TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1234

UMA AGENDA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A REDUÇÃO DA POBREZA

Paulo Mansur Levy
Renato Villela
(orgs.)

Rio de Janeiro, novembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1234

UMA AGENDA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A REDUÇÃO DA POBREZA

Paulo Mansur Levy*
Renato Villela**
(orgs.)

Rio de Janeiro, novembro de 2006

* Diretor de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

** Diretor-Adjunto de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva
Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais
Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Murilo Lôbo

URL: http:/www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http:/www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765
JEL D02, E00, H00, I00

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Ipea e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SINOPSE

O presente texto sistematiza uma agenda de propostas de políticas públicas elaboradas no âmbito da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea. Tais propostas têm como foco básico o binômio crescimento econômico e combate à pobreza e desigualdade, levando também em conta a estabilidade de preços e a sustentabilidade macrofiscal. Primeiramente, são discutidos os desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas, lançando mão de comparações internacionais. Em seguida, as propostas são apresentadas de forma condensada e consistente. No caso das políticas sociais, em que se busca maior eficiência através da integração e focalização, são discutidos os programas de transferência de renda, a (limitada) efetividade do salário mínimo na redução da desigualdade e da pobreza, o sistema brasileiro de saúde e a educação superior. Com relação às políticas voltadas para o aumento da eficiência econômica e da competitividade, são abordadas questões de natureza regulatória associadas ao próprio funcionamento das agências reguladoras e aos setores de aviação civil, petróleo e gás natural, telecomunicações, energia elétrica e saneamento. Ainda com relação às questões de eficiência e competitividade, discutem-se as reformas do judiciário e a trabalhista, bem como políticas de comércio exterior. Em termos de política macroeconômica, propõe-se um plano de longo prazo (abrangendo um período de 12 anos) com foco nas seguintes questões: aperfeiçoamento do regime de metas de inflação, reforma previdenciária e reforma fiscal. Apresenta-se também um cenário para as principais variáveis macroeconômicas até 2018, na hipótese de adoção das medidas propostas. O documento apresentada as contribuições assinadas pelos técnicos da Dimac que serviram de base a esta agenda de longo prazo.

ABSTRACT

This document lays out a long-term public policy agenda for the Brazilian government. This agenda simultaneously focuses on both economic growth and poverty/inequality reduction issues. It explicitly takes into account the need for price stability and macrofiscal sustainability. First, it discusses the long-term challenges and goals of public policies in Brazil and the agenda is summarized. In terms of social policies, the overall aim is to achieve more efficiency by better integrating and focusing government action. The main issues are: income transfer programs, the (limited) role of the minimum wage in reducing poverty and inequality, the Brazilian health system, and the higher education system. Measures to foster economic efficiency and competitiveness are discussed with focus on the regulatory framework, the judiciary reform, and the labor legislation reform. The macroeconomic agenda consists of a twelve-year action plan on the following areas: improvement of the inflation target regime, social security reform and fiscal reform. The behavior of the major macroeconomic variables is simulated up to 2018, conditioned to the adoption of the proposed measures. All background papers are presented at the end of the document.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

I. INTRODUÇÃO 8

II. RESUMO DAS PROPOSTAS 13

Parte I - A AGENDA SOCIAL

PROTEÇÃO SOCIAL EFETIVA COM PORTA DE SAÍDA 31

A EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO PARA REDUZIR A POBREZA E A DESIGUALDADE NO BRASIL 39

PROPOSTAS PARA O SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO 63

CONFUSÕES EM TORNO DA NOÇÃO DE PÚBLICO: O CASO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – PROVIDA POR QUEM, PARA QUEM? 73

Parte II - POLÍTICAS PARA AUMENTO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA E DA COMPETITIVIDADE

DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL 91

REFORMA DO JUDICIÁRIO: UM NOVO ESTÁGIO 103

REFORMA DAS INSTITUIÇÕES TRABALHISTAS 113

NOTAS SOBRE MUDANÇAS NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA 117

Parte III - A AGENDA MACROECONÔMICA

POLÍTICA MACROECONÔMICA: UMA PROPOSTA DE LONGO PRAZO 125

APRESENTAÇÃO

A retomada do crescimento a taxas mais elevadas que as dos últimos anos e avanços mais decisivos no combate à pobreza passam pela viabilização política de reformas econômicas. Em maior ou menor grau, essas reformas giram em torno de uma nova forma de atuação do Estado brasileiro, seja aumentando a eficiência do gasto público, seja no seu papel de regulador da economia. No primeiro caso, estão as políticas sociais; no segundo, a questão das agências reguladoras, dos marcos regulatórios setoriais, a regulação do mercado de trabalho, as políticas de comércio exterior e a reforma do Judiciário. A dimensão macroeconômica fornece o pano de fundo para as demais, e nela se destaca o equacionamento intertemporal das contas públicas.

A dimensão política é evidente na medida em que as reformas propostas afetam de forma diferenciada os vários grupos da sociedade. Elas não se restringem ao Executivo federal, mas envolvem também os governos estaduais e municipais e os poderes judiciário e legislativo. Isso significa que não será possível avançar numa agenda de reformas sem o apoio e a participação dos outros poderes do Estado e demais níveis de governo. Para isso, é preciso estabelecer um processo político esclarecido e participativo.

Este documento é uma contribuição para essa cooperação institucional e para a construção de um espaço político de debate no sentido de viabilizar as reformas. Ele se baseia no esforço de pesquisa dos técnicos da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e na constante preocupação de traduzir esse esforço em propostas de políticas. O escopo das propostas é limitado pelas áreas de conhecimento cobertas pela pesquisa dos técnicos envolvidos, não se pretendendo abarcar todos os pontos que hoje representam obstáculos à realização dos objetivos propostos. O desafio é grande, e as propostas, complexas no que se refere à sua implementação. Contudo, conforme se argumenta a seguir, as opções para um futuro mais seguro e justo existem.

I INTRODUÇÃO

Nos 50 anos entre 1931 e 1980, o produto *per capita* brasileiro cresceu em média 4% ao ano (a.a.) – uma das taxas mais elevadas do mundo. Nos 25 anos seguintes, essa taxa de crescimento caiu a menos de um décimo daquele valor, para 0,3% a.a. Como houve uma transição demográfica relativamente forte entre os dois períodos – as taxas médias anuais de crescimento populacional caíram de 2,4% para 1,7% –, a redução absoluta nas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) total foi ainda mais acentuada: de 6,4% para 2% a.a.

Entre 1980 e 1992, o PIB *per capita* declinou em termos absolutos e, embora na década de 1990 o crescimento tenha voltado a ser positivo, manteve-se bastante volátil, primeiro pelos efeitos da inflação elevada e dos planos para combatê-la, e depois por diversos choques externos. Esse foi também um período de reformas, que, embora ainda incompletas, marcaram uma mudança no padrão de desenvolvimento no sentido de maior abertura da economia, privatização, desregulamentação e controle da inflação. Período em que as ineficiências mascaradas pela inflação elevada e pelo fechamento às importações se tornaram visíveis, mas também em que o ajuste subseqüente resultou em significativo aumento da produtividade do trabalho. Período em que, no setor público, o fim da inflação transformou um superávit primário próximo de 5% do PIB em um pequeno déficit nos anos seguintes, e em que o equacionamento das dívidas dos estados e o saneamento de bancos estaduais resultaram em esqueletos superiores a R$ 100 bilhões da época.

Como fruto da mudança do regime cambial, do enfrentamento mais decidido dos desequilíbrios fiscais e da introdução do regime de metas de inflação em 1999, delineou-se a perspectiva de taxas sustentadas de crescimento um pouco mais elevadas: durante as expansões de 1999-2000 e de 2003-2004, o crescimento médio foi de cerca de 4% a.a. Com a inflação convergindo para a meta de médio prazo, o crescimento voltou no período mais recente, beneficiando-se da manutenção do arcabouço da política macroeconômica e de um ambiente externo relativamente favorável. Ainda assim, a perspectiva de crescimento médio no biênio 2006-2007 é de apenas 3,5% a.a. Uma das questões-chave, contudo, é como acelerar de forma consistente o crescimento observado no período recente, entre 3,5% e 4% a.a., para outro com taxas mais próximas a 5% a.a.

Uma expansão da ordem de 5% a.a. é factível e equivale a resgatar um crescimento do PIB *per capita* próximo à média do período pós-guerra. Duas restrições, no entanto, impedem que essa tendência se materialize já nos próximos anos. Em primeiro lugar, os problemas no setor elétrico, que permitem uma expansão da economia em torno de 4,0% a.a. até 2010, mas tornam arriscado um crescimento a taxas mais ambiciosas. Em segundo, a taxa de investimento, projetada para 20% do PIB no ano em curso, impede uma expansão sustentada acima de 3,5% a.a.

É preciso criar as condições para que se possa voltar a ter uma taxa de investimento consistente com um crescimento da ordem de 5% a.a. – algo como 26% do PIB. A aceleração do crescimento não ocorrerá instantaneamente; para ser sustentável, o movimento deve ser gradual. No entanto, como mostra a tabela I.1, mesmo um crescimento como o que se pode esperar nos próximos quatro anos, entre

4,0% e 4,5% a.a., não pode ser considerado insatisfatório, situando-se próximo da média dos últimos dez anos verificada em países claramente bem-sucedidos, como Coréia do Sul, Chile ou mesmo a Ásia em desenvolvimento, excluindo China e Índia. Em todos eles, contudo, a taxa de investimento é superior à brasileira. Vale lembrar que a combinação de crescimento sustentado, mesmo que a taxas ainda não muito elevadas, com políticas sociais focalizadas, conforme discutido a seguir, pode ter efeitos poderosos sobre a redução da pobreza.

TABELA I.1
Taxas de crescimento e de investimento

	Crescimento PIB (% a.a.)[c]	Taxa de investimento (% do PIB)[d]
Brasil	2,2	19,5
Chile	4,2	23,3
China	8,9	35,3
Coréia do Sul	4,4	32,0
Índia	5,6	22,7
Ásia em desenvolvimento[a]	7,1	-
Ásia em desenvolvimento[b]	4,0	-
Mundo	3,9	-

Fontes: FMI e Banco Mundial.

[a] Exclui Japão e Coréia do Sul.

[b] Exclui os anteriores e também China e Índia.

[c] 1996-2005.

[d] 1995-2004.

O aumento da taxa de investimento depende de reformas institucionais que ampliem o horizonte e a previsibilidade das decisões, aumentando a eficiência econômica e acelerando o crescimento da produtividade. Mencionou-se acima a questão do setor elétrico, mas a carência de investimentos em infra-estrutura é geral. A infra-estrutura inadequada vem não apenas onerando a produção doméstica, mas constituindo-se em gargalo potencial para a obtenção de taxas de crescimento mais elevadas. O regime de operação prevalecente na infra-estrutura é híbrido, na medida que o setor público opera em diversos segmentos diretamente através de empresas estatais, às vezes em concorrência direta com o setor privado, enquanto o setor privado ocupa alguns segmentos, investindo, porém, com elevada incerteza em alguns deles devido às indefinições quanto às regras de operação e às competências para supervisão e *enforcement* de contratos. Além das indefinições dos marcos regulatórios setoriais, o governo tem buscado com freqüência influenciar e restringir o alcance da atuação das agências reguladoras. O modelo de governança das agências reguladoras e a situação do marco regulatório nos vários segmentos da infra-estrutura são discutidos nesta Agenda na perspectiva mais ampla das políticas de aumento da produtividade e da competitividade. É também na perspectiva de aumento da produtividade sistêmica que se discute a situação da Justiça, enquanto garantidora de direitos e validadora e executora de contratos.

O nível de segurança jurídica no Brasil ainda é inferior àquele encontrado em países com nível de renda *per capita* semelhante ao nosso. Pelo menos quatro fatores se combinam para produzir esse resultado: as freqüentes mudanças nas "regras do jogo", com a administração pública agindo para modificar ou invalidar seus atos pretéritos e postergar o ressarcimento dos agentes privados; os altos patamares de criminalidade e de tolerância com o desrespeito à lei, aos contratos e aos direitos de propriedade; a má qualidade da produção legislativa, resultando em leis que, muitas vezes, são ambíguas e conflitantes com outras normas; e decisões judiciais freqüentemente motivadas pelas visões políticas dos magistrados, muitas vezes sem demonstrar grande preocupação em seguir a jurisprudência estabelecida pelos Tribunais Superiores, dando margem à chamada "politização do Judiciário".

A eficiência do sistema judiciário no Brasil é baixa, implicando custos elevados decorrentes do grande número de procedimentos e do tempo gasto nos processos para fazer cumprir contratos comerciais. O Brasil se destaca em comparações internacionais por ter uma justiça lenta, mas os problemas do Judiciário não se resumem à sua morosidade. A evidência mostra que, enquanto instituição econômica, o desempenho do Judiciário também é prejudicado pela falta de previsibilidade de várias de suas decisões. O Judiciário brasileiro também sofre de problemas de gestão, sendo o braço do setor público que menos avançou na modernização das suas práticas administrativas.

No campo das reformas institucionais, talvez uma das mais críticas seja a trabalhista. O tema "mercado de trabalho, emprego e informalidade" foi explorado a fundo e em suas múltiplas dimensões em *Brasil: o estado de uma nação – 2006*, editado pelo Ipea recentemente. Destacam-se nesse trabalho as sugestões de flexibilização de algumas das regras que hoje reduzem o incentivo à geração de empregos e a capacidade das empresas para se adaptarem à evolução da economia, seja em termos agregados, seja em termos setoriais.

Por exemplo, o conjunto de direitos individuais previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – garantia de mínimos, como férias remuneradas, e encargos, como o décimo terceiro salário – impõe restrições sobre os contratos que, além de elevarem o custo do fator trabalho, limitam a flexibilidade das relações trabalhistas, até porque a CLT consagra o princípio de que os contratos coletivos se sobrepõem aos individuais. Por isso, é preciso rever e minimizar esse rol de direitos, sem prejuízo das condições de saúde e segurança do trabalhador. Além disso, é necessário caminhar na direção de permitir que, quando estiver de acordo com o desejo e o interesse expressos do trabalhador e for respeitado o conjunto revisto de direitos, o contrato individual não se submeta ao coletivo. Caso haja condições de avançar um pouco mais, sugere-se privilegiar a flexibilização das negociações coletivas com a prevalência, com salvaguardas a serem estabelecidas, do negociado sobre o legislado.

No que se refere aos mecanismos de incentivo a contratações e desligamentos, sugere-se restringir a situações especiais o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conferindo a ele um caráter mais previdenciário, e eliminar a multa rescisória ou modificar o seu destino para um sistema de seguro-desemprego mais eficiente. Adicionalmente, propõe-se a regionalização do salário mínimo (SM) e a mudança do papel da justiça do trabalho, de instância de conciliação para foro de arbitragem.O aumento da produtividade também depende do grau de exposição da

economia às forças do comércio internacional e, na perspectiva mais consistente a médio e longo prazo, dos estímulos à inovação. Quando a proteção tarifária e as distorções do sistema tributário são avaliadas ao longo do tempo, constata-se que uma forte redução dos níveis de proteção efetiva se mantinha até recentemente, quando a aplicação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre as importações promoveu ligeiro aumento de proteção. A redução tarifária deve ser vista na perspectiva da eficiência econômica, da mesma forma que os efeitos negativos derivados das distorções tributárias e a própria dispersão tarifária. Ela não pode, no entanto, ignorar as amplas negociações comerciais em curso. A postura negociadora do Brasil vinha até agora privilegiando a rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) em detrimento das negociações entre Mercosul e União Européia e da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), mas a interrupção da negociação multilateral representa grande atraso na evolução do sistema global de comércio, e exigirá nova postura por parte dos representantes comerciais brasileiros.

Do ponto de vista das principais variáveis macroeconômicas, a recuperação do crescimento deve estar assentada em quatro pilares inter-relacionados. Primeiro, uma trajetória de redução da relação dívida pública/PIB para níveis mais próximos daqueles de países que já alcançaram grau de investimento (abaixo de 30% do PIB), liberando assim recursos financeiros para a expansão do investimento privado. Segundo, tem que ocorrer em um contexto de expressiva – ainda que gradual – diminuição das taxas de juros, tendência que depende do comportamento da relação dívida pública/PIB e de todos os fatores capazes de reduzir estruturalmente a taxa de inflação. Terceiro, precisa ser alavancada por uma retomada do investimento público em infra-estrutura. E quarto, precisa vir de mãos dadas com a redução da carga tributária. A queda da relação entre as despesas públicas correntes e o PIB é o elo que garante a consistência desse conjunto de condições.

Esse movimento de redução do ritmo de crescimento dos gastos públicos viria acompanhado de um redirecionamento e aprofundamento das políticas sociais em curso, visando garantir-lhes maior efetividade. Reconhece-se, em particular, que a previdência social, dadas as tendências demográficas e as medidas recentes que resultaram em aumento expressivo do valor real dos benefícios, encontra-se em trajetória insustentável, cuja reversão requer reformas na forma de acesso a esses benefícios e na forma como os valores são determinados. Por outro lado, a experiência recente com programas condicionais de transferência de renda à população mais pobre abriu uma perspectiva nova para as políticas sociais. A recente redução dos índices de desigualdade e pobreza indica que é possível operar mudanças mesmo num contexto de baixo crescimento e de recursos pouco vultosos. No entanto, os programas atuais precisam de maior articulação na provisão de assistência social, de modo a gerar uma possibilidade real de rompimento do círculo vicioso da pobreza, impedindo que a dependência se perpetue.

Focalização e aumento da eficiência são também os princípios norteadores das mudanças propostas para as áreas de educação superior e saúde. No caso desta última, a discussão começa pela distinção entre políticas de saúde, que devem referir-se ao sistema de saúde como um todo, considerando o sistema público apenas como uma parte do conjunto, ainda que a maior em termos de atendimento. Dentre as linhas

gerais de intervenção para o setor, sugere-se uma redução do viés anti-setor privado na provisão de serviços e um aumento do compromisso deste com o Sistema Único de Saúde (SUS), através de contratação com exclusividade de atendimento. Destacam-se também a necessidade de aprofundar a descentralização e a formação de consórcios municipais e a importância de se produzir, numa atividade onde a assimetria de informação é um aspecto crítico, informações mais abrangentes e detalhadas sobre as condições de saúde dos pacientes e de operação do sistema, incluindo-se o setor privado, de modo a subsidiar as avaliações que devem preceder a implementação de políticas.

No caso da educação superior, a proposta aponta no sentido de alterar a forma de concessão dos subsídios que o Estado direciona para o setor: ao invés de canalizá-los através da universidade pública, passar a ter como foco o indivíduo. Uma implicação dessa abordagem é que se torna possível separar a questão do acesso à universidade e a do acesso ao benefício da gratuidade ou do crédito. Hoje essas duas questões se confundem no momento do vestibular, quando o subsídio é concedido automaticamente para quem ingressa numa universidade pública.

O foco no indivíduo permite também enfrentar o problema da provisão. Para aqueles que se beneficiam da educação superior, o que importa é a qualidade da educação recebida e o seu custo privado. Do ponto de vista do beneficiário, dada uma qualidade e um custo, pouco importa se a provisão do serviço é pública ou privada. A opção por subsidiar apenas os serviços oferecidos pelo setor público tem bases frágeis quando se considera que o que justifica o subsídio à educação é a externalidade ou a pobreza do beneficiário, não importando se a educação está sendo adquirida numa universidade pública ou privada.

Ainda no âmbito das políticas sociais, destaca-se uma questão crítica por suas implicações macroeconômicas, especialmente na área fiscal: a determinação do valor do SM e seu papel na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Se esse papel pode ter sido relevante no passado, hoje as evidências disponíveis são de que sua efetividade no alcance daqueles objetivos é largamente suplantada por instrumentos alternativos. Os efeitos colaterais, principalmente na previdência social, fragilizam as contas públicas e o próprio arcabouço macroeconômico, com impacto negativo sobre o crescimento de longo prazo.

A seguir apresenta-se uma síntese das propostas para diferentes âmbitos de atuação das políticas públicas. Discutem-se primeiro as políticas sociais, em seguida aquelas ligadas à promoção da eficiência e da competitividade, e por fim as macroeconômicas. Os estudos que embasam as propostas resumidas nas próximas três seções serão apresentados integralmente na seqüência, sob a assinatura dos respectivos autores, pesquisadores da Dimac/Ipea.

II RESUMO DAS PROPOSTAS

II.1 POLÍTICAS SOCIAIS: MAIOR EFICIÊNCIA VIA INTEGRAÇÃO E FOCALIZAÇÃO

II.1.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Redes de proteção social são instrumentos potencialmente efetivos no combate à pobreza, mas necessitam de boa focalização. Além disso, é preciso que a pobreza seja erradicada, isto é, que as famílias tenham capacidade e autonomia para satisfazer suas necessidades mais básicas. Para acabar com a pobreza, é essencial garantir as condições para que as famílias pobres aproveitem as oportunidades disponíveis para adquirir capacidades e utilizá-las efetivamente. Dentre essas condições está a de que essas famílias tenham acesso prioritário e integrado às oportunidades disponíveis e que sejam incentivadas a efetivamente aproveitá-las. Por isso são fundamentais as condicionalidades.

Para garantir que tenham acesso prioritário e integrado aos serviços públicos, é preciso separar o provimento de serviços da seleção de beneficiários. As propostas são:

- agentes de desenvolvimento familiar (uma espécie de agente comunitário de saúde com escopo ampliado) com capacidade e poderes para, em conjunto com as famílias, diagnosticar, formular estratégias, mobilizar os recursos necessários, acompanhar e incentivar as famílias em sua trajetória de saída da pobreza; e

- garantir às famílias mais pobres acesso prioritário aos diversos serviços de que mais precisam.

II.1.2 O PESO DO SALÁRIO MÍNIMO NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E DA POBREZA

Um dos objetivos do SM é a redução da pobreza e da desigualdade. No entanto, como a efetividade do SM no combate à pobreza e à desigualdade se compara às de outros instrumentos como o Bolsa Família e o Salário Família? No combate à extrema pobreza, o Bolsa Família é 7 vezes mais efetivo que o SM. Isto é, com 15% dos recursos gastos com um aumento no SM, o Bolsa Família é capaz de alcançar o mesmo impacto sobre a extrema pobreza. No combate à pobreza, o Bolsa Família é 2,5 vezes mais efetivo, levando a que, com 40% dos recursos gastos com um aumento no SM, o Bolsa Família seja capaz de alcançar o mesmo impacto sobre a pobreza.

No combate à desigualdade, o Bolsa Família é 5 vezes mais efetivo que o SM. Isto é, com 20% dos recursos gastos com um aumento no SM, o Bolsa Família é capaz de alcançar o mesmo impacto sobre a desigualdade. Em todos as simulações realizadas, a efetividade do Salário Família também é bem superior à do SM, embora inferior a do Bolsa Família. A baixa efetividade do SM não é surpreendente. Ela resulta dos seguintes fatores:

- Dentre as famílias pobres, menos de 15% têm ao menos um empregado com remuneração próxima ao SM e apenas 6% têm pelo menos um idoso.

• Menos de 10% dos empregados com remuneração próxima ao SM vivem em famílias extremamente pobres e 30% em famílias pobres.

• Apenas 22% desses empregados com remuneração próxima ao SM são chefes de famílias pobres.

II.1.3 SISTEMA BRASILEIRO DE SAÚDE

Os objetivos da política de saúde deveriam ser: controlar o crescimento dos custos gerais em saúde; estabelecer mecanismos de financiamento do setor saúde que sejam eqüitativos e sustentáveis; assegurar um acesso eqüitativo aos serviços e bens de saúde; elevar a produtividade geral na prestação de serviços e na produção de bens de saúde; reduzir os tempos gerais de espera nas filas dos serviços públicos; e facilitar a inclusão dos trabalhadores informais no sistema de saúde, público e privado, não apenas como usuários, mas também como contribuintes/financiadores.

Na formulação e avaliação de políticas para o setor saúde, é necessário estabelecer paradigmas de comparação, inclusive aproveitando a experiência de outros países. Na avaliação, ainda, não se deve discriminar prestadores públicos ou privados, e é preciso utilizar como avaliadores instituições independentes, e não apenas os governos e as associações classistas. A auto-regulação e a competição regulada complementariam os incentivos para a melhoria do sistema de saúde. No mesmo sentido, é importante incrementar as informações sobre os prestadores de serviços privados que não contratam com o SUS, utilizando para isso a Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

É preciso também melhorar a coordenação/hierarquização no sistema, priorizar a regionalização e a formação de consórcios municipais, além de definir efetivamente as responsabilidades das secretarias estaduais de saúde, dos conselhos comunitários e das comissões de saúde.

Um dos problemas que reduzem a produtividade do sistema, tanto na esfera privada quanto na pública, são os conflitos de interesse de pessoas e instituições atuando nos dois setores. Além da melhoria das condições de trabalho, inclusive salarial, uma possibilidade seria introduzir no setor público de saúde um fundo de complementação salarial (nos moldes dos fundos para a educação básica e fundamental) que estimulasse a busca de maior eficiência e melhoria da qualidade de atendimento. Além disso, o SUS deveria dar tratamento preferencial aos prestadores de serviços que atendessem exclusivamente os pacientes encaminhados pelo sistema.

Para ampliar o acesso ao sistema, pode-se incentivar a constituição de planos de saúde coletivos por entidades de classe, associações e federações, entidades recreativas, associações de moradores, visando os trabalhadores em pequenas empresas, os informais e os conta-própria, hoje praticamente excluídos dos planos devido aos custos de transação elevados. A introdução de subsídios (passagens, alimentos) nos tratamentos dos pobres que sofrem determinadas doenças (tuberculose, hanseníase, diabetes etc.) também contribuiria para ampliar o acesso e a efetividade dos tratamentos.

No plano gerencial, uma prioridade é colocar a administração das filas em saúde no Brasil no nível observado em países com sistemas comparáveis. Sugere-se também

alterar o atual sistema de pagamentos aos hospitais do SUS para um modelo que possa contemplar um valor fixo, para cobrir parte dos custos fixos, um valor *per capita*, para incentivar a expansão do atendimento, e um valor relacionado ao desempenho, avaliado por metas de qualidade e de eficiência. Por fim, a adoção de novas tecnologias, incluindo medicamentos e novos métodos de diagnóstico, além dos testes clínicos, deveria atender critérios de custo-efetividade e de relevância epidemiológica.

II.1.4 EDUCAÇÃO SUPERIOR

A cada ano, cerca de 75% dos jovens que terminam o ensino médio não ingressam na universidade. Há duas décadas, essa proporção era 5 pontos percentuais (p.p.) menor, indicando que o gargalo educacional ao final desse ciclo vem aumentando no país. Isso ocorre mesmo quando se leva em conta que houve a expansão média anual de 15% nas vagas de ingresso e que seu número é hoje apenas um pouco menor que o de alunos que concluem o ensino médio a cada ano: 1,6 milhão e 1,8 milhão, respectivamente. O problema é o elevado estoque de demanda não atendida no passado, que concorre com o fluxo atual de egressos do ensino médio. São 12 milhões de pessoas com até 29 anos de idade que completaram o ensino médio e pararam de estudar. Para que todos fossem atendidos, seria necessário que a oferta de vagas superasse por vários anos o seu valor histórico.

Propõe-se que a forma de atuação do setor público no segmento de educação superior seja alterada e que a concessão dos subsídios que o Estado direciona para o setor passe a ter como foco o indivíduo, em vez de ser canalizada através da universidade pública. Com isso torna-se possível também separar a questão do acesso à universidade e a do benefício da gratuidade ou do crédito. Hoje essas duas questões se confundem no momento do vestibular, quando o subsídio é concedido automaticamente para quem ingressa numa universidade pública, enquanto os demais são excluídos desse benefício. Para aqueles que se beneficiam da educação superior, o que importa é a qualidade da educação recebida e o seu custo privado: do ponto de vista do beneficiário, dada uma qualidade e um custo, pouco importa se a provisão do serviço é pública ou privada. Do ponto de vista do governo, o que justifica o subsídio à educação é a externalidade gerada pelo ensino superior ou a pobreza do beneficiário, não importando se a educação está sendo adquirida numa universidade pública ou privada.

II.2 POLÍTICAS PARA O AUMENTO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA E DA COMPETITIVIDADE

II.2.1 MARCO REGULATÓRIO

Agências reguladoras

Os últimos anos vêm se caracterizando por uma crise de governança nas agências reguladoras. O projeto de lei que tramita no Congresso e que revê os marcos de atuação e de interação com o Executivo das agências reguladoras ainda está eivado de

incertezas quanto ao limite e à natureza da governança das agências. Questões como a competência em licitações e celebrações de contratos de concessão; transparência e prestação de contas; contratos de gestão; criação de ouvidorias em todas as agências e o aperfeiçoamento das existentes; duração e coincidência de mandatos; e regras para o preenchimento de cargos, da forma como tratadas no projeto, não contribuem para criar um ambiente regulatório que estimule os investimentos. Embora os objetivos centrais do projeto sejam o de estabelecer com maior clareza atribuições do Executivo federal e das agências e definir formas de restrição da autonomia decisória das agências, os mecanismos adotados podem não ser compatíveis.

Em relação à competência em licitações e celebrações de contratos de concessão, a definição de regras gerais de concessão e sua condução deveriam ser processos estritamente técnicos e, portanto, realizados pelas agências reguladoras. Isso contribuiria para a estabilidade de regras e, portanto, para a segurança jurídica necessária às decisões de investimento de longo prazo.

A eficácia das agências reguladoras depende da transparência da sua atuação, da publicidade das decisões e do aperfeiçoamento dos institutos da consulta e da audiência públicas. O projeto propõe a apresentação de relatório anual de atividades aos ministérios respectivos e ao Congresso Nacional, mas deixa de abordar a questão da revisão das decisões das agências pelo Judiciário, o que mereceria destaque na discussão, em contraponto à questão do atendimento pelas agências das políticas definidas pelo Executivo.

A obrigatoriedade de celebração de contratos de gestão entre agências e ministérios pode reduzir a eficiência na interação entre esses entes. A definição de contratos de gestão requer clareza quanto a critérios para avaliação de desempenho de agências, e tais critérios não existem *a priori*; as perspectivas para sua construção dependem do acúmulo de experiências das próprias agências no exercício de suas funções. A prerrogativa de aplicação de sanções a dirigentes das agências por eventual descumprimento de contrato supõe uma hierarquia entre agentes que, no caso da relação entre os ministérios e as agências, violaria a ausência de subordinação, uma das dimensões da autonomia técnica de agências.

A criação de ouvidorias em todas as agências e o aperfeiçoamento das existentes, conforme proposto no projeto de lei, visa reforçar o controle social sobre as agências. Contudo, o projeto não estabelece claramente as competências do ouvidor, que por vezes parecem colidir com aquelas tipicamente atribuídas às próprias agências regulatórias. Limites para a atuação do ouvidor, além dos critérios para a sua escolha e a forma de prestação de contas à sociedade, não estão previstos.

A autonomia das decisões das agências reguladoras encontra no instituto dos mandatos fixos dos dirigentes sua principal salvaguarda. Para reforço da estabilidade de regras e aumento da segurança jurídica para os agentes regulados e potenciais investidores, é importante que as alterações na condução das agências se dêem da forma mais suave e gradativa possível. O instituto de mandatos escalonados dos dirigentes contribui nesse sentido. Ainda, reforça a autonomia das agências a não coincidência de mandatos entre os presidentes das agências e o presidente da República. O projeto fere alguns desses pressupostos, ao não estabelecer claramente mandatos escalonados e ao prever o encerramento dos mandatos de presidentes e

diretores-gerais das agências após completado o primeiro ano de governo do presidente da República e antes que se chegue a 18 meses de governo.

Diante da significativa vacância de cargos nas agências reguladoras[1] e da relativa proximidade de término de outros dez mandatos (entre 2006 e 2007), seria importante definir parâmetros mais estritos para a indicação de mandatários. As agências precisam contar não apenas com quadro técnico próprio e concursado, mas também com diretorias compostas por membros de perfil técnico, com notória especialidade no setor e ausência de filiações políticas. Os indicados deveriam apresentar, no momento da sabatina pelas comissões do Senado Federal, planos de metas para cumprimento ao longo dos mandatos. No lugar de um acompanhamento *ad hoc* por meio dos contratos de gestão, tais planos seriam submetidos ao controle social, após expostos e aprovados, o que garantiria maior aderência da atuação dos dirigentes ao interesse público de desenvolvimento setorial, segurança jurídica e autonomia de condução das agências.

O avanço das questões setoriais a ser analisado a seguir depende crucialmente da definição e do encaminhamento do modelo de governança das agências reguladoras.

Aviação civil

Destaca-se a necessidade de se estabelecer a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) como agência reguladora técnica e independente, adotando regras para a distribuição de rotas, *slots* (espaços para aterrissagens e decolagens) e *hotrans* (horários para trânsito em aeroportos) que estimulem a expansão do mercado com base no princípio da concorrência, sem descuido das normas de segurança e provisão adequada dos serviços. É o oposto das diretrizes que orientaram a Resolução nº 1, que fixa regras para a distribuição de horários de pousos e decolagens nos aeroportos centrais e estabelece o processo administrativo de distribuição, oferecendo clara vantagem às grandes empresas já operantes no mercado, inviabilizando a expansão e mesmo a participação no sorteio por parte de empresas menores e entrantes.

Petróleo e gás natural

A indústria petrolífera é um exemplo claro da dificuldade de aplicar a regulação econômica independente em mercado dominado por incumbente pública, cuja importância exacerba os conflitos de captura. O problema poderia ser minimizado por uma política de preços para os derivados de petróleo que tomasse preços internacionais como referência e conferisse transparência aos subsídios cruzados entre derivados, reduzindo o poder de mercado da incumbente no segmento de refino. O desafio é fazer isso sem, para tanto, retornar ao paradigma do controle de preços.

1. Uma lista significativa de agências permanece com cargos vagos, dificultando, ou mesmo inviabilizando, o processo de decisão em seu âmbito. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) está com seus cinco cargos vagos, alguns deles aguardando nomeação pelo presidente da República (primeira condição), outros aprovação pelo Senado Federal (segunda condição). Na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), há um cago na segunda condição. Na Agência Nacional do Petróleo (ANP), há três cargos vagos. Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) têm, cada uma, um cargo vago.

No segmento do gás natural, o acesso não-discriminatório à rede de transporte de gás constitui mecanismo indispensável para prevenir práticas anticompetitivas. Para ampliar esse acesso, sugere-se a instituição regulada de compensações financeiras para o investidor em contrapartida à aquiescência com a regra do livre acesso. Essas compensações permitiriam neutralizar os fatores que, nesse mercado, tornam o livre acesso incompatível com os investimentos de longo prazo necessários à sua expansão, além de minimizar o risco regulatório. A criação de compensações deveria se dar apenas em regime de exceção, mediante condições muito particulares e devidamente comprovadas pelos carregadores pioneiros. Tais exceções se justificariam pela imprevisibilidade de alterações regulatórias ou pela existência de condições de mercado que tornem o investimento na expansão da malha de gasodutos pouco atrativo.

Telecomunicações

As políticas para o setor de telecomunicações devem orientar-se pelo estímulo à competição, aos investimentos e à inovação. Dentre os objetivos mais importantes estão a promoção da convergência de tecnologias e a nova regulação da remuneração do acesso.

Essa política deve, respeitando os contratos estabelecidos, homogeneizar as regras dos diferentes mercados à medida que empresas de radiodifusão e TV a cabo passem a disputar mercados semelhantes às empresas de telecomunicações fixas e móveis, seja em mídia, acesso à internet ou telefonia. A nova regulamentação de tarifas de acesso, tanto à rede fixa quanto à móvel, baseada nos custos das operadoras, deve levar em conta a conjunção de bases de ativos, além de custos operacionais e custos de capital eficientes e, principalmente, realistas.

Energia elétrica

O modelo atual do setor elétrico caracteriza-se pela forte presença estatal no segmento da geração (revertendo a tendência anterior de privatização), pela centralização e pela diferenciação nas formas de contratação de energia entre consumidores livres e cativos das distribuidoras. A presença estatal significa que os incumbentes criam barreiras à entrada quando investimentos novos podem ser constantemente contestados por uma tarifa abaixo do seu custo de oportunidade.

A diferenciação entre consumidores livres e cativos implica diferenças na forma de contratação e precificação da energia. O mercado livre poderá ser mais vantajoso, pois os contratos bilaterais não carregam o ônus do mercado regulado, tais como o custo Itaipu, a energia alternativa e a energia social (incluindo os famosos "gatos"). Quem bancará a saída dos grandes consumidores são os residenciais e os de pequeno porte que se mantêm cativos. A contratação da energia para o mercado cativo através do *pool* apresenta riscos, na medida em que um regime de contratação de longo prazo junto a um único comprador com forte conotação governamental – tal como a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) – e com instrumentos de revisão de tarifa de pouca flexibilidade pode inibir o fluxo de investimentos, em particular no mercado cativo. Cabe assim atenção redobrada no desenvolvimento do

novo marco regulatório do setor. E que os ajustes de rota sejam oportunos, evitando que os problemas do passado se repitam.

No segmento de distribuição, haverá um novo ciclo de revisões tarifárias a partir de 2007, e é fundamental que princípios de simplicidade e transparência norteiem a metodologia que será empregada no segundo ciclo de revisões, sobretudo no que se refere aos critérios e detalhes considerados na determinação da base de ativos a serem remunerados. É importante ainda que métodos modernos de avaliação de eficiência, que levem em conta as particularidades geográficas e operacionais de cada empresa, passem a ser sistematicamente empregados nas revisões tarifárias.

Saneamento

Considerando a necessidade de investimentos anuais da ordem de 0,5% do PIB, o papel dos investimentos privados é crucial para o desenvolvimento do setor de saneamento. Para que isso ocorra, é preciso definir um marco regulatório transparente e crível. O Projeto de Lei 5.296 avança na governança regulatória do setor ao exigir transparência de metas, tarifas e subsídios. Um dos pontos que poderiam ser melhorados é o que permite que as concessões às empresas privadas, no caso de consórcios de municípios, possam se valer de contratos de programa que dispensem licitações para contratar empresas públicas de saneamento. O problema é que a ausência de licitação poderá permitir que as negociações de contratos de serviços incluam outras questões, nobres ou não, para a determinação de metas e tarifas. Faltam ainda incentivos de eficiência, com a aplicação de princípios de tarifação que beneficiariam as empresas com desempenho mais eficiente e penalizariam as ineficientes.

É fundamental evitar que a discussão gire em torno da controvérsia sobre o poder concedente e o papel do setor privado. Esse será novamente um falso debate. A definição de poder concedente é uma decisão estritamente política, e o Congresso Nacional deveria resolver imediatamente esse impasse para, assim como em outros setores de monopólios naturais, avançar no debate dos instrumentos que consolidam a governança e a eficiência dos serviços de saneamento. Assim, se o poder concedente for municipal, é preciso incluir mecanismos de incentivo à criação e ao controle dos consórcios, para que as escalas de operação ótimas sejam alcançadas e a gestão maximize o bem-estar dos usuários com um ambiente favorável aos investimentos. Se, ao contrário, o poder concedente nas áreas metropolitanas for estadual, então os incentivos funcionarão às avessas, no sentido de orientar os estados a criarem áreas de operação de acordo com os ganhos de escala e densidade e a evitarem um monopólio acima do tamanho ótimo. Não seria totalmente incabível criar, também, um ambiente de concorrência para as operadoras estaduais, estimulando licitações para as concessões que se expiram de modo a atrair novas fontes de investimentos e operação, em particular do setor privado.

