

Uma agenda econômica pós-pandemia: parte I - qualidade do gasto público e tributação

Julho de 2020

Insper

Uma agenda econômica pós-pandemia: parte I – qualidade do gasto público e tributação

Marcos Lisboa (coordenador)¹

Marcos Mendes²

Laura Müller Machado³

Ricardo Paes de Barros⁴

Vinícius Botelho⁵

1. Introdução.....	3
2. Baixo crescimento, alto gasto público, baixo aprendizado e desigualdade	6
3. A disfuncionalidade do Estado no Brasil.....	16
4. Proteção social a pessoas de baixa renda e inclusão produtiva	20
4.1. A importância da renda emergencial.....	20
4.2. Como melhorar a proteção social brasileira?.....	21
4.3. Programas existentes já efetivos que podem ser aprimorados: o desafio da focalização.....	22
4.4. Inclusão produtiva	24
5. Socorro fiscal aos estados e municípios	28
6. Um sistema tributário mais justo para a sociedade, mais neutro para os investimentos e menos danoso ao ambiente de negócios	33
6.1. Como tornar a tributação sobre o consumo menos regressiva?	33
6.2. Como tornar a tributação da renda mais progressiva?.....	37
6.3. Como tornar o sistema tributário mais neutro?	40
6.4. Como garantir segurança jurídica e ambiente de negócios, apesar da tributação?	42
7. Conclusões da parte I	45

¹ Presidente do Insper.

² Pesquisador associado do Insper.

³ Economista do Insper.

⁴ Professor titular da cátedra Instituto Ayrton Senna.

⁵ Economista do Insper.

1. Introdução

A calamidade sanitária atingiu um Brasil que já tinha sérias limitações ao crescimento econômico, agravando o desemprego, a vulnerabilidade das famílias e o desequilíbrio das contas públicas. Discutir a saída da crise significa não apenas discutir “como voltar à normalidade”, mas como implantar ações que nos levem para além da situação medíocre em que estamos há muitos anos.

O debate econômico no Brasil, antes e durante a crise, tem se perdido em polêmicas que ignoram nossos problemas mais profundos. A controvérsia usualmente contrapõe desenvolvimentistas, que defendem a necessidade da intervenção do Estado para promover o crescimento econômico, e liberais, que criticam o tamanho excessivo do poder público e as suas intervenções fracassadas.

Certamente, as tentativas de o governo estimular o desenvolvimento, seja por meio de empresas estatais, seja pela concessão de subsídios ao setor privado, foram malsucedidas nas últimas décadas. O mesmo insucesso se aplica à escolha de manter uma elevada carga tributária.

Por outro lado, o Estado tem o papel de oferecer a igualdade de oportunidades para as novas gerações e promover o bem comum, além de garantir regras e mecanismos para negociar os inevitáveis conflitos da economia.

Esse debate, no entanto, ignora a relevância de se fazer um bom desenho da política pública e de seus instrumentos para que sejam eficazes e levem aos objetivos pretendidos.

Enquanto a polarização usual contrapõe mais ou menos Estado, neste texto discute-se a eficácia da ação pública no Brasil. Nosso setor público gasta bem mais com políticas públicas do que outros países emergentes, porém temos resultados bem piores.

A despesa pública com educação passou de 3,9% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2000 para 6,2% em 2015. Em proporção do PIB, gastamos mais do que 89% de todos os países para os quais há dados disponíveis⁶. Apesar disso, os indicadores de aprendizado mostram que nosso desempenho em educação fundamental é menos eficiente que o dos nossos pares⁷.

O auxílio emergencial e os seus problemas de implementação demonstram que a ineficiência não é exclusividade da pauta da educação. A ausência de dados para a implantação rápida do pagamento em larga escala tem custado ao programa tanto erros de inclusão, quando os benefícios são pagos indevidamente a quem não era elegível a eles, como erros de exclusão, quando as pessoas realmente elegíveis não conseguem acessá-lo.

Esses dados indicam um grave problema no setor público brasileiro. Gastamos muito, mas muitas vezes gastamos mal. Discute-se muito expandir o orçamento para programas específicos, mas, frequentemente, sem considerar avaliação dos seus resultados ou quais instrumentos são necessários para assegurar o melhor resultado.

O mesmo problema ocorre com a arrecadação de tributos. Há uma imensa quantidade de taxas, impostos indiretos, regras especiais de impostos sobre a renda e de tarifas. Disso resulta uma tributação que torna obscuro quem, de um lado, se beneficia, e quem, de outro, paga a conta.

⁶ Fonte: Banco Mundial – Education Statistics.

⁷ Fonte: OCDE e Banco Mundial.

A tributação sobre a folha e a renda se concentra majoritariamente nos trabalhadores formalizados e nas grandes empresas. No caso da folha, embora a maior parte das contribuições previdenciárias seja juridicamente recolhida pelas empresas (cota patronal, de 20%), do ponto de vista econômico são efetivamente pagas pelos trabalhadores. Quase 50% do custo da mão de obra formal decorre de contribuições impostas pelo setor público, que acarretam menor remuneração para os trabalhadores.

A mesma diferença entre incidência legal e incidência econômica deve ser feita no caso da renda e do consumo. Os sócios de grandes empresas, que faturam acima de R\$ 78 milhões ao ano, recebem seus dividendos líquidos de impostos. Do ponto de vista legal, ao final de cada ano ou trimestre, as grandes empresas são obrigadas a pagar 34% de tributos sobre o lucro fiscal, independentemente de sua distribuição aos sócios. Do ponto de vista econômico, no entanto, o ônus recai sobre o acionista, que receberá menos dividendos.

Essa é uma forma mais simples de tributação –concentrada na pessoa jurídica– que facilita a apuração, o controle e a fiscalização, mas cria a percepção de que os dividendos não pagam impostos, além de prejudicar a competitividade das empresas brasileiras. Nos demais países, a tributação sobre o lucro é usualmente bem menor quando apurado pela pessoa jurídica.

Os chamados tributos “indiretos” também são pagos pelas empresas nas vendas de seus bens e serviços, contudo se incorporam aos preços, sendo pagos pelos consumidores. Esse talvez seja o debate mais difícil no Brasil, pois nossos impostos sobre o consumo têm bases fragmentadas e competências distribuídas entre União, estados e municípios⁸, o que dificulta a transparência para o seu real contribuinte, o consumidor final.

A consequência mais grave do sistema de tributação indireta no Brasil é, entretanto, seu impacto sobre a escolha das decisões de produção e de investimento.

A incidência de tributos depende do local onde a empresa se instala, das decisões sobre os métodos de produção utilizados e do tamanho de seu faturamento, prejudicando a produtividade. Não é incomum uma empresa optar por não crescer, não adotar métodos mais modernos ou não se situar perto dos fornecedores simplesmente para pagar menos impostos.

Essas distorções, aliadas ao elevado gasto público e à ineficiência da intervenção estatal, prejudicam o crescimento econômico. As novas gerações enfrentam elevada desigualdade e, apesar do notável aumento do gasto com políticas sociais desde a Constituição de 1988, apresentam baixo aprendizado, comprometendo suas chances de ascensão econômica por meio de bons empregos ou do empreendedorismo em atividades de alta produtividade.

As intervenções setoriais protegem empresas ineficientes e bloqueiam a difusão de novas tecnologias. A insegurança jurídica da regulação desestimula o investimento de longo prazo, sobretudo no setor de infraestrutura, forçado a enfrentar custos elevados de logística e de energia.

Os problemas decorrentes da ineficiência das políticas públicas e do sistema tributário são agravados por um entrave adicional: regras que levam ao aumento contínuo do gasto público obrigatório no Brasil há três décadas. Diversas carreiras, sobretudo nos estados, garantem

⁸ Produtos industrializados (IPI); mercadorias, serviços de transporte e de comunicação (ICMS), serviços em geral (ISS), e faturamento de bens e serviços em geral (PIS/COFINS).

benefícios por tempo de serviço e aposentadorias precoces, ampliando a despesa independentemente da realidade do país. Crescentemente, os recursos são destinados ao pagamento de salários e aposentadorias, principalmente nos entes subnacionais, e aos programas de transferência de renda, que, frequentemente, são mal implementados e mal focalizados, não beneficiando os mais pobres.

O teto de gastos deu transparência ao imenso desafio fiscal do país. Temos um gasto público obrigatório crescente que comprime os recursos para atender à população e o investimento público. E, sem reformas estruturais que reduzam a expansão desse gasto, o teto se tornará inviável em pouco tempo. Nesse cenário, ou a dívida pública sairá de controle, ou será preciso aumentar a carga tributária.

O desequilíbrio estrutural das contas públicas tem como consequência instabilidade macroeconômica, com volatilidade dos preços de ativos, como taxa de juros e de câmbio. Para dar conta do financiamento do gasto crescente, prejudicamos o ambiente de negócios e desestimulamos o investimento com aumentos recorrentes da carga tributária, seja pela criação de novos tributos, seja por meio do aumento dos impostos atuais ou pelas mudanças de interpretação da legislação.

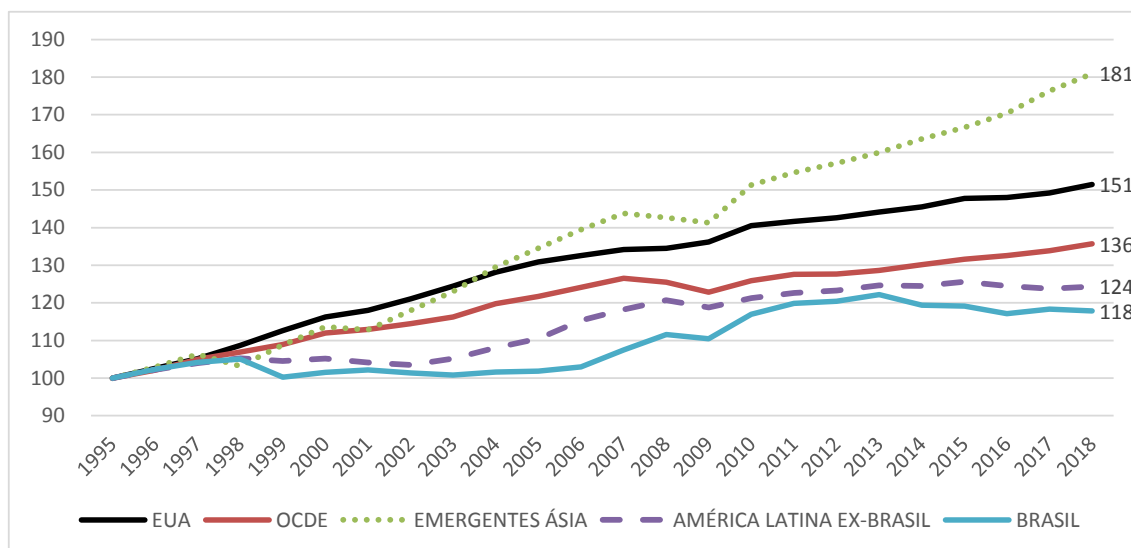
O resultado é uma economia desigual e de baixo crescimento.

A próxima seção compara a evolução dos indicadores econômicos, sociais e de gasto público do Brasil com os demais países. A seção seguinte sistematiza dados sobre a disfuncionalidade do setor público brasileiro. As demais sintetizam propostas para uma reforma do Estado de modo a colaborar com a retomada do crescimento da renda e do emprego e com a melhoria da política social.

2. Baixo crescimento, alto gasto público, baixo aprendizado e desigualdade

A economia brasileira cresce menos do que a média do mundo desde os anos 1980. Os resultados são preocupantes, mesmo quando se considera o período posterior ao fim da hiperinflação, em 1994, como mostra o gráfico 1. Nosso produto por trabalhador, em 2018, era apenas 18% maior que o verificado em 1995, desempenho inferior até mesmo ao da média dos demais países da América Latina.

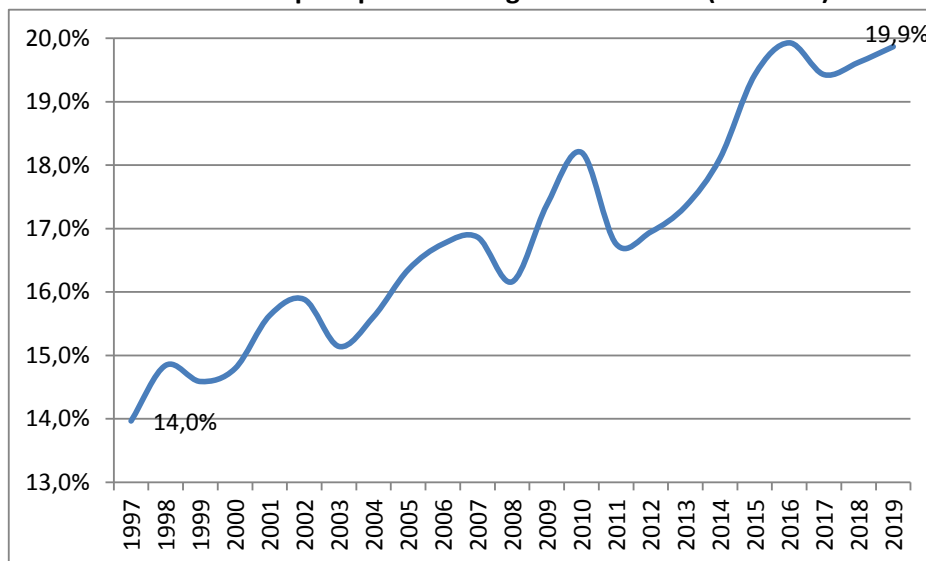
Gráfico 1 - Produto por pessoa empregada: 1995=100



Fonte: The Conference Board. Nota: valores originais em US\$ de 2017, convertidos por PPP de 2011.

Esse baixo crescimento foi concomitante a um significativo aumento da despesa pública. A despesa primária do governo federal pulou de 14% do PIB em 1997 para quase 20% em 2019 (gráfico 2). Não há dados disponíveis para a despesa primária dos estados e municípios no mesmo período, mas a despesa corrente dos estados cresceu de 9,1% do PIB em 1997 para 12,3% em 2018.

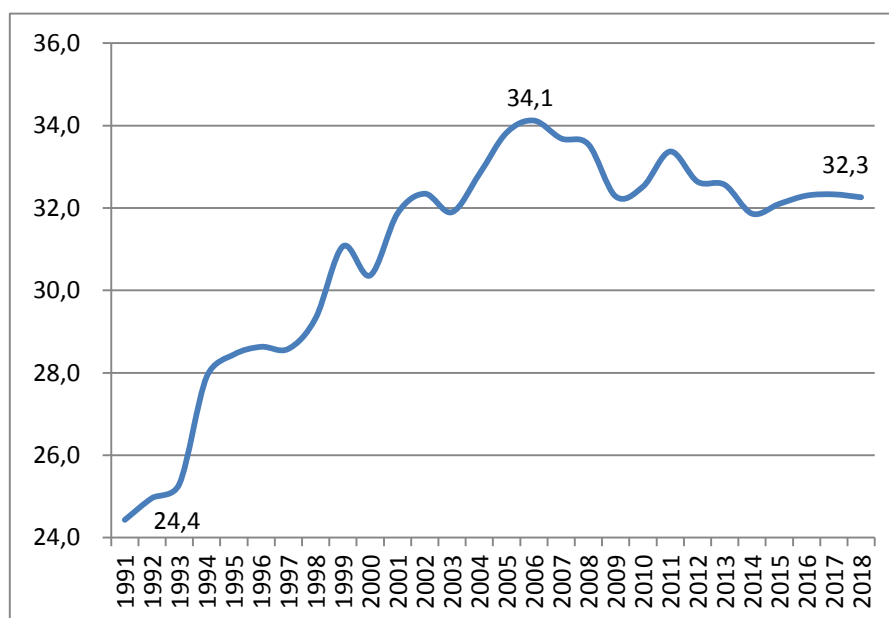
Gráfico 2 - Despesa primária do governo federal (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro.

