

SEM CLIMA PARA CRESCER

uma síntese dos argumentos

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO
FABIO GIAMBIAGI

Resumo: O artigo desenvolve argumentos para explicar o baixo crescimento do país. Procura-se mostrar a importância da existência de um clima hostil aos investimentos, o papel do ativismo judicial e os efeitos de um modelo assistencialista. Defende-se que o governo dê maior ênfase à educação, aumente os investimentos públicos e diminua a taxaço, para gerar os incentivos que estimulem um maior desenvolvimento da economia.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Incentivos. Investimento.

Abstract: This paper discusses the factors that explain why Brazil has grown so slowly. We stress the importance of the hostile investment climate, an account of factors stemming from judicial activism to a policy model geared towards assistentialist goals. We argue in favor of emphasis to education, an expansion of public investment and a reduction in the tax burden, in order to create the incentives to foster an acceleration of Brazil's development process.

Key words: Development. Incentives. Investment.

Um economista nunca deve ter medo de idéias impopulares.
JOHN K. GALBRAITH

Em um interessante estudo sobre o comportamento dos políticos no Brasil acerca das questões orçamentárias, um conjunto de cientistas políticos concluiu que

o ganho da negociação entre o Congresso e o Executivo é que o último está interessado fundamentalmente em elevar os impostos, enquanto o primeiro procura expandir o gasto social e financiar as emendas parlamentares (funding for pork). Para permitir ao Executivo extrair recursos da sociedade – algo que gera custos políticos significativos diante dos eleitores –, o Congresso tem demandado crescentemente que parte dos recursos sejam dirigidos para os setores sociais. Isso interessa também ao Executivo – são metapreferências – e, portanto, o mercado político se acerta (is cleared) nessa troca (ALSTON et al., 2005, p. 71).

De modo geral, é esse o jogo que tem sido praticado há aproximadamente 15 anos no Brasil: aumentam-se simultaneamente gastos e impostos, o Congresso dá ao Executivo os recursos para governar, o Executivo permite ao Congresso se credenciar como arauto dos interesses dos eleitores e quem se arrisca a financiar o desequilíbrio fiscal remanescente – os detentores de títulos públicos – se satisfaz recebendo uma remuneração (juros) extremamente elevada. Em curto prazo – e o longo prazo pode ser pensado como uma sucessão de

curtos prazos – é um arranjo funcional, que concede algo a cada grupo e permite acomodar pressões, sem passar por situações sociais explosivas como as que o Brasil viveu no começo dos anos 1980, ou a Argentina mais recentemente.

Porém, há dois sérios problemas com esse precário equilíbrio. O primeiro é que ele representa um pacto com a mediocridade, pois a combinação de gasto público de baixa eficiência, carga tributária elevada e juros reais altíssimos revelou-se uma receita de crescimento baixo, como o que tem caracterizado o Brasil desde a década de 1980. O segundo problema é mais sutil e tem a ver com o tipo de mensagem que o Estado transmite a cada cidadão com as suas ações.

É útil, neste ponto, citar o mestre Sérgio Buarque de Holanda, na sua análise sobre as raízes da nossa formação cultural:

Nas formas de vida coletiva podem assinalar-se dois princípios que se combatem e regulam diversamente as atividades dos homens. Esses dois princípios encarnam-se nos tipos do aventureiro e do trabalhador. Já nas sociedades rudimentares manifestam-se eles na distinção fundamental entre os povos caçadores e os povos lavradores. Para uns, o objeto final, o ponto de chegada, assume relevância tão capital, que chega a dispensar, por secundários, todos os processos intermediários. Seu ideal será colher o fruto sem plantar a árvore. [...] O trabalhador, ao contrário, é aquele que enxerga primeiro a dificuldade a vencer, não o triunfo a alcançar. O esforço lento, pouco compensador e persistente, que, no entanto, mede todas as possibilidades de desperdício, tem sentido bem nítido para ele. [...] Existe uma ética do trabalho, como existe uma ética da aventura. [...] As energias e esforços que se dirigem a uma recompensa imediata são enaltecidos pelos aventureiros, as energias que visam à paz, à estabilidade, à segurança pessoal e os esforços sem perspectiva de rápido proveito material passam, ao contrário, por viciosos e desprezíveis para eles [...] Entre esses dois tipos não há, em verdade, tanto uma oposição absoluta como uma incompreensão radical. (HOLANDA, 1936, p. 44, grifos nossos).

A pressão no sentido de aumentar a dotação de recursos públicos para alguma rubrica específica, com base no que poderíamos denominar popularmente como “cultura do coitado”, é fruto de uma

mentalidade que, contrariamente ao “esforço lento, pouco compensador e persistente” de que fala Sérgio Buarque de Holanda, associa a idéia de prosperidade a alguma forma de apropriação de recursos do Estado (estes já existentes porque redistribuídos), e não à criação de novas riquezas mediante a expansão da renda. Essa mesma incapacidade de entender os benefícios de processos lentos, de longa maturação e com efeitos cumulativos espelha-se, no âmbito nacional, na dificuldade política de conseguir aprovar reformas cujas vantagens são diferidas no tempo, mas cujos custos são tanto palpáveis quanto imediatos.

Individualmente, receber uma “mesada” do Estado custa menos que investir durante anos na educação como forma de ascensão social. Analogamente para o país, defender que o crescimento depende de atos voluntaristas do Executivo é mais simples do que se engajar na tarefa politicamente custosa de aprovar reformas fundamentais, ainda que impopulares e de efeitos de longo prazo, como é o caso da mudança das regras de aposentadoria do sistema previdenciário brasileiro – um dos mais benevolentes do mundo.

Compare o comentário citado anteriormente com esta descrição comparativa de Roberto da Matta acerca da idiosincrasia norte-americana:

A ciência social latino-americana fala mais dos pobres que dos ricos. [...] Falando mais do fracasso que do sucesso, ignoramos o êxito. [...] (enquanto) aqui na América [vivemos] em um sistema em que se acredita de pé junto que o trabalho permite enriquecer. [...] A participação na política ou ter emprego no governo não contam, e as horas de trabalho semanal revelam uma notável disposição para o batente. [...] [Os ricos nos Estados Unidos] são pessoas que evitam chamar a atenção e vivem como pessoas comuns, reforçando sem saber a velha ideologia americana da igualdade perante a Lei, traços que impressionaram tanto Tocqueville quanto Max Weber (MATTÁ, 2005, p. 165-166).