II.2.2 REFORMA DO JUDICIÁRIO

O Brasil apresenta um nível de segurança jurídica inferior à mediana mundial, e esse déficit é ainda mais significativo quando se considera o nível de renda *per capita* do país. Pelo menos quatro fatores se combinam para produzir esse resultado:

• Freqüentes mudanças nas "regras do jogo", com a administração pública agindo para modificar ou invalidar seus atos pretéritos. Isso inclui desde a quebra de contratos até as constantes alterações nas regras tributárias. Outro problema grave é a morosidade no ressarcimento dos agentes privados, tanto pela recorrência a mecanismos protelatórios como, uma vez o Estado condenado em juízo, pela demora no pagamento de precatórios;

• Altos patamares de criminalidade e de tolerância com o desrespeito à lei, aos contratos e aos direitos de propriedade;

• A má qualidade da produção legislativa, resultando em leis que, muitas vezes, são ambíguas e conflitantes com outras normas;

• Decisões judiciais freqüentemente motivadas pelas visões políticas dos magistrados, muitas vezes sem demonstrar grande preocupação em seguir a jurisprudência estabelecida pelos Tribunais Superiores, dando margem à chamada "politização do Judiciário".Medidas recentes representaram passos importantes para reduzir a morosidade da Justiça, mas esse é apenas o mais evidente e menos polêmico problema da Justiça brasileira. Para aproximar o desempenho do nosso Judiciário da boa prática internacional é preciso ir além: é necessário melhorar a qualidade das leis em geral, ser mais ousado no aprimoramento da gestão judiciária e, principalmente, mudar a cultura dos operadores do direito. A prioridade deve ser, como até aqui, permitir à Justiça fazer mais com os recursos de que já dispõe, em lugar de buscar mais dinheiro para fazer mais da mesma forma.

Do ponto de vista gerencial, deve-se implantar melhores sistemas de informação e de fluxos de processos, transferir parte das responsabilidades administrativas para gestores profissionais e melhorar a gestão de casos – por exemplo, agrupando casos semelhantes e julgando-os todos de uma vez, não pela ordem de chegada.

É preciso também empreender uma significativa mudança da mentalidade dos operadores do direito, que sirva para valorizar a agilidade, a previsibilidade e a imparcialidade como parâmetros fundamentais de avaliação das decisões judiciais, independentemente da identidade ou estrato social das partes. Uma forma de estimular essa mudança de cultura seria adotar indicadores de desempenho dos juizes como critério de promoção, em substituição à simples contagem do tempo no cargo. No mesmo sentido, seria importante alongar e valorizar mais o período de treinamento dos novos juízes antes do efetivo exercício jurisdicional (da mesma forma como, por exemplo, os diplomatas são treinados após admissão na carreira).

Em termos operacionais, é preciso valorizar o trabalho do juiz de 1ª instância, reduzindo os incentivos a que as partes recorram à 2ª instância e, principalmente, aos Tribunais Superiores. A súmula vinculante, a súmula impeditiva de recursos e o efeito vinculante para a administração pública de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), assim como a exigência de que se mostre a repercussão geral da disputa para

que se recorra ao STF, são passos importantes nesse sentido, mas que ainda precisam ser postos em prática. Uma maior autodisciplina do governo, nos seus diversos níveis, no uso de recursos protelatórios, mormente em causas repetitivas, também contribuiria muito para esse objetivo, A adoção da Selic como indexador de dívidas judiciais, inclusive precatórios, e do pagamento de compensações às partes, de forma a reduzir o incentivo financeiro à procrastinação, também são elementos capazes de agilizar a tramitação de processos e desafogar o sistema. Por fim, defende-se a valorização pela Justiça das decisões colegiadas das agências reguladoras e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com a inversão do ônus da prova em termos da sustentabilidade de suas decisões, que continuariam válidas até que a demanda fosse decidida em juízo, no mérito, em última instância.

II.2.3 REFORMA TRABALHISTA

O conjunto de direitos individuais previstos na CLT – garantia de mínimos, como férias remuneradas, e encargos, como o décimo terceiro salário – impõem restrições sobre os contratos que, além de elevarem o custo do fator trabalho, limitam sobremaneira a flexibilidade das relações trabalhistas, até porque a CLT consagra o princípio de que os contratos coletivos se sobrepõem aos individuais. Por mais que se tenha clareza das dificuldades políticas envolvidas, é preciso rever e minimizar esse rol de direitos, sem prejuízo das condições de saúde e segurança do trabalhador, bem como caminhar na direção de permitir que, quando estiver de acordo com o desejo e o interesse expressos do trabalhador e respeitar o conjunto revisto de direitos, o contrato individual não se submeta ao coletivo. Num segundo momento, as reformas devem privilegiar a flexibilização das negociações coletivas, instituindo a prevalência, com salvaguardas a serem estabelecidas, do negociado sobre o legislado.

Do ponto de vista das condições para contratação e demissão, é importante restringir a situações especiais o acesso ao FGTS, conferindo a ele um caráter mais previdenciário, além de eliminar a multa rescisória ou modificar o seu destino para um sistema de seguro-desemprego mais eficiente. Em relação ao SM, constata-se que seus impactos hoje em dia são mais importantes do ponto de vista da política fiscal do que do mercado de trabalho: mesmo no âmbito estrito do mercado de trabalho, as disparidades regionais em termos do grau de dinamismo de seus respectivos mercados tornam, do ponto de vista de racionalidade econômica e administrativa, inescapável a recomendação de reavaliar os prós e os contras da adoção de um SM nacional, *vis-à-vis* a opção por mínimos regionais, em maior consonância com a realidade de cada mercado.

No que tange à Justiça do Trabalho, o seu papel como instância de conciliação, legitimando a negociação entre as partes no caso de descumprimento da legislação ou dos contratos, provê incentivos tanto para o desrespeito às leis e para o não recolhimento ou pagamento de obrigações por parte dos empregadores, como também mesmo para pleitos improcedentes por parte dos trabalhadores, haja vista a possibilidade de acordos intermediários em juízo. Nesse caso, a recomendação é conferir à justiça trabalhista o papel de árbitro – "ou tudo ou nada" – para a decisão de conflitos.

II.2.4 POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR

Para evitar que as medidas de liberalização adicional das importações possam comprometer o objetivo de conseguir maior acesso a mercado nas negociações comerciais, uma liberalização unilateral deveria contemplar apenas alguns setores, como, por exemplo, a indústria automotiva. Uma medida que contribuiria para a redução da proteção efetiva ao setor seria o fim do desconto de 40% nas tarifas de autopeças.

Essa postura se insere no objetivo mais amplo de uniformização de níveis tarifários. Nesse sentido, o tratamento dado a bens de capital deveria ser equivalente ao dispensado a bens de informática, o que seria obtido com uma diminuição das tarifas de importação de ambos os setores e uma harmonização dos valores do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A definição de uma tarifa externa comum de bens de capital para o Mercosul, que implicaria necessariamente uma redução em relação ao nível atual de 14%, possibilitaria a eliminação de "ex" tarifários e sistemas integrados pelo Brasil.

Na política de exportações, é fundamental a implementação de medidas que permitam o acesso total aos créditos acumulados de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na exportação, seja através da reforma tributária ou por meio de compensação aos estados.

A consolidação do Mercosul depende, em larga medida, da formulação de uma nova tarifa externa comum, cuja principal divergência encontra-se nas tarifas de bens de capital. A harmonização dos regimes especiais de importação e a unificação da legislação sobre a aplicação de medidas de defesa comercial devem também ser priorizadas, bem como a eliminação progressiva das barreiras não-tarifárias entre os países do bloco. Nas negociações internacionais, o Brasil deve sinalizar maior disposição para reduções tarifárias em produtos industriais sempre que os parceiros comerciais se mostrem mais comprometidos com ofertas em acesso aos mercados de produtos agrícolas condizentes com o equilíbrio nas negociações.

II.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA: UMA PROPOSTA DE LONGO PRAZO

Para a política macroeconômica, propõe-se um plano de longo prazo, abrangendo três períodos de governo, que contemple as seguintes etapas:

- adoção, ainda em 2007, de um conjunto de medidas fiscais para 2007 e 2008, centradas na contenção do crescimento do gasto público, com o objetivo de atingir o "déficit zero", ou algo muito próximo disso, até o início do governo seguinte;

- obtenção de um superávit nominal nas contas públicas na próxima década, utilizando-se a redução esperada da carga de juros primordialmente para a obtenção de superávits nominais e, progressivamente, para futuras reduções do superávit primário;

II.3.1 APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO

Após dois anos respeitando a meta de 4,5% em 2007 e 2008, o próximo governo deveria avançar gradualmente no caminho da desinflação e operar com metas ligeiramente menores em 2009 e 2010. Indo mais além, propõe-se definir como objetivo de longo prazo da política monetária uma inflação da ordem de 3% a.a.

O fortalecimento do regime de metas passa pelo encaminhamento ao Congresso da proposta que conceda autonomia operacional ao Banco Central (Bacen), permitindo que o país adote as melhores práticas institucionais vigentes no resto do mundo. Ainda no plano institucional, sugere-se encaminhar proposta à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado para que, quando o Bacen passar a ter autonomia, ele seja obrigado a respeitar uma "banda larga" de inflação no intervalo de 1% a 5%, caracterizando o compromisso com a estabilidade como uma política de Estado – e não de um governo específico.

Dada essa banda de longo prazo ("banda larga"), a atuação do Bacen no dia-a-dia seria definida nos limites de uma "banda estreita" – com um intervalo entre piso e teto de 200 pontos básicos, em vez dos 400 atuais. Adicionalmente, pode-se pensar em ampliar o horizonte de referência para as decisões do Comitê de Política Monetária (Copom), para que tais decisões se pautem pelo objetivo de cumprir a meta de inflação do ano seguinte ao de referência, e não necessariamente do ano em curso, permitindo assim a absorção de eventuais choques de forma mais suave.

Em termos operacionais, sugere-se ampliar a composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), preservando-se, entretanto, a característica de ser composto apenas por ministros, mas incorporando o ministro-chefe da Casa Civil em substituição ao presidente do Bacen, o que revelaria o inequívoco caráter político e emanado da autoridade do presidente da República da decisão acerca da meta de inflação, tornando o Bacen um executor claro dessa política. Além disso, permitir a um representante do ministro da Fazenda – o secretário do Tesouro ou de Política Econômica – participar das reuniões do Copom, ainda que sem direito a voto, como forma de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

II.3.2 REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Uma primeira proposta é a desvinculação entre o piso previdenciário e o SM. Em contrapartida dessa desvinculação, seria explicitado na Constituição que todas as aposentadorias serão corrigidas por um índice de preços a ser definido em lei, igualando o Brasil à grande maioria dos países do mundo, onde a remuneração dos aposentados, na melhor das hipóteses, acompanha a inflação, porém sem aumentos reais.

Sugere-se a adoção, por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do princípio da idade mínima, de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, já existente no regime dos servidores públicos. Essa idade mínima aumentaria gradualmente ao longo dos próximos 15 a 20 anos, tanto para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto para os servidores públicos.

Propõe-se a redução, de 5 para 2 anos, da diferença de idade de aposentadoria exigida para homens e mulheres; o incremento da exigência contributiva para aqueles que se aposentam por idade, de 15 para 25 anos ao longo de 20 anos de transição; a

eliminação, ao longo de um período de transição de 10 anos, dos regimes especiais com 5 anos de diferença em relação ao resto das pessoas, dos professores e dos empregados do meio rural; a redução dos novos benefícios assistenciais concedidos para 75% do piso previdenciário, para caracterizar claramente uma distinção entre os dois tipos de benefício; e o retorno da idade de elegibilidade da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) aos 70 anos originais da legislação de 1993, posteriormente reduzida para os atuais 65 anos sem que na época tivesse havido qualquer preocupação acerca dos efeitos de longo prazo dessa redução, especialmente levando-se em conta a maior longevidade da população.

II.3.3 A REFORMA FISCAL

Dentre os principais pontos para uma reforma fiscal (deixando de lado a questão tributária) destacam-se:

• prorrogação da Contribuição Provisória por Movimentação Financeira (CPMF), mas com redução da carga tributária, mediante a vigência de alíquotas gradualmente declinantes até um limite inferior de 0,01%, mantido apenas com fins de fiscalização;

• prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mas com percentuais gradualmente crescentes, até 35%, para permitir uma maior liberdade alocativa ao governo, de modo a melhorar a estrutura de despesas e poder promover realocações ao longo do tempo;

• definição de um teto para o crescimento real das despesas com pessoal de cada um dos três poderes, para evitar a explosão desse tipo de gastos que tem se verificado, por exemplo, em 2006;

• mudança da Emenda Constitucional da Saúde, promovendo a substituição do princípio da vinculação ao PIB pela obrigatoriedade de aumento real, porém em níveis inferiores aos de crescimento do PIB, permitindo assim uma redução do peso relativo dessa rubrica;

• adoção de um teto gradualmente declinante como proporção do PIB para as despesas correntes do Governo Central, concomitantemente com os dois pontos anteriores.

II.3.4 CENÁRIO MACROECONÔMICO

Apresenta-se o que pode ser um cenário macroeconômico para os próximos dez anos, envolvendo alguns componentes normativos e supondo que vigorem as propostas feitas no texto.

No campo fiscal, as principais premissas são:

• preservação da meta de superávit primário consolidado em 4,25% do PIB em 2007-2009;

• redução suave e gradual do superávit primário a partir de 2010, até chegar a pouco mais de 2,0% do PIB no final da projeção;

• diminuição gradual da CPMF até ser restrita a uma alíquota simbólica de 0,01%;

• redução gradual das receitas que não a CPMF a partir de 2011, à medida que houver espaço para uma redução maior do superávit primário;

• redução gradual da taxa real de juros incidente sobre a dívida pública, de 8,5% em 2007 até 4,5 % no final da projeção;

• crescimento real das despesas da saúde, de 3,5% em 2007; 1,5% a.a. no restante do próximo governo; 2,5% a.a. no governo seguinte; e 3,5% a.a. nos demais anos;

• crescimento real anual das despesas com pessoal, após o aumento já contratado de 6,0% em 2007, nulo até 2010; e de 2,0% e 3,0%, respectivamente, nos períodos de governo subseqüentes;

• aumento real das despesas previdenciárias de 6,0% em 2007; 4,0% a.a. durante 2008-2010, assumindo a existência de uma carência para os efeitos da reforma; e redução do crescimento para 3,0% a.a. em virtude da reforma previdenciária a partir de 2011;

• ajuste das despesas correntes em 0,1% do PIB, conforme previsto originalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2007, e sua fixação em 18,2% do PIB em 2008, com redução gradual da proporção sobre o PIB daí em diante; e

• diminuição gradual do superávit primário de estados e municípios a partir de 2011 e das empresas estatais já a partir de 2009, ampliando o espaço para investimentos em infra-estrutura, com ênfase no setor elétrico.

Dado o superávit primário total e as hipóteses quanto aos valores do mesmo para estados e municípios e para as empresas estatais, o superávit primário do Governo Central é endógeno. Por sua vez, dadas as hipóteses de receita e de despesa corrente, o investimento é a variável endógena que ajusta o gasto aos limites de superávit primário. Finalmente, dado o comportamento previsto para a despesa com pessoal e do INSS e dada a hipótese adotada quanto aos gastos da saúde, o item "outros" gastos correntes – ou seja, sem pessoal, INSS e saúde – é variável de ajuste que permite cumprir com o teto das despesas correntes.

A resultante dessas hipóteses está presente no cenário exposto na tabela II.1, cujos resultados fiscais principais aparecem na tabela II.2. Há quatro elementos que merecem destaque:

• a dívida líquida do setor público cairia de 50% do PIB em 2006 para 43% do PIB no final do próximo governo (2010); pouco mais de 30% do PIB quatro anos depois e apenas 20% do PIB no final da projeção;

• a carga de juros diminuiria de 7% do PIB em 2006 para valores da ordem de 2% do PIB no final da projeção;

• a despesa primária real do governo cresceria a uma média de 3,7% a.a. no período de 12 anos considerado, algo que não pode em absoluto ser definido como "draconiano"; e

• em que pese isso, a despesa primária do governo, excluindo transferências a estados e municípios, cairia de 19% do PIB em 2006 para pouco mais de 18% do PIB no final da projeção, combinando uma queda da ordem de 2,5 p.p. do PIB da

importância relativa do gasto corrente com o aumento do investimento público, de 0,6% do PIB em 2006 para 2,1% do PIB no final da projeção.

TABELA II.1
Cenário macroeconômico 2007-2018

Variável	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crescimento do PIB (%)		3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Inflação (%)		4,0	4,0	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Superávit primário (% do PIB)		4,25	4,25	4,25	4,10	3,95	3,75	3,55	3,30	3,05	2,75	2,45	2,10
Juros reais brutos: Selic (%)		8,5	7,5	7,0	6,5	6,0	6,0	5,5	5,5	5,0	5,0	4,5	4,5
Crescimento real INSS/Loas (%)		6,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Crescimento real pessoal (%)		6,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Crescimento real gastos em saúde (%)		3,5	1,5	1,5	1,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Despesa corrente (% do PIB)		18,5	18,2	17,9	17,6	17,4	17,2	17,0	16,8	16,6	16,4	16,2	16,0
Alíquota CPMF (%)		0,38	0,25	0,13	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Reconhecimento de dívidas (% do PIB)		0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senhoriagem (% do PIB)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Superávit primário (% do PIB)	4,25	4,25	4,25	4,25	4,10	3,95	3,75	3,55	3,30	3,05	2,75	2,45	2,10
Estados e municípios	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	0,95	0,95	0,90	0,90	0,85	0,85	0,80	0,80
Empresas estatais	0,85	0,85	0,85	0,80	0,70	0,60	0,50	0,40	0,30	0,20	0,10	0,00	0,00
Governo Central (inclui ajuste metodológico)	2,45	2,40	2,40	2,45	2,40	2,40	2,30	2,25	2,10	2,00	1,80	1,65	1,30
Receita líquida (excluindo transferências)	21,50	21,50	21,19	20,91	20,64	20,54	20,44	20,34	20,24	20,04	19,84	19,64	19,44
CPMF	1,50	1,50	0,99	0,51	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Outras	20,00	20,00	20,20	20,40	20,60	20,50	20,40	20,30	20,20	20,00	19,80	19,60	19,40
Despesa primária (excluindo transferências)	19,15	19,20	18,89	18,56	18,34	18,19	18,19	18,14	18,19	18,04	18,04	17,99	18,14
Corrente	18,60	18,50	18,20	17,90	17,60	17,40	17,20	17,00	16,80	16,60	16,40	16,20	16,00
INSS	7,85	8,04	8,04	8,04	8,04	7,96	7,89	7,77	7,66	7,55	7,44	7,30	7,16
Pessoal	5,10	5,22	5,02	4,83	4,64	4,55	4,47	4,36	4,26	4,19	4,13	4,06	3,98
Despesa do FAT	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Loas/RMV	0,55	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,55	0,54	0,54	0,53	0,52	0,51	0,50
Bolsa Família	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Saúde	1,60	1,60	1,56	1,52	1,49	1,47	1,44	1,42	1,39	1,38	1,36	1,34	1,32
Outras	2,45	2,02	1,96	1,89	1,82	1,81	1,80	1,86	1,91	1,90	1,89	1,94	1,98
Investimento	0,55	0,70	0,69	0,66	0,74	0,79	0,99	1,14	1,39	1,44	1,64	1,79	2,14
Ajuste metodológico	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Juros nominais (% do PIB)	7,30	6,54	5,84	5,37	4,61	3,86	3,61	3,12	2,87	2,44	2,23	1,85	1,67
NFSP (% do PIB) (- = Superávit)	3,05	2,29	1,59	1,12	0,51	-0,09	-0,14	-0,43	-0,43	-0,61	-0,52	-0,60	-0,43
Base monetária (% do PIB)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Dívida pública, sem base monetária (% do PIB)	45,0	44,2	42,5	40,3	37,7	34,8	32,0	28,9	26,0	23,2	20,6	18,0	15,8
Dívida pública, com base monetária (% do PIB)	50,0	49,2	47,5	45,3	42,7	39,8	37,0	33,9	31,0	28,2	25,6	23,0	20,8
Memo: Selic nominal (%)	15,2	12,8	11,8	11,3	10,2	9,2	9,2	8,7	8,7	8,2	8,2	7,6	7,6

(continua)

(continuação)

Variável	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxa cresc. receita líquida (%)		3,5	2,5	2,7	2,6	3,5	3,5	4,0	4,0	3,5	3,5	3,9	3,9
Taxa cresc. despesa primária, excluindo transferências a estados e municípios (%)		3,8	2,3	2,2	2,7	3,1	4,0	4,2	4,8	3,6	4,5	4,7	5,9
Taxa cresc. gasto corrente total (%)		2,9	2,3	2,3	2,3	2,8	2,8	3,3	3,3	3,3	3,2	3,7	3,7
Taxa cresc. OCC, incluindo investimento (%)		-0,9	2,0	1,7	3,3	4,3	7,0	7,5	9,1	4,9	7,3	7,8	10,8
Taxa cresc. despesa do FAT (%)		3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Taxa cresc. Loas/RMV (%)		6,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Taxa cresc. Bolsa Família (%)		3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0	5,0
Taxa cresc. saúde (%)		3,5	1,5	1,5	1,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Taxa cresc. "outras" (%)		-14,5	0,9	0,3	-0,3	3,6	3,5	7,7	7,4	4,1	3,9	7,8	7,5
Taxa cresc. investimento governo (%)		31,7	2,0	0,4	16,0	11,0	30,3	20,3	27,4	8,3	19,0	14,6	25,5
Crescimento PEA (%)		2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Crescimento produtividade trabalho (%)		1,0	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Crescimento emprego (%)		2,5	2,8	2,6	2,4	2,2	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,9	2,9
Taxa desemprego (%)	10,3	9,9	9,2	8,7	8,4	8,1	8,1	7,6	7,1	6,6	6,0	4,9	3,9
Investimento estados e municípios (% do PIB)	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
Poupança privada (% do PIB)	23,6	23,1	22,7	22,4	22,0	21,5	21,3	21,0	20,8	20,6	20,4	20,2	20,0
Poupança externa (% do PIB)	-1,0	-0,5	0,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Poupança pública (% do PIB)	-2,0	-0,9	-0,2	0,4	1,3	2,2	2,6	3,3	3,7	4,1	4,5	4,9	5,2
Poupança total (% do PIB)	20,7	21,7	22,5	23,3	24,3	24,7	24,9	25,3	25,5	25,7	25,9	26,1	26,2
Variação de estoques (% do PIB)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
FBCF (% do PIB)	20,2	21,2	22,0	22,8	23,8	24,2	24,4	24,8	25,0	25,2	25,4	25,6	25,7
Taxa cresc. produto potencial (% do PIB)		2,2	2,6	3,0	3,3	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5
Grau de utilização capacidade (%)	93,0	94,1	95,4	96,3	96,9	97,2	97,4	97,9	98,3	98,6	98,8	99,4	99,9
Crescimento FBCF (%)		8,7	8,4	7,8	8,3	5,9	5,0	5,9	5,4	5,4	5,2	5,9	5,6

TABELA II.2
Taxas de crescimento real das variáveis por governo (% a.a.)

	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Receita líquida	2,8	3,7	3,7
Despesa primária, excluindo transferências a estados e municípios	2,8	4,0	4,7
INSS	4,5	3,0	3,0
Pessoal	1,5	2,0	3,0
OCC	1,5	7,0	7,7
Despesa do FAT	3,9	4,2	4,7
Loas/RMV	4,5	3,0	3,0
Bolsa Família	3,9	4,2	4,7
Saúde	2,0	2,5	3,5
Outras despesas correntes	-3,6	5,5	5,8
Investimento	11,9	22,1	16,7
PIB	3,9	4,2	4,7
Memo: Despesa primária corrente total	2,4	3,0	3,5

A idéia é que essa política permitiria pavimentar o terreno para uma recuperação gradual do crescimento, até uma média anual de 4,0% durante alguns anos; 4,5% posteriormente; e chegando a 5,0% no final da projeção. Isso se daria em um contexto em que a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) agregada da economia, em função da maior poupança do governo, se expandisse a uma média de 6,1% no período considerado de 12 anos, o que levaria a taxa de investimento de 20% do PIB em 2006 para 24% do PIB no final da década, 25% do PIB no final do governo seguinte (2014) e 26% do PIB no final da projeção. Nesse contexto, com um aumento gradual do grau de ocupação de capacidade, na segunda metade da próxima década o país poderia ter finalmente taxas de desemprego de apenas 5%, depois de ter diminuído o indicador de 10% em 2006 para 9% no final da década e para 8% no final da gestão seguinte de governo, em 2014.

Parte I

AGENDA SOCIAL

PROTEÇÃO SOCIAL EFETIVA COM PORTA DE SAÍDA

Ricardo Paes de Barros

Mirela de Carvalho

1 A IMPORTÂNCIA DA PROTEÇÃO SOCIAL

Ao longo do triênio 2001-2004, a renda dos 20% mais pobres da população brasileira cresceu 5% ao ano, enquanto a dos 20% mais ricos diminuiu 2% ao ano (a.a.). A razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres declinou em quase 20%. Por conseguinte, reduziu-se acentuadamente o grau de desigualdade e, assim, a pobreza diminuiu apesar de a renda *per capita* das famílias não haver crescido no período. Os hiatos médios de pobreza e de extrema pobreza baixaram cerca de 1,5 ponto percentual (p.p.) cada.

Embora o significativo declínio do grau de desigualdade seja resultado de uma ampla variedade de fatores, cerca de 1/4 da queda da desigualdade e 1/2 da queda da pobreza deveram-se à introdução ao longo desse triênio de programas de transferência de renda que hoje se encontram, em boa medida, unificados em torno do Programa Bolsa Família. Ao final de 2004, cerca de 20% das famílias brasileiras, a vasta maioria delas pobre, já se encontrava atendida por esse programa.

Para um programa que em 2004 custava apenas cerca de R$ 4 bilhões, isto é, menos de 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, os impactos sobre a desigualdade e a pobreza podem ser considerados impressionantes, embora não sejam inesperados. Diversas avaliações já vinham sinalizando a importância que uma rede de proteção social bem focalizada poderia ter em países com renda mediana e elevado grau de desigualdade, como o Brasil e outros países latino-americanos. No Brasil, por exemplo, o hiato de extrema pobreza é de apenas R$ 10 bilhões por ano. Isso significa que a grande carência do país poderia ser completamente aliviada caso fosse possível, a cada ano, transferir às famílias muito pobres R$ 10 bilhões de forma perfeitamente focalizada.

2 A IMPORTÂNCIA E AS DIFICULDADES DA FOCALIZAÇÃO

A focalização é muito importante. As transferências de programas como o Bolsa Família, do modo como estavam focalizadas em 2004, custavam R$ 4 bilhões a.a. e reduziram a desigualdade medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, em quase 10% e a insuficiência de renda dos extremamente pobres em 15%. Se essas transferências fossem distribuídas igualmente à toda a população, seus impactos sobre a desigualdade e a pobreza teriam sido somente 1/3 do que foi efetivamente alcançado. Além disso, vale ressaltar que, caso o grau de focalização do programa fosse perfeito, seria possível, com o mesmo volume de recursos, reduzir a desigualdade em 17% e a extrema pobreza em 35%. Se o programa fosse universalizado, seu impacto tanto sobre a extrema pobreza como sobre a desigualdade decairia, enquanto seu custo, considerando apenas o valor das transferências, passaria a ser cinco vezes maior.

Esses resultados enfatizam a importância da focalização. Só ela permite que a transferência de um volume relativamente limitado de recursos tenha um significativo impacto sobre a desigualdade e a pobreza. A focalização, entretanto, tem suas próprias dificuldades. Por um lado, tem custos que devem ser descontados de seus benefícios, por outro, pode influenciar negativamente o comportamento das famílias pobres.

A focalização estabelece que uma família não terá acesso a um benefício caso sua renda esteja acima de um dado patamar. De maneira mais geral, ela estabelece que o benefício recebido será crescente em função do grau de pobreza da família. Ela é, portanto, equivalente a um imposto negativo. Quanto maior a renda da família, menor o valor do benefício recebido. Assim, da mesma forma que os impostos podem alterar o comportamento das famílias mais ricas, levando-as a uma redução de sua oferta de trabalho e de seu nível de renda e impostos pagos, a focalização pode reduzir a oferta de trabalho das famílias mais pobres e elevar a transferência recebida. Nesse caso, um programa desenhado para aliviar a pobreza não estaria incentivando as famílias a saírem da pobreza.

Ao final, uma transferência focalizada tem três impactos distintos que necessitam ser isolados. Em primeiro lugar, qualquer transferência, mesmo quando não focalizada, altera o comportamento das famílias. A transferência faz com que a família fique menos pobre e altere seu padrão de consumo e, em particular, sua escolha de lazer. Uma transferência pode levar os membros da família a reduzirem sua jornada de trabalho para poderem cuidar de seus filhos ou simplesmente para terem maior lazer. Entretanto, no caso das famílias pobres, como trabalhar demanda recursos para alimentação fora de casa, transporte e vestuário, as transferências podem aumentar a oferta de trabalho, na medida em que dão condições para que as pessoas trabalhem. De qualquer forma, o efeito das transferências não representa uma distorção ou uma fonte de ineficiência e, portanto, não pode ter conotação negativa ou adversa.

Em segundo lugar, é preocupante o efeito que a focalização tem sobre o valor do tempo da população mais pobre. Na medida em que a focalização estabelece que as transferências devem declinar com a renda familiar, uma hora adicional trabalhada trará um benefício inferior à remuneração recebida, uma vez que se tem que descontar a redução na transferência que irá resultar do aumento na renda familiar. Esse efeito é equivalente a um imposto sobre o trabalho e necessariamente representa um desestímulo ao trabalho. Ele tem o mesmo efeito que o imposto de renda para os mais ricos.

Por fim, vale ressaltar que programas como o Bolsa Família não têm somente um impacto direto sobre o comportamento individual dos beneficiários. Na medida em que o programa redireciona os gastos públicos para pequenos municípios pobres, ele pode melhorar as oportunidades de trabalho nessas áreas e, assim, estimular um aumento na oferta de trabalho.

A importância relativa desses três fenômenos é uma questão empírica. Resultados recentes de pesquisa sobre o Programa Bolsa Família parecem indicar a ausência de um impacto negativo do programa sobre a oferta de trabalho das famílias mais pobres.

3 COMPATIBILIZANDO PROTEÇÃO COM ERRADICAÇÃO

Programas de transferência focalizados modificam, indiscutivelmente, o comportamento das famílias beneficiadas, mas o objetivo último da sociedade não é o alívio da pobreza e sim sua erradicação. A erradicação requer a garantia de oportunidades e condições para que cada família possa autonomamente satisfazer, ao menos, suas necessidades mais básicas. Assim, uma das questões centrais para o desenho de uma política social é como compatibilizar o alívio com a erradicação da pobreza. Isto é, como garantir proteção efetiva às famílias mais pobres com uma porta de saída.

A solução para esse desafio deve contar com, pelo menos, dois elementos. Por um lado, é necessário contra-atacar eventuais efeitos negativos da focalização, influenciando o comportamento das famílias pela imposição de um conjunto de condicionalidades ou co-responsabilidades. Por outro lado, é necessário explorar as complementaridades entre a proteção social e a oferta de serviços disponível via um atendimento integrado e prioritário aos mais pobres.

4 O PAPEL DAS CONDICIONALIDADES

Se a focalização condiciona o benefício à pobreza, as co-responsabilidades o condicionam a uma série de ações e atitudes que supostamente devem ajudar as famílias a saírem da pobreza. Tipicamente, as condicionalidades ou co-responsabilidades requerem que as famílias aproveitem oportunidades disponíveis para adquirirem habilidades ou para utilizarem as habilidades de que já dispõem.

Toda transferência com condicionalidades tem um duplo efeito sobre a aquisição e a utilização das habilidades. De um lado, a transferência eleva os recursos da família e, dessa forma, dá-lhe condições de aproveitar oportunidades que antes requeriam recursos de que não dispunha. As transferências podem, por exemplo, facilitar a permanência das crianças na escola na medida em que passem a ter recursos para material escolar, transporte, uniforme ou alimentação. Da mesma forma, as transferências podem garantir a proteção de que um agricultor necessita para ter uma prática agrícola mais produtiva, mas também podem servir para que obtenha o mínimo de crédito produtivo de que precisa. Dada a pequena magnitude das transferências, é de se esperar que seu impacto direto seja limitado.

As condicionalidades são necessárias porque é preciso garantir condições e também incentivar as famílias pobres a aproveitarem as oportunidades disponíveis. Mas por que seria necessário incentivar uma família a realizar uma ação que deverá reduzir sua pobreza? A família não deveria agir em benefício próprio? Várias razões podem levar as famílias pobres a nem sempre agirem no sentido de reduzir sua pobreza futura. A mais evidente é a necessidade imediata, que as leva a se comportarem de forma míope, dando uma atenção maior às suas condições de vida atuais que às futuras. Preferem aliviar carências imediatas a investir para saírem da pobreza no futuro.

As condicionalidades buscam reduzir o grau de miopia, penalizando as famílias que não aproveitam as oportunidades disponíveis. Se as transferências dão às famílias condições para aproveitarem as oportunidades, as condicionalidades elevam o custo

de uma família não as aproveitar. Se a família não tomar atitudes nem praticar ações para aproveitar as possibilidades de investir em seu futuro, ela perde o direito à transferência que sua pobreza lhe garantia. Dessa forma, as condicionalidades são um incentivo para que as famílias aproveitem as oportunidades disponíveis.

Quanto maior o número de condicionalidades, maior o incentivo para que as famílias aproveitem as oportunidades à disposição. Em princípio, quanto maior o número de condicionalidades, melhor. Entretanto, dois fatores limitam o número de condicionalidades. Por um lado, não existe consenso com relação às atitudes e ações capazes de ajudar as famílias pobres a saírem da pobreza. Que sentido teria induzi-las a terem atitudes ou praticarem ações sem a garantia de que estão no caminho de saída da pobreza?

Por outro lado, a magnitude das transferências limita o número de condicionalidades. Como toda imposição, as condicionalidades representam um custo para os beneficiários do programa. Se o número de condicionalidades é muito elevado, o custo de participação no programa pode superar o benefício. Nesse caso, as famílias poderiam optar por não participar, reduzindo a eficácia do programa.

5 ACESSO PRIORITÁRIO E NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO

Toda condicionalidade requer a oferta de uma oportunidade e do serviço correspondente. Se a condicionalidade, por exemplo, é a de que todos os analfabetos beneficiados pelo programa devem buscar se alfabetizar, é necessário garantir que existam oportunidades para alfabetização na comunidade em que vivem. A efetividade de uma condicionalidade, entretanto, não depende apenas da oferta local dos correspondentes serviços. É necessário também que os beneficiários do programa tenham acesso prioritário a esses serviços.

O acesso prioritário tem o efeito de reduzir o custo da condicionalidade para o beneficiário. Um atendimento garantido no serviço mais próximo é bem menos custoso que um atendimento incerto, que dependa de filas e listas de espera. O tipo de atendimento que o beneficiário recebe também influencia no custo da condicionalidade. Um atendimento personalizado, baseado em uma visita domiciliar, permite que a família seja informada e compreenda melhor a utilidade e o impacto das oportunidades que as condicionalidades supõem.

É fundamental que o agente responsável por essa visita tenha condições de efetivamente garantir a prestação dos serviços de que as famílias necessitam. Ele não pode se limitar a fornecer informações e deixar por conta das famílias o custo de buscar os serviços. O agente deve garantir a cada família um atendimento integrado, com acesso garantido e prioritário aos diversos serviços necessários.

O atendimento domiciliar personalizado deve assegurar o acesso aos diversos programas e elevar o benefício líquido das oportunidades disponíveis. Dessa forma, servirá como um incentivo para que as famílias cumpram as condicionalidades e tomem atitudes e ações capazes de tirá-las da pobreza. Em suma, as condicionalidades associadas a um atendimento domiciliar personalizado e integrado garantem uma ação eficaz tanto na proteção quanto na erradicação da pobreza. Nessa perspectiva, é possível garantir proteção efetiva com porta de saída.

6 CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES E ATENDIMENTO INTEGRADO: O PAPEL DOS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR

Conforme foi observado, as transferências ajudam na erradicação da pobreza, pois dão condições às famílias mais pobres de aproveitarem as oportunidades disponíveis. Entretanto, nem sempre é suficiente ter as condições para que uma família aproveite as oportunidades. É necessário garantir que ela tenha acesso prioritário e integrado aos serviços de que precisa. Incentivos adicionais podem ser importantes para contrabalançar o eventual desestímulo ao trabalho resultante da focalização. A imposição de condicionalidades é uma forma de introduzir os imprescindíveis incentivos no desenho de uma rede de proteção social.

Para que essa rede garanta proteção efetiva e seja capaz de prover uma porta de saída, é fundamental garantir, por um lado, o atendimento personalizado e integrado e, por outro, o cumprimento das condicionalidades. O atendimento integrado assegura que as famílias tenham um efetivo acesso prioritário aos serviços de que necessitam. O cumprimento das condicionalidades garante que esses serviços sejam efetivamente aproveitados pelas famílias.

Uma questão central no desenho de uma rede de proteção social com porta de saída é a garantia do atendimento integrado e do cumprimento das condicionalidades. Nesse sentido, é importante contar com uma ampla rede de agentes de desenvolvimento familiar. Eles teriam a missão de garantir um atendimento domiciliar continuado às famílias mais pobres.

Seis deveriam ser as funções do agente de desenvolvimento. Em primeiro lugar, ele realizaria, em conjunto com a família, um diagnóstico de pobreza. Em segundo lugar, transferiria para a família amplo conhecimento sobre a oferta local de serviços e sobre a utilidade e o impacto de cada um desses serviços. Em terceiro lugar, formularia com a família uma estratégia de saída da pobreza baseada no aproveitamento das oportunidades disponíveis. Em quarto lugar, garantiria à família acesso prioritário aos serviços de que ela mais necessita e definiria com ela suas co-responsabilidades. Em quinto lugar, cobraria das famílias o cumprimento de suas co-responsabilidades. Por fim, acompanharia o processo de saída da família da pobreza, ajudando-a, incentivando-a continuamente e ajustando a estratégia sempre que preciso.

Um agente de desenvolvimento familiar com essas funções resolveria muitos problemas, mas não todos. Uma das grandes dificuldades para o cumprimento de condicionalidades é a eventual suspensão das transferências. De um lado, uma família pode não cumpri-las em função de eventos exógenos que a impediram ou da falta dos recursos necessários. Por exemplo, uma criança pode passar a não freqüentar a escola porque sua mãe ficou doente e necessita de sua ajuda em casa. Por outro lado, uma família pode passar a não cumprir uma condicionalidade por opção própria, mesmo quando tem todas as condições para fazê-lo. Se na segunda situação a ação adequada pode ser a retirada da família do programa; na primeira, a exclusão apenas agravaria a situação da família. Nesse caso, seria mais importante aprofundar o atendimento à família. Que decisão tomar na ausência de um contato contínuo com as famílias? Essa

talvez seja uma das principais vantagens do agente de desenvolvimento familiar. Na medida em que acompanha, ele é capaz de identificar em que situação a família se encontra e quando é o momento de lhe retirar parte do apoio ou de lhe dar atenção ainda maior.

