério Público, criada pelo SUSP, para a redução dos presos provisórios e a priorização da prisão por crimes graves contra a vida.**

- Desenvolver alguns indicadores para orientar o trabalho dessa instância de articulação, tais como i. esclarecimento de homicídios dolosos, tempo de processamento e condenação; ii. Implementação das audiências de custódia, redução da aplicação para prisão provisória nos crimes de menor potencial ofensivo; iii. Razão entre presos provisórios e presos condenados; iv. Acompanhamento da população prisional, para fins de progressão de regime e substituição da privação da liberdade por outras medidas de controle estatal, como o monitoramento eletrônico ou o comparecimento em juízo.

5. Programas de prevenção da violência

A revisão de experiências nacionais e internacionais²⁴ de prevenção e redução da violência mostra que as políticas que tiveram mais sucesso são aquelas elaboradas e implementadas tendo como foco os lugares, os grupos populacionais e os comportamentos mais afetados pela violência. Nesse sentido, a ampliação de política universais - fundamentais para o Estado Democrático de Direito - não necessariamente

24 INSTITUTO ICARAPÉ, A AMÉRICA LATINA PODE REDUZIR OS HOMICÍDIOS EM 50% EM 10 ANOS, AGOSTO DE 2017. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2JLWVWZ](https://bit.ly/2JLWVWZ)

é acompanhada pela redução de índices de criminalidade, como exemplificado por diferentes países na América Latina. Apesar da melhoria em diferentes indicadores sociais ao longo das últimas duas décadas, a queda em diferentes índices de criminalidade, incluindo a violência letal, não ocorreu da maneira esperada.

É fundamental avançar na estruturação de ações que fortaleçam os fatores de proteção e reduzam os fatores de risco que potencializam a exposição de determinados grupos e territórios à violência letal.

PROPOSTAS

- **Por meio do Sistema Único de Segurança Pública, articular a União, estados e municípios para o fomento e implementação de políticas de prevenção focalizadas.**

- Influenciar a agenda dos diferentes ministérios, em especial o da Educação, o da Saúde, o do Desenvolvimento Social, o das Cidades, o do Planejamento, o do Esporte e Cultura, para adotarem a perspectiva de prevenção focalizada em suas ações.

- Estabelecer como contrapartida para transferência dos fundos federais para a segurança pública para estados e municípios a estruturação e implementação de programas de prevenção focalizada nos populações e territórios mais afetados pela violência.

- Por meio do Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública (INESP), apoiar o desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação de iniciativas de prevenção da violência intersetoriais e a disseminação de práticas de comprovado impacto na prevenção e redução da violência.

- **Implementar estratégias de prevenção da violência contra crianças, adolescentes e jovens, nos 123 municípios que concentraram 50% dos homicídios do país em 2016 (Atlas da Violência 2018)²⁵.**

- Implementar ações com foco na redução da evasão escolar no Ensino Fundamental II e Ensino Médio, incluindo estratégias de busca ativa, acompanhamento e retenção escolar.

- Reforçar iniciativas para redução do déficit de escolarização (distorção idade/série) e da oferta de qualificação profissional nas unidades de internação provisória e privação de liberdade do sistema socioeducativo.

- Incentivar o desenvolvimento de Câmaras Cidãas de Gestão de Conflitos, que promovam ações de mediação ou práticas restaurativas para endereçar pequenos conflitos e disputas, especialmente junto aos mais jovens e também os conflitos em ambiente escolar.

- Priorizar, monitorar e financiar os sistemas socioeducativos estaduais e municipais, priorizando as medidas socioeducativas de meio aberto, com foco na promoção de políticas públicas que garantam a inserção social dos adolescentes e consequente redução da reincidência de atos infracionais, incluindo ações que incorporem metodologias de mediação de conflitos e terapia cognitivo-comportamental.

- Promover programas de atenção à primeira infância e apoiar estados e municípios na implementação de ações focadas na prevenção do abuso infantil.

- **Fomentar a implementação de programas de atendimentos a egressos do sistema penitenciário.**

- Desenvolver uma Política Nacional de Apoio a Egressos do sis-

25 INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA) E FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP), ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018, JUNHO DE 2018. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2M1A7NG](https://bit.ly/2M1A7NG)

tema penitenciário e suas famílias incluindo ações implementadas ainda durante o período de privação de liberdade (programas de trabalho e renda, educacionais, culturais, de manutenção de vínculos familiares).

- Vincular o repasse de recurso para a construção de novas unidades prisionais ao atendimento às diretrizes básicas do programa de egressos.

- Promover incentivo fiscal ou desoneração em folha de pagamento para empresas que contratarem egressos, impulsionando a empregabilidade desse público.