Não se trata aqui de louvar os Estados Unidos *per se*, mas de aprender com a experiência alheia. O que queremos mostrar é que, a partir do papel do *rule of law*, algumas das economias mais avançadas do mundo estabeleceram um padrão de relacionamento entre o Estado e o cidadão, por meio do qual aquele

provê um conjunto de serviços e, a partir disso, cada um tem um destino na vida traçado pelo esforço individual, em um meio econômico caracterizado pela liberdade de mercado e pelo espírito empreendedor. Em contraste, no Brasil, com o passar do tempo, temos gerado um padrão viciado de relacionamento entre Estado e cidadão, em que os serviços deixam a desejar, mas, em compensação, o Estado desenvolve um assistencialismo exacerbado, com incentivos perversos, em um ambiente que inibe os investimentos e em que as regras em geral são pouco claras, estando, não raramente, sujeitas a interpretações conflitantes. O resultado dessas diferenças é que os Estados Unidos têm sido uma máquina de criar empregos, enquanto o Brasil está se convertendo em um caso paradigmático de crescimento medíocre. É preciso romper com o marasmo e apostar na configuração de um conjunto de regras que substituam o assistencialismo pelo empreendedorismo e a discricionariedade pelo respeito à norma. Isso também requer uma mudança de visão.

É desta questão que aqui tratamos, de certa forma: da necessidade de mudarmos nossa visão sobre o papel do Estado e do respeito às regras, de adotarmos um modelo econômico menos “aventureiro” e mais “trabalhador”, na terminologia de Sérgio Buarque de Holanda. Sem essa mudança, estaremos fadados a permanecer no atual equilíbrio de baixo crescimento, continuando a perder posições na corrida do desenvolvimento.

Os números falam por si. O Brasil cresceu, em média, 6% ao ano entre 1930 e 1980 – um dos melhores desempenhos do mundo nesse período –, o que lhe permitiu mais do que triplicar sua participação no Produto Interno Bruto – PIB mundial. Entre 1981 e 2005, porém, a economia brasileira perdeu seu dinamismo, expandindo-se, em média, apenas 2,1% ao ano. Não apenas passamos a crescer uma fração do que fazíamos antes, mas também fomos ficando para trás no processo de desenvolvimento: nesse quarto de século, a economia brasileira encolheu de 3,9% para 2,7% do PIB mundial.¹

A consciência de que o modelo de desenvolvimento adotado até os anos 1970 tinha se esgotado foi, sem dúvida, a motivação mais importante por trás

das reformas iniciadas na década de 1980 e que atingiram seu auge na década de 1990, como a abertura comercial, a privatização e uma série de mudanças no aparato regulatório do país. Também nesse período, eliminou-se o que se considerava ser o mais grave entrave ao nosso crescimento: um processo quase hiperinflacionário que distorcia incentivos, elevava o risco de investir e penalizava os mais pobres.

Essas reformas, incluindo a estabilização de preços, melhoraram a qualidade da política econômica e foram bem-sucedidas em reverter o quadro de declínio da renda *per capita* em que o Brasil havia mergulhado: no período entre 1994 e 2005, o PIB *per capita* cresceu 1,2% ao ano, 1,6 ponto percentual a mais do que entre 1981 e 1993. Mas essa aceleração do crescimento não foi apenas pequena e insuficiente para impedir a nossa perda de participação continuada no PIB mundial: ela também foi derivada exclusivamente de uma expansão mais célere da produtividade, não se observando, em particular, qualquer avanço no ritmo de acumulação de capital físico.

Esse resultado revela que as empresas reagiram às reformas com estratégias defensivas, voltadas mais à elevação de sua competitividade diante das importações e a novos entrantes do que à expansão de sua capacidade de produção. Tal conclusão foi reforçada em anos recentes, pela constatação de que os empresários estão preferindo exportar seus lucros, reduzindo o seu endividamento externo, a utilizá-los para expandir seus investimentos.

Entre 1998 e 2004, a poupança doméstica aumentou de 16,8% para 23,2% do PIB, graças à contração do consumo das famílias e detonada pela decisão do resto do mundo de não mais financiar nosso excesso de gastos. Esse fato exigiu que se revertesse o resultado em conta-corrente (igual, com sinal trocado, à poupança externa), que passou de um déficit de 4,3% para um superávit de 1,9% do PIB. Mas a situação mudou com o aumento da liquidez internacional e do apetite pelo risco Brasil, e a opção por exportar poupança, em vez de investi-la, passou a ser voluntária – reflexo de problemas domésticos, não de restrições externas. Entre 2004 e 2005, o Brasil exportou, por ano, 1,9% do PIB em poupança; se investidos domesticamente, esses recursos elevariam o crescimento do

PIB potencial em meio ponto percentual. Como explicar que um país cuja produtividade do capital é tão elevada, e que necessita tanto investir para crescer, mande para fora quase um décimo do que poupa?

O argumento que desenvolvemos neste texto é que falta ao Brasil um clima de negócios favorável ao investimento. Em especial, apesar de as reformas ocorridas entre os anos 1980 e 1990 terem corrigido algumas das deficiências que mais prejudicavam a realização de negócios no país, elas foram parciais, insuficientemente abrangentes e, em parte, solapadas por novos problemas. A falta de um ambiente que estimule as inversões de empresas e famílias em capital fixo não é a única barreira ao desenvolvimento do país, mas, possivelmente, é o maior entrave à retomada do crescimento acelerado. Para superar esse problema, será preciso adotar novas reformas, que podem ser agrupadas para fins analíticos em duas agendas: uma macro e outra microeconômica.

O objetivo final das duas agendas é o mesmo: permitir que as empresas operem com custos mais baixos e uma melhor relação risco-retorno, de forma que possam vender a preços menores e tenham maior disposição a ampliar a sua capacidade de produção por meio do aumento do investimento.