A atenção prioritária e integrada às famílias traz novos desafios. Os agentes não podem ser apenas transmissores de informação e de possibilidades para as famílias. É necessário que sejam efetivamente capazes de garantir um atendimento integrado. Na verdade, eles são a única garantia dessa integração. É indispensável que tenham controle, ao menos parcial, sobre a seleção de beneficiários em todos os programas sociais locais, sejam eles privados, municipais, estaduais ou federais. Para que a ação desses agentes seja efetiva, é necessário que os provedores de serviços abram mão de uma certa parcela das vagas e que a seleção de beneficiários fique sob o controle dos agentes de desenvolvimento familiar. Nesse sentido, os provedores ficariam ocupados com a qualidade, eficácia e eficiência dos serviços que produzem e dariam aos agentes crescente autonomia. Somente com o processo de seleção nas mãos dos agentes é possível garantir atendimento integrado e prioritário às famílias mais pobres.

7 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

Em países de renda mediana e elevado grau de desigualdade, redes de proteção social são instrumentos potencialmente eficazes no combate à pobreza. Para que sejam custo-efetivas, essas redes necessitam de boa focalização. A recente contribuição do Programa Bolsa Família para a queda na pobreza é uma forte evidência nessa direção.

O objetivo das redes de proteção social, entretanto, não pode ser apenas o alívio da pobreza. É preciso que ela seja erradicada, isto é, que as famílias tenham capacidade e autonomia para satisfazer suas necessidades mais básicas. Uma rede como o Bolsa Família garante o alívio, mas necessita de um desenho mais elaborado para que contribua mais significativamente para a erradicação da pobreza.

Toda rede de proteção contribui com o fim da pobreza na medida em que aumenta as condições necessárias para que as famílias pobres aproveitem as oportunidades disponíveis para adquirir capacidades e efetivamente utilizá-las. Garantir essas condições, entretanto, não é suficiente para que uma rede ofereça uma porta de saída da pobreza. É necessário também assegurar que as famílias tenham acesso prioritário e integrado às oportunidades disponíveis e que sejam incentivadas a efetivamente aproveitá-las.

Para dar incentivos é necessário que existam condicionalidades, isto é, as famílias devem, para garantir sua permanência na rede, ter atitudes e ações compatíveis com o efetivo aproveitamento das oportunidades disponíveis. Para dar acesso prioritário e integrado, é preciso separar a produção da seleção de beneficiários. Os provedores públicos e privados devem se concentrar na qualidade, eficácia e eficiência dos serviços que prestam, os agentes devem se responsabilizar pelo atendimento integrado às famílias.

Para que uma rede de proteção social tenha uma porta de saída, é fundamental que imponha e cobre as condicionalidades e que garanta às famílias mais pobres um atendimento domiciliar personalizado e integrado, possibilitando acesso prioritário

aos diversos serviços de que mais precisam. Para que as famílias possam receber esse tipo de atendimento e para que as condicionalidades sejam efetivamente cobradas, é necessário contar com agentes de desenvolvimento familiar (uma espécie de agente comunitário de saúde com escopo ampliado) com capacidade e poderes para, em conjunto com as famílias, diagnosticar, formular estratégias, mobilizar os recursos necessários, acompanhar e incentivar as famílias em sua trajetória de saída da pobreza.

A EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO PARA REDUZIR A POBREZA E A DESIGUALDADE NO BRASIL

Ricardo Paes de Barros

Mirela de Carvalho

O objetivo central desta nota é apresentar uma avaliação da relativa efetividade do salário mínimo (SM) como um instrumento distributivo. Antes, entretanto, vale rever brevemente sua utilidade e desempenho em outras funções que a ele são comumente atribuídas. Este é o objetivo da primeira seção. Em seguida, identificamos os canais pelos quais o SM pode modificar a distribuição de renda e esclarecemos quais são considerados na avaliação de efetividade conduzida neste estudo. Esses são os objetivos das seções 2 e 3. Nas seções 4 a 7, apresentamos e discutimos estimativas da efetividade do SM e de dois instrumentos alternativos (Salário Família e Bolsa Família) para o combate à pobreza e à desigualdade. Na seção 8, identificamos os fatores que explicam a baixa efetividade do SM e, na seção 9, apresentamos um resumo das principais conclusões desta avaliação.

1 OBJETIVOS E FUNÇÕES DO SALÁRIO MÍNIMO

1.1 O DIREITO A UMA RENDA MÍNIMA

Encontram-se com freqüência referências ao SM como um direito. Nesse caso, todo *trabalhador empregado* teria direito a um salário que permitiria que suas necessidades mais básicas e de seus familiares fossem satisfeitas. Como um direito, o SM apresenta pelo menos duas dificuldades amplamente reconhecidas.

Em primeiro lugar, é um direito condicionado. Para um trabalhador usufruir desse direito, tem primeiro que obter um emprego. Se não é possível ou não se deseja dar a todos o direito a um trabalho e se o real objetivo do SM é garantir a todos uma renda mínima, por que não estabelecer diretamente o acesso a uma renda mínima como um direito universal? Nesse caso, empregados, desempregados, trabalhadores por conta própria, aposentados e crianças teriam o mesmo direito.

Em segundo lugar, o SM é um direito difícil de se operacionalizar, uma vez que o valor necessário para satisfazer as necessidades do trabalhador e de seus familiares varia em função do número de dependentes que o trabalhador tem e do preço regional de bens e serviços de que ele necessita para sua sobrevivência.

Por fim, o SM é um direito positivo, algo que para ser usufruído depende do pagamento de alguém. Nesse sentido, ele provoca polêmica – assim como, por exemplo, a licença-maternidade – a respeito de quem deve arcar com o pagamento da contribuição. Esses direitos devem ser pagos com recursos públicos ou com recursos de quem emprega? Quando a obrigação é de quem emprega, os direitos trabalhistas elevam os custos do empregador e modificam sua propensão a empregar. No caso da licença-maternidade, a preocupação é com um possível aumento na discriminação às

mulheres. Essa dificuldade é amplamente reconhecida em programas para a juventude, nos quais os empregadores são subsidiados quando empregam jovens. Se o SM é um direito, subsídios ao trabalho pouco qualificado podem representar uma saída melhor do que o pagamento pelo empregador de um SM compulsório. No primeiro caso, estimula-se a demanda por trabalho; no segundo, pode-se contraí-la.

1.2 SALÁRIO E PRODUTIVIDADE

Em uma outra perspectiva, o SM é visto como um instrumento de justiça nas relações de trabalho. Segundo essa visão, o trabalhador teria direito a uma renda compatível com sua produtividade e, no mercado, seria comum a remuneração inferior ao valor da produtividade do trabalho. O exemplo típico é a situação em que o empregador tem algum poder monopsônico. Para empregar um trabalhador adicional, ele teria que aumentar a remuneração dos que já emprega, tendo um custo marginal da mão-de-obra maior que a remuneração do trabalho. Sob essa ótica, a função do SM seria aproximar a remuneração do trabalho do valor de sua produtividade e, assim, trazer maior justiça às relações de trabalho.

Não há dúvida de que no caso monopsônico o SM, assim como um adequado subsídio ao trabalho, serviria para reduzir a diferença entre produtividade e remuneração e contribuiria para elevar o nível de emprego. No entanto, ao menos três questões surgem dessa visão do SM. Em primeiro lugar, em que medida o mercado de trabalho apresenta características monopsônicas ou outras imperfeições que levam a significativas diferenças entre remuneração e produtividade? Essa é fundamentalmente uma questão empírica, sobre a qual existe pouca evidência generalizável.

Em segundo lugar, assumindo que existem distinções entre produtividade e remuneração, deve-se avaliar em que medida essas diferenças ocorrem entre os trabalhadores com baixa remuneração. Se esses diferenciais existem para trabalhadores com variados níveis de remuneração, então o SM é um instrumento pouco efetivo no combate a essa injustiça no mercado de trabalho. A evidência empírica a esse respeito é também muito limitada.

Por fim, mesmo que exista importante diferença entre produtividade e remuneração e que esta se concentre nos trabalhadores com menor remuneração, seria necessário conhecer sua magnitude para que se estipulasse um nível adequado para o SM. A escolha de níveis inadequados poderia ter impactos negativos sobre o emprego. Dada a limitada evidência disponível, uma boa escolha do valor do SM seria alcançada por tentativa e erro. A fim de acumular informação mais rapidamente, seria útil permitir que as diversas unidades da federação escolhessem o valor de seu SM.

1.3 REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

Em países nos quais o grau de desigualdade de renda é particularmente elevado, o grau de pobreza tende a ser muito maior do que seria de se esperar dada a renda *per capita* disponível. Esse é seguramente o caso do Brasil. Como cerca de 3/4 da renda das famílias, especialmente das mais pobres, decorre do trabalho, o SM é visto muitas vezes como um instrumento para reduzir elevados graus de desigualdade e pobreza.

Nesse sentido, o SM não tem valor intrínseco, como teria ao ser considerado um direito. Nessa função, o SM é apenas mais um instrumento capaz de combater a desigualdade e a pobreza. Para mensurar sua importância nesse papel, é necessário contrastar sua relação custo-efetividade com as dos demais instrumentos disponíveis. A relevância do SM em relação aos outros instrumentos depende da sua capacidade de auxiliar na redução da pobreza e da desigualdade requerendo o menor volume de recursos.

Mas quais são as alternativas ao SM no combate à pobreza? Segundo Barros, Camargo e Mendonça (1994), existem basicamente quatro tipos de políticas de combate à pobreza e à desigualdade. O primeiro, mais estrutural, busca elevar a renda dos mais pobres com base em aumentos na produtividade do trabalho. Nesse contexto situam-se, de um lado, os programas de educação e capacitação profissional que elevam a produtividade do trabalhador e, de outro, a oferta de microcrédito, assistência técnica, dentre outros serviços que permitem melhorar a qualidade e a produtividade dos postos de trabalho.

O segundo tipo de política busca garantir oportunidades de trabalho aos trabalhadores desempregados e desencorajados. Pertencem a esse grupo de políticas a intermediação de mão-de-obra e todas as iniciativas que busquem eliminar os impedimentos à criação de novos postos de trabalho, incluindo a flexibilização da legislação trabalhista. Nesse grupo encontram-se também incentivos a investimentos em capital físico e à criação de novos postos de trabalho. Vale ressaltar que, quando esses incentivos servem apenas para melhorar a produtividade dos postos de trabalho já existentes, fazem parte do primeiro tipo de política.

Em terceiro lugar, a renda real das famílias e dos trabalhadores mais pobres pode ser elevada através de mudanças nos termos de troca, que elevem a remuneração do trabalho ou reduzam o custo da cesta básica. É a este grupo que pertence o SM e todas as políticas de preços, incluindo os subsídios e a redução de impostos sobre os bens que compõem a cesta básica de consumo das famílias mais pobres. Embora não seja o objetivo direto desses instrumentos reduzir o desemprego ou aumentar a produtividade do trabalho, efeitos indiretos dessa natureza podem ocorrer.

Por fim, pode-se elevar a renda das famílias pobres por transferências governamentais. As pensões e aposentadorias públicas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família, o Salário Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial são exemplos nesse sentido.

Em princípio, o desempenho do SM como um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade poderia ser contrastado com o de representantes de cada um desses quatro tipos de políticas. Neste estudo, entretanto, nos limitamos a contrastar o desempenho do SM com o de dois tipos de transferências governamentais diretas: a Bolsa Família e o Salário Família.

Ao avaliarmos o desempenho de instrumentos de combate à pobreza e à desigualdade, é importante ressaltar que, mesmo quando o impacto quantitativo é idêntico, podem persistir diferenças qualitativas de grande relevância. Por exemplo, um instrumento que reduz a desigualdade de resultados por meio de uma melhoria na igualdade de oportunidade (por exemplo, reduzindo o grau de discriminação racial nas escolas) pode ter melhor desempenho que outro que reduz a desigualdade de

resultados diretamente (por exemplo, por meio de transferências governamentais focalizadas), mesmo quando as reduções na desigualdade e os custos dos dois instrumentos são idênticos.

Nesse particular, o SM pode levar alguma vantagem em relação às transferências governamentais. Um aumento salarial pode ter um impacto sobre a auto-estima de um trabalhador e dos demais membros de sua família maior que uma ampliação das transferências governamentais. Considerando que a auto-estima é uma variável importante, uma dada redução na pobreza ou na desigualdade via aumentos no SM pode ser preferível à mesma redução alcançada com base em um aumento nas transferências governamentais às famílias, mesmo que nos dois casos os recursos necessários sejam idênticos. Essa argumentação, que seria incontestável se o aumento salarial decorresse do mérito próprio do trabalhador, pode ser contestada quando o aumento decorre de uma decisão do setor público. Que diferença faz para a auto-estima do trabalhador se a sua renda familiar aumentou em R$ 10 porque o governo decidiu aumentar seu salário ou a transferência que recebe através do benefício do Salário Família? Que diferença tem para a auto-estima do trabalhador se o aumento é pago por seu empregador ou pelo Estado quando ele sabe que o aumento salarial foi uma decisão governamental, e não o resultado de um maior reconhecimento de seu trabalho pelo empregador? Faz diferença para o trabalhador se o aumento salarial é pago pelo governo, via um subsídio ou diretamente pelo empregador? Embora a resposta final seja empírica e dependa da percepção dos trabalhadores mais pobres, é provável que o mais importante para a auto-estima do trabalhador seja a valorização do seu trabalho por seu supervisor e co-trabalhadores. Nesse sentido, pouca diferença faz um aumento no SM ou no Salário Família.

No restante deste estudo limitamos a comparação ao contraste da relação custo-efetividade do SM com a correspondente relação para dois programas compensatórios: Bolsa Família e Salário Família. O impacto desses programas compensatórios sobre a renda das famílias é direto e fácil de estimar. Já o impacto do SM é bem mais complexo. Por esse motivo, antes de passarmos à avaliação das relações de custo-efetividade, descrevemos sucintamente como aumentos no SM causam impacto na renda das famílias e a forma como esse impacto é capturado nas simulações realizadas.

2 CANAIS DE PROPAGAÇÃO DO IMPACTO DO SALÁRIO MÍNIMO

Os impactos do SM são definidos em função de sua natureza compulsória e de seu papel informacional e de indexador.

2.1 COMPULSORIEDADE

Em princípio, a função do SM é a *imposição* de um piso à remuneração dos empregados no setor formal da economia, interferindo diretamente na remuneração dos que recebem igual ou próximo àquele valor. Essa imposição pode ter conseqüências importantes sobre o emprego, o grau de informalidade, o diferencial salarial entre os segmentos formal e informal e a inflação.

Um aumento no SM tende, em geral, a: *a*) reduzir o emprego formal; *b*) elevar o emprego informal e o grau de informalidade; *c*) reduzir a remuneração informal e aumentar o diferencial entre os segmentos formal e informal; e *d*) levar a uma elevação geral nos preços. É verdade, entretanto, que nenhum desses efeitos é teoricamente garantido. Tudo depende da estrutura do mercado de trabalho. Em determinadas circunstâncias, como no caso do mercado monopsônico visto acima, é possível inclusive que o emprego formal cresça e o grau de informalidade decline. Em última instância, a direção e a magnitude desses impactos indiretos de aumentos no SM são uma questão empírica, e a literatura existente parece indicar que esses efeitos são limitados. Por esse motivo, nas simulações realizadas na próxima seção, eles serão ignorados.

2.2 INDEXADOR FORMAL

Para além da remuneração do trabalhador formal, diversos outros benefícios sociais se encontram formalmente vinculados ao SM. Dos diversos benefícios a ele indexados, o piso previdenciário é aquele que provavelmente tem o maior impacto distributivo. Porém, diversos outros benefícios como seguro-desemprego, abono salarial, entre outros, se encontram formalmente indexados. Essa indexação não ocorre apenas no setor público. Diversos contratos privados de longo prazo e sentenças judiciais encontram-se também vinculadas ao valor do SM. Nas simulações apresentadas na próxima seção, nos limitamos a considerar a indexação do piso previdenciário.

2.3 INFORMAÇÃO: INDEXADOR INFORMAL

Além de suas funções impositivas, o SM também desempenha importantes funções de *sinalização* e de *geração de informações*. Funciona muitas vezes como um indexador parcial ou absoluto para definir a remuneração de trabalhadores no setor informal e também a daqueles no setor formal que recebem acima do SM. A racionalidade para essa indexação informal é a mesma que para qualquer outra, qual seja, reduzir riscos e custos de negociação e contratação. Assim, esse expediente só deverá ser utilizado na medida em que empregadores e empregados percebam o SM como um bom indicador da evolução do custo de vida e da produtividade da economia. Vale ressaltar que, nesse caso, o SM deveria ser utilizado para indexar tanto os salários altos como os baixos, levando a que, por esse canal, seu impacto sobre a desigualdade acabe sendo limitado. No entanto, caso a evolução do SM seja errática, sistematicamente superior ou inferior às evoluções do custo de vida e da produtividade geral da economia, é de se esperar que boa parte de seu poder indexador seja perdida.

A política de SM pode, também, desempenhar uma segunda função *informacional*, que, diferentemente da indexação informal, pode ter significativos efeitos sobre a pobreza e a desigualdade. Na medida em que o valor do SM tenha uma justificativa econômica e ética amplamente aceita, que seja visto como o menor valor que se poderia e deveria pagar a um trabalhador pouco qualificado, remunerações inferiores a ele podem afetar substancialmente a auto-estima e a motivação dos trabalhadores e, conseqüentemente, sua produtividade. Nesse caso, sempre que for custoso monitorar a produtividade, mesmo que exista oferta de

trabalhadores com salários mais baixos, os empregadores não desejarão pagar salários inferiores ao mínimo com receio de queda na produtividade.

Esse canal, ao contrário da indexação, é potencialmente capaz de explicar porque o SM funciona como piso para muitos postos de trabalho informais e, portanto, indexa muito mais os salários informais próximos ao SM do que os salários acima dele. Um problema para a política de SM, nesse caso, é o fato de que dificilmente existirá um nível nacional para o SM que seja percebido em todas as áreas do país como o mais justo e adequado. Na medida em que o justo está de alguma forma ligado à produtividade do trabalho, o SM justo deverá variar no tempo e no espaço, na medida em que o nível de desenvolvimento econômico e a produtividade do trabalho variam. Com vistas a levar em conta essa função do SM nas simulações que se seguem, assumimos que as remunerações dos empregados no setor formal próximas ao mínimo encontram-se todas perfeitamente vinculadas a ele.

Por fim, vale ressaltar que o SM serve com indexador informal não apenas no mercado de trabalho, mas também em diversos outros mercados – em particular, no aluguel informal de imóveis. Quanto maior for o grau de indexação da economia ao SM, maior será o seu efeito inflacionário. Quanto maior seu impacto sobre a inflação, menor será seu impacto real e, portanto, menor sua capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade.

3 METODOLOGIA

3.1 NATUREZA DAS SIMULAÇÕES

Nesta seção, descrevemos o procedimento utilizado para estimar o custo de aumentos no SM e seu impacto sobre os graus de pobreza, extrema pobreza e desigualdade no país. Do contraste entre custo e impacto, obtemos estimativas da efetividade do SM como um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. Com vistas a avaliar sua efetividade relativa, estimamos também qual seria o custo de alcançar as mesmas reduções na pobreza, na extrema pobreza e na desigualdade utilizando dois instrumentos alternativos: o Salário Família e o Bolsa Família.

Para facilitar a exposição, centramos toda a nossa atenção num aumento específico no SM de 10%. As estimativas da relação custo-efetividade assim obtidas são muito pouco sensíveis a mudanças na magnitude do aumento considerado. Mais especificamente, simulamos quanto custaria e o que ocorreria com a distribuição da população brasileira segundo a renda domiciliar *per capita* caso o SM fosse elevado em 10%. Obtivemos também por simulação estimativas de quanto se deveria aumentar os benefícios do Salário Família e do Bolsa Família para que tivessem o mesmo impacto sobre a distribuição de renda que esse aumento de 10% no SM. Por fim, estimamos também quanto custariam essas expansões dos dois programas alternativos.

Para realizar essas simulações, é necessário definir o que muda e o que permanece inalterado após o aumento no SM e nos benefícios do Salário Família e do Bolsa Família. Nas subseções a seguir, definimos tudo isso e fazemos uma breve descrição da base de informações utilizada.

3.1.1 O que muda

Para efeito desta simulação, consideramos apenas três dos potenciais canais pelos quais aumentos no SM podem afetar a renda familiar. Em primeiro lugar, assumimos que, devido a sua compulsoriedade no setor formal, aumentos no SM elevam o piso salarial dos empregados formais.[1, 2] Em segundo lugar, assumimos que a remuneração de todos os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada com remuneração próxima e não inferior ao SM está indexada a ele.[3] Vale ressaltar que não levamos em consideração qualquer impacto que o SM possa ter sobre a remuneração dos trabalhadores por conta própria. Por fim, assumimos que o piso dos benefícios previdenciários encontra-se perfeitamente indexado ao SM.[4]

3.1.2 O que não muda

Evidentemente, com esse procedimento não se esgotam necessariamente todos os impactos que um aumento no SM pode vir a ter. Vimos que, devido a seu papel indexador, aumentá-lo pode gerar impacto sobre a remuneração de trabalhadores formais e informais que recebem valores múltiplos do SM. Por outro lado, também vimos que pode haver redução no emprego, elevação na informalidade e indução a aumentos em vários preços, tornando os aumentos reais de salário inferiores aos nominais. Nenhum desses efeitos foi levado em consideração nas simulações realizadas neste estudo. Na medida em que essas mudanças, na sua maioria, tendem a mitigar o impacto de um aumento do SM, as estimativas aqui obtidas podem ser consideradas como sobre-estimativas do seu verdadeiro impacto.

3.1.3 Alternativas

Com vistas a avaliar a efetividade relativa do SM no combate à pobreza e à desigualdade, simulamos também quanto custaria ampliar o valor dos benefícios do Bolsa Família e do Salário Família para que cada um desses programas gerasse o mesmo impacto sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade que um aumento de 10% no SM. Dado que os impactos são os mesmos, a comparação do custo do aumento no SM com o da expansão desses programas oferece uma estimativa da efetividade relativa do SM.

---

1. Os empregados formais incluem os empregados com carteira de trabalho assinada, os militares e os funcionários públicos estatutários.

2. Mais especificamente, assumimos que todos os empregados formais que recebiam remunerações entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles poucos com remuneração inicial abaixo do antigo SM, a remuneração final é 10% maior que a inicial. Para aqueles com remuneração inicial acima do novo SM, a remuneração final é igual à inicial.

3. Assumimos que todos os empregados sem carteira que recebiam remunerações entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles com remuneração inicial abaixo do antigo SM ou acima do novo SM, a remuneração final é mantida igual à inicial.

4. Assumimos que todas as pensões e aposentadorias públicas (instituto de previdência ou governo federal) com valores entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles poucos com benefício inicial abaixo do antigo SM, o benefício final é 10% maior que o inicial. Para aqueles com benefício inicial acima do novo SM, o benefício final é igual ao inicial.

3.1.4 Base de informações

Todas as simulações realizadas tomaram como base as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) referente a 2004. Essa pesquisa permite relacionar mudanças no SM com a renda domiciliar *per capita* e, portanto, com os graus de pobreza e desigualdade no nível nacional. Todos os valores monetários encontram-se expressos em reais referentes a 1º de outubro de 2004. As linhas de extrema pobreza utilizadas variam por região e entre as áreas urbanas e rurais, uma vez que se referem ao custo local de uma cesta de alimentos que garante um consumo calórico adequado. A linha de pobreza utilizada assume que, para satisfazer todas as suas necessidades mais básicas, uma família requer uma renda igual ao dobro do custo da cesta de alimentos (linha de extrema pobreza). A tabela A1, em anexo, apresenta as linhas de extrema pobreza utilizadas.

3.2 MEDIDAS UTILIZADAS DE POBREZA, EXTREMA POBREZA E DESIGUALDADE

O impacto e, portanto, a efetividade do SM depende das medidas de pobreza e desigualdade utilizadas. Por esse motivo, dedicamos esta seção a descrever as medidas utilizadas.

3.2.1 Pobreza

O impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a extrema pobreza do país será medido através da queda na insuficiência agregada de renda dos grupos pobres e extremamente pobres, respectivamente. Por insuficiência agregada de renda entendemos o volume mínimo de recursos que seria necessário transferir aos pobres e extremamente pobres para que todos atingissem um nível de renda igual à linha de pobreza ou de extrema pobreza.

Atualmente, a insuficiência de renda *anual* dos pobres brasileiros é igual a R$ 53,6 bilhões. No caso da extrema pobreza, a insuficiência de renda é de R$ 10,0 bilhões anuais. A medida de impacto utilizada consiste em verificar em quanto essa insuficiência de renda seria reduzida por aumentos no SM ou por expansões nos demais programas considerados (Bolsa Família e Salário Família).

Uma medida alternativa de impacto seria considerar as variações nos números de pobres e de extremamente pobres decorrentes de aumentos no SM. Entretanto, como nem sempre o impacto sobre a renda familiar *per capita* dos beneficiários é suficiente para fazer com que eles ultrapassem as linhas de pobreza ou extrema pobreza, essa medida, caso fosse utilizada, computaria apenas uma parcela do impacto. Caso aumentos no SM apenas aproximassem a renda das famílias pobres da linha de pobreza, seu impacto medido pela variação no número de pobres seria nulo. Por esse motivo, essa medida de pobreza não foi a utilizada.

3.2.2 Desigualdade

A desigualdade de renda possui várias dimensões e, portanto, não é possível expressar todas as suas peculiaridades através de um único escalar. Reconhecendo essa dificuldade, utilizamos duas medidas de desigualdade: o coeficiente de Gini e a razão

entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres. Vale ressaltar que, dessas medidas, o coeficiente de Gini é a mais sensível ao que ocorre próximo à moda da distribuição, enquanto a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres é a medida mais sensível ao que ocorre nas duas caudas da distribuição. Em 2004 o coeficiente de Gini do país era de 0,570 e a renda dos 20% mais ricos era 22 vezes a dos 20% mais pobres.

4 O IMPACTO DE AUMENTOS NO SALÁRIO MÍNIMO SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE

Nesta seção apresentamos estimativas do impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a desigualdade. Para facilitar a interpretação dos resultados, apresentamos primeiro as estimativas desagregadas segundo o canal considerado de propagação do impacto: o mercado de trabalho formal, o mercado de trabalho informal e os benefícios previdenciários. Ao final, apresentamos uma análise do impacto conjunto.

4.1 IMPACTO DE AUMENTOS NO SALÁRIO MÍNIMO VIA MERCADO DE TRABALHO FORMAL

Nesta seção, estimamos o impacto que um aumento no SM terá sobre a pobreza e a desigualdade que ocorre via transformações no mercado de trabalho formal. Para isso, consideramos que um aumento no SM elevaria apenas a renda dos empregados formais que recebem salário igual ao mínimo ou próximo a ele.

Os resultados obtidos (ver tabelas 1 e 2) revelam que um aumento de 10% no SM que afetasse apenas os empregados formais que ganham próximo ao piso elevaria a massa salarial *anual* dos trabalhadores formais em R$ 1,3 bilhão. Entretanto, desse total, apenas R$ 0,5 bilhão (37%) beneficiaria as famílias pobres e somente R$ 0,1 bilhão (8%) chegaria às extremamente pobres. Dessa forma, a insuficiência agregada de renda dos pobres cairia de R$ 53,6 bilhões para R$ 53,1 bilhões, isto é, uma redução próxima a 1%. A redução na insuficiência de renda dos extremamente pobres seria também da ordem de 1%.

O mesmo aumento no SM reduziria ligeiramente o grau de desigualdade, embora a magnitude de tal redução dependa significativamente do índice utilizado. Por exemplo, enquanto esse aumento no SM reduz o coeficiente de Gini em apenas 0,2%, a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres é mais sensível, declinando 0,8% (ver tabelas 3 e 4).

TABELA 1
Sensibilidade da pobreza a mudanças no SM e no benefício do Programa Bolsa Família
(Em R$ bilhões de 2004)

Simulações	Renda total das famílias	Impacto sobre a renda total das famílias	Insuficiência de renda das famílias pobres	Impacto sobre insuficiência de renda das famílias pobres	Efetividade: impacto sobre a insuficiência de renda das famílias pobres como percentagem do impacto sobre a renda de todas as famílias	Impacto como percentagem da insuficiência de renda das famílias pobres
Situação atual (2004)	829,0	-	53,6	-	-	-
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao SM	830,3	1,3	53,1	0,5	37	0,9
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao SM	830,2	1,2	53,1	0,4	36	0,8
Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao SM	832,3	3,3	52,9	0,7	21	1,3
Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao SM	834,8	5,8	52,0	1,6	27	3,0
Impacto de um Salário Família de R$ 35,00	831,8	2,8	52,0	1,6	56	2,9
Impacto de um aumento de 52% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês	831,3	2,3	52,0	1,6	70	3,0

Nota: Considerando ajuste nas rendas de transferências e aluguel imputado.

TABELA 2
Sensibilidade da extrema pobreza a mudança no SM e no benefício do Programa Bolsa Família
(Em R$ bilhões de 2004)

Simulações	Renda total das famílias	Impacto sobre a renda total das famílias	Insuficiência de renda das famílias extremamente pobres	Impacto sobre insuficiência de renda das famílias extremamente pobres	Efetividade: impacto sobre a insuficiência de renda das famílias extremamente pobres como percentagem do impacto sobre a renda de todas as famílias	Impacto como percentagem da insuficiência de renda das famílias extremamente pobres
Situação atual (2004)	829,0	-	10,01	-	-	-
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao SM	830,3	1,3	9,91	0,1	8	1,0
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao SM	830,2	1,2	9,91	0,1	8	1,0
Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao SM	832,3	3,3	9,90	0,1	3	1,1
Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao SM	834,8	5,8	9,70	0,3	5	3,1
Impacto de um Salário Família de R$ 29,00	831,8	2,3	9,68	0,3	15	3,3
Impacto de um aumento de 20% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês	829,9	0,9	9,72	0,3	34	2,9

Nota: Considerando ajustes nas rendas de transferências e aluguel imputado.

TABELA 3
Sensibilidade da desigualdade (Gini) a mudanças no SM e no benefício do Programa Bolsa Família

Simulações	Renda total das famílias	Impacto sobre a renda total das famílias	Coeficiente de Gini	Impacto (%)
Situação atual (2004)	829,0	-	0,570	-
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao SM	830,3	1,3	0,569	0,2
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao SM	830,2	1,2	0,569	0,2
Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao SM	832,3	3,3	0,568	0,3
Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao SM	834,8	5,8	0,566	0,7
Impacto de um Salário Família de R$ 50,00	832,9	3,9	0,566	0,7
Impacto de um aumento de 80% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês	832,5	3,5	0,566	0,7

Nota: Considerando ajustes nas rendas de transferências e aluguel imputado.
Renda e impacto em R$ bilhões de 2004.

TABELA 4
Sensibilidade da desigualdade (razão 20% mais ricos e 20% mais pobres) a mudanças no SM e no benefício básico do Programa Bolsa Família

Simulações	Renda total das famílias	Impacto sobre a renda total das famílias	Razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20 mais pobres	Impacto (%)
Situação atual (2004)	829,0	-	22,1	-
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao SM	830,3	1,3	21,9	0,8
Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao SM	830,2	1,2	21,9	0,7
Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao SM	832,3	3,3	21,9	0,8
Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao SM	834,8	5,8	21,5	2,3
Impacto de um Salário Família de R$ 25,00	831,0	2,0	21,6	2,3
Impacto de um aumento de 27% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês	830,2	1,2	21,5	2,3

Nota: Considerando ajustes nas rendas de transferências e aluguel imputado.
Renda e impacto em R$ bilhões de 2004.

4.2 IMPACTO DE AUMENTOS NO SALÁRIO MÍNIMO VIA MERCADO DE TRABALHO INFORMAL

Nesta seção, consideramos o impacto via transformações no mercado de trabalho informal que um aumento no SM terá sobre a pobreza e a desigualdade. Mais especificamente, estimamos o impacto de elevar em 10% a renda de todos os empregados sem carteira com rendimento do trabalho igual ao SM ou próximo e não inferior a ele. Como na simulação referente ao setor formal, ignoramos o impacto daqueles com remuneração acima do novo SM. No caso específico dos empregados informais, ignoramos também a indexação das remunerações inferiores ao SM. Vale ressaltar que também ignoramos uma possível indexação ao SM da remuneração dos trabalhadores por conta própria. Apenas a remuneração dos empregados sem carteira é elevada nesta simulação.

Segundo as estimativas apresentadas nas tabelas 1 e 2, um aumento de 10% no salário de todos os empregados sem carteira com remuneração próxima ao SM, elevaria a massa salarial *anual* em R$ 1,2 bilhão. Como no caso dos empregados formais, menos de 40% desse aumento beneficiariam as famílias pobres e menos de 10% chegariam às extremamente pobres. Dessa forma, a insuficiência agregada de renda tanto dos pobres como dos extremamente pobres seria reduzida em menos de 1%.

O impacto sobre o grau de desigualdade desse aumento na remuneração dos trabalhadores sem carteira com remuneração próxima ao SM, embora dependa do índice de desigualdade utilizado, é mais uma vez bem limitado em todos os casos (ver tabelas 3 e 4). O grau de desigualdade medido pelo coeficiente de Gini reduz-se em apenas 0,2% e, quando medido pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, reduz-se em 0,7%. De novo, o grau de desigualdade cai menos de 1% em ambos os casos.

4.3 IMPACTO DE AUMENTOS NO SALÁRIO MÍNIMO VIA PISO PREVIDENCIÁRIO

Aumentos no SM também afetam a pobreza e a desigualdade através de seu impacto sobre os benefícios previdenciários, podendo atuar tanto via mudanças no piso previdenciário quanto via aumento generalizado dos benefícios. Nesta seção, nos limitamos a estimar o impacto sobre a pobreza e a desigualdade de um aumento de 10% no piso previdenciário.

Com tal aumento sobre o piso previdenciário, a massa *anual* de transferências previdenciárias se elevaria em R$ 3,3 bilhões (ver tabelas 1 e 2). Entretanto, apenas 21% desse total beneficiariam os pobres e 3% alcançariam os extremamente pobres. Assim, a insuficiência agregada de renda dos pobres seria reduzida em apenas R$ 0,7 bilhão, passando de R$ 53,6 bilhões para R$ 52,9 bilhões. Em termos relativos, tanto a insuficiência de renda dos pobres quanto a dos extremamente pobres cairiam menos de 1,5%.

O impacto sobre o grau de desigualdade desse aumento de 10% no piso previdenciário, embora também dependa do índice utilizado, é de novo muito limitado, reduzindo o coeficiente de Gini em apenas 0,3% e a razão entre a renda dos

20% mais ricos e a dos 20% mais pobres em 0,8%. Em todos os casos, a redução na desigualdade é inferior a 1% (ver tabelas 3 e 4).

4.4 IMPACTO CONJUNTO

Em conjunto, os três canais considerados – *a*) as remunerações de empregados formais próximas ao SM; *b*) as remunerações de empregados sem carteira próximas e não inferiores ao SM; e *c*) os benefícios previdenciários próximos ao SM – fazem com que um aumento de 10% no SM eleve a renda anual das famílias em R$ 5,8 bilhões (ver tabelas 1 a 4). Entretanto, apenas 27% desse aumento (R$ 1,6 bilhões) beneficiam as famílias pobres e 5% chegam às extremamente pobres. Assim, a pobreza e a extrema pobreza, medidas pela insuficiência de renda desses grupos, declinam apenas cerca de 3% e o grau de desigualdade, medido pelo coeficiente de Gini, cai somente 0,7%. A desigualdade medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres cai pouco mais de 2%.

Esses resultados indicam que o impacto sobre a pobreza e a desigualdade de aumentos no SM é relativamente limitado. Note-se que, mesmo quando incluímos os efeitos via previdência e assumimos uma perfeita indexação da remuneração de todos os empregados sem carteira com remuneração próxima ao SM, o impacto permanece baixo.

A seguir buscamos contrastar a efetividade de se aumentar o SM em 10% com a de políticas alternativas de combate à pobreza e à desigualdade. Com essa finalidade, estimamos quanto seria necessário gastar adicionalmente com a expansão do Salário Família e do Bolsa Família para que esses programas tivessem o mesmo impacto sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade que um aumento de 10% no SM. Observe-se que, como ilustram as tabelas 1 a 4, a resposta varia significativamente com o programa considerado.

5 IMPACTOS DE UM AUMENTO NO VALOR DO BENEFÍCIO DO SALÁRIO FAMÍLIA

Na presente seção, consideramos quatro expansões no valor do Salário Família. Como vimos, elas buscas alcançar os mesmos impactos sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini e pela razão entre a renda dos 20% mais pobres e a dos 20% mais ricos) que uma elevação de 10% no SM, nos moldes discutidos na seção anterior.

As mudanças consideradas no Salário Família consistem em aumentar o benefício por filho com até 14 anos direcionado a todos os pais que sejam empregados com carteira ou aposentados, com salário, pensão ou aposentadoria de valor igual ou inferior a 1,5 SM.

5.1 EFETIVIDADE NO COMBATE À POBREZA

Para que o impacto sobre a pobreza de mudanças no Salário Família seja igual ao de um aumento de 10% no SM, seria necessário elevar o benefício pago em R$ 35 ao mês (a.m.) por criança, o que aumentaria o gasto público anual com o programa em R$ 2,8 bilhões. Como, por construção, nos dois casos, a insuficiência de renda dos

pobres é reduzida em R$ 1,6 bilhões, tem-se que 56% dos R$ 2,8 bilhões gastos adicionalmente com o programa Salário Família beneficiariam os pobres (ver tabela 1). Recorde-se que um aumento de 10% no SM aumentaria os gastos em R$ 5,8 bilhões (sendo R$ 2,5 bilhões devido a aumentos na massa salarial e R$ 3,3 bilhões devido à previdência), com apenas 27% desses gastos adicionais beneficiando as famílias pobres. Por conseguinte, verifica-se que o Salário Família é um instrumento ao menos duas vezes mais efetivo no combate à pobreza que o SM. Com menos da metade dos recursos, é capaz de alcançar a mesma redução na pobreza que um aumento no SM. Por fim, do ponto de vista das finanças públicas, vale ressaltar que o custo de aumentar o benefício pago pelo Salário Família em R$ 35 (R$ 2,8 bilhões) é inferior inclusive ao custo de se aumentar em 10% somente os benefícios previdenciários iguais ou próximos ao mínimo (R$ 3,3 bilhões).

5.2 EFETIVIDADE NO COMBATE À EXTREMA POBREZA

No caso da extrema pobreza, para que o impacto do Salário Família seja igual ao de um aumento de 10% no SM bastaria elevar o benefício pago em R$ 29 a.m. por criança, o que aumentaria o gasto público anual com o programa em R$ 2,3 bilhões. Nesse caso, a insuficiência de renda dos extremamente pobres seria reduzida em R$ 0,3 bilhões, como no caso de um aumento de 10% no SM. Embora apenas 15% desses recursos adicionais alocados ao programa Salário Família beneficiassem aos extremamente pobres (ver tabela 2), o programa ainda seria um instrumento quase três vezes mais efetivo no combate à extrema pobreza que o SM. De fato, com pouco mais de 1/3 dos recursos requeridos por um aumento de 10% no SM, o programa é capaz de alcançar a mesma redução na extrema pobreza.

5.3 EFETIVIDADE NO COMBATE À DESIGUALDADE

Já para igualar os impactos sobre a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini, seria necessário elevar o benefício pago pelo Salário Família em R$ 50 a.m. por criança. Essa expansão nos benefícios requereria um aumento no gasto público anual com o programa de R$ 3,9 bilhões. Conforme a tabela 3 revela, esse volume de recursos é mais de 30% inferior ao que aumentos no SM requerem para obter o mesmo impacto sobre o coeficiente de Gini.