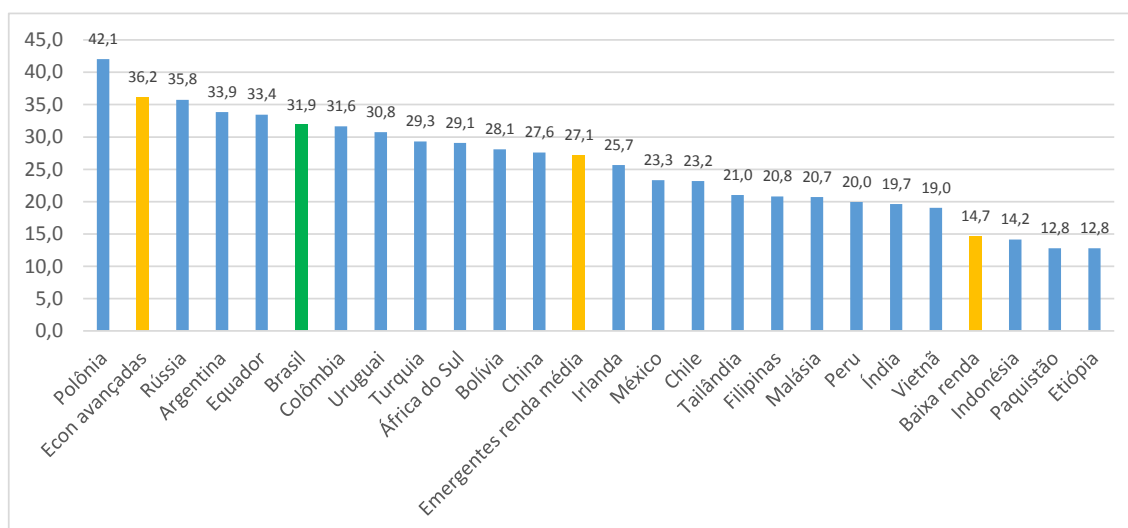
O aumento da despesa, no governo federal, estados e municípios exigiu o aumento da carga tributária, imposta pelos três níveis de governo. O gráfico 3 mostra que ela saltou quase oito pontos percentuais do PIB entre 1991 e 2016, colocando o Brasil próximo ao topo do ranking internacional, como mostra o gráfico 4: quase 5 p.p. acima da média dos países emergentes de renda média.

Gráfico 3 - Carga tributária no Brasil: 1991-2016 (% do PIB)



Fonte: Receita Federal.

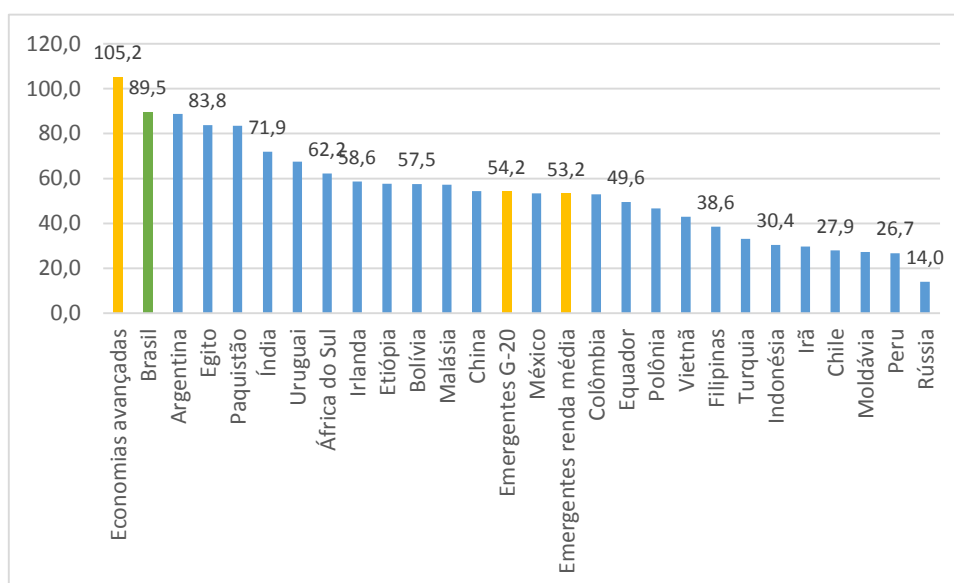
Gráfico 4 - Carga tributária em 2019 (% do PIB)



Fonte: FMI – Fiscal monitor.

O aumento de impostos foi insuficiente, gerou déficits crônicos e transformou o Brasil no mais endividado dos países emergentes, como mostra o gráfico 5, que apresenta a dívida bruta no conceito do FMI (Fundo Monetário Internacional).

Gráfico 5 - Dívida bruta em 2019 (% do PIB)



Fonte: FMI – Fiscal monitor.

Com a pandemia, o governo foi obrigado a expandir muito seus gastos com medidas mitigadoras, levando o país ao limite da insustentabilidade da dívida pública. Se esta sair do controle, entraremos em um longo período de estagnação do crescimento e instabilidade cambial e de preços.

Um exercício simples revela como estamos flertando com essa situação. A tabela 1 mostra dois cenários econômicos para o futuro. O primeiro prevê uma queda de 6,5% do PIB em 2020⁹, juros reais baixos para o financiamento da dívida e cumprimento do teto de gastos. No segundo, o PIB cairia 8% em 2020, os juros sobre a dívida seriam um pouco maiores, mas ainda baixos, e o teto de gastos seria removido, com a despesa crescendo apenas 0,5% acima da inflação, bem menos do que antes da criação do teto.

A mudança de um cenário para outro é, portanto, apenas marginal. No entanto, ela é suficiente para fazer a dívida sair de controle, como mostra o gráfico 6. No cenário macro melhor e com respeito ao teto, a dívida se estabiliza. No cenário um pouco pior e sem teto de gastos, ela sai de controle.

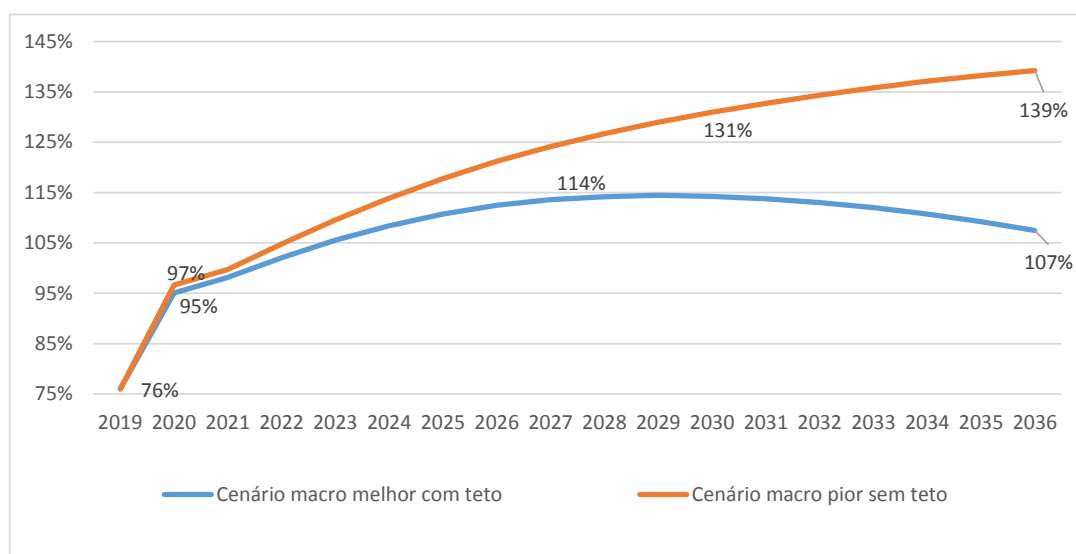
Tabela 1 - Cenários macroeconômicos para projeção da dívida bruta do governo geral

		2020	2021	2022	2023	2023-2036
Cenário macro melhor e com teto	Custo real de financiamento do Tesouro (% a.a.)	3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
	Inflação	3,0%	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%
	Cresc PIB real	-6,5%	3,0%	1,5%	1,5%	1,5%
	Resultado primário (% do PIB)	-12,1%	-4,0%	-3,5%	-3,0%	de -2,4% a + 2,3%
Cenário macro pior e sem teto	Custo real de financiamento do Tesouro (% a.a.)	3,0%	2,0%	3,0%	3,0%	3,0%
	Inflação	3,0%	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%
	Cresc PIB real	-8,0%	3,0%	1,5%	1,5%	1,5%
	Resultado primário (% do PIB)	-12,3%	-4,0%	-3,6%	-3,2%	de -2,7% a + 1,1%

Fontes: simulações dos autores, com base no relatório Focus do BC e do relatório de receitas e despesas do Tesouro (2º bimestre de 2020).

⁹ Cenário da pesquisa Focus do Banco Central em 19/6/2020.

Gráfico 6 - Trajetórias simuladas da dívida bruta do governo geral (% do PIB)



Fontes: simulações dos autores, com base no relatório Focus do BC e do relatório de receitas e despesas do Tesouro (2º bimestre de 2020).

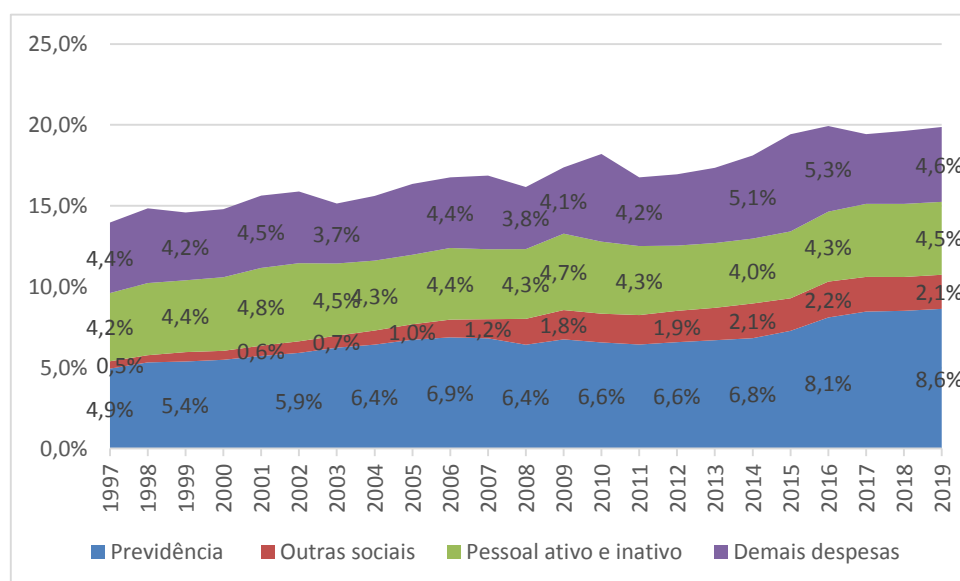
A mensagem deixada por essa simulação é que não há espaço para estender as despesas além do teto. Isso se choca com a pressão por ampliação das despesas sociais, em especial pelo aumento permanente de transferências aos mais pobres. A expansão do BPC (Benefício de Prestação Continuada), embora tenha sido vetada pelo presidente da República, ainda tem chances de ser concretizada. Há também demandas por maiores transferências federais para a educação por meio do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

Caminhamos sobre gelo fino, e qualquer expansão de programas sociais precisa vir da realocação de recursos já gastos, com a revisão de programas de pouca eficácia. Também não podemos pôr mais dinheiro em engrenagens que não estão funcionando, como parece ser o caso da educação pública. Antes de aumentar o financiamento, é preciso rever métodos e estratégias da política pública.

Já gastamos muito com políticas sociais. Nas últimas décadas, o maior crescimento da despesa do governo federal se deu justamente na área de proteção social. Gastos com previdência social do setor privado (Regime Geral de Previdência Social – RGPS)¹⁰ e outras políticas sociais passaram de 5,4% do PIB em 1997 para 10,7% do PIB, como indicado na soma das partes vermelha e azul do gráfico 7.

¹⁰ As despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais (RPPS) estão incluídas em “pessoal ativo e inativo”.

Gráfico 7 – Despesa primária do Tesouro Nacional (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro.

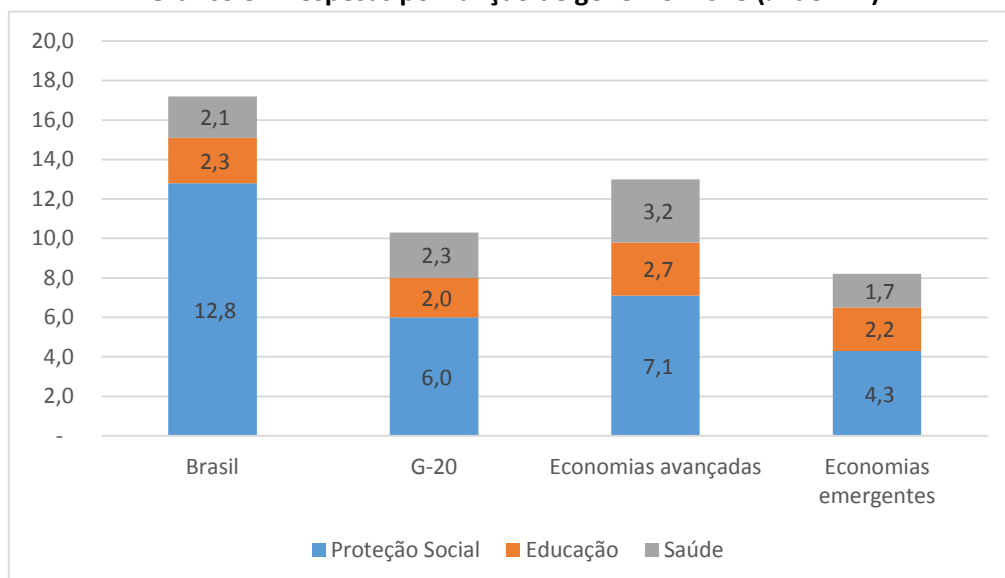
O Brasil gasta uma parcela do PIB maior que a das economias avançadas em políticas sociais. O gráfico 8 traz uma comparação internacional das despesas do governo central (exclui, portanto, estados e municípios) em políticas sociais. Os dados foram organizados pelo Tesouro Nacional de acordo com a metodologia da OCDE (“Classification of the Functions of Government”, Cofog).

As despesas com “proteção social” são aquelas voltadas para proteger idosos, deficientes, famílias, crianças e desempregados. Incluem ainda políticas habitacionais e todas as atividades de assistência social.¹¹

Na soma dessas três funções –proteção social, saúde e educação–, o Brasil gasta bem mais que os demais grupos de países. Nossa maior diferença é na proteção social, não apenas devido à previdência social, mas também a políticas sociais de alto custo, como BPC e seguro desemprego. Na educação e saúde, gastamos em linha com os países do G-20 e mais que os emergentes –deve ser ressaltado que a maior parte dos gastos brasileiros em saúde e educação são feitos por estados e municípios, não incluídos na estatística do gráfico 8.

¹¹ Como se trata de uma classificação por funções, as despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos são consideradas no grupo “proteção social”, juntamente com os gastos previdenciários do setor privado (RPPS).

Gráfico 8 - Despesas por função de governo: 2018 (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro – abril de 2020.

Apesar desse aumento expressivo do gasto em políticas sociais, o percentual da população abaixo da linha da pobreza caiu menos do que na maioria dos países que, em 1995, tinham índices similares ao brasileiro. Gastamos muito e temos pouco resultado.

A tabela 2 apresenta todos os países para os quais há dados disponíveis e que, em meados de 1995, tinham entre 2,4% e 10% da população vivendo com até US\$ 1,9 por dia. O Brasil estava na mediana dessa distribuição, com 5,3%. Comparando a variação do indicador entre 1995 e 2016, percebe-se que, dos 17 países do grupo, o Brasil fica na 13ª posição em termos de redução percentual da pobreza.

Quando analisamos a posição relativa no momento inicial e no momento final da comparação, o Brasil cai três posições, desempenho superior somente ao de Costa do Marfim e Paquistão, e empata com a Argentina.