O principal problema por trás do ambiente hostil ao investimento prevalecente no Brasil é o caráter incompleto do ajuste fiscal, como evidenciado pelos altos juros reais incidentes sobre a dívida pública, elevada e de curta maturidade, cuja trajetória só se sustenta com elevados superávits primários, o que torna o quadro macroeconômico muito sensível à conjuntura política. O Brasil está há anos nesse instável equilíbrio de baixo nível. O risco recorrente de que a dívida pública entre em uma trajetória explosiva faz com que os poupadores só queiram carregá-la se remunerados com uma taxa de juros elevada, a qual, incidindo sobre um volume alto de dívida, leva o governo a gastar muito com o pagamento de juros. Como o espaço para elevar a dívida pública é reduzido, é necessário gerar robustos superávits primários para financiar a despesa com juros. O problema é agravado pelo baixo crescimento do PIB, em parte causado pela elevada taxa de juros, que limita ainda mais a possibilidade de financiar o pagamento de ju-

ros com a emissão de mais dívida, dada a necessidade de manter a relação dívida pública/PIB constante. É um quadro ruim, mas é fácil fazer as contas e ver que se trata de um equilíbrio: é possível manter a dívida pública estável em 50% do PIB com juros reais de 12% ao ano e crescimento anual do PIB de 3%, desde que se gere um superávit primário de mais de 4% do PIB. Podemos ficar indefinidamente nessa situação!

Infelizmente, essa não é a única face do desajuste das contas públicas. Em paralelo ao esforço de geração de superávits primários elevados, temos experimentado elevação constante dos gastos públicos e deterioração da sua qualidade. O resultado tem sido um aumento muito mais acentuado da carga tributária do que seria justificado simplesmente pela necessidade de impedir o crescimento da dívida pública. Em 2004, a carga tributária bruta foi mais de 10% do PIB superior à de 1993, ano em que ficou muito próxima à média do período compreendido entre 1968 e 1993 (25,2% do PIB). Nesse ínterim, o superávit primário subiu de 2,3% para 4,6% do PIB. Ou seja, apenas um quarto do aumento da carga tributária foi destinado a elevar o resultado primário do setor público.

Os números variam quando se inclui o efeito da perda do imposto inflacionário ou se toma um ano mais recente como ponto de partida na comparação, mas a conclusão não se altera: o aumento da carga tributária vem sendo utilizado majoritariamente para expandir os gastos públicos. O resultado é que a carga de tributos no Brasil tornou-se comparável à de países como Alemanha e Reino Unido, com conseqüências negativas para o potencial de crescimento da economia. Ao tentar impor a um país de renda média como o Brasil uma carga tributária de país desenvolvido, recorre-se a tributos de má qualidade e gera-se instabilidade nas regras tributárias que penalizam significativamente a eficiência e o investimento. O investidor fica espremido entre um elevado custo de capital e uma tributação excessiva e com regras instáveis, o que faz com que, em muitas empresas, o profissional mais valorizado não seja o que introduz inovações, aumentos de eficiência ou uma campanha vencedora de comercialização, mas o responsável pelo planejamento tributário. O problema não se encerra aí: o aumento dos gastos se

deu em paralelo a uma queda dos investimentos públicos, que, entre outras coisas, provocou deterioração da infra-estrutura e limitou ainda mais o potencial de crescimento do país.

Para melhorar a qualidade da política macroeconômica, é preciso alterar os traços da política fiscal. Deve-se substituir esse equilíbrio de baixo nível por outro marcado por menores despesas públicas com juros, fruto de uma relação dívida/PIB mais baixa e, conseqüentemente, taxas de juros também mais reduzidas. Para isso, será preciso ter um superávit primário expressivo por determinado número de anos, de forma não apenas a impedir o aumento da relação dívida pública/PIB, mas a colocá-la em trajetória de queda. Quando essa queda se concretizar, será possível abaixar outra vez o superávit primário. Com uma dívida pública de 35% do PIB, juros reais de 7% ao ano, e expansão média anual do PIB de 4,5% é possível manter constante a razão dívida/PIB com um superávit primário da ordem de apenas 1% do PIB!

Isso, porém, não basta. Ainda que suficientes para permitir a recuperação dos investimentos públicos em infra-estrutura, os recursos liberados pela redução do superávit primário serão insuficientes para gerar queda significativa na carga tributária, pelo motivo já citado: esta subiu primordialmente pela expansão dos gastos, não da poupança pública. Portanto, para que a carga tributária caia para um patamar condizente com o nível de renda do Brasil, será preciso ir além da redução da dívida, cortando também significativamente os gastos primários correntes. Como destacou corretamente Everardo Maciel, “quem faz carga tributária não é o imposto; é a despesa.” (AGÊNCIA ESTADO, BROADCAST, 27/11/2003).

A redução da carga tributária deve se dar cortando os tributos que mais prejudicam a eficiência econômica e simplificando a burocracia envolvida no seu recolhimento e fiscalização. Nossa proposta é que se reduzam prioritariamente os tributos vinculados a gastos que podem ser mais facilmente descontinuados ou transferidos para o setor privado, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, as contribuições para o Serviço Social da Indústria – Sesi, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e

Pequenas Empresas – Sebrae, e, parcialmente, o Programa de Integração Social – PIS/Pasep; se incluam todos os impostos e contribuições arrecadados pela União no sistema de partilha dos tributos sem alterar o valor total das transferências para estados e municípios; se unifique a legislação nacional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS; se promova a fusão da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins com o PIS-Pasep e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; se aplique o Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI apenas ao fumo, às bebidas e aos automóveis; se reduzam as alíquotas da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF e do Imposto de Renda na Fonte sobre aplicações financeiras; e se acabe gradativamente com a maioria das vinculações tributárias.