Esse aumento no gasto com o programa Salário Família reduz, entretanto, a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres duas vezes mais que um aumento de 10% do SM. Assim, para que um aumento no Salário Família tenha o mesmo impacto sobre essa medida de desigualdade que 10% de aumento no SM bastaria elevar o benefício em R$ 25 a.m. por criança. Nesse caso a expansão custaria apenas R$ 2,0 bilhões por ano, cerca de 1/3 do que custaria uma expansão no SM com o mesmo impacto sobre a desigualdade. Em suma, quando a desigualdade é medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, o Salário Família é cerca de três vezes mais efetivo que o SM no combate a desigualdade.

6 IMPACTOS DE UM AUMENTO NO VALOR DO BENEFÍCIO DO BOLSA FAMÍLIA

Também no caso do programa Bolsa Família, quatro simulações são realizadas. As duas primeiras buscam identificar as expansões do programa que tenham, respectivamente, o mesmo impacto sobre a pobreza e a extrema pobreza que um aumento de 10% no SM, enquanto as duas últimas visam igualar o impacto sobre a desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini e pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres.

6.1 EFETIVIDADE NO COMBATE À POBREZA

Para que o programa Bolsa Família produza o mesmo impacto sobre a pobreza que o aumento de 10% no SM nos moldes descritos anteriormente, seria preciso elevar seus benefícios em 52% (ver tabela 1). Para isso, seria necessário aumentar o gasto público anual com o programa em R$ 2,3 bilhões. Como 70% desse aumento beneficiaria os pobres, a insuficiência agregada de renda desse grupo seria reduzida em R$ 1,6 bilhão, exatamente o mesmo efeito que teria um aumento de 10% no SM. O custo dessa expansão no Bolsa Família é 82% do custo necessário para que um aumento no Salário Família gere a mesma redução na pobreza, e 40% do que seria necessário para financiar um aumento de 10% no SM. Portanto, o Bolsa Família é um instrumento 2,5 vezes mais efetivo que o SM no combate à pobreza e quase 20% mais efetivo que o Salário Família nessa função.

6.2 EFETIVIDADE NO COMBATE À EXTREMA POBREZA

No caso da extrema pobreza, a relativa efetividade do Bolsa Família é ainda mais elevada. Para que seu impacto seja igual ao de um aumento de 10% no SM bastaria elevar o benefício pago em 20%, o que aumentaria o gasto público anual com o programa em menos de R$ 1 bilhão. Nesse caso, a insuficiência de renda dos extremamente pobres seria reduzida em R$ 0,3 bilhões, como na hipótese de um aumento de 10% no SM. Uma vez que mais de 1/3 desses recursos adicionais alocados ao programa irão beneficiar os extremamente pobres (ver tabela 2), o programa seria um instrumento mais de seis vezes mais efetivo no combate à extrema pobreza que o SM. De fato, com menos de 1/6 dos recursos requeridos por um aumento de 10% no SM, o programa é capaz de alcançar a mesma redução na extrema pobreza.

6.3 EFETIVIDADE NO COMBATE À DESIGUALDADE

A efetividade relativa do Bolsa Família para reduzir a desigualdade depende significativamente da medida utilizada. No caso do coeficiente de Gini, seria necessário aumentar o benefício do Bolsa Família em 80% para que se produzisse a mesma redução na desigualdade que um aumento de 10% no SM (ver tabela 3). Essa expansão requereria que o gasto anual com o programa se elevasse em R$ 3,5 bilhões, um custo 40% menor que o do correspondente aumento no SM (R$ 5,8 bilhões).

Portanto, assim como no combate à pobreza, o Bolsa Família é 2,5 vezes mais efetivo que o SM para reduzir a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini.

Quando a desigualdade é medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, a efetividade relativa do Bolsa Família aumenta substancialmente. Nesse caso, bastaria elevar os benefícios em 27% para que a queda no grau de desigualdade fosse idêntica à resultante de um aumento de 10% no SM. Essa expansão requereria um aumento no gasto público de R$ 1,2 bilhão, pouco mais de 1/5 do necessário para alcançar a mesma meta de redução na desigualdade com base em aumentos no SM. Por conseguinte, como no caso do combate à extrema pobreza, o Bolsa Família é cerca de 5 vezes mais efetivo que o SM para reduzir a desigualdade medida pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres.

7 RESUMO DOS RESULTADOS

Um aumento de 10% no SM (incluindo o impacto sobre os empregados formais e informais com remuneração próxima ao SM e sobre o piso previdenciário) elevaria a massa salarial em R$ 2,2 bilhões ao ano (a.a.) e o volume de benefícios previdenciários em R$ 3,1 bilhões a.a. Portanto, aumentaria a renda das famílias em R$ 5,3 bilhões a.a.

7.1 IMPACTO SOBRE A POBREZA

Como apenas 30% desse aumento no SM beneficiaria as famílias pobres, a insuficiência de renda desse grupo declinaria em somente R$ 1,6 bilhão a.a. O mesmo impacto sobre a pobreza poderia ser alcançado através de um aumento de R$ 35 por criança no Salário Família ou de pouco mais de 50% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesses dois casos, o custo adicional dos programas seria de apenas R$ 2,8 bilhões a.a. e R$ 2,3 bilhões a.a., respectivamente. Tais valores, apesar de gerarem o mesmo impacto sobre a pobreza que um aumento em 10% no SM, representariam um gasto adicional muito menor.

Mais especificamente, esses resultados revelam que o Bolsa Família é 2,5 vezes mais efetivo que o SM no combate à pobreza, enquanto o Salário Família é duas vezes mais efetivo. A vantagem do Bolsa Família sobre o Salário Família vem do fato de o segundo beneficiar apenas as famílias pobres no setor formal, enquanto o primeiro também beneficia aquelas com trabalhadores pertencentes ao setor informal ou desempregados.

7.2 IMPACTO SOBRE A EXTREMA POBREZA

Como vimos, um aumento de 10% no SM eleva a renda anual das famílias em R$ 5,8 bilhões. Desse total, somente 5% beneficiam as famílias extremamente pobres, levando a que a insuficiência de renda desse grupo decline em apenas R$ 0,3 bilhão a.a. O mesmo resultado poderia ser alcançado através de um aumento de R$ 29 por criança no Salário Família ou de 20% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesses dois casos, o custo adicional dos programas seria de apenas R$ 2,3 bilhão a.a. e R$ 0,9 bilhão a.a., respectivamente. Tais valores, apesar de levarem ao mesmo

impacto que um aumento no SM, representariam um gasto adicional muito menor. De fato, esses resultados indicam que o Bolsa Família é quase 7 vezes mais efetivo que o SM no combate à extrema pobreza, enquanto o Salário Família é 2,5 vezes mais efetivo.

7.3 IMPACTO SOBRE A DESIGUALDADE

Conforme mencionado anteriormente, um aumento de 10% no SM reduziria o grau de desigualdade, medido pelo coeficiente de Gini, em 0,7%; e a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, em 2,3%. O mesmo declínio no coeficiente de Gini poderia ser alcançado através de um aumento de R$ 50 mensais por criança no Salário Família ou de 80% no valor dos benefícios do programa Bolsa Família. O custo adicional para esses programas seria de R$ 3,9 bilhões a.a. e R$ 3,5 bilhões a.a., respectivamente. O contraste desses valores com o custo de um aumento de 10% no SM revela que a efetividade do Bolsa Família em reduzir o coeficiente de Gini é 70% maior que a do SM, e a do Salário Família chega a ser quase 50% maior.

Caso o objetivo seja reduzir a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, então a relativa efetividade do SM torna-se ainda pior. Nesse caso, a efetividade do Salário Família é quase 3 vezes a do SM; e a do Bolsa Família, quase 5 vezes.

8 FATORES QUE LIMITAM A EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE

Aumentos no SM beneficiam as famílias que têm empregados com remuneração próxima a ele, além das famílias com idosos que recebem previdência. Assim, o impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a desigualdade depende da posição dessas famílias na distribuição de renda nacional. Quanto mais pobres forem as famílias beneficiárias, maior deverá ser o impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a desigualdade.

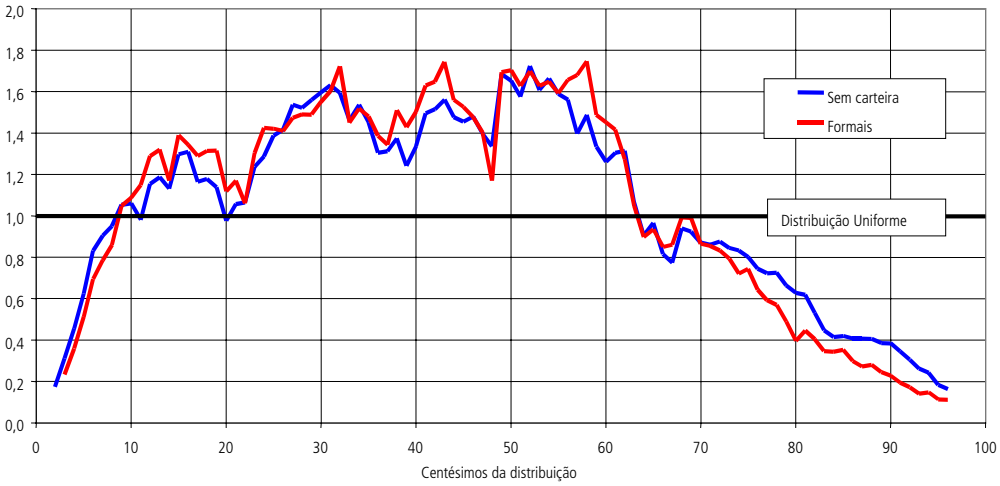
Neste último segmento do estudo, buscamos explicar por que aumentos no SM tendem a ser pouco efetivos no combate à pobreza e à desigualdade. Por isso, buscamos identificar a posição que as famílias beneficiárias de aumentos no SM ocupam na distribuição de renda nacional. Terminamos demonstrando que o impacto do SM sobre a pobreza e a desigualdade tende a ser limitado precisamente porque as famílias que dele se beneficiam não se encontram entre as mais pobres do país.

8.1 POUCAS FAMÍLIAS POBRES TÊM TRABALHADORES EMPREGADOS COM OU SEM CARTEIRA RECEBENDO REMUNERAÇÃO PRÓXIMA AO MÍNIMO

O gráfico 1 apresenta a distribuição dos empregados formais com e sem carteira que recebem remuneração próxima ao SM ao longo dos centésimos da distribuição de renda familiar *per capita*. Dito de outra forma, o gráfico mostra a distribuição desses trabalhadores quando classificados segundo a renda *per capita* da família a que

pertencem. Isso nos permite identificar a posição na distribuição de renda nacional dos trabalhadores beneficiados por aumentos no SM.

GRAFICO 1
Distribuição dos empregados formais e sem carteira por centésimos da distribuição da renda domiciliar *per capita*
(Em %)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

Nota: Próximo ao SM - formais (até 1,05 SM); informais (entre 1 e 1,05 SM).

Caso os empregados formais e os sem carteira com remuneração próxima ao SM estivessem uniformemente distribuídos ao longo dos centésimos da distribuição de renda familiar *per capita*, teríamos 1% deles em cada centésimo. Assim, quando a porcentagem deles em um dado centésimo supera 1%, podemos dizer que esses trabalhadores encontram-se sobre-representados no centésimo. Por outro lado, quando a porcentagem deles em um dado centésimo é inferior a 1%, podemos dizer que esses trabalhadores encontram-se sub-representados no centésimo.

Adicionalmente, os resultados mostrados na tabela 5 revelam que tanto os empregados formais como os sem carteira com remuneração próxima ao SM não pertencem, em geral, às famílias mais pobres do país. De fato, apenas 6% desses trabalhadores encontram-se em famílias extremamente pobres, e cerca de 30% em famílias pobres. Por conseguinte, quase 70% dos benefícios de um aumento no SM via mercado de trabalho não chegam aos mais pobres, e quase 95% não chegam às famílias extremamente pobres. Dessa forma, contando apenas com o mercado de trabalho, temos que os aumentos no SM não representam um instrumento muito efetivo de combate à pobreza nem à extrema pobreza e, portanto, também não são capazes de combater com efetividade à desigualdade.

TABELA 5
Porcentagem de empregados formais e sem carteira em famílias pobres e extremamente pobres

Indicadores	Pobres	Extremamente pobres
Empregados formais (com carteira ou estatutários) com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	31,8	6,5
Empregados sem carteira com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	29,7	6,4
Empregados formais (com carteira ou estatutários) e informais com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	30,9	6,4

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

Mas o impacto sobre a pobreza e a desigualdade depende não apenas de quantos empregados com remuneração próxima ao SM são pobres, mas também – e acima de tudo – depende de quantas famílias pobres e extremamente pobres têm ao menos um empregado com tal nível de remuneração. Conforme a tabela 6 revela, apenas 8% das famílias pobres têm ao menos um empregado formal que recebe remuneração próxima ao SM, e menos de 15% têm ao menos um empregado formal ou informal com esse nível de remuneração. Como apenas a pobreza dessas famílias pode ser reduzida por aumentos no SM, segue que o impacto dessa política sobre a pobreza e, conseqüentemente, sobre a desigualdade não poderia deixar de ser limitado.

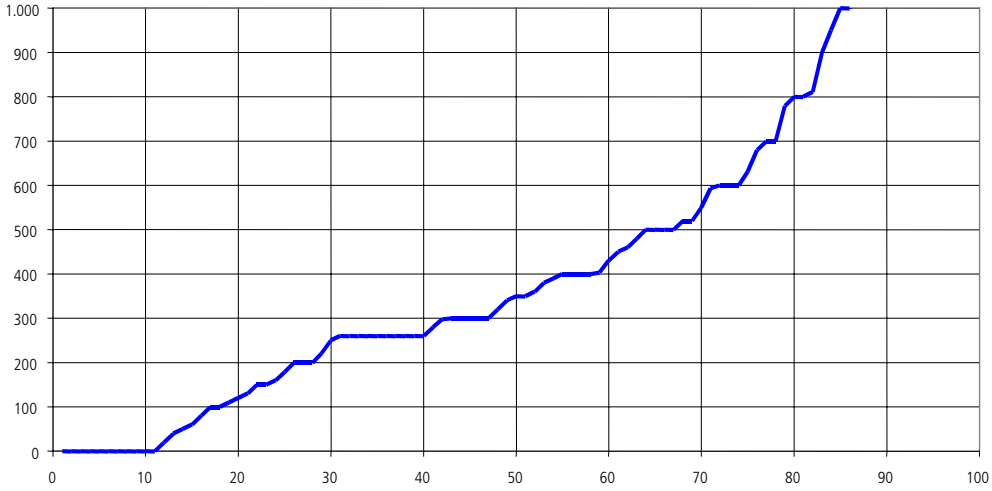
TABELA 6
Porcentagem de famílias pobres com ao menos um empregado com remuneração próximo ao SM

Indicadores	Famílias pobres com ao menos um empregado
Formal (com carteira ou estatutários) com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	8,3
Sem carteira com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	6,2
Empregado formal (com carteira ou estatutários) ou sem carteira com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	14,2

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

Os empregados formais ou informais com remuneração próxima ao SM não estão concentrados nas famílias pobres por ao menos dois motivos. Em primeiro lugar, porque mais de 30% dos trabalhadores brasileiros recebem remunerações abaixo do SM (ver gráfico 2). Em segundo lugar, porque quase 60% dos empregados com remuneração próxima ao SM não são chefes das famílias a que pertencem, e quase 80% não são chefes de família pobre (ver tabela 7).

GRÁFICO 2
Centis da distribuição de trabalhadores ocupados segundo a remuneração na ocupação principal
(R$ por mês)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

TABELA 7
Porcentagem de empregados formais e sem carteira que são chefes de família e que são chefes de famílias pobres

Indicadores	Chefe de família	Chefe de família pobre
Formal (com carteira e ou estatutário) com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	40	21
Sem carteira com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	38	19
Empregado formal (com carteira e ou estatutário) ou sem carteira com remuneração entre 1 e 1,05 SMs	39	20

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

8.2 POUCAS FAMÍLIAS POBRES TÊM IDOSOS

Como vimos na segunda parte deste estudo, cerca da metade do impacto do SM sobre a renda das famílias decorre do aumento no piso previdenciário. Assim, quanto maior a presença de idosos entre as famílias pobres, maior deverá ser o impacto do SM sobre a pobreza.

Entretanto, apenas 6% das famílias pobres e menos de 3% das extremamente pobres têm a presença de ao menos um idoso (ver tabela 8). Por esse motivo, conforme visto na seção 2, apenas 21% do aumento nos benefícios previdenciários decorrentes de um aumento no SM beneficiam as famílias pobres, levando a que um aumento de 10% no piso dos benefícios previdenciários reduza o coeficiente de Gini em apenas 0,3%.

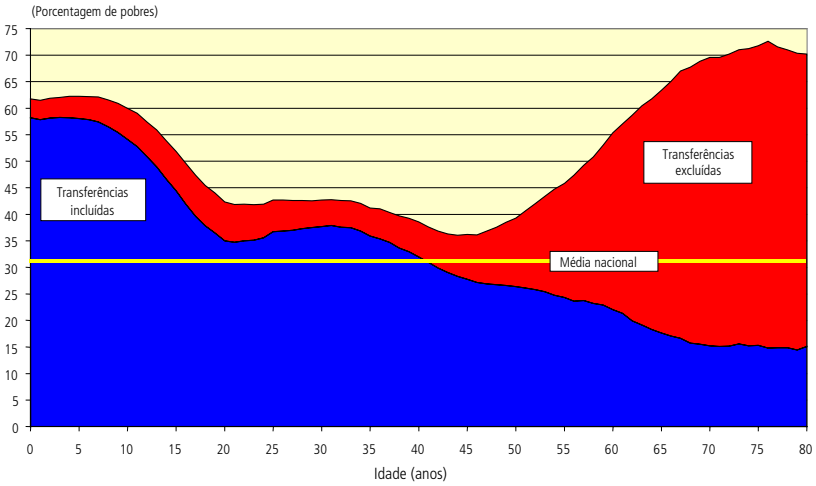
TABELA 8
Porcentagem de famílias com pelo menos um idoso ou uma criança

Grau de pobreza	Idoso (mais de 64 anos)	Criança (menos de 15 anos)
Pobres	5,9	79,4
Extremamente pobres	2,5	82,1

Fonte: Pnad de 2004.

Essa baixa presença de idosos nas famílias pobres brasileiras decorre em parte da pequena participação desse grupo na população, mas o principal fator responsável pela baixa presença de idosos em famílias pobres é a pequena incidência de pobreza entre eles. Enquanto cerca de 1/3 da população brasileira e cerca de 60% das crianças vivem em famílias pobres, apenas 15% dos idosos vivem em famílias nessa situação (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
Perfil etário da pobreza quando as transferências governamentais são incluídas e excluídas



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2003.

Em suma, como apenas uma pequena parcela da população brasileira é idosa e como apenas 15% dos idosos vivem em famílias pobres, somente 6% das famílias pobres têm ao menos um idoso e, portanto, podem ter sua pobreza reduzida por aumentos nos benefícios previdenciários. Por isso, apenas 1/5 dos benefícios gerados por um aumento no piso previdenciário acabam beneficiando as famílias pobres, levando a que esse seja um instrumento particularmente pouco efetivo no combate à pobreza e à desigualdade.

9 CONCLUSÕES

Embora o SM possa ter outros objetivos, em geral toma-se como sua principal meta a redução da pobreza e da desigualdade. Nesse caso, o SM é apenas um instrumento e, portanto, sua utilidade depende de ele ser, dentre o leque de instrumentos disponíveis, aquele com a melhor relação custo-efetividade.

Neste estudo analisamos a efetividade do SM no combate à pobreza e a desigualdade com relação a dois outros instrumentos: o Salário Família e o Bolsa Família. Mais especificamente, comparamos o custo de um aumento de 10% no SM com os das expansões do Salário Família e do Bolsa Família capazes de obter o mesmo impacto sobre a pobreza e a desigualdade.

Todas as estimativas de custo e impacto são obtidas com base em simulações que utilizam a Pnad de 2004. Ao simularmos um aumento no SM, consideramos não só o seu impacto sobre a remuneração dos empregados formais com remuneração próxima a seu valor, mas também a indexação informal da remuneração dos empregados sem carteira com remuneração próxima e não inferior ao SM, assim

como a indexação formal do piso previdenciário. Não levamos em consideração qualquer indexação dos salários dos empregados formais e informais acima do "novo" SM nem dos informais abaixo do "antigo" SM, tampouco o impacto que o aumento no SM poderia ter sobre a renda dos trabalhadores por conta própria. Eventuais impactos que mudanças no SM possam ter sobre o nível de emprego, a taxa de desemprego, o grau de informalidade e a inflação também não foram levados em conta. Ao desconsiderar os impactos sobre o desemprego, a inflação e sobre os salários acima do mínimo, as estimativas obtidas devem tender a sobrestimar o real impacto do SM sobre o grau de desigualdade e, possivelmente, também sobre o grau de pobreza.

Os resultados obtidos são bastante negativos, revelando o SM como um instrumento muito pouco efetivo no combate à pobreza e à desigualdade, em particular no combate à extrema pobreza. De fato, encontramos que o Bolsa Família é 2,5 vezes mais efetivo que o SM para reduzir a pobreza e quase 7 vezes mais efetivo para reduzir a extrema pobreza. Isto é, com 40% dos recursos gastos com um aumento no SM, o Bolsa Família é capaz de alcançar a mesma redução na pobreza. No caso da extrema pobreza, o Bolsa Família necessita apenas de 15% dos recursos gastos com um aumento no SM para atingir a mesma redução.

No caso do combate à desigualdade, os resultados são também extremamente desfavoráveis ao SM, particularmente quando a medida é a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres. Nesse caso, a efetividade do Bolsa Família é 5 vezes a do SM. Com apenas cerca de 20% dos recursos necessários para elevar o SM em 10%, o Bolsa Família é capaz de produzir a mesma queda na desigualdade.

Neste estudo investigamos também a efetividade do Salário Família. Em todos os casos analisados a efetividade do Salário Família é bem superior à do SM, embora inferior à do Bolsa Família.

A baixa efetividade do SM não é surpreendente. Uma vez que, dentre as famílias pobres, menos de 15% têm ao menos um empregado formal ou informal com remuneração próxima ao SM e que apenas 6% têm um idoso, como poderia o SM ter um impacto significativo sobre a pobreza? Menos de 10% dos empregados com remuneração próxima ao SM vivem em famílias extremamente pobres e 30% em famílias pobres. Apenas 22% desses empregados são chefes de uma família pobre. Ora, se a maioria dos empregados e aposentados que recebem remuneração próxima ao SM não vive em famílias pobres e se a maioria das famílias pobres não tem nem idosos nem empregados com remuneração próxima ao SM, como poderiam aumentos no SM ser efetivos no combate à pobreza e à desigualdade?

O fator determinante do sucesso tanto do Salário Família como do Bolsa Família é o foco nas crianças. Como 80% das famílias pobres têm crianças, todo programa de transferência centrado nas crianças terá naturalmente um alto grau de efetividade no combate à pobreza e à desigualdade. O Bolsa Família, ao contrário do Salário Família, tem a vantagem adicional de cobrir famílias com trabalhadores desempregados ou fora do setor formal da economia. Daí a maior efetividade do Bolsa Família em relação ao Salário Família.

ANEXO

TABELA A1
Linhas de extrema pobreza regionalizadas

Regiões	Linhas de extrema pobreza (em R$ por mês de outubro de 2003)	Requerimento calórico mínimo (em Kcal)
Região Sudeste		
Rio de Janeiro		
Região Metropolitana	88	2.288
Área urbana	75	2.288
Área rural	68	2.318
São Paulo		
Região Metropolitana	89	2.288
Área urbana	79	2.288
Área rural	64	2.318
Região Metropolitana de Belo Horizonte	69	2.288
Área urbana de Minas Gerais e Espírito Santo	62	2.288
Região Sul		
Região Metropolitana de Porto Alegre	99	2.313
Região Metropolitana de Curitiba	81	2.313
Área urbana	78	2.313
Área rural	71	2.400
Região Nordeste		
Região Metropolitana de Fortaleza	70	2.200
Região Metropolitana de Recife	92	2.200
Região Metropolitana de Salvador	87	2.200
Área urbana	79	2.200
Área rural	71	2.207
Região Norte		
Região Metropolitana de Belém	79	2.191
Área urbana	81	2.191
Área rural	71	2.191
Região Centro-Oeste		
Distrito Federal	77	2.259
Área urbana	68	2.259
Área rural	58	2.259

PROPOSTAS PARA O SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO

Alexandre Marinho

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal do presente texto é contribuir com as políticas públicas brasileiras em saúde. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), "Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de doença".

Para garantir à população brasileira o gozo de tal "estado de completo bem-estar", a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 196, estabelece que "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços, para a sua promoção, proteção e recuperação". Também define, em seu artigo 198, que o Sistema Único de Saúde (SUS) será organizado de acordo com diretrizes de "descentralização", de "atendimento integral" e de "participação da comunidade" e será "financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios além de outras fontes".

No artigo 199, a CF/88 determina que "A assistência à saúde é livre à iniciativa privada". É importante notar que, no parágrafo 2º do mesmo artigo, "É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos" e que, ainda no artigo 199, parágrafo 3º, "É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei".

Fica, portanto, evidente, embora sem justificativa, uma opção preferencial pelas entidades nacionais sem fins lucrativos, no atendimento à saúde no Brasil. Mas deveria, também, ficar claro que o sistema de saúde brasileiro é maior do que o sistema público de saúde brasileiro. O sistema público, consubstanciado no SUS, contrata instituições e agentes públicos ou privados para a prestação de serviços gratuitos de saúde para a população. O sistema público e o sistema privado têm complexas relações e complementaridades.[1] Um aparente enfoque preferencial no SUS, quando da elaboração, da implementação e da avaliação de políticas de saúde, vem acarretando distorções e resultados indesejáveis para a saúde da população brasileira.

2 O QUADRO GERAL DA SAÚDE NO BRASIL

As principais causas de mortalidade geral no Brasil seriam, em ordem decrescente: as doenças do aparelho circulatório; as neoplasias (câncer); as causas externas; as doenças

1. Ver MARINHO, A.; MORENO, A. B.; CAVALINI, L. T. *Avaliação descritiva da rede hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 848).

do aparelho respiratório; e as doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas. Entre as causas de internação hospitalar no SUS, destacam-se, em ordem decrescente: a gravidez, o parto e o puerpério; as doenças do aparelho respiratório; e as doenças do aparelho circulatório. As doenças do aparelho circulatório vêm, ao longo do tempo, ganhando importância epidemiológica no Brasil. Tais doenças, compreendendo as doenças isquêmicas do coração e a doenças cérebro-vasculares afetam todas as classes de renda. O mesmo ocorre com as neoplasias. Configura-se, portanto, um quadro de saúde pública em que as causas de adoecimento dependem cada vez menos da renda[2] e cada vez mais da idade, com graves conseqüências sobre as despesas do SUS.[3] Mas as probabilidades de adoecimento, de cobertura, de uso e o próprio acesso aos serviços de saúde (incluindo planos de saúde) dependem da renda e são ainda bastante desiguais no Brasil. À medida que a renda aumenta, aumenta a relação entre a procura pelos serviços de prevenção e a procura pelos serviços curativos. O consumo de serviços médicos estaria mais relacionado com o acesso – e, portanto, com a oferta de serviços – do que com as necessidades, a despeito da pretensão constitucional de igualdade.[4] Mas não existiriam evidências internacionais definitivas sobre os efeitos que a desigualdade de renda exerce sobre a saúde das populações.[5] A despeito da melhoria observada nos últimos anos, alguns indicadores gerais de saúde ainda são desfavoráveis, como a razão de mortalidade materna (estimada em 73,05 por 100 mil nascidos vivos no ano de 2002) e a taxa de mortalidade infantil (25,06 óbitos de menores de um ano de idade por mil nascidos vivos no ano de 2003). Também é preocupante a ainda elevada incidência de algumas doenças transmissíveis (por exemplo, os dados do SUS apontam: 72.949 casos novos de tuberculose; 229.557 casos novos de dengue; e 32.526 casos novos de Aids no ano de 2003). No geral, esses indicadores colocam o país em condições inferiores ao que é observado em países desenvolvidos e até em países em desenvolvimento.[6]

3 OS DETERMINANTES DA SAÚDE

A saúde dos indivíduos e das populações é determinada por vários fatores, difíceis de hierarquizar sob o ponto de vista da importância. Em uma abordagem que julgamos sistêmica, os seguintes elementos se destacam:[7]

a) o estilo de vida: é o conjunto dos determinantes criados pelos próprios indivíduos, relacionados com as atividades de lazer – recreação, exercícios físicos etc.;

---

2. Ver IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, n. 11, Saúde, ago. 2005; e também IPEA. *Radar Social*, cap. 5, Saúde, 2005.

3. Ver CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como Vive o Idoso Brasileiro? In: CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. *Os novos idosos brasileiros:* muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004. Ver, para a questão das despesas do SUS, o texto de NUNES, A. *O envelhecimento populacional e as despesas do Sistema Único de Saúde*, no mesmo compêndio.

4. Ver NERI, M.; SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 18 (suplemento), p. 77-87, 2002.

5. Ver DEATON, A. Income inequality and population health. *British Medical Journal*, v. 324, jan. 2002. Deaton reafirma esse ponto em diversos trabalhos, dentre eles: *Inequality in income and inequality in Health*. May 1999, (NBER Working Paper Series, 7.141).

6. Ver *Políticas Sociais* e *Radar Social*, ambos do Ipea, *op. cit*.

7. Essa abordagem está descrita em LALONDE, M. *A new perspective on the health of Canadians*. Ottawa: Canadian Ministry of National Health and Welfare, 1974.

com os padrões de consumo – alimentação, drogas, medicamentos (automedicação), fumo, cuidados pessoais etc.; com as atividades produtivas – no mercado de trabalho ou domésticas; e com comportamentos diversos – direção de veículos, relacionamento sexual etc.

b) o ambiente: são os determinantes externos ou internos ao indivíduo, em sua dimensão física – qualidade do meio ambiente, segurança dos ambientes de trabalho e da moradia, saneamento etc.; em sua dimensão social e psicológica – a urbanização, as aglomerações humanas, a violência e as demais causas externas, o grau de isolamento e de abandono etc.; e em sua dimensão econômica – renda, riqueza, bens públicos e privados, relações de trabalho e de emprego.

c) a dimensão biológica: são os determinantes oriundos da herança genética; do envelhecimento; do desgaste; e da atuação dos microorganismos patogênicos.

d) a organização do sistema de saúde: é o conjunto dos determinantes mais relacionados com os serviços de saúde em suas dimensões principais – acessibilidade, eqüidade, qualidade e quantidade.

Esses determinantes da saúde não são dissociados ou disjuntos entre si. Os impactos que cada um dos fatores – ou que as possíveis múltiplas combinações entre eles – exercem sobre a saúde também são complexos e de difícil compreensão e descrição.

De modo resumido, os principais componentes do sistema de saúde brasileiro são:

a) o elemento preventivo ou de proteção: as atividades esportivas, as vigilâncias sanitária e epidemiológica, as campanhas de saúde pública, as atividades de vacinação/imunização, as atividades de atenção básica – Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e Programa de Saúde da Família (PSF) – etc.

b) o componente curativo e de recuperação: os consultórios, as clínicas e os hospitais; os recursos diversos para fisioterapia, próteses, órteses etc.

Historicamente, no Brasil, o (sub)componente curativo, mais precisamente localizado nos consultórios, nas clínicas e nos hospitais, tem recebido maior atenção das políticas públicas de saúde (o chamado modelo *hospitalocêntrico*).

4 OS OBJETIVOS E OS COMPONENTES DOS SISTEMAS DE SAÚDE

Um sistema de saúde pode ser definido como o conjunto de todas as pessoas e de todas as ações cujo objetivo primordial é melhorar e proteger a saúde das pessoas.[8] Essa definição, bastante ampla, permite contemplar, no escopo do sistema de saúde, os determinantes sistêmicos da saúde, apresentados na seção anterior. Assim, atendendo às necessidades de concisão de nosso documento, tentamos delimitar a discussão sobre saúde no Brasil às características e à atuação do sistema de saúde brasileiro nesse *lato sensu*.

8. Essa definição é adotada pela OMS em *The World Health Report 2000.* Health systems: improving performance. WHO, 2000.

Os sistemas de saúde são agentes privilegiados das políticas de saúde, em seu sentido mais amplo. Mas nem todas as políticas públicas em saúde visam *apenas* a esse objetivo. O sistema de saúde brasileiro é um importante componente de nossa sociedade, de tal forma que considerações relacionadas com o *sistema econômico*, com o *sistema social*, com o *sistema político* e com *os respectivos interesses* de cada um desses sistemas sempre são colocadas em plano privilegiado quando as políticas de saúde são elaboradas e implementadas. Melhorar o nosso sistema de saúde, tudo o mais constante, deve melhorar a saúde dos brasileiros. A despeito disso, *melhorar o nosso sistema de saúde significa afetar diversos interesses*, em magnitudes e sentidos que poderão ser conflitantes ou incompatíveis.

Entre os objetivos mais específicos e *desejáveis* do sistema de saúde brasileiro, destacaríamos: controlar o crescimento dos custos gerais em saúde; estabelecer mecanismos de financiamento do setor saúde que sejam eqüitativos e sustentáveis; assegurar um acesso eqüitativo aos serviços e bens de saúde; prevenir o surgimento de doenças e de agravos à saúde evitáveis; administrar, no interesse público, o desenvolvimento e a adoção de novas tecnologias e de novos arranjos organizacionais em saúde; elevar a produtividade geral na prestação de serviços e na produção de bens de saúde; adequar a prestação e a intermediação de serviços privados de saúde à capacidade de pagamento e às necessidades gerais da população; garantir atendimento digno a idosos, crianças e outros grupos desfavorecidos da população; reduzir os tempos gerais de espera nas filas dos serviços públicos; facilitar a inclusão dos trabalhadores informais no sistema público e no sistema privado de saúde (também como contribuintes/financiadores).

5 AS TAREFAS DE UM SISTEMA DE SAÚDE: ESCOLHA DOS TEMAS

Escolhemos tratar, preferencialmente, mas não de modo exclusivo, de alguns pontos centrais de interesse das políticas públicas de saúde, sob critérios que convém explicitar, quais sejam:

a) o potencial de *redução das desigualdades em saúde*. A saúde é um dos componentes fundamentais do capital humano nacional. Saúde gera bem-estar e capacidade de geração de renda e de riqueza. Acredita-se que *a redução dos problemas de saúde dos pobres*, respeitados os aspectos apresentados nos critérios seguintes, *não reduz a saúde dos não-pobres* e contribui para a redução da própria pobreza, das desigualdades em saúde e das desigualdades sociais em geral.

b) as possibilidades de implementação com os recursos existentes. Admite-se que existam necessidades de eventuais acréscimos de recursos em diversos segmentos do setor saúde. Por razões de natureza pragmática e metodológica, no presente documento, esses acréscimos somente são considerados na medida em que não subvertam a lógica de adequação das políticas aos meios disponíveis (restrição orçamentária). Aportes mais vultosos de recursos públicos necessitam, no setor saúde como em todo o setor público, de antecedentes *avaliações de eficiência* que ainda não foram realizadas em larga escala. Essa é, inclusive, uma exigência de natureza constitucional instituída na Emenda Constitucional (EC) 19/98, artigo 3º.

c) as *probabilidades significativas de êxito*. Além dos aspectos tratados nos dois itens precedentes, devem ser considerados: a tecnologia médica disponível, o tamanho da população, a geografia nacional, as peculiaridades dos organismos e das relações internacionais e as possibilidades do comércio internacional de bens e de serviços de saúde.

d) o *atraso relativo do país*, ou dos espaços subnacionais, quando comparados com outras realidades nacionais e internacionais relevantes.

6 ALGUMAS RECOMENDAÇÕES

a) Torna-se muito difícil avaliar e elaborar políticas de saúde no Brasil sem o estabelecimento de paradigmas de comparação detalhados, além dos que são comumente utilizados em saúde pública e nos relatórios da OMS. Faltam-nos padrões referenciais internacionais minuciosos. Isso dificulta a adoção de guias para implementação de práticas de saúde baseadas em evidências. Necessitamos do desenvolvimento e da padronização de indicadores e de variáveis válidas e confiáveis para os recursos, para as políticas, para as ações efetivas e para os resultados em saúde. O Brasil não faz parte de um banco de dados detalhado e rigoroso que seja sistematicamente atualizado e administrado por alguma instância internacional além da OMS e da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). Essas instituições produzem trabalhos excepcionais e são essenciais para a saúde da humanidade. Mas como (particularmente a OMS) têm abrangência muito ampla, ficam limitadas a indicadores que possam atender a (praticamente) todos os seus países-membros.[9] Mesmo as comparações dentro do nosso país são prejudicadas, pois ficam reduzidas as possibilidades de atingirmos o *estado da arte* na elaboração e na avaliação de programas e de políticas públicas de saúde. Para dar um exemplo mais específico, vemos que os 30 países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)[10] beneficiam-se de um excelente sistema consensual e compartilhado de dados, estatísticas e informações coletados desde a década de 1960, além de uma gama enorme de pesquisas específicas sobre a saúde das populações dos países-membros.[11] Tal sistema não se limita aos indicadores usuais de mortalidade, morbidade, esperança de vida e de recursos materiais e financeiros. Muito além disso, compila microdados referentes a temas tão distintos como envelhecimento e saúde, urbanização e saúde, medicamentos, morbidades específicas, filas para cirurgias eletivas, esquemas alternativos de financiamento e de contenção de custos, obesidade, difusão e adoção de tecnologias, qualidade de serviços, políticas de recursos humanos etc. Os membros da OCDE beneficiam-se também de uma pletora de publicações: *working papers*, *occasional papers*, relatórios gerais e específicos e de trabalhos científicos (*papers*) publicados nos melhores periódicos internacionais. Esforços diplomáticos de cooperação deveriam ser encetados para que o Brasil ingresse em um universo tão rico, fazendo parte e usufruindo, pelo menos, dos benefícios gerados

9. Ver o Relatório da OMS, *op. cit.*, e os demais relatórios anuais dessa instituição.

10. Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça, Turquia.