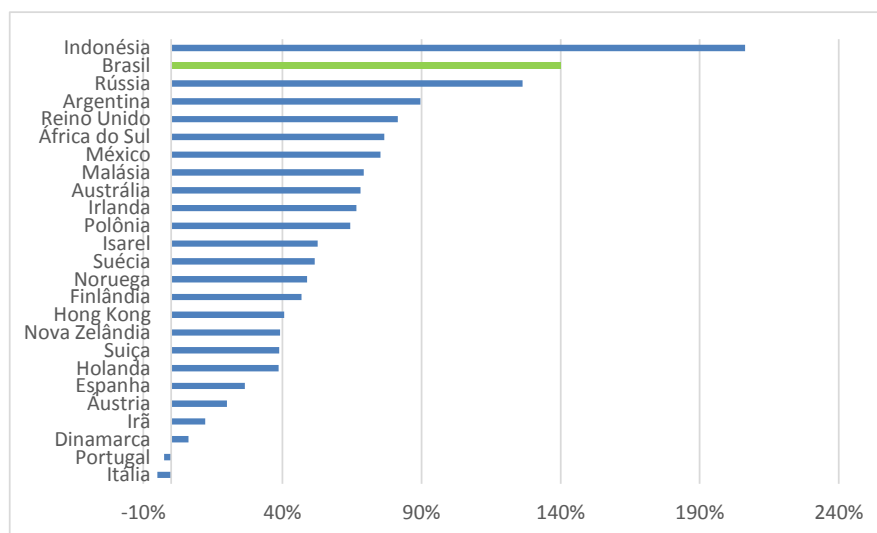
Tabela 2 - Pessoas vivendo com menos de US\$ 1,9 por dia (% da população)

País	Circa 1995	Circa 2016	Var %	Ranking início	Ranking final	Variação posição ranking
Tunísia	2,8	0	-100%	4	1	3
Moldávia	4,6	0	-100%	6	1	5
Mongólia	2,7	0,1	-96%	3	3	0
Paraguai	5,3	0,3	-94%	8	4	4
México	9,1	0,7	-92%	14	9	5
El Salvador	5,4	0,5	-91%	10	6	4
Argentina	2,4	0,3	-88%	1	4	-3
Peru	7,2	0,9	-88%	12	10	2
Costa Rica	3,7	0,5	-86%	5	6	-1
Paquistão	2,6	0,5	-81%	2	6	-4
Colômbia	9,1	1,8	-80%	14	13	1
Mauritânia	6,1	1,4	-77%	11	11	0
Brasil	5,3	1,4	-74%	8	11	-3
Bolívia	10	3	-70%	17	15	2
Bangladesh	8,2	2,7	-67%	13	14	-1
Quênia	9,8	11,6	18%	16	17	-1
Costa do Marfim	4,7	9,1	94%	7	16	-9

Fonte: [Banco Mundial – World Development Indicators](#).

No início deste século, o gasto em educação aumentou significativamente no Brasil. O gráfico 9 mostra todos os países cujos governos gastavam US\$ 5 bilhões ou mais em educação no ano 2000. Entre eles, o Brasil teve a segunda maior taxa de crescimento no período.

**Gráfico 9 - 25 países com maior gasto público em educação:
variação real do gasto entre 2000 e 2015 (%)**

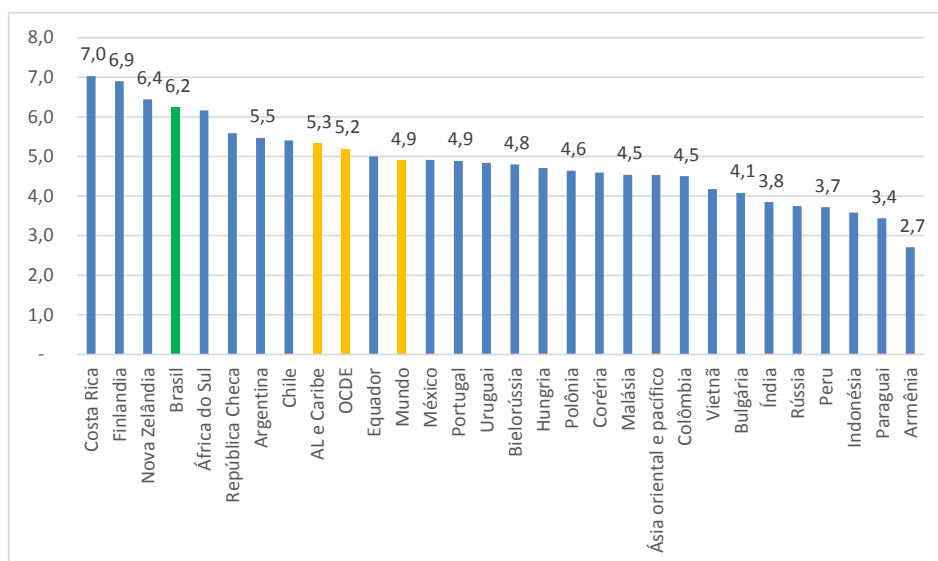


Fonte: [Banco Mundial – Education Statistics](#).

Nota: valores em US\$ constantes.

Já há vários anos, o Brasil gasta mais com educação pública do que os demais emergentes. O gráfico 10 mostra que, com despesa equivalente a 6,2% do PIB, estamos muito acima das médias mundial (4,9%), da América Latina (5,3%) e da OCDE (5,2%).

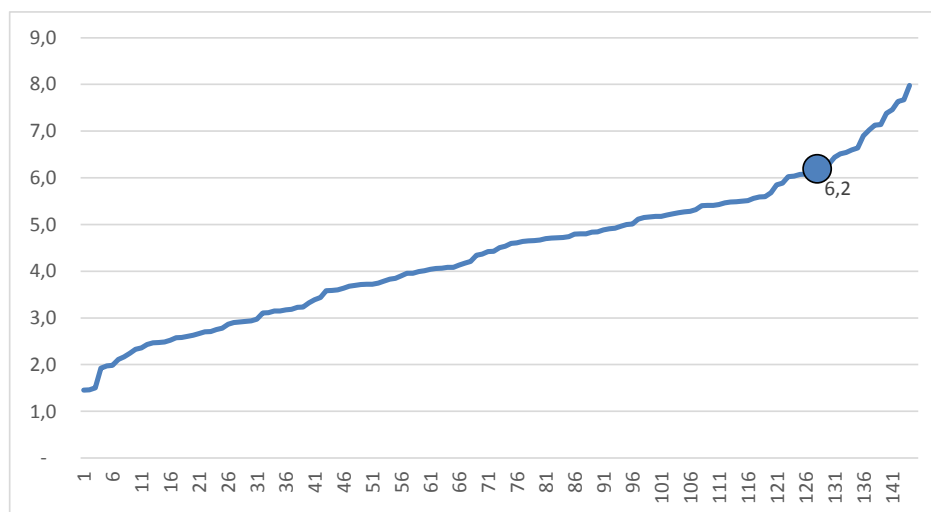
Gráfico 10 - Gasto público em educação em países e grupos selecionados: valor disponível mais recente entre 2014 e 2018 (% do PIB)



Fonte: [Banco Mundial – Education Statistics](#).

O gráfico 11 apresenta a mesma estatística do gráfico anterior para todos os países com dados disponíveis e os ordena por valores crescentes. Ele mostra que o Brasil está na 16ª posição entre 144 países para os quais há dados disponíveis, ou seja, gastamos mais em educação como proporção do PIB do que 89% dos países ali retratados.

Gráfico 11 - Gasto público em educação: valor disponível mais recente entre 2014 e 2018 (% do PIB)



Fonte: [Banco Mundial – Education Statistics](#).

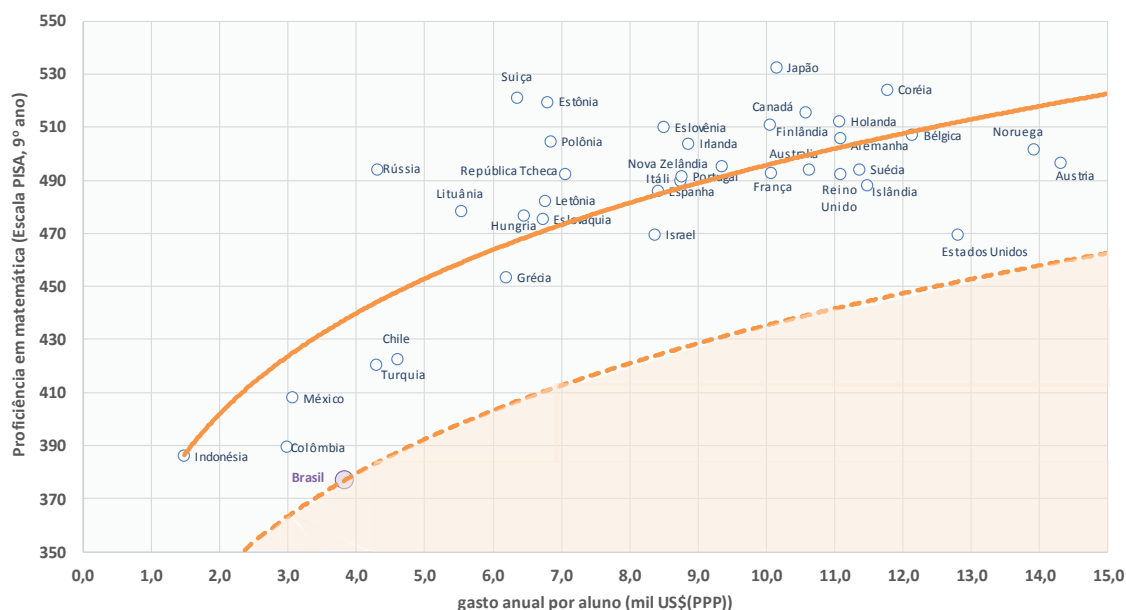
Apesar disso, nossos indicadores de aprendizado são piores do que os obtidos em países emergentes com gasto equivalente.

O gráfico 12 registra, no eixo horizontal, o gasto anual por aluno na educação básica (em dólares, ajustados pela paridade de poder de compra). O eixo vertical mostra a pontuação na prova de matemática no exame Pisa. A linha sólida apresenta a relação média entre gasto e desempenho.

O Brasil aparece bastante abaixo da curva. O desempenho dos nossos alunos deveria ser muito melhor dado o volume de recursos públicos gastos com educação. Gastamos mais que Indonésia, México ou Colômbia e próximo aos valores de Chile e Turquia, porém com resultados muito piores que os desses países nos exames internacionais.

A linha pontilhada representa um deslocamento da média de eficiência para o nível do Brasil. Países acima da linha são mais eficientes do que nós. Países abaixo dela, menos eficientes. Não há sequer um país da amostra abaixo da linha pontilhada, o que indica que, nesse grupo de países, o Brasil apresenta o pior nível de eficiência quando se trata de transformar gastos por aluno em resultado do Pisa.

Gráfico 12 – Relação entre a proficiência em matemática (Pisa-2015) e o gasto anual por aluno na educação básica (2015-2016)



Fonte: OCDE. Elaborado por Ricardo Paes e Barros e Laura Müller Machado.

Por fim, em uma análise comparada, apesar do aumento do grau de escolaridade no Brasil nas últimas décadas, não houve expansão da produtividade do trabalhador, como observado em outros países. O gráfico 13 traz, no eixo horizontal, a ampliação da escolaridade média da população adulta (número de séries concluídas com sucesso). Todos os países ali retratados avançaram: o Brasil, por exemplo, saiu de pouco menos de três anos para quase oito.

O eixo vertical reflete o aumento da produtividade do trabalhador, medido pela razão entre o PIB e o número de trabalhadores empregados. Quanto mais inclinada a curva, maior terá sido o aumento da produtividade para cada ano de estudo a mais. No Chile, por exemplo, cada ano de estudo adicional está relacionado a US\$ 3 mil a mais de produto por trabalhador. Na Malásia, são US\$ 2,5 mil, e na China, US\$ 3,5 mil. No Brasil, o ganho é de apenas US\$ 0,2 mil.

Gráfico 13 – Evolução da escolaridade da população adulta e da produtividade do trabalho: 1980-2010



Fonte: [Penn World Table, version 9.1.](#)

3. A disfuncionalidade do Estado no Brasil

Como visto nos gráficos acima, a economia brasileira destoa da dos demais países emergentes pelo elevado gasto e endividamento do setor público. Temos uma carga tributária alta para um país de renda média e, apesar disso, não há recursos suficientes para pagar as despesas do governo.

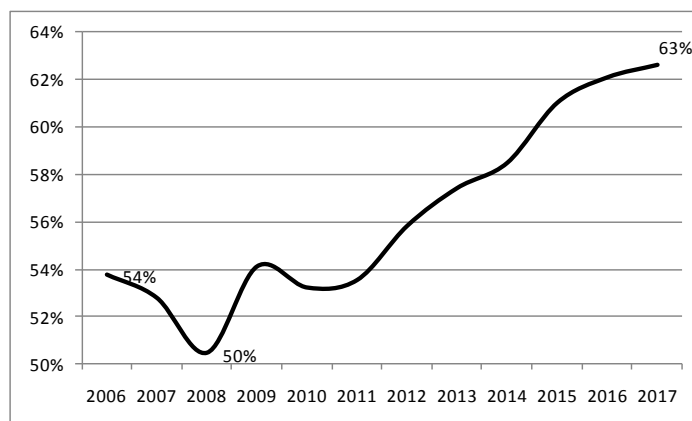
A quase totalidade dos gastos públicos são obrigatórios e muitos deles não podem ser reduzidos mesmo com emendas constitucionais, como a remuneração dos servidores públicos ou as aposentadorias¹². Como visto no gráfico 7, acima, as despesas com pessoal, previdência e políticas sociais no governo federal representam 77% da despesa primária total. Todas elas rígidas e crescendo no mesmo ritmo ou acima do PIB. Outras despesas são determinadas por normas constitucionais, como as vinculações para áreas específicas, com destaque para saúde e educação.

Nosso gasto público não é apenas elevado. Ele aumenta anualmente em razão do envelhecimento da população, das normas que permitem aposentadorias precoces, como no caso de professores e policiais militares, ou das regras que garantem promoções e prêmios por tempo de serviço, como no caso de servidores estaduais e municipais.

Nos estados, o quadro é similar, com as despesas de pessoal ativo e inativo consumindo parcela substancial do orçamento e crescendo mais rápido que a capacidade de arrecadação.

O gráfico 14 mostra que, em apenas uma década, esse gasto pulou de 50% para 63% da Receita Corrente Líquida estadual, mantendo clara trajetória ascendente.

**Gráfico 14 – Despesa total com pessoal dos estados
(% da receita corrente líquida): 2006-2017**



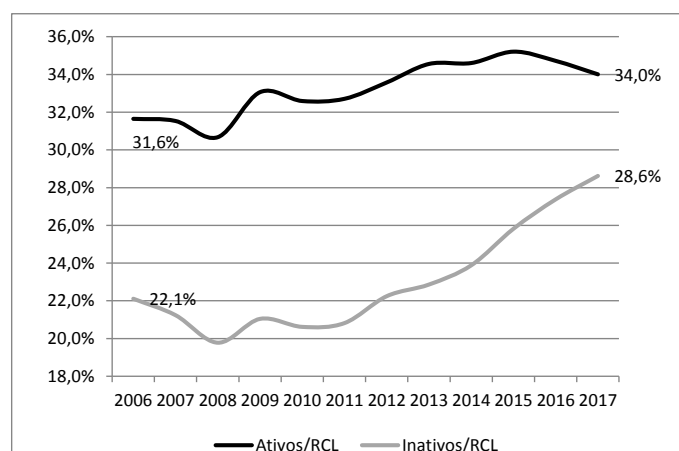
Fontes: Santos et al. (2018)¹³ para despesa de pessoal e STN-Siconf para RCL.

¹² O art. 7º, inciso VI da Constituição estabelece a irredutibilidade dos salários.

¹³ Santos, C.H.M. et al. (2018) Nota técnica – indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006:1 – 2018:4). IPEA. Carta de Conjuntura. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. N 41. Out-dez. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9277/1/cc41_nt_indicadores_bimestrais_dos_gastos_com_pessoal.pdf

A despesa com inativos é a principal responsável pelo aumento do gasto público, como mostra o gráfico 15, embora os salários de servidores também absorvam parcela maior da receita.

Gráfico 15 – Despesa com pessoal ativo e inativo dos estados (% da Receita Corrente Líquida): 2006-2017



Fontes: Santos et al. (2018) para despesa de pessoal e STN-Siconf para RCL.

A taxa de crescimento da despesa com inativos tende a se acentuar porque a reforma da Previdência realizada em 2019 não incluiu os governos estaduais e municipais, que precisarão aprovar suas próprias reformas nos respectivos legislativos. Ao mesmo tempo, a reforma federal manteve condições vantajosas para professores, policiais militares e bombeiros. De acordo com estudo recente da Instituição Fiscal Independente¹⁴, 49,5% dos servidores ativos dos estados contam com regras especiais de aposentadoria. Assim, mesmo a aprovação de uma reforma estadual seguindo as regras federais possivelmente será insuficiente para estabilizar a despesa.

Apesar desse elevado e crescente gasto do governo, as análises comparativas revelam a ineficiência do setor público no Brasil.