É importante analisar dois aspectos adicionais de nossa proposta que podem contribuir para o seu sucesso. Primeiro que o processo de transição de equilíbrios, uma vez iniciado, entrará em um círculo virtuoso: conforme a dívida diminua, o risco de que esta entre em uma trajetória explosiva cairá, permitindo reduzir a taxa de juros, o que abaixará a despesa com juros e permitirá a aceleração no crescimento do PIB. A redução da carga tributária e a melhoria da infra-estrutura também alavancarão o crescimento do PIB. Outro, que, quanto antes o setor privado perceber o compromisso do governo em levar a cabo essa transição de equilíbrios, mais cedo e fortemente a taxa de juros cairá, pois o risco de que a dívida entre em uma trajetória explosiva diminuirá. Ou seja, o prazo para completar essa transição pode ser abreviado se a queda da dívida se der como parte de um plano plurianual, pré-anunciado, devidamente institucionalizado, que dê credibilidade a toda a proposta de ajuste.

O setor financeiro será um dos mais beneficiados por essa transição de equilíbrios. Na situação atual, sua capacidade de promover o crescimento e a equidade é seriamente comprometida pela elevada taxa de juros paga pelos títulos públicos, a cunha tributária que incide nas suas atividades e seu foco em financiar o setor público, em lugar de se voltar para diluir riscos,

selecionar bons projetos e monitorar os investidores privados. Mesmo quando a poupança das famílias é dirigida às empresas, faltam incentivos para que as instituições financeiras desempenhem suas funções da forma mais favorável ao crescimento.

A implementação da agenda macroeconômica descrita anteriormente deve corrigir a maioria desses problemas. No entanto, é possível e necessário ir além, adotando um conjunto de medidas microeconômicas para enfrentar outros problemas que também bloqueiam o desenvolvimento do setor. Entre outras iniciativas, defendemos que se dê às agências de defesa da concorrência um claro mandato para a promoção da competição no setor, e que os bancos públicos, responsáveis por enorme parcela do crédito, passem a competir mais intensamente por negócios, aumentando a rivalidade entre as instituições financeiras. As medidas que consideramos mais importantes para incentivar a competição são o fortalecimento dos direitos de credores e acionistas minoritários e a melhoria da informação a que estes têm acesso para avaliar o risco do tomador de recursos, iniciativas que também reduzirão o risco de inadimplência. Em especial, consideramos essencial tornar as garantias o que elas deveriam ser de fato: uma forma fácil, rápida e de baixo custo de receber de volta o que foi emprestado. Isso passa por melhorar a qualidade e o acesso aos registros de ativos e, principalmente, por reformas jurídicas que facilitem a execução em caso de inadimplência.

O crescente “inchaço” do gasto público desde o final dos anos 1980 refletiu essencialmente a expansão dos gastos sociais, em especial das despesas com benefícios previdenciários e assistência social. Entre 1991 e 2005, as despesas com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e os servidores públicos aposentados do governo central aumentaram de 4% para 10% do PIB, um patamar equivalente ao registrado nos países ricos, apesar de a proporção de idosos na população brasileira ser apenas a metade da observada nesses países. Se nada for feito, a tendência é que esses gastos continuem aumentando, em função do envelhecimento da população e dos repetidos aumentos do valor real do salário-mínimo. Esta é uma das mensagens centrais deste artigo: é preciso promover nova

reforma da Previdência, para evitar que se continue a sacrificar outros gastos, sociais e não sociais, fundamentais para o desenvolvimento do país. Tal reforma deve eliminar a vinculação entre o salário-mínimo e o piso previdenciário; estabelecer uma idade mínima de aposentadoria para todos os trabalhadores, crescente no tempo; reduzir o diferencial entre homens e mulheres no que tange ao requisito de idade e anos de contribuição para aposentadoria; e acabar com o regime especial de aposentadoria dos professores.

É um erro, no entanto, atribuir exclusivamente a questões demográficas o aumento dos gastos com a seguridade social. Este também reflete a visão – dominante no país desde a redemocratização – de que todo gasto social é sempre justificado e não impõe custos. Pouco parece importar que a soma de iniciativas individuais gere uma despesa total que sacrifica o crescimento do país. Quem se opõe à elevação desses gastos lembrando que há, sim, custos a considerar, incluindo os de oportunidade, é tachado de insensível ao drama social do país e de não querer “dividir o bolo”. O resultado é que o gasto público social brasileiro assemelha-se, em termos relativos, ao de alguns países ricos – e continua crescendo.

Há vários problemas com o gasto social no Brasil, além do seu tamanho e do ônus que este impõe ao crescimento. Em especial, o impacto distributivo desse gasto é pequeno, faltando-lhe foco, notadamente nas crianças pobres. Não apenas há despesas sociais significativas dirigidas aos não-pobres, sendo a gratuidade universal do ensino público superior o caso mais flagrante, como estas continuam se expandindo, principalmente por meio das transferências operadas pela previdência e a assistência social, as quais são dirigidas a faixas etárias em que quase já não existem pobres. As despesas com aposentadorias e pensões corresponderam, em 2004, a quase 70% do gasto social do governo federal, contra menos de 7% aplicados em programas de transferência focados nas famílias pobres. Esse perfil de gastos sociais faz com que, no Brasil, a razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres praticamente não se altere quando se contabiliza o efeito de tributos e transferências governamentais, ao contrário do que ocorre nos países ricos, onde essa razão diminui significativamente.

Soma-se a isso que essas transferências muitas vezes não estão associadas à exigência de contrapartidas (frequência à escola, vacinação, etc.) que permitam quebrar a perpetuação intergeracional da pobreza. Isso faz com que o gasto social no Brasil seja pouco eficiente em promover a melhora estrutural e mais duradoura na distribuição de renda. Com isso, o seu impacto distributivo depende de sua manutenção em patamar elevado e por tempo indefinido. As regras de acesso aos programas de assistência social também são demasiadamente benevolentes, entre outras coisas, desestimulando a formalização da mão-de-obra no mercado de trabalho, ao garantirem o benefício de um salário-mínimo aos 65 anos para a Lei Orgânica de Assistência Social – Loas, mesmo sem qualquer contribuição prévia.