11. Ver *The OECD Health Project*: towards high-performing health systems. OECD, 2004.

pelos bancos de dados de saúde da OCDE. Não julgamos que essa tarefa seja impossível, pois a OCDE tem dedicado esforços especiais para o estudo de situações de saúde em países não-membros, incluindo o Brasil.

b) A qualidade do sistema deve ser permanentemente incrementada e avaliada. A avaliação do sistema de saúde brasileiro deve ser focalizada, preferencialmente, naquilo que o sistema faz, e menos naquilo que o sistema é. Tal recomendação deveria ser válida para todos os componentes do setor público e do setor privado. Para a população, como usuária e *dependente* do sistema, não importa muito saber se os recursos disponíveis são federais, estaduais, municipais, filantrópicos ou com finalidades lucrativas. Importa que estejam disponíveis e que sejam resolutivos, em conformidade com prioridades locais e nacionais. As análises da eficiência e da eqüidade da prestação dos serviços deveriam anteceder a sua implementação. Instituições independentes – e não apenas os governos e as associações classistas – devem participar das avaliações. A auto-regulação e a competição regulada devem complementar o quadro de incentivos para a melhoria geral do sistema de saúde.

c) Na Introdução deste texto, vimos que a descentralização do SUS é um imperativo constitucional. A crescente municipalização dos recursos e das ações, entretanto, ocorrem sob grandes riscos de fragmentação e de total falta de coordenação, com sérios impactos sobre a prestação dos serviços e sobre a saúde da população. Os recentes episódios que resultaram, no ano de 2005, na tentativa de intervenção federal – logo revogada, por ser flagrantemente inconstitucional, de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF) – no Município do Rio de Janeiro é um exemplo claro desse problema. As graves dificuldades persistem e transcendem a esfera municipal, espraiando-se para os estados federados. O quadro caótico, em algumas localidades, decorre de problemas de natureza econômica e gerencial (escala de operações inadequada e escassez localizada de recursos humanos, materiais ou financeiros), mas também tem origem na política partidária, na fraca hierarquização do sistema e na ausência de sanções claras para gestores descomprometidos com o SUS. A regionalização e os consórcios formados entre os municípios, apontados como soluções de caráter cooperativo, têm, por diversas razões, exercido papel relativamente limitado no SUS até o presente momento.[12] Mas deveriam ser tratados como políticas prioritárias, ao lado da efetiva definição (e efetiva atribuição e responsabilização) do papel das secretarias estaduais de saúde, dos conselhos comunitários e das comissões de saúde.

d) As políticas públicas de saúde devem observar, criteriosamente, a importância do setor privado para a população brasileira. A CF/88 garante que "a assistência à saúde é livre à iniciativa privada". Mas não devemos descuidar da compreensão, e nem da escolha, da melhor maneira de atuação da iniciativa privada, no interesse público. A assistência do setor privado pode ser voluntária ou não, substituta ou complementar ao setor público.[13] Também pode ser ou não regulada e subsidiada pelos governos. Só não pode ser desconhecida em detalhes, como ocorre no Brasil. As

12. Ver, entre outros trabalhos, RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. *Consórcios municipais no SUS*. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 669); além de TEIXEIRA, L.; MACDOWELL, M. C.; BUGARIN, M. *Consórcios intermunicipais de saúde:* uma análise à luz da teoria dos jogos. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 893).

13. Ver MARINHO; MORENO; CAVALINI, 2001, *op. cit.*

informações concernentes ao setor privado devem ser coletadas, armazenadas e *divulgadas* com padrões e critérios compatíveis com as informações e os dados do setor público. A atual dicotomia público *versus* privado no setor saúde brasileiro é deletéria. Mesmo especialistas referem-se ao sistema de saúde brasileiro como se este fosse o SUS. A quase completa desinformação reinante sobre o setor privado é inaceitável. Não se trata de preconizar a intervenção ilimitada e discricionária do setor público no setor privado. Trata-se de buscar a atuação pública responsável, no sentido de dar aos usuários do setor público e do setor privado garantias de qualidade de atendimento. E de melhorar a eqüidade geral do sistema.

e) O SUS deveria dar tratamento preferencial aos prestadores de serviços que atendessem exclusivamente os pacientes do SUS. Alguns prestadores de serviços atendem pacientes avulsos, de planos de saúde e do SUS. Torna-se impossível, para tais prestadores, para os planos de saúde e para o SUS, avaliar e alocar exatamente os custos e o desempenho originários de tratamentos para os pacientes do SUS e para os demais pacientes. Pior, muitos pacientes utilizam o SUS concomitantemente com o sistema privado que não contrata com o SUS. A avaliação dos respectivos desempenhos fica extremamente complicada.

f) A divisão social dos riscos (*risk pooling*) deve ser incentivada. Os fundos públicos devem, na medida do possível, sofrer incrementos que inibam os pagamentos diretos dos serviços pelos usuários (*out-of-pocket*), que são altamente regressivos e viesados contra os pobres. A progressividade da arrecadação não depende das autoridades de saúde, mas impostos com caráter regressivo não deveriam ser a opção preferencial de política. Um forte fator de desigualdade é a exclusão dos trabalhadores pobres do mercado de planos de saúde.[14] Mesmo os trabalhadores em pequenas empresas, os informais e os trabalhadores por conta própria são excluídos dos planos de saúde coletivos e dos sistemas de autogestão, que são, usualmente, mais baratos e oferecem melhores coberturas. A esses trabalhadores restam, tão somente, o pagamento direto, os planos individuais e o SUS.[15] Caberiam, então, medidas que incentivassem a adesão desses trabalhadores aos planos. Grande parte dos entraves decorre não de restrições de renda ou de risco ocupacional, mas sim de custos de transação que ninguém assume. Entidades de classe, associações e federações, clubes e entidades recreativas, associações de moradores, entre outros, poderiam receber incentivos para a constituição de planos de saúde coletivos. Deve-se, inclusive, utilizar tais planos de saúde como incentivo à formalização das relações de trabalho. Isso traria outros benefícios. Os governos poderiam até mesmo ter que subsidiar tais planos, mas estariam reduzindo os gastos posteriores no SUS com pacientes em graves condições de saúde. Aliás, essa seria também uma política de eqüidade. O governo federal já subsidia os planos de saúde dos declarantes do Imposto de Renda (IR), e todos os níveis de governo (mas nem todos os governos) subsidiam os planos de saúde dos funcionários públicos. Algum sistema de porta de entrada (*gatekeepers*) deveria ser constituído, para evitar o excesso de uso (*moral hazard*).

14. Ver, a esse respeito, NERI; SOARES, 2002, *op. cit.*

15. Uma proposta para reformulação do mercado de planos de saúde no Brasil está em OCKÉ-REIS, C. O. A reforma institucional do mercado de planos de saúde: uma proposta para a criação de *benchmarks*. In: *Prêmio em Economia da Saúde*, 1° Prêmio Nacional – 2004. Brasília: Ipea, 2004 (Coletânea Premiada).

g) Os recursos do sistema de saúde brasileiro são limitados e insuficientes para atender, de modo imediato, todas as demandas da população, com a melhor qualidade possível. Existem, basicamente, duas formas universais de racionamento: o sistema de preços e as filas. No setor privado, os preços são, usualmente, uma opção preferencial de política de racionamento. Mas não devem ser a única, ainda mais na presença da atuação do setor público. A integração pode minimizar os efeitos do racionamento. No setor público (e mesmo no privado que contrata com o SUS) as filas, embora execradas pela população, são a opção predominante. As filas deveriam ser mais bem compreendidas e administradas, pois não ocorrem apenas no Brasil. Entretanto, a comparação da administração das filas do SUS no Brasil com as de outros países que reportam filas (Austrália, Canadá, Espanha, Noruega, Reino Unido, entre outros) revela uma situação absurda e inaceitável sob qualquer padrão técnico, administrativo ou político. A desinformação, as perdas e os sofrimentos *evitáveis* são ainda mais aberrantes, por desconhecidas.[16]

h) Os recursos para o sistema de saúde devem ser cuidadosamente alocados entre recursos correntes e de investimento e entre a prevenção e a cura.[17] Para o setor privado, o Estado tem um importante papel de incentivador de desempenho adequado. O Estado deve cuidar, imediatamente, da correta remuneração dos profissionais de saúde, que é baixíssima na rede pública do país. Não existem justificativas, nem de escolaridade nem de relevância, para as enormes diferenças salariais existentes entre os profissionais de saúde do setor público e diversas categorias de profissões no mesmo setor público. A conseqüência é uma evasão de cérebros para o setor privado e para outros setores do próprio governo, notadamente para as especialidades mais bem remuneradas, nas regiões Sul e Sudeste. O governo federal não pode pagar diretamente aos médicos de estados e municípios, mas algum fundo especial de complementação salarial (nos moldes dos fundos para a educação básica e fundamental) deveria ser criado com urgência. Note-se que, entre os servidores públicos da saúde com nível de escolaridade superior, apenas 27,15% têm jornada de trabalho semanal de 40 horas ou mais, de acordo com o Datasus. Concomitantemente com a elevação dos salários, propomos a *Dedicação Exclusiva* (DE) – como ocorre para muitos docentes em algumas Universidades Públicas – ao setor público como condição de ingresso na área de saúde. Os constantes conflitos de interesse entre as atividades públicas e privadas em saúde ocasionam quedas de produtividade em *ambos* os setores. Os desníveis regionais na assistência e no quadro epidemiológico são flagrantes.[18] A formação dos recursos humanos deve ser dirigida, preferencialmente, para as atividades de prevenção, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo-se, talvez, Brasília). As bolsas públicas de pesquisa, de pós-graduação e de residência médica deveriam refletir tais interesses.

i) O SUS utiliza um sistema de pagamentos fixos por procedimentos – as Autorizações de Internações Hospitalares (AIHs) – aos hospitais do SUS. Esse

16. Ver MARINHO, A. *Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, n. 1.055).

17. Avalia-se que o saneamento é mais custo-efetivo do que as ações curativas em MENDONÇA, M. J. C.; SEROA DA MOTTA, R. *Saúde e saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Seminários Dimac, 183).

18. Ver MARINHO; MORENO; CAVALINI, 2001, *op. cit.*

sistema, que merece ser rediscutido, é implementado em larga escala (com algumas especificidades para os hospitais universitários e filantrópicos), independentemente da natureza da gestão e da especialidade dos hospitais, dos esforços empreendidos e da qualidade e eficiência dos resultados obtidos. Alegando perdas econômicas, os hospitais com fins lucrativos estão abandonando o SUS.[19] O sistema de pagamentos poderia conter: um valor fixo, para assegurar que parte dos custos fixos dos hospitais seria coberta; um valor *per capita*, para incentivar a expansão do atendimento; e um valor relacionado ao desempenho, preferencialmente avaliado por metas específicas de qualidade e de eficiência.[20]

j) A contenção dos custos crescentes requer uma combinação de controles orçamentários e administrativos sobre pagamentos, preços, salários, sobre a demanda e sobre a oferta de serviços. Alguns tratamentos e internações, principalmente quando voltados para os pobres, devem ser totalmente gratuitos (ex: tratamento de tuberculose, diabetes e hipertensão arterial), pois o abandono do tratamento aprofunda as desigualdades, ao comprometer a saúde de modo permanente, e eleva brutalmente os custos finais do sistema e das doenças. Em alguns casos, além dos medicamentos, subsídios explícitos deveriam ser adotados, como o fornecimento de passagens e de alimentação, além do auxílio-doença. A adoção de novas tecnologias, incluindo medicamentos e novos métodos de diagnóstico, além dos testes clínicos, deve ser precedida de testes rigorosos de custo-efetividade e de relevância epidemiológica. Uma vez aprovada, a introdução no país deve ser feita de modo gradativo, considerando-se as especificidades geográficas, temporais e financeiras dos potenciais beneficiários e os eventuais impactos sobre as contas públicas e sobre o balanço de pagamentos. Os custos crescentes em saúde desaconselham a adoção de novas tecnologias apenas sob o crivo do critério da efetividade e da segurança clínica.

19. Existe uma clara especialização entre os hospitais com fins lucrativos e os hospitais sem fins lucrativos no SUS. Ver mais sobre esse aspecto em MARINHO, A. *Evidências e modelos sobre a coexistência de hospitais com fins lucrativos e hospitais sem fins lucrativos no Sistema Único de Saúde Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, n. 1.041).

20. A base dessa proposição está em CHALKLEY, M.; MALCOMSON, J. M. Governmental Purchasing of Health Services. In: *Handbook of Health Economics*, v. 1A, Elsevier, 2000. Uma demonstração das possibilidades de avaliação da eficiência dos hospitais do SUS está em MARINHO, A. *Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 842).

CONFUSÕES EM TORNO DA NOÇÃO DE PÚBLICO: O CASO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – PROVIDA POR QUEM, PARA QUEM?

Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Samuel Franco
Rosane Mendonça*
Paulo Tafner

1 INTRODUÇÃO

A educação superior não pode ser considerada um bem público, embora muito se argumente nessa direção, uma vez que não satisfaz duas condições básicas: *a*) o custo adicional por um indivíduo a mais se beneficiar do bem ser zero; e *b*) ser muito difícil, senão impossível, excluir uma pessoa que esteja interessada em se beneficiar do bem. Mas, se a educação superior não é um bem público, por que então subsidiá-la? Existem várias razões para justificar esse subsídio, sendo a mais comum as externalidades geradas por ela. Entretanto, mesmo aceitando os argumentos para que o Estado a subsidie, isso não significa que ele tenha que produzi-la, podendo envolver o setor privado na provisão desse serviço.

Apesar de serem muito frágeis os argumentos que defendem a produção pelo Estado da educação superior, essa é a situação que, de fato, prevalece hoje no país. O problema decorrente é que o Estado subsidia quase que exclusivamente as instituições públicas, gerando grande ineficiência no sistema. Além disso, porque o subsídio vai prioritariamente para as instituições públicas, acaba ocorrendo uma grande confusão entre os critérios para o acesso à universidade e os critérios para a gratuidade.

Esse estudo tem como objetivo organizar a discussão em torno da provisão de educação superior, buscando contribuir para esclarecer algumas confusões freqüentes, como, por exemplo, a necessidade de o setor público prover esse serviço. Para tanto, o trabalho encontra-se organizado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção faz uma breve descrição do desempenho educacional ao longo das últimas duas décadas, mostrando que não houve aceleração na expansão do ensino superior como ocorreu no ensino fundamental e no médio. A seção 3 apresenta algumas evidências dos benefícios privados da educação superior e discute qual a racionalidade para o Estado subsidiar um bem com tamanho retorno privado. A seção 4 entra, então, no cerne do trabalho, discutindo a questão da provisão desses serviços – qual a racionalidade para a provisão pública ou privada? A seção 5 trata da separação entre o acesso à educação superior e o acesso à gratuidade na universidade. Por fim, a seção 6

* Da UFF.

tece as considerações finais, discutindo quem se beneficia e quem deveria se beneficiar da educação superior.

2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DO BRASIL NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Ao longo da última década,[1] os indicadores educacionais melhoraram de forma significativa. Conforme mostra a tabela 1, a melhoria ocorrida na maioria dos indicadores foi ao menos duas vezes mais intensa nesse período do que na década de 1980.[2]

TABELA 1
Indicadores de freqüência e conclusão por série e faixa etária

Indicadores	1982	1993	2004	Variação % 1982-1993	Variação % 1982-1994	Velocidade relativa[a]
Percentagem de crianças de 12 anos que freqüenta	0,80	0,91	0,97	0,9	1,4	1,4
Percentagem de crianças de 12 anos que completou a 4ª série	0,31	0,46	0,75	0,7	1,3	1,9
Percentagem de crianças de 15 anos que freqüenta	0,59	0,70	0,89	0,5	1,2	2,3
Percentagem de crianças de 15 anos que completou a 4ª série	0,61	0,70	0,90	0,4	1,4	3,3
Percentagem de crianças de 15 anos que completou a 8ª série	0,09	0,15	0,36	0,6	1,2	2,1
Percentagem de adolescentes de 18 anos que completou a 8ª série	0,29	0,36	0,67	0,3	1,3	4,2
Percentagem de adolescentes de 18 anos que completou o médio	0,06	0,09	0,25	0,4	1,2	2,9
Percentagem de jovens de 21 anos que completou a 8ª série	0,37	0,42	0,70	0,2	1,2	6,1
Percentagem de jovens de 21 anos que completou o médio	0,18	0,20	0,46	0,2	1,2	7,8

Fontes: Estimativas produzidas com base nas Pnads de 1982, 1993 e 2004.

[a] Variação relativa = ln(I/(1-I)), onde I é o indicador.

Os avanços obtidos, entretanto, conforme já se sabe, foram muito mais quantitativos do que qualitativos. As taxas de repetência e retenção[3] em todas as séries do ensino fundamental declinaram substancialmente, embora o rendimento escolar medido pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do Ministério da Educação (MEC) tenha permanecido inalterado. A expansão ocorrida no ensino médio foi ainda mais acelerada do que no fundamental, garantindo uma considerável redução na evasão ao final deste último nível. Conforme mostra o gráfico 1, a taxa de retenção ao final do ensino fundamental caiu cerca de 13 pontos percentuais (p.p.) entre 1993 e 2004. Não somente a cobertura aumentou muito, mas também se reduziu a defasagem série-idade.

A expansão da educação superior, no entanto, não tem sido capaz de acompanhar o progresso na educação média ao longo das últimas décadas. Apesar de a matrícula nas universidades ter aumentado significativamente, a proporção de

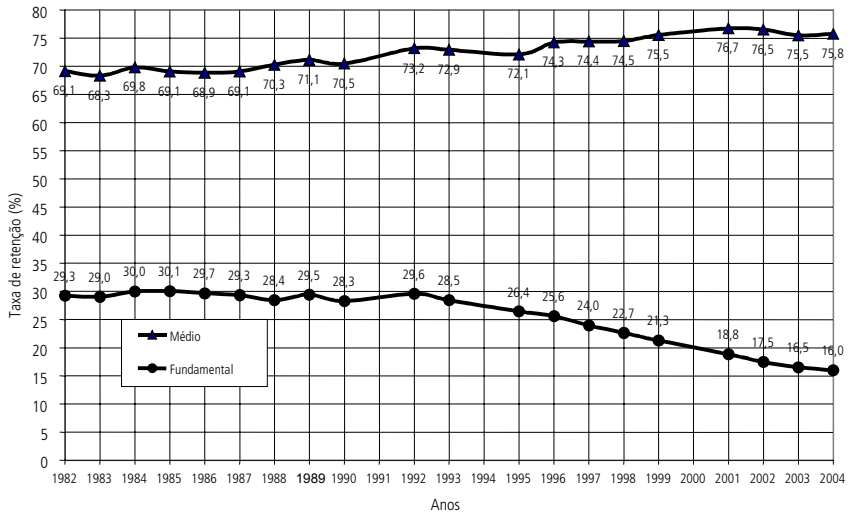
1. Estamos nos referindo a "última década" como o período 1993-2004, sendo 2004 o último ano disponível da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) quando da realização deste levantamento.

2. Estamos considerando o período de 1982 a 1993.

3. Estimamos a taxa de retenção como a proporção dos indivíduos com ao menos *e* anos de estudo que têm apenas *e* anos de estudo.

jovens que terminam o ensino médio e não têm acesso à universidade não diminuiu (ver gráfico 1). Em 2004, cerca de 76% dos jovens entre 18 e 24 anos que terminaram o ensino médio não ingressaram na universidade. Em 1982 essa proporção era quase 7 p.p. menor, indicando que o gargalo educacional ao final desse ciclo vem aumentando no país.

GRÁFICO 1
Evolução da taxa de retenção ao final do ensino fundamental e do médio para jovens de 18 a 24 anos



Fonte: Estimativas produzidas com base nas Pnads de 1976 a 2004. Porém, nos anos de 1980, 1991, 1994 e 2000 a Pnad não foi a campo.

Recentemente, entretanto, observa-se um crescimento acentuado da matrícula inicial na educação superior. O número de vagas para a universidade tem crescido mais de 15% ao ano (a.a.); e a matrícula inicial, que era ligeiramente inferior a 1/3 da matrícula total em 1999, passou para cerca da metade em 2004 (ver gráfico 2).

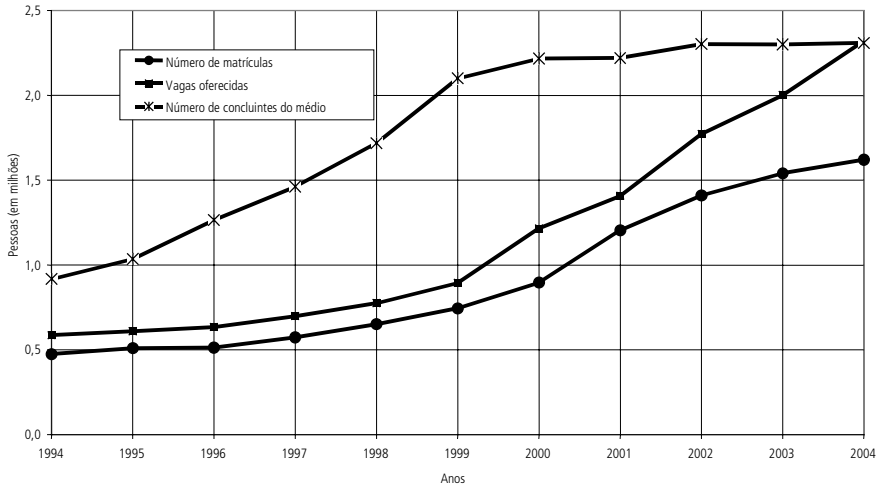
O número de vagas para o primeiro ano era de 1,6 milhão em 2004 e, portanto, muito similar ao número de jovens que terminam o ensino médio a cada ano, 1,8 milhão.[4] Apesar disso, apenas 1/4 dos jovens que completaram o ensino médio freqüenta ou já freqüentou a universidade, de acordo com a Pnad de 2004. Como explicar esse aparente paradoxo?

A explicação encontra-se no desbalanceamento entre *fluxo* e *estoque*. Se, por um lado, é verdade que o ensino médio gradua a cada ano apenas 1,8 milhão de jovens que, dada a oferta atual, poderiam quase todos encontrar uma vaga na universidade, por outro lado, tem-se que considerar que a demanda por educação superior não se limita aos que se graduaram no ensino médio no ano anterior. Uma vez que historicamente a oferta de vagas na universidade foi sempre muito limitada, o país conta hoje com mais de 25 milhões de pessoas (47% com menos de 30 anos de idade) com educação média completa que não freqüentam nem nunca freqüentaram a educação superior.[5]

4. Valor médio obtido com base nas informações das Sinopses Estatísticas da Educação Básica do MEC de 1995 a 2005.

5. Estimativa obtida com base nas informações da Pnad de 2004.

GRÁFICO 2
Evolução temporal do número de concluintes do ensino médio, número de vagas e número de matrículas no ensino superior



Fontes: Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 1994 a 2004 e Sinopses Estatísticas da Educação Básica 1995 a 2004.

Assim, embora o número de vagas hoje oferecidas seja suficiente para atender o fluxo corrente de graduados do ensino médio,[6] a insuficiência de oferta ao longo das últimas décadas levou a um substancial estoque de demanda não atendida. Em conjunto, a demanda total é cerca de 14 vezes o número de graduados a cada ano no ensino médio. Aí está, portanto, a explicação para apenas 1/4 deles ter acesso efetivo à educação superior, mesmo quando a disponibilidade de vagas já é muito próxima.

Além disso, vale ressaltar que uma coorte de jovens no Brasil conta com cerca de 3,5 milhões de jovens. Se o objetivo é garantir o acesso à universidade a 3/4 desses jovens,[7] então, uma vez acomodado o estoque de demanda não atendida nas últimas décadas, as vagas oferecidas na universidade deveriam estabilizar-se em torno de 2,7 milhões – portanto, 75% a mais que o atualmente disponível.

Em suma, a despeito da acelerada expansão na educação superior ao longo dos últimos anos, seria necessário que esse passo acelerado continuasse ao longo de toda a próxima década para que, ao menos do ponto de vista quantitativo, a oferta de educação superior fosse equacionada. Na medida em que *a*) o elevado estoque de demanda não atendida no passado concorre com o fluxo atual de egressos do ensino médio e *b*) apenas uma parcela dos que freqüentam o ensino médio o concluem, para que todos fossem atendidos seria necessário que a oferta de vagas superasse por vários anos o seu valor histórico. Dado que a expansão da educação superior envolve muitas vezes investimentos irreversíveis, seja em infra-estrutura, seja na qualificação dos recursos humanos, não é evidente como o sistema iria atender esse elevado componente transitório da demanda atual. Seria viável expandir a oferta apenas

6. É importante lembrar que, embora a oferta hoje seja suficiente para atender a todos os que terminam o ensino médio, apenas uma parcela consegue concluir esse nível.

7. Essa é apenas uma meta que toma como base a proporção dos jovens pertencentes à elite na região Sul do Brasil que tem acesso à universidade.

temporariamente? O setor privado teria os incentivos e a capacidade para atender essa demanda transitória?

3 BENEFÍCIO PRIVADO, BEM PÚBLICO E EXTERNALIDADES

Parecem existir poucas dúvidas de que a educação e, em particular, a educação superior têm impacto sobre produtividade, empregabilidade, remuneração, condições de saúde, entre outros benefícios. De maior importância para o argumento deste estudo, não parece haver dúvidas de que os benefícios privadamente apropriados da educação superior são substanciais.

De fato, a remuneração dos trabalhadores com educação superior é cerca de 380% maior do que a remuneração média da força de trabalho brasileira, e 57% dos indivíduos com educação superior vivem entre os 10% mais ricos do país. Enquanto 71% dos indivíduos com educação superior vivem em domicílios que possuem computador, apenas 16% da população brasileira se encontram nessa situação. Mais de 67% dos domicílios onde vivem aqueles com educação superior têm dois ou mais banheiros, mas apenas 21% da população brasileira vivem em domicílios com essas condições.

Esses indicadores revelam inequivocamente que pessoas com educação superior têm condições de vida muito acima da média nacional. Evidentemente, não se pode afirmar que essas melhores condições de vida decorram diretamente da educação superior. É possível que aqueles com educação superior tenham herdado parte de sua riqueza ou que sejam mais talentosos. Nesses casos, suas condições de vida seriam bem acima da média mesmo se não tivessem tido acesso à educação superior. Contudo, a elevada demanda por educação superior existente indica que boa parte dessas vantagens resulta, de fato, do acesso à educação superior.

Algumas vezes se argumenta que a educação – em particular, a educação superior – é um bem público.[8] Evidentemente, essa argumentação é incorreta. Para que se pudesse caracterizar a educação superior como um bem público, ela deveria satisfazer duas condições: *a*) o custo adicional por um indivíduo a mais se beneficiar do bem ser zero; e *b*) ser muito difícil, senão impossível, excluir uma pessoa que esteja interessada em se beneficiar do bem. Entretanto, como o vestibular deixa muito claro, o atendimento a uns impede o atendimento a outros. As vagas para ingressar na universidade são limitadas, de tal forma que alguns podem ser excluídos. De fato, um serviço para o qual existe um mercado em que as pessoas pagam para serem atendidas não poderia ser caracterizado como um bem público, por mais que o setor público participe da provisão desse serviço e atue na sua regulação. No caso de um bem público, como ninguém pode ser excluído, não há incentivos para as que as pessoas paguem por esse bem.

A importância das externalidades geradas pela educação superior – isto é, a diferença entre os ganhos sociais e privados – é uma questão fundamental para a gestão da política pública, uma vez que é a sua existência, em grande medida, que forneceria a justificativa para que a sociedade subsidiasse a sua provisão. Muito se

8. Para a definição clássica de bem público, ver Stiglitz, J. E. *Economics of the public sector*. 2nd Ed. Nova York: Norton & Company, 1998.

argumenta e se poderia argumentar corretamente sobre as externalidades geradas pela educação superior, mas, em realidade, pouco se sabe sobre a sua magnitude e importância, embora todas as estimativas disponíveis indiquem a sua existência. Em particular, não existe evidência de que os ganhos da educação superior não sejam, em grande medida, privadamente apropriados.

No entanto, mesmo a educação superior não sendo um bem público e nem responsável por gerar consideráveis externalidades, podem existir razões para subsidiá-la. Como ela é um investimento, imperfeições existentes no mercado de crédito podem recomendar que, para garantir a igualdade de oportunidades, a educação superior seja subsidiada para os pobres ou mesmo para todos que a desejem.

Existem, entretanto, algumas dificuldades com a idéia de subsídios à educação superior. Uma delas é o fato de que, como os retornos privados são elevados, mais recomendável que um subsídio seria a garantia de crédito. Nesse caso, todos poderiam ter acesso sem a necessidade de elevar o gasto público ou realizar transferências para as famílias que, invariavelmente, tornam-se as mais ricas.

4 PROVISÃO PÚBLICA *VERSUS* PRIVADA

Para aqueles que se beneficiam da educação superior, o que importa é a qualidade da educação recebida e o seu custo privado. Do ponto de vista do beneficiário, dada uma qualidade e um custo, pouco importa se a provisão do serviço é pública ou privada. Portanto, qual a racionalidade para a provisão pública? Se o setor público quer subsidiar a educação superior de alguns, então, por que ele não se limita a pagar parcialmente ou integralmente pelos serviços oferecidos privadamente àqueles que deseja beneficiar? A seguir, buscamos discorrer sobre a racionalidade para a provisão pública e privada da educação superior.

4.1 PROVISÃO PÚBLICA

Existem algumas justificativas para a participação do setor público na produção da educação superior e o que todas têm em comum é a necessidade de corrigir falhas de mercado. Nenhuma, entretanto, parece muito convincente. A primeira seria a necessidade de controlar o custo e a qualidade dos serviços oferecidos. Se o governo necessita controlar o custo e a qualidade pode ser muito útil que ele próprio participe da produção, pois dessa forma ele terá melhores informações sobre todo o processo produtivo. No caso da educação superior, essa justificativa é discutível, em primeiro lugar, porque o mercado é bastante competitivo e, portanto, existe pouca racionalidade para se regular o custo e a qualidade. Em segundo lugar, mesmo que se deseje regular essas dimensões do processo produtivo, ambas podem ser facilmente mensuráveis – em particular, porque no caso da educação superior esse processo é bastante transparente e a qualidade é de mensuração relativamente fácil. Existe no país uma tradição ampla para a ordenação de instituições de ensino superior segundo a qualidade e a excelência dos serviços que oferece.

Uma segunda justificativa seria a ausência de interesse do setor privado pelo setor. Essa justificativa no Brasil encontra pouca fundamentação, uma vez que a participação do setor privado é crescente e muito maior que a do setor público. No

Brasil o investimento privado no setor parece sempre ter sido limitado por regulamentações e impedimentos legais, mas jamais por falta de interesse.

Por fim, uma justificativa comumente apontada para a participação do setor público é a qualidade e a excelência. Apenas o setor público teria condições de prover serviços realmente de qualidade e em áreas como medicina e engenharia, nas quais o custo pode ser muito elevado. A experiência internacional – e crescentemente também a nacional – indica que o setor privado é capaz de oferecer um amplo leque de serviços, indo desde cursos noturnos de baixo custo e qualidade limitada até cursos de medicina e engenharia em tempo integral e de altíssima qualidade.

Quando cursos em determinadas áreas como medicina são muito custosos e geram grandes externalidades, é necessário subsidiá-los para que a demanda seja socialmente satisfatória. A necessidade de subsidiar, entretanto, não implica que a produção tenha que ser estatal. O subsídio deveria ir para a produção do serviço independentemente de a produção ser pública ou privada.

Ainda mais difícil de justificar é a opção por subsidiar apenas os serviços oferecidos pelo setor público. Em princípio, o que justifica o subsídio à educação é a externalidade ou a situação de pobreza do beneficiário, não importando se a educação está sendo adquirida numa universidade pública ou privada.

4.2 O SETOR PRIVADO HOJE

Se a racionalidade para a provisão pública de educação superior já é limitada, o monopólio público na provisão de educação superior não parece ter qualquer justificativa. No Brasil, a participação privada é elevada e crescente, tendo passado de 56% em 1994 para 72% das matrículas totais em 2004, e de 63% para 78% no caso das matrículas iniciais.[9]

Dadas a qualidade dos serviços públicos e a capacidade de expansão do setor privado, o sucesso da educação superior irá depender do estímulo a uma concorrência produtiva entre os dois setores. É fundamental que o setor privado seja capaz de elevar continuamente a qualidade dos serviços oferecidos e que o setor público recupere sua capacidade de investimento e expansão.

O sistema atual, em que acesso implica necessariamente gratuidade, limita a capacidade de concorrência do setor privado com o setor público. Nesse caso, mesmo que a qualidade nos dois setores seja igual, todos os que tiverem acesso à universidade pública – e, em particular, os melhores alunos – irão preferi-la, dado que é gratuita. Igual qualidade a um menor custo, quem preferiria o setor privado? No sistema atual, a única forma de o setor privado competir com o público e atrair os melhores alunos é oferecer uma educação de maior qualidade ou maiores conveniências em termos de horário, local e especialidades. O setor privado necessita oferecer serviços de qualidade muito mais elevada para poder atrair alunos com acesso ao setor público, ou seja, o diferencial de qualidade tem que compensar o diferencial de custo. É evidente que a maior eficiência do setor público torna a missão do setor privado quase impossível. Como competir com um concorrente que tem seu produto subsidiado?

9. Ver MEC. *Sinopse Estatística da Educação Básica*, 2004.

Todos os que têm a oportunidade, e aí estão praticamente todos os melhores estudantes, acabam por escolher o setor que é subsidiado.

Outra limitação importante causada pela restrição dos subsídios aos serviços publicamente oferecidos é o uso da infra-estrutura privada para o atendimento aos mais pobres. No sistema atual, como os recursos públicos beneficiam apenas as universidades públicas, aqueles que buscam atendimento gratuito só podem ser atendidos por essas instituições. Uma pessoa pobre que só tenha condições de freqüentar a universidade quando subsidiada teria como sua única opção ser admitida numa universidade pública.

Note-se que essa não é a forma como funciona no Brasil o Sistema Único de Saúde (SUS), que garante ao beneficiário a opção de escolher entre instituições públicas ou privadas devidamente cadastradas, e os recursos públicos fluem para as instituições de acordo com a população atendida e o tipo de serviço prestado, independentemente de serem públicas ou privadas. O ProUni é, em certa medida, um passo nessa direção, em que o setor privado se compromete a dar bolsas de estudo para estudantes de famílias relativamente pobres selecionadas pelo setor público. Na medida em que essas bolsas representam renúncia fiscal, recursos públicos estão sendo direcionados para o setor privado. Como o número de bolsas é predeterminado por instituição, os recursos ainda continuam atrelados às instituições e não aos beneficiários.

Na medida em que os subsídios públicos sejam outorgados aos alunos independentemente da escolha de uma instituição pública ou privada, e na medida em que a disponibilidade de crédito educativo se expanda, não apenas os recursos públicos irão fluir em maior quantidade para a universidade privada como, também, ela poderá competir em igualdade de condições com a pública. Nesse caso, o custo percebido por qualquer aluno com opção de acesso aos dois setores será o mesmo. Se o grau de subsídio estiver atrelado não à instituição, mas sim ao aluno, este irá sempre optar pelo serviço de melhor qualidade ou pelo mais adequado aos seus interesses e necessidades. Por outro lado, o fim da gratuidade da universidade pública e a expansão do crédito educativo podem expandir a disponibilidade de recursos para a universidade pública e lhe dar capacidade de investimento e expansão da oferta de serviços.

5 O PROCESSO DE SELEÇÃO: ACESSO E GRATUIDADE

Na medida em que não é possível garantir acesso universal gratuito, isto é, na medida em que a disponibilidade de vagas e os recursos públicos são limitados, a seleção daqueles que terão acesso à educação superior e, dentre estes, aqueles que terão acesso gratuito, é indispensável para garantir a efetividade e a eqüidade no sistema. E é fundamental separar esses dois processos seletivos. Em princípio, os critérios para garantir prioridade no acesso deveriam ser distintos daqueles para a gratuidade.

No caso da universidade pública brasileira, esses dois processos foram desnecessariamente unificados. Aqueles que têm acesso também têm automaticamente a gratuidade. Curiosamente, é no caso da educação superior privada que esses dois processos são tratados separadamente. Dentre os estudantes

selecionados, alguns recebem uma bolsa de estudo da própria instituição, outros recebem crédito público subsidiado, e outros pagam integralmente pelos serviços.

Uma vez reconhecida a necessidade de distinção entre esses dois processos de seleção, resta discutir os critérios que deveriam ser utilizados em cada caso. Esse é o objetivo das próximas subseções.

5.1 CRITÉRIOS DE ACESSO

Na medida em que não existem vagas no ensino superior para atender a todos os que desejam freqüentá-lo, como decidir quem deve ter prioridade? Como o custo do atendimento é essencialmente independente do beneficiário, aqueles cujo atendimento leva ao maior benefício social deveriam ter prioridade. Portanto, o importante não é o quanto um indivíduo se beneficia privadamente da educação superior, mas o benefício social gerado. Assim, na medida em que as externalidades da educação são maiores nas áreas pobres e no interior do país, deveriam ter prioridade os candidatos originários dessas áreas, caso tenham maior probabilidade de retornar a elas.

É também importante ressaltar que o benefício da educação superior não é igual ao seu valor adicionado. Esse benefício deve ser medido pela diferença entre o valor adicionado da educação superior e o benefício líquido da melhor alternativa disponível. Assim, mesmo quando o valor adicionado é elevado, o benefício da educação superior pode ser limitado se, na impossibilidade de freqüentá-la, o candidato tiver uma alternativa que lhe garanta benefícios similares. Por exemplo, para um jovem que pudesse obter crédito subsidiado para ir à universidade ou para abrir um pequeno negócio, o benefício líquido da universidade seria o valor adicionado descontado o benefício que o pequeno negócio lhe traria. Obviamente, nesse exemplo consideramos as duas alternativas como excludentes. Se fosse possível ir à universidade e depois abrir o pequeno negócio, então abrir o negócio não seria uma alternativa à universidade. Nesse caso, a alternativa seria apenas abrir um negócio mais cedo, e, portanto, o benefício dependeria de que diferença faria o momento em que o negócio é aberto. A seguir trazemos algumas reflexões sobre os critérios de acesso à educação superior.

5.1.1 Ótimo social e meritocracia

Seria meritocrático um sistema de prioridade baseado no benefício social? Na medida em que o benefício está relacionado ao que irá acontecer no futuro e o mérito está relacionado com o que foi feito no passado, a prioridade baseada no benefício líquido não seria uma regra intrinsecamente meritocrática. É evidente que, na medida em que o benefício do acesso à universidade esteja altamente correlacionado com o desempenho educacional passado, pode ser que operacionalmente a melhor forma de priorizar o benefício social líquido seja priorizar o desempenho escolar passado. É importante reconhecer que, nesse caso, a natureza meritocrática do processo é apenas instrumental.

A impossibilidade de se medir o impacto futuro do acesso nos obriga, do ponto de vista operacional, a conceber sistemas de seleção baseados no passado. A questão é,

portanto, que aspectos do passado são mais indicativos do impacto que o acesso à educação superior terá no futuro. Em que medida o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ou no vestibular, em geral, é um bom indicador dos benefícios futuros? Na medida em que o benefício social da educação superior seja determinado pelo nível de conhecimento na entrada, e na medida em que o Enem ou os vestibulares meçam adequadamente o nível de conhecimento, esses instrumentos servirão como excelentes critérios de seleção.

Entretanto, pode ser que o benefício da educação superior dependa muito mais da velocidade com que uma pessoa consegue acumular conhecimentos do que propriamente do seu nível atual. É evidente que, se todos partiram do mesmo ponto e dedicaram igual esforço, então, diferenças atuais de conhecimento identificam diferenças de velocidade na sua acumulação. Nesse caso, o Enem continuaria a ser um excelente critério para seleção.

5.1.2 Ambiente familiar, situação inicial e taxa de acumulação

O que dizer do Enem, entretanto, se os pontos de partida forem distintos, ou se a hipótese da continuidade do esforço não for verdadeira? Quando o que importa é a taxa de acumulação de conhecimento, o ambiente familiar pode ser importante e deveria ser levado em consideração explicitamente no processo de seleção. Dois casos polares merecem particular atenção. Por um lado, podemos ter uma situação onde diferenças de ambiente familiar têm um impacto substancial sobre as condições iniciais, mas não sobre a taxa de acumulação. Nesse caso, se dois candidatos provenientes de ambientes familiares muito distintos têm níveis de conhecimento similares, aquele com pior ambiente familiar terá certamente uma taxa de acumulação muito maior, mesmo que atualmente ainda apresente um nível de conhecimento inferior. Então, se o objetivo é priorizar os candidatos com maior taxa de acumulação de conhecimento, o processo de seleção deve ajustar o nível de conhecimento atual por diferenças no ambiente familiar.