Servidores públicos ganham bem mais que a média do mercado privado. De acordo com o Banco Mundial¹⁵, “após controlar o nível de escolaridade e outras características dos trabalhadores, o prêmio salarial dos servidores públicos permanece muito alto. Uma análise de regressão comparando os salários do setor público com os do setor privado formal e informal, controlando a educação, a idade, a experiência, a localização, a cor e o gênero, revela que há um prêmio significativo no setor público (17% em média). No entanto, o prêmio é muito mais alto na esfera federal (67%) do que na estadual (31%). No caso dos servidores municipais, não há prêmio salarial”.

¹⁴ Pellegrini, J. (2019) *A situação das previdências estaduais*. Instituição Fiscal Independente. Estudo Especial nº 9. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/557965#:~:text=A%20situa%C3%A7%C3%A3o%20das%20previd%C3%A2ncias%20estaduais,da%20prec%C3%A1ria%20situa%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20destes.&text=Descri%C3%A7%C3%A3o%20f%C3%ADsica%20%3A%2036%20p.%20%3A%20il.%2C%20gr%C3%A1fs.>

¹⁵ Banco Mundial (2017, p. 46) *Um ajuste justo*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

Ainda segundo o mesmo estudo, “há um grande potencial para aumentar a prestação de serviços primários de saúde sem aumentar os gastos. (...) Em nível de atendimento primário, o número de consultas realizadas por não médicos poderia aumentar aproximadamente 98%, em média, se todos os municípios estivessem na fronteira de eficiência. (...) Os procedimentos realizados por médicos de atendimento primário poderiam aumentar em 64% (...). Da mesma forma, há um amplo escopo para aumentar a prestação de serviços hospitalares mantendo as despesas constantes. Em nível nacional, os serviços ambulatoriais e hospitalares poderiam crescer 140% e 79%, respectivamente, por meio de maximização da eficiência” ¹⁶.

O estudo do Banco Mundial também apresenta amplas evidências de ineficiências na educação: “uma comparação do desempenho de vários municípios brasileiros indica a possibilidade de uma economia equivalente a 1% do PIB se todos os municípios emulassem os municípios que estão na fronteira de desempenho. (...) Em média, a variação das despesas dos municípios e estados somente explica 11% do desempenho no IDEB, o que indica que boas práticas gerenciais têm um impacto importante no resultado. Se todas as escolas conseguissem se equiparar às mais eficientes, o desempenho melhoraria em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio. Em vez disso, o Brasil gasta 62% a mais do que o necessário para o desempenho observado. Isso corresponde a R\$ 56 bilhões (ou quase 1% do PIB). Desse total, R\$ 27 bilhões e R\$ 15 bilhões poderiam ser economizados, respectivamente, nas esferas municipal e estadual do ensino fundamental, e R\$ 15 bilhões, no ensino médio estadual” ¹⁷.

A tentativa da última década de estimular o crescimento econômico com base no investimento público e no subsídio ao setor privado fracassou. É comum que se alegue que falta dinheiro para investimento público, o que levaria a interrupção de obras. Mas o TCU (Tribunal de Contas da União) mostra que, na verdade, o que paralisa obras são erros de projeto ou de contrato. Estes são responsáveis por 70% dos investimentos interrompidos do governo federal, como indicado na tabela 3. Cerca da metade do subsídio concedido ao setor privado não resultou em maior investimento, e boa parte do que foi realizado se revelou ineficiente.

**Tabela 3 – Obras paralisadas
por tipo de problema (%)**

Técnico	47%
Abandono pela empresa	23%
Orçamentário/Financeiro	10%
Órgãos de controle	3%
Judicial	3%
Titularidade/Desapropriação	1%
Ambiental	1%
Outros	12%
Total	100%

Fonte: TCU. Acórdão 1079/19.

Além disso, a crise sanitária atual deixou transparente a dificuldade do poder público em executar com eficiência e eficácia as medidas propostas para enfrentar a crise.

¹⁶ Banco Mundial, op. cit., p. 114-16.

¹⁷ Banco Mundial, op. cit. p. 130.

O auxílio emergencial, por exemplo, era destinado aos trabalhadores informais que foram atingidos pela retração da economia. Segundo os dados do IBGE, temos 43 milhões de autônomos e trabalhadores sem carteira. Já somam mais de 60 milhões os benefícios concedidos e há muito mais pedidos sendo analisados. Segundo a IFI (Instituto Fiscal Independente), o número de benefícios pode chegar a quase 80 milhões. O Estado brasileiro sabe cobrar tributos da população, mas não consegue identificar quem precisa de auxílio.

Boa parte dos recursos destinados à saúde não conseguiu ser gastos quase três meses depois do começo da pandemia, o que levou a investigações por parte dos órgãos de controle. O Ministério Público Federal, por exemplo, apurou que menos de 7% dos recursos destinados à saúde haviam sido gastos até 27 de maio deste ano¹⁸.

Em contrapartida, o setor público tem concedido seguidos reajustes para os servidores, entre muitos outros benefícios como indenizações retroativas há mais de uma década ou a criação de cargos comissionados. Emblemático foi o reajuste dos policiais do Distrito Federal, os de maior salário da categoria no país, às vésperas da sanção de uma lei que congelaria reajustes por dois anos¹⁹. Existem casos de antecipação de remuneração ou promoções em massa, como na Procuradoria-Geral Federal, que abriu mais de 600 vagas no topo da carreira²⁰, de antecipação de verbas indenizatórias e férias do próximo ano, como no Tribunal de Justiça da Bahia²¹. Muitas iniciativas são travadas pela reação da opinião pública e dos órgãos de controle, outras, no entanto, prosperam.

Os dirigentes do setor público brasileiro se revelam bastante argutos para aumentar seus próprios vencimentos e propor planos mirabolantes, porém se mostram incapazes de prover serviços eficientes para a população.

Esses fatos revelam a necessidade de uma urgente reforma do Estado no Brasil. A carga tributária deve ser compatível com o grau de desenvolvimento do país. A qualidade dos serviços oferecidos à população deve ser proporcional às despesas realizadas quando comparadas com a dos demais países emergentes.

¹⁸ <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/mpf-abre-a%C3%A7%C3%A3o-para-apurar-repasses-no-combate-ao-coronav%C3%ADrus-1.430934>

¹⁹ Lei 14.001/2020

²⁰ <https://www.oantagonista.com/brasil/procuradoria-geral-federal-cria-vagas-de-promocao-para-amentar-salario-de-servidores/>

²¹ <https://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/62701-tj-ba-antecipa-pagamento-das-verbas-de-ferias-e-beneficios-referentes-a-2021-para-juizes.html>

4. Proteção social a pessoas de baixa renda e inclusão produtiva

Com o avanço da crise desencadeada pela Covid-19, desenhou-se uma solução para os trabalhadores que perderam renda: o auxílio emergencial. Embora tenha se mostrado de grande importância para a proteção de milhões de pessoas que ficaram vulneráveis, existem desafios importantes a serem enfrentados para que o país disponha de uma rede de proteção social mais efetiva.

A pandemia escancarou, por exemplo, a exclusão de parte da população do Estado de bem-estar brasileiro e a fragilidade do sistema de cadastro. Repentinamente, o governo se viu com dificuldades para executar a tarefa de encontrar pessoas que nunca haviam acessado os benefícios sociais – não constavam, portanto, do Cadastro Único de programas sociais – nem estavam protegidas pelo seguro social por exercerem trabalhos informais e não contribuírem para a Previdência. Sem esses dados, desconhecia-se quantas dependiam do apoio financeiro.

4.1. A importância da renda emergencial

Dada a crise e a emergência gerada pela pandemia, a distribuição generosa de recursos se faz necessária, transferindo renda para todos aqueles que, de alguma maneira, podem estar severamente afetados pela crise. É preciso, no entanto, ganhar conhecimento local para tornar as medidas de apoio mais focalizadas e a rede de bem-estar brasileira mais eficiente.

Uma das formas de melhorar a rede de proteção social seria unificar os programas existentes, tornando-os mais eficientes.

Ao longo das últimas décadas, o país criou uma extensa rede de proteção social. Somados todos os programas, entre os quais Bolsa Família, abono salarial, salário família e seguro-desemprego, são mais de R\$ 100 bilhões por ano. Este montante permite ter uma rede de proteção social bastante significativa, com a condição de que seja focalizada, atingindo prioritariamente com mais recursos quem mais precisa.

Nos moldes atuais, o auxílio emergencial não é um programa adequado para o combate à pobreza, pois tem como foco os adultos, enquanto a pobreza no Brasil é um fenômeno muito mais concentrado em crianças.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2019), a proporção de pessoas em cada faixa etária com rendimento abaixo de US\$ 1,90 PPP per capita por dia é decrescente na idade. Os dados estão reproduzidos na tabela 4.

Tabela 4 – Proporção de pessoas, em faixa etária, com renda inferior a US\$ 1,90 PPP per capita por dia (em 2018)

Faixa etária	Proporção
0 a 14 anos	11,4%
15 a 29 anos	7,4%
30 a 59 anos	5,5%
Mais de 60 anos	1,5%

Fonte: IBGE (Síntese de Indicadores Sociais, Tabela 2.15).

Essa vulnerabilidade se reproduz em diversos outros aspectos, reforçando a multidimensionalidade da pobreza. Nas tabelas 5 e 6, temos a proporção de pessoas vulneráveis, por faixa etária, para diversos tipos de vulnerabilidade associada às condições de moradia.

Tabela 5 - Proporção de pessoas, em cada faixa etária, vivendo em domicílios com algum tipo de inadequação, por tipo de inadequação (dados de 2018)

Faixa etária	Ausência de banheiro exclusivo	Paredes externas construídas com materiais não duráveis	Adensamento excessivo	Ônus excessivo com aluguel
0 a 14 anos	4,3%	1,7%	11,7%	6,5%
15 a 29 anos	3,3%	1,3%	6,4%	5,7%
30 a 59 anos	2,2%	0,9%	3,8%	4,4%
Mais de 60 anos	1,6%	0,7%	1,1%	2,5%

Fonte: IBGE (Síntese de Indicadores Sociais, Tabela 2.19).

Tabela 6 - Proporção de pessoas, em cada faixa etária, sem acesso a serviços de saneamento básico (dados de 2018)

Faixa etária	Ausência ou deficiência de coleta de lixo	Ausência de abastecimento de água por rede geral	Ausência de esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial
0 a 14 anos	11,7%	17,3%	40,8%
15 a 29 anos	9,9%	15,5%	37,5%
30 a 59 anos	8,7%	14,2%	33,7%
Mais de 60 anos	9,5%	14,1%	31,8%

Fonte: IBGE (Síntese de Indicadores Sociais, Tabela 2.21).

Em quase todos os casos, o indicador de privações diminui estritamente com a idade. Nesse sentido, um programa que tenha por objetivo reduzir a pobreza não deveria ter como foco a população adulta, de mais de 18 anos.

4.2. Como melhorar a proteção social brasileira?

A unificação de benefícios²² como abono salarial, seguro-desemprego, Bolsa Família e salário família poderia abrir caminho a um programa social que transfira de R\$ 100 bilhões a R\$ 120 bilhões à população mais vulnerável, com uma renda entre R\$ 200 a R\$ 300 por pessoa, sem a necessidade de recursos incrementais ao orçamento brasileiro. Com essa medida, o Brasil tem condições de zerar a pobreza.

²² Mais informações em [Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex-Ante e Proposta de Redesenho](#).

Para isso, a legislação e desenho da proteção social têm de tornar mais fácil para cada trabalhador perceber quanto está seguro devido à existência de uma rede de proteção. Com uma rede fragmentada como a atual, a depender da situação, recebe-se um benefício ou outro. E, como a transição entre os programas não é clara, teme-se perder os benefícios.

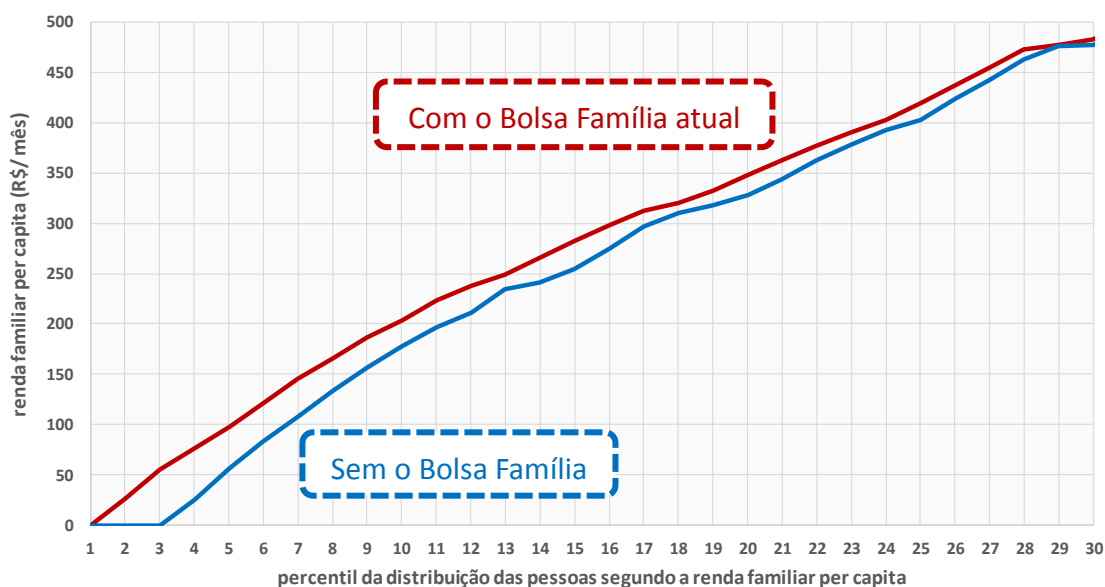
Os diversos programas de proteção social deveriam ser harmonizados, garantindo-se regras de transição mais equilibradas e transparentes. Esse processo exige ajustes na legislação e em dispositivos dos programas já existentes para que todos os trabalhadores se tornem visíveis e protegidos. A reformulação das políticas atuais deveria incentivar a contratação de relações formais de emprego, garantindo a autonomia financeira das famílias.

4.3. Programas existentes já efetivos que podem ser aprimorados: o desafio da focalização

De acordo com dados do Ipea, usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a taxa de população vivendo em extrema pobreza foi reduzida de 15,2% em 2003 para 4,2% em 2014. Não coincidentemente, dados do Ministério da Cidadania indicam que o número de beneficiários do Bolsa Família saiu de 3,6 milhões em janeiro de 2004 para 14 milhões em dezembro de 2014.

Reforçando a vinculação entre a queda na pobreza extrema e o Bolsa Família, estudo do Ministério do Desenvolvimento Social²³ mostrou que 62,3% das famílias beneficiárias do programa estão entre as 20% mais pobres. Quando analisados os beneficiários que figuram entre as 40% famílias mais pobres, esse percentual sobe para 88,7%. O gráfico 16 mostra como o impacto do benefício sobre a renda per capita é maior nas famílias de mais baixa renda, nos pontos em que a linha vermelha e a linha azul estão mais distantes.

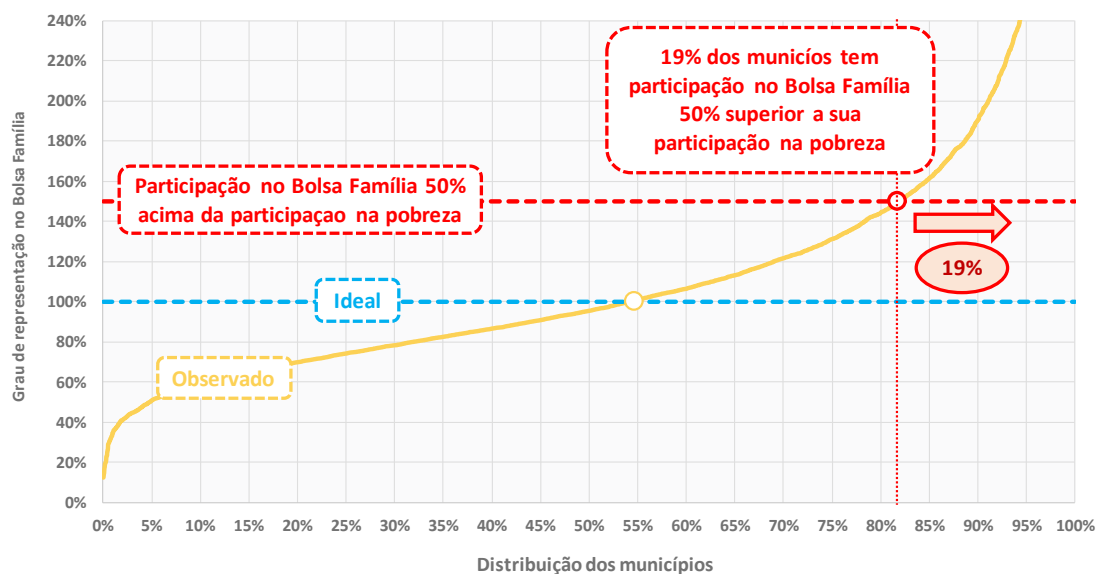
Gráfico 16 – Renda domiciliar per capita antes e depois dos benefícios sociais, por percentil de renda, para os 30% mais pobres



²³ “Focalização do Programa Bolsa Família: o que a PNAD Contínua revela”, Caderno de Estudos n.30, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (2018).

