

INTERESSE NACIONAL

ANO 8 • NÚMERO 31 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2015 • R\$ 30,00

www.interessenacional.com

Desatando o Nó da Política

José Roberto de Toledo

Os Desafios para Sair da Crise

Bernard Appy

Marcos de Barros Lisboa

Marcos Mendes

Sérgio Lazzarini

A Rigidez do Gasto Público: Problemas e Soluções

Mansueto Almeida

Explicando a Previdência

Fabio Giambiagi

Como Melhorar a Educação no Brasil?

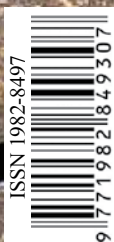
Naercio Menezes Filho

Esgotamento Fiscal: Por Que Somente Agora?

Samuel Pessoa

Por Que o Sistema Tributário Precisa Ser Reformado

Bernard Appy



*Nossa fábrica de Joinville conseguiu
ser mais verde do que a gente esperava.*

As iniciativas sustentáveis da fábrica da GM de Joinville trouxeram muito mais benefícios que os esperados para o meio ambiente, comunidade e região. Como reconhecimento, fomos a primeira fábrica da indústria automotiva na América do Sul a receber o certificado LEED Gold.



salleschemistri

I N T E R E S S E NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 8 • Número 31 • Outubro–Dezembro de 2015

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Carlos Eduardo Lins da Silva	Leda Paulani
Cláudio Lembo	Luiz Fernando Figueiredo
Claudio de Moura Castro	Luiz Bernardo Pericás
Daniel Feffer	Luiz Carlos Bresser-Pereira
Demétrio Magnoli	Raymundo Magliano
Eugênio Bucci	Renato Janine Ribeiro
Fernão Bracher	Ricardo Carneiro
Gabriel Cohn	Ricardo Santiago
João Geraldo Piquet Carneiro	Ronaldo Bianchi
Joaquim Falcão	Roberto Pompeu de Toledo
	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2015

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: www.sxc.hu

Sumário

.....

ANO 8 • NÚMERO 31 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2015

6 Apresentação

ARTIGOS

.....

8 Desatando o Nó da Política

JOSÉ ROBERTO DE TOLEDO

O artigo esclarece como funcionam partidos políticos, deputados e senadores nas votações em geral e naquelas de interesse do presidente da República, que, no presidencialismo de coalizão, precisa ter uma base parlamentar. O autor mostra, didaticamente, como funcionam os lobbies empresariais que fazem doações e elegem seus parlamentares. Bancada do bife, do churrasco (carne e cerveja), bancada do setor financeiro, do concreto (empreiteiras), entre outras. Os dados que o autor apresenta são retirados do Estadão Dados. O retorno do investimento feito pelas empresas pode vir de várias maneiras diferentes: não convocação para depor em CPIs (como ocorreu com os donos da JBS), tratamento camarada para os que são convocados (como ocorreu com o dono da Odebrecht), aprovação de projetos de lei de interesse das empresas, arquivamento daquelas que não lhes interessam – e por aí

vai. Não há nada na legislação que proíba um parlamentar de usar seu cargo para agir em favor de quem financiou sua campanha. Nem mesmo quando o conflito de interesses é evidente. Isso abre caminho para a corrupção.

19 Os Desafios Para Sair da Crise

BERNARD APPY

MARCOS DE BARROS LISBOA

MARCOS MENDES

SÉRGIO LAZZARINI

O Brasil enfrenta uma grave crise econômica, refletida no recente rebaixamento de sua nota de crédito. A progressiva desaceleração da economia nos últimos quatro anos se transformou em uma profunda recessão. Desde 2011, interrompeu-se a redução na desigualdade de renda e a melhoria na qualidade de vida das famílias mais pobres, observadas durante a década de 2000. A piora da economia ameaça reverter os avanços sociais dos últimos 20 anos. A questão central para o país não é um eventual ajuste fiscal de curto prazo. Se a trajetória de aumento das despesas não for revertida e a produtividade não aumentar, teremos uma economia com baixo crescimento, recorrente pressão inflacionária, juros elevados e a neces-

sidade de aumento contínuo da carga tributária para evitar a insolvência no pagamento da dívida pública. Essa trajetória é insustentável. O artigo propõe medidas voltadas para a superação do impasse econômico e está organizado em dois blocos: sustentabilidade fiscal e aumento da produtividade.

28 A Rigidez do Gasto Público: Problemas e Soluções

MANSUETO ALMEIDA

A dinâmica do crescimento da despesa com programas de transferência de renda não é afetada pela qualidade da gestão do setor público, pois o gestor apenas aplica uma regra fixada em lei, e o seu crescimento acompanha o crescimento real do PIB e a inflação. Controlar a velocidade do crescimento dessas despesas requer mudanças de regras na concessão do benefício e na desindexação de alguns programas do valor do salário mínimo. Não há como pensar em reduzir o ritmo de crescimento da despesa não financeira do governo central sem mudar as regras de concessão de aposentadorias e pensões. Regras de vinculação tornam impossível uma redução da despesa das funções protegidas independentemente da qualidade da gestão do setor público. A estrutura da despesa do governo central dificulta qualquer esforço de ajuste fiscal rápido e cria uma dinâmica de crescimento automático da despesa, difícil de ser revertida em períodos de desaceleração do crescimento.

36 Explicando a Previdência

FABIO GIAMBIAGI

O artigo explica as razões da necessidade de mudar o contrato social que

rege as regras de aposentadoria e de concessão de pensões. O autor faz um breve diagnóstico da situação da Previdência Social brasileira, define as premissas, a estratégia de uma reforma e apresenta as propostas. Elas incluem: regra para os novos entrantes, regra de transição para a aposentadoria por idade de quem está na ativa, regra de transição para a aposentadoria por tempo de contribuição de quem está na ativa, regra de transição para o requisito contributivo de número de anos necessários para se aposentar por idade para quem está na ativa, regra de transição para adoção de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição para quem está na ativa, regra de transição para a diferença entre gêneros para quem está na ativa, mudança da regra de concessão de futuras pensões e desvinculação do salário mínimo em relação ao piso previdenciário e ao piso assistencial.

44 Como Melhorar a Educação no Brasil?

NAERCIO MENEZES FILHO

O autor defende uma proposta para continuar transformando a vida das famílias mais pobres. A ideia é melhorar a qualidade da educação por meio de um programa em que o governo federal incentiva estados e municípios a adotar práticas eficazes para melhorar o aprendizado nas escolas públicas. Em termos de gestão, trata-se de estabelecer um Programa de Incentivo à Efetividade (PIE). Por meio dele, transfere-se parte dos recursos educacionais da União para os estados e municípios com base em um indicador de eficiência

educacional de cada unidade da federação. As unidades que mais evoluíssem nesse indicador obteriam mais recursos desse programa. O principal problema está na gestão dos sistemas municipais e estaduais de ensino. E para melhorar a gestão é preciso ter diretores e secretários de educação com capacidade gerencial e escolas mais autônomas, que tenham liberdade para implementar as políticas que julgarem adequadas para aumentar o aprendizado.

57 Esgotamento Fiscal:

Por Que Somente Agora?

SAMUEL PESSOA

O artigo explora a dinâmica fiscal da União de 1999 até 2014 com o objetivo de descrever como os motivos dos desequilíbrios inerentes ao nosso contrato social, expresso em nossa Constituição, somente aparecerem, e de maneira dramática, em 2015. O argumento básico é que de 1999 até 2010 o crescimento da receita recorrente, muito além do crescimento do PIB, mascarou os desequilíbrios inerentes ao nosso contrato social. Quando a dinâmica da receita virou, a partir de 2010, a estratégia do governo foi varrer o problema para baixo do tapete. Com o emprego desmedido de receitas não recorrentes, conseguiu-se empurrar com a barriga o momento da verdade de nosso contrato social.

65 Por Que o Sistema Tributário Precisa Ser Reformado

BERNARD APPY

O artigo discute as principais distorções dos tributos brasileiros, concluindo que é necessária uma ampla reforma do sistema tributário nacional. A dis-

cussão é organizada com base nas principais categorias de tributos. No caso dos tributos sobre bens e serviços (IPI, ICMS, ISS e PIS/Cofins), propõe-se uma completa reformulação de sua incidência, se possível através de sua substituição por um ou, no máximo, dois impostos sobre o valor adicionado (um federal e outro subnacional). Para a tributação da folha, a proposta é desonerar a incidência sobre os rendimentos mais baixos e garantir que o valor da contribuição seja correlacionado atuarialmente com o montante dos benefícios que serão percebidos pelo conjunto dos trabalhadores. Na tributação da renda, o artigo destaca a necessidade de fechar brechas que permitem que pessoas de alta renda não sejam tributadas, bem como sugere a correção das grandes distorções existentes na tributação da renda do capital. Já no caso dos tributos sobre o patrimônio, destaca-se a necessidade de rever o ITR e de aumentar a alíquota incidente sobre as heranças e doações. Por fim, o artigo destaca a necessidade de reformular completamente os regimes simplificados de tributação dos pequenos negócios (Simples e Lucro Presumido), que, no formato atual, têm consequências bastante negativas sobre o crescimento econômico e sobre a equidade na tributação.

Apresentação

.....

O fechamento desta edição aconteceu no final de setembro, mês em que a agência de classificação de risco S&P retirou o grau de investimento do Brasil, o governo apresentou o orçamento para 2016 com um déficit de R\$ 30,5 bilhões e anunciou pacote de corte de gastos de R\$ 26 bilhões, juntamente com a ameaça de ressuscitar a CPMF (o famigerado imposto sobre movimentações financeiras). Setembro também foi um mês em que as palavras crise e *impeachment* frequentaram o noticiário como há muito tempo não se via. Crise econômica e política, recessão, previsão de novo aumento de impostos, queda nas vendas e no emprego, PIB do Brasil em que já não cabem os gastos do governo...

Estas páginas foram construídas neste contexto e em meio a uma escalada de fatos que envelhecem rapidamente as notícias do dia, da semana e do mês. Os artigos da edição foram escritos por brilhantes economistas e por um respeitado jornalista da área de jornalismo investigativo.

José Roberto de Toledo (diretor do Estadão Dados) explica por que é necessária uma reforma política, diante de pulverização partidária, crise de representatividade do sistema político, encarecimento progressivo das campanhas eleitorais, perpetuação das oligarquias, influência crescen-

te do capital no resultado das eleições e nas decisões do Congresso Nacional. Marcos Lisboa (Insper), Marcos Mendes (consultor legislativo do Senado Federal), Bernard Appy (diretor do Centro de Cidadania Fiscal) e Sérgio Lazzarini (Insper) são os autores do artigo “Os desafios para sair da crise”. Mansueto Almeida (funcionário de carreira do Ipea, atualmente em licença) analisa a rigidez do gasto público e indica soluções. Fabio Giambiagi (Ipea) aponta as razões para se mudar o contrato social que rege as regras de aposentadoria e de concessão de pensões. Naercio Menezes Filho (Insper) analisa o problema da educação e o que fazer para melhorá-la. Samuel Pessoa (FGV) e Bernard Appy (Centro de Cidadania Fiscal) discutem, respectivamente, o esgotamento fiscal e a necessidade de reforma no sistema tributário nacional.

O leitor de *Interesse Nacional* recebe uma edição com muitos dados, análises e sugestões para uma nova agenda de reformas estruturais, sem as quais será difícil, para qualquer governo, levar o Brasil de volta ao crescimento sustentável em níveis mais elevados. Diante da gravidade do quadro atual, o Conselho Editorial decidiu pela primeira vez, nos oito anos da revista, publicar um manifesto pedindo mudanças urgentes.

Manifesto

Os anos de modernização do Estado brasileiro e de inclusão de parcela significativa da população na economia de mercado, no período 1990 a 2015, ficaram para trás. A crise política, econômica e ética acelera a hora da verdade para o Brasil, visto que não se veem saída e recuperação sem medidas estruturais de médio e longo prazos. O programa mínimo que a seriedade da crise atual exige é passar o Brasil a limpo e mudar o que tem de ser mudado, dentro dos princípios democráticos.

O Brasil enfrenta uma situação de extrema gravidade sem uma liderança política, empresarial e dos trabalhadores que expresse os anseios de todos por uma economia estável, um regime político funcional, que represente a maioria da população, e uma sociedade mais justa. O grau alarmante de corrupção, facilitado pela interferência e pela ineficiência do Estado todo poderoso, contamina a vida política e econômica do país e clama pelo fim da impunidade. Perdeu-se o sentido de autoridade e de garantia de segurança ao cidadão.

A retirada do grau de investimento do Brasil é a consequência da falta de rumo e da incompetência do governo na condução da política econômica, que fez o país mergulhar na recessão.

O desequilíbrio econômico, o crescimento do déficit público, da inflação e do desemprego e o gigantismo do Estado impõem a prioridade conjuntural do ajuste fiscal. O problema, contudo, é estrutural e torna urgente a discussão sobre a agenda de reformas microeconômicas, iniciada, mas interrompida. A perda da competitividade e do dinamismo do comércio exterior torna urgente a mudança da agenda interna com uma visão de médio e longo prazos.

A ausência de liderança efetiva no Executivo, no Legislativo e no Judiciário agrava o quadro nacional e exige de todos os que se preocupam com o futuro do Brasil um esforço para promover um debate que chame a atenção para as mudanças que a sociedade brasileira terá de enfrentar e aceitar e a necessidade de restaurar o crescimento e de aumentar o emprego.

Qualquer que seja o governo em Brasília, essa nova agenda se imporá. O custo de ignorá-la será o caminho do Brasil, no médio prazo, para uma Argentina, uma Venezuela ou, no pior cenário, uma Grécia. O país perderá a capacidade de honrar seus compromissos, pelo nível cada vez maior da dívida, em especial da previdência social, o que levará a índices muito baixos de crescimento e ao caos com o desemprego chegando a níveis impensáveis, com graves custos sociais.

O preço do imobilismo será maior do que o custo das mudanças necessárias para restabelecer as condições de governabilidade do país. Não se pode deixar de contar com um Estado eficiente, efetivo e comprometido com o interesse público, em especial com os interesses dos segmentos mais pobres da população. Será inevitável o reexame do papel do Estado e o grau de sua interferência na vida de todos nós e das empresas.

O cidadão comum tem de aprender a defender seus direitos e a participar de forma democrática na solução dos problemas que se acumulam e que parecem sem solução. A população anestesiada pela crise em todos os níveis tem de despertar e exercer seus direitos de cidadania.

A nova agenda não se limita à economia. A simplificação e a desburocratização dos procedimentos que envolvem a relação do cidadão com o Estado têm de voltar a ser prioridade. A reforma dos processos nos julgamentos civis, criminais e trabalhistas beneficiará a sociedade como um todo, sempre preservando o direito de defesa e o devido cumprimento da lei.

Nesse quadro de incertezas e grandes riscos, a defesa do interesse nacional impõe a discussão de uma agenda renovada, que venha a examinar medidas duras, mas realistas, que farão a economia retornar a um rumo de estabilidade e de crescimento. Esse é o primeiro passo.

A tarefa é urgente. O Brasil não pode esperar. O mundo não vai aguardar o Brasil.

Desatando o Nó da Política

.....

JOSÉ ROBERTO DE TOLEDO

Um paradoxo enreda o Congresso Nacional. Quanto mais popular e politicamente forte a gestão do Executivo federal, mais subserviente é a legislatura da vez, limitando-se a referendar medidas provisórias e a seguir a agenda do Palácio do Planalto. Mas, quando o governo se enfraquece por alguma razão – seja econômica, ética ou ambas –, o Legislativo, por mais que tente implementar uma pauta própria, não forma maioria em torno de um conjunto coerente de ideias e acaba envolvido pelos lobbies dos grupos mais bem organizados. A agenda se fragmenta e a soma das partes do que é aprovado não cabe no Orçamento Geral da União.

Quem pode mais aprova o que é do seu interesse exclusivo. Ninguém zela pelo interesse comum. Contam-se entre as forças que se destacam nessas ocasiões de fraqueza do Executivo os grupos de pressão do funcionalismo público, das corporações, de setores empresariais e de organizações sociais e religiosas capazes de mobilizar militantes e lobistas. Sem contar os próprios interesses corporativos dos congressistas. Daí a armar pauta-bomba capaz de explodir o gasto da União, Estados e municípios é um pulo.

Nesse cenário, é cada vez mais difícil a aprovação de reformas estruturais e profundas, reformas que não beneficiam ninguém

em especial no curto prazo, mas que criam condições para um crescimento sustentável que, após eventual sacrifício inicial, beneficie a maioria da sociedade. Ou a iniciativa parte do Executivo em um momento de alta popularidade, ou não existe. Mas, raros são os governantes que aproveitam essa oportunidade para planejar estrategicamente o longo prazo do país. Afinal, eles sabem que seu cacife junto ao Congresso é finito e escasso. Em regra, preferem gastá-lo com bondades de efeito imediato do que investi-lo em sementes que ultrapassariam o fim de seu mandato antes de germinarem e produzirem frutos.

A questão, portanto, é como escapar desse paradoxo. Como desenroscar o Congresso dessa simbiose perversa com o Executivo? Como transformá-lo em representante de fato do conjunto da sociedade e não só de seus setores mais poderosos e organizados? A resposta é, em si, também paradoxal. Só outra reforma, a política, poderia criar as condições necessárias para aprovar as demais. E como reformar a política sem contrariar os interesses dos políticos – se são eles que vão aprovar ou não tal reforma?

Para tentar desatar esse nó, vale a pena lembrar o processo que levou nossas instituições a se emaranharem tanto. É necessário compreender suas imbricações, correlações e causalidades para dividir o problema

em partes. Só assim, puxando cada fio, desenrola-se o novelo e entende-se a novela.

Governismo e coesão partidária

Há uma correlação positiva entre a popularidade do presidente de turno e a taxa de governismo dos partidos que o apoiam. Maior é a aprovação presidencial, maior também tende a ser a fidelidade dos parlamentares da coalizão governista. O fenômeno é facilmente verificável através do Basômetro, ferramenta digital desenvolvida pelo Estadão Dados para medir a proporção de votos dados individualmente por deputados e senadores em comparação à orientação do líder do governo na Câmara e no Senado.

Que, no Brasil, quase todos os partidos se norteiam pelo governo, e não por uma ideologia os cientistas políticos já estão cansados de dizer, escrever e provar. Ao votar qualquer coisa, a maioria dos deputados toma uma decisão binária, a favor ou contra o governante da vez. A origem desse comportamento vem da questão que depurou o homo politicus desde Platão: ele ganha ou perde, naquele momento, apoiando quem dá as cartas e verbas?

A observação da taxa de governismo ao longo do tempo mostra variações que não têm nada de aleatórias. Elas refletem a capacidade do Executivo de atender às demandas dos congressistas por participação no governo e liberação de recursos para suas emendas ao Orçamento Geral da União, mas também estão ligadas à popularidade do governante. Ao longo do segundo e popular mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) na presidência, a taxa média de governismo na Câmara dos Deputados nunca ficou abaixo de 78%. Ele fechou seu período como presidente com 80% de popularidade com 85% dos votos dos deputados, em média.

Nem sempre foi assim, porém. Na segunda metade do primeiro mandato, Lula enfrentou uma rebelião da chamada base aliada depois que o escândalo do mensalão derubou ministros e danificou a imagem do presidente perante a opinião pública. Entre janeiro de 2005 – antes de as denúncias estourarem – e setembro de 2006 – quando o caso já resultara em uma estridente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) –, a taxa de governismo na Câmara caiu de 91% para 62%. Só voltou a subir nos últimos meses de governo, quando a propaganda eleitoral da campanha da reeleição de Lula resgatou parte de sua popularidade perdida.

Dilma Rousseff (PT) experimentou fenômeno semelhante, mas com oscilações ainda mais bruscas. Embora a dificuldade de articulação política tenha impedido a presidente de alcançar a mesma fidelidade de seu antecessor e padrinho junto aos partidos de sua base de apoio, Dilma manteve-se com uma taxa de governismo em torno de 80% na Câmara desde a posse até meados de 2013. Bastaram as ruas encherem-se de jovens manifestantes a partir de junho para a taxa descer abruptamente a 66%. A partir daí, suas dificuldades com o Congresso só fizeram aumentar.

Nem a reeleição da presidente em 2014 conseguiu restabelecer uma relação de confiança do Executivo com o Congresso. Ao longo do segundo mandato, a taxa de governismo na Câmara começou já muito mais baixa do que nos governos anteriores, em 64% e com viés de baixa. Caiu a 60% antes de ela terceirizar a articulação política para o vice-presidente Michel Temer (PMDB) e chegou a setembro de 2015 em 63%. Isso custou várias derrotas ao governo no Congresso – traduzidas simbolicamente na incapacidade de aprovar as medidas de ajuste

fiscal enviadas pela equipe econômica a fim de tentar equilibrar as contas públicas.

Descontextualizado de sua série histórica, os 63% podem parecer enganadoramente altos. Mas, eles significam, entre outros problemas, que apenas 75 dos 513 deputados federais seguiram a orientação do governo em pelo menos 90% das votações. Esse é o tamanho do núcleo duro da base de apoio de Dilma na Câmara. São quase todos do PT. Para se ter ideia da fragilidade que um núcleo tão pequeno implica, Lula terminou o segundo mandato com quase quatro vezes mais deputados com quem podia contar em 9 de cada 10 votações. No primeiro mandato, a própria Dilma tinha um núcleo duro de apoio duas vezes maior na Câmara do que hoje.

Mais grave, essa base de apoio frágil e inconsistente abriu a possibilidade do impeachment da presidente. Tivesse ela a garantia de poder contar com o voto de pelo menos 172 deputados, fossem quais fossem as circunstâncias, as tentativas de tirá-la do cargo não teriam avançado como avançaram. Quando o núcleo duro do governo no Congresso encolhe demais, sua fragilidade política produz um círculo vicioso que se retroalimenta. Fraqueza produz mais fraqueza até a ingovernabilidade.

A infidelidade não afeta apenas o Executivo. Ela se espalha também na dinâmica interna das bancadas partidárias, dos deputados com seus líderes. A perda de rumo do governo afetou a bússola dos partidos. Desde o mensalão que as bancadas partidárias na Câmara dos Deputados não mostravam tanta falta de coesão interna. Sem o magnetismo do Executivo, os parlamentares perderam seu Norte e vagam a esmo nas votações. Há deputados de um mesmo partido com taxas de governismo tão díspares quanto 21% e 96% (caso do Solidariedade), ou 24% e 84%

(PTB), 22% e 91% (PP). Mais do que nunca, a base governista virou base movediça.

Quando o governo sabe o que faz, a oscilação dos partidos ocorre em bloco, com a maioria dos deputados seguindo a orientação do líder de sua legenda. Quando a força de atração do governo é fraca, a coesão interna dos partidos também diminui. Desde que a operação Lava Jato da Polícia Federal começou a encher asarceragens com poderosos, houve uma revolução na física partidária. A força gravitacional exercida pelo governo diminuiu tanto que o cálculo sobre a conveniência de apoiar ou não Dilma complicou-se. Não basta o governo atender às demandas dos deputados por verbas ou cargos. Na hora de votar, eles também consideram o impacto que seguir a orientação do líder do governo, ou mesmo do líder de seu partido, terá sobre a opinião pública e, por tabela, em sua capacidade de se reeleger.

Pouca identificação com os partidos

Tome-se o PP, por exemplo. Era tão governista que tinha direito a ministro e diretoria na Petrobras. Até o começo de 2014, mais de 80% dos votos do partido seguiam a orientação do governo. Vieram as ordens de prisão do juiz Sergio Moro, as delações premiadas e a taxa de governismo do PP despencou abaixo de 60%. Ficou mais perto da taxa do principal partido de oposição, o PSDB (27%), do que da do PT (94%). Ao mesmo tempo, a coesão interna da bancada do PP se desintegrou. Houve votações em 2015 em que 21 deputados do partido votaram a favor do governo e 15 votaram contra – como na apreciação da chamada lei dos caminhoneiros. Já na votação do orçamento impositivo pela Câmara, sua bancada dividiu-se novamente em 21 a 15, dessa vez contra o governo.

O mesmo fenômeno de desagregação repete-se com maior ou menor intensidade em quase todos os partidos da suposta base governista. Existe um indicador científico para medi-lo. Chama-se índice de Rice e também pode ser verificado em outra ferramenta desenvolvida pelo Estadão Dados. Sua escala vai de 0 a 1. Quanto maior o valor, maior a coesão partidária. Quanto mais próxima de 0, mais desagregada e dividida é a bancada.

Por muito tempo, e até o final de 2014, o índice de Rice de praticamente todos os partidos com representação na Câmara oscilou entre 0,8 e 1, indicando coesão forte. A partir do momento em que a relação de confiança do Congresso com o Executivo desanda, tanto a taxa de governismo cai, quanto a desagregação partidária aumenta na maioria das agremiações.

Em dezembro de 2014, todos os principais partidos da base governista tinham índice de Rice alto: PMDB, PSD e PP, por exemplo, estavam com 0,9. O PT chegava a 1, enquanto o PTB marcava 0,8. Com o agravamento da crise política e a perda de popularidade de Dilma, as bancadas perderam coesão rapidamente. A desagregação é mais grave, pela ordem, no PP e no PTB (Rice de 0,5), depois no PSB (0,6), mas atingiu também os dois partidos estrategicamente mais importantes para o governo na Câmara: PMDB e PSD viram seu índice cair para 0,7.

As únicas das maiores agremiações que conseguem se manter coesas são as que estão nas extremidades do espectro político. Os deputados do PT e PCdoB de um lado e do PSDB e DEM de outro têm se comportado em bloco na maioria das votações, uns a favor e os outros contra o governo, mas juntos nas diferenças.

Quanto maior a desagregação partidária, mais difícil o governo aprovar o que precisa.

Em setembro de 2015, um modelo estatístico desenvolvido pelo Estadão Dados projetava, com 90% de acerto, que a probabilidade de o Executivo conseguir aprovar um mero projeto de lei – ou seja, obter maioria simples dos votos dos deputados em plenário – dependia do apoio dos líderes do PMDB e do PSD. Sem sua declaração explícita a favor do projeto, o governo tinha uma chance em três de ser derrotado. Se fossem contra o projeto, o risco subia para 2 chances em 3.

Em votações que demandam quórum qualificado – como a apreciação de leis complementares à Constituição, necessárias, por exemplo, para a criação de impostos – a dificuldade do governo cresce exponencialmente. Mesmo com o apoio explícito dos líderes do PMDB e do PSD, a chance de o governo não alcançar maioria absoluta (257 votos) e perder era meio a meio. E para obter os 308 votos necessários à aprovação de uma emenda à Constituição – como para a restaurar a CPMF, ou promover as reformas tributária e previdenciária – o governo precisaria não apenas do apoio de PMDB e PSD, mas também o da oposição (da minoria e do PSDB). Sem isso, sua chance de derrota nesse tipo de votação era de 61%.

Como se vê, um governo enfraquecido perante a opinião pública – e sem disponibilidade financeira para atender a todas as demandas de liberação de recursos orçamentários de sua base – perde a capacidade de capitanear qualquer votação expressiva no Congresso, ainda mais as reformas constitucionais. Como efeito colateral, a coesão interna dos partidos se perde e aumenta o risco de todo o tipo de lobby aprovar o que lhe interessar. Poderes externos – tanto do dinheiro quanto das forças capazes de mobilizar claque para ocupar as galerias da Câmara e do Senado – aumentam sua influência sobre as decisões do Congresso.

É um agravante ao problema que abordaremos a seguir.

Financiamento eleitoral e corrupção

Quanto mais o postulante a um cargo legislativo arrecada, maior a chance de ele conseguir se eleger. Juntos, os cerca de 1,5 mil deputados federais, estaduais e senadores gastaram 29% mais do que a soma dos gastos dos mais de 13 mil candidatos que não se elegeram. Os vencedores arrecadaram R\$ 1,4 bilhão, contra R\$ 1,1 bi dos derrotados. Na média, os eleitos gastaram 11 vezes mais do que os não eleitos. Em outras palavras, o dinheiro elege.

A diferença entre o gasto médio de vencedores e vencidos varia de cargo para cargo. A disputa financeira menos desigual é no Senado. São menos candidatos – média de 4 por vaga – e os partidos podem canalizar mais recursos para as candidaturas. Entre os concorrentes a senador, a campanha dos eleitos custou 4,3 vezes mais do que o dos derrotados: R\$ 4,9 milhões, em média, contra R\$ 1,1 milhão para os que não chegaram a Brasília.

Na eleição para a Câmara dos Deputados é que o cofre pesa mais. Os 513 vencedores gastaram, em média, R\$ 1,422 milhão para se eleger, em um gasto total de R\$ 723 milhões. Já os milhares de candidatos que ficaram pelo caminho gastaram, juntos, cerca de metade disso. Na média, suas campanhas custaram 93% menos do que a dos eleitos. Mesmo assim, gastaram R\$ 397 milhões à toa.

O dinheiro faz tanta diferença na eleição para deputado federal que há faixas de sucesso e de insucesso, proporcionais a quanto o candidato gastou. Por exemplo: todos aqueles que arrecadaram mais de R\$ 5 milhões se elegeram. Foram dez, como Sergio Sveiter (PSD-RJ), que angariou R\$ 5,7 mi-

lhões para conquistar 57 mil votos, média de R\$ 99 por voto – a mais cara da Câmara.

Se o candidato à Câmara não puder gastar tanto, mas quiser assumir um risco de não se eleger menor do que 10%, ele terá que gastar entre R\$ 3 milhões e R\$ 5 milhões. Foram 59 os candidatos que gastaram nessa faixa, dos quais 54 se elegeram. O que gastou menos nesse grupo, Carlos Sampaio (PSDB-SP), declarou R\$ 3 milhões. Mas, não é garantido. Outros cinco não tiveram a mesma eficiência – como foi o caso de Newton Lima (PT-SP), que gastou R\$ 3,6 milhões, mas nem assim conseguiu voltar à Câmara.

Dos que gastaram mais de R\$ 1 milhão (e menos de R\$ 3 milhões), 65% tiveram sucesso. Já entre os candidatos à Câmara que arrecadaram menos de R\$ 500 mil, só 3% conseguiram se eleger.

É claro que as chances de ser eleito dependem não apenas dos votos do candidato, mas da soma de sufrágios de sua coligação – e que isso varia de partido para partido e é diferente em cada estado. Por isso não é possível afirmar que os valores desta eleição sejam uma regra replicável em pleitos futuros.

Os dados tampouco provam o sentido da correlação. Uma corrente da ciência política advoga que o fato de um candidato já ser favorito facilita a arrecadação de recursos para sua campanha e a torna mais rica. Mas, a maioria dos pesquisadores concorda que o oposto é mais determinante: mais dinheiro, mais votos.

Certo é que a regra não vale igualmente para todos. Ao menos não com a mesma intensidade, como lembra o professor de ciência política da USP, Bruno Speck. Especialista em financiamento eleitoral, seus estudos mostram que o peso do dinheiro depende muito se o candidato concorre à reeleição ou se ele é um novato.

O incumbente já larga com 60% de chance de ser eleito, e aumenta essa probabilidade em função da quantidade de recursos que consegue arrecadar. Já o novato parte com uma chance muito menor, que beira o zero, e vai aumentando suas possibilidades na razão direta de quanto ele consegue de doações. Assim, o dinheiro alavanca mais o novato do que o candidato à reeleição.

O dinheiro só pesa pouco para um tipo de deputado: o que está inserido em redes sociais com interesses homogêneos e que se mobilizam para eleger um representante por sua ideologia.

O voto mais barato desta legislatura foi o do pastor Marco Feliciano (PSC-SP), que representa eleitores evangélicos e defende valores sociais tradicionais. Não por acaso, o segundo voto mais barato foi o de seu antípoda, Jean Willys (PSOL-RJ), que defende o casamento gay e a legalização da maconha. O primeiro custou R\$ 0,37, e o segundo, R\$ 0,47. Na média, seus futuros colegas gastaram R\$ 12,60 por voto para chegar à Câmara.

Diante de um poder tão determinante no resultado das urnas quanto o do dinheiro, é natural que os políticos busquem cada vez aumentar mais a sua arrecadação eleitoral. O resultado tem sido o crescimento contínuo dos custos de campanha.

Os deputados e senadores eleitos em 2014 arrecadaram R\$ 200 milhões a mais do que os parlamentares que se elegeram em 2010. A campanha dos novos 513 deputados federais saiu 34% mais cara. Já os novos 27 senadores arrecadaram 16% mais do que a média dos seus colegas que foram eleitos quatro anos antes.

O resultado desse novo aumento do custo das campanhas eleitorais é que, pela primeira vez, o Congresso Nacional angariou uma simbólica cifra de 10 dígitos para se eleger.

Foram R\$ 721 milhões arrecadados pelos deputados federais e R\$ 125 milhões obtidos pelos 27 novos senadores. Somando-se os R\$ 274 milhões gastos pelos 54 senadores eleitos em 2010 (eles têm mais quatro anos de mandato), a conta total chega a R\$ 1,120 bilhão.

O custo para eleger os novos deputados e senadores cresceu 11% acima da inflação do período. Nunca houve um Congresso tão caro – mas essa constatação se repete a cada quatro anos. Se nenhuma reforma política sair do discurso para a lei, a tendência é que as campanhas de 2018 custem ainda mais do que esta. Foi assim em 2006 na comparação com 2002, e em 2010 em relação a 2006.

Com uma conta cada vez mais cara, aumenta o poder de influência sobre os congressistas de quem paga a fatura. As empresas bancam a maior parte dos custos da eleição para o Congresso. Dos R\$ 721 milhões arrecadados pelos deputados federais da atual legislatura, nada menos do que R\$ 553 milhões foram doados por pessoas jurídicas, o equivalente a 77% do total. Outros R\$ 148 milhões vieram de pessoas físicas (as mais “generosas” delas são os próprios candidatos), e os R\$ 20 milhões restantes foram financiados pelo Fundo Partidário – ou seja, o Tesouro.

Há grande concentração nas doações de pessoas jurídicas. Os 67 maiores entre os 4.422 doadores doaram 50% de tudo o que deputados e senadores eleitos receberam de empresas. Ou seja, 1,5% dos doadores deu metade do dinheiro. A concentração aumenta o potencial de influência política dos grandes contribuidores.

Sete de cada dez deputados federais eleitos recebeu recursos de pelo menos uma das dez empresas que mais fizeram doações eleitorais em 2014. Os top 10 doadores contribuíram financeiramente para a eleição de 360 dos 513 deputados da nova Câmara:

70%. É uma combinação inédita de concentração e eficiência das doações por parte das empresas que contribuíram.

Uma das principais razões para isso ter acontecido foi que, como suas assessorias costumam dizer, as empresas não privilegiam “nenhum partido, candidato ou corrente política”. Ao contrário, elas buscam o mais amplo espectro possível. Os 360 deputados que elas financiaram estão distribuídos por 23 partidos diferentes.

A maior bancada é a do bife. Empresas do grupo JBS (ou que têm os mesmos sócios) distribuíram R\$ 61,2 milhões para 162 deputados eleitos. Dona dos maiores frigoríficos do País, a JBS deu recursos para a cúpula de 21 dos 28 partidos representados na nova Câmara, incluindo todos os grandes. Foram as direções partidárias que redistribuíram o dinheiro aos candidatos. A tática mostrou-se eficaz. Além de ter sido a maior doadora, JBS e companhia acabaram elegendo a mais numerosa bancada da Câmara – mais do que o dobro da do maior partido, o PT.

A JBS não foi a única que tentou não deixar nenhum partido a descoberto. O Grupo Bradesco doou R\$ 20,3 milhões para 113 deputados eleitos por 16 partidos. É a segunda maior bancada empresarial. Ficou à frente do grupo Itaú, que contribuiu para a eleição de 84 novos deputados de 16 partidos. Mas, o concorrente foi mais econômico com o dinheiro: gastou “só” R\$ 6,5 milhões. Há 42 deputados que foram financiados por ambos os bancos. O Bradesco privilegiou as direções partidárias. O Itaú fez mais doações a candidatos.

Como setor, as empreiteiras têm a maior presença entre os top 10 doadores da nova Câmara. Cinco delas entraram na lista: Construtora OAS, Construtora Andrade Gutierrez, Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia e Construtora Queiroz Galvão.

A OAS investiu R\$ 13 milhões para ajudar a eleger 79 deputados de 17 partidos – do PT ao PSDB, passando por PMDB e todos os demais grandes partidos. Já a Andrade Gutierrez gastou quase o mesmo valor e ajudou a eleger 68 deputados federais. A Odebrecht doou R\$ 6,5 milhões para 62 deputados, a UTC deu R\$ 7,2 milhões para 61 deputados e a Queiroz Galvão, R\$ 7,5 milhões para 57 parlamentares. Mas, há muitas sobreposições.

Descontando-se as doações dobradas ou triplicadas que vários novos deputados receberam de mais de uma empreiteira, a bancada do concreto na nova Câmara tem 214 deputados de 23 partidos. Isso não inclui parlamentares que receberam doações de empreiteiras que não entraram nos top 10, como C.R. Almeida.

O grupo Vale elegeu a terceira maior bancada empresarial. Foram 85 os deputados eleitos – de 19 partidos – que receberam uma parte dos R\$ 17,7 milhões doados pela empresa. Entre quem recebeu, um ex-presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara. Como a JBS, outra empresa voltada ao consumo popular se destacou nestas eleições: foi a Ambev (dona das marcas Brahma e Antarctica, entre outras), que doou R\$ 11,7 milhões e ajudou a eleger 76 deputados de 19 partidos. A bancada do churrasco, que recebeu do frigorífico e da cervejaria, soma 25 deputados.

O retorno do investimento feito pelas empresas pode vir de várias maneiras diferentes: não convocação para depor em CPIs (como ocorreu com os donos da JBS), tratamento camarada para os que são convocados (como ocorreu com o dono da Odebrecht), aprovação de projetos de lei de interesse das empresas, arquivamento daqueles que não lhes interessam – e por aí vai. Não há nada na legislação que proíba um parlamentar de

usar seu cargo para agir em favor de quem financiou sua campanha. Nem mesmo quando o conflito de interesses é evidente.

Isso abre caminho para a corrupção: 199 deputados estaduais, 178 deputados federais e 16 senadores têm financiadores de suas campanhas eleitorais presos pela Polícia Federal no âmbito da Lava Jato. Duas das empreiteiras que tiveram seus presidentes encarcerados pela operação Lava Jato doaram juntas cerca de R\$ 150 milhões a candidatos de duas dezenas de partidos nas eleições de 2014: R\$ 94 milhões pela Andrade Gutierrez e R\$ 48 milhões pela Construtora Norberto Odebrecht. Considerando-se apenas as doações para deputados e senadores, o valor soma R\$ 64 milhões. O dinheiro foi distribuído entre todos os principais partidos, tanto da base governista quanto da oposição.

Levantamento do Congresso em Foco descobriu que pelo menos 130 deputados federais (26% da Câmara) são alvo de investigações ou inquéritos no Supremo Tribunal Federal – inclusive seu presidente. No Senado, a taxa é ainda maior: 40%.

A necessidade de impor limites à influência do capital nas eleições é tão evidente que o STF, por 8 votos a 3, votou pela inconstitucionalidade das doações eleitorais por empresas. A decisão demorou a ter efeito porque um ministro da corte ficou examinando o processo por mais de um ano, enquanto esperava o Congresso legislar a respeito. Câmara e Senado não conseguiram chegar a um acordo. Enquanto os deputados incluíram as doações eleitorais de pessoas jurídicas na Constituição, os senadores tentaram proibi-la em lei. No braço de ferro entre as duas Casas, prevaleceu a Câmara, que conseguiu incluir a contribuição empresarial em lei, com limite de R\$ 20 milhões por empresa doadora. A decisão do STF tornou esse artigo inconstitu-

cional, porém – e, a menos que os congressistas mudem a Constituição, é apenas uma questão de tempo até as contribuições de empresas saírem de cena nas eleições –, ao menos na contabilidade oficial.

Tão importante, porém, quanto determinar quem pode doar é estabelecer limites em valores absolutos para as doações. O sistema atual é proporcional: 10% da renda. Quem ganha mais pode mais. Ao favorecer os mais ricos e poderosos, o método reforça a percepção de que o poder político pode ser comprado. O ideal é que se estabeleçam valores máximos que cada pessoa possa doar.

Também é recomendável a adoção de tetos de gastos de campanha na lei, e não mais pelos próprios candidatos. Foi o que acabou sendo aprovado na reforma eleitoral, com limites inferiores aos maiores gastos declarados nas eleições anteriores. Espera-se assim reverter a tendência atual, de encarecimento das campanhas a cada nova eleição.

É cedo para saber o impacto que essas mudanças terão no jogo eleitoral. Mas, tendo em vista a constante preocupação dos parlamentares de preservar a própria espécie, é de se desconfiar que as novas regras não atrapalhem a recondução de quem já está no poder ou a eleição de seus herdeiros.

Crise de representação

Dos 513 deputados federais da legislatura passada, 401 tentaram se reeleger em 2014 e 290 conseguiram. Sua taxa de sucesso foi de 72%. Nada se correlaciona mais com a vitória na eleição parlamentar do que já ser um parlamentar. Visto de outra maneira, se “apenas” 290 estão de volta a Brasília pode-se imaginar que 223 são novos. Não é o caso. Pelo menos 25 são ex-deputados que, após breve interregno, voltaram à Casa.

A atual legislatura da Câmara tem 198 neófitos de direito. Formalmente, é a maior taxa de renovação desde 1998: 39%. Mas, grande parte das caras novas têm sobrenomes ou nomes de guerra velhos conhecidos do Congresso. Mudam só os prenomes: Bruno em lugar de Mario, Clarissa em vez de Anthony. Às vezes nem isso, basta acrescentar um “júnior”, um “neto” ou até um “bis-neto” no final. São quase todos herdeiros do poder. É um dos legados da monarquia que a república brasileira conserva com mais zelo.

Entre os neófitos, quem não chegou lá por ser parente de político se encaixa em pelo menos uma dessas categorias: já passou por outro cargo eletivo (prefeito, deputado estadual), exerceu alguma função pública (policial, promotor), é celebridade – com exceções que confirmam a regra. Não houve renovação de fato. As oligarquias reeleitas são as de sempre.

Há que se perguntar o motivo pelo qual numa eleição em que 70% dos eleitores diziam querer mudança a maioria dos vencedores pertence ao velho clube dos donos do poder. A resposta é o círculo vicioso do sistema político brasileiro. Quanto mais ojeriza a política provoca, mais ela fica restrita aos políticos profissionais e seus parentes.

Nunca, desde o fim da ditadura militar, tão poucos brasileiros se identificaram com uma agremiação partidária. O Datafolha mostrou que 3 a cada 4 não têm, hoje, simpatia ou preferência por qualquer partido. E não é por falta de opção: nunca houve tantas siglas partidárias no Brasil. Para 75% dos brasileiros, os 32 partidos cheiram igual – e, embora rime, não é a perfume.

Esse desencanto com a política partidária se deve principalmente ao desprestígio do Partido dos Trabalhadores. O PT foi o único grande partido que cresceu consistentemen-

te nos últimos 15 anos nos municípios. Entre 2000 e 2014, dobrou o número de vereadores e triplicou o de prefeitos. Isso se refletiu em aumentos das bancadas de deputados e senadores do partido. Os escândalos de corrupção em série somados à crise econômica puseram fim a esse ciclo. Hoje, há um terço dos simpatizantes petistas que havia um ano atrás. E nenhum partido de oposição – nem aliado – conseguiu aproveitar a derrocada do adversário para ocupar esse vácuo.

O eleitor se desiludiu

A perda de prestígio dos partidos é só um dos sintomas. Todas as instituições democráticas têm dificuldades para passar pelas narinas da população. O Executivo nunca foi tão mal avaliado. E a impopularidade não é apenas do governo federal. Governadores e prefeitos também sofrem tendência de baixa. Os deputados e senadores mal haviam tomado posse e metade dos brasileiros já achava que eles eram ruins ou péssimos em seus mandatos.

O Índice de Confiança Social de 2015 do Ibope mostra queda abrupta do prestígio de tudo relacionado à política. Congresso Nacional e Presidência da República desmancharam aos olhos do público. Numa escala em que 0 é desconfiança total e 100 implica confiança absoluta, ambos empataram em míseros 22 pontos. A confiança na instituição presidência caiu pela metade desde 2014. Tinha 44 e perdeu 22 pontos. Já a nos congressistas perdeu 13 dos 35 pontos que tinha. Mais indigente só a confiança da população nos partidos políticos. Seu prestígio esfarelou: caiu de 30 para 17 pontos em um ano.

Nunca houve tão poucas filiações partidárias no Brasil quanto em 2015. E este não é um ano qualquer. É o momento-chave do

ciclo político de sete anos que está começando. É quando os partidos deveriam aproveitar o interesse paroquial dos futuros candidatos a vereador e a prefeito para multiplicar suas bases nos municípios. Na maioria dos partidos ocorre o oposto: há menos filiados hoje do que havia no fim do ano passado. Na soma das 32 legendas, houve uma redução de 3 mil militantes desde dezembro.

Quatro anos atrás – também na véspera de um ano de eleições municipais –, o total de filiados a partidos políticos cresceu em 1 milhão de eleitores: pulou de 14,2 para 15,2 milhões entre 2010 e 2011. Há oito anos, de 2006 para 2007, o aumento havia sido maior, de 1,7 milhão de filiados. E há 12 anos, o incremento fora mais volumoso ainda: 2,3 milhões, entre 2002 e 2003.

Por que isso acontecia? A eleição local é a porta de entrada na política partidária. Para disputá-la, os candidatos precisam estar filiados pelo menos um ano antes. Além disso, os aspirantes a poderosos precisam filiar o maior número possível de pessoas para conquistarem maioria nos diretórios municipais, que depois formarão a chapa de candidatos a vereador e a prefeito nas eleições subsequentes. É o ano zero da política. Pois não há sinal de que o fenômeno esteja se repetindo em 2015.

O eleitor se desiludiu. Não lhe faltam motivos: cada vez menos gente acredita em partidos, o custo de entrada no sistema eleitoral é muito alto, as estruturas partidárias seguem dominadas por velhas oligarquias. É o círculo vicioso em ação: não há interesse porque não há renovação, e não há renovação porque não há interesse. O problema é que a desilusão com a política partidária tem repercussões mais graves e profundas.

Pesquisa de opinião feita em 2014 pelo Barômetro das Américas, da Universidade

Vanderbilt (EUA), mostra que 48% dos brasileiros acham um golpe militar justificável diante de muita corrupção. É o dobro do que no Chile e dois terços mais do que na Argentina e no Uruguai. É preocupante, mas menos extraordinário se tomarmos os EUA como base. Lá, um terço concorda com a tese golpista.

Tudo isso se resume em uma ideia, cada vez mais frequente e popular entre os brasileiros: o sistema político não funciona. Isso ficou muito claro nas manifestações de 2013, mas sempre é bom colocar as coisas em perspectiva e comparar com outros países. O apoio ao sistema político no Brasil é o mais baixo do continente: 38%. Perde até para a dividida Venezuela (42%). Toma de goleada da Costa Rica (62%), Canadá (60%) e Argentina (55%).

Fica difícil de contraditar a ideia de que o sistema é ineficiente quando se sabe que esta é a Câmara dos Deputados mais pulverizada desde a redemocratização. Não apenas pelo número recorde de 28 agremiações partidárias com cadeiras na Casa. Os partidos surgidos depois de 1990 nunca tiveram tanto espaço e poder. As novas siglas somam 143 deputados federais – mais do que o dobro do que elegeram em 2010. A pulverização do poder faz o preço da governabilidade ficar mais caro, quase impagável.

Ao ganho de poder dos nanicos emergentes corresponde uma perda de representação dos partidos históricos. Quase todos estão menores do que eram até 2014. São os casos de PMDB, PT, PDT, PR, DEM, PP e PCdoB. Os que não encolheram não cresceram: PSDB e PSB. Com exceção desta última, todas as siglas históricas estão menores do que já foram um dia. O PT teve, em 2014, seu pior desempenho na eleição para a Câmara desde 1998. A bancada petista é 23% menor do que a de 2002. A do PSDB está 45% menor do que chegou a ser em 1998.

Em números absolutos, o PMDB é o mais decadente. Elegeu quase duas centenas a menos de deputados do que em 1986, o ponto alto do partido. Porém, mesmo com uma bancada 75% menor do que aquela, os peemedebistas comandam a Câmara. De novo. Operando como “dono” de uma S/A, Eduardo Cunha alavancou os 67 votos do PMDB, conseguiu transformá-los em “golden shares” e elegeu-se presidente da Casa. Fez a mágica através de alianças com outras siglas minoritárias para formar um bloco majoritário com 151 votos e, a partir dele, comandar os 513 deputados.

A pulverização que dificulta e encarece a governabilidade não é responsabilidade exclusiva do Congresso. O Supremo Tribunal Federal tem, possivelmente, a maior cota de culpa. Primeiro, o tribunal acabou com a cláusula que barrava os partidos nancicos, cassando-lhes o tempo de TV e o dinheiro do Fundo Partidário. Mais recentemente, o STF deixou aberta a janela da criação de novos partidos para burlar a fi-

delidade partidária. Depois disso, os micropartidos só se multiplicaram.

Diante desse quadro de pulverização partidária, crise de representatividade do sistema político, encarecimento progressivo das campanhas eleitorais, perpetuação das oligarquias, influência crescente do capital no resultado das eleições e nas decisões do Congresso Nacional, a reforma política é mais do que necessária. É urgente.

Enquanto não surgem novas gerações de cidadãos dispostos a se engajar em uma militância que venha a renovar de fato as estruturas de poder, resta aproveitar as raras oportunidades que se abrem em votações no Congresso e em julgamentos no STF para, aos poucos, reformar as normas que regem o sistema político brasileiro – parágrafo por parágrafo, inciso por inciso, alínea por alínea. Para desatar tão grande nó, só um fio por vez. O fim das doações empresariais para candidatos pode ser o primeiro.

.....
P.S.: este artigo faz uma compilação de versões editadas, atualizadas e revisadas de textos publicados por mim no jornal O Estado de S.Paulo ao longo dos últimos anos.

Os Desafios Para Sair Da Crise

.....

BERNARD APPY

MARCOS DE BARROS LISBOA

MARCOS MENDES

SÉRGIO LAZZARINI

O Brasil enfrenta uma grave crise econômica, refletida no recente rebaixamento de sua nota de crédito. A progressiva desaceleração da economia nos últimos quatro anos se transformou em uma profunda recessão. Desde 2011, interrompeu-se a redução na desigualdade de renda e a melhoria na qualidade de vida das famílias mais pobres, observados durante a década de 2000. A piora da economia ameaça reverter os avanços sociais dos últimos 20 anos.

A crise econômica tem como contraparte a crise política. Diversos projetos aprovados no Congresso minaram o ajuste fiscal. Os severos problemas financeiros e criminais nas empresas estatais adicionam injúria ao grave momento do país.

Para além dos problemas fiscais de curto prazo, agravados pela gestão da política econômica nos últimos anos, o Brasil tem um problema estrutural de crescimento das despesas públicas e de estagnação da produtivi-

dade. Se estas questões não forem resolvidas, não haverá como retomar o crescimento em bases sustentáveis.

Os problemas que o Brasil enfrenta hoje decorrem da incapacidade do país de reconhecer seus limites e de fazer escolhas, buscando acomodar as demandas dos diferentes grupos sociais que, quando agregadas, ultrapassam os recursos públicos disponíveis. Agravando o quadro, as regras existentes conduzem a um crescimento das despesas públicas maior que o crescimento da renda nacional no longo prazo.

A questão central para o país não é um eventual ajuste fiscal de curto prazo. Se a trajetória de aumento das despesas não for revertida e a produtividade não aumentar, teremos uma economia com baixo crescimento, recorrente pressão inflacionária, juros elevados e a necessidade de aumento contínuo da carga tributária para evitar a insolvência no pagamento da dívida pública. Essa trajetória é insustentável.

Este artigo propõe medidas voltadas para a superação do impasse econômico, estando organizado em dois blocos: sustentabilidade fiscal e aumento da produtividade.

BERNARD APPY é diretor do Centro de Cidadania Fiscal.

MARCOS DE BARROS LISBOA é presidente do Insper.

MARCOS MENDES é consultor legislativo do Senado Federal.

SÉRGIO LAZZARINI é professor titular do Insper.

I – Sustentabilidade fiscal

A crise fiscal não é recente nem passageira. Desde 1991, as despesas públicas têm crescido mais do que o PIB, passando de 11% para 17,7% do PIB em 2013, sendo que mais de dois terços desse crescimento deveu-se ao aumento das despesas da previdência e assistência social (*ver Gráfico 1*).

Essa trajetória é agravada pelo aumento, em períodos de crescimento econômico, de despesas vinculadas à receita, como saúde e educação, que não podem ser ajustadas em períodos de desaceleração. O mesmo ocorre com os gastos com pessoal: a contratação de funcionários e os aumentos de salários em períodos de expansão não têm como contrapartida a sua redução em momentos de crise. Atualmente, cerca de 90% do orçamento federal não pode ser ajustado em decorrência de restrições legais (*ver Tabela 1*).

A situação é semelhante nos estados e municípios. De cada R\$ 100,00 arrecadados de ICMS em um estado típico, R\$ 62,50 já estão vinculados a alguma despesa e, do que resta, a

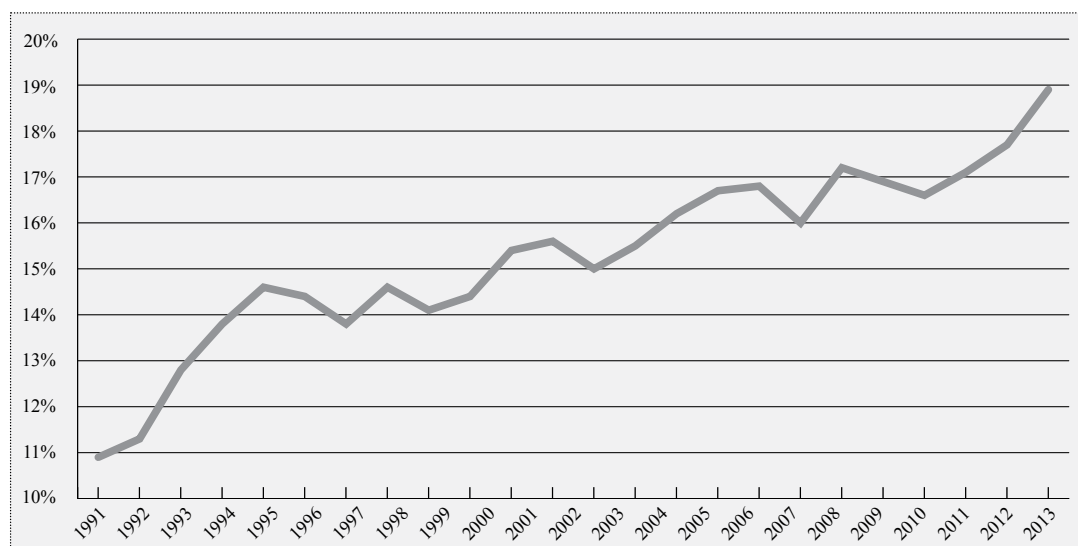
maior parte destina-se a despesas de pessoal.

O ajuste das contas públicas em períodos de retração econômica acaba inevitavelmente sendo feito por aumento de tributos e corte dos investimentos. De 1991 a 2013, a carga tributária brasileira passou de 24% para 34% do PIB (*ver Gráfico 2*), sendo entre 5 a 15 pontos percentuais superior à da maioria dos países emergentes.

Na década de 2000, a arrecadação tributária teve um crescimento excepcional, sobretudo em decorrência da alta do preço das commodities e do processo de formalização do mercado de trabalho, o que permitiu acomodar a expansão das despesas. Esse ciclo, porém, encerrou-se.

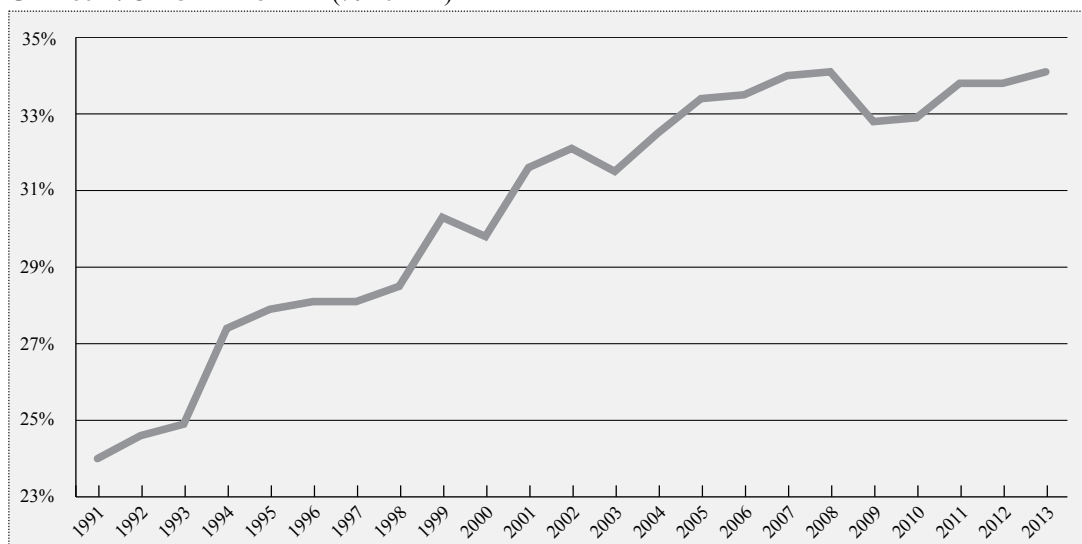
Parte do aumento das despesas nos últimos anos beneficiou a população de menor renda, como é o caso do Bolsa Família e da universalização do acesso à educação fundamental. Porém, muitos dos benefícios concedidos pelo setor público, e ampliados nos últimos anos, são destinados a grupos com renda entre os 10% mais ricos, agravando a desigualdade em vez de reduzi-la,

GRÁFICO 1: DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO (% DO PIB)



Fontes: STN, SIAFI e IBGE. Baseado em informações compiladas por Mansueto Almeida, ajustadas em função da revisão dos dados do PIB.

GRÁFICO 2: CARGA TRIBUTÁRIA (% DO PIB)



Fontes: SRFB e IBGE.

TABELA 1: PRINCIPAIS DESPESAS RÍGIDAS DO ORÇAMENTO FEDERAL (% DA RECEITA LÍQUIDA – 2014)

Benefícios Previdenciários	38,9%
Benefícios Assistenciais:	
• Abono Salarial e Seguro Desemprego	5,3%
• LOAS e RMV	3,8%
• Bolsa Família	2,6%
Saúde	9,3%
Educação	9,3%
Pessoal (exceto saúde e educação)	19,7%
Total	88,8%

Fonte: STN e Siga Brasil – Senado.

além de serem insustentáveis no longo prazo. Esse é o caso das aposentadorias precoces para pessoas com pouco mais de 50 anos de idade, que beneficia a classe média alta urbana, e do crédito subsidiado a empresas selecionadas. Gasta-se com benefícios individuais e relegam-se as políticas que geram benefício coletivo, como é o caso do investimento em infraestrutura, que não ultrapassa 2% do PIB.

O ajuste das contas públicas requer que a sua gestão seja compatível com o crescimento do país, com um nível aceitável para a carga tributária e a sustentabilidade da relação dívida/PIB, o que implica: (i) reduzir

a rigidez e o caráter pró-cíclico das despesas públicas; (ii) rever as regras de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais; (iii) reforçar as regras e instituições de responsabilidade fiscal.

Redução da rigidez e do caráter pró-cíclico do gasto

As regras de vinculação do gasto devem ser reformuladas de modo a permitir que parte das receitas auferidas em períodos de crescimento seja poupada para financiar as despesas nos momentos de retração. As vinculações de receita poderiam ser calculadas tendo por base a receita média de vários anos, permitindo diluir as flutuações cíclicas, ou, ainda, substituídas por um critério de valor mínimo, como o gasto do ano anterior, corrigido pela inflação. A meta de resultado primário para a União deveria ser ajustada pelo ciclo econômico, enquanto, para os estados e municípios, deveria ser exigida uma amortização maior da dívida na fase de crescimento, de forma a permitir o aumento da dívida em períodos de desaceleração.

Previdência e assistência

As despesas com benefícios previdenciários e assistenciais correspondem a mais da metade das despesas primárias federais, com uma trajetória de crescimento insustentável nos próximos anos, em decorrência do envelhecimento da população e do aumento real do salário mínimo.

Para reverter esta trajetória é preciso, em primeiro lugar, substituir progressivamente o atual regime de aposentadoria por tempo de contribuição (no qual os homens se aposentam em média com 55 anos e as mulheres com 52 anos) por um regime em que se exija uma idade mínima de aposentadoria, a exemplo do que fazem os demais países (ver Tabela 2).

Em segundo lugar, é preciso completar a mudança do regime de pensões por morte, iniciada este ano, estabelecendo que as pensões devem ser reduzidas à medida que diminua o número de pessoas dependentes da pensão, seguindo o padrão internacional.

Por fim, deve-se estabelecer uma distinção entre os benefícios previdenciários – cujo valor deve ser proporcional às contribuições realizadas – e os assistenciais, que devem ser desvinculados do salário mínimo e concedidos para pessoas com idade mais elevada que a da aposentadoria por contribuição. Não se deve conceder benefícios assistenciais equivalentes ou melhores que os benefícios previdenciários, sob pena de desestimular a contribuição.

O Brasil pode garantir renda mínima aos idosos, incluindo quem não pode contribuir para a previdência, mas não deve conceder benefícios assistenciais cujo custo seja insustentável no longo prazo. Não se trata de revogar direitos adquiridos nem de fazer uma transição precipitada, mas sim de corrigir distorções que têm um elevado custo fiscal.

TABELA 2: IDADE DE APOSENTADORIA EM PAÍSES SELECIONADOS

	HOMENS	MULHERES
Alemanha ^a	65	65
Argentina	65	60
Austrália	65	65
Chile	65	60
Espanha	67	67
Estados Unidos ^b	66	66
Itália ^c	66	63
México	65	65
Reino Unido ^d	65	60

Fonte: OCDE. Notas: (a) Em elevação para 67 anos. (b) Em elevação para 67 anos. (c) Em elevação para 66 anos, para as mulheres. (d) Em elevação para 65 anos, para as mulheres.

Regras e instituições de responsabilidade fiscal

Depois de 15 anos da sua promulgação, ainda não foram regulamentados ou postos em prática dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como, por exemplo, o art. 17, que estabelece a exigência de fontes de financiamento adequadas como pré-condição à criação de novas despesas obrigatórias de caráter continuado. Nos últimos anos, diversas medidas com impacto fiscal no longo prazo foram tomadas sem a contrapartida de recursos – como, por exemplo, a aprovação pelo Congresso da regra 85/95 para a previdência ou a ampliação de créditos do BNDES, cujos subsídios deverão custar R\$ 184 bilhões ao Tesouro nas próximas décadas.

Deve-se, igualmente, implantar o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) com um número menor de conselheiros que o previsto na LRF, para torná-lo operacional. O CGF tem como objetivo padronizar os critérios de contabilidade pública para os diversos entes da Federação. Se já estivesse em funcionamento, teria evitado diversas manobras contábeis que distorceram a análise das contas públicas, tanto da União (como no uso de bancos públicos para financiar o Tesouro),

quanto dos estados e municípios (via ocultação de despesa de pessoal ou cálculos criativos do resultado primário).

Cabe rever a legislação que regula o processo orçamentário, hoje consolidada na Lei nº 4.320/1964, aperfeiçoando, sobretudo, os métodos de estimação da receita, usualmente superestimada, e das regras de execução da despesa – geradora recorrente de crescentes restos a pagar. Adicionalmente, deve-se criar uma entidade fiscal independente – como existe em vários países – com a atribuição de fazer projeções de receitas, despesas e dívida pública, e avaliar tanto a consistência fiscal do orçamento, quanto das políticas públicas que exijam elevados gastos por muitos anos.

Os limites de despesa de pessoal e endividamento para estados e municípios deveriam ser revistos, de modo a torná-los mais compatíveis com a trajetória de longo prazo das contas públicas, e menos determinados pelo comportamento de curto prazo da arrecadação. Além disso, deveria ser instituído um limite para o endividamento da União.

Por fim, caberia regulamentar o direito de greve no setor público, previsto na Constituição. A estabilidade no emprego e a não responsabilização por greves abusivas ou pela interrupção, inclusive de serviços essenciais, tem resultado em longas e sucessivas paralisações, permitindo aumentos reais de remuneração incompatíveis com a realidade fiscal e com as remunerações praticadas no setor privado e em países com grau semelhante de desenvolvimento.

II – Aumento da produtividade

A produtividade da economia brasileira estagnou após 2010, depois de uma década com crescimento semelhante ao observado

nas principais economias. O pior desempenho externo contribuiu para a nossa desaceleração. Entretanto, o retrocesso observado no Brasil, significativamente maior do que nos demais emergentes, decorre igualmente de causas domésticas.

A complexidade do sistema tributário – caracterizado pela multiplicidade de regras e benefícios concedidos discricionariamente – resulta em uma organização ineficiente da produção, em alto custo de cumprimento da lei para as empresas e em impressionante volume de litígio tributário.

O crescimento também vem sendo prejudicado por políticas de proteção setorial, favorecendo empresas ou setores selecionados, quase sempre sem metas de desempenho, e escassa avaliação do custo de oportunidade dos recursos alocados. Esses benefícios – como a concessão de empréstimos subsidiados, reserva de mercado, e incentivos tributários – destinam recursos a setores ineficientes ou que não precisam de proteção pública, prejudicando a produtividade dos setores à frente na cadeia produtiva. As regras de conteúdo nacional que protegem a indústria naval, por exemplo, implicam maiores custos para a produção de petróleo.

As políticas de proteção setorial podem ser eficazes em casos específicos, desde que resultem em ganhos sustentáveis de produtividade, e não apenas permitam a sobrevivência de empresas ineficientes.

O excesso de regulação e os elevados custos de contratação e demissão de trabalhadores induzem uma organização pouco eficiente das empresas e prejudicam a produtividade. Paradoxalmente, a legislação e o ativismo do judiciário, que intencionam proteger o trabalhador, terminam por prejudicar a geração de empregos de maior qualidade e estimular o comportamento oportunista, de empresas e

trabalhadores, que resulta em informalidade, alta rotatividade e baixa produtividade.

A produtividade do trabalho é, adicionalmente, prejudicada pela baixa qualidade da educação. O gasto do governo federal em educação cresceu 285% acima da inflação entre 2004 e 2014, mas não foi acompanhado pelo aumento dos indicadores de aprendizado, o que sugere a necessidade de melhora na gestão e na disseminação das melhores práticas de ensino.

Por fim, o crescimento da produtividade é prejudicado pela infraestrutura deficiente e onerosa para seus usuários. Os problemas decorrem do baixo investimento público, da falta de planejamento adequado assim como da regulação ineficaz, caracterizada por agências reguladoras enfraquecidas e sem governança adequada que permita uma negociação mais eficaz dos conflitos e maior previsibilidade para a execução dos projetos.

A agenda para a melhora da produtividade é extensa. Neste artigo, concentramo-nos em três linhas de ação: (i) transparência e governança, (ii) competição, e (iii) simplificação e isonomia.

Transparência e governança

As deficiências de governança e a falta de transparência do poder público contribuem para a ineficiência do país, além de aumentar o custo das políticas públicas. Para superar estas deficiências, sugerimos um conjunto de iniciativas.

Em primeiro lugar, toda política pública deveria estar submetida à avaliação de resultados, que ampliaria o debate democrático sobre suas prioridades e seus custos, e deveria ser extensiva a todos os destinos de recursos públicos: programas previstos no orçamento, benefícios tributários, conces-

são de créditos subsidiados por bancos públicos e políticas de proteção setorial.

O debate democrático, fortalecido por análises sobre os custos envolvidos, os grupos beneficiados e o impacto social e econômico das políticas públicas, colaboraria para a escolha das políticas a serem mantidas e as que devem ser reformuladas. Essa análise deve incluir os impactos sobre os demais setores produtivos e o eventual uso alternativo dos recursos públicos. As políticas devem possuir metas claras de desempenho e avaliação de resultados transparentes, de preferência por instituições que sejam independentes do gestor público responsável pela sua execução.

No caso de políticas de proteção setorial, regras críveis devem garantir a progressiva redução da proteção, seja porque a política foi bem-sucedida, e a proteção não é mais necessária, seja pelo seu fracasso, o que significa que o país pode se tornar mais rico se deixar a livre alocação de mercado destinar os recursos para outros setores.

Em segundo lugar, é preciso rever a estrutura de governança das empresas estatais, que têm sido utilizadas como instrumentos de intervenção discricionária. A criação de um marco legal e a adoção de padrões de governança que explicitem o custo de ações específicas e os limites da atuação das empresas estatais seria uma importante contribuição para a melhoria do ambiente de negócios no país. Além disso, devem ser definidos critérios mais restritos para a composição da diretoria e do conselho de administração. Não deveria ser permitida indicação de ministros ou secretários de governo como conselheiros, mesmo no caso de vagas cabíveis ao acionista controlador (Estado), em decorrência de possíveis conflitos de interesse.

Como princípio geral, a Lei das SA (Lei 6.404 de 1976) deveria ser fortalecida para as empresas controladas pelo Estado. No entanto, vários dos projetos de lei em discussão sobre o tema tentam criar um marco detalhado, sobrepondo-se à Lei das SA e gerando insegurança jurídica pelo eventual conflito de dispositivos das diferentes leis.

De modo semelhante, deve-se rever a governança dos fundos de previdência de servidores públicos e de funcionários de estatais, limitando-se a indicação de conselheiros e dirigentes por parte do governo. Deve-se ressaltar que, nesses casos, não se trata de recursos públicos, mas sim dos participantes, e que, portanto, não deveriam ser aplicados com outros objetivos que não o de garantir um retorno seguro para os beneficiários.

Em terceiro lugar, deve-se fortalecer a governança das agências reguladoras, reforçando a segurança jurídica e a adoção de políticas com objetivos de longo prazo, protegendo-as dos interesses oportunistas. Quanto maior a segurança sobre o ambiente regulatório, menor o prêmio de risco requerido e menor o custo do investimento para a sociedade. Os diretores das agências devem ser independentes e qualificados tecnicamente. Contratos de gestão, com metas de desempenho, que reflitam as prioridades da política pública, permitem a avaliação dos resultados e a substituição dos diretores em caso de fracasso.

Por fim, deve-se melhorar a transparência e a governança de entidades públicas e quase públicas, que operam com recursos compulsoriamente arrecadados da sociedade, como o FGTS, o FAT, e o Sistema S, além dos sindicatos de trabalhadores e patronais, que atualmente não são obrigados a publicar balanços sobre a utilização dos recursos recebidos. A abertura dos dados sobre o montante de recursos recebidos, os progra-

mas em que são alocados, e os resultados obtidos colaborariam para o debate sobre a sua eficácia e a deliberação democrática sobre a utilização dos recursos da sociedade.

Competição

Existe uma vasta literatura acadêmica documentando a relevância de um ambiente favorável à competição para o crescimento da produtividade. No caso do Brasil, diversos trabalhos estimam o efeito positivo da abertura comercial dos anos 1990 sobre o aumento da produtividade, assim como o impacto negativo das políticas de proteção adotadas desde meados da década passada.

É preciso abrir mais a economia, se possível no âmbito de acordos bilaterais ou multilaterais. A redução de tarifas de importação pode ser feita de forma progressiva, permitindo-se o ajuste das empresas locais. Isso permitiria o maior acesso a insumos e bens de capital mais eficientes, aumentando a produtividade, estimulando o aumento do investimento e a expansão da produção.

Deve-se, igualmente, rever toda a estrutura de reservas de mercado, que prejudicam a concorrência e a expansão da produção. A não ser em situações excepcionais, e que precisam ser demonstradas, a proteção a empresas domésticas – como a obrigatoriedade de a Petrobras ser operadora única e ter participação mínima de 30% nos campos do pré-sal e a preferência concedida a empresas nacionais nas licitações públicas – tem impactos negativos sobre os preços e a produtividade, beneficiando apenas grupos específicos, em detrimento do interesse geral.

Simplificação e isonomia

A complexidade, ineficiência e ambiguidade do sistema tributário brasileiro

têm consequências negativas sobre a produtividade e o crescimento. As regras existentes permitem que empresas ou produtos semelhantes sejam tributados desigualmente, induzindo uma organização ineficiente do setor produtivo. Além disso, a multiplicidade de regras coexiste com incerteza sobre as regras aplicáveis, resultando em imenso contencioso tributário e em elevado custo de observância da lei pelas empresas.

Daí a necessidade de se buscar simplificação e isonomia, sendo propostas três mudanças nesta direção.

A primeira diz respeito à tributação de bens e serviços. A maioria dos países adota um único imposto sobre o valor adicionado (IVA), com base ampla, uma ou poucas alíquotas e possibilidade de dedução do imposto incidente em todas as aquisições das empresas. Já o Brasil possui uma multiplicidade de tributos (ICMS, IPI, PIS/Cofins e ISS), com bases fragmentadas, legislação complexa, restrições ao crédito tributário e uma profusão de alíquotas e regimes especiais.

Deve-se ter como meta simplificar e aproximar os tributos sobre bens e serviços do modelo do IVA, substituindo os atuais por um ou, no máximo, dois tributos sobre o valor adicionado (um federal e outro subnacional, cobrado no destino), além de um tributo seletivo (sobre fumo, bebidas etc.). As propostas do governo federal de reforma do PIS/Cofins e de disciplina da guerra fiscal dos estados apontam na direção correta, mas são tímidas frente aos desafios da melhora da tributação indireta no país.

Um segundo foco de atenção são os vários regimes simplificados de tributação, como o Lucro Presumido e o Simples. Esses regimes geram distorções importantes, decorrentes da base inadequada de tributação (o faturamento), do alto limite de enquadra-

mento (cerca de US\$ 1 milhão por ano no Simples, contra um valor entre US\$ 50 mil e US\$150 mil nos demais países), e do enorme diferencial de tributação relativamente às grandes empresas. A consequência é um sistema que estimula a abertura de pequenos negócios, mas impede o seu crescimento.

É preciso rever completamente o modelo de tributação simplificada no Brasil, e não apenas fazer ajustes no Simples. Não se trata de aumentar o custo tributário dos negócios efetivamente pequenos, mas sim de criar um modelo que trate de forma semelhante os semelhantes, que estimule a formalização do trabalho qualquer que seja o porte da empresa, e que favoreça o crescimento das empresas.

Por fim, deve-se rever a distorção na tributação da renda pessoal decorrente da forma como é recebida. Isto ocorre, por exemplo, na distribuição de lucros pelas empresas do Simples e do Lucro Presumido, que são isentos na pessoa física. A *Tabela 3* mostra como os regimes simplificados podem gerar enormes distorções na tributação da remuneração de um profissional, a qual pode variar de 40% do rendimento para um trabalhador formal a menos de 10% para o sócio de uma empresa do Simples.

Medidas que estabeleçam a isonomia na tributação, além de socialmente justas, contribuiriam para reduzir as distorções decorrentes da multiplicidade de regimes tributários. Deve-se, no entanto, evitar tributar duas vezes a mesma renda, deduzindo-se da base tributária dos rendimentos pessoais os impostos pagos pelas empresas.

* * *

A grave crise fiscal reflete o crescimento dos gastos públicos acima da geração de renda, fruto de um conflito entre diversos

TABELA 3: EXEMPLO DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA UM ADVOGADO COM RENDA BRUTA DE R\$ 30 MIL/MÊS

	EMPREGADO	SÓCIO DE EMPRESA LUCRO PRESUMIDO	SIMPLES
Renda/custo bruto (R\$/mês)	30.000,00	30.000,00	30.000,00
Tributação folha empresa ¹	6.340,69		
Salário	23.659,31		
IRPJ/CSLL/PIS/COFINS/ISS ²		3.471,84	1.962,00
INSS empregado/autônomo ³	513,01	932,75	932,75
IRPF ⁴	5.115,56	0,00	0,00
Renda líquida	18.030,74	25.595,41	27.105,25
Total tributos pagos	11.969,26	4.404,59	2.894,75
Tributos/renda bruta (%)	39,9%	14,7%	9,6%

Notas: (1) Não inclui o FGTS. (2) ISS no Município de São Paulo. (3) Contribuição pelo teto do salário de contribuição. (4) Considera desconto simplificado.

grupos sociais que buscam, via Estado, a apropriação de parcela maior da renda. A intervenção pública mal focada, a proteção de interesses privados específicos e um dos piores sistemas tributários do mundo prejudicaram a produtividade e o crescimento. Os indicadores sociais, depois de uma década de avanço, estagnaram ou retrocederam nos últimos anos.

A boa gestão pública requer disciplina fiscal, transparência e a avaliação dos resultados sobre os benefícios concedidos. Dessa

forma, pode-se deliberar sobre as escolhas públicas, as políticas a serem preservadas e as que devem ser revistas. A proteção dos grupos sociais mais frágeis é importante, mas precisa caber nas possibilidades do país. A transferência de renda para os mais ricos é injustificável.

A crise atual impõe escolhas difíceis. Postergá-las apenas tornará ainda mais custoso o ajuste das contas públicas. A alternativa ao ajuste é o agravamento da crise e o retrocesso econômico.

A Rigidez do Gasto Público: Problemas e Soluções

.....

MANSUETO ALMEIDA

De 1991 a 2014, a despesa primária do governo central cresceu 9 pontos de percentagem do PIB, um crescimento da despesa da ordem de R\$ 512 bilhões, dos quais 78,7% decorrente da expansão de programas de transferência de renda: Benefício Mensal de Prestação Continuada, seguro-desemprego e abono salarial, Bolsa Família, INSS e aposentadorias de servidores públicos. Essa tendência do crescimento da despesa do governo central foi agravada, nos últimos três anos, com a criação de novos programas, em especial, subsídios setoriais, subsídios para o Minha Casa Minha Vida e desoneração da folha de salários.

Há hoje na economia brasileira dois grandes problemas. No curto prazo, a despesa do governo central continua crescen-

do acima da sua receita, o que significa que o resultado continua deficitário. A meta de 2% do PIB de superávit primário até 2018 exigirá que o setor público arrecade R\$ 200 bilhões a mais do que arrecadou em 2014.

No longo prazo, regras para previdência (INSS), educação e saúde sinalizam um crescimento da despesa de pelo menos seis pontos do PIB até 2030. Controlar o crescimento da despesa pública significa modificar as regras que determinam a dinâmica da despesa. Não há alternativa que não seja uma profunda reforma nas vinculações e regras de crescimento do gasto público para que um maior crescimento da economia não se transforme, automaticamente, no crescimento mais rápido da despesa.

Este texto aborda a questão da rigidez do gasto público, destacando possíveis mecanismos de desvinculação da despesa à receita e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Sem alterações das regras atuais que indexam a despesa pública ao crescimento da receita e ao crescimento do PIB, corre-se o risco da necessidade de um aumento da carga tributária de pelo menos oito pontos de percentagem do PIB até 2030, sem que isso signifique aumento da poupança e do investimento do setor público.

.....
MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JR. é formado em economia pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em economia pela Universidade de São Paulo (USP), cursou doutorado em políticas públicas no MIT, Cambridge (EUA), mas não defendeu a tese. É técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Assumiu os seguintes cargos em Brasília: coordenador-geral de política monetária e financeira na Secretaria de Política Econômica no Ministério da Fazenda (1995-1997), assessor da Comissão de Desenvolvimento Regional e de Turismo do Senado Federal (2005-2006) e assessor econômico do senador Tasso Jereissati. É funcionário de carreira do Ipea em Brasília. Desde junho de 2014, passou a gozar de licença sem vencimento do instituto.

As transferências de renda do governo central

O debate fiscal, algumas vezes, se destaca pela busca de uma saída fácil. Algumas pessoas acreditam que um gestor eficiente poderia, com ações voluntárias, reduzir desperdícios e fazer um ajuste fiscal sem a necessidade de aumentar carga tributária ou rever regras que determinam o crescimento de despesas obrigatórias.

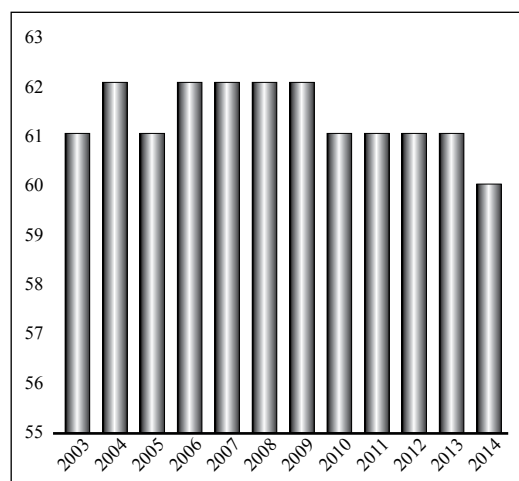
A ideia de um ajuste fiscal baseado exclusivamente na melhoria de gestão baseia-se na hipótese de que um governo austero e a renegociação de contratos resultariam, necessariamente, em elevada economia fiscal e, logo, aumento de superávit primário. A tese é tentadora, porque o ajuste fiscal passa a ser resultado da escolha de gestores competentes sem a necessidade de mudanças de regras ou vinculações da despesa de áreas sociais.

Infelizmente, a tese do ajuste fiscal via choque de gestão não se mantém de pé quando se olha com cuidado para a composição e dinâmica da despesa pública. Vamos olhar, por exemplo, para a composição da despesa do governo central (Tesouro, Previdência e Banco Central), em 2014. A despesa pública primária do governo central foi de R\$ 1,031 bilhão ou 18,7% do PIB. Desse total, R\$ 516,75 bilhões (9,4% do PIB), um pouco mais da metade da despesa primária, correspondia a programas de transferência de renda: INSS (R\$ 394,2 bilhões), seguro-desemprego e abono salarial (R\$ 54,4 bilhões), benefícios aos idosos e pessoas deficientes (Loas/BPC: R\$ 42,3 bilhões) e Bolsa Família (R\$ 25,9 bilhões).

Se além das contas acima acrescentarmos as despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, uma despesa de R\$ 98,9 bilhões em 2014, a despesa de cus-

teio do governo central com programas de transferência de renda para famílias (inclusive previdência de trabalhadores do setor público e privado) foi de R\$ 615,7 bilhões, 59,7% da despesa primária. Desde 2003, como se observa no *Gráfico 1*, os programas de transferência de renda do governo central para as famílias responderam por 60% ou mais de toda a despesa pública primária (despesa não financeira) do governo central.

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DA DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – 2003-2014



Fonte: Stafi

Dessa forma, praticamente 60% da despesa primária do governo central de 2014 (11,15% do PIB) são despesas que dependem de regras de aposentadorias e pensões, regras de elegibilidade para benefícios assistenciais para idosos e deficientes, regras de concessão de seguro-desemprego e abono salarial e regras do programa Bolsa Família. Um bom gestor, por mais competente que seja, não teria o poder de controlar o crescimento dessa parcela da despesa com medidas tipicamente administrativas, ou seja, medidas de gestão.

As despesas com os programas de transferência de renda e previdência dependem de regras estabelecidas em lei e do valor do salário mínimo, que é o piso da previdência, dos benefícios assistenciais para idosos e deficientes, abono salarial e seguro-desemprego. De todos os programas de transferência de renda, apenas o Bolsa Família, que é um dos programas mais baratos e bem focalizados, não tem uma regra de indexação. Todos os demais são indexados ao salário mínimo, que cresce todos os anos pela inflação do ano anterior e pelo crescimento real do PIB de dois anos anteriores.

Além disso, o critério de elegibilidade de alguns desses programas depende diretamente do valor do salário mínimo, como é o caso do benefício assistencial aos idosos, cujo critério de acesso ao programa é morar em uma família cuja renda per capita seja inferior a meio salário mínimo, e o caso do abono salarial, que para receber se exige do trabalhador um rendimento médio mensal inferior a dois salários mínimos. Assim, o crescimento do salário mínimo afeta não apenas o piso da previdência, assistência social, seguro-desemprego e abono salarial, mas também o critério de participação do programa abono salarial e de assistência social (Loas/BPC).

Dado que o crescimento real do salário mínimo de janeiro de 2003 a dezembro de 2014 foi de 87%, esse forte crescimento do salário mínimo em conjunto com a formalização maior de trabalhadores e o crescimento vegetativo na concessão de aposentadorias e pensões fez com que o número de participantes desses diversos programas federais de transferência de renda passasse de 38,9 milhões de beneficiários (21,5% da população), em 2003, para 78,3 milhões (39% da população), em 2014, um crescimento de 100% no

número de beneficiários em 12 anos¹ – *ver tabelas em anexo no final do texto.*

O crescimento do número dos beneficiários de programas sociais e do valor real do salário mínimo teve como consequência um forte aumento da despesa com esses programas – dois pontos de percentagem do PIB de 2003 a 2014. Nos próximos anos, pelas regras atuais, a tendência é que o conjunto desses programas cresça acima do crescimento do PIB, independentemente da velocidade de crescimento do PIB brasileiro. Por exemplo, se o PIB passasse a crescer de forma contínua 5% ao ano ou mais, a correção real do salário mínimo se daria na mesma magnitude do crescimento do PIB e, logo, o valor mínimo do benefício de todos esses programas de transferência de renda, com exceção do Bolsa Família, passaria também a crescer mais rápido.

Ou seja, a dinâmica do crescimento da despesa com programas de transferência de renda não é afetada pela qualidade da gestão do setor público, pois o gestor apenas aplica uma regra fixada em lei, e o seu crescimento acompanha o crescimento real do PIB e da inflação. Controlar a velocidade do crescimento dessas despesas requer mudanças de regras na concessão do benefício e na desindexação de alguns programas do valor do salário mínimo.

É possível que o forte crescimento do número de beneficiários dos programas de transferência de renda, principalmente do seguro-desemprego, abono salarial e Bolsa Família se dê agora em ritmo menor. Mas, não se espera, dadas as regras atuais, uma desaceleração

1. Na verdade, se considerarmos que cada uma das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família são famílias com uma média de três indivíduos, as 14 milhões de famílias que participam do programa atingiriam, pelo menos, 42 milhões de pessoas. Assim, em vez de 78,3 milhões de beneficiários, esse número cresceria para 106 milhões, um pouco mais da metade da população de 2014.

no crescimento do número de beneficiários do Loas/BPC, aposentados e pensionistas.

No curto prazo, além da tendência da manutenção do crescimento do número de beneficiários, a regra de indexação do salário mínimo contribuirá, dada a trajetória gradual de redução da inflação, para uma forte elevação da despesa com Loas/BPC e RGPS de 2015 a 2018. Na proposta do Projeto de Lei Orçamentária de 2016, o Executivo estima que a despesa do RGPS crescerá em 0,4 ponto do PIB em relação a 2015, uma expansão, em 2016, semelhante àquela verificada de 2005 a 2014. Ademais, com a mudança demográfica em curso, a despesa com previdência passará a crescer de forma contínua nos próximos anos.

Não há como pensar em reduzir o ritmo de crescimento da despesa não financeira do governo central sem mudar as regras de concessão de aposentadorias e pensões. O estabelecimento de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição é uma necessidade. Um debate sobre a regra de indexação do piso da previdência que hoje é atrelado ao crescimento do salário mínimo terá que ser revisado.

Por fim, não é justo que o piso de programas assistenciais de quem nunca contribuiu com a previdência seja equivalente ao piso da previdência para quem contribui com o sistema ao longo de anos de trabalho. Essas questões precisam ser debatidas, pois a manutenção das regras atuais significa crescimento da despesa (% do PIB) e, logo, a necessidade de novos aumentos de carga tributária.

Outras despesas sociais: saúde

Na categoria de despesas sociais com regras de vinculação, mas que não são programas de transferência de renda, há os

gastos com saúde e educação. No caso da despesa com essas duas funções, o problema não é o critério de elegibilidade, já que se trata de serviços universais, mas sim a regra de vinculação da despesa à receita, no caso de educação, e ao crescimento do PIB nominal, no caso da saúde.

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) das Contas do Governo da República, a despesa com saúde do governo federal, em 2014, foi de R\$ 91,9 bilhões (sem despesas com inativos e pensionistas), ante R\$ 83 bilhões, em 2013. O crescimento nominal da despesa de 10,3%, segundo o TCU, decorreu por força do art. 5º da Lei Complementar 141/2012, que estabelece que o orçamento da saúde deve aumentar todos os anos de acordo com a expansão do PIB nominal.

O que aconteceria com o gasto de saúde do governo federal se um dos melhores gestores do mundo estivesse à frente do Ministério da Saúde e tivesse conseguido de forma excepcional renegociar todos os contratos com fornecedores e economizar 50% do orçamento do ministério? Essa economia poderia se transformar na compra de uma maior quantidade de remédios, maiores investimentos em saúde pública ou contratação de mais profissionais na área de saúde. No entanto, por força da lei, a economia decorrente da renegociação de contratos não poderia se transformar em aumento do resultado primário.

Assim, do ponto de vista de ajuste fiscal, a despesa da União com saúde de R\$ 91,9 bilhões (1,7% do PIB), em 2014, não seria passível de qualquer corte, independentemente da qualidade da gestão e da eficiência do gestor público. Isso mostra como regras de vinculação tornam impossível uma redução da despesa das funções protegidas inde-

pendentemente da qualidade da gestão do setor público².

Vale destacar que estados, Distrito Federal e municípios têm também que seguir uma regra constitucional de gasto mínimo com saúde – 12% da receita líquida de transferências no caso de estados e do Distrito Federal e 15% da receita líquida de transferências no caso dos municípios. Isso significa que, qualquer que seja o aumento de arrecadação, por força da Constituição Federal, esse crescimento leva necessariamente a um aumento do gasto com saúde e, em períodos de recessão, essa despesa vinculada raramente poderá ser reduzida, mesmo que haja queda da receita.

Outras despesas sociais: educação

No caso das despesas com educação do governo federal, o art. 212 da Constituição Federal estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% da receita de impostos líquida de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). No caso dos estados, Distrito Federal e municípios, esse limite mínimo é de 25% da receita de impostos líquida de transferências.

Em 2011, o governo federal aplicou 19,36% da sua receita de impostos na MDE, mas nos anos subsequentes esse percentual sempre ficou acima de 20%. Em 2014, por exemplo, o governo federal gastou com a

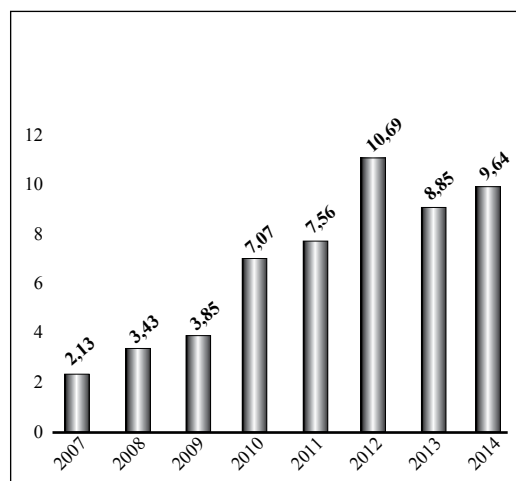
manutenção e o desenvolvimento do ensino R\$ 56,8 bilhões, 23,14% da receita de impostos líquida de transferências. Como a regra exige que esse índice seja no mínimo de 18%, o governo federal gastou a mais, em 2014, R\$ 12,6 bilhões (0,2% do PIB), que seria a parcela de gasto passível de corte com uma melhor gestão.

No entanto, em períodos de forte expansão de receita, como foi o caso de 2003 até 2013, quando o governo direciona recursos para áreas como educação e saúde cria novas obrigações difíceis de serem revertidas na eventualidade de uma queda da receita em períodos de recessão. Este parece ser exatamente o caso atual para o governo federal.

De 2012 a 2014, o investimento médio do Ministério da Educação foi de R\$ 9 bilhões anuais, três vezes superior à média anual de investimento de 2007 a 2009, atualizada para valores de 2014 (*gráfico 2*). Em relação ao número de funcionários ativos do Ministério da Educação, esse número passou de 180,9 mil funcionários, em 2007, para 270 mil, em 2014 (*gráfico 3*).

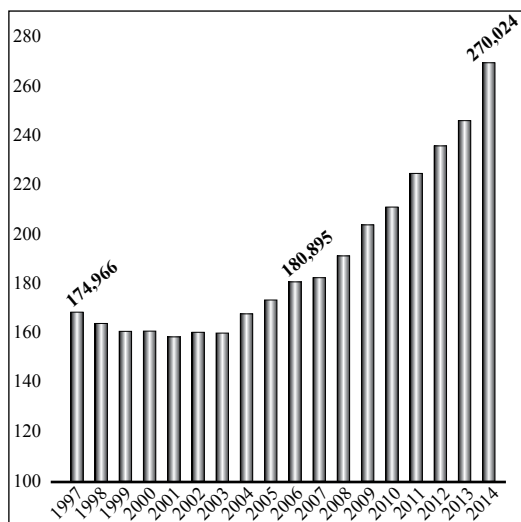
Assim, mesmo que o governo federal de-seje reduzir o gasto com educação, é possível

GRÁFICO 2 – INVESTIMENTO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – R\$ BILHÕES DE 2014



2. A regra constitucional de vinculação para despesas com saúde foi alterada. A Emenda 358/2013, aprovada no início de 2015, estabelece que a União terá que aplicar, no mínimo, 13,2% de sua receita corrente líquida (RCL) no exercício financeiro subsequente ao da promulgação da emenda, em 2016, até atingir 15% da RCL no quinto exercício financeiro subsequente à programação da emenda. Com a queda da RCL da União em 2015 e 2016, em tese, a aplicação dessa regra permitirá uma redução da despesa com saúde no curto prazo. No entanto, com a recuperação do crescimento da economia e da receita, o problema da vinculação do gasto à receita reaparece.

GRÁFICO 3 – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO –
FUNCIONÁRIOS ATIVOS – 1997-2014 (EM MILHARES)



que o espaço para cortes seja limitado pelo crescimento prévio do investimento e das contratações. Em 2016, o governo cortou programas de ensino técnico, bolsas de estudos para o exterior e investimento. Cortes adicionais correriam o risco de deixar ociosos investimentos recentemente concluídos.

Conclusão

Apenas para relembrar o leitor, começamos a análise da despesa não financeira do governo central com um número de R\$ 1,031 bilhão (18,7% do PIB), despesa paga do orçamento do ano e restos a pagar, em 2014. Desse total, R\$ 615,7 bilhões (11,15% do PIB) são despesas dos diversos programas de transferência de renda, inclusive previdência, cuja despesa não poderia ser cortada pela ação direta de um gestor.

Se nessa conta acrescentarmos o mínimo constitucional para as áreas de saúde e educação, a despesa primária somaria R\$ 751,79 bilhões (13,6% do PIB), equivalente a 73% da despesa primária do governo central, cujo resultado do ponto de vista de economia fis-

cal, superávit primário, não é afetado por ações na área de gestão. Ou seja, tomando como base a despesa primária do governo central de 2014, 73% da despesa não financeira estaria imune a qualquer esforço de economia com a finalidade de aumento do resultado primário. Isso ajuda a entender porque, em períodos de ajuste fiscal, o governo sacrifica o investimento público, como ocorreu nos anos de 1999, 2003 e 2015.

Adicionalmente, as cinco funções que respondem por quase três quartos de toda despesa não financeira do governo central, federal, são funções tipicamente sociais: assistência social (Loas/BPC e Bolsa Família), previdência, saúde, trabalho e educação. Se em vez da despesa total (pessoal, custeio e investimento), olharmos apenas para despesas de custeio, essas cinco funções responderam por 85,3% da despesa de custeio do governo central em 2014.

Quase todo o gasto com essas cinco funções estão sujeitas a regras e, assim, o crescimento da despesa segue o crescimento do PIB nominal e/ou crescimento da receita, independentemente de um crescimento do PIB de 2% ou de 5% ao ano. Assim, sem modificar as regras de vinculação dessas despesas sociais, não há como controlar o crescimento da despesa do governo central e do setor público consolidado ao longo dos anos. Essa estrutura da despesa do governo central dificulta qualquer esforço de ajuste fiscal rápido e cria uma dinâmica de crescimento automático da despesa difícil de ser revertida em períodos de desaceleração do crescimento.