Por outro lado, podemos ter uma situação (talvez a mais provável) em que o ambiente familiar, em vez de diferenciar as condições iniciais, tem impacto sobre a taxa de acumulação de conhecimento. Assim, crianças pobres cujos pais têm baixa escolaridade acumulam conhecimento mais lentamente. Nessa hipótese, se todos partiram das mesmas condições iniciais, diferenças no nível atual refletem diferenças na taxa de acumulação e, portanto, o Enem e processos seletivos similares podem ser ideais. Nesse caso, o sistema educacional certamente perpetua as desigualdades existentes. Entretanto, a solução não estaria em mudar o sistema de seleção, mas sim o processo educacional anterior (educação básica), de tal forma que crianças e adolescentes de diferentes ambientes familiares tivessem as mesmas chances de acumular conhecimento. Sem mudanças no sistema, o impacto social da educação superior sobre candidatos oriundos de ambientes familiares mais pobres será inferior ao impacto sobre candidatos cujos ambientes familiares são mais ricos, levando a que o uso da educação superior para reduzir desigualdade, nesse caso, tenha importantes custos para a eficiência.

5.1.3 Substitutibilidade do esforço

Mesmo entre candidatos oriundos de ambientes familiares similares, o uso de critérios como o Enem pode não ser adequado quando existem importantes diferenças de esforço, e o critério ideal é a taxa de acumulação e não o nível de conhecimento. Se, por exemplo, por motivos médicos ou por falta de serviços educacionais, um adolescente não acumulou conhecimento durante parte de sua vida, seu nível atual de conhecimento não é um bom indicador de sua capacidade de acumular conhecimento. Na medida em que esses eventos forem superados, um candidato com pior desempenho no Enem pode ter uma taxa maior de acumulação, e daí um maior benefício social de freqüentar a educação superior. Da mesma forma, alguém que estudou três anos consecutivos para o vestibular pode ter um maior conhecimento no momento do vestibular do que um outro candidato bem mais jovem e com maior potencial para a educação superior. Deve-se levar em consideração o número de tentativas? Em alguns países como a França, por exemplo, existe um número máximo de tentativas permitidas.

Em geral, o princípio que guia o processo seletivo para a educação superior é o da complementaridade entre os níveis. Acredita-se que um bom desempenho nos níveis inferiores seja um bom indicador do desempenho nos níveis superiores. Assim, quanto melhor for o aluno no nível anterior, maior o impacto no nível subseqüente. Entretanto, pode existir alguma dose de substituição entre os níveis. O impacto sobre os alunos não tão bons nos níveis inferiores pode ser maior do que sobre os melhores alunos se existe a possibilidade de recuperação.

5.1.4 Critério de acesso e incentivos

Na medida em que existem externalidades associadas à educação em todos os níveis, é necessário subsidiá-la, aumentando os incentivos das famílias para investirem em educação. Mas uma vez que esses subsídios são insuficientes para estimular a demanda por educação, é necessário apelar para outros incentivos. Como tipicamente os retornos privados da educação são maiores nos níveis mais elevados, se o acesso aos níveis subseqüentes depender do desempenho nos níveis anteriores, o próprio processo de seleção pode incentivar o esforço de crianças e jovens.

Como o nível superior é aquele com maiores retornos privados e menor disponibilidade de vagas, o processo de seleção adotado pode ter grandes conseqüências sobre o esforço educacional dos candidatos nas etapas educacionais anteriores. De fato, existem poucas dúvidas de que o vestibular estimula o desempenho no ensino médio, embora esse estímulo não deva ser universal. Aqueles com poucas chances devem se sentir desestimulados e reduzir seu esforço.

De qualquer forma, não se pode esquecer que o processo de seleção para o ensino superior tem conseqüências sobre o desempenho dos candidatos nos níveis anteriores que devem ser levados em consideração no seu desenho. Muito da discussão sobre o sistema de cotas é exatamente sobre os incentivos e impactos que poderia ter sobre o desempenho educacional dos grupos que busca favorecer.

Mesmo que todos os candidatos fossem gerar o mesmo benefício social tendo acesso à educação superior, poderíamos querer um sistema meritrocrático de seleção

que estimule os candidatos a elevarem seu esforço educacional na educação fundamental e principalmente na média.

Se o conhecimento fosse observável e dispensasse credenciais, se todos os benefícios da educação fossem privados e se as famílias, crianças e adolescentes fossem racionais e não míopes, não haveria necessidade de se estimular o esforço educacional. Os estudantes se esforçariam porque perceberiam que vale a pena ou porque saberiam que precisam se esforçar para terem o reconhecimento que desejam. Entretanto, se alguma dessas três condições não for verificada, é necessário incentivar o esforço. Quando o conhecimento não é perfeitamente observável, cada instituição educacional necessita estimular seus alunos para que as credenciais outorgadas pela instituição tenham valor e sejam reconhecidas publicamente, em particular, no mercado de trabalho e pelas instituições de nível superior. Na medida em que as famílias são míopes, estímulos adicionais irão elevar o esforço e o bem-estar de seus membros. De maior importância para este estudo, a presença de externalidades leva a que nem todos os benefícios da educação sejam privados e, portanto, torne-se necessário estimular o esforço privado para que atinja o valor socialmente desejado.

Em suma, como regra, o processo de seleção tem um duplo papel. Por um lado, deve buscar priorizar aqueles que maior benefício social irão gerar e, por outro, deve servir para incentivar os candidatos a elevarem seu esforço educacional. É evidente que um único instrumento seria incapaz – mesmo se toda a informação necessária estivesse disponível – de cumprir as duas tarefas com perfeição. O ideal seria subsidiar a educação o suficiente para garantir o esforço adequado, e utilizar o processo de seleção para a universidade apenas para maximizar o seu benefício social.

5.2 CRITÉRIOS DE GRATUIDADE

Na medida em que o benefício da educação não é integralmente apropriado privadamente, existem externalidades e, por conseguinte, é necessário subsidiar a educação superior. Vale ressaltar que, nesse caso, o subsídio deve ser universal e não restrito a universidades públicas. Em princípio, as universidades privadas geram tantas externalidades quanto as públicas.

Na medida em que a magnitude das externalidades varia com o tipo de curso, profissão ou tipo de aluno, o grau de subsídio deve seguir o mesmo padrão. Dadas duas profissões com o mesmo valor social, deveria ser mais subsidiada aquela em que uma menor proporção desse valor fosse privadamente apropriada.

À parte das externalidades, imperfeições no mercado de crédito podem requerer também a participação governamental no financiamento da educação superior. Educação superior é um investimento elevado para qualquer família. Por isso requer a disponibilidade de poupança ou de crédito. A falta de capacidade de poupança própria e a existência de um mercado de crédito imperfeito podem levar as famílias a subinvestirem em educação superior.

Vale ressaltar que o elevado custo da educação superior não é uma justificativa para gratuidade universal, da mesma forma que o alto custo de um automóvel ou de uma casa não é justificativa para a gratuidade na sua aquisição. O fato de as famílias mais ricas terem dificuldade de financiar a educação superior de seus filhos a partir de

sua renda corrente apenas indica que elas devem poupar recursos para esse fim, da mesma forma como o fazem quando desejam comprar uma casa ou um automóvel. Nos países onde a educação superior não é gratuita, verifica-se que as famílias mais ricas começam a poupar desde cedo com esse fim específico.

Boa parte da população, entretanto, não teria condições de poupar o suficiente para financiar a educação superior de seus filhos. Nesse caso, a primeira opção é o crédito. Entretanto, como o mercado de crédito para investimentos em capital humano tende a ser imperfeito ou inexistente, é fundamental contar com recursos ou garantias públicas para o crédito educacional. Fora o subsídio motivado pela presença de externalidades, nenhum subsídio adicional seria necessário.

Em princípio, mesmo as famílias mais pobres não necessitam de nada mais do que a garantia de acesso a crédito. Qualquer subsídio adicional serviria apenas como uma bem-vinda redistribuição de renda. Uma transferência para os mais pobres seria útil para reduzir a desigualdade, mas irrelevante para o bom funcionamento do sistema educacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AFINAL, QUEM SE BENEFICIA E QUEM DEVERIA SE BENEFICIAR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?

Ter acesso à educação superior já é um grande privilégio, na medida em que eleva a renda, melhora as condições de vida e reduz a taxa de mortalidade, entre outros benefícios. Ter acesso subsidiado e a uma universidade de melhor qualidade é, portanto, um triplo privilégio, uma vez que o indivíduo se apropria privadamente dos benefícios de um serviço de alta qualidade sem a necessidade de incorrer em todos os custos. Como o custo de uma universidade privada, em geral, é superior a R$ 20 mil por aluno, o valor do acesso às universidades públicas deve superar esse valor, visto que os serviços são supostamente de melhor qualidade. Trata-se, portanto, de um benefício substancial. Em valores mensais equivale a uma transferência superior à renda *per capita* do país. Um jovem que vivesse apenas com essa renda estaria entre os 25% mais ricos da população.

Dada a magnitude do benefício e uma racionalidade discutível para sua existência, é importante identificar quais os grupos sociais que dele se beneficiam. Se forem os mais pobres, esse subsídio está sendo útil pelo menos para reduzir a desigualdade existente. Entretanto, apesar da disponibilidade desses subsídios, os grupos mais pobres continuam encontrando grande dificuldade para ter acesso à educação superior. Os mais ricos utilizam esse acesso subsidiado para reproduzir a elevada desigualdade existente. De fato, 95% dos universitários brasileiros vivem em famílias pertencentes aos 10% mais ricos do país, famílias estas que, apesar de representarem apenas 1/10 da população do país, apropriam-se de metade da renda nacional. Qual a necessidade de esse grupo de ter educação subsidiada quando sua renda é 20 vezes maior que a dos 20% mais pobres no país? É difícil identificar qual a racionalidade desse triplo privilégio que beneficia os jovens mais ricos no país, freqüentadores, em sua maioria, de um ensino fundamental e médio em escolas privadas. Seja lá qual for a racionalidade, esse privilégio seguramente pouco poderia fazer para reduzir a elevada desigualdade existente no país.

Se, por um lado, os subsídios à educação não devem se concentrar nas mãos desse grupo, por outro lado, se o objetivo é subsidiar a educação da população mais pobre, e sendo esta mais numerosa, é imprescindível que o seu atendimento não fique limitado aos serviços providos pelo setor público. Toda a oferta pública e privada deve estar igualmente accessível a essa população. Assim, é recomendável que o crédito e o subsídio estejam atrelados ao beneficiário, independente de a instituição de destino ser pública ou privada, embora o subsídio possa depender da qualidade da instituição e do curso ou profissão selecionada. Nesse caso, cada beneficiário teria um subsídio de, por exemplo, R$ 400 ao mês (a.m) que poderia ser utilizado para pagar tanto uma universidade pública como privada. O compensação é que, nesse caso, os não-pobres admitidos na universidade pública teriam que pagar por sua educação.

O mesmo argumento também seria válido se o subsídio fosse distribuído segundo o mérito. Os melhores alunos seriam aqueles que teriam acesso ao subsídio, não importando se eles vão optar por uma universidade pública ou privada. Mantido o critério de excelência, o subsídio deveria ir para o estudante.

Em suma, é importante reconhecer que os subsidiados devem ser determinados grupos sociais e não instituições públicas que produzem o serviço. O grau de subsídio aos setores públicos e privados irá, então, depender da capacidade desses dois setores de atrair ou dar acesso aos grupos sociais que se deseja subsidiar. Portanto, não se deve discriminar o setor privado na concessão dos subsídios, que devem depender apenas da população atendida e da qualidade e composição dos cursos oferecidos. É importante também reenfatizar a separação entre acesso à educação superior e acesso à gratuidade quando se discute a prioridade que se deve dar aos mais pobres. Não parece haver dúvida de que, entre aqueles com acesso à universidade, os mais pobres devem ter prioridade à gratuidade ou ao crédito subsidiado. Essa prioridade evidentemente não implica que os pobres devam também ter acesso prioritário à educação superior. É perfeitamente possível que, num sistema em que pobres e não-pobres compitam em igualdade pelo acesso às vagas disponíveis, uma vez definidos os que irão ingressar na universidade, os mais pobres tenham então acesso prioritário à gratuidade ou aos subsídios existentes.

Se existe pouca controvérsia sobre a prioridade dos mais pobres à gratuidade e ao crédito subsidiado, o mesmo não é verdade sobre a adequação de regras de prioridade para eles no acesso à educação superior. Acima vimos que o processo ideal de seleção é o que prioriza os indivíduos associados a um maior benefício social. Vimos que, quando o benefício social está associado à taxa de acumulação de conhecimento e o ambiente familiar tem impacto preponderante sobre as condições iniciais, pode ser recomendável utilizar como critério de seleção uma medida do nível atual de conhecimento ajustada pelo ambiente familiar. Existem, entretanto, argumentos em prol de se priorizar o acesso aos mais pobres, mesmo entre candidatos com igual benefício social.

QUANTO CUSTARIA A UNIVERSALIZAÇÃO?

Educação superior gratuita é um grande investimento nos jovens. A um custo de R$ 5 mil por ano, educação superior completamente gratuita seria equivalente a uma transferência de R$ 20 mil por jovem, considerando cursos de quatro anos. Se a educação superior não é um bem público e a maioria de seus benefícios é privadamente apropriada, todos os jovens universitários deveriam receber esse benefício ou apenas os mais pobres? Por que apenas os em universidade pública deveriam ser subsidiados? Por que aqueles em universidades privadas não deveriam ser igualmente tratados? Por que os que seguem outras trajetórias não merecem receber um benefício similar?

É inquestionável a importância para se reduzir as desigualdades no país de se garantir a cada jovem uma transferência de R$ 20 mil para que possa iniciar sua vida. A questão é o custo de garantir essa transferência a todos os jovens e não apenas àqueles que freqüentam educação superior pública. Atualmente apenas estes últimos recebem o benefício. Se garantido a todos os jovens universitários brasileiros, esse programa custaria R$ 25 bilhões a.a. Se garantido a todos os jovens, independentemente de freqüentarem ou não universidade, o custo anual seria de R$ 70 bilhões. Se o benefício se limitasse aos jovens pobres, o custo passaria a ser de R$ 28 bilhões a.a.

Parte II

POLÍTICAS PARA AUMENTO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA E DA COMPETITIVIDADE

DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

Ronaldo Seroa da Motta*
Lucia Helena Salgado
Gabriel Fiuza

1 INTRODUÇÃO

As inversões públicas em projetos de infra-estrutura, principalmente nos países em desenvolvimento, foram sempre justificadas pela baixa taxa de poupança da economia, o que exigiria investimentos com gastos governamentais financiados ou por poupança compulsória – isto é, via tributação – ou por poupança externa.

Não raramente a presença de capital estrangeiro era repudiada, reduzindo assim o alcance dessa opção, e a poupança externa realizava-se muitas vezes, principalmente em momentos de alta liquidez internacional, via empréstimos soberanos. Mesmo em condições mais favoráveis, o capital estrangeiro não se aventurava nesses investimentos, exceto pelas *joint-ventures* em empresas de economia mista, as formas existentes, até então, de parceria público-privada.

Em muitos países onde não houve disciplina fiscal, tal modelo acabou esgotando a própria capacidade da economia de elevar seu nível de poupança quando a dívida pública, atada ao fluxo de comprometimentos das inversões realizadas associado ao baixo desempenho destas – seja pela má gestão ou por conta de um populismo tarifário – consumia cada vez mais tributos para fazer frente aos serviços dessa dívida.

Esgotado o modelo de inversões públicas, muitos países iniciaram reformas econômicas com base na privatização ou nas concessões privadas. O capital privado, contudo, nem sempre respondeu de forma significativa às oportunidades surgidas nos serviços de infra-estrutura. Com investimentos de longo prazo e pesados custos afundados, os investidores percebiam que as restrições fiscais dessas economias resultariam em alta volatilidade da demanda, impedindo o crescimento sustentado e, assim, colocando em alto risco o retorno do empreendimento.

Adicionalmente, muitos países não conseguiram desenvolver um ambiente regulatório crível (seja setorial normativo, ambiental ou jurídico) que reduzisse o risco regulatório de expropriação com exigências de tarifas subsidiadas sem a respectiva fonte de financiamento.

Atividades em infra-estrutura exigem um marco regulatório que, indiretamente, possa gerar incentivos a eficiência através de uma política tarifária que considere não só o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, mas também inclua penalidades e prêmios para decréscimo ou aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários. Assim, os benefícios do monopólio (as conhecidas economias de escala) seriam também desfrutados pelos seus usuários com maior quantidade e qualidade

* Coordenador de Estudos de Mercado e Regulação do Ipea.

dos serviços e modicidade nas tarifas. Embora estas questões requeiram uma adaptação a cada setor, suas bases teóricas e conceituais são imutáveis.

A necessidade da regulação econômica diminui na medida em que aumenta a concorrência no setor regulado. Na cadeia produtiva de certos serviços públicos há segmentos mais competitivos atuando juntamente com típicos monopólios naturais dependendo em cada setor da combinação de condicionantes econômicos e tecnológicos. O setor de aviação civil, por exemplo, deveria evitar a regulação econômica e, em vez disso, promover a concorrência. Distribuição de energia e água, por exemplo, que dependem de redes de alto custo afundado, geralmente continuam monopólios naturais. Já a produção de energia e de água pode atuar em um ambiente mais competitivo, com vários ofertantes.

Outra forma de promover mais concorrência seria o acesso de firmas entrantes a estruturas produtivas das firmas incumbentes (*unbudling*). A forma mais comum é a criação de condições de acesso à rede da operadora incumbente. Dessa forma, concorrentes, através de uma tarifa de acesso, podem partilhar a capacidade ociosa da rede e competir na oferta dos serviços sem a necessidade de duplicar a rede com aumento da capacidade ociosa, tal como pode acontecer no setor de telecomunicações e de gás natural.

O Brasil iniciou seu processo de privatização e regulação há dez anos. Em que pesem as razões de cunho fiscal, havia o claro objetivo de dar um choque de investimentos e dinamismo nos setores monopolizados. Mas o processo evolutivo da regulação no Brasil parece ter perdido logo seu momento quando, já na administração passada, percebiam-se grandes vazios regulatórios. A forma incompleta dos mercados de energia elétrica, os conflitos monopolistas no gás natural e o vácuo regulatório no saneamento são apenas alguns exemplos, sem mencionar o atraso na aplicação de mecanismos de concorrência na área de telecomunicações.

Na troca de governo em 2002, cresceu o temor de que as barreiras ideológicas fossem recrudescer e até resultar numa volta ao passado, com reversão de algumas iniciativas de quebra dos monopólios públicos. Os mais otimistas esperavam que pelo menos a evolução fosse interrompida. O cenário pessimista não se concretizou, mas alguns recuos de fato ocorreram. Não se pode afirmar quanto desta tendência à inércia foi fruto de uma falta de capacitação técnica e de governança das agências – em parte causada pelas restrições orçamentárias –, uma carência que iria se resolver com o tempo e permitir a retomada do processo evolutivo, ou se ela resultava, desde então, de um confronto ideológico mal resolvido.[1]

As seções seguintes irão, respectivamente, analisar a situação regulatória atual nos setores de aviação civil, petróleo e gás natural, telecomunicações, energia elétrica e saneamento. Antecedendo esta visão setorial, analisamos os aspectos de governança das agências reguladoras.

1. O livro *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*, Ipea, 2005, discute exaustivamente estas questões. Aqui vamos pontuar apenas as que atualmente estão em fase de implementação ou em discussão no Congresso Nacional.

2 GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Os últimos anos vêm se caracterizando por uma crise de governança nas agências reguladoras. Em primeiro lugar, indicações pouco transparentes para os cargos de diretoria das agências, e a conseqüente politização da sua aprovação no Senado, impediram o pleno funcionamento desses órgãos reguladores. Em segundo lugar, o projeto de lei (PL) em tramitação no Congresso que revê os marcos de atuação e de interação com o Executivo das agências regulatórias ainda está eivado de incertezas quanto ao limite e à natureza da governança das agências.

Embora os objetivos centrais do projeto sejam o de estabelecer com maior clareza atribuições do Executivo federal e das agências e definir mecanismos de restrição da autonomia decisória das agências, os mecanismos adotados podem não ser compatíveis. O projeto propõe novos mecanismos de controle social sobre as agências e aperfeiçoamentos dos já existentes. A seguir analisamos estas propostas e recomendamos algumas modificações.

a) *Competências em licitações e celebrações de contratos de concessão*: as licitações e contratos ficam a cargo dos ministérios setoriais. Este arcabouço deve introduzir mais incerteza regulatória, ao trazer para a esfera política do Estado a definição de regras para investimentos privados em infra-estrutura. A definição de regras gerais de concessão e sua condução deveriam ser processos estritamente técnicos e, portanto, realizados pelas agências reguladoras. Isso contribuiria para a estabilidade de regras e, portanto, para a segurança jurídica necessária às decisões de investimento de longo prazo.

b) *Transparência e prestação de contas*: publicidade das decisões e aperfeiçoamento dos institutos da consulta e da audiência pública, além de obrigação de apresentação de relatório anual de atividades aos ministérios respectivos e ao Congresso Nacional. O projeto deixou de abordar a questão da revisão das decisões das agências pelo Judiciário, o que mereceria destaque na discussão, em contraponto à questão do atendimento por parte das agências das políticas definidas pelo Executivo.

c) *Contratos de gestão*: a obrigatoriedade de celebração de contratos de gestão entre agências e ministérios pode reduzir a eficiência na interação entre esses entes. A definição de contratos de gestão requer clareza quanto a critérios para avaliação de desempenho de agências e tais critérios não existem *a priori*; as perspectivas para sua construção dependem do acúmulo de experiências das próprias agências no exercício de suas funções. O projeto prevê ainda sanções aplicadas aos dirigentes das agências pelo não cumprimento do disposto nos contratos. Tais sanções seriam definidas por normas infralegais, mais precisamente na regulamentação da lei. Assim, a prerrogativa de aplicação de sanções supõe uma subordinação entre agentes que, no caso da relação entre ministérios e agências, violaria a ausência de subordinação hierárquica, uma das dimensões da autonomia técnica de agências.

d) *Criação de ouvidorias em todas as agências e o aperfeiçoamento das existentes:* visa reforçar o controle social sobre as agências. Contudo, o projeto não estabelece claramente as competências do ouvidor, que por vezes parecem colidir com aquelas tipicamente atribuídas às próprias agências regulatórias. Limites para a atuação do

ouvidor, além dos critérios para a sua escolha e a forma de prestação de contas à sociedade não estão previstos.

e) *Duração e coincidência de mandato:* a autonomia das decisões das agências reguladoras encontra no instituto dos mandatos fixos dos dirigentes sua principal salvaguarda. Importa ainda, para o reforço da estabilidade de regras e aumento da segurança jurídica para os agentes regulados e potenciais investidores, que as alterações na condução das agências se dêem da forma mais suave e gradativa possível, para o que concorre favoravelmente o instituto de mandatos escalonados dos dirigentes. Ainda, reforça a autonomia das agências a não-coincidência de mandatos entre os presidentes das agências e o presidente da República. O projeto fere alguns desses pressupostos, ao não estabelecer claramente mandatos escalonados e prever o encerramento dos mandatos de presidentes e diretores-gerais das agências após completado o primeiro ano de governo do presidente da República e antes que se chegue a 18 meses de governo.

f) Regras para o preenchimento de cargos: diante da significativa vacância de cargos nas agências regulatórias[2] e da relativa proximidade de término do de outros dez mandatos (entre 2006 e 2007), seria importante definir parâmetros mais estritos para a indicação de mandatários. As agências precisam contar não apenas com quadro técnico próprio e concursado, mas também com diretorias compostas por membros de perfil técnico, com notória especialidade no setor e ausência de filiações políticas. Os indicados deveriam apresentar, no momento da sabatina pelas comissões do Senado Federal, planos de metas para cumprimento ao longo dos mandatos. No lugar de um acompanhamento *ad hoc* por meio dos contratos de gestão, tais planos seriam submetidos ao controle social, após expostos e aprovados, o que garantiria maior aderência da atuação dos dirigentes ao interesse público de desenvolvimento setorial, segurança jurídica e autonomia de condução das agência.

O avanço das questões setoriais a ser analisado a seguir depende crucialmente da definição e do encaminhamento do modelo de governança das agências reguladoras.

3 AVIAÇÃO CIVIL

Fato de importância ímpar, ocorrido há poucos meses, foi a criação da Agência de Aviação Civil (Anac)[3] como autoridade regulatória do setor. Após décadas de comando da regulação do transporte aéreo pelo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Ministério da Aeronáutica, criou-se a expectativa de que, a partir da instituição dessa nova entidade, a regulação do setor viesse a adotar premissas modernas, com o estímulo à competição, sem descuido de sua função regulatória prudencial, é dizer, voltada para a operação segura e contínua da atividade de transporte aéreo.

2. Uma lista significativa de agências permanece com cargos vagos, dificultando, ou mesmo inviabilizando, o processo de decisão em seu âmbito; a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) está com seus cinco cargos vagos, alguns aguardando nomeação pelo presidente da República (primeira condição), outros, aprovação pelo Senado Federal (segunda condição). Na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) há um cago nessa segunda condição. Na Agência Nacional de Petróleo (ANP) há três cargos vagos e na Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Telecomuniações (Anatel) há um cargo vago em cada uma.

3. Lei 11.182/2005.

Observaram-se, nos últimos anos, movimentos cíclicos com respeito à liberalização do mercado. Os anos 1990 foram marcados pelo estímulo ao estabelecimento de regras do mercado nesse setor, ao passo que, a partir do início de 2003, observou-se tendência mais conservadora no que respeita à concessão de novas autorizações de rotas e *slots* a companhias entrantes no mercado. Chegou-se mesmo a cogitar – em estudos que vieram a público – novas diretrizes para o setor aéreo, comportando a divisão do mercado em quatro níveis – internacional, doméstico de âmbito nacional, doméstico de âmbito regional e doméstico suplementar –; a substituição do modelo de competição por um modelo de redes complementares; a criação de uma empresa principal, que responderia virtualmente pelo transporte aéreo internacional e deteria de 50% a 60% do mercado doméstico; e a monitoração estrita das tarifas por meio de acompanhamento de custos, em substituição à liberdade tarifária atualmente em vigor, dentre outros aspectos. Tais diretivas implicariam um retorno da regulação do setor ao formato adotado nos anos 1970, o que por si só evidencia o descompasso com os desafios que se apresentam na atualidade.

A criação da Anac acabou por coincidir com o agravamento da crise da Varig, companhia que liderou o mercado doméstico e internacional por décadas e que, por razões de natureza administrativa e societária, acumulou um passivo que inviabilizou a continuidade de suas operações.

No que respeita à questão regulatória, a crise da Varig tornou ainda mais urgente a necessidade de a Anac se estabelecer como agência regulatória técnica e independente, vez que necessita adotar regras para a distribuição de rotas, *slots* (espaços para aterrissagens e decolagens) e *hotrans* (horários para trânsito em aeroportos) visando estimular a expansão do mercado com base no princípio da concorrência e sem descuido das normas de segurança e provisão adequada dos serviços. É de notar que o transporte aéreo de passageiros constitui serviço público operado por regime de concessão, o que implica o atendimento às exigências constitucionais de qualidade, regularidade, não-interrupção e preços módicos. À guisa de comparação, em contraste com o ocorrido no setor de telecomunicações – quando a Anatel foi criada concomitantemente à instituição da Lei Geral das Telecomunicações (LGT) –, no setor de transporte aéreo foi criada uma agência regulatória sem que tenham sido previamente discutidas e estabelecidas, com um mínimo de clareza, as diretrizes para o estímulo à expansão do setor.

Tal dificuldade tornou-se patente na primeira manifestação pública de intenção da Anac, por ocasião da minuta de Resolução n. 1 – posta em consulta pública por curto período, já concluso – de 22/05/2006, dispondo sobre a distribuição de horários de pousos e decolagens nos aeroportos centrais e estabelecendo o processo administrativo de distribuição.

As regras de pré-qualificação ali adotadas estabeleceram clara vantagem às grandes empresas já operantes no mercado, inviabilizando a expansão e mesmo a participação no sorteio por parte de empresas menores e entrantes. Essa linha de atuação representa uma continuidade da cultura consagrada no DAC – de privilégio à regulação prudencial, em detrimento do estímulo à concorrência – em vez da esperada ruptura com o modelo existente e em direção às formas mais modernas de regulação econômica.

Assim, a Anac enfrenta um duplo desafio: superar as conseqüências a curto prazo da crise da Varig – que vêm apontando, de todos os pontos de vista, para uma indesejável concentração do mercado em um duopólio – e apresentar regras — por exemplo, para a distribuição de rotas e *slots* em aeroportos de grande concentração de tráfego — visando estimular o potencial de dinamismo concorrencial desse mercado (que apenas por razões conjunturais e de má regulação justificariam a excessiva concentração econômica) *pari passu* com a prestação de serviços adequada aos consumidores.[4]

4 PETRÓLEO E GÁS NATURAL

A indústria do petróleo, originalmente monopolista e verticalizada, sofreu processo de liberalização a partir da década de 1990, havendo já concorrência nos segmentos de exploração e de distribuição. Seguem concentrados, contudo, os segmentos de produção e de distribuição. Aquele à espera do início da produção dos campos exploratórios das empresas entrantes e este em função das enormes barreiras à entrada e do poder de mercado da incumbente.

A indústria petrolífera representa, no Brasil, um exemplo da dificuldade de aplicar a regulação econômica independente em mercado dominado por incumbente pública, cuja importância exacerba os conflitos de captura. A atual magnitude dos negócios da Petrobras impõe grandes dificuldades para um processo de desestatização voltado para a geração de eficiências e a introdução de competição. Contudo, uma política estabelecida de preços para os derivados de petróleo, que tomasse os preços internacionais como referência[5] e conferisse transparência aos subsídios cruzados entre derivados, poderia reduzir o poder de mercado da incumbente no segmento de refino. O desafio é enfrentar o poder de mercado da incumbente no segmento de refino sem, para tanto, retornar ao paradigma do controle de preços.

A indústria de gás natural, por sua vez, tem seu desenvolvimento condicionado à definição de seu novo marco legal, discussão ora travada no Congresso e que gravita em torno do tratamento dado à relação entre investimento e concorrência.[6] Uma vez que se trata de uma indústria de rede, a operação da rede física – nesse caso, a rede de dutos de transporte – constitui o segmento da indústria que tecnicamente mantém-se como monopólio natural, devendo por isso ser alvo de regulação, para que a competição possa manifestar-se nos demais segmentos, potencialmente competitivos.

Para tanto, o acesso não-discriminatório à rede de transporte de gás constitui mecanismo indispensável para prevenir práticas anticompetitivas, uma vez que cria as condições para que se manifeste a contestação do poder de mercado nos segmentos competitivos. Observe-se que a necessidade de regulação do acesso não-discriminatório à rede de gasodutos torna-se ainda mais crucial para o

4. Vale observar que a omissão da Anac nestas questões de concorrência não afastará a possibilidade de manifestação do Cade, tal como se sucedeu no *code share* da Varig e da TAM.

5. Não se trata de um simples repasse das variações dos preços internacionais, mas sim de uma cesta de preços onde se considerem também as elasticidades de demanda no país.

6. A discussão está polarizada entre o PL n° 226/05, de autoria do senador Rodolpho Tourinho, e o PL n° 6.673/06, elaborado pelo Poder Executivo, por meio do Ministério das Minas e Energia.

desenvolvimento da indústria na circunstância em que o proprietário da rede de transporte também participa de outros segmentos, competindo de forma assimétrica com as demais empresas integrantes do setor.

A incipiência do mercado de gás natural no Brasil e a premência da realização de investimentos de longo prazo de maturação, que incorporam pesados custos irrecuperáveis na montagem de sistema de transporte interligando centros produtores e consumidores de gás, somadas à necessidade de garantia de demanda em contratos firmes de longo prazo, como condição para a obtenção do financiamento necessário a tais investimentos, formariam um conjunto de fatores incompatíveis com o princípio da concorrência traduzido nas regras de livre acesso. Ademais, o princípio do livre acesso estimularia o comportamento oportunista por parte de carregadores que prefeririam aguardar que concorrentes incorressem nos custos de realização de investimentos na montagem de infra-estrutura de transporte para então obter acesso a ela, face à vigência do princípio legal.

Sugere-se, para superar esses dilemas, a instituição regulada de compensações financeiras para o investidor em contrapartida à aquiescência com a regra do livre acesso. Tais compensações são também necessárias para minimizar o risco regulatório. De fato, na ausência de compensação, o receio frente ao risco regulatório – representado pela possibilidade de alteração das regras do jogo, conforme o aprendizado obtido com a experiência passada – pode frear ou mesmo paralisar investimentos para desenvolvimento desse mercado. De todo modo, a criação de compensações deveria se dar apenas em regime de exceção, mediante condições muito particulares e devidamente comprovadas pelos carregadores pioneiros. Tais exceções se justificariam pela imprevisibilidade de alterações regulatórias ou pela existência de condições de mercado que tornem pouco atrativo o investimento na expansão da malha de gasodutos.

A recente nacionalização das reservas minerais na Bolívia e sua repercussão nos investimentos da produção e transporte de gás natural da Petrobras enfatizam ainda mais a importância de um marco regulatório mais dinâmico e eficiente para o setor para que se diversifiquem as fontes de suprimento do país. Os instrumentos regulatórios aqui discutidos podem também ajudar a criar um ambiente propício aos investimentos nacionais no país vizinho com benefícios para todos os parceiros. O duplo papel do Executivo, ora como monopolista, ora como fazedor de política, será duramente testando nesse embate.

5 TELECOMUNICAÇÕES

O setor de telecomunicações vivencia um momento de significativas transformações tecnológicas e profundas mudanças regulatórias. O tripé "competição, investimento e inovação" deve corresponder ao cerne de políticas públicas que objetivem o bem-estar da sociedade e o pleno desenvolvimento do setor. Especial atenção deverá ser conferida à convergência de tecnologias e a nova regulação da remuneração do acesso.

Em relação à questão de convergência tecnológica, alguns aspectos inerentes à própria estruturação da agência reguladora e flexibilização do atual arcabouço legal se impõem. Na medida em que empresas de radiodifusão e TV a cabo passem a disputar

mercados semelhantes ao das empresas de telecomunicações fixas e móveis, seja na mídia, no acesso à internet ou telefonia, torna-se fundamental que, respeitando os contratos estabelecidos, elas obedeçam a regras ao menos semelhantes em cada um desses mercados. Caso contrário, observaremos uma série de ineficiências que terminam prejudicando o consumidor, como a perpetuação de reservas de mercado e o uso de subterfúgios legais e econômicos para usufruir potenciais vantagens jurídicas.

Políticas de facilitação do acesso de competidores entrantes à infra-estrutura de rede da monopolista incumbente constituem um recurso válido e freqüentemente utilizado em indústrias reguladas para fomentar a competição. Atenção especial deve ter o regulador, no entanto, à dose do remédio. A nova regulamentação de tarifas de acesso, tanto à rede fixa quanto à móvel, baseada nos custos das operadoras, deve levar em conta a conjunção de bases de ativos, custos operacionais e custos de capital eficientes e, principalmente, realistas. Os possíveis malefícios de tarifas de acesso excessivamente baixas são a diminuição dos investimentos e deterioração da qualidade dos serviços sem ter como contrapartida, como muitas vezes observado na experiência internacional, o benefício da diminuição das tarifas cobradas ao usuário final.

6 SETOR ELÉTRICO

O setor elétrico passou nos últimos anos por uma completa revisão do modelo gerador de energia e no setor de distribuição passa por uma segunda revisão tarifária. Os avanços ainda não foram significativos e um nível elevado de incerteza predomina.

6.1 GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A administração federal passada optou por reformas regulatórias na direção de um modelo descentralizado de mercado para o setor de geração de energia elétrica. Todavia, a privatização concentrou-se na distribuição, alcançando apenas 20% na geração.

Um mercado de energia no Brasil com forte presença estatal significa que os incumbentes criam barreiras à entrada quando investimentos novos podem ser constantemente contestados por uma tarifa abaixo do seu custo de oportunidade. Dessa forma, o modelo do governo passado ficou incompleto e completá-lo significaria não só rever os incentivos à concorrência como também ampliar a privatização.

Ao contrário, a norma regulatória da atual administração iniciou-se com a decisão de cancelar o processo de privatização e aprofundar as diferenças nas formas de contratação de energia entre os consumidores cativos das distribuidoras daqueles livres. No mercado livre, a contratação continua baseada em contratos bilaterais e no mercado cativo uma câmara de comercialização de energia elétrica (CCEE), muitas vezes chamada de *pool*, compra na forma de leilão toda a energia demandada pelas distribuidoras.

A diferença entre o mercado livre e o cativo não se restringe aos tipos de fornecedor e de consumidor. Agora esses mercados se diferenciam na forma de contratação e precificação da energia. Os consumidores tenderão a observar as vantagens e desvantagens de cada mercado. O mercado livre poderá ser mais

vantajoso, pois os contratos bilaterais não carregam o ônus do mercado regulado, tais como o custo Itaipu, a energia alternativa e a energia social (incluindo os famosos "gatos"). Somente os consumidores residenciais e de pequeno porte se manterão cativos e poderão acabar bancando o custo da saída dos maiores. Ou seja, uma forte expansão do mercado livre pode criar problemas no mercado cativo e assim tentar administrações futuras a reduzir este bom desempenho de mercado.

A prática de leilões em substituição à livre contratação também tem seus riscos. Leilões de energia na forma monopsônica como os da CCEE, numa situação de excesso de oferta, como acontece hoje, podem fazer que a tarifa da energia fique menor do que seu custo marginal de longo prazo, o que introduz distorções no uso da energia. Por outro lado, um eventual caso de escassez de energia por falta de investimentos adequados, ao contrário, obrigará a CCEE a pagar altos preços para atender a demanda total. Mercados descentralizados reduzem estas variações bruscas, pois equilíbrios de oferta e demanda são suavizados em diversos contratos.

Esta possibilidade de carência de investimentos não pode ser descartada. Um regime de contratação de longo prazo junto a um único comprador com forte conotação governamental, tal como a CCEE, e com instrumentos de revisão de tarifa de pouca flexibilidade, pode inibir o fluxo de investimentos, em particular –como foi dito – no mercado cativo.

Os preços-teto oferecidos nos primeiros leilões de energia realizados pela CCE em 2006 não lograram atingir as metas de compra e não atraíram o capital privado. Somente com preços mais elevados é que se reverteu esta tendência nos últimos leilões, embora a maioria das transações ainda seja conduzida pelas estatais. Cabe assim uma atenção redobrada no desenvolvimento do novo marco regulatório do setor e que os ajustes de rota sejam oportunos, evitando que os problemas do passado não se repitam.

6.2 DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

O setor de distribuição de energia elétrica atravessará um novo ciclo de revisões tarifárias a partir de 2007, o que trará ao regulador a excelente oportunidade de promover ajustes na regulamentação das tarifas, incorporando o aprendizado adquirido a partir dos erros e acertos relacionados ao primeiro ciclo de revisões.