Parte significativa da focalização do programa decorre da adoção de metas, construídas com os dados do Censo de 2010, de número de pessoas pobres identificadas no Cadastro Único por município. Evidentemente, a capacidade dos governos locais de cumpri-las, e mesmo a adequabilidade das metas ao longo do tempo, é desuniforme. Como mostra o gráfico 17, existe um conjunto de cidades com muito mais famílias no Bolsa Família do que as estimativas de pobreza sugerem, ao passo em que, para outros, esse número está muito menor.

Gráfico 17 – Comparação entre o número de famílias elegíveis ao Bolsa Família segundo o Censo de 2010 e o número efetivo de famílias beneficiárias



Fonte: Oppen Social com base no Atlas do Desenvolvimento Humano e Visualizador de Dados Sociais (Vis Data).

Os fatos demonstram a possibilidade de aprimorar a focalização do Bolsa Família. O programa precisa avançar no sentido de dar mais apoio a quem mais precisa e diminuir o apoio a famílias menos carentes.

Para melhorar a focalização, alguns instrumentos são importantes: a melhoria do cadastro único; a utilização de todas as informações disponíveis nele para estimar a renda das famílias (não apenas a renda presumida); e a atualização das parametrizações das regiões mais necessitadas.

Também seria benéfica a simplificação do programa para gerar melhor entendimento dos beneficiários e mais segurança. O Bolsa Família é composto de quatro benefícios diferentes: benefício básico, benefício variável, benefício variável jovem e benefício de superação da extrema pobreza.

O benefício básico paga R\$ 89 por família para famílias com rendimento de até R\$ 89 per capita. O benefício variável, R\$ 41 por criança ou adolescente (até 15 anos), gestante ou nutriz (até o limite de cinco por família). O benefício variável jovem, R\$ 48 por pessoas com 16 ou 17 anos (até o limite de dois por família). Os dois últimos podem ser recebidos por famílias com renda até R\$ 178 per capita.

Já o da superação da extrema pobreza assegura o valor que for necessário para que essa família tenha pelo menos R\$ 89 per capita de rendimento, uma vez somadas todas as suas fontes de renda.

Essa estrutura de benefícios é complexa e acaba por gerar distorções entre famílias parecidas.

A primeira decorre da estrutura do benefício básico. Como ele paga R\$ 89 por família com até R\$ 89 per capita de renda, a existência desse benefício faz com que um adulto sem filhos que ganhe R\$ 85 por mês, tenha R\$ 174 de renda após o cálculo do benefício. Outro adulto, também sem filhos, mas que ganhe R\$ 90 por mês, não seria elegível à transferência. A diferença de tratamento dos dois adultos revela problemas no desenho do programa para superação da pobreza. Afinal, se a família que passou a ter R\$ 174 de renda per capita estaria vulnerável com uma renda de R\$ 170 per capita (razão pela qual recebeu recursos até atingir R\$ 174), por que não atender a família com R\$ 90 per capita?

Existem muitas outras distorções decorrentes do desenho equivocado dos programas de proteção atual, sobretudo quando se comparam famílias pouco acima ou abaixo da linha de pobreza de R\$ 89 per capita. A reformulação das políticas de proteção social poderia resultar em uma estrutura mais eficaz para reduzir a pobreza.

A existência de dois tipos de benefício variável voltados para públicos similares, com limites no número de beneficiários diferentes e valores distintos, é uma complexidade desnecessária do programa.

O benefício de superação da extrema pobreza completa a renda da família até R\$ 89 per capita depois de calculados os demais benefícios do Bolsa Família. Caso, por exemplo, o descumprimento de condicionalidades resultar no cancelamento de um benefício variável jovem que torne a família que o recebia extremamente pobre, ela passará a receber um maior auxílio para superação da extrema pobreza. A depender da renda e da estrutura de benefícios da família, esse aumento do auxílio pode, inclusive, suplantando integralmente o benefício variável cancelado.

Consequentemente, o benefício variável e o variável jovem também poderiam ser incorporados ao de superação da extrema pobreza. Nesse processo, o próprio benefício de superação da extrema pobreza poderia ser aprimorado. Unificar os quatro benefícios em um só simplificaria a estrutura do programa.

4.4. Inclusão produtiva

Uma vez que as necessidades básicas das famílias sejam atendidas e devidamente cuidadas, deve-se aperfeiçoar a rede de promoção e incentivo à inclusão produtiva.

Um primeiro ponto a se aprimorar seria fazer com que o aumento da renda do trabalho das famílias beneficiárias do Bolsa Família não causasse uma redução de mesma ordem de magnitude no valor do benefício. Esse desenho do programa penaliza excessivamente as famílias que têm algum rendimento oriundo do trabalho e gostariam de declará-lo.

Hoje, se uma família com cinco pessoas não tiver nenhum rendimento, ela receberá um benefício equivalente a R\$ 445, ou R\$ 89 per capita. Caso essa família venha a ter um

rendimento do trabalho de R\$ 50, o benefício do programa cairá para R\$ 395, ou seja, a renda total da família antes e depois do aumento da renda do trabalho permanece a mesma, R\$ 445.

Um desenho como esse não é adequado para uma expansão do programa para trabalhadores informais ou trabalhadores formais de baixa renda. A penalidade aplicada a aqueles que contam com rendimentos protege aqueles que não dispõem de renda alguma, mas deve ser suavizada em um programa que vá além da proteção assistencial e queira incentivar o trabalho.

Por exemplo, caso somente um percentual do rendimento do trabalho fosse considerado no cálculo do benefício (digamos, 50%), o benefício da família do nosso exemplo não cairia para R\$ 395, mas para R\$ 420, ou seja, o aumento do rendimento do trabalho faria a renda total da família do nosso exemplo subir de R\$ 445 para R\$ 470. Da mesma forma, se o rendimento de trabalho da família caísse de R\$ 50 para R\$ 0, a renda total familiar cairia somente de R\$ 470 para R\$ 445, suavizando a perda de renda.

A nova versão do Bolsa Família poderia ajustar o percentual de desconto que é aplicado sobre o rendimento do trabalho e de benefícios previdenciários das famílias, que não precisa ser de 50%. Inclusive, pode-se pensar em coeficientes distintos para rendimentos que são mais seguros (como os rendimentos de previdência), menos seguros (como rendas do mercado de trabalho formal) e muito menos seguros (como rendas do mercado de trabalho informal). Nesse caso, o valor do benefício reduziria em menos de R\$ 0,50 a cada R\$ 1 a mais que a família receba de renda adicional.

Independentemente dos coeficientes de desconto e das linhas de elegibilidade, o importante é que, conforme a renda do trabalho crescer, apesar de o valor do benefício diminuir, a renda total da família termine por aumentar.

Além disso, seria importante garantir o retorno automático ao benefício caso a oportunidade de trabalho não tenha vida longa.

Nesse novo desenho não faz sentido ter a regra de permanência, que mantém no programa por dois anos as famílias cuja renda extrapolou os patamares de elegibilidade ao benefício. Afinal, com as regras propostas, a saída das famílias do Bolsa Família ocorre de maneira bastante suave, com a reentrada automática dos beneficiários caso a renda deles diminua, e uma redução gradativa do benefício conforme a renda do trabalho aumenta.

Essa melhoria é importante para aumentar a segurança do trabalhador no processo de busca de autonomia. Apesar de fornecer um alívio para a condição de pobreza, que tem impactos em diversos aspectos da vida dos beneficiários do programa e da comunidade onde vivem, como documentado na literatura acadêmica, a capacidade do Bolsa Família em promover a autonomia integral das famílias beneficiárias ainda é bastante limitada.

A discussão é relevante para garantir que haja políticas públicas capazes de emancipar as famílias da situação de pobreza. Para muitos trabalhadores –os informais, por exemplo–, a política pública deveria auxiliá-los a aumentar a sua capacidade de geração de renda e reduzir a volatilidade de seus rendimentos, ou seja, promover a inclusão produtiva.

Dessa forma, é importante discutir os mecanismos por meio dos quais as pessoas poderiam aumentar seu potencial de geração de renda. Considerando que o programa tem 17 anos de existência, chama a atenção que, em média, os benefícios durem bastante tempo.

Para incentivar o trabalho, é preciso entender e diferenciar as saídas de curto prazo –em que a família regressa ao programa pouco tempo depois do benefício cancelado– das saídas de longo prazo – que seriam a emancipação que se deseja.²⁴ Ao descobrir os motivos de saída de longo prazo, é possível começar a identificar quais serviços são mais adequados para acelerar a saída de cada tipo de família.

Feita a compreensão inicial, é preciso ampliar o leque de informações existentes para gestão da inclusão produtiva. Dados de registros administrativos de emprego podem gerar históricos de empregabilidade, e os dados do Cadastro Único poderiam ser complementados com perguntas que direcionassem melhor a oferta de serviços de inclusão.

Todos os dados disponíveis hoje sobre as famílias de mais baixa renda enfatizam somente as dificuldades pelas quais essas pessoas passam, sem informação alguma sobre o seu potencial de rendimento. Conhecer seu histórico de emprego formal, passar a coletar mais informações sobre as atividades exercidas informalmente, coletar dados sobre o histórico escolar dos beneficiários de programas sociais em provas padronizadas (para os jovens) e coletar dados sobre produção rural seriam o começo de uma agenda de assistência técnica mais adequada aos setores em que cada pessoa trabalha, assim como oferecer apoio maior para jovens que possam continuar estudando.

Afinal, ainda que haja determinantes globais da pobreza, as razões pelas quais cada família é pobre são únicas. Associado à melhora do monitoramento das condições de emancipação dos beneficiários do Bolsa Família, podem ser ofertados serviços de apoio à inclusão produtiva.

A agenda de assistência técnica profissional teve duas grandes falhas no passado: a falta de aderência dos cursos à necessidade econômica local e a de aderência dos cursos às vontades e habilidades das pessoas.²⁵ A excessiva concentração nos cursos de natureza técnica acentuou esses problemas. A necessidade de prover escala para a política de qualificação profissional comprometeu, em grande medida, a sua capacidade de aprendizado e aperfeiçoamento.

Numa nova estratégia, as ações de maior escala deveriam se restringir às ações de natureza transversal, como cursos de habilidades socioemocionais e projetos de educação financeira,²⁶ enquanto o restante das ações dependeria desse mapeamento de pessoas e oportunidades, levando em consideração o histórico e potencialidades de cada um.

Tanto os serviços locais da assistência social (CRAS) como os de apoio ao trabalhador poderiam priorizar o atendimento de famílias oriundas de programas sociais e ter acesso a todo esse histórico de informações, que permite uma leitura mais adequada dos potenciais produtivos de

²⁴ Para um estudo que associa diferentes características familiares e pessoais à probabilidade de saída do Cadastro Único, vide https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE081_Investigacao_dos_fatores_relacionados_a_saida_de_familias_do_Cadastro_Unico.pdf

²⁵ Para maiores referências, vide “Pronatec: uma análise crítica das três avaliações de impacto”, no Caderno de Estudos n.30 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social.

²⁶ Para maiores referências, vide “Entrevista: Futuro na Mão – educação financeira para beneficiárias do Bolsa Família”, no Caderno de Estudos n.30 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social.

cada família e o desenho de planos de ação. Assim, esses serviços constituiriam uma rede de diagnóstico e apoio à superação da pobreza individualizado para essas famílias.

Os programas de inclusão produtiva rural também precisam de aperfeiçoamento. Atualmente, o programa de Aquisição de Alimentos, o de Fomento Rural e os de crédito rural não compatibilizam os dados de produção associados aos produtores rurais com os dados de rendimento do Cadastro Único. Hoje, um produtor rural pode vender produtos por meio do programa de Aquisição de Alimentos independentemente da renda declarada no Cadastro Único. Mais: os produtores que declararam rendimento nulo no Cadastro Único têm prioridade sobre aqueles que declararam rendimentos positivos, ainda que baixos, fora da linha de pobreza.

É preciso reconhecer que os serviços de inclusão produtiva são voltados a quem tem renda e que devem ser ajustados à fase e à maturidade de cada produtor. A melhora do monitoramento daria a oportunidade de estabelecer metas de inclusão produtiva para esses agentes que estejam ligadas à efetiva emancipação das pessoas dos programas sociais. Com um Cadastro Único universalizado e uma rede de assistência técnica disponível, é possível fazer esse acompanhamento.

Em suma, para apoiar a inclusão produtiva e gerar autonomia para as famílias mais vulneráveis é preciso difundir e promover o retorno automático ao Bolsa Família em caso de perda do trabalho, garantir a transição suave da continuidade dos benefícios após o perfil da família ter saído do foco do programa e diagnosticar e dar assistência técnica especializada para as famílias atendidas de forma a apoiar a sua autonomia.

5. Socorro fiscal aos estados e municípios

Os graves desequilíbrios das contas públicas de estados e municípios são muito anteriores à crise atual e decorrem dos elevados gastos com a folha de pagamentos de servidores e de aposentados.

Nos últimos anos, medidas extraordinárias foram adotadas para transferir renda aos governos locais, como a suspensão dos pagamentos de dívidas, o uso de depósitos judiciais ou a concessão de crédito com aval da União.

Essas medidas, porém, apenas sancionaram o aumento dos gastos com servidores e são de vida curta. Esgotado o benefício, o desequilíbrio voltou ampliado, em razão do aumento dos gastos com servidores, com falta de recursos para executar as políticas públicas essenciais para a população.

O auxílio a estados e municípios deveria ser precedido da reforma de gestão de pessoas. Somente se credenciaria para algum tipo de socorro ou transferência federal adicional o ente subnacional que praticasse política de pessoal e previdência com regras iguais ou mais restritivas que as da União.

Carreiras de servidores estaduais com regras de promoção automática e aposentadorias precoces, como professores e policiais militares, deveriam ser revistas para reduzir a taxa de crescimento das despesas.

Os auxílios concedidos a muitas carreiras, que permitem remuneração acima do teto constitucional, salário do presidente da República ou de ministro do STF (Supremo Tribunal Federal), deveriam ser extintos.

A reforma da Previdência no âmbito federal permitiu que os estados elevassem o tempo mínimo de serviço e a alíquota de contribuição dos servidores. Dos 26 estados, 23 postergaram aumentar o tempo de atividade de militares, alguns fizeram mudanças tímidas, outros nada aprovaram depois da reforma.

Entre eles estão Minas Gerais, que atrasa o pagamento de salários, e o Rio de Janeiro, que não tem recursos para cuidar da saúde e tampouco cumpriu o plano de recuperação acordado com a União em troca da suspensão do pagamento de dívidas.

Um ponto central da incapacidade do setor público brasileiro para entregar bens e serviços à população está no fato de que o Estado – na União, nos estados e nos municípios – passou a servir a sua própria burocracia: os direitos dos servidores vêm antes dos direitos dos demais a quem deveriam servir. É preciso alterar a estrutura de incentivos e limitar a expansão indevida de direitos às custas da sociedade.

Isso exige uma reforma na gestão de pessoas do setor público, nos três níveis de governo.

Há medidas microgerenciais voltadas a gerar ganhos de eficiência e as que envolvem reformas de maior porte.