Em que pese a necessidade de políticas compensatórias, é preciso que elas sejam mais eficientes. Propomos que quatro alterações sejam priorizadas. Primeiramente, que os subsídios sociais do Estado sejam concentrados nas famílias – e, em especial, nas crianças – realmente pobres. Segundo, que não se elevem mais os subsídios transferidos pela previdência social, pois seu impacto marginal sobre a pobreza é muito pequeno. Terceiro, que se tornem mais exigentes as regras de elegibilidade aos benefícios da assistência social. Em particular, propomos que se retorne à legislação dos anos 1970, que garantia esse benefício apenas àqueles que tinham pelo menos 70 anos e comprovavam ter contribuído para o INSS por um certo período de tempo. Quarto, que se privilegiem os gastos sociais associados a contrapartidas que motivem as famílias a elevar o seu capital humano, criando condições para saírem sozinhas da pobreza e para dispensarem as transferências compensatórias fornecidas pelo governo. Nesse sentido, melhorar a qualidade do gasto público significa não apenas aumentar o peso dos investimentos na composição da despesa primária, em detrimento de gastos correntes que não contribuem para acelerar o crescimento, mas também reorientar o gasto social em direção a políticas mais focadas nos pobres e em promover alterações estruturais na distribuição de renda.

Também a legislação trabalhista reflete esse viés distributivista, que ignora a realidade econômica do

país e os custos que isso impõe, promovendo transferências de renda para alguns segmentos privilegiados da população, em detrimento do interesse coletivo. O Brasil dá uma proteção legal aos seus trabalhadores bem acima da média internacional. A evidência mostra, porém, que há forte relação entre a intensidade da proteção legal, o grau em que os trabalhadores estão dispostos a pagar pelos benefícios que esta concede, e a extensão com que ela é respeitada: em geral, quanto mais intensa a regulação do mercado de trabalho, maior o grau de informalidade, menor a participação na força de trabalho e maior o desemprego, especialmente entre os trabalhadores mais jovens. Trata-se, portanto, de uma regulação falsamente benevolente, considerando que mais da metade dos trabalhadores brasileiros são informais e, conseqüentemente, não têm garantidos os benefícios concedidos pela legislação. Nesse sentido, nossa proposta é que se simplifique e flexibilize a regulação trabalhista, eliminando as regulações que trabalhadores e empresas não aceitam de forma voluntária. Sugerimos, essencialmente:

- a eliminação da cobrança de contribuições para instituições como Sesi, Senai e Sebrae;
- a redução da alíquota do FGTS e a liberdade de aplicação dos recursos pelo trabalhador;
- a transferência para acordos coletivos, negociados diretamente entre trabalhadores e empresas, da fixação de regras relativas, por exemplo, à jornada e ao horário de trabalho.

Tão ou mais preocupantes que o elevado e crescente gasto com previdência e assistência social e a “benevolência” da regulação trabalhista são as variadas iniciativas “informais” de redistribuição de renda, que também se tornaram mais comuns nas duas últimas décadas, penalizando o crescimento pela esterilização de recursos que, de outra forma, poderiam ser utilizados para elevar o bem-estar agregado. São exemplos de iniciativas redistributivistas “informais”:

- a opção do Ministério Público e do Judiciário por buscar a “justiça social” em detrimento do estrito cumprimento dos contratos;
- a crescente ocupação para fins privados do espaço público, como ocorre nas atividades do comércio ambulante, de “flanelinhas” e de outros “donos do espaço público”, como ônibus piratas;

- a competição desleal imposta por empresas informais contra as formalmente estabelecidas, drenando seus rendimentos;
- o desrespeito aos direitos de propriedade, como ocorre nas invasões de fazendas, terrenos e prédios, saques a caminhões e supermercados, etc.;
- o aparente aumento da frequência de crimes contra o patrimônio e da corrupção, que são métodos no extremo da ilegalidade, mas de alta eficácia distributiva.

Estes mecanismos redistributivos têm características comuns. Em primeiro lugar, são todos “justificados” e tolerados com o argumento de que são instrumentos que tiram de quem tem para dar para quem não tem: mesmo em relação às atividades criminosas, como o roubo e a corrupção em “pequena” escala, é freqüente se recorrer a esse tipo de argumento, se não como justificativa, pelo menos como atenuante, pois, afinal de contas, “também, o coitado não tem o que comer”. Em segundo lugar, o impacto efetivo sobre a distribuição de renda dessas transferências heterodoxas é uma incógnita, já que essas ações freqüentemente beneficiam mais a quem já tem do que aos pobres: alguns dos principais esqueletos públicos foram criados pelo perdão de dívidas dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e de grandes fazendeiros, que se encontram no topo da pirâmide de renda. Por fim, a eficiência dessas iniciativas é baixa, pois elas impõem um ônus elevado sobre o potencial de crescimento do país.

Uma família pode aumentar a sua renda produzindo ou se apoderando do que os outros produzem. Nas sociedades primitivas, quem produzia era obrigado a gastar parte do seu tempo protegendo a sua produção. Nas sociedades modernas, o Estado cumpre esse papel, que é uma atividade com significativas economias de escala, permitindo que as pessoas dediquem mais do seu tempo à produção. No Brasil, o Estado não vem cumprindo bem esse papel, e o desrespeito aos direitos de propriedade e aos contratos, não apenas pelo setor público, mas também pelo privado, se tornou freqüente. Invasões de terra, de imóveis urbanos e do espaço público e o crime contra as pessoas e o patrimônio, como, por exemplo, rou-

bos de carga e de eletricidade, atingem proporções cada vez mais preocupantes.

O resultado é um aumento do custo com segurança – carros blindados, vigias, câmeras, etc. – e do risco pessoal e patrimonial. Isso aumenta o custo e o risco do investimento, reduz a eficiência e desvia recursos para atividades que não geram um retorno líquido para a sociedade. Além disso, recursos gastos para redistribuir o que os outros produziram, ou para impedir que isso aconteça, nada adicionam à renda agregada. Seus efeitos sobre o PIB se dão exclusivamente pelos incentivos que criam para quem produz. Invasores de terra acampados à beira da estrada e flanelinhas, por exemplo, não exercem atividades produtivas. Recursos destinados a impedir a expropriação, tais como cercas, câmeras de segurança, guardas, vigilantes, carros blindados, etc., também não aumentam o produto total a ser distribuído. Mesmo que essas iniciativas sejam capazes de melhorar a distribuição do “bolo”, elas exercem efeito negativo tão significativo sobre o seu tamanho que a parcela efetiva recebida pelos grupos beneficiados pode diminuir, ao invés de aumentar.

Essas práticas informais e ilegais têm prosperado também pela falta de reação do Estado, que se esquivava de sua obrigação de fazer cumprir a lei, ou capitaneando ele próprio iniciativas desse tipo. A regulação de serviços públicos, por exemplo, é objeto freqüente de pressões estatais para que se desrespeitem os contratos com base em argumentos “distributivistas”. Com o Estado restringindo voluntariamente o seu campo de atuação cada vez mais, legitima-se o desrespeito à lei e transfere-se para o setor privado e à sociedade em geral a responsabilidade por encontrar substitutos para aquilo que deveria ser o seu papel. Por exemplo, está disseminada no país a idéia de que o indivíduo necessita cuidar privadamente de sua proteção, pois o Estado não o fará. A ocupação do solo urbano é outro exemplo; a solução de conflitos por meios violentos, outro mais. Atualmente, espaços públicos são loteados e vendidos por privados sem que haja qualquer reação do poder constituído.

A ênfase no redistributivismo precisa ser reavaliada em busca de maior equilíbrio. As pessoas querem que o governo gaste mais com o social, mas não estão

dispostas a pagar mais impostos para financiar esses gastos, correndo para a informalidade. Justifica-se o desrespeito aos direitos contratuais e de propriedade com a expectativa de que isso beneficie os mais pobres, mas esquece-se de que são esses que sofrem mais com a falta de crescimento e empregos que acontece quando o investimento foge do país, com receio da expropriação. É preciso repensar as políticas públicas de assistência social, mas também as normas informais e os valores que regem a vida econômica e social.

A informalidade precisa ser combatida em suas várias manifestações. Não são informais apenas os agentes econômicos que não cumprem a regulação trabalhista; também o são todos aqueles que obtêm vantagens competitivas desrespeitando outras regulações ou sonegando impostos, como o são igualmente os imóveis não registrados.

Nossa proposta é reformar todos esses marcos regulatórios que empresas e famílias tendem a não respeitar, com medidas que, por um lado, reduzam o custo de formalização, e, por outro, penalizem mais fortemente as atividades que permanecerem informais. Com relação às empresas, por exemplo, além de reduzir o peso e o custo de recolhimento de tributos e cumprimento de regulações, será preciso rever e consolidar a regulamentação tributária e empresarial nas três esferas de governo. Isto porque serão necessárias a reestruturação, simplificação e centralização do processo de registro de novas empresas, aumentando a proporção de registros feitos via internet, fundindo os registros fiscais e comerciais e ampliando a troca de informações entre as autoridades tributárias federais, estaduais e municipais. É importante também impor sanções às atividades que permanecerem informais; para isso, deve-se abandonar a idéia de que a informalidade é uma “política social disfarçada” e a lógica de que a “justiça social” tudo justifica.

O Brasil precisa também de uma agenda de segurança jurídica que reduza a incerteza sobre as regras estabelecidas pelo Estado, tanto no que tange às suas relações com os agentes privados como nas transações entre estes. A falta de segurança jurídica tem criado um problema de inconsistência dinâmica que prejudica o investimento em vários setores e ati-

vidades: o negócio é atraente antes de feito o investimento, mas deixa de sê-lo depois, tornando a transação inviável. Para mitigar esse problema, em especial em relação ao oportunismo estatal, é preciso limitar a capacidade de o governo mudar as regras “no meio do jogo”, impedir o efeito retroativo das mudanças de regras e exigir que sua atuação se paute por um elevado grau de previsibilidade e certeza.

A falta de segurança jurídica tem comprometido seriamente a realização de investimentos e a eficiência econômica. Um caso paradigmático é a infraestrutura. A legislação que regula as atividades empresariais nesses setores é incompleta e instável, as agências reguladoras responsáveis pela sua aplicação e por coibir o oportunismo estatal têm baixo grau de independência e o Poder Judiciário não tem sustentado a autonomia das agências nem contribuído para o cumprimento célere, previsível e imparcial das normas regulatórias. As Parcerias Público-Privadas – PPPs, não surpreendentemente, mostraram que não são a solução para atrair investimentos em infra-estrutura na escala em que o país precisa, pois não resolvem a maior parte dos problemas que atravancam os projetos nesses setores. Elas não tornam mais fácil obter licenças ambientais, não melhoram a qualidade da regulação e não protegem o investidor contra o ativismo judicial, o roubo de serviços ou a expropriação estatal.

Defendemos, neste texto, a visão de que, sem reformas adicionais, o país continuará sofrendo com o baixo volume de investimentos em infra-estrutura e que, para mudar esse quadro, será necessário adotar uma estratégia multifacetada, envolvendo um conjunto amplo de medidas que incluam:

- ampliar os investimentos públicos em infra-estrutura e ao mesmo tempo retomar o programa de privatização e concessões;
- completar os marcos regulatórios em transportes (por exemplo, portos), eletricidade e saneamento;
- desestimular o ativismo judicial e fortalecer as atividades de planejamento nos ministérios e a autonomia decisória das agências reguladoras;
- consolidar as atividades de regulação e fiscalização ambiental do Ibama, órgãos estaduais, Ministério Público Federal e sua contrapartida nos estados,

de forma que essas instâncias atuem de forma coordenada e em paralelo;

- desenvolver instrumentos para administrar riscos e facilitar o financiamento dos projetos de infra-estrutura.

Assim como na infra-estrutura, também no mercado monetário e de títulos da dívida pública, observa-se um problema de inconsistência dinâmica. *Ex ante*, interessa ao governo tomar recursos emprestados das famílias e empresas, como interessa a estas emprestar para o governo. Porém, ao fazê-lo, o poupador se arrisca a ter um retorno abaixo do esperado, caso o governo adote uma política monetária que acelere a inflação. Depois do empréstimo efetivado, se o governo gerar uma “surpresa inflacionária”, há pouco que o poupador possa fazer, a não ser amargar o *default* parcial imposto pelo governo. Sabedor disso, aquele exigirá que o governo pague juros mais altos, para compensar o risco de “surpresas inflacionárias”, e preferirá operações líquidas e de curto prazo, que lhe permitam recompor rapidamente seu portfólio, caso pressinta que o governo vai agir com oportunismo.

O alto custo da dívida pública e o seu perfil, de curto prazo e com forte indexação à taxa Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, são alguns dos problemas mais importantes do equilíbrio macroeconômico de baixo nível discutido anteriormente. Por isso, seria importante reduzir o risco de o governo gerar “surpresas inflacionárias” garantindo-se que o Banco Central administre a política monetária com independência e incentivos imperfeitamente alinhados com os do governo. A proposta é que se dê autonomia legal ao Banco Central, estabelecendo-se mandatos fixos de quatro anos para o seu presidente e demais diretores, devidamente escalonados, sendo o do presidente intercalado com o do presidente da República.

Uma agenda de fortalecimento da segurança jurídica também precisa contemplar a melhoria do desempenho do Poder Judiciário, o que exigirá iniciativas pelo lado da demanda e da oferta de serviços judiciais. Entre aquelas, o mais urgente é reformar o nosso complexo Código de Processo, montado para lidar com cada processo como se ele fosse uma exceção. Adicionalmente, deve-se colocar em uso a sú-

mula vinculante e a súmula impeditiva de recursos, aprovadas na reforma constitucional de dezembro de 2004, mas, até o momento em que escrevemos, nunca utilizadas. Do lado da oferta, é preciso mudar a cultura dos operadores do direito, de que a morosidade é uma coisa normal, quase uma “qualidade” da justiça, e melhorar a gestão dos tribunais. Em relação à falta de previsibilidade e à politização das decisões judiciais, deve-se estimular decisões mais focadas no mérito do que nos detalhes processuais, limitar o prazo de validade das liminares, melhorar a qualidade da legislação, colocar em uso a súmula vinculante e mudar a cultura judiciária do país, de forma que os magistrados passem a valorizar mais a previsibilidade das suas decisões.

A segurança jurídica (e o manejo responsável da política econômica) também pode ser estimulada fortalecendo o poder disciplinador do mercado, de forma a elevar o custo de medidas voltadas para mudar as regras “no meio do jogo”. Uma forma de fazer isso é instituindo a conversibilidade da moeda nacional. Para que haja tempo para melhorar a qualidade da política macroeconômica e se aperfeiçoarem os mecanismos de combate à lavagem de dinheiro, a conversibilidade plena deveria ser resultado de uma estratégia pré-anunciada implementada ao longo de cinco a dez anos.

Outra forma de aumentar a integração do Brasil à economia mundial é promovendo uma nova rodada de abertura comercial. A partir do final dos anos 1980, o Brasil abriu bastante sua economia, registrando, em 2004, um dos mais altos patamares de integração comercial de sua história moderna. Não obstante, nem por isso deixamos de ser um dos países mais fechados do mundo. Esse grau reduzido de integração comercial é uma das razões por que a taxa de juros no Brasil é tão elevada. Se o Brasil for capaz de elevar seu fluxo de comércio exterior, ele terá mais flexibilidade para se ajustar a choques externos, sem precisar desacelerar o crescimento, desvalorizar o câmbio e elevar os juros domésticos substancialmente. Isso significa menores riscos macroeconômicos, o que facilitará a integração financeira e o alongamento de prazos no mercado de crédito.

Lembremos que a única forma razoável de se expandir o fluxo de comércio é exportando e importando mais. Para isso, precisamos abrir mais a economia, com o que o câmbio se desvalorizará, as empresas terão maior acesso a bens de capital e insumos baratos e modernos, tornando-se mais competitivas, e serão incentivadas a buscar o mercado externo.

É nesse contexto que propomos um novo corte de tarifas de importação, a ser implementado gradualmente, mas com prazo e metas intermediárias bem estabelecidas. O objetivo é baixar a média simples das tarifas nominais para um valor próximo a 7%, priorizando o corte das tarifas mais altas, de forma a reduzir as diferenças intersetoriais de proteção, ainda significativas. Como os setores mais protegidos figuram entre os mais oligopolizados, isso elevará a pressão competitiva das importações exatamente onde ela é mais necessária, fato que aumentará a eficácia do canal cambial da política monetária, contribuindo também para reduzir a volatilidade dos juros domésticos. Paralelamente à redução de tarifas, é necessário eliminar uma série de entraves burocráticos e de regulações de produto que encarecem as importações e dificultam as exportações.

Nem só de eficiência e investimentos em capital físico depende o crescimento. Também o capital humano é um insumo de crescente importância no processo de desenvolvimento e, no Brasil, este é escasso. Em especial, uma característica que distingue o Brasil no cenário internacional é a baixa escolaridade média da sua força de trabalho, mesmo em comparação a países em estágio de desenvolvimento semelhante ao nosso. Pode-se esperar que a própria aceleração do crescimento leve a um ritmo mais rápido de acumulação de capital humano, mas isso não dispensará o Estado de exercer papel central tanto na expansão da oferta de serviços como estimulando a demanda por educação entre os segmentos menos favorecidos da população. Para isso, a política educacional deveria priorizar:

- a universalização do ensino médio. Do lado da demanda, defendemos a inclusão no programa Bolsa Família de jovens entre 16 e 18 anos, tornando os benefícios concedidos pelo programa crescentes com a idade, de forma a compensar o também as-

cedente custo de oportunidade de estudar; e, pelo lado da oferta, a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Básico – Fundeb, com vistas a atenuar o impacto da universalização desse nível de ensino sobre as finanças estaduais;

- a melhoria da qualidade da educação básica. Para isso, propomos (i) a avaliação sistemática de professores e escolas e o seu uso como critério de alocação de recursos públicos; (ii) o aumento da competição por alunos entre escolas, inclusive privadas, fazendo com que estas disputem os recursos públicos alocados à educação; e (iii) a universalização da pré-escola, de forma a compensar as crianças carentes pelo ambiente doméstico desfavorável e equalizar as oportunidades;
- aumento da eficiência e da equidade no ensino superior, por meio (i) da cobrança de mensalidade na universidade pública, como ocorre em muitos outros países, dos Estados Unidos à China, incentivando a universidade pública a disputar alunos com as privadas; e (ii) da expansão do Programa Federal de Crédito Educativo e a implementação de um programa público de bolsas de estudo para alunos carentes.