- **Implementar estratégias de prevenção da violência praticada contra mulheres²⁶.**

- Fomentar a estruturação das Patrulhas Maria da Penha e o fortalecimento, em parceria com estados e municípios, da rede de encaminhamento, acolhimento e assistência de mulheres em situação de violência.

- Fomentar parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil para a elaboração e implementação de programa de educação e responsabilização de homens que praticarem agressões.

- Estabelecer diretrizes para incentivo de programas de apoio ao empreendedorismo de mulheres nos territórios mais afetados pela violência.

- Fomentar o desenvolvimento de um protocolo integral de atendimento às mulheres em situação de violência para capacitação de todos os profissionais de segurança pública;

- Aprimorar a formação policial com uma perspectiva de gênero, com reflexões sobre o ciclo da violência doméstica e informações sobre a rede pública de atendimento à mulher em situação de violência.

26 ID. 25.

- **Fomentar o acesso à Justiça e mediação comunitária.**
 - Apoiar a estruturação de Núcleos de Justiça/Mediação Comunitária em que se articulem a (i) formação de mediadores comunitários; (ii) a oferta de serviços jurídicos alternativos e (iii) acesso à Justiça.

- **Fortalecer as políticas de desenvolvimento urbano nos territórios mais afetados pela violência.**
 - Apoiar ao estabelecimento de diretrizes de planejamento territorial urbano e da política fundiária dos municípios priorizando-se a edição de políticas específicas de recuperação, ocupação, ordenamento e revitalização de espaços urbanos nos territórios mais afetados pela violência.

6. Reorientação da política de drogas

Falhamos tanto na atenção à saúde de quem tem problemas com drogas quanto em intervenções para desmantelar as organizações criminosas que lucram com o mercado ilegal destas substâncias. É preciso reorientar a atual política de “guerra” às drogas para uma abordagem de saúde pública, contribuindo para tornar nossa sociedade mais saudável e segura.

A ciência e a prática de países como Portugal²⁷, Holanda²⁸ e Colômbia mostram que deixar de tratar o uso de drogas um crime é eficaz: diminui o estigma e aumenta o acesso de pessoas que tem problemas

27 VER, POR EXEMPLO, “GREENWALD, G. (2009). *DRUG DECRIMINALIZATION IN PORTUGAL: LESSONS FOR CREATING FAIR AND SUCCESSFUL DRUG POLICIES*”.

28 VER, POR EXEMPLO, “CHATWIN, C. (2016). *MIXED MESSAGES FROM EUROPE ON DRUG POLICY REFORM: THE CASES OF SWEDEN AND THE NETHERLANDS*. *JOURNAL OF DRUG POLICY ANALYSIS*, 1(1)”.

com drogas a serviços de saúde e redução de danos.²⁹ Nos 30 países que não criminalizam o usuário, não houve aumento do consumo de drogas, e em alguns casos houve importantes reduções em faixas etárias sensíveis, como os jovens, fruto do investimento em estratégias de prevenção.

Outro impacto positivo de mudanças na política de drogas é a reorientação da ação policial. Hoje, uma ocorrência de apreensão de pequena quantidade de drogas retira um policial da rua por horas, para fazer seu registro. No Rio de Janeiro, em 50% das ocorrências em 2015, foram apreendidas até 10 gramas de maconha.³⁰ Apenas 1% das operações em que houve apreensão de maconha no estado entre 2010 e 2016 foi responsável por 85% do volume apreendido desta droga ao longo do período. Foram, em sua maioria, ações com envolvimento de inteligência e planejamento.³¹ Pesquisa recente aponta que, no Estado de São Paulo, em metade das ocorrências de tráfico de drogas registradas pela polícia, a quantidade de drogas envolvida era inferior a 40 gramas. Nos casos de tráfico de crack registrados, a quantidade era inferior a 10 gramas.³²

Essa é uma ação altamente ineficaz e ineficiente. Os custos humanos também são elevados: é grande o número de pessoas presas por tráfico de drogas. A maioria é de réus primários, presos com pequena quantidade de drogas e desarmadas. É um perfil bastante parecido com o de usuários, porém a falta de parâmetros objetivos para orientar esta distinção levou-os a serem classificados como traficantes. Ainda que não tenham cometido crime violento, recebem pena de prisão e hoje

29 VER, POR EXEMPLO, "GRODNIK, M., KOPP, P., BONGAERTS, X., & TECCO, J. M. (2015). AN ECONOMIC ANALYSIS OF DIFFERENT CANNABIS DECRIMINALIZATION SCENARIOS. *PSYCHIATR DANUB.* 27(SUPPL 1), 5309-14" E "SZNITMAN, S. R., KOLOBOV, T., TER BOGT, T., KUNTSCHKE, E., WALSH, S. D., & HAREL-FISCH, Y. (2015). INVESTIGATING CANNABIS USE NORMALIZATION BY DISTINGUISHING BETWEEN EXPERIMENTAL AND REGULAR USE: A MULTILEVEL STUDY IN 31 COUNTRIES. *JOURNAL OF STUDIES ON ALCOHOL AND DRUGS*, 76(2), 181-189".