Nos dois casos, os objetivos seriam: reduzir a necessidade de contratação de servidores, focar a contratação nas áreas mais relevantes, criar incentivos ao bom desempenho, melhorar a qualidade do processo seletivo e de formação dos servidores, diminuir ineficiências e atritos atualmente existentes. Reformas microgerenciais:

- controle da expansão das chamadas áreas-meio das organizações públicas (relações públicas, serviços de comunicação, centros de treinamento, recursos humanos etc.), que não envolvem a atividade finalística da organização pública e que costumam demandar grande quantidade de mão de obra;
- cronograma anual de concursos, em horizonte de vários anos, que sinalize a disponibilidade de vagas e estimule os candidatos a se prepararem para os concursos mais afinados com sua formação profissional, havendo também a vantagem de se definir com precisão a necessidade futura de mão de obra, evitando-se concursos superdimensionados, que acabam por contratar mais servidores que o necessário;
- investir na melhoria da qualidade dos concursos públicos, exigindo-se menos “decoreba” e mais capacidade de raciocínio e de solução de problemas, bem como disciplinas diretamente ligadas à função a ser exercida;
- mudar o foco dos chamados cursos de formação dos servidores aprovados em concurso, em geral ministrados logo após à posse e que sofrem problema similar ao dos programas de concursos públicos (superficialidade e falta de foco dos programas), com sua substituição por formação ao longo da carreira, com o uso de cursos em entidades de ensino de reconhecida competência, inclusive como requisito para promoção na carreira;
- criar carreiras de nível médio em que os servidores possam ser deslocados de um órgão para outro, em função das necessidades de serviço, o que significa evitar a prática, muito comum nos anos recentes, de se criar carreiras vinculadas a ministérios ou órgãos específicos; técnicos de nível médio geralmente realizam atividades administrativas que não têm muita diferença entre uma área ou outra da administração pública e podem ser realocados sem necessidade de treinamento para readaptação;
- evitar a exigência de sobrequalificação para ingresso em determinadas carreiras; exigir nível superior aos candidatos a professores primários, por exemplo, pode ter o efeito de atrair os piores profissionais de nível superior para o cargo, pois a remuneração não é atraente; estudantes universitários de bom nível podem se sentir atraídos pela remuneração e se tornarem professores mais eficazes;
- criar sistemas eletrônicos de abertura de concorrência para o preenchimento de função de chefia em órgãos públicos, com o anúncio de vagas e candidatura on-line, o que ampliaria o leque de escolha e estimularia os servidores públicos a se esforçarem em busca de melhores oportunidades;
- uso parcimonioso da gratificação por desempenho, que devem ser usadas apenas no caso das carreiras em que é possível aferir objetivamente o resultado do esforço (professores sendo premiados por melhoria de notas dos alunos, fiscais tributários premiados por melhoria na arrecadação, policiais premiados por queda nos índices de criminalidade etc.); o pagamento de gratificações com base em avaliações subjetivas e individuais, feitas por chefes imediatos, são instrumentos ineficazes e geradores de pura burocracia, pois costumam resultar

no pagamento da gratificação a todos, sendo incapazes de premiar apenas os mais esforçados;

- ampliação das diferenças remuneratórias entre o início e o final da carreira, com a progressão se dando por merecimento, em escolha feita por colegiado de gestores (evitando-se a avaliação pelo chefe imediato), como mecanismo de estimular o empenho no cumprimento das funções: um “funil” de vagas de promoção para que alguns andem mais rápido na carreira;
- busca de métodos que permitam fixar os vencimentos das diversas carreiras em conformidade com a remuneração de profissionais com perfil similar no setor privado; no mínimo, dever-se-ia conceder reajustes no setor público em percentuais similares aos observados no setor privado.

No que diz respeito às reformas de maior fôlego, que exigem alterações legais ou mudanças mais profundas na cultura gerencial do setor público, deve-se destacar: a importância de se regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, o uso de métodos alternativos de contratação no setor público e a restrição à autonomia orçamentária dos Poderes e órgãos autônomos.

É necessária uma lei de greve que, de forma equilibrada, garanta os direitos dos servidores, mas imponha condições limitantes e crie instâncias de negociação prévias à greve, que busquem evitar a paralisação por meio da obtenção de acordo: mecanismos de arbitragem e conciliação, bem como de negociação coletiva, com prazo fixo para se chegar a acordo.

Não havendo acordo, passa a ser legítimo o uso de greve. Haveria, contudo, a exigência de um quantitativo mínimo de servidores em serviço, bem como regras claras para descontos dos dias parados, e de restrição na contagem de tempo de serviço para aposentadoria e outros benefícios. Estabelecer os serviços considerados como atividades essenciais, os quais deverão ter, por exemplo, 60% de seu pessoal em atividade durante a greve (50% no caso dos não essenciais).

Métodos alternativos de contratação reduziriam o custo fiscal da folha, dada a dificuldade para demissão e os altos custos previdenciários.

O ideal é que em áreas intensivas em mão de obra –nas quais se destacam a saúde e a educação– parta-se para contratos de trabalho mais flexíveis e não vinculados ao Regime Jurídico Único dos servidores públicos.

Na área da saúde há uma bem-sucedida experiência de contratação de organizações sociais para gerir hospitais públicos. São feitos contratos de gestão com organizações privadas não lucrativas, nos quais são fixados metas e mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho dos hospitais. Os recursos públicos são transferidos aos hospitais em uma parte fixa e outra variável, esta última dependendo do cumprimento das metas contratadas. Os hospitais são geridos de forma autônoma, inclusive no que diz respeito à sua política de pessoal.

De acordo com Médici (2011, p. 31)²⁷, as organizações sociais (OS) “conseguem prestar mais serviços a um custo mais baixo que os hospitais tradicionais de administração direta. Para

²⁷ André César Medici, *Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde*, 22 p.

mesmas patologias, pacientes nos hospitais tradicionais têm uma média de internação de 5 dias comparados a 3 dias no sistema de OS, e o custo por paciente nas OS era de R\$ 3,3 mil comparado a R\$ 3,6 mil nos hospitais tradicionais”.

Essa lógica poderia ser estendida a outros setores de prestação de serviços aumentando-se, por exemplo, a autonomia das universidades públicas para contratação de professores por CLT. Isso permitiria, por exemplo, a contratação de grandes acadêmicos internacionais sem as amarras da contratação via concurso público. Também viabilizaria o estabelecimento de remuneração e manutenção do emprego por mérito, obedecendo os critérios internacionais de publicação de artigos em periódicos especializados.

Por outro lado, atividades-meio ou de menor conteúdo técnico (limpeza, vigilância, transportes, apoio administrativo, suporte de informática) em toda a administração devem ser terceirizadas, como, de fato, já ocorre amplamente. O problema, nesses casos, é que há diversas dificuldades práticas e legais que geram alto custo e ineficiência na própria prestação de serviços terceirizados.

Há o típico dilema entre qualidade e custo: a ênfase na busca pelo menor preço (prioridade da lei de licitações – Lei nº 8.666, de 1993) leva à contratação de empresas de baixa qualidade ou oportunistas, que não conseguem cumprir os termos do contrato firmado. Ademais, jurisprudência da justiça do trabalho obriga o órgão público contratante a arcar com o pagamento de direitos trabalhistas em caso de inadimplência da empresa administradora de mão de obra, com óbvio incentivo para que estas abandonem o contrato em momento próximo a seu término. A busca de um marco legal mais adequado para regular a terceirização no setor público levaria a ganhos de eficiência e produtividade importantes.

Também importante são as limitações constitucionais e legais à expansão de remuneração. A tentativa de uma lei com teto salarial tem se revelado frustrante, uma vez que a criação de remunerações paralelas é usada para furar o limite. Nesse sentido, caberiam mudanças na Constituição para:

- viabilizar a redução de jornada de trabalho com redução de remuneração, em casos de extrapolação do limite de despesa de pessoal;
- limitar a autonomia orçamentária do Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública, utilizada para expandir salários e gera pressões por equiparações em outras carreiras;
- vedar a expansão de remuneração por via administrativa, exigindo-se a edição de lei;
- ampliar as possibilidades de demissão ou redução de remuneração em caso de extrapolação do limites de despesa de pessoal.

No plano infraconstitucional caberia uma normatização mais detalhada do que constitui despesa de pessoal, para evitar contabilidade criativa, e a instituição do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF, tendo como missão unificar critérios contábeis e divulgar as contas dos três níveis de governo seguindo esses critérios.

Também importante seria uma mudança na regra do reajuste do piso salarial do magistério, que tem pressionado as despesas ao crescer acima da inflação. Isso, no entanto, exige uma alteração na legislação federal.

Um acordo político de aprovação dessas reformas no Congresso poderia ter, por contrapartida, medidas federais de auxílio e estabilização fiscal dos estados, condicionado ao uso dos instrumentos de gestão para o atingimento de metas de ajuste.

6. Um sistema tributário mais justo para a sociedade, mais neutro para os investimentos e menos danoso ao ambiente de negócios

A economia brasileira cresce pouco há décadas. Um dos fatores que contribui para isso é o nosso sistema tributário, que induz decisões de produção e de investimento em atividades pouco produtivas. Suas muitas complexidades alimentam a insegurança jurídica, fator que desestimula o setor privado investir no país.

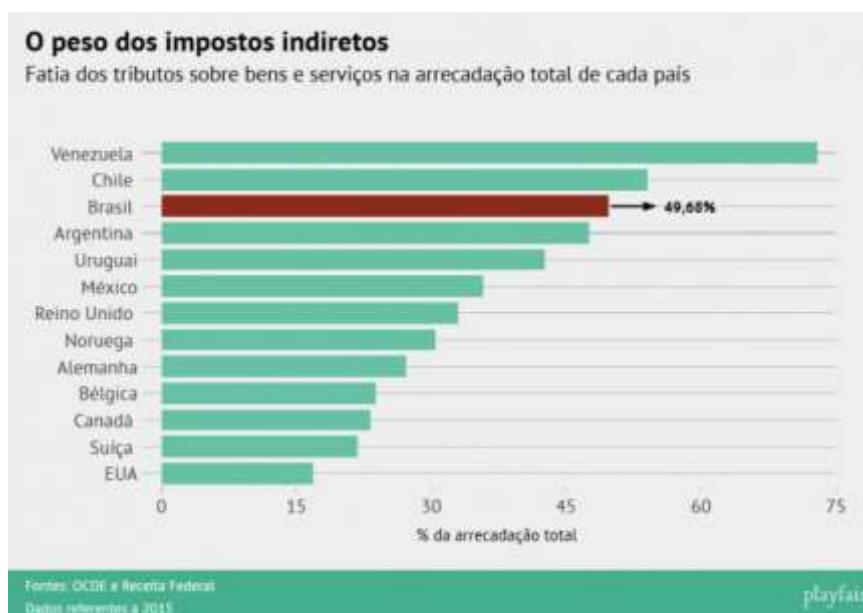
As distorções ocasionadas pelo nosso sistema tributário também agravam as desigualdades. A redistribuição da renda pode ser feita via gastos públicos (como o Bolsa Família) ou via tributação. No Brasil, não somos apenas ineficientes na alocação dos gastos públicos, mas também na forma como tributamos os mais ricos.

A persistência dessas distorções é alimentada por mitos e percepções equivocadas tanto sobre nosso sistema de tributação do consumo como pelo sistema de tributação da renda e da folha.

6.1 Como tornar a tributação sobre o consumo menos regressiva?

Os tributos sobre consumo são responsáveis por grande parte da arrecadação no Brasil²⁸. Isso não é surpresa nos países em desenvolvimento, conforme demonstra o gráfico 18.

Gráfico 18 – Impostos indiretos como proporção da arrecadação total: 2015 (%)



Com população mais pobre, a arrecadação nos países em desenvolvimento acaba se concentrando no consumo. Em 2018, o rendimento domiciliar per capita foi apurado pelo IBGE em R\$ 1.373,00²⁹.

Aqui entra a discussão sobre a regressividade da tributação do consumo. A alegação de que a tributação sobre o consumo é regressiva advém da constatação de que a maior parte da renda

²⁸ <https://economia.estadao.com.br/blogs/nos-eixos/as-injusticas-tributarias-do-brasil-em-5-graficos/>.

²⁹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23852-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2018>.

dos mais pobres é gasta na aquisição de bens essenciais. Assim, a tributação sobre o consumo os atingiria muito mais do que os mais ricos.

De acordo com a Constituição de 1988, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) devem ser seletivos para atender à essencialidade dos bens³⁰. Esse mecanismo não olha para o comprador, mas para o produto comprado, ou seja, não importa se quem está adquirindo o produto essencial é alguém de alta ou baixa renda. Na prática, isso faz com o que o Estado renuncie a muito mais do que o necessário para beneficiar aqueles que precisam.

Embora não haja previsão constitucional para se atender à essencialidade no âmbito das Contribuições para o Programa de Integração Social e para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), essa prática também foi adotada pelo governo federal. De acordo com o Boletim Mensal de Subsídios da União de setembro de 2019, dos quase R\$ 15,9 bilhões relativos à renúncia fiscal da chamada “cesta básica”, apenas R\$ 1,6 bilhão foi destinado aos 20% mais pobres. Os 20% mais ricos se apropriaram de R\$ 4,5 bilhões³¹ (dados de 2018).

Um estudo de Giovanni Padilha feito com base em dados das desonerações do ICMS no Rio Grande do Sul em 2015 também mostrou que a maior parte dos benefícios fiscais é apropriado pelas pessoas de alta renda. Os resultados da pesquisa mostram que os 30% mais pobres receberam menos de 14% do benefício, enquanto os 30% mais ricos se apropriaram de 50%³².

Esse resultado não surpreende, pois é sabido que as pessoas de alta renda consomem mais em termos absolutos, além de consumirem produtos do mesmo gênero, mas com qualidades diferentes e preços superiores.

A novidade desse último estudo está na comparação desses benefícios com a sobrecarga de outros itens para evitar a perda de arrecadação³³. Nessa situação, o consumo concomitante de

³⁰ **IPI:**

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...]

IV - produtos industrializados;

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

I - *será seletivo, em função da essencialidade do produto;*

ICMS:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

III - *poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;*

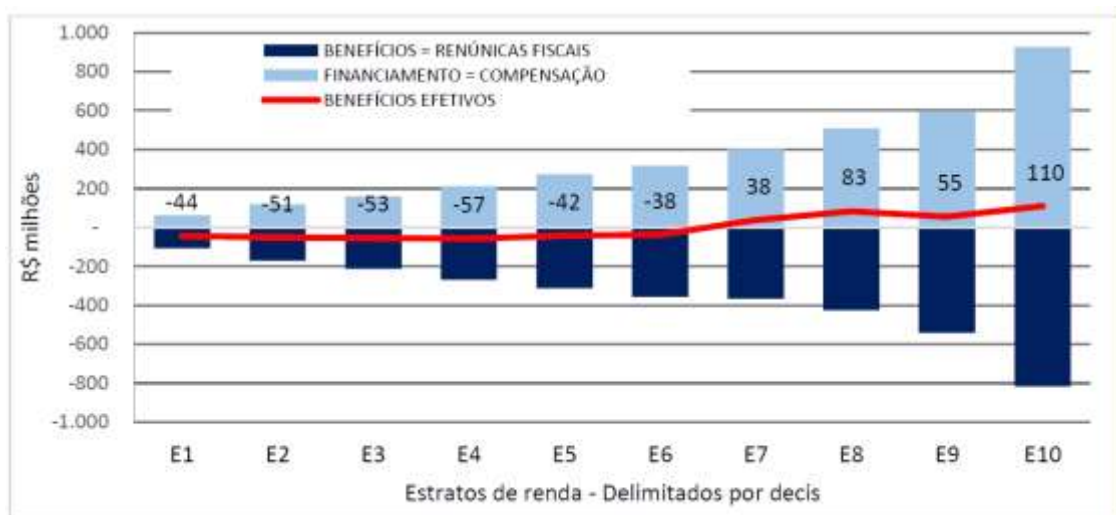
³¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletim/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-desoneracao-da-cesta-basica-1/view>.

³² PADILHA, Giovanni da Silva. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. *Plataforma Política Social*, Texto para Discussão n. 14. Fev/2018, pp. 4-5. Disponível em http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_14.pdf. Acesso em 20 de junho de 2020.

³³ O autor denomina como *financiamento compensatório* “a diferença entre o imposto suportado no consumo de bens gravados com carga superior à média e o valor que seria pago no caso de aplicar-se a carga média. Por exemplo, quando uma família adquire \$100 de combustível, tributado a 35% (por dentro), suportará o equivalente a \$35 de imposto. Considerando que a carga média é de 20%, então

bens mais e menos taxados demonstra o benefício efetivo para as famílias. Como se vê pelo gráfico 19, elaborado pelo próprio autor, o consumo de bens mais taxados, como combustíveis e telecomunicações, praticamente anula o benefício dado pelas desonerações³⁴.