A análise da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro no primeiro ciclo de revisões deve ser feita sob algumas ressalvas. Em primeiro lugar, o período caracterizou-se pelo episódio do racionamento, que afetou diretamente a oferta de energia elétrica e, conseqüentemente, a receita das distribuidoras e geradoras. Outro aspecto diz respeito à crise econômica pré-eleitoral de 2002, que implicou a desvalorização cambial, piora no perfil de endividamento das empresas e aumento de tarifas a partir da elevação da inflação refletida no Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI). Não obstante, verificou-se em boa parte desse período, com reversão a partir dos reajustes concedidos em 2005, uma rentabilidade inferior ao custo de capital das empresas.

Constam, sem dúvida, entre os vários motivos que explicam esse fenômeno, algumas inconsistências metodológicas referentes ao cálculo do custo de capital. Seja

na forma da taxa de retorno (custo médio ponderado do capital – WACC) ou da definição da base de ativos sobre a qual ela incide. Sem entrar em pormenores, é fundamental que princípios de simplicidade e transparência norteiem a metodologia que será empregada no segundo ciclo de revisões que se seguirá., sobretudo no que se refere aos critérios e detalhes considerados na determinação da base de ativos. É fundamental ainda que métodos modernos de avaliação de eficiência, que levem em conta as particularidades geográficas e operacionais de cada empresa, passem a ser sistematicamente empregados nas revisões tarifárias.

7 SANEAMENTO

Considerando a necessidade de investimentos anuais da ordem de 0,5% do PIB, o papel dos investimentos privados será crucial para o desenvolvimento do setor de saneamento e, para tal, há que se definir um marco regulatório transparente e crível.

Esta percepção é compartilhada por todos, mas os resultados políticos até agora são desanimadores. O PL 4147 que chegou a Câmara Federal em 2001 não avançou no Congresso Nacional por conta de controvérsias na sua interpretação da Constituição Federal sobre o poder concedente dos municípios, que propunha partilhar com as autoridades metropolitanas. Mais ainda, havia questionamentos sobre o papel do setor privado, que se acreditava destinado a praticar abusos tarifários e incapaz de manter um padrão de investimentos que atingisse áreas mais pobres.

Recentemente, a atual administração federal encaminhou ao Congresso o PL 5296 que, a despeito das longas seções de princípios e fundamentos, na sua parte substancial determina que, além de água e esgoto, incluem-se os serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos e drenagem, todos denominados, em conjunto, setor de saneamento ambiental.

Os municípios terão o poder concedente nos serviços de interesse local definidos como aqueles de distribuição de água, coleta de esgotos sanitários, varrição, capina e coleta de resíduos sólidos urbanos e microdrenagem; nos outros serviços – captação de água, tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos e drenagem –, somente nos casos de uso exclusivo do município.

Transferências relacionadas com subsídios cruzados serão transparentes e constarão nas contas dos serviços aos usuários. Nos casos de usos múltiplos por mais de um município, adota-se a gestão integrada com a figura do consórcio recentemente criada por lei. Caso os municípios não venham a operar seu sistema, os contratos terão de especificar, entre outras coisas, metas, nível e forma de ajustes das tarifas e de subsídios. O uso dos recursos federais de financiamento será na forma de incentivos para a viabilização do modelo proposto.

O projeto avança na governança regulatória ao exigir transparência das metas, tarifas e subsídios. Todavia, ainda há o que melhorar. As concessões às empresas privadas serão na forma da lei via licitações, mas, por conta da abertura deixada na nova lei de consórcios, os municípios poderão se valer de contratos de programa que dispensem licitações para contratar empresas públicas de saneamento. A ausência de licitação poderá permitir que as negociações de contratos de serviços incluam outras questões, nobres ou não, para a determinação de metas e tarifas.

Faltam ainda incentivos de eficiência, tais como foram propostos no PL 4.147, com a aplicação de princípios de tarifação que beneficiariam as empresas com desempenho mais eficiente e penalizariam as ineficientes.

Entretanto, tal como aconteceu com as iniciativas anteriores, esse novo PL corre o risco de não ser debatido na análise dessas questões de eficiência e governança. Poderá, sim, enfrentar a mesma controvérsia sobre o poder concedente e o papel do setor privado. Este será novamente um falso debate.

Se o poder concedente for municipal, teremos de incluir mecanismos de incentivos à criação e controle dos consórcios para que as escalas de operação ótimas sejam alcançadas e a gestão destes maximize o bem-estar dos usuários e permita um ambiente favorável aos investimentos. Se, ao contrário, o poder concedente nas áreas metropolitanas for estadual, então os incentivos funcionariam às avessas no sentido de orientar os estados a criarem áreas de operação de acordo com os ganhos de escala e densidade e a evitarem um monopólio acima do tamanho ótimo. Mais ainda, não seria totalmente incabível criar, também, um ambiente de concorrência para as operadoras estaduais, estimulando licitações para as concessões que se expiram de modo a atrair novas fontes de investimentos e operação, em particular do setor privado.

A definição de poder concedente é uma decisão estritamente política e o Congresso Nacional deveria resolver imediatamente esse impasse e assim, a exemplo de outros setores de monopólios naturais, avançar no debate dos instrumentos que consolidam a governança e a eficiência dos serviços.

REFORMA DO JUDICIÁRIO: UM NOVO ESTÁGIO

Armando Castelar Pinheiro

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o *Aurélio*, reformar é dar uma melhor forma, melhorar, aprimorar. Era essa a acepção do termo que Renato Nalini provavelmente tinha em mente, ao afirmar que o Poder Judiciário "sempre esteve sob reforma".[1] De fato, o Judiciário brasileiro passou por inúmeras reformas, pequenas e grandes, nas duas últimas décadas, seja no tocante a muitas de suas alterações internas, seja em razão das mudanças introduzidas pelo Congresso Nacional na sua estrutura e nos seus procedimentos.Nem por isso, todavia, deixou ele de necessitar ainda de nova reforma para aprimorar o seu funcionamento.

Há essencialmente duas razões principais por que essa reforma deve ocupar lugar de destaque numa agenda de desenvolvimento para o próximo governo. Uma, a centralidade do Judiciário para o bom funcionamento de uma moderna democracia capitalista, que se entende ser o modelo político-econômico desejado para o país. Com a volta à democracia, o aumento da urbanização e as reformas estruturais dos anos 1990, que transferiram responsabilidades para o setor privado e fortaleceram o papel regulador do Estado, o Judiciário tornou-se uma instituição ainda mais importante para o bom funcionamento da economia e da política nacionais. Outra, a constatação de que, em que pesem os avanços alcançados nos últimos anos, mormente com a Emenda Constitucional (EC) 45, de dezembro de 2004, o desempenho da Justiça brasileira, em seu conjunto, continua deixando a desejar. Em especial, no que tange à dimensão econômica, que será o foco desta nota, poderia ser maior a sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil.

No que segue, começamos por discutir brevemente a importância do Judiciário enquanto instituição econômica, e em especial seu papel em estimular o investimento e a eficiência; examinamos em seguida os seus principais problemas no Brasil contemporâneo; apresentamos resumidamente as principais reformas feitas recentemente; e concluímos com um conjunto de sugestões sobre o que ainda necessita ser mudado. Como dito, o foco principal é a economia, mas muito do aqui é posto em discussão se aplica a outras áreas de atuação da Justiça.

2 JUDICIÁRIO COMO INSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A segurança jurídica tem como objetivo facilitar a coordenação das interações humanas, inclusive econômicas, reduzindo a incerteza de que estão cercadas, e dando ao indivíduo a confiança de que seus atos, quando alicerçados na norma vigente, produzirão os efeitos jurídicos nela previstos. Ela se traduz por uma norma jurídica

1. NALINI, J. R. A Reforma da Justiça. In: CASTELAR PINHEIRO, A. (Org.). *Reforma do Judiciário:* problemas, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2003.

estável, certa, previsível e calculável, tanto nas relações entre particulares quanto, principalmente, naquelas que envolvam o Estado.

Na economia, a segurança jurídica leva a que as "regras do jogo" sejam claras e estáveis. Quando ela está presente, as bases em que se calcam as transações econômicas se tornam mais seguras; seus efeitos são mais fáceis de prever; e os seus custos e benefícios, mais simples de calcular. Isso reduz custos de transação, *ex ante*, simplificando a contratação, pois os contratos podem ser mais incompletos sem se tornarem por demais arriscados; e, *ex post*, desencorajando as partes a levarem eventuais conflitos ao Judiciário. Sobressai, nesse caso, a importância de uma jurisprudência invariável e previsível, que ajude as partes a remediarem o contrato — em vez de rompê-lo — e facilite a obtenção de uma solução em caso de conflito sem a necessidade de recurso à Justiça.

Sem segurança jurídica, também o risco de expropriação de direitos de propriedade fica mais alto. Este deriva do incentivo que têm as partes em uma relação econômica de agir de forma oportunista, particularmente quando uma delas tem de fazer um investimento específico para cumprir responsabilidades contratuais. O risco de expropriação reduz o valor dos ativos, o retorno esperado de novos investimentos e, conseqüentemente, a propensão a se investir, gerando um prêmio para a liquidez e a flexibilidade que os investimentos tenham para serem reorientados. No limite, pode-se cair em um sério problema de inconsistência dinâmica: um negócio é atraente antes de feito o investimento, mas deixa de sê-lo depois, tornando a transação inviável. Investimentos menos líquidos, mais específicos, de retorno em prazo mais longo, ou que gerem bens não rivais (por exemplo, tecnologia/conhecimento não incorporados) serão naturalmente penalizados.

Quando tomam suas decisões, os agentes econômicos procuram minimizar a soma dos custos de produção e transação, e levar em conta os riscos envolvidos, de forma que custos de transação e riscos elevados tendem a estimular um uso ineficiente de recursos e tecnologias. Em especial, as empresas podem optar por não desenvolver certas atividades; deixar de se especializar e explorar economias de escala; combinar insumos e distribuir a produção entre clientes e mercados ineficientemente; e, inclusive, manter recursos produtivos ociosos. Em especial, quando as "regras do jogo" são marcadas pela instabilidade, imprevisibilidade e falta de credibilidade, os agentes econômicos transacionam menos, investem e se especializam menos, e, no limite, transferem seus investimentos e sua poupança financeira para o exterior, em busca de jurisdições mais seguras. Isso significa que sem segurança jurídica um país amargará um nível subótimo de investimento e de aumento da produtividade, sacrificando seu ritmo de crescimento.

Sem segurança jurídica, a eficiência da economia também será reduzida por conta do consumo direto de recursos escassos em litígios judiciais, que requerem advogados, o tempo e a atenção das partes, e um Judiciário aparelhado. Trata-se de serviços altamente especializados, e para supri-los a sociedade tem de gastar recursos consideráveis na formação e no treinamento de juizes, advogados e outros quadros envolvidos no litígio. Além disso, a falta de previsibilidade normativa estimula o uso indevido dos tribunais. Na ausência de uma jurisprudência bem estabelecida, os magistrados podem se ver às voltas com enorme carga de trabalho, pois cada caso terá

de ser julgado individualmente, havendo incentivos fortes para que todos os conflitos sejam levados à apreciação da Justiça, em vez de serem resolvidos entre as partes. Já o respeito à jurisprudência devidamente pacificada dá mais agilidade aos tribunais, reduzindo a carga de trabalho resultante das demandas repetitivas e da litigiosidade excessiva, liberando os magistrados para se dedicarem a casos singulares.

Os levantamentos internacionais mostram que o Brasil apresenta um nível de segurança jurídica inferior à mediana mundial, e que esse déficit é ainda mais significativo quando se considera o nível de renda *per capita* do país. Pelo menos quatro fatores se combinam para produzir esse resultado:

• Freqüentes mudanças nas "regras do jogo", com a administração pública agindo para modificar ou invalidar seus atos pretéritos. Isso inclui desde a quebra de contratos até as constantes alterações nas regras tributárias. A morosidade no ressarcimento dos agentes privados – tanto pela recorrência a mecanismos protelatórios, como, uma vez o Estado condenado em juízo, pela demora no pagamento de precatórios –, é outro problema grave.

• Altos patamares de criminalidade e de tolerância com o desrespeito à lei, aos contratos e aos direitos de propriedade.

• A má qualidade da produção legislativa, resultando em leis que, muitas vezes, são ambíguas e conflitantes com outras normas.

• Decisões judiciais freqüentemente motivadas pelas visões políticas dos magistrados, muitas vezes sem demonstrar grande preocupação em seguir a jurisprudência estabelecida pelos tribunais superiores, dando margem à chamada "politização do Judiciário".

Este último ponto chama a atenção para o fato de que, em um Estado de Direito, a segurança jurídica não decorre apenas da estabilidade, certeza, previsibilidade e calculabilidade do ordenamento jurídico positivo, mas também do respeito a esses preceitos gerais pelo Judiciário. Mais especificamente, é necessário que esses preceitos sejam respeitados em quatro dimensões da atuação da Justiça:

• Na informada, fiel, imparcial e célere aplicação da lei pelos magistrados.

• Na própria construção da norma, que ocorre quando o Judiciário interpreta as regras gerais e abstratas criadas pelo legislador, estabelecendo a jurisprudência por meio de um conjunto consistente de sentenças, acórdãos e outras decisões uniformes, lavradas de maneira independente ao longo do tempo. Embora a jurisprudência não chegue a constituir fonte formal do direito, ela contribui para completar a norma e torná-la mais certa, além de ajudar a estabilizar a sua aplicação e interpretação.

• Na uniformidade da interpretação e aplicação da norma pelos diferentes tribunais.

• No controle do arbítrio estatal, freando as ações da administração pública que vão contra a norma ou sejam voltadas para rever, modificar ou invalidar seus atos pretéritos, enfatizando, nesses casos, o seu papel de protetora da previsibilidade e da não-surpresa nas relações jurídicas. Atua o Judiciário, nesse caso, como guardião maior do princípio da segurança jurídica.

3 OS PROBLEMAS

O Brasil ocupa uma posição intermediária em relação à qualidade dos seus sistemas legal e judicial nas comparações mundiais, regionais ou entre países em desenvolvimento. Os resultados do Latinobarômetro nos colocam na quarta pior posição em relação ao cumprimento das leis, entre 18 países latino-americanos. O Brasil é mais bem avaliado, mas ainda fica um pouco abaixo da mediana latino-americana, em relação à qualidade do serviço prestado pela Justiça,Um percentual de 53% dos entrevistados a consideram ruim ou muito ruim, contra 21% que a acham boa ou muito boa. Avaliações sobre aspectos específicos do desempenho do Judiciário mostram um quadro semelhante. Por exemplo, 60% das empresas brasileiras inquiridas pelo Banco Mundial sobre o ambiente de negócios no país indicaram confiar, em graus variados, que o sistema judicial proteja os direitos de propriedade, mais do que na média (55%) dos 58 países em desenvolvimento pesquisados. Mas só 1/5 das empresas disse acreditar que os tribunais são sempre ou quase sempre "honestos e livres de corrupção", uma proporção pequena, ainda que superior à média regional e pouco inferior à observada para os Estados Unidos. Na mesma toada, 36% dos entrevistados pelo Latinobarômetro disseram acreditar que seja "possível subornar um juiz para conseguir uma sentença favorável", contra 39% que pensam o mesmo em relação a obter concessões de funcionários públicos. Nos dois casos, o Brasil situa-se próximo à mediana latino-americana. Outra pesquisa do Banco Mundial (*Doing Business*) constatou que o custo e o número de procedimentos necessários para se fazer cumprir contratos comerciais no Brasil são inferiores às respectivas médias da região, mas superiores às dos países ricos. O tempo gasto nisso é, porém, maior no Brasil, que também se destaca em outras comparações internacionais por ter uma Justiça lenta, corroborando pesquisas feitas no país que mostram ser esse o principal problema do nosso Judiciário.

Há divergências e concordâncias sobre as causas da morosidade da Justiça. Para uns, ela deriva da falta de recursos, em especial de magistrados. Mas o número de juízes no Brasil é comparável à média internacional e ao de países em que o Judiciário é mais bem avaliado. Além disso, o gasto com o Judiciário aumentou muito nos últimos 20 anos e há indicações de que ele não é pequeno para padrões internacionais. Por outro lado, há indícios de que os recursos aplicados na Justiça são mal aproveitados. Por exemplo, milhares de casos são trazidos anualmente à Justiça simplesmente para explorar sua morosidade, adiando o cumprimento de obrigações, em certa medida porque os magistrados de 1ª e de 2ª instância não seguem a jurisprudência estabelecida pelos tribunais superiores, mesmo quando esta está devidamente pacificada.

Como observa estudo do Ministério da Justiça, a morosidade da Justiça fica evidente na sua elevada taxa de congestionamento, que beira os 60%, correspondendo a um tempo médio de 20 meses para a tramitação de um processo .[2] Variando entre ramos e instâncias da Justiça, essa alta taxa de congestionamento se reflete em durações médias de processos que vão de 10 a 20 meses na 1ª instância e 20

2. *Judiciário e economia*, estudo da Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, sem data. Taxa de congestionamento = (número de processos em tramitação + número de processos entrados) / número de processos julgados no ano.

a 40 meses na 2ª instância e nas instâncias especiais. O mesmo documento registra que essa elevada taxa de congestionamento, por sua vez, decorre do excesso de litigiosidade que caracteriza o Judiciário e faz com que, sobrecarregados com um número muito alto de processos, os juízes brasileiros, na grande maioria, trabalhem muito, mas sem conseguir que o desempenho da Justiça fique à altura do que demanda a sociedade. Em especial, tem-se um equilíbrio de baixo nível, combinando gasto judicial elevado com serviços morosos e pouco acessíveis a grande parte da população, já que a elevada litigiosidade reflete maiormente o uso exagerado do Judiciário por um conjunto pequeno de pessoas e organizações. Como argumenta o estudo supracitado, essa elevada e concentrada litigiosidade se caracteriza por:

a) Excesso de causas repetitivas. No estudo "Justiça em números", coordenado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), se mostra que 58% das dezenas de milhares de processos em trâmite naquele tribunal tratam de apenas 45 temas, ou seja, há milhares de ações idênticas que poderiam ser solucionadas de maneira coletiva, ou sequer demandadas, já que muitas se referem a temas já pacificados naquela Corte. Levantamento semelhante do Superior Tribunal de Justiça (STJ) indica que 62% dos processos nesse tribunal têm a Caixa Econômica Federal (CEF), a União ou o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) como parte. A maioria desses casos deveria passar a tramitar na primeira instância, ou não mais entrar na justiça, já que se trata de temas com jurisprudência pacificada. O mesmo deveria ocorrer com os 4% dos processos no STJ que têm o Banco do Brasil, o Itaú ou o Bradesco como parte.

b) Alta taxa de recorribilidade, que tem como conseqüência transformar os juízes de 1ª instância, e em vários casos também os de 2ª instância, em meros carimbadores de processos, já que boa parte destes é remetida à instância superior. Os recursos são salutares quando usados para garantir o amplo direito de defesa, mas podem também ser utilizados, em muitos casos, como meros expedientes protelatórios, como é evidente nos casos que versam sobre questões já decididas e pacificadas nos tribunais.

Uma falsa percepção sobre os problemas do Judiciário é que estes se resumem à sua morosidade. A evidência mostra que, enquanto instituição econômica, o desempenho do Judiciário também é prejudicado pela falta de previsibilidade de várias de suas decisões. Decisões judiciais baseadas em detalhes processuais e o uso freqüente de liminares levam à falta de previsibilidade da Justiça, para o que também contribui a má qualidade da legislação, cheia de ambigüidades e contradições. Esses dois fatores interagem com a grande latitude que têm os magistrados no Brasil para decidir sem ater-se à jurisprudência.

Esse não é um problema simples. Estimular decisões mais focadas no mérito do que nos detalhes processuais e limitar o prazo de validade das liminares pode ajudar. Melhorar a qualidade da legislação também. Mas nem com a melhor das legislações se pode prescindir do Judiciário para resolver litígios. Nessas ocasiões, pode ser interessante que haja decisões conflitantes durante algum tempo, de modo a trazer à tona diferentes aspectos do problema, mas não faz sentido dar essa mesma latitude de um tema novo a litígios bem conhecidos, homogêneos, os quais já foram julgados milhares de vezes em quatro instâncias diferentes. No caso desses litígios, o dano que pode resultar de impor regras rígidas para garantir a previsibilidade da lei é

infinitamente menor em comparação com o que o que se ganha evitando o mau uso da Justiça e reduzindo sua morosidade.

Nem sempre ao fazer (em lugar de aplicar) o direito, o juiz gera imprevisibilidade. Se, como ocorre no Brasil, uma ampla maioria dos magistrados se vê como instrumento de mudança social, o resultado é um uso "previsível" da lei para favorecer grupos sociais específicos – trabalhadores, consumidores, devedores, inquilinos etc. A este junta-se outro comportamento freqüente dos juízes, que é tomar decisões baseadas mais nas suas visões políticas do que em uma interpretação rigorosa da lei.

O Judiciário brasileiro também sofre de problemas de gestão, sendo o braço do setor público que menos avançou na modernização das suas práticas administrativas. Faltam gestores profissionais, bons sistemas de informação, métodos modernos de gestão de pessoal etc. Faltam também indicadores de desempenho à disposição da sociedade, que possam, inclusive, ser usados como critérios de promoção.

4 AS REFORMAS RECENTES

A natureza dos problemas que afligem o Judiciário é de ordem tal que sua correção exige a adoção de uma abordagem multifacetada, com pelo menos três dimensões: a legal, a gerencial, e a cultural. Essa tem sido a ótica adotada pelo atual governo, que em especial tem enfatizado as duas primeiras dimensões. Os passos mais importantes nas mudanças de caráter legal vieram consubstanciados na EC 45, promulgada em dezembro de 2004, e que, entre outras coisas, estabeleceu:

- A possibilidade de que o STF edite súmulas com efeito vinculante para todos os órgãos do Judiciário e da administração pública, por decisão de 2/3 de seus membros;
- O efeito vinculante para as decisões definitivas de mérito sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Declaratórias de Constitucionalidade;
- A necessidade de demonstrar nos recursos ao STF a repercussão geral das questões constitucionais que os inspiram;
- A federalização dos crimes contra direitos humanos e a expansão da competência da Justiça do Trabalho;
- Os conselhos nacionais de Justiça e do Ministério Público (MP), que passaram a responder pelo planejamento e controle administrativo, financeiro e disciplinar do Judiciário e do MP, respectivamente, inclusive regulamentando normas como a proibição do nepotismo;
- Novos critérios de ingresso na magistratura e no MP, com a exigência de experiência prévia de três anos de atividade jurídica, de forma a contra-arrestar a chamada "juvenilização" do Judiciário;
- A quarentena de três anos para juízes e membros do MP que se aposentam;
- A autonomia administrativa e orçamentária das defensorias públicas estaduais;
- A extinção dos tribunais de alçada;

• A extinção do recesso forense (férias coletivas); a obrigatoriedade de distribuição imediata dos processos; e regras de promoção por merecimento, com base na aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos *critérios objetivos* de *produtividade* e presteza no exercício da jurisdição.

Essas medidas têm como objetivo principal melhorar o desempenho administrativo da Justiça, agilizar a tramitação de processos, racionalizar a sistemática de recursos judiciais e evitar a utilização da Justiça com fins meramente protelatórios. A súmula vinculante e a quarentena para magistrados que se aposentam também têm o potencial de aumentar a previsibilidade e a imparcialidade da Justiça. Esses mesmos objetivos, em especial a redução da morosidade, também inspiraram o pacote de 26 projetos de lei (PLs), com propostas para a alteração das leis processuais civil, trabalhista e penal, que o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional em dezembro de 2004, com foco em:

• Código de Processo Civil: sete PLs reformando o Código Civil em relação à interposição de recursos, julgamento de processos repetitivos, uniformização de jurisprudência nos juizados especiais, realização de inventário e partilha por via administrativa e outros temas.

• Processo trabalhista: seis PLs alterando a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

• Execução de títulos judiciais: PL alterando o Código de Processo Civil relativamente ao cumprimento da sentença que condena o pagamento de quantia certa.

• Execução de títulos extrajudiciais: PL alterando o Código de Processo Civil em relação ao processo de execução.

• Mediação: PL instituindo e disciplinando a mediação como mecanismo complementar de prevenção e solução de conflitos no processo civil.

Cinco desses 26 PLs já foram aprovados e sancionados, dando início à reforma infraconstitucional. Resultaram estes na seguinte legislação, que, em conjunto com a EC 45, deve reduzir o número de ações repetitivas e a taxa de litigiosidade:

• A nova Lei de Execução Civil (Lei 11.232), em vigor desde 23 de junho de 2006, que define novos procedimentos a serem adotados em ações de cobrança de dívidas, uma das maiores responsáveis pelo congestionamento dos tribunais brasileiros. Entre outras coisas, a nova lei une as fases de conhecimento e de execução do processo judicial, simplifica esta última fase, dispensando nova citação pessoal do devedor para executar a dívida, e acaba com o efeito suspensivo dos recursos interpostos contra a execução da sentença, que são utilizados para protelar o pagamento de dívidas.

• A Lei 11.276, que institui a Súmula Impeditiva de Recursos, que dá ao juiz de primeira instância autonomia para não aceitar apelação (recurso de decisão do juiz que põe fim ao processo) se sua sentença estiver em conformidade com matéria sumulada pelo STF ou pelo STJ.

• A Lei 11.277, que estabelece que "em casos de ações de matéria igual sob a responsabilidade de um mesmo juiz, e desde que ele tenha decisão formada de

improcedência em relação à causa, a ação poderá ser extinta sem a necessidade de ouvir o réu."

• A Lei 11.187, que determina que os agravos só serão julgados na fase de apelação, e

• A Lei 11.280, que limita a dez dias a duração dos pedidos de vistas de desembargadores e ministros, além de permitir ao juiz decretar a prescrição do direito, em ações já prescritas, independentemente de provocação das partes.

As principais iniciativas relativas à gestão judiciária foram *a*) a melhoria dos bancos de dados com informações sobre o desempenho da Justiça e sua disponibilização para o público em geral; e *b*) a criação do Prêmio Innovare, já na sua terceira edição, que tem como objetivo identificar e difundir práticas pioneiras e bem-sucedidas de gestão do Poder Judiciário e no Ministério Público, que contribuam para torná-los mais eficientes e menos burocráticos.

5 AS RECOMENDAÇÕES

Essas medidas representam passos importantes para reduzir a morosidade da Justiça. Mas, como mostrado até aqui, este é apenas o mais evidente e menos polêmico problema da Justiça brasileira. Para aproximar o desempenho do nosso Judiciário da boa prática internacional é preciso ir além: é necessário melhorar a qualidade das leis em geral, ser mais ousado no aprimoramento da gestão judiciária e, principalmente, mudar a cultura dos operadores do direito. A prioridade deve ser, como até aqui, permitir à Justiça fazer mais com os recursos de que já dispõe, em lugar de buscar mais dinheiro para fazer mais da mesma forma. Mais pesquisas, mais indicadores e mais discussões públicas também serão necessárias para aumentar a transparência do Judiciário, conscientizar a sociedade da relevância desse tema, e angariar o apoio da magistratura.

No que tange às práticas de gestão, deve-se implantar melhores sistemas de informação e de fluxos de processos, transferir parte das responsabilidades administrativas para gestores profissionais, evitando dessa forma a recorrente descontinuidade que se observa com a troca dos presidentes de tribunais, e melhorar a gestão de casos – por exemplo, agrupando casos semelhantes e julgando-os todos de uma vez, em lugar de pela ordem de chegada. A modernização das práticas administrativas e o melhor preparo dos funcionários reduziriam a morosidade direta e indiretamente, permitindo aos magistrados dedicar mais tempo à atividade judicante, em especial à apreciação do mérito.

É preciso empreender uma significativa mudança da mentalidade dos operadores do direito, que sirva para valorizar a agilidade, a previsibilidade e a imparcialidade como parâmetros fundamentais de avaliação das decisões judiciais, independentemente da identidade ou estrato social das partes. Em especial, o respeito aos contratos e a defesa dos direitos de propriedade deveriam ser valores básicos para maior proporção dos magistrados e membros do Ministério Público.

Uma forma de estimular essa mudança de cultura é a adoção de indicadores de desempenho dos juizes como critério de promoção, em substituição à simples contagem do tempo no cargo. Essa é uma idéia que conta com amplo apoio da magistratura brasileira. O uso desses indicadores pelos vários tribunais e comarcas do

país também permitiria ao cidadão conhecer qual a situação relativa do Judiciário em sua região e estimularia uma saudável disputa por melhor desempenho entre tribunais. O Conselho Nacional de Justiça poderia exercer papel importante nessa iniciativa, desenvolvendo, divulgando e estimulando o uso desses indicadores. Um indicador que poderia ser utilizado para estimular a celeridade no exercício da atividade judicante é o tempo decorrido entre a entrada e o julgamento dos processos. A previsibilidade ou segurança no exercício da jurisdição poderia ser aferida pela proporção de decisões confirmadas em instâncias superiores. A maioria dos magistrados concorda que o uso desses indicadores como critérios de promoção dos juizes pode ajudar a tornar o Judiciário mais célere e previsível.

Também se deve dar continuidade ao esforço de simplificação processual, agilização da notificação das partes, redução do formalismo e do uso de liminares, e utilização de procedimentos orais, como nos juizados especiais. Em especial, deve-se buscar a aprovação dos demais PLs em discussão no Congresso. Além disso, deve-se buscar:

• Valorizar o trabalho do juiz de 1ª instância, reduzindo os incentivos a que as partes recorram à 2ª instância e, principalmente aos tribunais superiores. A Súmula Vinculante, a Súmula Impeditiva de Recursos e o efeito vinculante para a administração pública de decisões do STF, assim como a exigência de que se mostre a repercussão geral da disputa para que se recorra ao STF, são passos importantes nesse sentido, mas que ainda precisam ser postos em prática. Maior auto-disciplina do governo nos seus diversos níveis, no uso de recursos protelatórios, mormente em causas repetitivas, também contribuiria muito para esse objetivo.

• A adoção da taxa Selic como indexador de dívidas judiciais, inclusive precatórios, e do pagamento de compensações às partes, de forma a reduzir o incentivo financeiro à procrastinação.

• A maior valorização pela Justiça das decisões colegiadas das agências reguladoras e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com a inversão do ônus da prova em termos da sustentabilidade de suas decisões (que continuariam válidas até que a demanda fosse decidida em juízo, no mérito, em última instância).

• O alongamento e a maior valorização do período de treinamento dos novos juízes, antes do efetivo exercício jurisdicional. A forma como os diplomatas são treinados após admissão na carreira poderia servir de inspiração para essa reforma.

• A revisão curricular dos cursos de direito, de forma a ampliar o estudo de temas econômicos e enfatizar a importância da Justiça para o bom funcionamento da economia.

É importante ter em mente as inter-relações entre várias dessas medidas, tanto porque elas exibem complementaridades, como porque sua viabilidade política será maior se elas forem apresentadas em conjunto – por exemplo, os muitos espaços que permitem a alta recorribilidade das decisões de primeira instância refletem uma percepção, correta ou não, de que estas são pouco previsíveis e com muita freqüência desrespeitam a jurisprudência estabelecida pelos tribunais superiores, mesmo em causas já amplamente pacificadas.

REFORMA DAS INSTITUIÇÕES TRABALHISTAS

Lauro Ramos

O funcionamento do mercado de trabalho brasileiro na última década e meia foi permeado por uma série de fatos estilizados, ou padrões de comportamento, que de modo geral revelam uma debilitação de seu desempenho. Entre eles, cabe destacar:

• o crescimento do nível de ocupação (28,5%) em ritmo inferior ao da força de trabalho (33,3%) entre 1992 e 2004;

• o esvaziamento do emprego industrial, que ficou virtualmente estagnado nas regiões metropolitanas (RMs) entre 1992 e 2004, resultado que esvaziou o bom desempenho das áreas não-metropolitanas e fez com que a fatia do emprego industrial diminuísse de 16,5% para 15,5%;

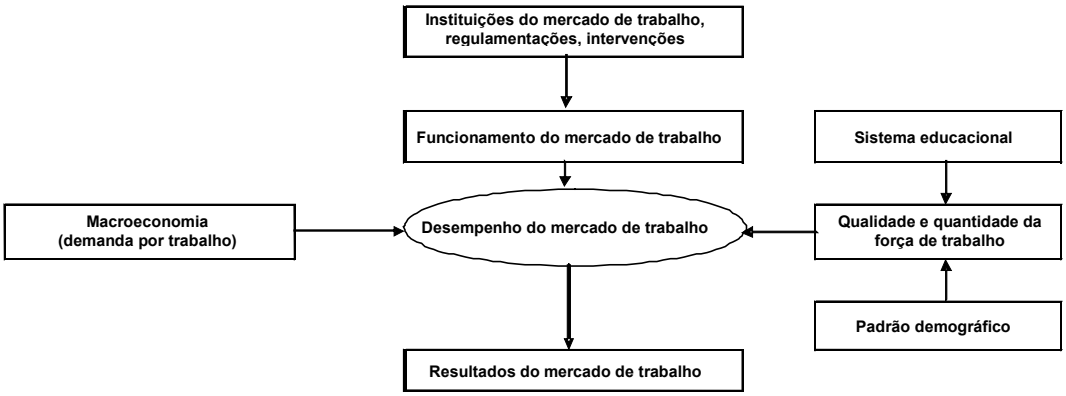
• o crescimento da taxa de desemprego, que passou de cerca de 7% em 1992 para quase 10% em 2004, acarretando um expressivo aumento no contingente de trabalhadores desempregados (3,7 milhões de trabalhadores, em termos líquidos);

• o crescimento dos modos informais de inserção nas RMs, que compensou a redução dessa forma de inserção nas áreas não-metropolitanas, mantendo o grau de informalidade em um patamar elevado – pouco acima de 50% – no plano nacional; e

• um crescimento significativo, porém episódico, dos rendimentos médios do trabalho no período imediatamente posterior ao Plano Real. Após isso, de 1997 em diante, passaram a ocorrer quedas persistentes, que acabaram por erodir os ganhos advindos do plano de estabilização.

Naturalmente, os fatores responsáveis por esse comportamento são vários. Os mais comumente mencionados são: *a*) o plano de estabilização; *b*) o processo de abertura comercial, que acarretou mudanças significativas nas estratégias de produção e contratação dos setores expostos à concorrência internacional; *c*) a mudança do regime cambial, que propiciou ganhos "gratuitos" de competitividade para esses setores; *d*) as crises financeiras internacionais que aconteceram amiúde na década anterior; e, apesar da causalidade ambígua, *e*) o próprio ritmo lento, além de errático, do crescimento econômico no período.

Esses fatores são todos pertinentes à demanda por trabalho, que normalmente desperta mais interesse por estar mais vinculada ao comportamento e gerenciamento do modelo macroeconômico. Não obstante a sua relevância, o fato é que o *modus operandi* do mercado de trabalho, e conseqüentemente seus resultados, é afetado também por outros fatores, de natureza distinta, conforme pode ser vislumbrado no diagrama a seguir.



As instituições do mercado de trabalho correspondem ao conjunto de normas, regulamentações e intervenções que regem os contratos e as relações entre empregados e empregadores, a maior parte delas consolidada no que se convenciona chamar de legislação trabalhista. Elas dizem respeito tanto a aspectos inerentes à natureza assimétrica da informação que permeia o estabelecimento de um contrato de trabalho – jornada de trabalho, remuneração de horas extras, por exemplo – quanto, também, refletem pactos sociopolíticos que se referem a mecanismos de proteção dos trabalhadores e intervenção no funcionamento do mercado – salário mínimo (SM), representação sindical, formas de arbitragem de conflitos, entre outras.

É importante ter em mente que a decisão de contratar envolve, além da assimetria de informação que lhe é inerente, características peculiares decorrentes do fato de a transação ocorrer ao longo do tempo de duração do mesmo, cabendo ao empregador arcar com os custos e riscos de manutenção, treinamento e adaptação da mão-de-obra contratada. Isso confere ao investimento na contratação de trabalhadores uma conotação de incerteza. Quanto maior a rigidez da legislação, maiores serão os riscos e custos de admissão/demissão, o que tem como resultado uma redução da demanda por trabalho que acaba sendo prejudicial à força de trabalho como um todo. De forma complementar, quanto maior o grau de proteção e garantias oferecido pelas instituições aos trabalhadores empregados, maior será a penalização para aqueles que procuram emprego (acarretando distorções que afetam a produtividade do trabalho, reduzem a eficiência do setor produtivo e, em conseqüência, tolhem o crescimento da economia). Esses normalmente são os grupos mais vulneráveis – jovens sem experiência, por exemplo – que acabam sendo prejudicados em prol de grupos com mais poder de barganha, como os trabalhadores mais qualificados. De acordo com essa ótica, a legislação deve buscar a proteção do trabalhador no sentido amplo do termo e, portanto, permitir um grau de flexibilidade às empresas que evite tais problemas.

Por melhor que seja o aparato institucional por ocasião de sua concepção, ele intrinsecamente reflete as condições sociais, econômicas e políticas do momento. Na medida em que essas condições mudam – através, por exemplo, de inovações tecnológicas, mudanças na estrutura de concorrência e perfil dos trabalhadores – ele pode se tornar obsoleto e constituir um entrave para a eficiência das empresas e para a produtividade do trabalho. As normas trabalhistas devem, portanto, ser avaliadas de acordo com as circunstâncias que imperam em cada momento, seja no âmbito estrito do mercado de trabalho seja no ambiente econômico mais amplo, sob pena de

induzir efeitos indesejáveis sobre a geração de empregos, a taxa de desemprego, a estrutura salarial e a informalidade (como *proxy* para precariedade do emprego).

A economia brasileira vem passando, nas décadas recentes, por profundas alterações que influenciam as relações de trabalho – estabilização, abertura comercial, entre outras –, bem como a sociedade tem vivenciado transformações no sistema educacional – expansão da cobertura e aumento da escolaridade média – e mudanças no padrão demográfico, como a queda na taxa de fecundidade, que afetou a estrutura etária da população. Além disso, as novas regras trabalhistas instituídas pela Constituição de 1988 tem uma inspiração social-democrata, enquanto as economias brasileira e mundial caminharam na direção de um modelo mais liberal de mercado nos últimos tempos. Esse conjunto de modificações no entorno social, econômico e político estão na raiz da necessidade de rever a legislação trabalhista, no sentido de adequá-la à nova realidade e possibilitar um melhor desempenho do mercado de trabalho, proporcionar maior flexibilidade às relações trabalhistas e, assim, aumentar sua capacidade de adaptação a um ambiente mais volátil.

A seguir são delineadas algumas sugestões nessa direção, que trazem embutida em sua gênese a premissa de que não necessariamente a proteção dos empregos existentes e dos trabalhadores empregados pode ser a melhor escolha para a força de trabalho em particular e para a sociedade em geral, ao contrário do que parece ser o princípio norteador de grande parte da legislação atual. Feita a ressalva, quatro instituições serão alvo de breve discussão e sugestões: *a*) os direitos individuais previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); *b*) o funcionamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); *c*) o SM; e *d*) o funcionamento da Justiça do Trabalho na intermediação de conflitos trabalhistas.

O conjunto de direitos individuais previstos na CLT – garantia de mínimos, como férias remuneradas, e encargos, como o décimo terceiro salário – impõe restrições sobre os contratos que, além de elevarem o custo do fator trabalho, limitam sobremaneira a flexibilidade das relações trabalhistas, até porque a CLT consagra o princípio de que os contratos coletivos se sobrepõem aos individuais. Isso impede a utilização de estratégias de diferenciação, que plausivelmente podem representar ganhos para os dois lados envolvidos, de forma a acomodar oscilações transitórias no mercado para as empresas. Seria aconselhável, por mais que se tenha clareza das dificuldades políticas envolvidas, rever e minimizar esse rol de direitos, sem prejuízo à preservação de condições de saúde e segurança, bem como caminhar na direção de permitir que, quando estiver de acordo com o desejo e o interesse expressos do trabalhador e uma vez respeitado o conjunto revisto de direitos, o contrato individual não se submeta ao coletivo. Ou, de uma forma um pouco mais ousada, privilegiar a flexibilização das negociações coletivas com a prevalência, com salvaguardas a serem estabelecidas, do negociado sobre o legislado.