A falta de apetite para investir no país é fácil de entender. Líquido de impostos e do custo de cumprir regulações, e ajustado para os muitos riscos a que hoje em dia se sujeita quem detém capital, o retorno do investimento no Brasil é muito menor do que parece à primeira vista. Isso significa que só poupar mais pode não ser suficiente para fazer o investimento aumentar e o crescimento acelerar. Um dos objetivos da agenda macroeconômica aqui apresentada é exatamente estabelecer melhores condições para o investimento do setor privado – taxa de juros e carga tributária mais baixas e melhor infra-estrutura. Outro é recuperar a capacidade de o Estado eleger prioridades, melhorando, assim, a qualidade do gasto público. A melhoria do ambiente de negócios, por meio de regras mais estáveis e eficientes, o aumento da competição e a recuperação da capacidade de o Estado impor regras e organizar a atividade econômica (e a vida social em geral) são os objetivos principais da agenda microeconômica.

É necessário contar com uma estratégia abrangente e explícita de reação à perda de dinamismo da

economia brasileira que vá além da listagem de um menu de reformas. É preciso ter efetivamente uma estratégia de desenvolvimento, uma agenda completa que explore as complementaridades e sinergias existentes entre as diversas reformas, estabeleça a seqüência correta entre elas e explore a distribuição de perdas e ganhos de cada uma, de forma a viabilizar o indispensável apoio político, sem o qual sua implementação será inviável, por melhor que tenha sido sua concepção.

É essencial, também, eleger prioridades. Consideramos que essa estratégia deveria ter como principais pilares: aproximar a carga tributária do patamar observado entre 1968 e 1993; reduzir o custo de capital para todos os empreendedores e não apenas para grandes empresas e fazendeiros beneficiados por subsídios públicos; melhorar a infra-estrutura de transporte; elevar significativamente o nível educacional da força de trabalho; e diminuir a insegurança pessoal, patrimonial e jurídica que caracteriza o país. Para isso, a meta intermediária mais importante é reduzir significativamente a razão dívida pública líquida/PIB, o que exigirá cortar os gastos primários correntes como proporção do PIB. Isso mostra que, em que pese a importância e a complexidade da agenda microeconômica, a principal prioridade de nossa estratégia é completar o ajuste macroeconômico e, em especial, reduzir o elevado nível dos gastos públicos correntes.

Queremos concluir enfatizando a necessidade de que as propostas apresentadas não sejam descartadas apenas porque são impopulares. Como colocou Galbraith, citado na epígrafe deste artigo, os economistas e, acreditamos, a sociedade em geral não devem deixar de fazer as reformas de que o país necessita só porque elas não são populares. Fugir das suas obrigações com receio da impopularidade tem sido um caminho que enfraqueceu enormemente o Estado e as elites no Brasil, dificultando uma reação ao estado de abulia em que mergulhou a nossa economia.

Em síntese, o que de mais importante foi proposto é uma estratégia de retomada do desenvolvimento que envolve, fundamentalmente:

- na área externa, a continuidade da redução da dívida externa líquida, mediante o pagamento da

dívida bruta; a continuidade da acumulação de reservas; a adoção de uma nova rodada de abertura da economia; e a migração gradual, em um horizonte de cinco a dez anos, rumo a uma situação em que a moeda nacional se torne livremente conversível;

- no campo fiscal, uma forte redução do coeficiente dívida pública/PIB, mediante a manutenção do superávit primário em níveis elevados ainda durante alguns anos, acompanhada de uma agenda de melhora da qualidade do ajustamento, com tetos declinantes para o gasto corrente expresso como proporção do PIB; significativa redução do percentual de vinculações; aumento do investimento público; e diminuição gradual da carga tributária, distribuída ao longo do tempo;
- no campo microeconômico, um conjunto amplo de reformas, envolvendo mudanças na legislação trabalhista; melhora do ambiente regulatório; fortalecimento da segurança jurídica; e significativa melhora na escolaridade média da população brasileira.

Naturalmente, uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil terá de considerar outras reformas que não foram aqui tratadas, por falta de conhecimento ou porque as julgamos menos críticas, o que não significa que sejam irrelevantes – citamos, como exemplos, as instituições políticas, as áreas de saúde e tecnologia, a regulação ambiental, etc. As propostas aqui apresentadas também terão de ser detalhadas, identificando-se as leis e instituições que precisarão ser alteradas e estabelecendo-se uma seqüência adequada entre elas.

O que desejamos é gerar o debate. Não adianta termos boas propostas se não formos capazes de conquistar corações e mentes. Esperamos que você, leitor, tenha se convencido, senão das nossas idéias, pelo menos da necessidade de rompermos o marasmo em que o Brasil mergulhou nas últimas duas décadas.

Notas

Este artigo corresponde ao capítulo de conclusão do livro “Rompendo o marasmo – A retomada do desenvolvimento no Brasil”, de nossa autoria (2006).

1. Com os PIBs medidos em paridade de poder compra (PPP).

Referências Bibliográficas

ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil*. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento-BID, RE 1-05-006, set. 2005.

HOLANDA, S.B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1936. (reedição de 2004).

MATTA, R. *Tocquevilleanas: notícias da América*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

PINHEIRO, A.C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

FABIO GIAMBIAGI

Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Artigo recebido em 9 de maio de 2006.

Aprovado em 30 de junho de 2006.

Como citar o artigo:

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A.C. Sem clima para crescer: uma síntese dos argumentos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 59-71, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.