Gráfico 19 - Desonerações do ICMS no Rio Grande do Sul: renúncias fiscais e financiamento compensatório – 2015 (R\$ milhões)



O anúncio feito em 2018 pelo então secretário da Receita Federal do Brasil, Jorge Rachid, de que produtos como filé-mignon, salmão e todos os tipos de queijo eram beneficiados pela desoneração da cesta básica do PIS/COFINS reacendeu o debate sobre o tema³⁵.

De um lado, há quem defenda que basta ser mais preciso no desenho legal, excluindo alimentos mais caros, consumidos pelas pessoas de alta renda. Mas não é bem assim. Não se trata de um mero problema de focalização. Ao desonerar um produto, como arroz ou macarrão, não é possível fazer as distinções necessárias para que os vários produtos que surgem posteriormente no mercado, e que são mais caros e consumidos pelos mais ricos, não sejam alcançados. Como antever a produção de arroz negro, vermelho, integral, orgânico e arbóreo? Ou a produção ou a importação de macarrão feito a partir da farinha de beterraba, hiperproteico ou sem glúten? Como desonerar apenas o açúcar branco e refinado, e não o açúcar demerara, o orgânico, o açúcar light, o mascavo ou o açúcar de coco?

estará contribuindo para o financiamento dos benefícios fiscais com \$15". PADILHA, Giovanni da Silva, Op. cit., p. 5.

³⁴ PADILHA, Giovanni da Silva. Op. cit., p. 6.

³⁵ PRADO, M. Estado brasileiro está dando benefício fiscal até para salmão e filé mignon. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmaa-e-file-mignon.shtml>. Acesso em 18 de junho de 2018.

Além disso, a listagem de produtos desonerados interfere nas decisões de produção e gera disputas de classificação entre o Fisco e os contribuintes³⁶. O resultado é o nosso imenso contencioso e a insegurança jurídica perene que se observa nos temas tributários brasileiros³⁷.

Alternativa em gestação há vários anos³⁸, o modelo de “isenção personalizada” foca as pessoas a serem beneficiadas, e não os produtos básicos supostamente consumidos pelas famílias mais pobres³⁹.

No Brasil, existem propostas concretas para a adoção desse mecanismo, dada a ampla utilização de notas fiscais eletrônicas e de diversos cadastros que identificam as pessoas de baixa renda⁴⁰. No final do ano passado, Bento Maia, economista que integra o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), publicou artigo simulando a devolução de um único tributo sobre consumo que consolide as nossas atuais múltiplas incidências (IBS) a pessoas de baixa renda cadastradas no Cadastro Único de política social (CadÚnico). De acordo com suas simulações, utilizando uma alíquota de IBS de 25% e os dados da POF 2018, a devolução seria de R\$ 66 reais para cada indivíduo. Essa política teria um custo de R\$ 11 bilhões, quase ¼ do custo da desoneração da cesta básica no âmbito do IBS⁴¹.

A mitigação da regressividade via gasto público também é mais eficiente para melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. A renúncia fiscal de R\$ 1 bilhão mediante desoneração de itens da cesta básica reduz em 0,005% o Índice de Gini. O mesmo valor gasto no Bolsa Família

³⁶ Por exemplo, a Lei nº 10.925/2004 reduziu a zero as alíquotas do PIS/COFINS sobre os produtos que compõem a cesta básica, com os seus respectivos códigos NCM, como o pão comum (NCM 1905.90.90 EX 01) e a farinha de trigo (NCM 1101.00.10). No entanto, farinha de rosca, que é produzida a partir da moagem do pão comum torrado, não se encontra listada. Levada ao Judiciário, a disputa (Processo nº 5012633-35.2012.4.04.7001) durou quase seis anos e, ao final, o Superior Tribunal de Justiça deu ganho de causa ao Fisco.

³⁷ Não é só no Brasil que isenções e alíquotas reduzidas para produtos considerados essenciais geram contencioso. Na Inglaterra, ficou famoso o caso do produto *Jaffa Cake*, em que foi discutido se ele deveria ser considerado bolo ou biscoito coberto de chocolate para fins de isenção de IVA (LON/91/0160). Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-food/vfood6260>.

³⁸ Referências podem ser encontradas no texto produzido pelo Centro de Cidadania Fiscal, Nota Técnica nº 08: Exoneração do IBS para Famílias de Baixa Renda v.3, 30 setEMBROS 2018, disponível em <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/1809-AI%C3%ADvio-Tribut%C3%A1rio-de-Fam%C3%ADlias-de-Baixa-Renda-v.3.pdf>.

³⁹ Texto bastante conhecido é de BARREIX, Albert; BÈS, Martin; ROCA, Jeronimo. *Solving the Impossible Trinity of consumption taxes: personalized VAT*. Disponível em <https://www.joserobertoafonso.com.br/impossible-trinity-barreix-bes-and-roca/>.

⁴⁰ PADILHA, Giovanni da Silva. *ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo*. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2017; Centro de Cidadania Fiscal. *Exoneração do IBS para as famílias de baixa renda*. Disponível em <http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/12/1809-AI%C3%ADvio-Tribut%C3%A1rio-de-Fam%C3%ADlias-de-Baixa-Renda-v.3.pdf>; e, mais recentemente, ambas as propostas foram debatidas pela Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (AFRESP), em webinar realizado em 12 de junho de 2020, intitulado *ICMS-P: especialistas debatem adoção de devolução de imposto para a população mais pobre*. Disponível em <https://afresp.org.br/icmsp-debate-devolucao-imposto/>.

⁴¹ <https://valor.globo.com/reforma-tributaria/arena-tributaria/post/2019/11/o-ibs-e-a-compatibilizacao-entre-eficiencia-e-progressividade.ghtml>.

diminui o mesmo índice em 0,06%, sendo, portanto, 12 vezes mais eficiente para reduzir a desigualdade⁴².

A discussão sobre a regressividade do nosso sistema tributário requer uma análise cuidadosa das regras e sua aplicação, pois os problemas são bem mais sutis do que sugerem as análises usuais. Nesta seção, fica claro que política pública para beneficiar os mais pobres pode ser realizada de forma mais eficaz pelo gasto público do que pelas distorções introduzidas pela desoneração seletiva no caso da tributação indireta.

6.2 Como tornar a tributação da renda mais progressiva?

Ao falarmos sobre desigualdade e tributação no Brasil, é recorrente o discurso de que o país poderia tributar mais a renda, a exemplo de outras nações em desenvolvimento, conforme demonstra o gráfico 20.

Gráfico 20 – Impostos diretos como proporção da arrecadação total: 2015 (%)



Esse dado é agravado pela percepção de que os ricos não pagam imposto de renda no Brasil, pois grande parte de seu rendimento, composto de dividendos, é isento, como leva a crer a informação contida no gráfico 21.

⁴² KANCZUK, F. Equilíbrio Geral e Avaliação de Subsídios. Ministério da Fazenda. 2017. Disponível em: http://fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/apresentacoes/arquivos/2017/apresentacao_equilibrio-geral-e-avaliacao-de-subsidios_fabio-kanczuk.pdf

Gráfico 21 – Rendimentos isentos por faixa de renda do declarante do Imposto de Renda Pessoa Física de 2016 – ano calendário 2015 (R\$ milhões)



Melhor começar esclarecendo esse dado.

Em 1995, a legislação brasileira passou a concentrar a tributação dos lucros nas pessoas jurídicas. É, sem dúvida, um sistema mais simples e fácil de arrecadar. Antes mesmo de o lucro ser distribuído aos sócios, ele é tributado pela empresa. Do ponto de vista legal, a empresa é contribuinte do imposto de renda, tanto que usamos a sigla IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (nos demais países, CIT – *Corporate Income Tax*). Entretanto, do ponto de vista econômico, quem paga esse tributo foram os sócios, pois eles receberão seus dividendos líquidos do IRPJ (no caso do Brasil, também líquidos da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido⁴³).

O dividendo é o lucro distribuído depois de pagos os impostos sobre o lucro da pessoa jurídica.

Portanto, a frase “dividendos não pagam impostos” induz uma falsa percepção. O lucro dos sócios e acionistas das grandes empresas paga, inclusive, uma alíquota nominal maior do que a dos trabalhadores sobre a renda tributável: 34%. No caso dos bancos, essa alíquota é de 45%, pois a CSLL dos bancos é de 20%, e não de 9%, como nas demais empresas. O IRPJ é de 25% para ambos.

A distorção ocorre nas pequenas e médias empresas, pois seus lucros são menos tributados em razão de regimes especiais simplificados. Isso significa que os sócios de pequenas e médias empresas, optantes pelo regime do lucro presumido ou pelo Simples, são menos tributados que os de empresas do lucro real.

Considerando uma pequena empresa com lucro anual de R\$ 1 milhão, a ser distribuído igualmente entre dois acionistas, a tributação da renda será de no máximo 10,88%. Caso seja um grande banco com lucro anual de R\$ 10 bilhões, a tributação será de até 45%, não

⁴³ Uma espécie de imposto de renda corporativo com destinação específica (seguridade social), nos termos do art. 195 da Constituição de 1988.

importando se será distribuído entre 2 ou 20 acionistas, igual ou desigualmente. Um pequeno acionista que receba R\$ 10.000 terá pago os mesmos 45% que o grande acionista que receba R\$ 5 milhões.

Há clara desigualdade e falta de progressividade nessa situação. Os primeiros acionistas, que receberam R\$ 500.000, foram menos tributados do que um dos acionistas do banco, que recebeu apenas R\$ 10.000. Os acionistas do banco foram igualmente tributados, a despeito da diferença brutal entre suas rendas.

Essas distorções decorrem do sistema de tributação do lucro concentrado na pessoa jurídica. Ao tributarmos o lucro quando apurado, não é possível diferenciar quem e quanto cada sócio ficou mais rico. Ao adotar um sistema misto, cobrando-se uma parte antecipadamente da pessoa jurídica e outra parte após a distribuição, seria possível, ao menos, fazer-se uma tributação proporcional, equivalendo as situações acima. Ao considerar alíquotas progressivas para os dividendos, além de proporcional, o sistema poderia ser progressivo, embora possa ficar mais complexo.

A tributação dos dividendos indiretamente força a revisão da lógica dos regimes simplificados que, aliados à alta carga de tributação sobre a folha, incentiva o que ficou conhecido como “pejotização”.

Especialmente no caso das pessoas de alta renda, há incentivo para a prestação de serviços constituindo pessoas jurídicas em substituição ao regime regular de pessoas físicas. Com isso, transforma-se rendimento do trabalho em rendimento do capital.

A tabela 7 simula a tributação de um mesmo indivíduo contratado por diferentes regras: como empregado, como sócio de uma PJ que declara imposto pelo lucro presumido ou sócio de uma PJ registrada no SIMPLES. Nota-se que, enquanto um empregado tem quase 50% de descontos e encargos sobre o valor do seu trabalho, sócios de empresas do lucro presumido ou do Simples têm entre 10 e 20%⁴⁴.

Tabela 7 – Simulação de tributação de um trabalhador contratado por diferentes regras legais (R\$)

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simples ³
A. Valor do serviço prestado	30.000	30.000	30.000
B. Tributos pagos pela empresa	9.792	4.614	2.580
Tributos Exceto folha ⁴	2.861	3.485	2.580
Folha (exceto FGTS)	5.315	1.129	
FGTS	1.617		
C. Tributos pagos pela pessoa física	5.138	1.133	1.133
INSS empregado/conta própria	621	621	621
IRPF (retido na fonte)	4.517	512	512
D. Remuneração líquida (A-B-C)	15.070	24.253	26.287
E. Total tributos pagos (B+C)	14.930	5.747	3.713

Notas: (1) valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos. (2) Empresa do lucro real (supõe-se que a empresa não tem lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar 123/2006. (4) Supõe-se pagamento

⁴⁴ APPY, Bernard e outros. Reforma Tributária: qual a agenda? Disponível em https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernos_tributacao-final.pdf, p. 79 e seguintes.

de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do Município de São Paulo.

A tabela 7 acima deixa claro que os dois maiores incentivos à “pejotização” são a contribuição patronal (Folha (exceto FGTS)) e o imposto de renda retido na fonte, calculado mediante aplicação da tabela progressiva. Por isso que, além da revisão dos regimes simplificados, seria importante revisar nosso modelo de tributação sobre a folha. Nosso grande desafio, no entanto, é obter outras fontes de recursos para substituir os quase R\$ 443 bilhões de receitas previdenciárias arrecadadas (dados de 2019)⁴⁵.

O alto custo do trabalho formal também induz a inúmeras disputas em torno das verbas que compõem a base tributável das contribuições previdenciárias (bônus, PLR, Stock Option Plans, verbas indenizatórias etc.). A incidência da contribuição patronal sobre o valor total dos pagamentos a pessoas físicas levou à criação de inúmeras exceções ao longo dos últimos 20 anos e ao aumento expressivo do contencioso previdenciário⁴⁶.

A completa desoneração da folha, de outro lado, pode desincentivar a contribuição, já que se retira a relação entre custeio e benefício. Melhor seria, então, revisar e ampliar a base de incidência, eliminando exceções e, com isso, contencioso, mas prevendo um teto de contribuição com contrapartida direta ao benefício a ser recebido no futuro. O custeio de benefícios assistenciais seria feito por outros tributos. Para chegarmos a esse modelo ideal, não há outra saída: ou é aumento de impostos sobre a renda e / ou o consumo, ou uma nova reforma da Previdência.

6.3 Como tornar o sistema tributário mais neutro?

Tão ou mais importante que a carga tributária é o desenho do sistema tributário. A forma de cobrar os impostos afeta diretamente os níveis de complexidade, litigiosidade, desigualdade e segurança jurídica e tem impacto econômico relevante.

O sistema tributário não deve afetar as escolhas de produção das empresas ou de consumo das pessoas. As empresas não podem decidir construir prédios com paredes de alvenaria em vez de utilizar blocos pré-moldados porque a tributação, naquele caso, é menor. Do mesmo modo, não é eficiente instalar fábricas no Norte ou no Nordeste do país se os consumidores e fornecedores estiverem majoritariamente em outras regiões⁴⁷.

⁴⁵ <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/apresentacao-arrecadacao-dez-2019.pdf>.

⁴⁶ Mais informações sobre as exceções e disputas em torno das verbas que compõem o contencioso previdenciário podem ser encontradas no Relatório produzido por pesquisadores do Insper, no link https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/02/Reforma_previdencia_Reforma-tributaria_Relatorio_v17062019_3-.pdf.

⁴⁷ A literatura mostra que incentivos fiscais à industrialização do Norte e Nordeste têm baixa eficácia para elevar a renda per capita local quando comparados com outras políticas públicas, como a melhoria da educação ou a melhor focalização das políticas de redução da pobreza. Ver, por exemplo: Goes, C., Karpowicz, I. (2017) *Inequality in Brazil: a regional perspective*. IMF Working Paper 17/225; Ferreira, P.C. (2004) *Regional policy in Brazil: a review*. Fundação Getulio Vargas; Barros, A.R. (2011) *Desigualdades regionais no Brasil: naturezas, causas, origens e soluções*. Elsevier – Banco do Nordeste.

No Brasil, a tributação afeta indevidamente as escolhas de produção e investimento. Apesar de haver distorções na renda (empresas que não querem crescer para não sair dos regimes simplificados) e na folha (trabalhadores informais), nada se compara à dos tributos indiretos.

O Brasil possui cinco tributos que, de forma imperfeita, tentam capturar o valor adicionado pelas empresas em cada etapa de produção e circulação de bens e serviços.

Três deles são cobrados pela União - IPI, PIS e Cofins. O primeiro perenizou discussões sobre o conceito de industrialização e possui inúmeras alíquotas distintas para cada um dos mais de 1.000 itens da Tabela de Incidência (TIPI, baseada na Nomenclatura Comum do Sul)⁴⁸. Também acaba sendo cumulativo, pois não pode ser compensado pelos distribuidores, varejistas e prestadores de serviços.

O PIS e a Cofins têm dezenas de regimes especiais de incidência, créditos presumidos, alíquotas⁴⁹ e discussões bilionárias nos tribunais superiores⁵⁰. O resultado disso é um acúmulo de distorções alocativas: contratar ou não um serviço, comprar ou não um bem, ficar no lucro presumido ou ir para o lucro real, tudo isso afeta o quanto de PIS/Cofins a pagar e, portanto, as decisões de negócios.