Dado o cenário descrito acima, o que fazer para evitar o crescimento automático das despesas do setor público e, consequentemente, a dependência da economia brasileira a aumentos sucessivos de carga tributária? Há diversas opções caso a sociedade

decida mudar as regras de rigidez do gasto para controlar o seu crescimento. Uma opção seria que a vinculação das despesas na área de saúde e educação passasse a ser um percentual da despesa não financeira paga de municípios, estados e governo central.

Nesse caso, por exemplo, o aumento da receita em anos de maior expansão do PIB não se transformaria obrigatoriamente no aumento da despesa. O governo poderia decidir poupar o aumento inesperado de receita. No entanto, se o governo (municipal, estadual ou federal) decidisse gastar o crescimento da arrecadação, as áreas de saúde e educação ainda seriam prioritárias, com a garantia de um percentual mínimo da despesa.

Outra opção seria que a vinculação nas áreas de saúde e educação passasse a depender da receita corrente líquida em cinco anos e não dos últimos 12 meses. O benefício é que um ano anormal de forte crescimento do PIB seria diluído no cálculo da média de cinco anos e, dessa forma, não levaria a um forte crescimento da despesa no curto prazo que seria difícil de reverter com a desaceleração da economia nos anos posteriores.

No caso dos programas de transferência de renda, há que se debater a justiça social de o piso da assistência social ser o mesmo piso da previdência. Pessoas que contribuíram para a aposentadoria deveriam ter direito a um benefício superior ao piso assistencial de quem nunca contribuiu para a previdência social.

No caso dos programas de abono salarial e seguro-desemprego, o governo conseguiu alguns avanços no controle desses programas ao tornar o pagamento do abono proporcional ao tempo de trabalho e ao aumentar o tempo mínimo de seis para 12 meses para o trabalhador ter direito a requisitar pela primeira vez o seguro-desemprego.

O maior problema no caso dos programas de transferência de renda continua sendo a previdência. O Brasil ainda precisa aprimorar as regras de concessão de pensões. O governo conseguiu, com a reforma de 2015, acabar com a pensão vitalícia para viúvas muito jovens, mas a pensão por morte continua com o seu valor independentemente do número de dependentes. Não é justo que uma viúva com três ou quatro filhos, tudo o mais constante, receba uma pensão equivalente a uma viúva sem dependentes.

Por fim, no caso da previdência, o desafio é duplo. É preciso estabelecer uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, reduzir as regras especiais para carreiras e sexo e reavaliar o mecanismo de indexação das aposentadorias baseado no reajuste do salário mínimo. Não é justo que, no mesmo sistema, a regra de indexação seja diferente. O salário mínimo poderia ser o piso para se aposentar, mas depois seguiria a mesma regra de indexação dos demais benefícios: a inflação.

Adicionalmente, a regra de indexação à inflação passada dificulta, como será o caso de 2016, a passagem de um ano de alta inflação para outro de convergência da inflação para a meta. Uma forma de diminuir esse efeito seria pensar um mecanismo de indexação baseado na inflação esperada. Em uma economia com inflação baixa, estável e no centro da meta, os dois mecanismos (para trás e para frente) são equivalentes. Mas, um ano de choque de oferta e inflação elevada não necessariamente aumentaria a correção dos benefícios previdenciários.

Há diversas opções além da lista acima. É possível até mesmo que não se crie o consenso político para as mudanças de regras sugeridas aqui. De qualquer forma, se não houver esse consenso, é importante que a sociedade saiba que, independentemente do

crescimento do PIB, o Brasil precisará de novos aumentos de carga tributária para evitar um déficit público crescente.

Em resumo, seria ótimo que o problema fiscal no Brasil pudesse ser resolvido com um grande choque de gestão sem ter de passar pela morosa e complicada negociação

política com o Congresso Nacional nas mudanças de regras que determinam crescimento dos gastos sociais, regras da previdência pública e privada e vinculação de despesas para as áreas de saúde e educação. É um grande mito, no entanto, achar que boa gestão e crescimento resolverão esse problema.

ANEXOS – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FEDERAL E DESPESA (% DO PIB)

TABELA 1 – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – GOVERNO CENTRAL – 2003-2014 – MILHARES DE BENEFICIÁRIOS

	SEGURO- -DESEMPREGO	ABONO SALARIAL	LOAS/RMV	RGPS	INATIVOS FEDERAIS	BOLSA FAMÍLIA	TOTAL
2003	5.100	7.861	2.290	19.155	962	3.600	38.968
2004	5.000	8.893	2.495	19.979	979	6.600	43.946
2005	5.600	9.686	2.713	20.805	972	8.700	48.476
2006	6.100	11.095	2.876	21.278	975	11.000	53.324
2007	6.500	13.860	3.012	21.854	978	11.000	57.204
2008	7.200	14.852	3.205	22.435	983	10.600	59.275
2009	7.800	15.994	3.407	23.173	939	12.400	63.713
2010	8.100	17.860	3.608	23.915	950	12.800	67.233
2011	8.500	19.097	3.790	24.817	958	13.200	70.362
2012	8.800	19.800	3.928	25.596	967	13.800	72.891
2013	9.100	21.300	4.083	26.499	972	14.100	76.054
2014	9.300	22.400	4.251	27.382	977	14.000	78.310

Fonte: Fernando Montero - Tullett Prebon Brasil S/A CVC

TABELA 2 – DESPESA COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – % DO PIB – 2003-2014

	SEGURO- -DESEMPREGO	ABONO SALARIAL	LOAS/RMV	RGPS	INATIVOS FEDERAIS	BOLSA FAMÍLIA	TOTAL
2003	5.100	7.861	2.290	19.155	962	3.600	38.968
2004	5.000	8.893	2.495	19.979	979	6.600	43.946
2005	5.600	9.686	2.713	20.805	972	8.700	48.476
2006	6.100	11.095	2.876	21.278	975	11.000	53.324
2007	6.500	13.860	3.012	21.854	978	11.000	57.204
2008	7.200	14.852	3.205	22.435	983	10.600	59.275
2009	7.800	15.994	3.407	23.173	939	12.400	63.713
2010	8.100	17.860	3.608	23.915	950	12.800	67.233
2011	8.500	19.097	3.790	24.817	958	13.200	70.362
2012	8.800	19.800	3.928	25.596	967	13.800	72.891
2013	9.100	21.300	4.083	26.499	972	14.100	76.054
2014	9.300	22.400	4.251	27.382	977	14.000	78.310

Fonte: Siafi e SOF.

Explicando a Previdência

.....
FABIO GIAMBIAGI

Em 1993, eu era funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Washington, trabalhava com a Venezuela e estava com alguns colegas em uma missão de assessoramento técnico visando à adoção do Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA). Estava com os colegas da missão conversando em um táxi acerca das dificuldades de aprovar algo que, na maioria dos países relevantes do mundo, já existia há décadas, mas esquecemos um pequeno detalhe: o motorista. Ele começou a nos contestar e a reclamar aos berros contra “esses modelos que pretendem nos impingir, que podem dar certo em outros países, mas não aqui”. A conversa acabou mal e tivemos que descer antes do destino. Não tenho a menor dúvida de que tínhamos razão, tecnicamente – a maioria dos venezuelanos, porém, pensava como o motorista. Aprendi humildemente que a idiossincrasia nacional é um elemento chave na hora de definir as políticas públicas.

Lembro sempre essa história ao tratar da Previdência Social no Brasil. Esse nunca é um assunto fácil em nenhum país no mundo, mas em poucos países o “emocionalismo” conta-

mina tanto o debate sobre o tema como no Brasil. O brasileiro médio tem uma incompreensão acerca da questão que se assemelha à que os venezuelanos têm com os impostos. Na maioria dos países, as pessoas sabem que pagar impostos é parte da vida. Na Venezuela, onde a PDVSA (a Petrobras local) sempre foi responsável por mais de 80% dos recursos fiscais do país, aquilo que é aceito normalmente no resto do mundo é simplesmente inconcebível para a maioria dos impostos. “Pagar impostos? Por quê?” Já o Brasil tem regras de aposentadoria e pensões que estão certamente entre as mais generosas do mundo, e há uma enorme dificuldade política de aprovar coisas que, em outros países, são inteiramente corriqueiras, como uma idade mínima razoável para as pessoas se aposentarem. “Não se mexe em direitos, nem que a vaca tussa”, dizem muitos políticos – e políticas.

Apesar disso, quase 25 anos de debates sobre o tema me ensinaram uma coisa: há poucas coisas tão fortes como a força de um bom argumento. O melhor elogio profissional que recebi na vida foi dito por um sindicalista da CUT, que depois de ouvir minha apresentação no Fórum da Previdência, organizado por Lula em 2007, pediu a palavra e, depois de prestar reverência à tradicional necessidade de estabelecer o confronto – suas primeiras palavras foram: “Estou impressio-

.....
FABIO GIAMBIAGI é funcionário de carreira do BNDES, ex-membro do staff do BID, colunista regular do jornal O Globo e autor ou coorganizador de mais de 25 livros sobre economia brasileira.

nado com a crueldade do professor Giambiagi”, frisando a palavra “crueldade” –, reconheceu com franqueza que “o que me deixou mais preocupado foi que ele foi convincente”, o que me deixou o consolo de suspeitar que talvez eu não tenha sido tão cruel...

Este artigo se destina a explicar as razões da necessidade de mudar o contrato social que rege as regras de aposentadoria e de concessão de pensões. Certa vez, conversando com outro sindicalista, ele me acusou, dizendo que eu não tinha entendido que “a Previdência é um pacto social”. Minha resposta foi que ele estava completamente enganado, porque eu reconhecia e sabia que isso é verdade, mas que, como qualquer pacto, está sujeito a uma revisão. É esta a questão: precisamos repactuar as regras.

O texto está dividido em três seções, depois desta pequena introdução. Na primeira, faz-se um breve diagnóstico da situação da Previdência Social brasileira. Na segunda, definem-se as premissas e a estratégia de uma reforma. Por fim, são apresentadas as propostas.¹

Diagnóstico

Um sistema previdenciário de um país pode ser considerado “bom” se ele atender, simultânea e principalmente, a três requisitos:

- i) respeitar certas noções de justiça em função da relação existente entre o valor das contribuições feitas pelo indivíduo na sua fase ativa e o valor da sua aposentadoria;

- ii) permitir aos indivíduos que chegam à terceira idade ter uma vida digna após sair da vida ativa, o que inclui ter um componente assistencial que possibilite, mediante algum sistema de subsídio cruzado, o apoio àqueles que ao longo da vida não tiverem alcançado as condições de elegibilidade necessárias para a aposentadoria; e

- iii) ser consistente com o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal.

O sistema previdenciário brasileiro, de um modo geral, ressalvadas por um lado certas situações específicas de privilégio que não há espaço aqui para desenvolver e, por outro, situações também específicas como a daqueles que no passado foram prejudicados por terem feito aportes para o sistema por um teto que foi posteriormente rebaixado, atende razoavelmente ao primeiro requisito.

Ao mesmo tempo, os diversos estudos comparativos sugerem que em termos internacionais o sistema também pode ser aprovado no que tange ao segundo item, uma vez que temos um índice de cobertura previdenciária bastante elevado para a população idosa e um piso previdenciário que aumentou mais de 150%, em termos reais, nos últimos 20 anos.

Onde o sistema falha clamorosamente é na sua aderência às boas práticas fiscais. Nossa Previdência Social, além de profundamente desequilibrada, aponta para um cenário de projeções que poderá comprometer mais ainda a saúde das contas públicas, no limite colocando em risco, no longo prazo, a própria solvência da dívida pública. É importante, portanto, resolver os desafios que se colocam, para que o Brasil não venha um dia a enfrentar o tipo de problemas que a protelação sistemática das soluções teve em

1 Não vou, em um artigo com as características deste, relativamente curto, cansar o leitor com uma lista grande das mais diversas referências bibliográficas sobre o tema. Quem tiver interesse poderá se aprofundar sobre as questões aqui tratadas, lendo a coletânea de Tafner et alii (2015), que condensa de certa forma o que há de melhor produzido recentemente sobre o debate previdenciário.

outros países, com destaque para o caso dramático da Grécia, onde as aposentadorias chegaram a ser diminuídas para o país não ficar insolvente.

O Brasil gasta aproximadamente 7,5% do PIB com despesas do INSS, além de quase 2% do PIB com benefícios pagos aos servidores inativos da administração pública federal e outro tanto nos níveis subnacionais. Em consequência, o país gasta entre 11% e 12% do seu PIB com benefícios previdenciários, o que nos coloca no mesmo patamar que a Alemanha, com a diferença de que lá a razão de dependência demográfica – ou seja, a relação entre o número de idosos e a população ativa – é simplesmente de mais de três vezes o coeficiente brasileiro. Sempre que exponho tal fato em uma apresentação, costumo destacar para a plateia que “há algo errado nisso – e não é o gráfico”. São as regras de concessão de benefícios.

Se adotarmos para 2015 a hipótese de uma queda do PIB de 2,5% e para os benefícios previdenciários a premissa de que eles tenham uma expansão igual à de 2014, nos 35 anos entre 1980 e o ano em curso teremos tido, nesse período, uma expansão média da economia de 2,4% a.a. e um crescimento médio do número de benefícios previdenciários ativos do INSS de 4,3% a.a. Nesse contexto, especificamente entre 1988 – ano importante para o país, no qual foi sancionada a, na época, “Nova Constituição”, com impacto importante sobre a despesa previdenciária – e 2015, a despesa do INSS terá passado dos 2,5% do PIB observados naquele ano, aos aproximadamente 7,5% atuais.

Houve três fatores que explicam esse crescimento relativo do gasto do INSS. O primeiro foi o baixo crescimento da economia, ou seja, o que os economistas chamamos de “efeito denominador”: se o PIB ti-

vesse exibido um dinamismo maior, teríamos por definição um denominador maior e provavelmente a relação entre o INSS e o PIB não teria aumentado tanto. O segundo fator foi o aumento real do salário mínimo, que corresponde ao piso previdenciário e cujo valor, deflacionado pela inflação oficial, teve um incremento real de quase 160% desde 1994, quando a economia se estabilizou com o Plano Real, impactando 2 de cada 3 benefícios e atualmente mais de 40% da folha do INSS. O terceiro fator foi a generosidade de regras da Previdência, objeto justamente deste artigo.

Para ter uma dimensão do que isso significa, tome-se o caso das mulheres. Na modalidade por tempo de contribuição, elas se aposentam, em média, à inacreditável idade de 52 anos, quando estatisticamente a esperança de sobrevida a essa idade vai até os 82 anos. Ora, não é preciso ser especialista em ciências atuariais para perceber que uma contribuição de 31% do salário – 11% do empregado e 20% do empregador – durante 30 anos não pode ser suficiente para “banicar” a aposentadoria por outros 30. O detalhe relevante é que o estoque de aposentadorias femininas por tempo de contribuição era de pouco menos de 310 mil mulheres em 1994 e deve alcançar quase 1,65 milhão em 2015 – um crescimento médio físico de estonteantes 8,3% a.a. durante 21 anos. É por esse tipo de coisas que eu tenho dito que o Brasil passa por uma espécie de tragédia grega em slow motion. Se continuarmos sem mudar, ainda chegaremos à situação da Grécia.

Antes de continuar, um pequeno esclarecimento: as alegações de que, “ao contrário do que se diz, a Previdência não é deficitária, e sim superavitária” devem ser consideradas com o mesmo grau de seriedade que se destina àquelas pessoas que dizem que Elvis Pres-

ley não morreu. Trata-se de uma afirmação que nenhum ator relevante e considerado sério do debate econômico sequer leva em conta. Para entender as razões, basta dizer que o déficit público é de mais de 8% do PIB e que o número de pessoas de 65 anos ou mais no Brasil, entre 2015 e 2050, pelas projeções do IBGE, crescerá a uma média de 3,4% a.a., enquanto que a população entre 15 e 64 anos permanecerá a mesma, basicamente. Se na conta do INSS a receita computar o item B além do item A, na hora de consolidar INSS e Tesouro, o déficit será o mesmo: 8%. Quem faz afirmação como a citada simplesmente não entendeu que o que estamos discutindo é um problema físico e não um problema contábil: haverá cada vez mais idosos a sustentar. Ou o Brasil se prepara para essa situação, fazendo com que as pessoas prolonguem o período de permanência no mercado de trabalho, ou o Estado brasileiro caminhará para uma situação de insolvência.

Premissas e estratégia

Qualquer proposta que vier a ser feita no campo previdenciário tem que considerar um conjunto de premissas. As mais importantes entre elas são listadas a seguir:

- i) a fragmentação partidária continuará sendo muito grande, o que significa que uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) terá que ser exaustivamente negociada com um conjunto grande de partidos para que ela tenha chances de ser aprovada no Congresso Nacional;
- ii) isto posto, as mudanças a serem propostas deveriam ser apresentadas como uma política de Estado – e não de Governo – e, portanto, idealmente, não deveriam ser

encaradas como parte do conflito entre Governo e oposição próprio de qualquer democracia, ou seja, preferencialmente, as mudanças deveriam ser parte de um amplo acordo político;

- iii) a Previdência Social envolve desafios de longo prazo, portanto não está sujeita ao tipo de urgências fiscais que envolvem as discussões conjunturais de curto prazo, podendo demandar mais tempo de ajustamento que outras medidas fiscais convencionais; e
- iv) para que uma proposta de reforma previdenciária tenha chances de ser aceita, ela deveria envolver cinco requisitos por parte das autoridades, quais sejam: um diagnóstico que permita definir claramente por que a reforma está sendo proposta e aonde se pretende chegar; uma firme convicção das autoridades de que a reforma é necessária, essencial para o convencimento da população; a energia e dispêndio de capital político para que questões controversas possam ser encaradas de frente; uma enorme capacidade de persuasão para explicar exaustivamente as propostas para a população; e o indispensável poder de articulação para que medidas nada simples possam transitar pelo Congresso sem serem obstruídas ou completamente paralisadas.

A estratégia para enfrentar com êxito esse desafio deveria contemplar os seguintes pilares:

- **Carência** – Situações limítrofes com a aposentadoria podem envolver sérios problemas em caso de mudança de regras. Quem está trabalhando há apenas 10 anos

pode não se importar muito em dilatar a sua permanência no mercado de trabalho em relação às regras originalmente vigentes, mas quem está prestes a se aposentar se sentirá praticamente ultrajado se houver uma mudança de regras na iminência desse ato. Independentemente de outras considerações acerca da justiça disso, uma regra elementar de prudência política recomenda que qualquer mudança de regras mais drástica – como, por exemplo, a adoção de uma idade mínima – passe por certa carência de, por exemplo, três anos, ao longo dos quais as regras de aposentadoria seriam mantidas.

- **Transição** – A base do sucesso das experiências de reforma bem sucedidas consistiu em tratar desigualmente os casos desiguais. Podemos dividir a sociedade em três grandes grupos: o de aposentados e pensionistas não será afetado pela reforma, por ter direitos adquiridos, que são sagrados; o de crianças, adolescentes e jovens não é um fator relevante de pressão, porque na primeira etapa da vida, obviamente, ninguém pensa nessas questões. Todo o segredo do tema consiste em saber como lidar com o grupo do meio, ou seja, dos adultos ativos que já formam parte do mercado de trabalho. E, nesse sentido, não se pode dar o mesmo tratamento a um jovem que começou a trabalhar há um mês que a um senhor de 58 anos com 34 anos e 10 meses de contribuição que esteja a 60 dias de se aposentar por tempo de contribuição. Entre esses dois casos extremos, deve haver uma regra de transição que contemple a diversidade de situações intermediárias.

- **Conceituação** – Propostas de reforma da Previdência fracassam muitas vezes por serem vistas pela população como manifesta-

ções de “maldade” e serem encaradas como algo “contra” os aposentados. Se isso ocorrer, as chances de fracasso são grandes. A abordagem deve ser exatamente a oposta. A reforma deve ser encarada como uma forma de garantir o pagamento das aposentadorias e pensões no longo prazo, que ficariam comprometidas se não houver uma modificação das regras na fase de transição.

- **Modelo** – É importante destacar que não haverá qualquer privatização da Previdência. O modelo continuará a ser o mesmo, de repartição, pelo qual a geração ativa financia as aposentadorias de quem está na inativa e não haverá um sistema de capitalização universal “a la” modelo vigente no Chile, por exemplo. O que acontecerá é que os parâmetros que configuram o conjunto de regras que normatizam o funcionamento do sistema terá que ser adaptado à realidade fiscal e demográfica do país. Ou seja, haverá uma reforma paramétrica, e não a adoção de um novo modelo de Previdência.

- **Didática** – As autoridades devem ser extremamente pacientes e persuasivas ao tratar do tema. Será essencial mostrar o agravamento do problema, exibir todos os números relevantes sobre o tema e comparar as regras vigentes no Brasil com as que se observam nos demais países. A paciência, a boa educação, a calma e a capacidade explicativa das principais autoridades responsáveis por defender as propostas serão elementos-chave para que estas possam ser aceitas pela população e tenham trânsito no Parlamento.

- **Propaganda** – Uma reforma previdenciária relevante terá, provavelmente, que se basear numa massiva campanha institucio-

nal, com apoio de personalidades relevantes do país. Uma pessoa como, por exemplo, o dr. Dráuzio Varella, rosto conhecido de todos os telespectadores e figura com uma imagem pública exemplar, além de ser integrante da chamada “terceira idade”, seria o tipo de defensor ideal, em propagandas institucionais, de uma proposta do gênero, para convencer uma população cuja primeira reação, em geral, sobre o tema, tende a ser negativa.

Vejamos agora quais deveriam ser os ingredientes fundamentais de uma proposta de reforma.

Propostas

Antes de entrar no detalhe das propostas aqui listadas, é importante complementar o que foi dito na seção anterior enfatizando três características do conjunto de proposições. A primeira é que elas se baseiam na noção de que um sistema justo deveria ter condicionalidades cruzadas, ou seja, da mesma forma que o indivíduo que se aposenta por idade deve respeitar certo número mínimo de anos de contribuição, a condicionalidade oposta deveria valer para quem se aposenta por tempo de contribuição, respeitando então uma certa idade mínima.

A segunda característica é o gradualismo, que tem como base a noção de transição entre regimes. No regime atual, há um conjunto de regras e no regime futuro, aplicado a quem ingressa no mercado de trabalho a partir da reforma, haverá outras. Entre o regime atual e a plena vigência do novo, é preciso estabelecer regras de transição, que tenham como princípio balizador o critério de ajustar suavemente as exigências da legislação.

A terceira característica das propostas

aqui sintetizadas é a hierarquia. Faz-se um listado de propostas, mas sabendo das limitações políticas de qualquer Governo, há propostas que serão mais relevantes do que outras, razão pela qual será feito certo ordenamento de prioridades.

Isto posto, passaremos a listar as propostas:

- i) Regra para os novos entrantes. Aumento severo das exigências requeridas, com elevação da idade de aposentadoria dos atuais 65 para 68 anos para os homens e dos atuais 60 para 67 anos para as mulheres, com elevação complementar do requisito de anos de contribuição para quem se aposenta por essa modalidade, dos atuais 35 para 40 anos de contribuição para os homens e dos atuais 30 para 39 anos para as mulheres, além de elevar o número mínimo de anos de contribuição de quem se aposenta por idade, dos atuais 15 para 35 anos para ambos os gêneros e de estabelecer uma idade mínima de 65 anos para quem se aposenta por tempo de contribuição, no caso dos homens.
- ii) Regra de transição para a aposentadoria por idade de quem está na ativa. Elevação da exigência de idade para aposentadoria, dos atuais 65 anos para 66 anos em 2020 e 67 anos em 2025 para os homens, com ajuste da exigência para as mulheres conforme a proposta de redução da diferença entre gêneros, a ser explicada pouco depois.
- iii) Regra de transição para a aposentadoria por tempo de contribuição de quem está na ativa. Elevação da exigência de tempo contributivo, dos atuais 35 anos para até 39 anos no caso dos homens, com ajuste da exigência para as mulheres conforme a proposta de redução da diferença entre

gêneros, a ser explicada pouco depois, e regra de transição conforme a qual a exigência adicional em relação à regra atual seja inversamente proporcional ao período de tempo contributivo transcorrido em relação à regra presente de 35 anos.²

- iv) Regra de transição para o requisito contributivo de número de anos necessários para se aposentar por idade para quem está na ativa. Elevação da exigência dos atuais 15 anos de contribuição, na proporção de mais 6 meses por ano, ao longo de uma transição de 30 anos, completando a transição quando a exigência contributiva mínima for de 30 anos.
- v) Regra de transição para adoção de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição para quem está na ativa. Adoção de idade mínima para quem se aposenta por tempo de contribuição, hoje inexistente, sendo de 60 anos para os homens, com elevação gradual de 1 ano a cada 5 anos até 63 anos para os homens.
- vi) Regra de transição para a diferença entre gêneros para quem está na ativa. Redução gradual da diferença entre homens e mulheres, dos atuais 5 anos para 2 anos no final de um longo período de transição, a ser negociado politicamente.
- vii) Mudança da regra de concessão de futuras pensões. Respeitado o direito adquirido dos indivíduos já pensionistas – a maioria dos quais, do gênero feminino – redução das futuras pensões, dos 100%

2 Dessa forma, jovens que tiverem ingressado há relativamente pouco tempo no mercado de trabalho teriam que contribuir quase 39 anos, ao passo que aqueles que estiverem próximos da aposentadoria teriam que trabalhar apenas alguns meses além dos 35 anos da exigência atual.

do benefício original da legislação atual, para 50% + 25% por filho menor até o limite de dois filhos.

- viii) Desvinculação do salário mínimo em relação ao piso previdenciário e ao piso assistencial. Neste caso específico, porém, para facilitar a transição, pode-se deixar esta regra para ser aprovada na próxima década, mitigando os efeitos fiscais do salário mínimo mediante a concessão de aumentos reais de 0,5% a.a. ao salário mínimo ainda por um período de 4 ou 5 anos, o que politicamente implicaria a vantagem disto poder ser aprovado apenas através de alteração da legislação ordinária, sem necessidade de alterar a Constituição.

As propostas de (i) a (vi) podem ser sintetizadas no *Quadro 1* exposto na página seguinte.

Além dessas medidas, que deveriam ser parte integrante do “cardápio” de propostas a serem implementadas ao longo dos anos que sucederem à adoção de uma reforma, há duas outras regras específicas que seria conveniente mudar em algum momento futuro. São elas:

- a extinção gradual do benefício específico para os empregados do meio rural, que contam com uma redução de 5 anos para a aposentadoria por idade e que poderia ser imediata para os novos entrantes, sendo de 1 ano a cada 5 anos para os atuais participantes do mercado de trabalho, completando a transição quando a diferença caísse para 1 ano; e
- adoção do mesmo princípio de extinção gradual do benefício específico dos profes-

QUADRO 1: REGRAS DE APOSENTADORIA (ANOS)

Regra	Aposentadoria idade		Aposentadoria TC		Idade mínima/a		TC mínimo/b	
	homem	mulher	homem	mulher	homem	mulher	homem	mulher
Atual	65	60	35	30	NA	NA	15	15
Começo Transição	65	60	35	30	60	55	15	15
Final Transição	67	65	39	37	63	61	30	30
Regra futura	68	67	40	39	65	64	35	35

/a Para quem se aposenta por tempo de contribuição. /b Para quem se aposenta por idade. TC: Tempo de contribuição. NA: Não aplicável.

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

sores do ensino fundamental e médio, que também contam com uma redução de 5 anos para a aposentadoria por idade e que poderia ser imediata para os novos entrantes, sendo de 1 ano a cada 5 anos para os atuais participantes do mercado de trabalho, completando a transição quando a diferença caísse para 1 ano.

Evidentemente, trata-se de um conjunto de regras, devidamente fundamentadas, que como é da índole de um processo de negociação em qualquer democracia, poderá sofrer alterações no processo de tramitação legislativa. A maior ou menor aderência da proposta finalmente aprovada a estes parâmetros aqui defendidos dependerá da força política do Governo que propuser essa agenda de reformas. O importante é que a sociedade compreenda as razões das mudanças propostas, bem como os riscos de mitigar esses ajustes e/ou de protelar o enfrentamento dos problemas.

No final da década de 1930, Winston Churchill, em oposição a Chamberlain, então primeiro-ministro do Reino Unido, criticando duramente a posição que ele jugava tímida diante da ameaça nazista, antes da Segunda Guerra Mundial, manifestou-se numa passa-

gem célebre da sua vida, com palavras que ficaram para a posteridade, quando disse que “França e Inglaterra tiveram a oportunidade de escolher entre a indignidade e a guerra. Escolheram a indignidade. Terão a guerra”. No Brasil de 2015, em circunstâncias felizmente pacíficas e lidando com outro tipo de problemas, mas também tendo pela frente uma séria ameaça que muitas pessoas não estão dimensionando adequadamente, parodiando Churchill, poderíamos dizer, se propostas na linha aqui defendida não forem adotadas nos próximos anos, que “o Brasil teve a oportunidade de escolher entre a preservação do status quo das regras de aposentadoria ou a reforma. Escolheu preservar o status quo. Terá que reduzir as aposentadorias”. Se, em nome da onipresente oposição à suposta “perda de direitos”, nada mudar no campo previdenciário, chegará o dia em que, no futuro, estaremos como a Grécia de 2015. E, nessas circunstâncias, em outras experiências históricas no resto do mundo, o default social por vezes acabou sendo imposto pelos acontecimentos. Esperemos que o Brasil nunca chegue a essa situação. Para isso, porém, será preciso ter uma maior dose de sabedoria de nossas lideranças políticas. Esse é talvez o principal desafio do país, no longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tafner, Paulo; Botelho, Carolina e Erbisti, Rafael; “Reforma da Previdência – A visita da velha senhora”; Editora Gestão Pública, 2015.

Como Melhorar a Educação no Brasil?

.....

NAERCIO MENEZES FILHO

1. Introdução

Melhorar a educação é fundamental para qualquer sociedade crescer de forma sustentável no longo prazo com justiça social. A educação melhora a produtividade dos trabalhadores e de suas firmas, facilitando inovações tecnológicas e a aplicação de novas técnicas gerenciais. Além disso, como a elite econômica de qualquer país já tem um alto nível educacional, aumentos posteriores na escolaridade e na qualidade da educação favorecem principalmente as famílias mais pobres, aumentando a ascensão social e a mobilidade intergeracional e diminuindo a pobreza e a desigualdade.

A agenda social no Brasil mudou muito nos últimos 20 anos. No passado, tinha-se a ideia de que para melhorar a vida dos mais pobres era apenas necessário formar elites esclarecidas, que formulariam políticas econômicas corretas que, por sua vez, ajudariam a reduzir a pobreza indiretamente através do crescimento

econômico. Hoje em dia está mais sedimentada a ideia de que as crianças nascidas em famílias mais pobres deveriam ter condições iniciais parecidas com as nascidas em famílias mais ricas, para poderem exercer livremente suas escolhas e também contribuir para o crescimento e desenvolvimento do país, através de um mercado competitivo.

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

No Brasil, o processo de inclusão social mais recente começou com a estabilização da economia em meados da década de 1990 e continuou com os programas de transferência condicionais de renda. Nesses programas as famílias mais pobres recebem uma transferência monetária desde que seus filhos frequentem a escola e façam exames de saúde. Esses programas começaram com a Bolsa Escola, que foi implementada em algumas capitais do

.....
NAERCIO MENEZES FILHO é professor titular (cátedra IFB) e coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, professor associado da Universidade de São Paulo, colunista do jornal Valor Econômico e consultor da Fundação Itaú Social. É PhD em Economia pela Universidade de Londres e publicou vários artigos em revistas nacionais e internacionais.

país desde a década de 1990, e foram unificados aos demais programas sociais no início deste século e transformados no Bolsa Família. Esses programas são os mais eficazes e modernos existentes atualmente. Várias avaliações de impacto realizadas sobre o programa Bolsa Família, por exemplo, mostram que o programa foi efetivo em aumentar o acesso à escola das famílias mais pobres, diminuir a pobreza extrema e a desigualdade, sem afetar a oferta de trabalho dos pais.

Entretanto, programas de transferência de renda não são suficientes para dar condições iniciais iguais para todos, independentemente da condição social. A desigualdade de renda continua elevada no Brasil e a mobilidade entre as gerações ainda é uma das mais baixas do mundo. Mesmo que as famílias mais pobres tenham colocado seus filhos na escola, as condições da criança nos primeiros anos de vida e a qualidade da escola pública impedem que a maioria das crianças mais pobres consiga permanecer

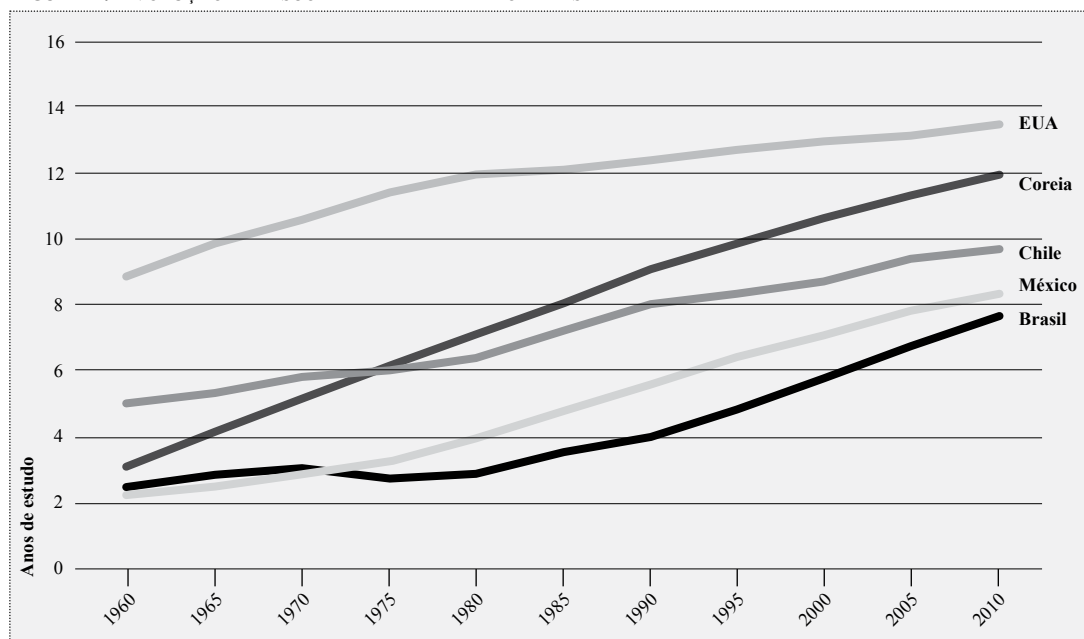
na escola até o final do ensino médio. As que permanecem não conseguem aprender o suficiente para poder ingressar no mercado de trabalho com condições de obter um emprego qualificado no setor formal da economia. Desta forma, a agenda social tem que lidar com esse desafio.

Assim, sugerimos nesse artigo uma proposta para continuar transformando a vida das famílias mais pobres. A ideia é melhorar a qualidade da educação, sugerindo um programa em que o governo federal incentiva os estados e municípios a adotarem práticas eficazes para melhorar o aprendizado nas escolas públicas.

2. Evolução da educação no Brasil

O principal problema do nosso país é que não conseguimos combinar crescimento da produtividade com avanço social. A Figura 1 mostra isso claramente ao comparar o crescimento dos anos médios de escolaridade

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DA ESCOLARIDADE MÉDIA POR PAÍS



Fontes: Groningen Growth and Development Centre e Barro & Lee.

no Brasil e em outros países do mundo entre 1960 e 2010. Podemos observar que já em 1960 a população brasileira tinha apenas pouco mais do que dois anos de estudo em média, assim como o México, ao passo que na Coreia a população tinha três anos de escolaridade em média. Nesses países, a maioria da população era analfabeta. Em comparação, a população chilena já tinha mais do que cinco anos de estudo em média e a americana já alcançava nove (ou seja, mais do que o ensino fundamental completo). Entre 1960 e 1980, o Brasil avançou muito pouco em termos educacionais. Nossa prioridade nessa época foi aumentar a produtividade do país através da transferência de grande parcela da população do campo para a cidade, saindo do setor agrícola pouco produtivo para a indústria que crescia. Entretanto, como pensávamos que esse processo iria durar para sempre, nos esquecemos de educar nossos trabalhadores. Enquanto isso, a Coreia atingia oito anos de escolaridade média já em 1985, o Chile atingiu esse patamar em 1990, ao passo que o Brasil só iria alcançá-lo em 2010 (25 anos após a Coreia). Nos Estados Unidos, a população adulta tem quase 14 anos de estudo atualmente.

O grande avanço brasileiro ocorreu entre 1990 e 2010. Vários fatores podem explicar esse avanço educacional. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 incentivou a descentralização da gestão da educação para os municípios e estabeleceu limites mínimos de gastos com educação. Além disso, o Fundef em 1998 redistribuiu os gastos dos municípios ricos com poucos alunos para os municípios pobres com mais alunos, equalizando os gastos por aluno dentro de cada Estado. Além disso, os programas de progressão continuada (ciclos) diminuíram as grandes taxas de repetência que vigoravam no Brasil (cerca de 40%) e, assim, diminuí-

ram a evasão. Finalmente, os programas Bolsa Escola e Bolsa Família aumentaram a frequência escolar entre as famílias mais pobres, pois exigiam essa frequência como contrapartida para a transferência de renda.

Vale notar, porém, que nos últimos anos já está ocorrendo uma desaceleração no ritmo de crescimento educacional. A Figura 2 na página seguinte mostra a evolução recente dos anos médios de escolaridade para os jovens (22 a 24 anos de idade) no Brasil separadamente para brancos e negros/mulatos. Podemos notar, em primeiro lugar, que existe uma grande desigualdade em termos de acesso à educação por cor, pois os brancos tinham em 1992 dois anos a mais de escolaridade média do que os negros. Essa diferença reflete-se no mercado de trabalho. Entre 1992 e 1999, tanto os brancos como os negros aumentaram em média um ano de estudo. Entre 1999 e 2006, o ritmo de crescimento na escolaridade média aumentou bastante, passando para quase dois anos para os negros e 1,7 ano para os brancos. Isso significa que não apenas o avanço educacional foi impressionante, como a desigualdade se reduziu na medida em que os negros avançaram mais do que os brancos.

Entretanto, entre 2006 e 2013, o ritmo de avanço declinou para ambos os grupos, embora a desigualdade entre brancos e negros tenha continuado a reduzir-se. Essa redução recente no ritmo de crescimento no acesso à educação significa que dificilmente vamos alcançar a Coreia ou os Estados Unidos no curto prazo.

Uma notícia boa é que a frequência à pré-escola tem melhorado bastante no Brasil. As pesquisas recentes na área de economia da educação têm enfatizado a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento saudável das pessoas. Se a

FIGURA 2: EVOLUÇÃO DA ESCOLARIDADE MÉDIA, POR COR – 22 A 24 ANOS

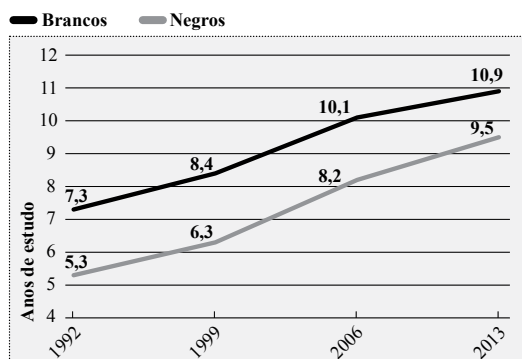
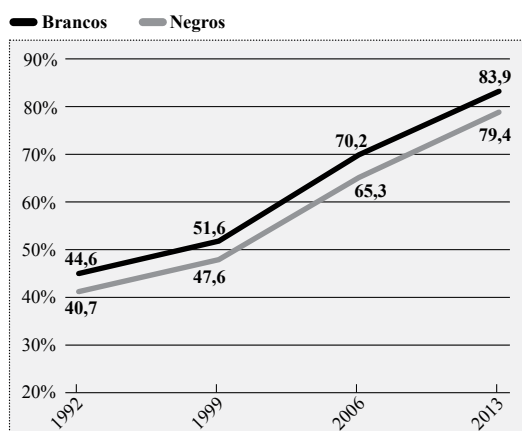


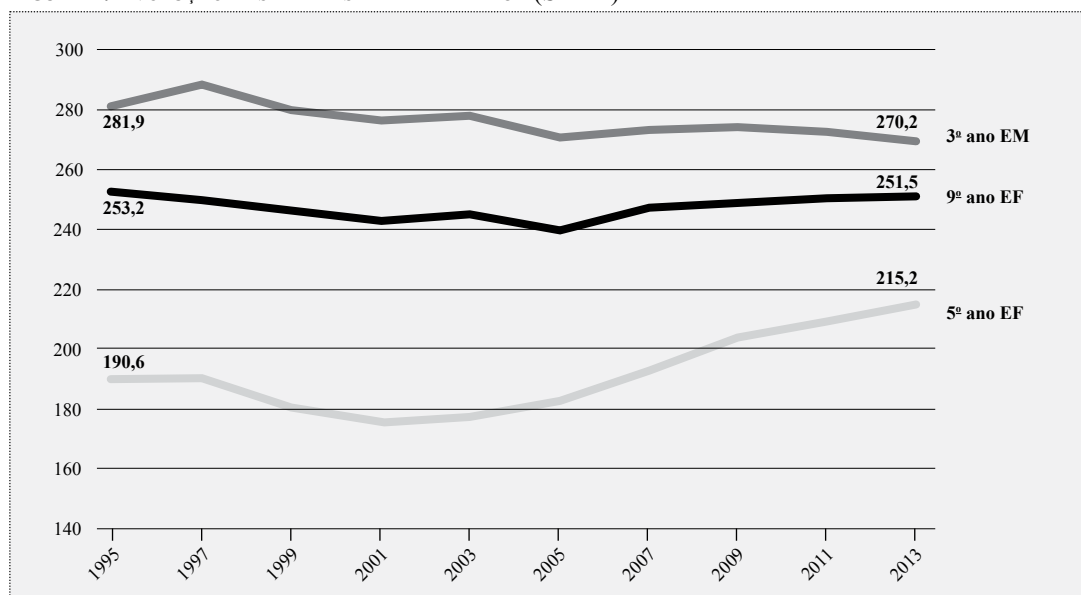
FIGURA 3: FREQUÊNCIA À PRÉ-ESCOLA – 4 A 5 ANOS



criança cresce em ambientes de pobreza extrema, em situações de estresse tóxico, ela pode sofrer atrasos no desenvolvimento de suas habilidades cognitivas e socioemocionais, o que vai prejudicar seu desempenho ao longo da vida escolar. Assim, nessas situações é importante que a criança tenha acesso a uma pré-escola de qualidade, para que possa conviver e interagir com outras crianças e aumentar sua capacidade de aprendizado. A Figura 3, ao lado, mostra que entre 1992 e 2013, a porcentagem de crianças brancas e negras que frequentam a pré-escola praticamente dobrou. Vale notar também que a diferença de acesso por cor é pequena quando comparada à diferença de anos médios de escolaridade. Com a diminuição do número de crianças que está ocorrendo hoje no Brasil (em virtude da transição demográfica), essa parcela deve aumentar ainda mais.

Entretanto, a qualidade da educação tem melhorado pouco e muito lentamente no Brasil. A Figura 4 abaixo mostra a evolução do desempenho dos alunos brasileiros nos

FIGURA 4: EVOLUÇÃO DAS MÉDIAS EM MATEMÁTICA (SAEB)



exames de proficiência realizados pelo Inep (Ministério da Educação) entre 1995 e 2013. Podemos notar que houve uma queda substancial de desempenho em todos os ciclos entre 1995 e 2003, consequência do maior acesso à escola das crianças nascidas em famílias mais pobres que foi documentado acima. Como as crianças nessas famílias geralmente recebem menos investimentos nos primeiros anos de vida, seu desempenho na escola tende a ser pior do que a média.

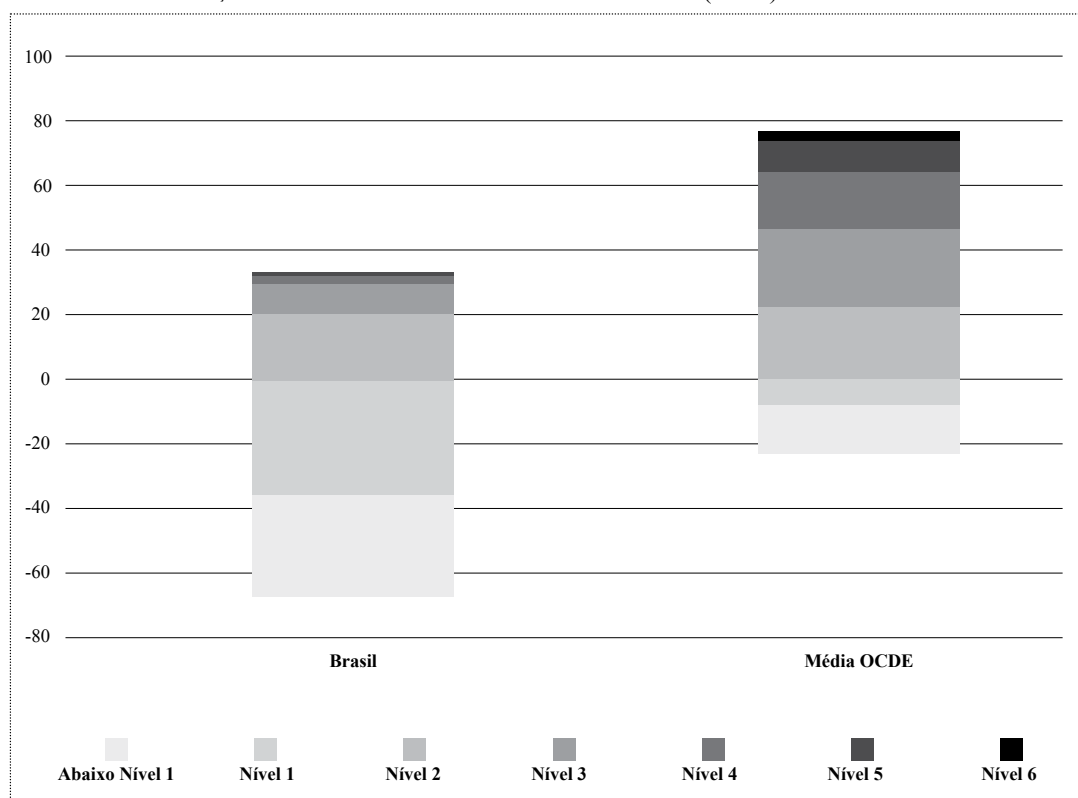
Entre 2003 e 2013, o aprendizado aumentou significativamente no 5º ano. Vários fatores explicam esse fato. Em primeiro lugar, o aumento na taxa de frequência à pré-escola faz com que as crianças ingressem no ensino fundamental com maior capacidade de aprendizado. Além disso, o aumento educacional das mães e dos pais contribui para aumentar os estudos em casa e, consequentemente, também afetam a me-

lhora do aprendizado. Estudos mostram que a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos também contribuiu para a melhora do aprendizado. Por fim, iniciativas de melhora de gestão em alguns municípios, tais como Sobral e Foz do Iguaçu, também obtiveram bons resultados.

Entretanto, a grande preocupação é com a estagnação da qualidade da educação no 9º ano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. Isso significa que os avanços obtidos no 5º ano não estão chegando até as séries finais. Ou seja, apesar do aumento de acesso à educação ocorrido nas últimas décadas, o aprendizado médio dos alunos que concluem o ensino médio permanece abaixo do nível de 1995.

Na comparação internacional, nosso desempenho educacional também é preocupante. A Figura 5, por exemplo, mostra a distribuição de proficiência dos alunos brasileiros

FIGURA 5: DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA – MATEMÁTICA (PISA) – 2012



no exame Pisa de 2012 em comparação com os alunos da OCDE. Podemos notar que apenas 33% dos alunos brasileiros têm desempenho acima do nível 1, que pode ser considerado sofrível e que 35% têm desempenho abaixo desse nível, ou seja, praticamente não entenderam nenhuma questão da prova. O pior é que a maioria dos nossos futuros professores encontra-se nesse nível. Na OCDE, por outro lado, quase 80% dos alunos está acima do nível 1 e somente 5% está abaixo desse nível. Assim, o nosso foco tem que ser em melhorar a qualidade da educação. Como fazê-lo?

3. Razões para a baixa qualidade da educação

O aprendizado dos alunos nas escolas públicas é muito baixo por vários motivos. Em primeiro lugar, como vimos acima, os alunos muitas vezes já chegam à escola com sérias deficiências no seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional. O *background* familiar (nível socioeconômico das famílias) é muito importante para o desempenho dos alunos, explicando cerca de $\frac{3}{4}$ do seu desempenho em testes padronizados. Mas, melhorar o *background* familiar leva bastante tempo e nosso problema educacional é urgente.

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

Os secretários de educação, de forma geral, não enfatizam a meritocracia no sistema

educacional. Poucos utilizam avaliações externas para guiar políticas educacionais. Muitos resistem a apoiar políticas de ciclos (progressão continuada), por questões políticas. Finalmente, o tempo de aula efetivamente ministrado nas escolas públicas é mínimo. Alunos no ensino médio têm cerca de 2 horas de aula efetivas em média por dia, o que é claramente insuficiente para melhorar seu aprendizado. Assim, para melhorar o aprendizado dos nossos alunos faz-se necessário um pacote de medidas que ataquem as várias deficiências existentes em todos os elos da cadeia: aluno-família-faculdades de pedagogia-professor-diretor-secretários de educação.

4. O financiamento da educação

Há distorções no financiamento para a educação que devem ser resolvidas independentemente da questão de aumento de gastos ou de melhora na gestão dos recursos atuais. A Constituição de 1988 vinculou os gastos com educação às receitas de certos impostos (18% para União e 25% para estados e municípios). Porém, havia grande disparidade de recursos aplicados à educação entre municípios, uma vez que suas receitas também são díspares. O Fundef foi instituído para amenizar tal problema. Através do Fundef, municípios e estados contribuíam para um fundo estadual com 20% das receitas de certos impostos (*ver Tabela 1 na página seguinte*) e o montante desse fundo era redistribuído de acordo com o número de matrículas no EF. Assim, os municípios mais ricos com poucos alunos transferem recursos educacionais para os municípios mais pobres que atendem a mais alunos. De acordo com as regras do Fundef, 60% dos recursos dos fundos deveriam ser usados com remuneração dos profissionais do magistério.

TABELA 1: FONTES DE RECEITAS DO FUNDEB

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

Em 2007, o Fundef foi transformado em Fundeb. Enquanto no Fundef os recursos eram distribuídos na proporção dos alunos do ensino fundamental, os recursos do Fundeb são distribuídos com base em uma medida que pondera os alunos de cada rede em diferentes níveis de ensino (infantil, fundamental e médio). Além desses recursos, sempre que um estado não atinge o valor mínimo por aluno, fixado todos os anos pelo governo federal para o Brasil todo, o governo federal faz a complementação. Os estados que recebem verbas da União para o Fundeb são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba e Piauí.

A partir de 2010, o valor mínimo gasto por aluno em todo o Brasil passou a ser fixado de forma que o governo federal contribua com 10% do total arrecadado pelos demais entes federados para o ensino básico. Assim, sempre que a arrecadação total dos estados e municípios aumenta, o montante destinado ao Fundeb também aumenta e o montante a ser gasto pelo governo com educação básica também. Ou seja, os gastos com ensino básico dependem do desempenho da economia, o que parece algo bastante lógico.

Desses 10% a serem gastos pelo governo federal, 90% devem ser distribuídos com base no número de alunos em cada município para garantir o gasto mínimo por aluno estabelecido nacionalmente (ou seja, faz parte do Fundeb). Além disso, até 10% (ou seja, 1% da complementação da União) pode ser

distribuído para programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica. Esses recursos somam cerca de R\$ 1 bilhão atualmente e podem ser livremente alocados pelo governo federal. A Tabela 2 apresenta as estimativas de arrecadação total do Fundeb por ano, assim como o aporte de recursos do governo federal para o Fundo.

TABELA 2: ARRECADAÇÃO DO FUNDEB (MIL R\$)

Ano	Estados e municípios	Aporte da União	Porcentagem da União
2007	46.051.695	2.000.000	4,3%
2008	58.770.270	3.174.300	5,4%
2009	76.871.626	5.070.150	6,6%
2010	76.234.558	6.861.110	9,0%
2011	86.683.699	7.801.533	9,0%
2012	94.130.381	8.471.734	9,0%
2013	102.002.190	9.180.197	9,0%
2014*	107.580.748	9.682.267	9,0%
2015*	121.270.669	10.914.360	9,0%

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>
*Valores previstos

Entretanto, há uma distorção no sistema de gastos com a educação que deve ser ressaltada. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, estabeleceu um piso salarial **nacional** para o magistério de R\$ 950 para os professores com formação de nível médio, na modalidade “normal”, em uma jornada de 40 horas semanais. A lei também estabelece que o piso nacional deve ser reajustado anualmente, sendo acrescido o mesmo percentual do aumento do gasto mínimo por aluno previsto do ano anterior (que depende do montante arrecadado pelos estados e municípios). A Tabela 3 apresenta o gasto mínimo

previsto no final do ano anterior (que é usado para definir o piso salarial do ano seguinte) e o consolidado (que só é definido durante o próprio ano vigente) nos últimos anos.

Como a maior parte dos gastos com educação são salários dos professores, essa lei tem grande importância para a definição dos gastos. Mas, existem três problemas principais com essa lei. O primeiro é que em caso de uma situação de recessão econômica, como a que ocorre atualmente, o gasto mínimo consolidado tenderá a ser menor do que o gasto previsto, mas isso não muda o piso salarial dos professores, que foi definido com base no gasto previsto no final do ano anterior. A Tabela 3 mostra que isso ocorreu em 2012, quando o gasto mínimo previsto no final de 2011 (que reajustou o piso salarial de 2012) foi de 22%, enquanto o gasto mínimo consolidado aumentou somente 9,44%, em linha com o crescimento da arrecadação dos estados e municípios (*ver Tabela 3*). Assim, nesses casos, vários estados e municípios não têm condições de pagar o piso.

TABELA 3: VALOR DO GASTO MÍNIMO POR ALUNO E PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO

Ano	Gasto mínimo previsto (utilizado para piso)	Variação	Gasto mínimo consolidado	Variação	Piso Salarial do Magistério	Variação
2008	1132	-	1172	-	-	-
2009	1221	7,86%	1227	4,63%	950	-
2010	1414	15,84%	1529	24,67%	1024	7,86%
2011	1729	22,22%	1846	20,69%	1187	15,84%
2012	1867	7,97%	2020	9,44%	1451	22,24%
2013	2022	8,32%	2287	13,22%	1567	7,99%
2014	2285	13,01%	2476	8,24%	1697	8,30%
2015	2576*	12,72%	-	-	1917	13,01%

*Últimos valores previstos pelo MEC

Além disso, mesmo no caso em que o gasto mínimo previsto diminua com relação ao ano anterior, não é possível diminuir o salário dos professores, o que também acarreta estrangulamento dos gastos municipais.

Por fim, se a arrecadação de um município crescer menos do que a média nacional prevista no ano anterior, esse município terá que aumentar a parcela de recursos destinados ao pagamento de professores para que possa cumprir o piso salarial. Isso fará com que o município tenha que diminuir todas as outras despesas educacionais para poder cumprir a lei.

Outra distorção ocorre com a distribuição dos gastos entre os níveis de ensino. O ensino superior apropria aproximadamente 15% dos gastos públicos em educação (R\$ 39 bilhões em 2013) e aproximadamente 50% dos gastos federais (39 bilhões em 2013), mas tem apenas 3% do total de alunos. Assim, enquanto o ensino básico gasta 23% do PIB per capita por aluno, o ensino superior gasta 89%. Ou seja, cada aluno do ensino superior público recebeu investimentos de R\$ 21.000 em 2013, enquanto seu equivalente no ensino básico recebeu somente R\$ 5.500. Poderíamos argumentar que os gastos com educação superior incluem os gastos com pesquisas, mas em nenhum país do mundo essa discrepância de gastos entre o ensino básico e o superior é tão grande. Na média da OCDE, o gasto por aluno no ensino superior é somente duas vezes maior do que no ensino básico, na Coreia é pouco mais de uma vez e meia e, nos EUA, maior gerador de pesquisas no planeta, chega a três vezes. Sem contar o fato de que muitos dos alunos que hoje frequentam o ensino superior público teriam condições de pagar mensalidades, o que não ocorre no ensino básico.

Com relação ao montante total de gastos, a principal concepção equivocada na área educacional é que bastaria aumentar os gastos com educação para atrair melhores professores que a qualidade melhorará automa-

ticamente. Como o Plano Nacional de Educação prevê aumento de gastos com educação para 10% do PIB, com ajuda dos royalties do pré-sal, o problema educacional estaria resolvido. O equívoco desta visão é que não há relação automática entre gastos e proficiência. Países com desempenho excelente no Pisa 2012, como Vietnã, por exemplo, gastam pouco como proporção do PIB. Os Estados Unidos é o país que mais gasta com educação e seu desempenho é mediano.

Atualmente, o gasto público direto com educação no país equivale a 5,2% do PIB, ou seja, R\$ 260 bilhões, em valores de 2013 (ver Tabela 4).¹ Desse total, 85% são gastos com educação básica, o que significa que cada aluno do ensino básico recebe um investimento médio de R\$ 5.500, equivalente a 23% do nosso PIB per capita. Países da OCDE gastam em média 26% do seu PIB per capita com educação básica. A Coreia gasta 30%, o Chile, 18% e o México, 15%.

TABELA 4: INVESTIMENTO DIRETO POR ALUNO (R\$2013) E COMO PORCENTAGEM DO PIB

Ano	Ensino básico		Todos os níveis	
	Valor por aluno (R\$)	% do PIB	Valor por aluno (R\$)	% do PIB
2007	3.009	3,7	3.456	4,4
2008	3.463	3,9	3.020	4,6
2009	3.770	4,1	4.288	4,8
2010	4.373	4,1	4.974	4,9
2011	4.734	4,2	5.435	5,0
2012	5.157	4,3	5.813	5,1
2013	5.495	4,4	6.203	5,2

Em suma, como porcentagem do PIB per capita, o Brasil gasta praticamente o mesmo que a OCDE, um pouco menos do que a Coreia e bem mais do que o Chile, que tem um desempenho melhor do que o brasileiro no Pisa. O Brasil gasta menos por aluno do que grande parte dos países da OCDE porque seu PIB per capita é menor. Além disso, o

1 O gasto público total (que inclui estimativa de complemento de aposentadoria futura para o pessoal ativo) é de 6,2%.

Brasil gasta muito com ensino superior e pouco com ensino básico. Finalmente, o Brasil perde muitos recursos com a alta taxa de repetência que persiste no nosso sistema educacional. Assim, se não mudarmos o modo como os recursos educacionais são gastos no sistema, mais recursos não levarão a um aumento de qualidade.

5. O papel da gestão

Enquanto nossos dirigentes fazem planos mirabolantes para melhorar a educação no Brasil, tais como o Plano Nacional de Educação, o aprendizado dos nossos alunos nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio continua estagnado, como vimos acima. O nosso principal problema está na gestão dos nossos sistemas municipais e estaduais de ensino. E para melhorar a gestão é preciso ter diretores e secretários de educação com capacidade gerencial e escolas mais autônomas, que tenham liberdade para implementar as políticas que julgarem adequadas para aumentar o aprendizado.

Várias pesquisas mostram que uma gestão mais eficiente pode melhorar muito o aprendizado. Uma pesquisa publicada recentemente em uma importante revista acadêmica de economia conseguiu mensurar e quantificar o impacto da gestão sobre o aprendizado dos alunos em escolas de vários países, incluindo o Brasil.² Essa pesquisa mediu a qualidade das práticas gerenciais em 1.800 escolas públicas e privadas de ensino médio em sete países: Reino Unido, Suécia, Canadá, EUA, Alemanha, Itália, Brasil e Índia (ordenados em ordem decrescente de qualidade de gestão).

A pesquisa mostrou que a qualidade da

2 Bloom, Lemos, Sadun e Van Reenen, "Does Management Matter in Schools?", Economic Journal. 2015.

gestão de cada escola está bastante relacionada com a nota dos seus alunos nos exames padronizados em cada país. Ou seja, nas escolas com melhores práticas gerenciais os alunos têm notas melhores. Além disso, escolas públicas com maior autonomia de gestão (como as “escolas charter” nos EUA, as “acadêmicas” no Reino Unido ou as “escolas de referência” em Pernambuco) adotam práticas gerenciais melhores e, consequentemente, têm melhores notas.

As escolas brasileiras apresentaram índices de gestão muito baixos, superando apenas as indianas. Elas são ruins principalmente no modo como os professores e funcionários são gerenciados, pois os professores muito bons, assíduos e efetivos ganham o mesmo salário que os demais, que não podem ser demitidos. As exceções são as escolas privadas e as escolas de referência de Pernambuco, que têm maior flexibilidade para adotar práticas gerenciais modernas e mais efetivas.

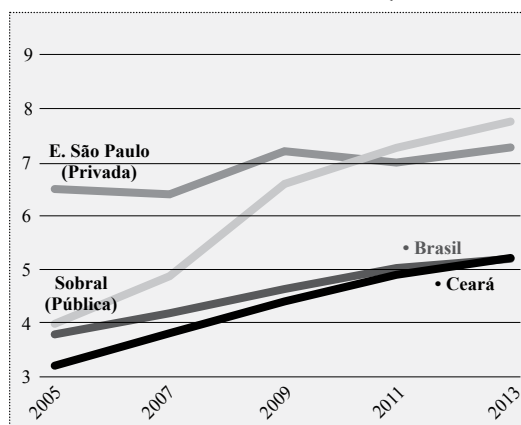
Essa pesquisa traz contribuições importantes que podem ser utilizadas para melhorar a qualidade da educação no Brasil. A primeira é que o nosso principal problema na área da educação parece ser a baixa capacidade gerencial daqueles que administram a maioria das nossas escolas e redes de ensino, e a legislação extremamente restritiva adotada pelos estados e municípios. Se não modificarmos isso urgentemente, todos os outros programas idealizados para melhorar a educação, tais como a educação em tempo integral, a utilização de novas tecnologias, o currículo mínimo e os aumentos nos salários dos professores resultarão apenas em pequenas melhorias locais de aprendizado, sem resultados efetivos em larga escala. A falta de capacidade gerencial dos nossos gestores é um gargalo que impede que esses progra-

mas bem desenhados resultem em melhorias de proficiência em escala nacional.

Outra questão importante é que as nossas escolas precisam de maior autonomia para gerenciar seus professores e funcionários, monitorar o aprendizado de todos os alunos, implementar metas de aprendizado que devam ser atingidas por todos e cobrar resultados daqueles que falham persistentemente em atingir essas metas. Além disso, chegou a hora de permitir que os alunos da rede pública sejam atendidos em escolas gerenciadas privadamente, mais autônomas, sem as “amarras” da legislação educacional local. A experiência das “escolas acadêmicas”, introduzidas durante o governo trabalhista da Inglaterra para recuperar escolas que apresentavam desempenho abaixo do normal deve ser um exemplo a ser seguido no Brasil.

Um caso recente de sucesso na área de gestão na própria educação brasileira é o município de Sobral no Ceará. Apesar de estar localizado numa região relativamente pobre, Sobral conseguiu melhorar dramaticamente o aprendizado de seus alunos, através de sucessivas reformas educacionais que focaram principalmente a gestão. A Figura 6 abaixo mostra que, em 2005, os alunos da rede pública de Sobral tinham um

FIGURA 6: O CASO DE SOBRAL – EVOLUÇÃO DO IDEB



Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) de 4, igual à média brasileira, acima do estado do Ceará como um todo, e muito abaixo das escolas privadas do estado de São Paulo. Entre 2005 e 2013, o Ideb de Sobral praticamente dobrou, alcançando um nível educacional maior do que a média dos países da OCDE e acima da rede privada do estado de São Paulo.

As reformas em Sobral começaram com a aceleração da municipalização do ensino, para que todas as escolas do primeiro ciclo ficassem sob a responsabilidade do município. Também houve fechamento das escolas menores, distantes e com pouca infraestrutura, concentrando os alunos nas escolas maiores. O foco inicial estava na alfabetização, com a instituição do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), introdução de um ano mais no ensino fundamental (bem antes dos outros estados e municípios) e um currículo de alfabetização bem definido. Foi aplicado o conceito de “autonomia com responsabilidade”, de forma que os diretores e professores tinham autonomia para atuar na escola, mas tinham que prestar contas para a secretaria de educação, para que ela pudesse avaliar e cobrar resultados.

Mesmo dando liberdade para os professores com relação à atuação dentro das salas de aula, Sobral desenvolveu um material próprio, distribuído para todos os docentes. Eles também passaram a receber formação continuada durante todo o ano letivo em cursos oferecidos pela Secretaria. A diferença da abordagem sobralense é que a formação dos professores tinha caráter pragmático. As aulas não giravam em torno de metodologias pedagógicas e discussões teóricas. Os professores recebiam instruções sobre como utilizar o material pedagógico dentro da sala de aula, de forma que se maximizasse

se o aprendizado do aluno. A formação era muito mais prática do que teórica.

Além disso, Sobral desenvolveu um sistema de avaliação externa às escolas, no qual todos os alunos da rede municipal passavam por exames semestrais. Essas avaliações eram iguais para todas as turmas, e a Secretaria comparava o desempenho dos professores e das escolas. Com base nessa avaliação externa, foi desenvolvido um projeto de gratificação por desempenho. A gratificação era dada tanto para diretores quanto para professores. Os professores ganhavam o bônus caso a nota média dos alunos na avaliação externa semestral atingisse as metas estabelecidas pela Secretaria. No caso dos diretores, suas gratificações eram baseadas no rendimento das escolas nas avaliações da prefeitura. A prefeitura instituiu um prêmio para as melhores escolas, que era redistribuído entre todos os funcionários.

O caso de Sobral ilustra claramente que é possível melhorar a qualidade da educação no Brasil, mesmo em municípios mais pobres, desde que os gestores estejam preparados para enfrentar os interesses corporativistas e adotar reformas com foco em melhorar a gestão para obtenção de resultados.

6. Propostas para melhorar a educação

Em termos de financiamento à educação, seria necessário diminuir a parcela de recursos que vai para o ensino superior público e direcioná-los para o ensino infantil, que é a nossa prioridade. Além disso, o piso salarial dos professores deve ser definido localmente e vinculado às receitas reais de cada estado e seus municípios e não à receita média do país como um todo, previsto no ano anterior. Esse piso salarial deve variar também de acordo com o custo de vida local.

Em termos de gestão, devemos estabelecer um “Programa de Incentivo à Efetividade (PIE)”. Segundo esse programa, devemos transferir parte dos recursos educacionais da União para os estados e municípios com base em um indicador de eficiência educacional de cada unidade da federação. As unidades que mais evoluíssem nesse indicador obteriam mais recursos desse programa. O governo federal daria apoio às unidades para que elas possam atingir as metas. O PIE seria composto dos seguintes itens:

- 1) Adesão à Base Nacional Comum da Educação, que estabelece padrões curriculares mínimos para cada série. Essa adesão é importante para que os professores em todo o país saibam o que os alunos devem saber em cada série. Além disso, os diretores e professores de cada escola podem ser cobrados mais facilmente caso seus alunos não atinjam o nível de aprendizado mínimo.
- 2) Uso de avaliações externas anuais para acompanhar aprendizado de todos os alunos. O artigo de Bloom, Lemos, Sadun e Van Reenen (2015) mostra claramente que isso é uma boa prática gerencial que afeta sobremaneira o desempenho dos alunos nos exames de proficiência.
- 3) Porcentagem de escolas com pelo menos 6 horas efetivas de aula por dia. Um dos poucos fatos estilizados que aparecem em quase todas as pesquisas educacionais é que os alunos que passam mais tempo aprendendo português e matemática têm um desempenho melhor nos exames padronizados. Assim, a forma mais eficaz de aumentar os gastos com educação é expandindo o tempo de aula dessas matérias.

4) Valorização do bom professor com o uso do regime probatório para avaliação de professores efetivos e demissão de professores não efetivos. Essa é uma possibilidade que a legislação permite e que não é utilizada pela grande maioria das redes escolares. Existem hoje em dia vários métodos sofisticados para avaliar o desempenho dos professores em sala de aula. As pesquisas mais recentes mostram que não se deve basear essas avaliações somente em notas dos alunos, mas também no seu comportamento em sala.

- 5) Permissão para o funcionamento de “escolas charter” (O.S. educacionais), que atendem a alunos da rede pública, mas que têm gerenciamento privado. Há evidências na área de saúde de que os hospitais gerenciados por O.S. (Organizações Sociais) têm qualidade melhor do que os gerenciados pelo sistema público. Uma grande parcela das creches nas grandes cidades (inclusive na cidade de São Paulo) é gerida por O.S. Cada unidade da federação pode mudar a legislação permitindo o mesmo para o ensino básico.
- 6) Intervenção nas piores escolas com fechamento dessas escolas ou intervenção com objetivo de melhorar as notas na Prova Brasil. Existem escolas que apresentam desempenho pífio em termos de aprendizado por vários anos seguidos. Os municípios devem interferir nessas escolas e passar seu gerenciamento para as O.S., como foi feito no caso da Inglaterra, com as “escolas acadêmicas”. Pesquisas econométricas mostram que essas escolas tiveram um desempenho melhor do que as escolas ruins que não viraram acadêmicas.

7. Conclusões

Temos que melhorar a educação no Brasil para que possamos crescer mais, com mais produtividade e justiça social. Para isso, precisamos nos afastar das concepções equivocadas e focar na melhora da gestão, como foi feito em alguns municípios brasileiros. É necessário que essas experi-

ências bem-sucedidas no campo da gestão sejam expandidas para os demais municípios. O Programa de Incentivo à Efetividade seria um caminho nessa direção, pois mostraria que o país acredita que as melhores práticas na área da educação devem ser aplicadas em todas as nossas redes de ensino, para que possamos melhorar rapidamente o aprendizado dos nossos alunos.

Esgotamento Fiscal: Por Que Somente Agora?¹

.....

SAMUEL PESSOA

O artigo explora a dinâmica fiscal da União de 1999 até 2014 com o objetivo de descrever como os motivos dos desequilíbrios inerentes ao nosso contrato social, expresso em nossa Constituição, somente aparecerem – e de maneira dramática – em 2015.

O argumento básico é que de 1999 até 2010 o crescimento da receita recorrente, muito além do crescimento do PIB, mascarou os desequilíbrios inerentes ao nosso contrato social. Quando a dinâmica da receita virou, a partir de 2010, a estratégia do governo foi varrer o problema para baixo do tapete. Com o emprego desmedido de receitas não recorrentes, conseguiu-se empurrar com a barriga o momento da verdade de nosso contrato social. Evidentemente, ao postergar por tantos anos o momento da verdade, quando o futuro finalmente chega, a real situação fiscal do Estado encontra-se muito mais deteriorada. Essa narrativa descreve a passagem súbita da situação de folga fiscal, até pouco tempo atrás, para a atual situação de virtual insolvência do Tesouro Nacional.

Além desta curta introdução, o artigo tem quatro seções. A segunda seção apresenta a evolução do gasto público da União

desde 1991. Na seção seguinte, apresentamos a trajetória do superávit primário da União de 1998 até 2014. Finalmente, na quarta seção apresentamos os dados relativos à evolução da receita recorrente bem como a estratégia adotada ao longo do período de vigência da nova matriz econômica, de 2010 até 2014, para enfrentar a queda da taxa de crescimento da receita recorrente. Segue-se a isso uma rápida conclusão.

Contrato social da redemocratização

A marca de 2015 será o reconhecimento, por parte da sociedade brasileira, de que vivenciamos forte crise fiscal. Após alguns anos em que o problema de solvência do Tesouro Nacional parecia que havia sido resolvido – ganhamos o grau de investimento em 2008 –, temos que retornar ao tema da solvência. A Constituição brasileira representou o desejo da sociedade de construir no Brasil um estado de bem-estar social com padrão europeu continental. O estado de bem-estar social estabelece um contrato dos diversos cidadãos com o Estado – que pode ser pensado em um contrato entre os cidadãos mediado pelo Estado – estabele-

.....
SAMUEL PESSOA é pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV

.....
1 Agradeço a Vilma Pinto, economista do Ibre da FGV, pela organização dos dados. Erros e omissões são, evidentemente, de minha responsabilidade.

cendo regras de contribuição e pagamentos de impostos, quase sempre compulsórios, e critérios de elegibilidade a programas sociais e a serviços públicos.

É função do Estado, segundo a Constituição, prover diversos serviços e seguros sociais ligados às necessidades básicas dos cidadãos em educação e aos riscos enfrentados ao longo do ciclo de vida e no mercado de trabalho: risco de pobreza com o programa Bolsa Família; risco de perda da capacidade laboral, fruto do envelhecimento ou de doença, com os diversos programas previdenciários e assistenciais, além da aposentadoria por invalidez; risco de doença, com o acesso integral e gratuito aos serviços públicos providos pelos SUS, além do programa de auxílio doença; risco de perda do emprego, como o FGTS e o seguro-desemprego; risco de perda de renda para os dependentes, com o programa de pensão por morte; entre tantos outros.

Do ponto de vista orçamentário, o estado de bem-estar social significa a existência de diversos programas, nos quais o acesso dos cidadãos ocorre em função de critérios de

elegibilidade e valor de benefícios definidos em lei. A legislação determina a dinâmica do gasto. Alteração dessa dinâmica requer, portanto, alteração legislativa.

A tabela 1 apresenta a evolução do gasto não financeiro da União, excluindo-se transferências para estados e municípios. De 1991 até 2014, este conceito de gasto público cresceu de 11% do PIB para 20% do PIB, crescimento de 9 pontos percentuais do PIB ou crescimento médio anual de 0,39 ponto percentual do PIB, por 23 anos.

Somente as principais rubricas do gasto social – INSS, benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e Benefícios de Prestação Continuada (BPC), seguro-desemprego, abono salarial, Bolsa Família e seus antecessores, Bolsa Escola e Vale Gás, e custeio da saúde e educação – aumentaram anualmente, em média, 0,3 ponto percentual do PIB ou quase 7 pontos percentuais do PIB de 1991 até 2014.

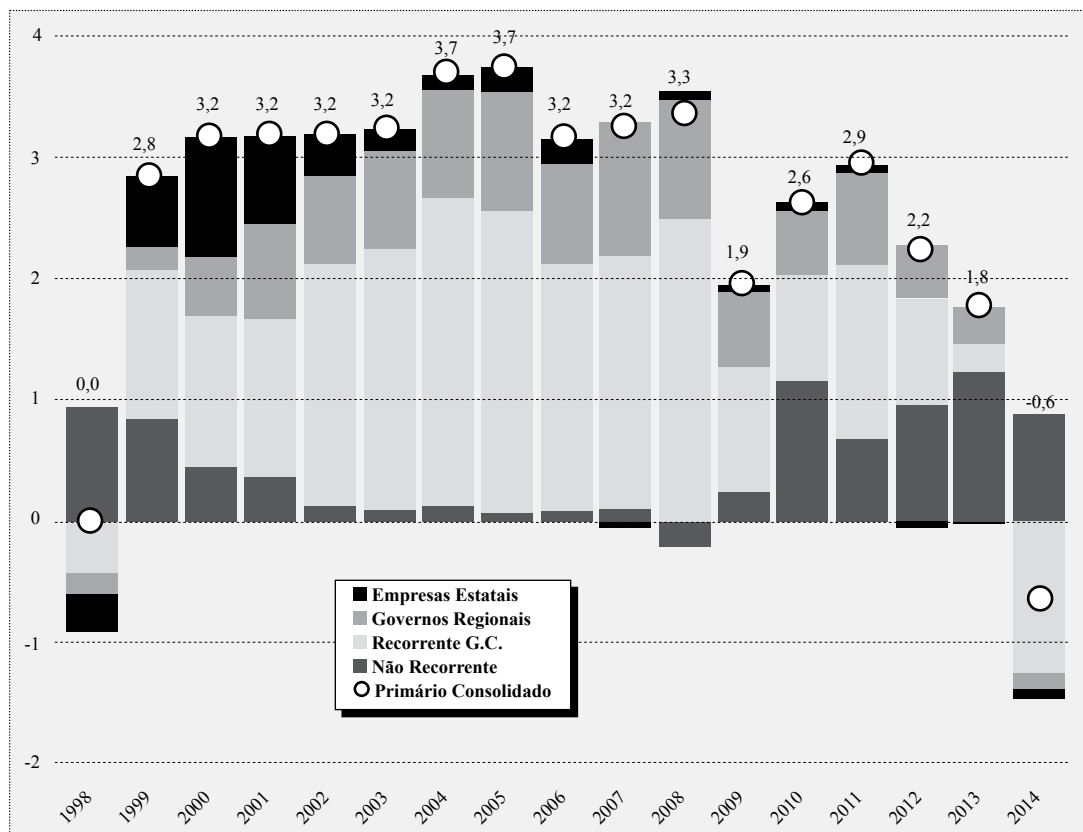
É importante frisar que ao longo deste período o crescimento do PIB real foi de 203%. Ou seja, dado que o gasto social saiu de 5,5% do PIB para 12,3% do PIB, o crescimento re-

TABELA 1: EVOLUÇÃO DA DESPESA DA UNIÃO EXCLUINDO-SE TRANSFERÊNCIAS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS COMO PROPORÇÃO DO PIB. A COLUNA TOTAL GASTO SOCIAL E INSS CONSOLIDA AS COLUNAS LIGADAS AO GASTO SOCIAL: INSS, LOAS/BPC, SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL, BOLSA FAMÍLIA E OUTROS E CUSTEIO DA SAÚDE E EDUCAÇÃO

	Pessoal	INSS	Custeio Administrativos	Subsídios	LOJAS/ BPC	Seguro- Desemprego e Abono Salarial	Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Família	Custeio Saúde e Educação	Investimento	Total Gasto Social e INSS	TOTAL
1991	3,8	3,4	0,7	0,3	0,0	0,5	0,0	1,5	0,7	5,5	11,0
1994	5,1	4,9	0,6	0,3	0,0	0,5	0,0	1,9	0,5	7,4	13,9
1998	4,6	5,5	1,0	0,3	0,1	0,5	0,0	2,2	0,8	8,3	15,0
2002	4,8	6,0	1,1	0,2	0,2	0,5	0,2	1,8	1,0	8,7	15,7
2006	4,5	7,0	1,1	0,4	0,4	0,7	0,5	1,7	0,7	10,2	17,0
2010	4,4	6,8	1,1	0,3	0,5	0,8	0,5	2,0	1,1	10,6	17,4
2014	4,3	7,7	1,3	1,0	0,8	1,0	0,6	2,2	1,2	12,3	20,1
Variação	0,48	4,28	0,58	0,74	0,75	0,54	0,59	0,67	0,46	6,82	9,08
Por ano	0,02	0,19	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,30	0,39

Fonte: De 1997 a 2014, dados da Secretaria do Tesouro Nacional. De 1991 a 1996, dados construídos por Mansueto Almeida Jr. a partir de diversas fontes. Os dados para seguro-desemprego, abono salarial e subsídios, como proporção do PIB, foram imputados para o período 1991 até 1996 no valor médio observado entre 1997 até 2000, período em que se observou grande estabilidade dessas aberturas do gasto não financeiro da União.

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (SPC) E SUAS ABERTURAS PROPORÇÃO DO PIB



Fonte: Ibre-FGV a partir dos dados primários da Secretaria do Tesouro Nacional.

al do gasto social acumulado no período foi de pouco mais de 450% ou 7,7% real ao ano!

O leitor atento notou que a rubrica subsídios sofreu forte aumento no quadriênio da presidente Dilma. Esse item do gasto primário da União rodou, em média, de 1997 até 2010, na casa de 0,3% do PIB, com forte estabilidade e correspondia essencialmente aos subsídios ao crédito agrícola. A partir de 2011, dois outros itens do gasto passaram a pressionar esta conta: os subsídios associados aos empréstimos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o pagamento que o Tesouro Nacional tem que fazer à Previdência Social por conta da desoneração da folha de salários. Mais recentemente, esta conta tem sido pressionada pelos pagamen-

tos, pelo Tesouro, de equalização de juros ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

Sempre oportuno lembrar que o crescimento real de 7,7% ao ano do gasto social deve-se a critérios de elegibilidade e aos valores de benefícios, ambos definidos na forma da lei.

Evolução do superávit primário

A Figura 1 apresenta a evolução do superávit primário do Setor Público Consolidado (SPC). O superávit primário é a diferença entre receita e despesa primária, que é a despesa não financeira do setor público. Em contabilidade de empresas, o conceito equivalente é o lucro antes de juros, impostos, depreciação e

amortização (Lajida). O Lajida mede a capacidade de geração de caixa da empresa, no caso do superávit primário do setor público.

Na figura, os pontos representam o superávit primário do SPC, cujos valores estão indicados na figura sobre os pontos. O superávit primário do SPC é a soma de quatro componentes. A mais importante, em cinza claro na figura, é o superávit primário da União obtido somente com receitas recorrentes, ou seja, as receitas regulares de impostos e contribuições. O segundo componente do primário do SPC é o primário dos entes subnacionais da Federação, estados e municípios, e o terceiro componente é o primário das empresas estatais. Finalmente, em vermelho escuro, a contribuição das receitas não recorrentes líquidas de gastos não recorrentes (capitalização do fundo soberano, em 2008, e da Petrobras, em 2010) para o primário do SPC. Da soma das quatro barras coloridas sobrepostas resulta o superávit primário total do SPC, representado pelo ponto.

Rápida inspeção à figura evidencia fatos estilizados a seguir. De 1998 para 1999, o superávit primário elevou-se de zero para 2,8% do PIB. De 1999 até 2008, o primário esteve em torno de 3,2% do PIB, com os resultados muito positivos em 2004 e 2005, quando atingiu 3,7% do PIB. De 2009 até 2013, o primário, em média, foi de 2,3% do PIB, com subida de 2009 até 2011 e queda em seguida, atingin-

do 1,8% do PIB em 2013. Em 2014, houve o desastre do déficit primário de 0,6% do PIB.

Outro fato estilizado importante é a trajetória do superávit primário não recorrente da União. De 1998 até 2002, a participação das receitas não recorrentes para a construção do superávit da União é decrescente. As receitas não recorrentes foram, como proporção do PIB, entre 1998 até 2002, respectivamente de 0,93%, 0,84%, 0,44%, 0,37% e 0,12%. De 2002 até 2008, ocorre o período de ouro da política fiscal brasileira, quando obtivemos primários folgadoamente acima de 3% do PIB com receitas recorrentes iguais ou menores que 0,1% do PIB.

O texto dos próximos três parágrafos acompanha os dados da Tabela 2. Em seguida à crise de 2008 há, como vimos, piora do primário, que é reduzido de mais de 3% do PIB no período entre 2002 e 2008 para 2,3% do PIB, em média, entre 2009 e 2013, e, pior, com crescente participação de receitas não recorrentes. Após 2008, quando houve déficit primário não recorrente de 0,21% do PIB – pois a capitalização do fundo soberano em 0,44% do PIB compensou receitas não recorrentes de 0,23%, gerando um déficit primário não recorrente de 0,21% do PIB – o superávit primário não recorrente entre 2009 e 2014 foi, respectivamente, de 0,25%, 1,16%, 0,67%, 0,97%, 1,23% e 0,88%, sempre como proporção do PIB.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL NOS ANOS DE OURO (DE 2002 ATÉ 2008) E O PERÍODO POSTERIOR À CRISE. DADOS EM PROPORÇÃO DO PIB. NA TERCEIRA LINHA DA TABELA, ENCONTRA-SE A VARIAÇÃO, EM PONTOS PERCENTUAIS, ENTRE AS MÉDIAS DOS DOIS PERÍODOS. NA QUARTA LINHA DA TABELA, OS DADOS REFERENTES AO DESASTROSO ANO DE 2014

	Não Recorrente	Primário Consolidado	Recorrente União	Governos Regionais	Empresas Estatais	Primário Consolidado Recorrente
média 2002-2008	0,05	3,37	2,27	0,90	0,15	3,31
média 2009-2008	0,86	2,30	0,89	0,54	0,02	1,44
variação	-0,80	1,07	1,38	0,36	0,13	1,87
2014	0,88	-0,59	-1,25	-0,14	-0,08	-1,47
variação de 2013 para 2004	0,35	2,36	1,48	0,46	0,07	2,01

Fonte: Ibge-FGV a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os elevados valores para o superávit primário não recorrente dificultaram a leitura da política fiscal. A queda do superávit primário obtido somente com receitas recorrentes da União foi muito maior. Entre 2009 e 2013, o superávit primário da União obtido somente com receitas recorrentes foi, respectivamente, de 1,02%, 0,86%, 1,46%, 0,86% e 0,23%. Na média do período, foi de 0,89% ante 2,27% no período de ouro da política fiscal. Foi uma piora de 1,38 ponto percentual para a média 2009-2013 ante a média 2002-2008. Se considerarmos somente o superávit primário recorrente do SPC, a queda foi de 1,44% do PIB para a média 2009-2013 ante 3,31% do PIB para o período de ouro da política fiscal, uma queda entre períodos de 1,87 ponto percentual. Também contribuiu para a queda a deterioração do primário dos entes subnacionais que fora de 0,90% do PIB para o período de ouro e caiu para 0,54% no quinquênio 2009-2013, uma queda entre períodos de 0,36 ponto percentual.

Ao longo de todo o período, há contínua queda da contribuição das empresas estatais para a composição do superávit primário. Entre períodos, houve queda de 0,13 ponto percentual, indo de 0,15% do PIB no período de ouro da política fiscal para 0,02% do PIB na média 2009-2013.

O ano de 2014 foi provavelmente o mais desastroso da política fiscal no período republicano. A célula formada pela última coluna e última linha da tabela 2 indica queda de primário recorrente de 2013 para 2014 de 2 pontos percentuais do PIB. Em 2014, houve déficit recorrente de 1,47% do PIB.

Narrativa: como chegamos até aqui

A política fiscal, de 1998 até 2014, passou por quatro períodos distintos. O primeiro, de 1998 até 2001, de construção de primá-

rios elevados obtidos prioritariamente por meio de receitas recorrentes. O segundo período, de 2002 até 2008, a época de ouro da política fiscal, quando se observou estabilidade dos superávits primários em torno de 3,2% do PIB. O terceiro, de 2009 até 2013, de contínua queda do superávit primário obtido por meio de receita recorrente (com rápida reversão em 2011). E o quarto período: o desastroso ano de 2014. Esses fatos foram descritos na seção anterior do artigo.

Na primeira seção do artigo, em seguida à introdução, mostramos que a trajetória do gasto público, como proporção do PIB, tem crescido permanentemente desde 1991. Com isso, foi possível compatibilizar o forte crescimento dos gastos com os elevados superávits primários entre 2002 e 2008, obtidos com receitas recorrentes e baixa contribuição de receitas não recorrentes e de superávit primário das empresas estatais.

A Tabela 3 (*na página seguinte*) explica a era de ouro da política fiscal. Entre 1999 e 2010, a taxa de crescimento real da receita recorrente da União foi de 6,9% ao ano (veja na terceira coluna da tabela) ante crescimento do produto real de 3,4% ao ano (segunda coluna da tabela). Ou seja, ao longo de uma janela de 12 anos, a receita recorrente deflacionada pelo IPCA cresceu o dobro do crescimento do produto real, este, evidentemente, deflacionado pela inflação do PIB, que tem o nome técnico de deflator implícito do PIB.

A quarta coluna da tabela apresenta o excesso do crescimento da receita recorrente real deflacionada pelo IPCA sobre o crescimento do PIB real. Parte do comportamento extraordinário da receita recorrente foi fruto de um comportamento diferente do deflator do bem estar das famílias, o IPCA, e o deflator do PIB. A quinta coluna indica que nos 12 anos, de 1999 até 2010, em média, o

TABELA 3: PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS ASSOCIADAS AO DESEMPENHO DA RECEITA RECORRENTE. NA SEGUNDA E TERCEIRA COLUNAS, ENCONTRAM-SE AS TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO (PARA O PERÍODO INDICADO NA PRIMEIRA COLUNA) RESPECTIVAMENTE DO PIB REAL E DA RECEITA REAL (DEFLACIONADA PELO IPCA) RECORRENTE DA UNIÃO. NA QUARTA COLUNA, O EXCESSO DO CRESCIMENTO DA RECEITA SOBRE O PIB EM PONTOS PERCENTUAIS (OBTIDO PELA SUBTRAÇÃO ENTRE AS TAXAS DE CRESCIMENTO). NA QUINTA COLUNA, O EXCESSO EM PONTOS PERCENTUAIS DA TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIA (AO LONGO DO PERÍODO INDICADO NA PRIMEIRA COLUNA) DO DEFLATOR DO PIB SOBRE O IPCA. NA SEXTA COLUNA, RESÍDUO DA QUARTA COLUNA SOBRE A QUINTA, O CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DA RECEITA RECORRENTE É ATRIBUÍDO À FORMALIZAÇÃO DE OUTROS FATORES QUE IMPACTARAM A QUANTIDADE DE IMPOSTOS RECOLHIDOS

Período	PIB	Receita recorrente	Excesso crescimento receita sobre PIB	Excesso deflator PIB sobre IPCA	Volume de receita
1999-2010	3,4	6,9	3,4	1,8	1,6
2011-2014	2,1	2,1	0,0	0,1	-0,2

Fonte: PIB real e deflator das contas nacionais trimestrais (IBGE). IPCA é o índice de preço ao consumidor amplo, produzido pelo IBGE. Receita recorrente da União obtido no site do Tesouro Nacional.

deflator do PIB correu 1,8 ponto percentual além do IPCA. O excesso anual de crescimento entre a receita real recorrente e o PIB de 3,4 pontos percentuais pode ser decomposto em 1,8 ponto percentual devido aos índices empregados para deflacionar cada uma das séries e, por resíduo, 1,6 ponto percentual em função do aumento do volume de arrecadação, fruto, possivelmente, de processo de formalização e de melhora administrativa da Receita Federal.

A segunda linha da tabela apresenta as mesmas estatísticas da linha anterior para o período entre 2011 e 2014. A receita recorrente passou a crescer à mesma velocidade do PIB. Não surpreende que o deflator do PIB tenha passado a crescer à mesma velocidade do IPCA.

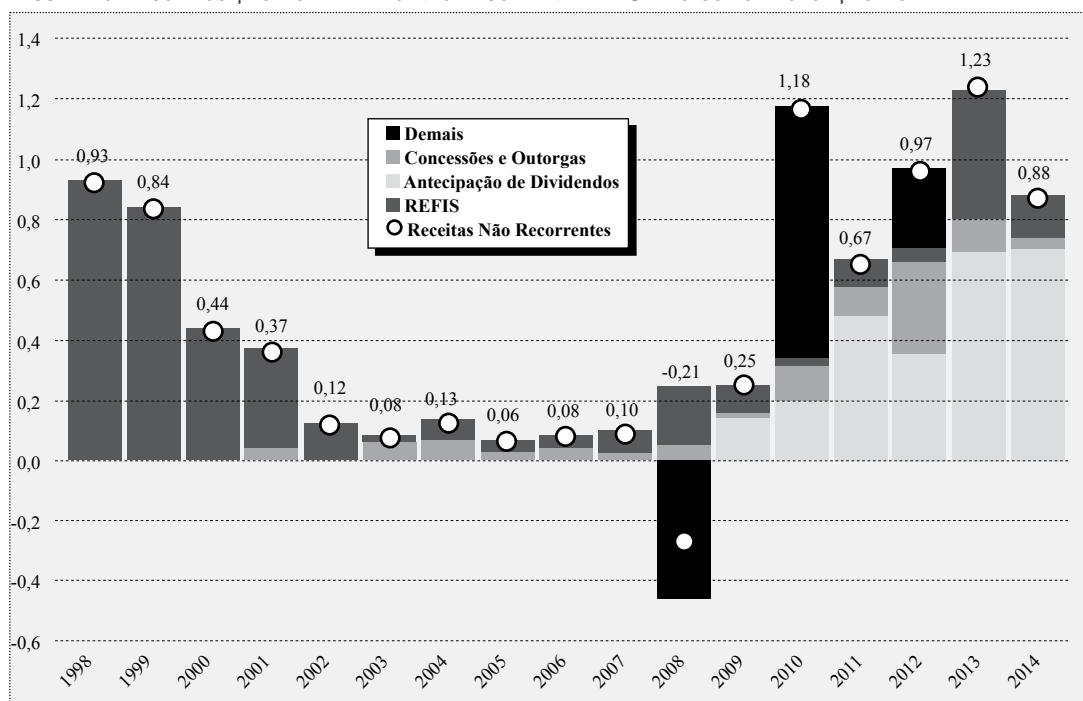
A situação normal é aquela em que a receita cresce à mesma taxa de crescimento do PIB e no qual o deflator do PIB acompanha o IPCA. São períodos em que não há crescimento da carga tributária nem apreciável alteração de preços relativos. Ou seja, o período entre 2011 e 2014 é um período de normalidade, do ponto de vista da arrecadação. O período excepcional foi o anterior. Assim, os seguidos e elevados superávits

primários do SPC, obtidos quase que exclusivamente com receitas recorrentes na era de ouro da política fiscal, apesar de não fazermos reformas maiores no contrato social da redemocratização, somente foi possível em função do comportamento extraordinário da receita recorrente da União.

A Figura 2 apresenta as aberturas do superávit primário da União, obtido com receitas não recorrentes. Fica clara a estratégia de empurrar com a barriga os problemas (ou varrer os problemas para baixo do tapete) adotada pelo presidente Lula nos dois últimos anos de seu segundo mandato e pela presidente Dilma em seu primeiro mandato.

A evolução do primário não recorrente passou por três períodos distintos. O primeiro, de 1998 até 2001, em que os primários não recorrentes foram reduzidos seguidamente de pouco menos de 1% do PIB em 1998 até 0,37% do PIB. O segundo, o período de ouro da política fiscal, de 2002 até 2008, o primário não recorrente esteve sempre abaixo de 0,12% do PIB, atingindo o valor de -0,21 em 2008 em função da capitalização do fundo soberano. No terceiro período, de 2009 até 2014, inicia-se um processo de elevação do superávit primário não

FIGURA 2: DECOMPOSIÇÃO DO PRIMÁRIO NÃO RECORRENTE DA UNIÃO COMO PROPORÇÃO DO PIB



Fonte: Ibre-FGV a partir dos dados da secretaria do Tesouro Nacional.

recorrente até atingir 1,23% em 2013 e 0,88% do PIB em 2014. O elevadíssimo valor para 2010, de 1,18% do PIB, foi em grande medida produzido pela controversa operação de capitalização da Petrobras.

A figura evidencia com clareza a deterioração da qualidade da política fiscal. No período de redução do peso do superávit primário não recorrente, de 1999 até 2002, o primário não recorrente foi essencialmente formado por receitas de bônus de assinatura de leilão de blocos petrolíferos, outorga de serviços de utilidade pública e concessões de rodovias e receita de privatização de empresas estatais. No período de aumento do peso do primário não recorrente, de 2009 até 2014, as maiores parcelas foram a receita de programa de refinanciamento de dívidas da União (Refis) e as operações ligadas à contabilidade criativa, a controversa capitalização da Petrobras e as operações de antecipação de dividendos de empresas estatais.

Chegamos ao final de nossa narrativa. Convido o leitor a observar novamente a última barra da Figura 1, o desastroso ano de 2014. A forte desaceleração do produto foi acompanhada de fortíssima redução do primário recorrente da União. Assunto para outra oportunidade, essa piora dramática do primário recorrente da União foi fruto da queda de receita sobre estrutura do gasto público, cuja taxa de crescimento além da taxa de crescimento do produto é cada vez mais rígida. A desaceleração da receita recorrente deve-se às desonerações e à desaceleração do crescimento, e que, portanto, podem ser revertidas. Provavelmente, isto também se deve à alteração do comportamento dos indexadores e do crescimento do volume arrecadado, em função, entre outros motivos, de esgotamento do processo de formalização. Ou seja, frente aos fatos documentados neste trabalho, aqueles analistas que consideram a enorme queda da receita recorrente da União

um fenômeno transitório subestimam a quebra estrutural que houve em 2010. A construção de primários recorrentes ficou difícil.

Esta dificuldade ficou ainda mais complexa em função dos impactos dos seguidos programas de refinanciamento de dívida (Refis). Veja a Figura 2, sobre a disposição ao pagamento do contribuinte pessoa jurídica do setor privado. Todos deixam de pagar, esperando o próximo programa.

Conclusão

O artigo construiu a narrativa do desastre fiscal em que nos metemos. Ainda incompleta – faltou melhor entendimento da queda da receita em 2014 –, a reversão da dinâmica dos deflatores em 2010 e do

crescimento do volume da receita sinalizam que será muito difícil à frente a construção de elevados superávits primários como os obtidos na época de ouro da política fiscal, de 2002 até 2008.

O artigo argumenta que a dinâmica daquele período foi excepcional e que a dinâmica recente representa retorno à normalidade. Se o argumento estiver correto, será impossível recuperarmos a solvência do Tesouro Nacional sem reformas muito profundas que ataquem o crescimento automático do gasto além do crescimento do produto da economia. Provavelmente, teremos que enfrentar nova rodada de elevação da carga tributária, além de nova e fortíssima rodada de desvinculação de receita da União.

Temos enormes desafios à frente.

Por Que o Sistema Tributário Brasileiro Precisa Ser Reformado

BERNARD APPY

Este texto apresenta, de forma bastante resumida, as principais distorções do sistema tributário brasileiro, bem como sugere algumas alternativas de reforma. É importante deixar claro que o foco do texto é a estrutura do sistema tributário, e não a carga tributária, que depende do nível de gastos públicos. Ainda que não sejam questões totalmente independentes – pois a pressão pelo aumento de receitas para financiar despesas crescentes pode levar a um aumento da complexidade e das distorções do sistema tributário –, podem ser tratadas separadamente. Outros artigos desta revista tratam das questões das despesas públicas e da carga tributária.

Embora nenhum sistema tributário seja perfeito, o Brasil prima por ter uma das piores legislações tributárias do mundo. Os efeitos do sistema tributário brasileiro têm várias consequências. Por um lado, induzem uma organização extremamente ineficiente da economia, puxando para baixo a produtividade da economia nacional. Por outro lado, geram grandes distorções distributivas, ao abrir brechas que permitem que pessoas de alta renda sejam muito pouco tributadas.

BERNARD APPY é diretor do Centro de Cidadania Fiscal. Foi secretário executivo e secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Adicionalmente, a complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado. Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido pelas empresas para o cumprimento das obrigações tributárias acessórias, exigindo 2.600 horas de trabalho anuais de uma empresa de porte médio – mais do que o dobro do segundo colocado (*ver Tabela 1*).

TABELA 1: TEMPO DESPENDIDO COM OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS ACESSÓRIAS

País	Horas/ano	País	Horas/ano
Brasil	2.600	Índia	243
Bolívia	1.025	Colômbia	239
Venezuela	792	Alemanha	218
Argentina	405	EUA	175
México	334	Rússia	168
Japão	330	França	137
Chile	291	Reino Unido	110
China	261	Suíça	63

Fonte: Ibre-FGV a partir dos dados da secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, a complexidade e a insegurança sobre as regras aplicáveis resultam num altíssimo nível de contencioso entre os contribuintes e o fisco, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial.

Para entender melhor estes problemas, abaixo são feitos comentários sobre as principais distorções do sistema tributário brasileiro, bem como são apresentadas algumas

sugestões de reforma para resolver estas distorções. O texto foi estruturado com base nas principais categorias de tributos: (i) bens e serviços, (ii) folha de salários, (iii) renda e (iv) patrimônio, seguindo-se alguns comentários sobre as distorções provocadas pelos regimes simplificados de tributação, como o Simples e o Lucro Presumido. Ao final, são apresentados alguns comentários.

Algumas das propostas apresentadas no texto são o resultado de um debate já bastante maduro entre especialistas. Outras propostas – especialmente as que dizem respeito às mudanças na tributação da folha de salários e aos regimes simplificados de tributação – são, no entanto, elaborações recentes e ainda pouco discutidas.

Tributos sobre bens e serviços

Na maior parte dos países, a tributação sobre os bens e serviços é feita através de um imposto sobre o valor adicionado (IVA).¹ O IVA é um imposto cobrado em todas as etapas do processo de produção e co-

1 A única exceção relevante são os Estados Unidos, que não possuem um IVA, e sim um imposto estadual sobre as vendas a varejo (*sales tax*).

mercialização, garantindo-se, em cada etapa, o crédito correspondente ao imposto debitado na etapa anterior. Essa característica do IVA faz com que seja um tributo neutro – ou seja, cuja incidência independe da forma como está organizada a produção – e também faz com que o débito do imposto na etapa final de venda para o consumidor corresponda exatamente ao que foi recolhido ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização.

Nas Tabelas 2.1. e 2.2., apresenta-se o modelo de incidência do IVA e de um imposto cumulativo em duas situações: uma cadeia longa e uma cadeia curta (em que as duas últimas etapas são feitas pela mesma empresa). Nota-se que no caso do IVA a tributação é a mesma, independentemente de como a produção está organizada, mesmo havendo alíquotas diferentes ao longo da cadeia. Já no caso do imposto cumulativo, a incidência depende de como está organizada a produção, sendo mais elevada no caso de cadeias longas de produção.

Em um IVA bem estruturado, as exportações e os investimentos são totalmente desonerados e as importações são tributadas de forma equivalente à produção nacional. Isto faz com que o IVA seja efetivamente um tri-

TABELA 2.1.: EXEMPLO DE TRIBUTAÇÃO EM CADEIA LONGA

	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	5%	5		5	5%	5
Etapa 2	200	15%	30	5	25	5%	10
Etapa 3	300	10%	30	30	0	5%	15
Produto final	400	10%	40	30	10	5%	20
Tributação total					40		50

TABELA 2.2.: EXEMPLO DE TRIBUTAÇÃO EM CADEIA CURTA

	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	5%	5		5	5%	5
Etapa 2	200	15%	30	5	25	5%	10
Etapa 3 e final	400	10%	40	30	10	5%	20
Tributação total					40		35

buto incidente sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção.²

Na maioria dos países há apenas um IVA, com poucas ou, idealmente, apenas uma alíquota e incidência sobre uma base ampla de bens e serviços. A vantagem de se ter apenas uma alíquota é que não há distorções nos preços relativos e evita-se discutir a classificação dos bens e serviços.

No Brasil, a tributação dos bens e serviços foge com pletamente do padrão internacional. Nós temos quatro tributos sobre bens e serviços: dois federais (PIS/Cofins e IPI), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS).³ Nenhum desses tributos tem uma base abrangente. O IPI incide apenas na industrialização de produtos. O ICMS incide apenas sobre bens e sobre serviços de comunicação e transporte interestadual e intermunicipal. O ISS incide sobre os demais serviços (definidos em uma lista). Já o PIS e a Cofins têm base ampla de bens e serviços, mas incidem apenas sobre empresas.⁴

Todos estes quatro tributos têm problemas sérios. O ISS é um tributo cumulativo, que induz a uma organização ineficiente da economia, prejudica a competitividade da produção nacional e onera os investimentos, além de dar margem a uma indefinição

2 Dado que todo insumo acaba sendo incorporado em um produto final, a produção e as importações de bens e serviços de um país têm apenas três destinos finais possíveis: consumo, exportação ou aumento da capacidade produtiva (investimento). Como em um IVA bem desenhado os investimentos e as exportações são totalmente desonerados (inclusive do imposto incidente ao longo da cadeia de produção), isto significa que o IVA incide apenas sobre o consumo.

3 A rigor, o PIS (Contribuição para o Programa de Integração Social) e a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) são tributos distintos. Mas, como a legislação que rege os dois tributos é praticamente idêntica, são tratados como se fossem um único tributo.

4 Na maioria dos países que têm IVA, este incide sobre a atividade econômica, seja esta exercida por empresas ou pessoas físicas atuando de forma autônoma (a exemplo do que ocorre com o ICMS e o ISS).

a respeito de onde termina a sua incidência e começa a incidência do ICMS.⁵

O IPI é não cumulativo, mas possui uma infinidade de alíquotas, cuja incidência é definida em uma tabela detalhada – o que obviamente dá margem a uma grande discussão (e contencioso) sobre a classificação dos produtos. Adicionalmente, como o IPI incide apenas sobre a industrialização, há uma importante disputa a respeito de onde termina a industrialização e começa a distribuição, problema contornado através de uma série de regimes especiais – que tornam o imposto extremamente complexo e nada neutro.

Mas, os principais problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços dizem respeito ao ICMS e ao PIS/Cofins. Parte destes problemas são comuns aos dois tributos. Este é o caso da vedação à apropriação de boa parte do crédito tributário relativo aos insumos utilizados pelas empresas. Tanto a legislação do ICMS quanto a do PIS/Cofins permitem a apropriação de crédito apenas para os insumos que são fisicamente incorporados ao produto final.⁶ Isto significa que parte do imposto pago ao longo da cadeia de produção não é recuperado, o que é equivalente a uma incidência cumulativa, com todos os seus problemas. Adicionalmente, a discussão sobre o que pode ou não ser considerado como insumo para fins de apropriação de crédito dá margem a

5 Para se ter uma ideia da confusão gerada pela segmentação das bases de incidência, vale mencionar um projeto de lei em análise na Câmara dos Deputados que define que o conteúdo disponibilizado através de serviços de streaming (como o Netflix) estaria sujeito à incidência de ISS, enquanto o mesmo conteúdo disponibilizado através de TV a cabo estaria sujeito à incidência de ICMS.

6 A título de exemplo, o ICMS e o PIS/Cofins incidentes sobre os serviços de telecomunicações utilizados por uma empresa industrial não dão direito a crédito, pois estes serviços não são incorporados ao produto final.

um enorme contencioso (principalmente no caso do PIS/Cofins), sendo atualmente um dos principais motivos de disputa entre os contribuintes e o Fisco Federal.

Outro problema comum aos dois tributos é a grande dificuldade colocada pelos fiscos ao ressarcimento de créditos acumulados pelas empresas, como, por exemplo, no caso de uma empresa exportadora, que não tem débitos, mas tem créditos relativos aos insumos adquiridos.⁷ Em alguns casos, este ressarcimento pode demorar anos, enquanto o padrão nos países que têm um IVA bem estruturado é o ressarcimento em um ou dois meses.

Por fim, tanto o ICMS quanto o PIS/Cofins incidem sobre o valor dos bens e serviços com tributos, enquanto em praticamente todos os países do mundo o IVA incide sobre o valor líquido de impostos.⁸ Esta característica não apenas compromete a transparência do sistema tributário, como o torna irracional, pois quando o ICMS é elevado cresce também a arrecadação de PIS/Cofins e vice-versa.⁹

Mas, há também problemas específicos de cada um destes tributos. No caso do PIS/Cofins, o principal problema é a sobreposição de dois regimes de incidência: um não cumulativo (em que a alíquota é de 9,25% e há apropriação de créditos) e outro cumulativo (em que a alíquota é de 3,65%, mas não

há apropriação de créditos), o que leva a uma organização muito ineficiente da economia. Embora o regime geral seja o não cumulativo, há uma série de exceções setoriais, e todas as empresas do Lucro Presumido (cujo limite de faturamento é de R\$ 72 milhões/ano) estão no regime cumulativo. Com estas exceções, na prática a maior parte do setor de serviços permanece no regime cumulativo.

Adicionalmente, o regime não cumulativo do PIS/Cofins adota um modelo conhecido como “base contra base”, no qual o valor devido é calculado pela aplicação da alíquota de 9,25% sobre a diferença entre o faturamento da empresa e o valor dos insumos adquiridos (ou, mais precisamente, o valor dos insumos incorporados no produto final, para os quais a Receita aceita créditos). Isto significa que quando os insumos são adquiridos de uma empresa do Lucro Presumido, o imposto pago pela empresa vendedora é de 3,65% e o crédito gerado na empresa compradora é de 9,25%. Esta distorção tem levado várias empresas a se fragmentarem artificialmente, criando empresas do Lucro Presumido para realizar parte de suas atividades, apenas para reduzir o montante devido de PIS/Cofins.¹⁰

Na quase totalidade dos países que adotam o IVA, o modelo de tributação adotado é o de “imposto contra imposto”, no qual em cada etapa de venda o débito do imposto é registrado na nota fiscal, sendo este o valor apropriado como crédito na etapa seguinte.

Já no caso do ICMS, os principais problemas decorrem do fato de que, nas transações interestaduais, parte importante do im-

7 Apesar de haver um regime especial para empresas “preponderantemente exportadoras” na legislação do PIS/Cofins (que só toma o tributo mais complexo), há inúmeros casos de empresas que têm enorme dificuldade em obter a devolução de seus créditos. No caso do ICMS, a situação varia entre estados, mas em períodos de crise, como o atual, todos os estados dificultam o ressarcimento de créditos como forma de fazer caixa.

8 Consta que, além do Brasil, apenas a Bolívia adota esta forma de incidência.

9 Para um produto padrão com alíquota de ICMS de 18% e alíquota de PIS/Cofins de 9,25%, a incidência sobre o preço líquido de impostos é de 37,45% $(0,2725/(1-0,2725))$ e não de 27,25%, que é a soma das duas alíquotas.

10 O problema só não é mais sério porque a Receita Federal impede a apropriação de crédito para a maioria dos serviços adquiridos pelas empresas do regime não cumulativo e são principalmente os serviços que estão no regime cumulativo. Ou seja, uma das distorções do PIS/Cofins serve para evitar que os efeitos de outra distorção sejam mais graves.

posto é cobrado no estado de origem das mercadorias.¹¹ A cobrança na origem é equivalente a tributar a produção, enquanto a tributação no destino – que é o modelo adotado pela maioria dos países que têm um IVA – é equivalente a tributar o consumo.¹²

Distorções do ICMS

O problema de tributar a produção com um imposto estadual é a criação de fortes estímulos a que os estados usem o imposto com outras finalidades que não apenas arrecadar, o que ocorre principalmente no caso dos incentivos da “guerra fiscal”, que são ilegais mas se tornaram prática comum em todos os estados brasileiros.¹³ Embora do ponto de vista de cada estado considerado individualmente a guerra fiscal seja vista como um instrumento de desenvolvimento regional, a realidade é que se trata de uma forma extremamente ineficiente a política de desenvolvimento regional, pois grande parcela do incentivo concedido serve apenas para cobrir custos adicionais de logística, e o padrão é que os estados concedam incentivos para atrair empreendimentos que não correspondem à vocação regional.

Adicionalmente, como os incentivos são ilegais, gera-se um ambiente de insegurança

jurídica para as empresas (que se agravou recentemente com a possibilidade de que o Supremo Tribunal Federal venha a editar uma súmula vinculante estabelecendo que todos os incentivos concedidos no âmbito do ICMS sem aprovação pelo Confaz são inconstitucionais) que prejudica o investimento no país.

Os problemas decorrentes da tributação do ICMS na origem não se restringem à guerra fiscal. Outras consequências são um forte desestímulo à exportação (pois o estado onde está localizada a empresa exportadora tem de ressarcir créditos cobrados em outros estados) e um estímulo à importação em detrimento da produção nacional.¹⁴

Outra importante distorção do ICMS é o uso abusivo e descoordenado da substituição tributária “para a frente”. Pelo regime de substituição tributária os Estados cobram em uma etapa do processo produtivo (por exemplo, a indústria) o imposto devido em todas as etapas subsequentes, até a venda ao consumidor final. Trata-se de um mecanismo que funciona relativamente bem no caso de produtos homogêneos e com pouca variação do preço ao consumidor, mas que gera grandes distorções de preços relativos no caso de produtos heterogêneos e com grande variabilidade na margem de comercialização. Adicionalmente, cada estado brasileiro adota um regime distinto de substituição tributária, o que torna extremamente complexa a legislação, com altos custos de conformidade para as empresas.

11 A alíquota interestadual (cobrada no estado de origem) é de 12%, sendo de 7% no caso da venda dos estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (mais ES).

12 Tributar no destino é equivalente a desonerar as exportações (seja de um país, seja de um estado). Na União Europeia, que do ponto de vista econômico é muito semelhante a uma federação, todas as transações entre países-membros são tributadas no destino.

13 Para serem legais, os incentivos concedidos no âmbito do ICMS deveriam ser aprovados por unanimidade por todos os estados, através do Confaz, que é um órgão que congrega os 27 secretários estaduais de finanças do país. Na prática, a maioria dos incentivos concedidos pelos estados não é sequer levada para discussão no Confaz.

14 Como nas importações, o imposto pertence integralmente ao estado de destino. O incentivo concedido à aquisição de um determinado insumo ou equipamento pode alcançar todo o imposto devido, no caso de um produto importado, mas apenas parte do imposto no caso de sua aquisição em outro estado. Adicionalmente, vários estados concedem incentivos para a entrada de importações por seus portos (incentivo que perdeu muita força com a Resolução do Senado Federal nº 13/2012, que reduziu a 4% a alíquota interestadual nas transações com produtos importados, mas gerou uma enorme complexidade operacional para as empresas).

Por fim, tanto no ICMS quanto no PIS/Cofins há uma enorme quantidade de regimes especiais para setores ou produtos específicos, o que torna sua legislação extremamente complexa e gera grandes distorções alocativas, prejudicando a produtividade da economia brasileira.

A solução para os problemas dos tributos sobre bens e serviços no Brasil é bem conhecida. A maioria dos especialistas concorda que é preciso fazer uma reforma que aproxime o máximo possível estes tributos de um IVA, seguindo as melhores práticas internacionais, ou seja, com base ampla de bens e serviços, crédito abrangente e um sistema eficaz de ressarcimento de créditos, uma ou poucas alíquotas, poucos ou nenhum regime especial, incidência sobre o valor líquido de impostos e cobrança no destino.¹⁵

Idealmente, deveria haver apenas um IVA nacional, partilhado entre a União, os estados e os municípios. Dada a provável resistência dos estados e municípios a esta proposta, uma alternativa seria haver dois IVAs: um federal e um subnacional, que consolidaria as bases do ICMS e do ISS. Neste caso, o ideal seria que a legislação fosse a mesma para os dois IVAs, com os estados tendo autonomia para fixar as alíquotas do IVA subnacional. Adicionalmente, caberia um imposto seletivo, incidente sobre produtos cujo consumo se quer desestimular, como fumo e bebidas alcoólicas.¹⁶

Se o ponto de chegada é claro, a transi-

ção do regime atual para o novo regime é muito mais complexa do ponto de vista econômico e político. No caso do PIS/Cofins, a transição para um IVA resulta em uma importante redistribuição setorial da carga tributária e pressupõe a eliminação de uma série de regimes especiais setoriais, o que gera grande resistência.¹⁷ A eliminação do IPI (e sua substituição por um imposto seletivo) afeta de forma significativa a Zona Franca de Manaus, o que também tende a gerar fortes resistências.

IVA federal e IVA subnacional

Já no caso da substituição do ICMS e do ISS por um IVA subnacional cobrado no destino, também há dificuldades significativas. Por um lado, há uma resistência dos grandes municípios, que não querem perder a competência de cobrar o ISS. Por outro lado, só é possível resolver o problema do ICMS se houver uma saída para a guerra fiscal, o que depende da redução das alíquotas cobradas na origem (ou seja, do deslocamento da incidência do ICMS da produção para o consumo) e de uma transição que permita às empresas que recebem incentivos se ajustarem à nova realidade. Mas, politicamente esta mudança só é factível se houver uma compensação para os estados que eventualmente percam receitas com a redução da alíquota interestadual e o aporte de recursos da União para políticas de desenvolvimento regional.

O governo federal apresentou recentemente (através da Medida Provisória nº 683/2015) uma proposta de criação de dois

15 Ver, por exemplo, Varsano, R, "A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais", Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão # IDB-DP-335, fevereiro de 2014.

16 Atualmente, o IPI já desempenha esta função, mas o IPI alcança uma base muito maior de produtos, para os quais sua incidência não faz o menor sentido.

17 Neste texto, referimo-nos ao tributo sucessor do PIS/Cofins como IVA Federal. Como se trata de contribuições, e não de impostos, talvez o correto fosse chamá-lo de CVA (contribuição sobre o valor agregado).

fundos – um de compensação de perdas e outro de desenvolvimento regional – para viabilizar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS, que viria junto com a legalização dos benefícios da guerra fiscal. Estes fundos seriam financiados com a multa incidente sobre a regularização dos ativos mantidos por brasileiros no exterior.

De modo semelhante, o governo está sinalizando que apresentará uma proposta reformando a legislação do PIS/Cofins, aproximando bastante este tributo de um IVA. Até o momento em que este texto foi escrito, no entanto, a proposta ainda não havia sido enviada ao Congresso.

As duas mudanças propostas apontam na direção correta, ainda que não completem as mudanças necessárias na tributação de bens e serviços no Brasil.¹⁸ A atual situação política e a crise fiscal dificultam bastante, contudo, a aprovação das propostas e aumentam o risco de que sejam mutiladas em sua tramitação no Congresso.

Avançando ou não as propostas do governo, é importante que se consolide a compreensão do tamanho do estrago que as distorções na tributação dos bens e serviços provocam na produtividade do país. A solução desses problemas necessariamente exigirá uma transição longa. Em particular, a quantidade de distorções e exceções existente na legislação do PIS/Cofins e do ICMS é tão grande, que merece ser considerada uma alternativa de criação de tributos totalmente novos – um IVA federal e um IVA subnacional – que começariam bem pequenos e iriam progressivamente substituindo o

PIS/Cofins, o ICMS e o ISS, mantendo a carga tributária constante.¹⁹

Os novos IVA federal e IVA subnacional teriam alíquota conjunta provavelmente menor que as dos atuais ICMS e PIS/Cofins, mas, ainda assim, seria uma alíquota elevada para padrões internacionais, dado o grande peso da tributação de bens e serviços na carga tributária brasileira.

Tributos sobre a folha de salários

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a elevada incidência de tributos sobre a folha de salários. Além da contribuição para a previdência social do empregador e do empregado – comum na maioria dos demais países – a folha de salários no Brasil é onerada por uma série de outros tributos, como as contribuições para o Sistema S, o Salário Educação e o Seguro de Acidentes do Trabalho, entre outros.²⁰ Adicionalmente, a folha de salários também é onerada pelo FGTS, que é um instrumento de poupança compulsória dos trabalhadores.

Na Tabela 3 (*página seguinte*), apresenta-se a incidência sobre a folha de um trabalhador de uma empresa comercial ou industrial típica, a qual, mesmo sem considerar o FGTS, pode ultrapassar 40%.

A elevada incidência de tributos sobre a folha de salários dificulta a formalização do trabalho no país, além de ser um dos princi-

18 As mudanças são insuficientes, principalmente no caso do ICMS, pois o acordo político possível reduz apenas parcialmente as alíquotas interestaduais do ICMS (e, para piorar, com várias exceções). Adicionalmente, todos os demais problemas do ICMS não são enfrentados, tampouco a discussão sobre uma eventual fusão com o ISS.

19 Esta transição é mais fácil no caso do PIS e da Cofins, pois suas alíquotas poderiam ser progressivamente reduzidas à medida que a alíquota do novo tributo fosse sendo elevada. É mais complicada no caso do ICMS e ISS, pois envolve duas esferas federativas, e o ajuste não poderia ser feito via alíquotas, mas sim via compensação com o valor devido destes tributos.

20 A contribuição do empregado incide apenas sobre o salário de contribuição, que é o valor utilizado para o cálculo dos benefícios previdenciários e, atualmente, é limitado a R\$ 4.663,75/mês. Já os demais tributos, que são recolhidos pela empresa, incidem sobre a remuneração total dos trabalhadores.

país motivos que justificaram a criação do Simples (este ponto é retomado adiante).

Para além da elevada incidência, uma deficiência importante do atual modelo de tributação da folha de salários no Brasil é a inexistência de uma relação clara entre o valor das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha e os benefícios percebidos pelos trabalhadores. Em parte, isso se deve ao fato de que várias das contribuições incidentes sobre a folha (Sistema S, Salário Educação etc.) não têm qualquer relação com a previdência social.

Mas, a principal razão para o descolamento entre as contribuições e os benefícios está na própria estrutura de financiamento da previdência. No caso dos trabalhadores com rendimentos baixos, este descolamento ocorre porque o piso dos benefícios previdenciários (um salário mínimo) é o mesmo valor dos benefícios assistenciais não contributivos. O incentivo para que o trabalhador contribua para a previdência é fraco, pois o benefício que receberá ao se tornar idoso será o mesmo, independentemente de ter ou não contribuído.²¹

No caso de trabalhadores com rendimentos mais elevados – acima do teto do salário de contribuição –, o descolamento entre as contribuições incidentes sobre a folha e os benefícios percebidos decorre do fato de que a contribuição patronal incide sobre a totalidade do salário, e não apenas sobre o teto do salário de contribuição.

21 É verdade que os trabalhadores que contribuem para a previdência têm algumas vantagens, como o auxílio-doença e a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição. É raro, no entanto, que trabalhadores cujo salário seja próximo ao mínimo consigam se aposentar por tempo de contribuição, pois raramente conseguem acumular 30 ou 35 anos de contribuição. Adicionalmente, a previdência rural, que tem caráter fortemente assistencial (pois na prática independe de contribuição) permite que os trabalhadores se aposentem com idade inferior à requerida pela previdência urbana (55 anos para a mulher e 60 para o homem, contra 60 para a mulher e 65 para o homem na previdência urbana).

TABELA 3: ALÍQUOTAS INCIDENTES SOBRE A FOLHA DE UMA EMPRESA TÍPICA

	Mínimo	Máximo
Contribuições da empresa	34,3%	39,8%
INSS		20,0%
Seguro Acid. Trabalho	0,5%	6,0%
Salário Educação		2,5%
Sistema S		2,5%
Sebrae		0,6%
Incra		0,2%
FGTS		8,0%
Contrib. do empregado p/ INSS	8,0%	11,0%
Total sem FGTS	34,3%	42,8%
Total com FGTS	42,3%	50,8%

A partir do momento em que deixa de haver um vínculo entre o valor das contribuições incidentes sobre a folha de salários e os benefícios recebidos pelos trabalhadores, as contribuições (de empresas e empregados) passam a ser percebidas como mais um imposto destinado ao financiamento das despesas em geral do governo, o que tem várias consequências. Uma destas consequências é o desestímulo à formalização do trabalho. Outra é a pressão para conceder um tratamento muito favorecido aos pequenos negócios, uma vez que a tributação da folha é vista como custo, e não como valor vinculado ao financiamento de benefícios futuros.

Neste contexto, sugere-se que a revisão do atual modelo de tributação da folha de salários no Brasil se pautar por duas diretrizes. A primeira diretriz é a supressão da incidência sobre a folha de contribuições não vinculadas a benefícios (Sistema S, Salário Educação etc.).²²

A segunda diretriz, bem mais complexa,

22 As ações hoje financiadas por estas contribuições deveriam ter outras fontes de recursos, de preferência impostos. No caso das despesas do Sistema S, em particular, estas deveriam integrar o orçamento e disputar recursos com outras prioridades da administração pública, pois não faz sentido que entidades privadas sejam financiadas por tributos vinculados. Por fim, sugere-se a manutenção do FGTS, pois trata-se um mecanismo de poupança compulsória, que é importante em um país em que a taxa de poupança doméstica é extremamente baixa (há uma discussão importante sobre a remuneração do FGTS e sobre os critérios de resgate dos recursos que não cabem neste texto).

TABELA 4: RENDIMENTOS POR CATEGORIA DE RENDIMENTO E FAIXA DE RENDIMENTO TOTAL

Faixa de rendimento mensal total	Nº declarantes	Rendimentos (R\$ bilhões)				
		Totais (A)	Tributáveis (B)	Isentos e tr. Excl. (C)	B/A	C/A
Até 3 Salários Mínimos	5.555.771	76	67	8	89%	11%
3 a 10 Salários Mínimos	15.182.402	669	547	122	82%	18%
10 a 80 Salários Mínimos	5.548.085	969	607	362	63%	37%
Acima de 80 Sal. Mín.	208.158	419	72	347	17%	83%
Total	26.494.416	2.133	1.293	840	61%	39%

Dados da declaração do IRPF de 2014 (ano base 2013). Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

passa pela mudança não apenas da tributação sobre a folha, mas do próprio modelo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no país. A proposta é que fosse criado um benefício assistencial para idosos e deficientes (não contributivo), desvinculado do salário mínimo, que seria financiado por tributos não incidentes sobre a folha de salários.²³ Em contrapartida, as contribuições sobre a folha de salários – que incidiriam apenas sobre a parcela do salário que excedesse o valor do benefício assistencial, observado o teto do salário de contribuição – seriam atuarialmente vinculadas ao valor dos benefícios.²⁴

Esta mudança teria um grande impacto sobre o modelo de financiamento das políticas públicas no Brasil e certamente exigiria uma transição longa.²⁵ Mas, trata-se de uma mudança necessária se se pretende eliminar as disfuncionalidades do atual modelo de tri-

butação da folha de salários, que prejudica a formalização dos trabalhadores e o crescimento das pequenas empresas.

Por fim, cabe fazer alguns comentários sobre a recente mudança no regime de financiamento da previdência, que substituiu, para determinados setores e produtos, a contribuição patronal sobre a folha por uma contribuição sobre o faturamento.²⁶ A avaliação é que se trata de um modelo equivocado, pois gera distorções setoriais e, como se buscou explicar, é importante haver uma relação atuarial entre o valor das contribuições incidentes sobre a folha e o valor dos benefícios.

Tributos sobre a renda

Também há problemas sérios de falta de isonomia na tributação da renda no Brasil.

Por um lado, há distorções relevantes na tributação da renda pessoal, com parcela importante dos rendimentos de pessoas de alta renda sendo tributada apenas na pessoa jurídica, a uma alíquota inferior à da pessoa física (essa questão é analisada em maior detalhe na seção relativa a regimes simplificados de tributação).

Como se vê na Tabela 4, que toma por base as declarações de imposto de renda das

23 A proposta de um benefício assistencial universal parte da constatação de que, na prática, este benefício já existe (via previdência rural e programas assistenciais urbanos). A desvinculação do salário mínimo (ainda que o valor inicial seja o salário mínimo atual) é importante porque é preciso haver um incentivo para o trabalhador de baixa renda que contribui para a previdência e porque com o envelhecimento da população brasileira e o aumento real do salário mínimo, o custo dos benefícios de um salário mínimo tende a crescer de forma explosiva.

24 A proposta não é adotar um modelo de contribuição definida (em que cada trabalhador tem uma conta individual), mas manter o regime atual de benefício definido, mas mantendo o equilíbrio atuarial entre o valor das contribuições e o valor dos benefícios financiados por estas contribuições (de modo a não deixar uma conta a ser paga pelas gerações futuras).

25 Não é possível, no espaço deste texto, detalhar como seria esta transição.

26 Esta mudança foi introduzida em 2011 para alguns setores (através da MP 540, posteriormente convertida na Lei 12.546), tendo sido posteriormente estendida para vários outros setores. Recentemente, através da lei 13.161/2015, as alíquotas incidentes sobre o faturamento em substituição à contribuição sobre a folha foram elevadas.

QUADRO 1: ISENÇÃO DE TRIBUTOS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

	Setor imobiliário			Infraestrutura			Investim. Industrial			Agropecuária		
	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.
Depósitos bancários	●									●		
Fundos de investimento	●			●	●	●			●			●
Debêntures			●	●	●	●			●			●
Outros tít. e val.mobil.	●		●	●	●	●			●	●		●

Dados da declaração do IRPF de 2014 (ano base 2013). Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

peças físicas (IRPF) de 2014, 82% dos rendimentos das peças com renda mensal 3 e 10 salários mínimos (SM) e 63% dos rendimentos das peças com renda mensal entre 10 e 80 SM correspondem a rendimentos tributados pelo IRPF. Já no caso das peças com renda mensal superior a 80 SM, 83% dos rendimentos são isentos ou tributados exclusivamente na fonte.

A maior parte destes rendimentos isentos resulta de lucros distribuídos, em grande parte oriundos de empresas do lucro presumido e do Simples, cuja tributação é muito inferior a tributação das peças físicas pelo IRPF.

Por outro lado, também há distorções relevantes na tributação da renda do capital – lucro, juros e aluguéis. No caso dos juros, a tributação depende do beneficiário dos rendimentos (peça física, jurídica ou estrangeiro), do instrumento em que os recursos foram aplicados e da destinação dos recursos captados. O Quadro 1, abaixo, mostra de maneira esquemática (e incompleta) o mosaico de benefícios tributários para aplicações de renda fixa no Brasil.

O problema deste modelo fragmentado de tributação dos juros é que não necessariamente o instrumento mais eficiente de intermediação de recursos é beneficiado. A título de exemplo, faria muito mais sentido dar incentivo para que um fundo de pensão – que não tem benefício e tem perfil para aplicações de longo prazo – investisse no

financiamento da infraestrutura que para uma peça física.²⁷

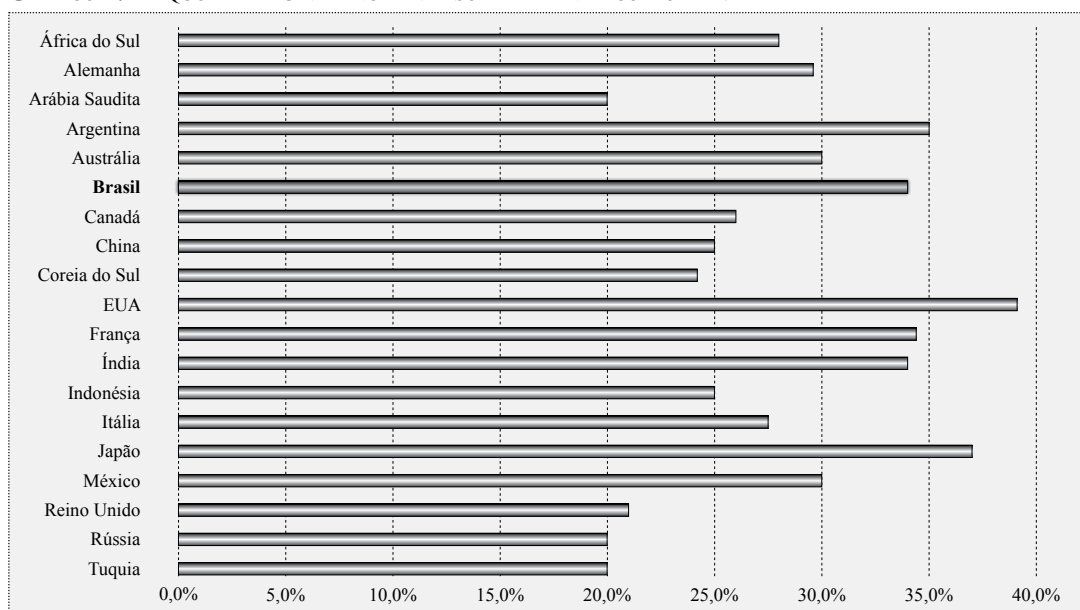
A tributação dos aluguéis é outro exemplo das enormes distorções existentes na tributação dos rendimentos do capital do Brasil. Se uma peça física for proprietária de um imóvel, a renda do aluguel será tributada pelo IRPF, cuja alíquota marginal é de 27,5%. Se esta mesma peça for cotista de uma empresa do Lucro Presumido e o imóvel for propriedade desta empresa, o aluguel será tributado por uma alíquota que pode variar de 11,3% a 14,3%. Já se a peça for cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa, e o imóvel compuser o patrimônio do fundo, a renda do aluguel não será tributada.

Cabe tratar, finalmente, da tributação dos lucros que, no Brasil, estão sujeitos à incidência do imposto de renda das peças jurídicas (IRPJ) e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Nosso regime de tributação dos lucros apresenta uma série de especificidades, algumas das quais tornam a tributação local mais onerosa que em outros países e outras menos onerosa.

Entre as características que tornam a tributação no Brasil mais onerosa estão as ele-

27 O motivo para que não seja concedido benefício para o fundo de pensão é que a tributação é feita no resgate dos recursos, o que dificulta conceder incentivo para papéis específicos. Ainda assim, o modelo atual é irracional, pois ao se conceder benefícios para as peças físicas a rentabilidade dos papéis incentivados cai, reduzindo sua atratividade para os fundos de pensão.

GRÁFICO 1: ALÍQUOTA MARGINAL INCIDENTE SOBRE A RENDA CORPORATIVA



Fonte: Tax Foundation.

vadas alíquotas incidentes sobre os lucros, quando comparadas às vigentes em outros países (*ver Gráfico 1*). Este fato é especialmente relevante quando se considera que, do ponto de vista teórico, a tributação do lucro de uma empresa deveria incidir apenas sobre o aumento de seu valor real, e não sobre a atualização monetária de seu patrimônio líquido (que não representa um aumento efetivo da riqueza de seus proprietários).²⁸ Como a inflação no Brasil é significativamente mais elevada do que na maioria dos demais países, isto significa que a tributação incidente sobre o aumento do valor real das empresas é ainda mais elevada do que sugere a comparação das alíquotas nominais.

Outra característica que torna a tributação mais onerosa no país é a legislação referente à tributação dos lucros auferidos por controladas de empresas brasileiras locali-

zadas no exterior. Enquanto os demais países não tributam o lucro auferido no exterior por controladas de empresas locais, ou só tributam quando o lucro é distribuído, no Brasil, o lucro auferido no exterior é tributado por competência no momento em que é auferido, o que torna o regime brasileiro o mais oneroso do mundo.²⁹ O regime brasileiro não estaria errado se fosse adotado por todos os países, mas, como é adotado apenas em nosso país, seu efeito é reduzir a competitividade dos investimentos brasileiros realizados no exterior.

Por outro lado, há algumas características da tributação do lucro no Brasil que tornam esta tributação menos onerosa que em outros países. Uma destas características diz respeito à tributação do lucro distribuí-

²⁸ Na prática, como a correção monetária do balanço das empresas é muito complexa, na maioria dos países, a tributação incide sobre o lucro nominal, sem qualquer ajuste pela inflação. No Brasil, a correção monetária dos balanços foi eliminada pouco após o Plano Real.

²⁹ A tributação dos lucros no exterior é um tema bastante complexo. Para se ter uma ideia das diferenças entre o regime brasileiro e o vigente em outros países, ver Appy, B, Ross, M e Messias, L, “Impactos do modelo brasileiro de tributação do lucro de subsidiárias estrangeiras sobre a competitividade das empresas brasileiras” in Revista Brasileira de Comércio Exterior, Ano XXVI, Nº 113, outubro/dezembro de 2012.

do. Enquanto na maioria dos países o lucro é tributado na empresa e novamente quando da sua distribuição, no Brasil, os dividendos distribuídos são isentos. Adicionalmente, parte do lucro é distribuído, no Brasil, na forma de juros sobre o capital próprio (JCP), cujo valor é limitado a uma porcentagem do patrimônio líquido da empresa. Os JCP não são tributados na empresa (por serem dedutíveis como despesa), sendo tributados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%.

Este modelo de tributação da distribuição do lucro no Brasil tem uma razão, que é não tornar a tributação do rendimento do capital próprio (*equity*) mais onerosa que a tributação do rendimento do capital de terceiros (dívida), uma vez que os juros pagos sobre a dívida são dedutíveis do lucro. A literatura internacional mostra que o tratamento favorecido na tributação do capital de terceiros (que é o que ocorre na maioria dos países) afeta a estrutura de capital das empresas, favorecendo o endividamento em detrimento do financiamento via capital próprio.

Por fim, outra característica que reduz o custo da tributação dos lucros no Brasil é que a legislação brasileira abre possibilidades de planejamento tributário não existentes em outros países, permitindo a redução do valor devido do imposto.³⁰

A reforma do modelo de tributação da renda no Brasil deveria se orientar por algumas diretrizes. A primeira diretriz é a isonomia na tributação da renda pessoal. Pessoas com rendas semelhantes deveriam estar sujeitas à mesma incidência de IRPF, descontando-se, no caso dos rendimentos de sócios e acionistas de empresas, o imposto já pago

na empresa (este ponto é retomado na seção que trata dos regimes simplificados).

A segunda diretriz é a isonomia na tributação da renda do capital. É preciso acabar com as enormes distorções existentes na tributação da renda do capital no Brasil, seja no caso dos juros, seja dos aluguéis. Em particular, é preciso avaliar se a concessão de incentivos tributários é a melhor forma de reduzir o custo de captação de recursos destinados ao financiamento do investimento. Talvez seja melhor adotar uma tributação homogênea para as aplicações financeiras a adotar outros mecanismos para reduzir o custo do capital para os tomadores de crédito.

Também é importante adotar uma estrutura de tributação que não distorça a estrutura de capital das empresas, ao tributar mais o capital próprio (*equity*) que o capital de terceiros (dívida). Deste ponto de vista, o Brasil parece já estar mais adiantado que a maioria dos demais países.

Por fim, é preciso reavaliar o modelo de tributação do lucro no Brasil. Para não prejudicar a competitividade das empresas nacionais, o ideal seria que a alíquota incidente sobre o lucro das empresas (IRPJ e CSLL) fosse reduzida, mas que esta redução fosse compensada por uma simplificação e uma racionalização da legislação do IRPJ, reduzindo o espaço para o planejamento tributário. Também seria preciso reavaliar o modelo brasileiro de tributação de lucros auferidos no exterior, de modo a torná-lo mais consistente com o adotado nos demais países.³¹

30 A situação mais conhecida é a possibilidade, prevista legalmente, de dedutibilidade fiscal da amortização do ágio (diferença entre o valor de mercado e o valor patrimonial da empresa) pago em operações de fusão e aquisição.

31 Boa parte desta agenda, especialmente no que diz respeito ao fechamento de brechas para o planejamento tributário e à tributação de lucros auferidos no exterior já vem sendo objeto de uma ampla discussão internacional, conduzida pela OCDE, no âmbito do projeto conhecido como Beps (*base erosion and profit shifting*). Os resultados do Beps podem ser uma importante referência para a revisão do modelo brasileiro de tributação do lucro.

Tributos sobre a propriedade e a transferência de patrimônio

No Brasil, assim como na maioria dos demais países, a tributação do patrimônio tem um peso menor na arrecadação tributária do que as demais bases de incidência. Em todo caso, os tributos sobre o patrimônio são importantes por seu impacto distributivo.

O Brasil possui três impostos sobre a propriedade: o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, que é municipal), o IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores, que é estadual) e o ITR (imposto sobre a propriedade territorial rural, que é federal, mas pode ser cobrado pelos municípios). O país também possui dois impostos sobre a transferência de propriedade: o ITCMD (imposto sobre transmissão causa mortis e doações, que é estadual) e o ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis intervivos, que é municipal).

Uma clara deficiência destes tributos é a baixíssima receita do ITR, que em 2014 não chegou a R\$ 1 bilhão, indicando a necessidade de uma ampla revisão da legislação e da estrutura de fiscalização deste imposto. De forma semelhante, há fortes indícios de que o potencial de arrecadação do IPTU fica muito aquém de seu potencial, especialmente no caso de pequenos municípios.³²

Merecem igualmente atenção as baixíssimas alíquotas do imposto sobre heranças e doações (ITCMD), quando comparadas às vigentes em outros países. A alíquota máxima do ITCMD é de 8%, sendo que a maioria dos

estados adota uma alíquota máxima de 4%. A elevação da alíquota do ITCMD e sua harmonização entre todos os estados (para evitar uma “guerra fiscal” na tributação das heranças) deveria ser uma das prioridades na revisão da tributação do patrimônio no Brasil.³³

Por fim, vale a pena fazer um rápido comentário sobre a tributação das grandes fortunas, prevista na Constituição de 1988, mas nunca regulamentada. A experiência internacional mostra que este é um tipo de tributação ineficiente, tanto é que a maioria dos países que adotou esta tributação arrecada muito pouco e acabou encontrando formas de flexibilizá-la.

Regimes simplificados de tributação

Embora seja contraintuitivo, o fato é que os regimes simplificados de tributação existentes no Brasil – Lucro Presumido, Simples e o regime dos Microempreendedores Individuais (MEI) – têm efeitos muito negativos sobre a eficiência econômica e a equidade distributiva.

Em boa medida, estes efeitos decorrem do enorme fosso que existe entre o custo tributário para as pequenas empresas e para as grandes empresas. Este modelo cria um ambiente favorável à abertura de pequenos negócios, mas que impede seu crescimento, o que é desastroso para o desenvolvimento do país. É muito comum ver empresas do Simples que, ao crescerem, se dividem artificialmente em várias empresas, de forma ineficiente e com alto custo (com contador, obrigações acessórias etc.).

32 Ver a respeito, Afonso, J.R.R., Amorim, E.A e da Nóbrega, M.A.R., IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente, publicação da FGV Projetos acessível em www.fgv.br/fgvprojetos/livros.

33 Como o risco de planejamento tributário sucessório para as pessoas de renda mais elevada é grande, talvez não seja possível adotar alíquotas de mais de 40%, como ocorre em boa parte dos países da Europa e nos Estados Unidos, mas certamente seria possível adotar uma alíquota marginal de 20% ou 25%.

Para tentar resolver este problema, a tendência tem sido ampliar recorrentemente os limites de enquadramento dos regimes simplificados, mas esta é uma solução que não funciona, além de implicar elevada renúncia de receita. Como se vê na *Tabela 5*, o limite de receita anual para enquadramento no Simples (R\$ 3,6 milhões) já é muito mais elevado que o vigente em outros países, usualmente entre US\$ 50 mil e US\$ 150 mil por ano.³⁴

TABELA 5: LIMITES DE RECEITA PARA OS REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO PARA MPES

	Limite em US\$	Múltiplo do PIB per capita
Brasil	1.000.000	132,2
Argentina	48.760 (serviços) ou ou 73.140 (comércio)	5,36 (serviços) ou 8,05 (comércio)
Colômbia	60.136	9,7
México	148.624	15,9
Canadá	121.400	2,8
Reino Unido	114.072	3,2
Estados Unidos	48.000	1,0

Dados para o Brasil consideram taxa de câmbio de R\$ 3,60/US\$ e PIB e população de 2014. Para os demais países dados referem-se a 2011. Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Bacen e IBGE.

É verdade que há motivos para tratar diferenciadamente, do ponto de vista tributário, os pequenos negócios, sendo o principal o fato de que competem com negócios informais. O atual modelo de tributação das pequenas empresas no Brasil não é, no entanto, a forma adequada para tratar desta questão.

Uma das razões para as distorções provocadas pelo Simples é o fato de que toda a tributação do Simples é calculada sobre o faturamento. O problema é que a capacidade econômica de um negócio não é proporcional ao faturamento, e sim ao valor adicionado (diferença entre a receita e o custo dos insumos utilizados ou produtos revendidos).

³⁴ No momento em que este texto estava sendo escrito, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei ampliando o limite de enquadramento no Simples para R\$ 7,2 milhões (e R\$ 14,4 milhões para a indústria). O projeto dependia ainda de análise pelo Senado.

Para entender este ponto, tome-se o exemplo de dois pequenos comércios com mesmo faturamento (R\$ 15 mil por mês), sujeitos à mesma alíquota do Simples (4%) e contam com um empregado que custa R\$ 1 mil/mês. O primeiro comércio opera com margem de 20%, o que significa que sua margem é de R\$ 3 mil e a renda do proprietário (deduzida a folha de salários) é de R\$ 2 mil. Já o segundo comércio opera com margem de 50%, tem margem de R\$ 7,5 mil e a renda do proprietário é de R\$ 6,5 mil. É claro que há uma distorção na tributação destas empresas, pois enquanto na primeira a tributação (de R\$ 600,00) corresponde a 20% da margem (e 30% da renda do proprietário), na segunda a tributação corresponde a 8% da margem (e 9,2% da renda do proprietário).

Para solucionar esta distorção, que é grande, seria necessário mudar a base de incidência do Simples do faturamento para o valor adicionado e também definir as faixas de enquadramento com base no valor adicionado.³⁵ Obviamente, seriam necessários ajustes tanto nas alíquotas como nas faixas de enquadramento do Simples.

A principal objeção a esta mudança é que ela torna o sistema mais complexo, mas a verdade é que não é muito difícil apurar a diferença entre a receita e o valor dos insumos utilizados ou mercadorias adquiridas para revenda.³⁶ Adicionalmente, com a ampla adoção da nota fiscal eletrônica (que nos

³⁵ Esta mudança é ainda mais importante para a incorporação do setor de serviços (cujo valor adicionado é muito próximo à receita) ao Simples. Algumas categorias de profissionais liberais (advogados, contadores, corretores e fisioterapeutas) foram incorporadas ao Simples em tabelas muito favorecidas e, efetivamente, vem sendo muito mais beneficiados que pequenas empresas comerciais ou industriais com nível semelhante de faturamento.

³⁶ Pressupõe-se, é claro, que seria adotado um conceito amplo de insumo, conforme discutido na seção sobre tributação de bens e serviços.

TABELA 6: INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA UM ADVOGADO COM RENDA BRUTA DE R\$ 30 MIL/MÊS

	Empregado	Autônomo	Sócio de empresa	
			Lucro Presumido	Simples
Renda/custo bruto (R\$/mês)	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00
Tributação folha empresa I	6.340,69	5.000,00		
Salário	23.659,31	25.000,00		
IRPJ/CSLL/PIS/COFINS			3.399,00	1.962,00
ISS (São Paulo)			72,84	
INSS empregado/autônomo	513,01	513,01	932,75	932,75
IRPF2	5.115,56	5.484,25	0,00	0,00
Renda líquida	18.030,74	19.002,74	25.595,41	27.105,25
Total tributos pagos	11.969,26	10.997,26	4.404,59	2.894,75
Tributos/renda bruta (%)	39,9%	36,7%	14,7%	9,6%

Dados da declaração do IRPF de 2014 (ano base 2013). Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

próximos anos será também estendida ao varejo, inclusive para os pequenos negócios), o próprio fisco teria todas informações necessárias para o cálculo do imposto.

Esta mudança tornaria o Simples um regime muito mais isonômico e, com outras mudanças discutidas a seguir, muito mais favorável ao crescimento das empresas. No caso do exemplo dado acima, a mudança provavelmente beneficiaria o comércio que opera com baixa margem, mas aumentaria o custo para o comércio com alta margem.

Outro problema dos regimes simplificados – tanto do Simples quanto do Lucro Presumido – é que o lucro distribuído pelas empresas não é tributado na pessoa física. Isto acaba gerando uma grande iniquidade na tributação da renda pessoal, pois sócios de empresas de alta renda acabam sendo muito menos tributados do que empregados ou funcionários públicos com renda equivalente, mesmo quando considerada a tributação da empresa.³⁷

Neste contexto, propõe-se que os lucros distribuídos por empresas do Simples e do Lucro Presumido sejam tributados na decla-

ração de renda da pessoa física, descontando-se o imposto já recolhido na empresa, para evitar bitributação.³⁸

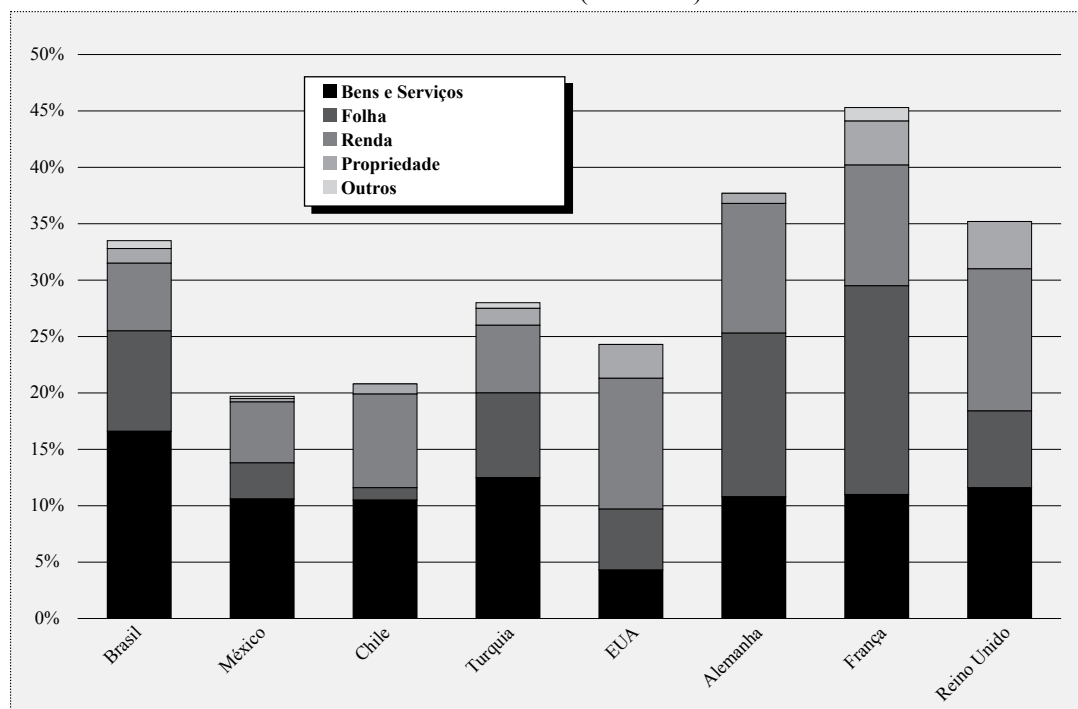
Por fim, uma das principais razões para a existência do Simples é a elevada tributação da folha de salários, que dificulta sobremaneira a formalização dos trabalhadores das pequenas empresas. Neste contexto, as mudanças propostas para a tributação da folha de salários, em particular a desoneração da folha para os baixos rendimentos, já resolveriam o problema, pois a maioria dos empregados de empresas do Simples é de baixa renda. Neste contexto, entende-se que, feita a reforma na tributação da folha de salários, passaria a ser dispensável a concessão de um tratamento específico para as empresas do Simples.

A Tabela 6 mostra o grau de distorção provocado pelos regimes simplificados de tributação. No exemplo apresentado, compara-se o custo tributário (considerando apenas a tributação da folha e o IRPF) para

³⁷ Para ter o benefício de isenção na pessoa física do lucro integral da empresa é necessário apurar o lucro em balanço, o que não deixa de ser irônico, pois um dos motivos alegados para a adoção dos regimes simplificados é exatamente a simplificação das obrigações acessórias, em particular a dispensa de elaboração do balanço.

³⁸ Uma questão que precisa ser desenvolvida diz respeito à forma de desconto do imposto já recolhido na empresa, pois é preciso arbitrar que parcela deste montante pode ser atribuída à remuneração de seus sócios. Embora não seja possível desenvolver esta questão em detalhe neste texto, caso a tributação da empresa venha a incidir sobre o valor adicionado, uma alternativa seria descontar na apuração do IRPF valor equivalente à multiplicação da alíquota incidente sobre o valor adicionado sobre a remuneração dos sócios (seja esta auferida na forma de lucro distribuído, seja de pró-labore).

GRÁFICO 2. CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA (% DO PIB)



Fonte: OCDE e SRFB. Dados relativos a 2012, exceto México (2011).

um advogado que atua como empregado de uma empresa, como autônomo e como sócio de uma empresa do Lucro Presumido e do Simples. Os direitos são exatamente os mesmos em todos os casos (contribuição para a previdência pelo teto do salário de contribuição).³⁹

Como se vê, o custo tributário para um advogado que se constitua como pessoa jurídica pode ser de menos de um terço do custo de um empregado caso se constitua como empresa do Lucro presumido e menos de um quarto deste custo, caso se constitua como empresa do Simples.

Vale notar que a distorção não se aplica apenas no caso de pessoas de altíssima renda. O regime do Microempreendedor Individual (MEI), cujo custo tributário é de me-

nos de R\$ 50,00 por mês, alcança algumas categorias de profissionais com rendimentos de até R\$ 5 mil/mês, valor que, na tabela do IRPF, já é tributado à alíquota de 27,5%. É difícil justificar um regime simplificado e praticamente sem custo para pessoas cujo rendimento ultrapassa largamente o rendimento médio dos trabalhadores do país.

Comentários finais

Para facilitar a exposição em um espaço curto, optou-se, neste artigo, por analisar cada uma das principais categorias de tributos separadamente. Restará discutir como a composição da carga tributária deveria ser alterada com as mudanças propostas (assumindo-se que a carga tributária permaneça constante). Como se vê no Gráfico 2, o Brasil possui uma arrecadação fortemente concentrada em bens e serviços e na folha

³⁹ Por este motivo, não se considerou a contribuição do empregado para o FGTS, pois os demais não têm direito a esta contribuição.

de salários, quando comparado com outros países em desenvolvimento.⁴⁰

Pelas mudanças propostas, haveria um aumento da tributação sobre a renda, em função do fechamento de brechas que permitem que pessoas de alta renda não paguem IRPF, bem como algum aumento dos tributos patrimoniais. Num primeiro momento, este aumento da arrecadação deveria ser utilizado para viabilizar a transição na tributação da folha, através da desoneração dos rendimentos mais baixos (até o valor do benefício assistencial) e dos rendimentos que excedem o teto do salário de contribuição.⁴¹ Num prazo mais longo, à medida que a renda do país cresce, a tendência é que haja um aumento dos tributos sobre a renda, cuja contrapartida deveria ser uma redução da tributação de bens e serviços.

Outra questão que merece ser discutida é se as mudanças no sistema tributário deveriam ser adotadas simultaneamente, na forma de uma ampla reforma tributária, ou se deveriam ser implementadas aos poucos, no modelo que se convencionou chamar de “reforma fatiada”. O ideal seria que todas as mudanças fossem aprovadas simultaneamente, ainda que implementadas de forma progressiva, pois os impactos das alterações propostas são grandes, sendo necessário um período de transição para sua ado-

ção completa. Como já comentado, a necessidade de uma transição longa é especialmente necessária no caso dos tributos sobre bens e serviços.

Pode parecer ingênuo propor uma reforma tributária ampla em um país que há décadas vem tentando implementar reformas parciais sem sucesso. O atual momento de crise exige, no entanto, que se pense grande. Se o Brasil quiser superar a crise atual e voltar a crescer de forma sustentada, terá de enfrentar grandes problemas estruturais, sejam os relativos à expansão dos gastos públicos, sejam os relativos a distorções que impedem o crescimento da produtividade, entre as quais a estrutura tributária – objeto deste texto – tem papel de destaque.

Para finalizar, e para não parecer que este é um texto autista por não tratar da grande discussão tributária do momento, vale fazer alguns comentários sobre a CPMF. A CPMF é um tributo cumulativo de má qualidade, que só é eficiente com altas taxas nominais de juros. Um bom sistema tributário não tem espaço para a CPMF. Mas, se for inevitável aumentar a arrecadação no curto prazo, talvez uma CPMF transitória (com alíquota progressivamente cadente) seja menos distorcida que outros tributos que, quando mal concebidos, têm um enorme poder de atrapalhar o crescimento.

40 A tributação sobre bens e serviços no Brasil é elevada inclusive quando comparada à observada em países desenvolvidos. Já a tributação sobre folha é mais elevada em países com amplos sistemas de proteção social, como a França e a Alemanha.

41 Não foi feito, neste trabalho, um cálculo preciso sobre qual o ganho com o aumento da tributação da renda resultante das medidas propostas nem qual o custo da desoneração da folha. Caso os valores sejam muito diferentes (o que é provável), sugere-se que o ajuste seja feito através de mudanças nas alíquotas dos tributos sobre bens e serviços.



O nosso projeto mais grandioso é o crescimento do país.

A Odebrecht participa ativamente do crescimento do Brasil. Uma parceria fortalecida por meio de iniciativas que conectam resultados alcançados no presente, com soluções sustentáveis para o nosso futuro.

São projetos nos setores de Infraestrutura, Engenharia Industrial, Realizações Imobiliárias, Transportes e Logística, Meio Ambiente, Energia, Entretenimento, Óleo e Gás, Química e Petroquímica, Agroindústria, Construção Naval e Defesa e Tecnologia, que geram novas oportunidades de negócios, qualidade de vida e transformação socioeconômica para milhões de brasileiros.

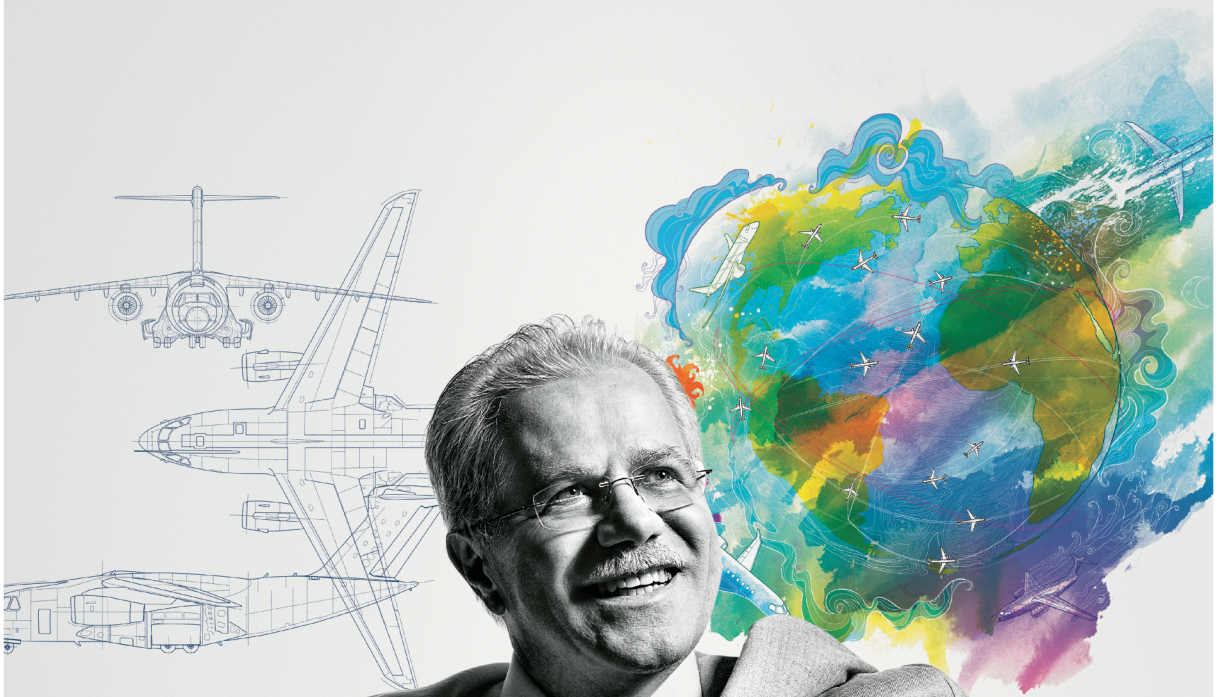
odebrecht.com

ODEBRECHT





Desenvolvemos e exportamos nossos
produtos para mais de 60 países.
**Impulsionamos a economia, levando tecnologia
brasileira ao mundo inteiro.**



CARLOS GRANDI
Líder de Projeto de Design
for Environment.

A Embraer é a maior
exportadora de produtos
de alta tecnologia do Brasil.
**Embraer. Tecnologia
criativa do Brasil.**

Índice de
Sustentabilidade
Empresarial **ISE**



MEMBER OF
**Dow Jones
Sustainability Indices**
In Collaboration with RobecoSAM

EMBRAER
www.embraer.com.br

Compromisso em ser melhor a cada dia.

Mais do que produzir e entregar papel de qualidade há 91 anos, estamos comprometidos com a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais do nosso planeta.

Por isso, nossos produtos são **certificados**, garantindo o plantio e o manejo responsável das nossas florestas, preservando o meio ambiente e levando desenvolvimento social e econômico às comunidades onde estamos presentes.

Procure por produtos certificados.

suzano.com.br  Curta nossa página no Facebook



A marca do manejo florestal responsável



SUZANO
PAPEL E CELULOSE