30 PANORAMA DAS APREENSÕES DE DROGAS NO RIO DE JANEIRO (2010-2016); INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP), 2016. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://BIT.LY/2LFI43Q](https://bit.ly/2LFI43Q)

31 ID. 30.

32 INSTITUTO SOU DA PAZ, APREENSÕES DE DROGAS NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://BIT.LY/2LETJ3X](https://bit.ly/2LETJ3X)

somam cerca de 25% dos 726 mil presos no Brasil³³.

- **Retirar o consumo de drogas da esfera criminal e criar critérios objetivos para diferenciar uso do tráfico.**

- Modificar a Lei 11.343/06, (i) atrelando o tipo penal de tráfico de drogas à finalidade de mercancia/venda e criando tipo penal independente para atos preparatórios, como o cultivo, semeio e colheita, distribuição e guarda, (ii) transformando em tipo penal independente o tráfico privilegiado, aquele cometido por réu primário e com bons antecedentes, garantindo sentença compatível com aplicação de pena alternativa à prisão; (iii) extinguindo o artigo 35, de associação para tráfico e iv) deixando de considerar o porte para consumo pessoal de todas as drogas um tipo penal.

- Estabelecer, no âmbito da ANVISA, por meio de instrumento legal ou administrativo adequado, parâmetros de referência compatíveis com o padrão de consumo nacional para auxiliar na distinção entre o porte para consumo de drogas e o porte para fins de tráfico.

- Adequar a Lei 8072/90 que dispõe sobre os crimes hediondos, para retirar a equiparação do tráfico de drogas a esses crimes.

- **Investir em programas de prevenção, e de redução de danos e tratamento para pessoas que tem problemas com drogas.**

- Investir em programas de prevenção do uso e do abuso de drogas baseados em informações científicas e em articulação com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, em especial para o público jovem.

- Fomentar a integração na rede pública de diferentes modalidades de atendimento para tratamento de pessoas com problemas com drogas - ambulatorial, de tratamento intensivo e de acompanhamento

33 ID.2

psicossocial, usando a Rede de Atenção Psicossocial como modelo.

- Apoiar financeira e tecnicamente a implementação local de programas de redução de danos adequados à cada perfil de usuário de drogas, incluindo consultórios de rua, salas de consumo, programa de trocas de material descartável para o consumo de drogas, articulado com serviços de atenção à saúde, assistência social, habitação e geração de renda.

- Regular e fiscalizar entidades privadas de tratamento para abuso de drogas, certificando o respeito aos direitos humanos e suficientes recursos humanos da área da saúde, com formação acadêmica e técnica.

- **Regular a produção, distribuição e o consumo da cannabis para uso medicinal e adulto.**

- Regular a produção, a distribuição, venda e o consumo de cannabis para uso adulto no Brasil, contando com controle sobre propaganda, locais de consumo e modalidades de venda e produção para consumo próprio, evitando formação de grandes conglomerados e investindo o recurso gerado por impostos em programas de prevenção ao abuso de drogas e na prevenção de violência, educação e saúde.

- Regular a produção nacional, distribuição e venda de cannabis medicinal, tanto in natura quanto em versões concentradas de THC e CBD.

- **Fomentar estudos científicos sobre todas as drogas hoje ilícitas e seu consumo, bem como o impacto das atuais políticas de drogas, cujos resultados devem informar os rumos da política de drogas no Brasil.**

- Realizar e publicar periodicamente pesquisas em série histórica sobre padrões de consumo a nível nacional (ex: Levantamento Nacional de Álcool e Drogas - LENAD) e em populações específicas co-

mo estudantes, usuários de crack, etc.

- Desburocratizar processo de aquisição ou autorização para produção de substâncias ilícitas para fins de pesquisa científicas e médicas, por parte de centros de pesquisa de excelência reconhecida.

- Estabelecer novas métricas (metas, objetivos e indicadores) para a política de drogas brasileira baseadas na promoção de saúde e de segurança da sociedade (ex: redução de mortes por overdose; expansão do percentual de pessoas com problemas com drogas que participam de ações de redução de danos; redução do percentual de réus primários cumprindo pena de prisão por tráfico de drogas) e realizar avaliações de programas e políticas empreendidas de acordo com estas metas e objetivos.

7. Regulação e o controle das armas de fogo

A gravidade da violência armada no país é alarmante. Mais de 70% de todos os homicídios cometidos no país usam armas de fogo, muito acima da média mundial de 41%.³⁴ Apenas em 2016, 44.475 pessoas morreram pelo disparo de uma arma de fogo.³⁵ Para além dos crimes letais, a arma de fogo é artefato utilizado diariamente em diversos crimes como roubos de rua, de veículos e diversos outros crimes violentos impactando fortemente a sensação de segurança da população. Ainda, o uso de armas de guerra em ambientes urbanos, tanto por criminosos quanto policiais, produz inadmissível vitimização por balas perdidas de pessoas dentro de suas casas e de crianças dentro de escolas.

Recorrentes pesquisas mostram que, entre as armas e munições apreendidas em ocorrências criminais no Brasil, a maioria é de fabrica-

34 INSTITUTO ICARAPÉ, OBSERVATÓRIO DE HOMICÍDIOS. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://BIT.LY/2OSD4TN](https://bit.ly/2osd4tn)

35 SOMA REFERENTE AS CATEGORIAS X93 (AGRESSÃO DISPARO DE ARMA DE FOGO DE MÃO), X94 (AGRESSÃO DISPARO ARMA FOGO DE MAIOR CALIBRE) E X95 (AGRESSÃO DISPARO OUTRA ARMA DE FOGO OU NEI) DA 10ª REVISÃO DA CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE DOENÇAS (CID-10).

ção nacional, demonstrando que nosso governo não exerce um controle eficiente sobre a fabricação e venda das armas e munições produzidas dentro do nosso próprio território³⁶.

Apesar de o Brasil ter aprovado uma lei de controle responsável da circulação de armas de fogo em 2003, 15 anos depois muitos de seus artigos ainda não foram implementados pelo governo federal, impedindo que esta Lei seja plenamente efetiva para controlar com inteligência a circulação de armas legais e coibir a circulação de armas ilegais no país.

A União tem sob sua responsabilidade o Exército e a Polícia Federal, os dois órgãos com as principais atribuições no campo de Controle de Armas. A pequena e preocupante participação do governo federal nas apreensões de armas do país é um importante indicativo da necessidade de se priorizar as capacidades federais de rastreamento e enfrentamento ao tráfico de armas e munições no país: entre 2013 e 2016, o governo federal foi responsável pela apreensão de cerca de 48 mil armas, apenas 9,7% do total apreendido³⁷.

PROPOSTAS

- Aprofundar e modernizar a Política Nacional de Controle de Armas de Fogo e Munições, apoiada em evidência científicas.
 - Manter a proibição do porte de armas.
 - Aprimorar o processo de registro periódico de armas de fogo por meio de informação direcionada aos donos de armas com registro prestes a vencer e facilitando as formas disponíveis para registro.
 - Prover mecanismos rápidos e eficientes de consulta para rastreamento de armas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA) e Sistema Nacional de Armas (SINARM) aos órgãos investiga-

36 INSTITUTO SOU DA PAZ. DE ONDE VÊM AS ARMAS DO CRIME APREENDIDAS NO SUDESTE? ANÁLISE DO PERFIL DAS ARMAS DE FOGO APREENDIDAS EM 2014, OUTUBRO DE 2008. DISPONÍVEL EM [HTTPS://BIT.LY/2MBKIRC](https://bit.ly/2mbkirc).

37 ID. 1.

tivos e de inteligência de todos os estados e da união.

- Desenvolver sistemas de propriedade do governo federal para controle da fabricação e venda de armas e munições (substituindo o Sistema de Controle Fabril de Armas - SICOFA e Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições - SICOVEM desenvolvidos pela própria indústria fiscalizada).

- Aperfeiçoar política de marcação de armas e munições i) tornando obrigatória a inserção de marcações adicionais nas armas de fogo, ii) ampliando a exigência de marcação de lote para todas as munições comercializadas no país e iii) reduzindo o tamanho máximo de seus lotes para 500 unidades.

- Definir protocolos para melhor controle da cadeia de custódia de armas apreendidas

- Definir protocolos de cooperação com o Judiciário acelerando a destinação de armas e munições e aumentando o número de armas destruídas.

- Ampliar programas de Entrega Voluntária de Armas.

- **Combater o tráfico nacional e internacional de armas de fogo.**

- Fortalecer a gestão e fiscalização sobre o material bélico das categorias com acesso privilegiado e alta vulnerabilidade a desvios (atiradores, colecionadores, segurança privada, forças de segurança pública, etc.).

- Fortalecer e equipar adequadamente a equipe de rastreamento internacional de armas na Polícia Federal.

- Apoiar a criação de equipes nas policiais civis estaduais de inteligência e análise criminal sobre armas de fogo, com meta de rastreamento das armas e munições apreendidas.

- **Fortalecer inteligência policial para retirar armas do crime.**

- Adquirir para os Estados bancos de dados balísticos e microscópios digitais compatíveis para facilitar a elucidação de casos e intercâmbio de informações de forma nacionalizada.

- Aprimorar fiscalização de pontos estratégicos de tráfico pelas equipes das polícias Federal e Rodoviária Federal e pelas Forças Armadas.