A cargo dos estados está o ICMS, que incide sobre as mercadorias, a energia elétrica, os serviços de comunicação e alguns serviços de transporte. Como um imposto estadual, possui variações entre um estado e outro, recolhimento por setor ou até mesmo por operação, créditos presumidos / outorgados que substituem o sistema não-cumulativo e distorcem os preços, reduções de base de cálculo para alterar disfarçadamente a alíquota nominal e conceder incentivos fiscais inconstitucionais⁵¹. Isso quer dizer que a carga tributária se altera, a depender de onde a empresa se instala, qual produto ela decide fabricar e para quem ela decide vender.

No nível municipal, o ISS tem sido fonte de disputas entre municípios de origem (produção) e destino (consumo), resultando muitas vezes em dupla tributação. Mas o pior efeito para a produtividade está na fragmentação dos serviços e dos bens, pois isso torna todo o arranjo produtivo inevitavelmente afetado pela cumulatividade. Os produtores e vendedores de bens não podem se creditar do ISS, pois são contribuintes do IPI e do ICMS. Os prestadores de serviços, como é o caso da construção civil, não podem se creditar do IPI e do ICMS, pois são contribuintes do ISS. O resultado pode ser a decisão de adicionar mais valor no canteiro de obras do que adquirir estruturas pré-fabricadas.

A maioria dos países, desenvolvidos ou emergentes, adota um GST – Goods and Services Tax (ou VAT – Value-Added Tax), modelo em que o imposto é cobrado sobre o valor adicionado por cada empresa em cada etapa de produção e circulação de bens e serviços.

Se o IVA é implementado adequadamente, o total dos impostos cobrados em cada etapa da produção de bens e serviços é igual ao imposto que seria pago apenas na venda ao consumidor final. Economicamente, quem paga integralmente o imposto é o consumidor final. As empresas

⁴⁸ <http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi-1.pdf/@download/file/TIPI%202017%20atualiza%C3%A7%C3%A3o%20decreto%2010254.pdf>.

⁴⁹ Mais informações em: <https://www.spedbrasil.com.br/pis-e-cofins/>.

⁵⁰ https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/98384907/Anexo_V+-Riscos+Fiscais.pdf/e7f896ac-56b3-4e2a-9d64-2bc1c92c7f32.

⁵¹ A Constituição Federal e a Lei Complementar n. 24/75 só permitem a concessão de incentivos fiscais de ICMS desde que haja unanimidade de todos os Estados, documentada em convênio do CONFAZ.

são apenas agentes arrecadadores, e isso propicia a neutralidade do sistema tributário na forma de organização dos negócios.

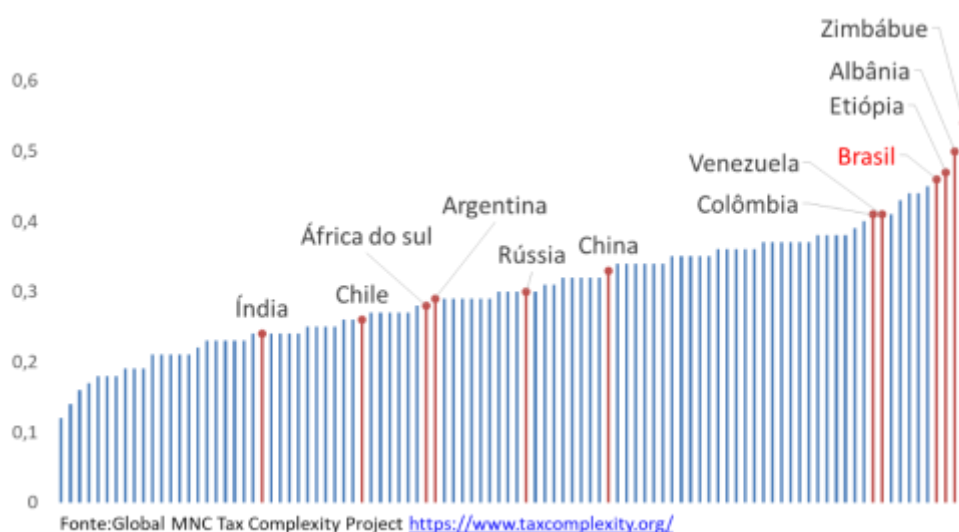
Existem melhorias a serem feitas em todas as bases de tributação. Temos problemas de concentração de renda, talvez tenhamos espaço para aumentar os tributos sobre propriedade, incluindo heranças, e também temos que resolver os gastos com a seguridade social para organizar a tributação sobre a folha de salários. Mas, do ponto de vista de produtividade e crescimento econômico sustentado, o primeiro que deve ser reformado são os tributos indiretos.

6.4. Como garantir segurança jurídica e ambiente de negócios, apesar da tributação?

Existe um consenso de que a legislação tributária é excessivamente complexa, que há insegurança jurídica decorrente da instabilidade na interpretação da legislação tributária e que o contencioso tributário expressa um nível de litigiosidade para além do razoável.

Segundo recente estudo feito pelas universidades alemãs LMU Munich e Universität Paderborn com dados de 2016 em 100 países, o Brasil é um dos países de maior complexidade, conforme retratado no gráfico 22⁵².

Gráfico 22 – Índice de complexidade tributária LMU Munich e Universität Paderborn



Estudo do Centre for Business Taxation da Universidade de Oxford para a verificação da incerteza quanto à tributação de pessoas jurídicas em 21 países deixou o Brasil em penúltimo lugar. Seu grau de incerteza ficou em 1,6 na escala que ia de 1 a 5, em que 1 significava muito incerto. O país ficou à frente apenas da Índia, com pontuação igual a 1,4⁵³.

Os dados do nosso contencioso também se destacam. Os pesquisadores do Insper Lorreine Messias, Larissa Longo e Breno Vasconcelos compilaram os dados de nosso contencioso tributário nas três esferas de governo. O resultado foi de 73% do PIB, somando tanto as disputas

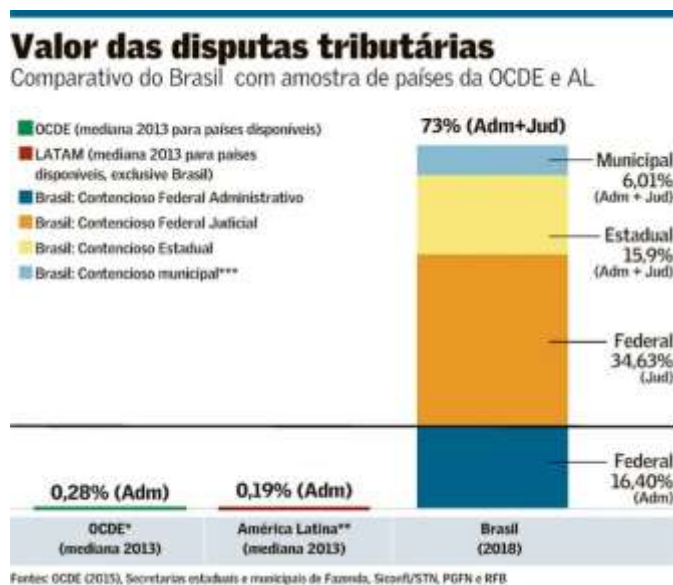
⁵² <http://www.taxcomplexity.org/>

⁵³ Cf. "Measuring corporation tax uncertainty across countries: Evidence from a cross-country survey", disponível em <http://eureka.sbs.ox.ac.uk/6292/1/WP1613.pdf>. Os dados coletados são de 2016.

em âmbito administrativo como no Judiciário⁵⁴. Esse valor é 14% maior que o valor de mercado de todas as empresas listadas em nossa Bolsa de Valores (B3).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) compila e divulga dados apenas do contencioso administrativo federal na esfera tributária. Comparando-se apenas esse dado, no gráfico 23, vê-se que a mediana nos países da OCDE é de 0,28% do PIB e a dos países da América Latina, 0,19%, o Brasil alcança 16,4% do PIB⁵⁵.

Gráfico 23 – Disputas tributárias no Brasil, OCDE e América Latina (% do PIB)



Uma pesquisa utilizando dados de 2014 indicou que o contencioso tributário divulgado pelas 30 maiores empresas abertas não-financeiras foi de R\$ 283,4 bilhões, sendo 7,18 vezes maior que o contencioso trabalhista. Em termos de valor de mercado, o contencioso tributário representava, em 2014, 291% da Oi, 177,7% da CSN e 77,3% da Petrobras, apenas para citar os três maiores⁵⁶.

Não é à toa, portanto, que atualmente 86% das empresas brasileiras apresentam algum tipo de irregularidade no pagamento de seus tributos⁵⁷.

Esse ambiente alimenta o alto nível de insegurança jurídica, resultando também em comparações internacionais desvantajosas para o Brasil.

Ao menos três razões explicam porque isso ocorre: (i) existência de múltiplos tratamentos diferenciados; (ii) peculiaridades do processo legislativo, em que se inserem dispositivos alheios

⁵⁴ Cf. <https://valor.globo.com/opiniaocoluna/brasil-campeao-mundial-de-litigios-tributarios.ghtml> e <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/01/estado-e-contribuintes-disputam-quase-r-5-trilhoes-em-tributos-mostra-estudo.ghtml>.

⁵⁵ Gráfico elaborado pelo jornal Valor Econômico, disponível no link <https://valor.globo.com/opiniaocoluna/brasil-campeao-mundial-de-litigios-tributarios.ghtml>.

⁵⁶ https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18226/DISSERTA%C3%87%C3%83O_FINAL_25.04.17.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

⁵⁷ <https://endeavor.org.br/ambiente/ambiente-tributario/simplificacao-tributaria/>.

ao assunto principal no mesmo documento legal; e (iii) excesso de detalhamento das regras, criando falsa percepção de clareza e precisão.

Essa sistemática de produção das normas tributárias não só induz o contencioso como também alimenta o clima hostil entre o Fisco e os contribuintes. A oposição entre Receita Federal e contribuintes, aliado a uma legislação repleta de diferenciações, tem como resultado a produção de interpretações e regulações questionáveis (instruções normativas, pareceres normativos etc.), além de impedir o sucesso de iniciativas de combate à sonegação e cooperative compliance. A regulamentação e a interpretação da legislação tributária (soluções de consulta, pareceres normativos etc.) têm sido fonte recorrente de contencioso.

A interrupção desse ciclo vicioso, com a mudança do papel da Receita Federal e a melhora da qualidade da política pública na área tributária, requer a implementação de processos claros de execução e integração das diversas funções do Ministério da Economia, com inspiração em boas práticas internacionais, incluindo a revisão dos mecanismos atuais de solução de conflitos entre o Fisco e os contribuintes.

Para que isso aconteça, seria importante existir, ao menos, três instâncias de decisão diferentes, embora submetidas ao Ministério da Fazenda ou da Economia: (i) política pública na área tributária, responsável pela produção, revisão e alteração da legislação tributária; (ii) regulamentação e interpretação preventiva da legislação tributária, evitando conflitos posteriores e efeitos indesejados na aplicação das regras; e (iii) autos de infração e contencioso administrativo, com mecanismos que previnam a litigância em casos de divergência de interpretação da lei.

7. Conclusões da parte I

Nesse texto argumentamos que o debate entre “Estado grande” e “Estado mínimo” parece ignorar os imensos problemas do setor público no Brasil.

O nosso problema central está em um Estado incapaz de prover os serviços que dele se espera. Gastamos muito em educação e nossas crianças não aprendem e não se tornam trabalhadores produtivos. Incentivamos empresas, mas a taxa de investimento não cresce. O investimento público em infraestrutura frequentemente deságua em obras inacabadas e, portanto, inúteis.

Por um lado, o Estado é grande porque gasta muito (e mal), tributa muito (e mal) e se endivida em excesso. Por outro, o Estado é pequeno porque não consegue entregar serviços públicos de qualidade e é um óbice para o crescimento e a redução da pobreza e da desigualdade.

Entramos na pandemia fragilizados e, embora tenha virado moda falar em expansão dos gastos e das políticas públicas, o Brasil não está em condições de fazê-lo. Estamos andando sobre gelo fino e com alto risco de perder o controle da nossa dívida pública, o que nos legaria décadas de inflação alta, instabilidade cambial e estagnação do crescimento econômico. Ao querer expandir a despesa pública para ajudar os mais pobres, poderemos prejudicá-los, expondo-os à falta de emprego e de oportunidades de melhora na qualidade de vida.

Nesse sentido, o trabalho apontou algumas reformas essenciais necessárias para melhorar a eficácia da política pública, reduzindo a pobreza e a desigualdade. Elas abarcam tanto o caótico sistema tributário quanto políticas sociais. A agenda é ampla e constitui uma verdadeira reforma do Estado, podendo ser sintetizada nos tópicos abaixo.

- Controle do crescimento da despesa primária, para garantir a solvência da dívida pública, mantendo-se o cumprimento ao teto de gastos; os principais itens de despesa – pessoal, previdência e assistência social – precisam passar por reformas que racionalizem os gastos e aumentem a eficiência e eficácia de cada uma dessas áreas.
- Adoção de um conjunto de reformas na legislação federal que deem mais flexibilidade à despesa dos estados e municípios, por meio de desvinculação e redução de despesas obrigatórias, que, somados a reformas de âmbito local, deveriam representar precondição para qualquer ajuda fiscal da União.
- A reforma da assistência social, estimulada pela crise e pelo debate em torno do auxílio emergencial, deve ser centrada na focalização dos benefícios nos mais pobres, financiados por realocação de recursos hoje utilizados em programas menos eficazes, visando combinar elementos de renda mínima para os mais pobres com seguro social e incentivo à autonomia dos trabalhadores via apoio e assistência técnica para a inclusão produtiva.
- As políticas de educação e saúde precisam tirar o foco da meta de obter mais recursos e passar a buscar instrumentos voltados a melhorar os resultados. Até o momento, aumentamos os gastos, porém não colhemos melhores resultados.
- Deve-se evitar repetir a fracassada política recente de estimular a economia via gastos públicos, subsídios creditícios e ampliação do investimento público a qualquer custo. O Estado brasileiro tem baixa capacidade de investir com qualidade e os estímulos setoriais acabaram por acentuar a má alocação e improdutividade do capital, levando a baixo crescimento.

- A reforma tributária é peça chave para que o país recupere a capacidade de crescimento e pode contribuir no esforço de consolidação fiscal e redução da desigualdade.
 - ✓ A mitigação da regressividade na tributação do consumo deve ser feita por meio do gasto, e não por meio de desonerações tributárias. Alíquotas baixas ou isenções acabam beneficiando mais a alta renda, além de gerar contencioso em razão das disputas de classificação.
 - ✓ Para que a tributação da renda seja mais progressiva, é preciso eliminar as distinções entre pessoas que recebem o mesmo rendimento. A isenção dos dividendos aliada à baixa tributação dos regimes simplificados permite não só o arbitramento entre renda do trabalho (sujeita à tabela progressiva) em renda do capital, como também a tributação díspar entre sócios que recebem o mesmo lucro. Atualmente, sócios que recebem mais lucros de empresas do Simples ou do lucro presumido pagam menos imposto de renda que sócios que recebem menos lucros, mas vindos de empresas do lucro real.
 - ✓ Para diminuir seu impacto negativo sobre a produtividade e o crescimento, a tributação sobre bens e serviços não deveria influenciar decisões de produção e investimento. Para isso, seu desenho deve ser norteado pelos seguintes princípios:
 - (i) não deve ser cobrado na origem, ou seja, no local da produção, mas no destino (para onde o bem é enviado);
 - (ii) incidir sobre o consumo de quaisquer bens e serviços, inclusive intangíveis, tornando a tributação isonômica para as pessoas e neutra para as empresas;
 - (iii) ser totalmente não-cumulativo, permitindo-se o crédito integral do imposto pago nas etapas anteriores;
 - (iv) ter alíquota uniforme, delegando a política pública de mitigação da regressividade para o orçamento.
 - ✓ A desoneração da folha de pagamentos deve ter por objetivo associar ao máximo o valor da contribuição com benefícios futuros. Dada a completa dissociação do regime contributivo atual, a reforma da tributação sobre a folha de pagamentos implica grande perda de receita. Não há outra maneira de ser feita se não de forma gradual e acompanhada da elevação de outras receitas ou de redução de benefícios previdenciários.
 - ✓ O contencioso tributário brasileiro é mais de 50 vezes maior que a mediana da OCDE: os custos e incentivos adversos ao investimento são enormes – medidas legais e administrativas, que superem os inúmeros tratamentos diferenciados e o excessivo detalhamento das regras, bem como a racionalização dos mecanismos de resolução de conflitos, podem ajudar significativamente.

Simplificar o sistema tributário para entender qual a carga tributária que nós pagamos será um passo importante para avançar no debate sobre os gastos e o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social.