O fato de o acesso ao FGTS, afora outras circunstâncias bem específicas e por isso menos comuns, ocorrer após a demissão sem causa justa pode elevar a rotatividade no mercado – e, segundo especialistas e evidências empíricas, de fato contribui para isso. Essa regra enfraquece a relação entre empregador e empresa, desestimula investimentos e limita a aquisição de experiência específica, com claros efeitos negativos sobre a eficiência e a produtividade. Já a multa, concebida para

evitar a demissão sem justa causa, na prática funciona como um custo de contratação e, por isso, acaba por inibir o crescimento do emprego formal, mesmo com a economia e o mercado de trabalho aquecidos. A recomendação, nesse contexto, é no sentido de restringir o acesso ao fundo a situações especiais, conferindo a ele um caráter mais previdenciário, e eliminar a multa rescisória ou modificar o seu destino para um sistema de seguro-desemprego mais eficiente.

Quanto ao SM, o ponto de partida é que atualmente ele é mais importante do ponto de vista de política fiscal do que como política de mercado de trabalho. Independentemente de qualquer discussão quanto a sua real eficiência como instrumento de intervenção no mercado de trabalho, que já seria bastante polêmica, o fato é que nem mesmo essa potencial função comanda a determinação de seu valor. Para restaurá-la, seria imperativa a desvinculação da grande maioria dos benefícios sociais. Ainda assim, mesmo no âmbito estrito do mercado de trabalho, as disparidades regionais em termos do grau de dinamismo de seus respectivos mercados tornam inescapável, do ponto de vista de racionalidade econômica e administrativa, a recomendação de reavaliar os prós e os contras da adoção de um SM nacional, *vis-à-vis* a opção por mínimos regionais, em maior consonância com a realidade de cada mercado.

Por fim, no que tange à Justiça do Trabalho, o seu papel como instância de conciliação, legitimando a negociação entre as partes no caso de descumprimento da legislação ou de contratos, provê incentivos para o desrespeito às leis e para o não recolhimento ou pagamento de obrigações por parte dos empregadores. Estimula até mesmo pleitos improcedentes, haja vista a possibilidade de acordos intermediários em juízo. Nesse caso, a recomendação é conferir à justiça trabalhista o papel de árbitro – "ou tudo ou nada" – para a decisão de conflitos, deixando a negociação para estágios pré-apelação.

NOTAS SOBRE MUDANÇAS NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Honorio Kume
Guida Piani
Pedro Miranda

Esta nota tem como objetivo avaliar a atual política comercial brasileira e sugerir eventuais modificações. Na primeira parte, efetuamos um breve diagnóstico da situação atual, destacando algumas distorções importantes ainda remanescentes. Na segunda, apresentamos algumas medidas que proporcionariam maior inserção da economia brasileira no mercado mundial. Vale destacar que a avaliação não é exaustiva e certamente foram excluídas algumas questões importantes, tais como a questão da infra-estrutura de transportes e dos portos e a da burocracia aduaneira.

1 DIAGNÓSTICO

1.1 POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO

A liberalização das importações efetuada desde 1988, apesar do pequeno retrocesso verificado no período 1995-1999, produziu uma queda substancial no nível de proteção à produção doméstica ao reduzir a tarifa média de 51% em 1987 para 11% em 2005. Ademais, as barreiras não-tarifárias foram eliminadas e os instrumentos de defesa comercial – direito *antidumpimg*, direito compensatório e medidas de salvaguardas – têm sido aplicados com moderação, em contraste com a experiência de outros países, como os Estados Unidos e, mais recentemente, a China e a Índia.

No entanto, ainda que a tarifa média tenha caído substancialmente, a estrutura de proteção ainda mantém uma dispersão elevada, principalmente quando considerados os incentivos proporcionados pelos impostos indiretos – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tal estrutura acaba favorecendo demasiadamente um grupo de setores, como o automotivo (tarifa de 35%), informática (por exemplo, sobre as importações de computadores incide uma tarifa de 16% e, cumulativamente, o IPI de 15%, totalizando 33,4%) e eletroeletrônica de consumo (para os aparelhos de televisão, a tarifa e o IPI são de 20%, totalizando 44%), com custos elevados para os consumidores e impactos negativos sobre a alocação de recursos.

Uma outra questão que permanece sendo motivo de controvérsias, tanto no Brasil como no Mercosul, relaciona-se à tarifa modal de 14% aplicada a bens de capital, aí incluídos bens de informática e de telecomunicação. De um lado, é considerada elevada por aqueles que priorizam o estímulo aos investimentos privados como forma de favorecer as exportações e o crescimento econômico; de outro, os que temem que a redução tarifária acabe por inviabilizar a produção regional daqueles bens. A princípio, uma tarifa "ideal" para bens de capital deveria permitir a

conciliação desses dois objetivos. No entanto, a fixação do nível dessa tarifa não é trivial.

Internamente, o governo brasileiro tem adotado uma "solução de compromisso" através da edição das listas de "ex"-tarifários e sistemas integrados de máquinas e equipamentos sem produção nacional, que permite a importação desses bens a uma tarifa de apenas 4%. Se, por um lado, essa medida reduz o custo tributário dos investimentos, por outro torna a administração aduaneira bastante mais complexa, devido ao grande número de "ex"-tarifários (1.508) e sistemas integrados (143, abrangendo 1.309 "ex") vigentes no final de 2005.

Por último, em 2004, as mudanças introduzidas no regime de tributação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – que passaram a incidir também sobre as importações, com alíquotas aumentadas, respectivamente, para 1,65% e 7,65% – elevaram o nível de proteção nominal da produção doméstica.

Alguns analistas ainda reivindicam um avanço mais significativo na liberalização da política de importações brasileira. Nesse sentido, comparam o grau de abertura comercial, medido pela relação com o PIB da soma de exportações e importações, de um conjunto de países em 2005. O grau atingido pelo Brasil, de 33,6%, é superior ao dos Estados Unidos (26,6%) e ao do Japão (27,2%), mas bastante inferior ao de outros países em desenvolvimento, como Argentina (43,9%), Chile (73%), China (70,2%), Índia (45,2%), (México 61,1%) e Rússia (58,7%).[1]

Uma abertura maior da economia brasileira poderia resultar tanto de medidas unilaterais como de acordos bilaterais ou regionais de livre-comércio – Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e Acordo de Livre-comércio Mercosul-União Européia. As negociações desses dois acordos, no entanto, não têm sido, até o momento, bem-sucedidas.

As vantagens advindas de uma maior liberalização comercial estariam em um aumento da competitividade da indústria brasileira e, no contexto atual, na elevação da demanda de dólares, neutralizando parcialmente a valorização da taxa de câmbio e, assim, favorecendo as atividades exportadoras.

Quanto à alternativa da adoção de medidas unilaterais de liberalização comercial, questiona-se sua oportunidade, uma vez que prosseguem as negociações da Rodada Doha, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e que não estão liminarmente descartados os acordos de caráter regional, como o da Alca e o com a União Européia.

1.2 POLÍTICA DE EXPORTAÇÃO

A redução geral das tarifas de importação, ainda que carecendo de maior uniformidade e outros avanços, acompanhada pela eliminação do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados, contribuiu significativamente para diminuir o viés antiexportação.

1. Ver Cysne, R. P. O Brasil e alguns indicadores de abertura comercial. *Conjuntura Econômica*, 2006.

O atual sistema de incentivo às vendas externas, compatível com as regras da OMC, tem como objetivo evitar que as distorções domésticas influenciem a competitividade da atividade exportadora. Seus principais instrumentos são o *drawback*, que permite o acesso a insumos a preços internacionais; o financiamento às exportações, que propicia recursos financeiros à produção e permite aos compradores externos obter crédito às taxas de juros vigentes no mercado internacional; e a isenção total dos impostos indiretos sobre as exportações e sobre os insumos nacionais e importados.

Atualmente, o principal problema tributário a ser corrigido refere-se aos créditos acumulados de ICMS decorrentes da atividade exportadora, nem sempre recuperados pelas empresas, o que gera um custo adicional e reduz sua competitividade no mercado mundial. A solução desse problema depende de uma reforma tributária, que sucessivos governos não têm conseguido aprovar no Congresso.

1.3 NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

O Mercosul apresenta sinais de retrocesso no grau de integração econômica devido a diversos fatores que têm sido privilegiados pelos governos nacionais, em detrimento da preservação da união aduaneira. Uma grande dificuldade foi encontrada na implementação da tarifa externa comum, prevista para 2001. Naquele ano, deveria estar concluído o processo de convergência entre as tarifas sobre bens de capital dos quatro países para, em média, 14%.

Esse nível tarifário, no entanto, nunca contou com o apoio irrestrito da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, por não disporem de produção competitiva desses produtos.

Em maio de 2002, com o objetivo de estimular investimentos e acelerar a recuperação do nível de atividade econômica após uma profunda recessão, a Argentina reduziu, unilateralmente, as tarifas de importação de bens de capital a zero. Tal iniciativa foi logo acompanhada por Paraguai e Uruguai e, posteriormente, aprovada pelos países-membros do Mercosul, inclusive pelo Brasil. A vigência desse regime particular de importações tem sido continuamente renovada, o que significa a inexistência de uma tarifa externa comum tanto para bens de capital como para bens de informática e de telecomunicações.

De maneira geral, as ausências de harmonização dos regimes especiais de tributação, pelos quais reduções tarifárias são concedidas segundo critérios específicos de cada parceiro, aliadas à falta de uma legislação única e de uniformidade nos procedimentos de apuração para a aplicação dos instrumentos de defesa comercial – direitos *antidumping* e direitos compensatórios – têm permitido a continuidade de discrepâncias entre a tarifa aplicada em cada país e a tarifa externa comum.

Mais recentemente, as relações entre o Brasil e a Argentina têm sofrido um desgaste adicional decorrente das aspirações do país vizinho de alcançar uma configuração produtiva regional que assegure uma distribuição da produção industrial mais uniforme, de modo a estimular o comércio intra-indústria em detrimento do comércio interindústria que prevaleceu nos anos 1990.

Nesse sentido, o Brasil vem aceitando, desde 2003, a imposição de restrições às exportações brasileiras de produtos como calçados, através do mecanismo de licenças não-automáticas, e quotas para as vendas de produtos da linha branca – refrigeradores, máquinas de lavar roupa e fogões – para o mercado argentino. No início de 2006, foi formalizado o "Mecanismo de Adaptação Competitiva", que prevê a possibilidade da aplicação de salvaguardas ao comércio bilateral. No entanto, sua utilização tem sido evitada, por requerer, entre outras exigências, a comprovação de dano à indústria local.

As negociações para a formação da Alca e para a assinatura do acordo de livre-comércio Mercosul-União Européia não prosperam devido principalmente às dificuldades de alcançar um equilíbrio nas concessões recíprocas, que viabilize, no agregado, um aumento das exportações aproximadamente equivalente ao das importações. Os percalços para a obtenção de um resultado "equilibrado" decorrem especialmente das limitações impostas ao acesso aos mercados norte-americano e europeu de produtos agrícolas.

As negociações com os países em desenvolvimento também não foram bem-sucedidas. No caso das negociações entre o Mercosul e a Índia para um acordo de livre-comércio, as dificuldades ocorreram também em produtos agrícolas, bastante protegidos no mercado indiano, e devido a um perfil de produção industrial muito similar nas atividades intensivas em mão-de-obra não-qualificada. O resultado foi um acordo inicial muito tímido, com impacto pouco significativo nos fluxos de comércio.

Nas negociações multilaterais da Rodada Doha, as dificuldades novamente concentram-se nas ofertas européias e norte-americanas, em que prevalecem cortes nos subsídios agrícolas e reduções nas barreiras às importações considerados insuficientes para propiciar aos países exportadores ganhos relevantes no comércio agrícola. Estes, por sua vez, também ofereceram reduções nas tarifas consolidadas de bens industriais que, à exceção de alguns poucos setores, não diminuirão de forma significativa as tarifas aplicadas.

O ponto favorável foi a aceitação da "Fórmula Suíça" nas reduções tarifárias de produtos industriais, a qual, ao reduzir mais fortemente as tarifas maiores, proporcionará uma maior uniformidade na estrutura tarifária.

2 PROPOSTAS

2.1 POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO

Para evitar que as medidas de liberalização adicional das importações possam comprometer o objetivo de conseguir um maior acesso a mercado nas negociações comerciais, uma liberalização unilateral deveria contemplar apenas setores como, por exemplo, a indústria automotiva. Uma medida que contribuiria para a redução da proteção efetiva ao setor seria o fim do desconto de 40% nas tarifas de autopeças.

A busca de uma redução excessiva vigente em determinados setores deveria ser combinada a uma uniformização de níveis tarifários. Nesse sentido, o tratamento dado a bens de capital deveria ser equivalente ao dispensado a bens de informática, o

que seria permitido com uma diminuição das tarifas de importação de ambos os setores e uma harmonização dos valores do IPI.

Além disso, a definição de uma tarifa externa comum de bens de capital para o Mercosul, que implicaria necessariamente uma redução em relação ao nível de 14%, possibilitaria a eliminação de "ex"-tarifários e sistemas integrados pelo Brasil.

No caso dos produtos eletroeletrônicos de consumo, é necessário que sejam iniciados os estudos que viabilizem a produção na Zona Franca de Manaus em níveis mais competitivos após a extinção dos incentivos fiscais prevista para 2003.

2.2 POLÍTICA DE EXPORTAÇÃO

Nesta área, é fundamental a implementação de medidas que permitam o acesso total aos créditos acumulados de ICMS na exportação, seja através da reforma tributária ou por meio de compensação aos estados.

2.3 NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

A consolidação do Mercosul depende, em larga medida, da formulação de uma nova tarifa externa comum, cuja principal divergência encontra-se nas tarifas de bens de capital. A harmonização dos regimes especiais de importação e a unificação da legislação sobre a aplicação de medidas de defesa comercial devem também ser priorizadas, bem como a eliminação progressiva das barreiras não-tarifárias entre os países do bloco.

Quanto às negociações internacionais, o Brasil deve sinalizar maior disposição para reduções tarifárias em produtos industriais sempre que os parceiros comerciais se mostrem mais comprometidos com ofertas em acesso aos mercados de produtos agrícolas condizentes com o equilíbrio nas negociações.

Parte III

A AGENDA MACROECONÔMICA

POLÍTICA MACROECONÔMICA: UMA PROPOSTA DE LONGO PRAZO

Fabio Giambiagi

Paulo Mansur Levy

1 OBJETIVOS DE UMA POLÍTICA ECONÔMICA DE LONGO PRAZO

O Brasil encontra-se diante da possibilidade concreta de alcançar, na próxima década, taxas de crescimento da sua economia da ordem de 5% ao ano (a.a.). Isso não será ainda possível nos próximos anos, pela existência de duas restrições. Em primeiro lugar, os problemas no setor elétrico não impedem uma expansão da economia em torno de 4,0% a.a. no próximo governo, mas tornariam arriscado um crescimento a taxas mais ambiciosas. Em segundo, a taxa de investimento, prevista para 20% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano em curso, impede uma expansão *sustentada* muito acima de 3,5% a.a.

A tarefa do próximo governo será, portanto, a de criar as condições para que, na década de 2011-2020, o país possa ter um crescimento da ordem de 4,5% a 5,0% a.a. Cabe destacar que a tabela 1 indica que, mesmo um crescimento anual como o que realisticamente se poderia aspirar a ter nos próximos quatro anos, em torno da citada taxa de 4,0%, situa-se próximo da média dos últimos dez anos verificada em países claramente bem-sucedidos, como Coréia do Sul, Chile ou mesmo a Ásia em desenvolvimento, excluindo China e Índia.

TABELA 1
Taxas de crescimento – média 1996-2005
(Em % a.a.)

País	Taxa média anual de crescimento
China	8,9
Índia	5,6
Coréia do Sul	4,4
Chile	4,2
Ásia em desenvolvimento[a]	7,1
Ásia em desenvolvimento[b]	4,0
Mundo	3,9

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

[a] Exclui Japão e Coréia do Sul.

[b] Exclui Japão, Coréia do Sul, China e Índia.

A recuperação do crescimento deve estar baseada em quatro pilares que se inter-relacionam. Primeiro, deve estar associada a uma forte redução da relação dívida pública/PIB, para criar condições de o país alcançar o tão almejado "grau de

investimento" nas classificações internacionais de risco. Segundo, tem que ocorrer em um contexto de expressiva – ainda que gradual – diminuição das taxas de juros, em relação aos níveis prevalecentes nos últimos anos. Terceiro, precisa ser alavancada por uma retomada do investimento público. E quarto, precisa vir de mãos dadas com a redução da carga tributária. A queda da relação entre as despesas correntes e o PIB será o elo que permitirá a ocorrência em simultâneo desse conjunto de fenômenos.

Para isso, propõe-se adotar um plano de longo prazo (doze anos, abrangendo três períodos de governo, até 2018) que contemple as seguintes etapas:

• adoção, em 2007, de um conjunto de medidas fiscais, ligadas à contenção do gasto público, para viabilizar a continuidade da redução da taxa de juros, dissipando as dúvidas acerca da preservação da austeridade fiscal nos próximos anos;

• anúncio do objetivo de atingir o "déficit zero" (ou próximo disso) até o final da gestão de governo 2007-2010, pavimentando o terreno para reduções dos juros;

• declaração da intenção oficial de reduzir a dívida líquida do setor público (DLSP) até aproximadamente 40% do PIB até o final da próxima gestão de governo, no final da década;

• viabilização de um superávit nominal das contas públicas – Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) negativas – durante 2011-2018, em moldes similares à política fiscal adotada no Chile; e

• redução substancial da DLSP na próxima década, mediante uma política de superávits primários que conservem durante vários anos as contas fiscais superavitárias mesmo após o pagamento de juros, estratégia essa que nortearia a definição das metas de superávit primário para 2011-2013, que terão que ser propostas pelo governo empossado em 2007 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010.

Nesse contexto, em que o "*crowding out*" do setor privado pelo setor público seria cada vez menor, o superávit primário poderia acompanhar a redução das taxas de juros, diminuindo junto com elas a partir do final da década. A combinação de menor despesa de juros e alívio fiscal permitiria reduzir gradualmente a carga tributária e, concomitantemente, criar espaço para ampliar gradativamente o investimento público, revertendo a tendência de declínio deste observada nas últimas duas décadas. Desse modo, o setor privado brasileiro, que há muitos anos convive com um quadro de taxas de juros extremamente elevadas, pesada dívida pública, baixo investimento e carga tributária crescente, passaria a atuar num contexto de juros menores, dívida declinante, investimento ascendente e menor carga de impostos. O efeito que isso acarretaria sobre a economia permitiria transitar rumo a um quadro de expansão do PIB em torno de 5% a.a. na altura de meados da próxima década. Para isso, porém, requer-se, primeiro, consolidar a estabilização; segundo, dar continuidade ao ciclo de reformas da economia brasileira, paralisado depois de 2003; e terceiro, promover um enxugamento do peso relativo do gasto corrente do governo como proporção do PIB. É desses pontos que tratam as próximas seções.

2 AS METAS DE INFLAÇÃO

O Brasil tem em 2006 uma meta de inflação de 4,5%. Essa meta é superior à inflação média de 3,5% a.a. registrada nos últimos dois anos em um conjunto de 16 países representativos dos emergentes, listados na tabela 2. Mais ainda: quando se observam os "*show-cases*" entre os mercados emergentes, a comparação é ainda mais desfavorável, uma vez que a inflação média anual nesse período foi da ordem de 3% na China e na Coréia do Sul e de 2% no Chile.

TABELA 2
Taxas de variação do índice de preços ao consumidor – média anual 2004-2005
(Em % a.a.)

País	Inflação
África do Sul	2,6
Bulgária	5,2[a]
Chile	2,0
China	3,4
Colômbia	5,5[b]
Coréia do Sul	3,2
Croácia	2,5
Índia	3,8
Israel	0,4
Malásia	2,2
México	4,5
Peru	2,7
Polônia	2,8
República Tcheca	2,4
Tailândia	3,4
Turquia	9,3[c]
Média dos 16 países anteriores	3,5
Austrália	2,4
Nova Zelândia	2,5
Grécia	3,3
Itália	2,2
Portugal	2,4

Fonte: FMI.

Obs.: o FMI considera como inflação o conceito de variação média dos preços em um ano, e não a variação dezembro/dezembro.

[a] Previsão 2006: 3,5%.

[b] Em 2003, 7,1%; previsão 2006: 4,8%.

[c] Em 2003, 25,2%; previsão 2006: 6,9 %.

A tabela 3 indica que é razoável que economias emergentes tenham uma inflação ligeiramente superior à registrada em economias maduras. De fato, em um conjunto de países que adotam metas de inflação, o ponto central do intervalo de tolerância situou-se em 3,7% na média dos países emergentes e em 2,1% nos países

industrializados. Do que foi dito se depreende que, embora a inflação atual de 4,5% seja ainda elevada em termos internacionais, não faria muito sentido para um país como o Brasil postular uma inflação excessivamente baixa – de, por exemplo, 2% a.a.

TABELA 3
Metas de inflação em países selecionados
(Em %)

Países emergentes	Intervalo	Ponto intermédio intervalo	(Piso - teto)
África do Sul	3,0/6,0	4,5	3,0
Chile	2,0/4,0	3,0	2,0
Colômbia	4,5/5,5	5,0	1,0
Coréia do Sul	2,5/3,5	3,0	1,0
Eslováquia	2,5/4,5	3,5	2,0
Filipinas	5,0/6,0	5,5	1,0
Hungria	2,5/4,5	3,5	2,0
Indonésia	4,5/6,5	5,5	2,0
Israel	1,0/3,0	2,0	2,0
México	2,0/4,0	3,0	2,0
Peru	1,5/3,5	2,5	2,0
Polônia	1,5/3,5	2,5	2,0
República Tcheca	2,0/4,0	3,0	2,0
Romênia	6,5/8,5	7,5	2,0
Tailândia	0,0/3,5	1,8	3,5
Média emergentes	2,7/4,7	3,7	2,0
Países industrializados	Intervalo	Ponto intermédio intervalo	(Piso - teto)
Austrália	2,0/3,0	2,5	1,0
Canadá	1,0/3,0	2,0	2,0
Inglaterra	2,0/2,0(*)	2,0	0,0
Islândia	2,5/2,5(*)	2,5	0,0
Noruega	2,5/2,5(*)	2,5	0,0
Nova Zelândia	1,0/3,0	2,0	2,0
Suécia	1,0/3,0	2,0	2,0
Suíça	0,0/2,0(**)	1,0	2,0
Média industrializados	1,5/2,6	2,1	1,1

Fonte: FMI.

(*) Não há intervalo; apenas uma meta pontual.

(**) O piso foi adotado apenas para efeitos de composição da presente tabela. Formalmente, há apenas um teto de 2,0%.

Uma proposição intermediária que, portanto, parece adequada para um país como o Brasil é estabelecer a meta de inflação em algum ponto entre 3% e 4%. Especificamente, sugere-se que, após dois anos respeitando a meta de 4,5% – embora

com chances de ter uma inflação menor, na prática –, o próximo governo avance gradualmente no caminho da desinflação e opere com metas ligeiramente menores em 2009 e 2010, ao mesmo tempo anunciando três medidas importantes. A primeira, o encaminhamento ao Congresso da proposta que conceda autonomia operacional ao Banco Central (Bacen), adaptando o país às melhores práticas institucionais vigentes no resto do mundo. A segunda, anunciando ainda no seu mandato metas menores de inflação, de 3% a partir de 2001. E a terceira, definindo complementarmente que o objetivo de médio prazo da política monetária deverá ser o de alcançar, em bases permanentes, uma inflação nesses níveis de 3%, da mesma forma que ocorre hoje no Chile.

Simultaneamente, seriam promovidas cinco inovações importantes. Primeiro, seria encaminhada proposta à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado para que, quando o Bacen passar a ter autonomia, ele seja obrigado a respeitar uma "banda larga" de inflação no intervalo de 1% a 5%, caracterizando o compromisso com a estabilidade como uma política de Estado – e não de um governo específico. Segundo, seria estabelecido que a atuação do dia-a-dia do Bacen será definida nos limites de uma "banda estreita" – com intervalo entre piso e teto de 200 pontos básicos, em lugar dos 400 atuais – que, respeitando a "banda larga" aprovada pela CAE, seja fixada ano após ano e, a partir de 2011, "*sine die*" pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Terceiro, a composição do CMN seria ampliada, mas com a característica de ser composto apenas por ministros, incorporando o ministro-chefe da Casa Civil em substituição ao presidente do Bacen. Isso revelaria o inequívoco caráter político e emanado da autoridade do presidente da República da decisão acerca da meta de inflação, tornando o Bacen um executor claro dessa política. Quarto, o horizonte de referência para as decisões do Comitê de Política Monetária (Copom) seria ampliado, para que tais decisões se pautem pelo objetivo de cumprir a meta de inflação do ano seguinte ao de referência, e não do ano em curso, permitindo absorver eventuais choques de forma mais suave. E quinto, seria permitido a um representante do ministro da Fazenda – na pessoa do secretário do Tesouro Nacional ou de Política Econômica, dependendo de decisão do ministro – participar, ainda que sem direito a voto, das reuniões do Copom, que decide as taxas de juros, como forma de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

Dessa forma, seriam atingidos vários objetivos simultaneamente, quais sejam:

- o compromisso com a estabilidade seria reforçado pela concessão de autonomia ao Bacen, pela redução da meta de inflação, pela diminuição do intervalo da banda e pela definição do objetivo de inflação de longo prazo em 3% a.a.;

- a caracterização clara da natureza política – e não resultante de um mero ato tecnocrático – das escolhas da política monetária, minimizando o espaço para a contestação das decisões do Bacen, pela atribuição dada à CAE de aprovar o intervalo de tolerância para a inflação e pelo assento conferido ao ministro-chefe da Casa Civil – um evidente representante do poder do presidente da República – na definição da meta de inflação, o que tenderá a reduzir os ruídos causados pelas contestações às decisões do Copom; e

• a conciliação entre os objetivos de dar continuidade ao processo de desinflação sem prejudicar o crescimento seria conseguida mediante a ampliação do horizonte de referência da meta e a dilatação em alguns anos do período de transição rumo à inflação considerada estável.

3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA

O aumento das despesas do INSS é o problema fiscal mais importante do país (tabela 4). Os números são eloqüentes. O gasto com aposentadorias, pensões e auxílios, que era de apenas 2,5% do PIB quando foi sancionada a Constituição de 1988, tinha atingido quase 5,0% do PIB quando foi lançado o Plano Real em 1994; chegou a 6,5% do PIB no final do último governo; e aproxima-se de 8,0% do PIB atualmente. Contrariamente ao que muitas vezes transparece na retórica política, não foi a carga de juros a maior responsável pela deterioração do quadro fiscal depois da estabilização de 1994. Como tal carga flutua muito e como, para comparações reais, é necessário retirar o componente ligado à reposição do valor do capital (atualização monetária) da conta de juros, é importante tomar como referência o conceito de médias por período do fluxo de pagamento de juros reais. Como se pode observar na tabela 4, enquanto, entre a média de 1986-1990 e o ano em curso, a despesa do INSS aumentou 4,0 pontos percentuais (p.p.) do PIB, a variação da despesa com juros reais foi de menos de 1/10 disso, alcançando apenas 0,3 p.p. do PIB. A idéia de que não haveria condições políticas para implementar uma reforma profunda da previdência social enquanto continuam sendo promovidas transferências crescentes de renda aos detentores de títulos públicos se baseia, portanto, em um equívoco.

A questão previdenciária assume uma seriedade ainda maior quando se leva em conta que a transição demográfica do país mal começou. É exatamente de agora em diante que o problema do envelhecimento gradual da população se tornará mais agudo. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação de indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos na população total praticamente dobrará nos próximos 25 anos (tabela 5).

TABELA 4
Despesa do INSS *versus* juros reais do setor público
(Em % do PIB)

Ano	Despesa do INSS (% do PIB)	Juros reais do setor público (% do PIB)
1986-1990	2,9	4,5
1991-1995	4,5	3,7
1996-2000	5,7	4,7
2001-2005	6,9	4,8

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Bacen.

TABELA 5
Brasil: projeção do número de indivíduos com 60 anos ou mais
(Número de pessoas)

Ano	População com idade igual ou maior a 60 anos	Proporção na população total (%)
2005	16.286.716	8,9
2010	19.282.048	9,8
2020	28.321.801	12,9
2030	40.472.801	17,1

Fonte: IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais* – 2003, 2004, tabela 1.9, com base na projeção até 2050 revisada após o Censo Demográfico de 2000.

Essa projeção populacional significa que o número de pessoas nessa situação irá aumentar em torno de 4% a.a. na próxima década (tabela 6). O desafio que isso impõe às políticas públicas é maiúsculo, pois significa, primeiro, que não haverá espaço para continuar a aumentar as remunerações dos aposentados e pensionistas que ganham o piso na magnitude em que isso tem ocorrido nos próximos anos. E segundo, que o país estará condenado a ter sucessivos aumentos da relação despesa com o INSS/PIB se o crescimento econômico for modesto, pelo caráter inevitável do aumento do numerador da fração na ausência de reformas do sistema. Embora seja válido afirmar que, caso a economia cresça entre 4% e 5% a.a., não necessariamente a ausência de uma reforma acarretaria fatalmente um aumento contínuo da relação gasto do INSS/PIB, resta saber se um crescimento desse porte será viável na ausência de uma reforma desse tipo.

TABELA 6
Crescimento da população com idade igual ou maior a 60 anos
(Em % a.a.)

Período	Crescimento médio anual (%)
2005-2010	3,4
2010-2020	3,9
2020-2030	3,6
2005-2030	3,7

Fonte: IBGE.

As causas para o aumento já ocorrido da relação gasto com o INSS/PIB foram quatro. Primeiro, como sabemos, o PIB teve um crescimento medíocre na média dos últimos 10 a 12 anos. Segundo, a benevolência da legislação, permitindo aposentadorias precoces, gerou um aumento importante do estoque de benefícios. Terceiro, a política de aumentos reais do salário mínimo (SM) – que beneficia dois de cada três aposentados – teve efeitos expressivos sobre o déficit do INSS, sem quaisquer benefícios significativos em termos do ataque à extrema pobreza do país. E quarto, o volume de auxílios-doença teve um aumento notável a partir de 2001, por conta de uma série de problemas gerenciais ligados à dificuldade de realizar perícias com o necessário grau de rigor clínico.

Espera-se que o conjunto de políticas aqui defendidas ajude a resolver o primeiro problema e que o PIB cresça mais nos próximos anos. Ao mesmo tempo, o governo

começou a agir na frente gerencial e tem alcançado uma redução importante do volume de fraudes. Resta agora agir no segundo e no terceiro pontos acima levantados.

Para isso, propõe-se que o governo envie ao Congresso Nacional, no começo de 2007, uma proposta de reforma previdenciária que contemple os seguintes elementos:

• a desvinculação entre o piso previdenciário e o SM;

• a explicitação na Constituição de que todas as aposentadorias – incluindo o piso – serão corrigidas por um índice de preços a ser definido em lei, eliminando a fonte de pressão sistematicamente representada desde 1994 pelo aumento do valor real das aposentadorias e igualando o Brasil à grande maioria dos países do mundo, onde a remuneração dos aposentados, na melhor das hipóteses, acompanha a inflação, porém sem aumentos reais;

• a adoção, por parte do INSS, a partir de 2010, do princípio da idade mínima, de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, já existente no regime dos servidores públicos;

• o aumento gradual dessa idade mínima ao longo dos próximos 15 a 20 anos, para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e para os servidores públicos;

• a redução de 5 para 2 anos da diferença de idade de aposentadoria exigida para homens e mulheres;

• o incremento da exigência contributiva para aqueles que se aposentam por idade, de 15 para 25 anos ao longo de 20 anos de transição;

• a eliminação, ao longo de um período de transição de 10 anos, dos regimes especiais com 5 anos de diferença em relação ao resto das pessoas, dos professores e dos empregados do meio rural;

• a redução dos novos benefícios assistenciais concedidos para 50% do piso previdenciário, para caracterizar claramente uma distinção entre os dois tipos de benefício; e

• o retorno da idade de elegibilidade da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) aos 70 anos originais da legislação de 1993 – essa idade foi posteriormente reduzida para os atuais 65 anos, sem que na época tivesse havido qualquer preocupação acerca dos efeitos de longo prazo dessa redução, e indo em sentido exatamente contrário ao que apontava a maior longevidade da população.

4 A REFORMA FISCAL

Ao longo dos últimos 15 anos, as despesas correntes do Governo Central aumentaram de 9,9% para 18,6% do PIB (tabela 7). Em particular, desde 1994, esse aumento foi da ordem de 5 a 6 p.p. do PIB, o que se explica fundamentalmente pela soma dos seguintes fenômenos:

• a despesa do INSS cresceu 3,0 p.p. do PIB nos últimos 12 anos;

• a despesa assistencial com Loas e Rendas Mensais Vitalícias (RMV) aumentou quase 0,5 p.p. do PIB no mesmo período; e

• a despesa com Bolsa Família, que não existia anteriormente, é hoje de 0,4% do PIB.

TABELA 7
Despesas correntes do Governo Central (% do PIB)[a]

Ano	Despesas correntes
1991	9,9
1992	10,6
1993	11,6
1994	12,9
1995	14,1
1996	13,8
1997	14,2
1998	15,2
1999	15,1
2000	14,9
2001	15,7
2002	16,5
2003	16,1
2004	16,5
2005	17,3
2006[b]	18,6

Elaboração: Ipea, a partir de dados da STN.

[a] Estimativa obtida descontando-se o investimento liquidado das despesas sem transferências a estados e municípios.

[b] Estimativa do Ipea.

Esse processo se deu concomitantemente a três outras grandes tendências verificadas no período. Em primeiro lugar, a deterioração dos níveis de investimento público; em segundo, o aumento da carga tributária, requerido para financiar o citado aumento do gasto; e em terceiro, o enrijecimento crescente das despesas, com o incremento do percentual de vinculações, o que tira graus de liberdade à política econômica e reduz a eficiência das políticas públicas.

Em janeiro de 2008, caducam dois instrumentos largamente utilizados nos últimos anos para conciliar os propósitos de manter as contas fiscais sob controle ao mesmo tempo em que se avolumam as pressões por novos gastos: a alíquota de 0,38% da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida em 20% de um conjunto de receitas originalmente sujeitas a vinculação. Diante disso, existem três possibilidades. A primeira é não fazer nada, o que seria uma garantia de crise fiscal em 2008. A segunda é, novamente, prorrogar tais instrumentos com os mesmos percentuais atuais, o que garantiria o "*front*" fiscal no próximo governo, mas conservaria as mesmas indefinições quanto ao longo prazo que acompanham há anos

a execução da política fiscal. A terceira é promover a prorrogação desses dispositivos, porém de uma forma mais sofisticada, com outras alíquotas e no contexto de um plano de longo prazo que dê conta do enfrentamento de alguns dos desafios antes listados.

Concretamente, propõe-se um conjunto de cinco pontos:

• prorrogação da CPMF, mas com redução da carga tributária, mediante a vigência de alíquotas gradualmente declinantes até um limite inferior de 0,01%, mantido apenas com fins de fiscalização;

• prorrogação da DRU, mas com percentuais gradualmente crescentes, até 35%, para permitir uma maior liberdade alocativa ao governo e, assim, melhorar a estrutura de despesas e poder promover realocações ao longo do tempo;

• definição de um teto para o crescimento real das despesas com pessoal de cada um dos três poderes, para evitar a explosão desse tipo de gastos que tem se verificado, por exemplo, em 2006;

• mudança da Emenda Constitucional da Saúde, promovendo a substituição do princípio da vinculação ao PIB pela obrigatoriedade de aumento real, porém em níveis inferiores aos de crescimento do PIB, permitindo assim uma redução do peso relativo dessa rubrica; e

• adoção de um teto gradualmente declinante como proporção do PIB para as despesas correntes do Governo Central, concomitantemente com os dois pontos anteriores, revertendo então parcialmente o processo exposto na tabela 7.

Esse conjunto de normas permitiria, então, simultaneamente, preservar o esforço de austeridade fiscal, criar espaço para o aumento do investimento público e viabilizar uma redução gradual da carga tributária, dando condições para a ampliação do horizonte de crescimento da economia brasileira. O cenário macroeconômico que resultaria das mudanças acima sugeridas e suas implicações foram apresentados na parte inicial deste documento (na subseção II.3.4 do *Resumo das propostas*), não sendo necessário repeti-los aqui.

APÊNDICE

Ao se projetar o cenário macroeconômico para 2007-2017 na tabela II.1 da parte inicial deste documento (na subseção II.3.4 do *Resumo das propostas*), há algumas variáveis que merecem uma explicação específica. O investimento estadual e municipal em 2006 foi suposto tal que, somado ao do Governo Central, gere um investimento público de 2,0% do PIB nas Contas Nacionais do IBGE. A poupança pública nas Contas Nacionais é definida segundo a fórmula:

Poupança pública = Investimento do Governo (IG) - Necessidades de Financiamento do Governo (NFG) sem incluir as empresas estatais

No caso desta última variável, assumindo, realisticamente, que os juros da dívida das empresas estatais sejam desprezíveis, o valor de NFG foi considerado igual à soma das NFSP com o superávit primário das empresas estatais, o que corresponde a necessidades de financiamento destas negativas, supondo uma despesa nula de juros das estatais. Considerou-se, com base em estudos empíricos feitos para outros países, que 50% da variação da poupança pública se traduz em variação de sinal oposto da poupança privada, em virtude do efeito da poupança pública sobre a renda privada.

A taxa de crescimento do produto potencial (y^*) derivada de Giambiagi (2002)[1] foi considerada igual a:

$$y^* = (s/u)(-1)/k - d$$

onde

s = Coeficiente de poupança da economia, excluindo variação de estoques (taxa de investimento = FBCF/PIB)

u = Grau de utilização de capacidade (indicador calculado pelo Ipea, apresentado no *Boletim de Conjuntura*)

k = Relação Capital/Produto, suposta igual a 3

d = Coeficiente de depreciação, suposto igual a 0,04

e o símbolo (-1) indica defasagem de um período.

A poupança externa foi considerada exógena. Assim, a dinâmica da poupança pública, para uma dada poupança externa, gera o financiamento do investimento que determina a taxa de investimento da economia e define, assim, a trajetória do produto potencial, valendo a restrição, naturalmente, de que o PIB não pode ser maior do que o produto potencial. A variação de estoques foi considerada exógena e somada à FBCF para o cálculo da Formação Bruta de Capital Total (FBCT).

1. GIAMBIAGI, F. *Restrições ao crescimento da economia brasileira:* uma visão de longo prazo. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Textos para Discussão, n. 94).

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2006

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Marcos Hecksher

Revisão
Lucia Duarte Moreira
Alejandro Sainz de Vicuña
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Marcio Alves de Albuquerque
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Alessandra Cerqueira Mattos
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Leandro Daniel Ingelmo (estagiário)

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar – sala 908
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5406
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª andar — Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3515-8433 – 3515-8426
Fax (21) 3515-8402
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares