

# Uma visão do quadro fiscal brasileiro

*Luiz Guilherme Schymura*   
Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE).

## 1 – Panorama fiscal

Quando se observa o quadro de pessimismo e, por que não dizer, de alarmismo que muitos analistas têm desenhado para a situação fiscal brasileira, imagina-se que o Estado brasileiro esteja num processo de iminente insolvência. Por conta disso, dá-se como certo, em algumas projeções, que o Brasil perderá o seu grau de investimento na classificação de risco pelas três principais agências internacionais de *rating*. No entanto, ao analisar os números, confesso que não consigo compartilhar dessa leitura tão negativa.

Depois de atingir um pico de 60,4% do PIB, em 2002, a dívida pública líquida do setor público consolidado caiu de forma contínua, até chegar a um mínimo de 33,6%, em 2013. É verdade que o indicador subiu para 36,0% do PIB, em 2014 (projeção; ver Gráfico 1),

da mesma forma como elevou-se (e até mais) de 38,5%, em 2008, para 42,1%, em 2009.

### Gráfico 1

#### Evolução da DLSP em % do PIB



Fonte: BCB. Elaboração FGV/IBRE.  
<sup>1</sup> 2014 corresponde ao saldo até setembro.

Não por coincidência, 2009 e 2014 foram os piores anos em termos de desempenho econômico no período. Não é nenhuma catástrofe que uma variável em tendência favorável de queda tenha repiques episódicos em momentos mais difíceis. Até aqui, portanto, não parece haver razão plausível para o alarme.

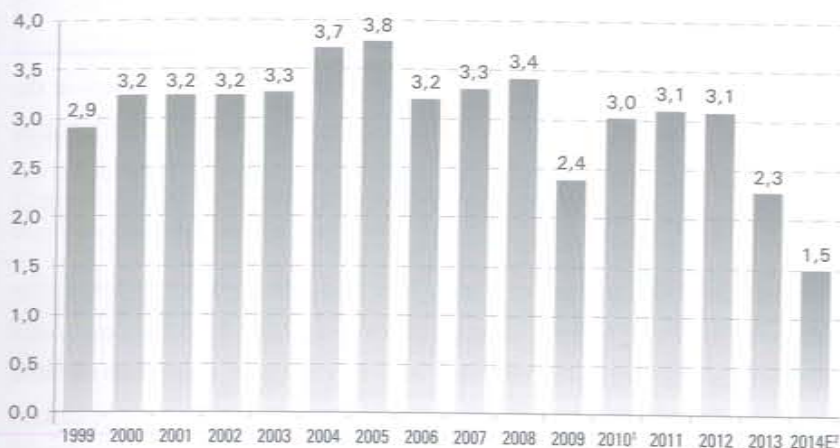
Quando se examinam os números oficiais da política fiscal, fica claro que a evolução favorável da dívida pública é calcada em uma ação deliberada e contínua de busca deste objetivo, que se estendeu por diferentes governos. De 1999 a 2012, o superávit primário do setor

público consolidado esteve praticamente o tempo todo acima de 3% do PIB (ver Gráfico 2).

### Gráfico 2

#### Evolução do Resultado Primário SPC

Ótica para Efeito de Cumprimento da Meta – Em % do PIB



Fonte: STN, BCB. Elaboração FGV/IBRE.  
<sup>1</sup> Exclui Capitalização da Petrobras em 2010.  
<sup>2</sup> 2014 acumulado no ano até o mês de setembro.

Em 2013 e 2014 (projeção), o primário cai. Mas esta queda ocorreu em apenas dois anos particularmente difíceis, em termos econômicos, o que não parece justificar o quase pânico de alguns analistas com a política fiscal.

Na verdade, porém, mudanças importantes aconteceram na gestão fiscal das finanças públicas desde 2009, momento da reação contracíclica à grande crise global. Foi o ano em que retornaram ao cenário as chamadas receitas “não recorrentes” (que já haviam desempenhado papel relevante de 1999 a 2001). As receitas não recorrentes são

aquelas que tipicamente não têm caráter tributário e, em princípio, são episódicas, não devendo, portanto, ser tomadas como fonte contínua e segura de financiamento das despesas públicas. Alguns exemplos são receitas de privatizações e concessões, recursos de programas de Refis e adiantamento de dividendos de estatais (os dividendos regulares das estatais, por outro lado, embora não sejam receita tributária, podem ser vistos como recorrentes).

Foi também em 2009 que, pela primeira vez, o governo valeu-se do recurso de “abater” da meta oficial de superávit primário determinadas despesas de investimento, como as do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A partir de 2009, portanto, é relevante deduzir do esforço fiscal efetivo – do governo federal, demais entes federados e estatais incluídas nas contas públicas – as receitas não recorrentes e os abatimentos da meta. Feita esta conta, nota-se que o resultado do setor público consolidado cai do patamar pouco acima de 3% do PIB, mantido até 2008, para 1,8%, em 2009; 1,5%, em 2010; 2,4%, em 2011; 1,3%, em 2012; 0,5%, em 2013; e algo como menos 0,5%, em 2014 (projeção; ver Gráfico 3).

Observa-se, portanto, que, de forma algo errática, houve de fato uma tendência de redução do esforço fiscal, que se intensificou nos últimos dois anos.

Uma história semelhante pode ser contada quando se analisa a trajetória do primário, excluindo-se apenas o abatimento da meta (mas mantendo-se as receitas não recorrentes). Um patamar médio um pouco acima de 3% do PIB é mantido de 1999 a 2008 (ver Gráfico 4).

Com a crise global, há uma queda para 2%, em 2009 e 2010, e a volta para 3%, em 2011. A partir de 2012, porém, o resultado entra em novo recuo, com sucessivamente 2,4%, 1,9% (2013) e 0,2% (2014, projeção).

Ainda assim, como sugerem os números da dívida líquida como proporção do PIB, esse indicador-chave de solvência continuou a cair na maior parte do período de redução do primário. Aliás, estava claro há

### Gráfico 3

#### Composição do Resultado Primário SPC

Ótica para Efeito de Cumprimento da Meta

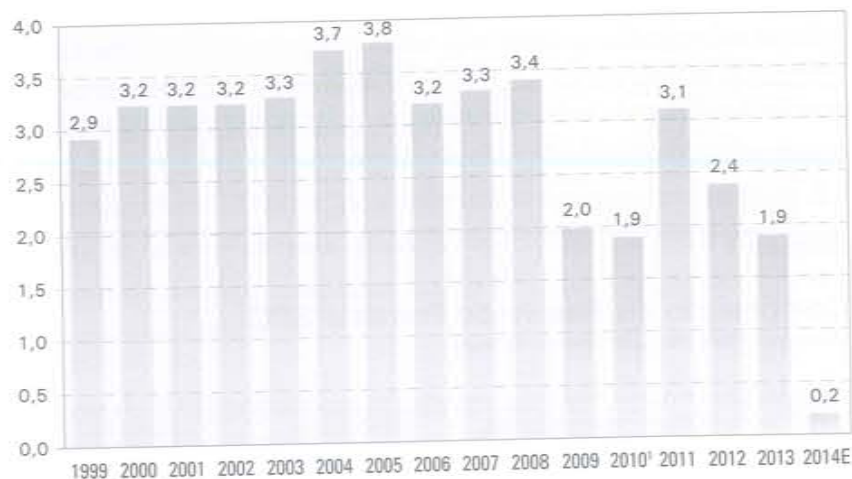


Fonte: STN, BCB, BNDES, CEF, RFB. Elaboração FGV/IBRE.  
 † Abatimento da Meta de 2014 corresponde ao valor previsto na LDO de 2014 cujo limite máximo é R\$67 bi.

#### Gráfico 4

### Evolução do Resultado Primário SPC

Oficial ex abatimento da meta – Em % do PIB



Fonte: STN, BCB. Elaboração FGV/IBRE  
¹ Exclui Capitalização da Petrobras em 2010.

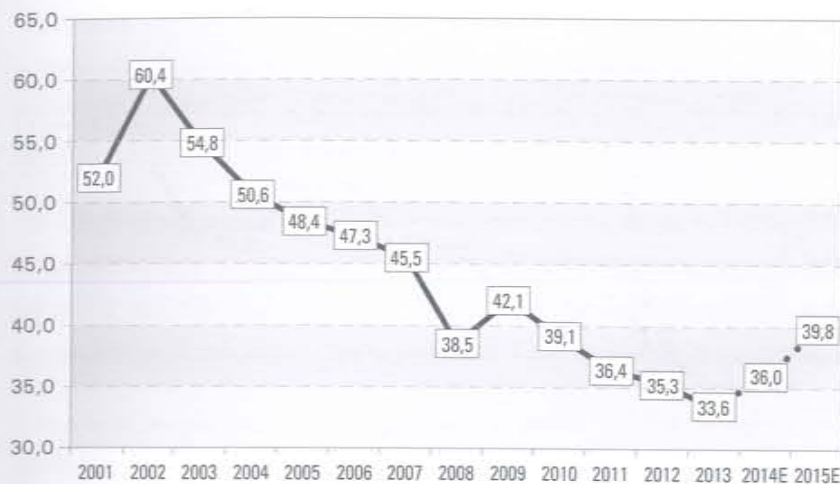
alguns anos que o resultado fiscal necessário para estabilizar ou reduzir a relação entre dívida pública e PIB tinha diminuído em relação ao período entre a desvalorização de 1999 até meados da década passada. Dessa forma, a redução do primário nos anos recentes pode até ser vista como uma acomodação diante de um cenário menos exigente, mas é difícil retratá-la como uma caminhada cega em direção ao abismo.

Por que, portanto, a preocupação? Embora esses números aqui apresentados indiquem que a versão mais alarmista é exagerada, existem, de fato, elementos para se precaver contra as tendências de condução da política fiscal dos últimos anos. É preciso distinguir os estoques (ou seja, o nível em que a dívida pública se encontra hoje)

dos fluxos (isto é, a intensidade com que a deterioração das contas está ocorrendo). Quando se pensa nos primeiros, a situação é muito tranquila, com a dívida pública líquida ainda próxima a suas mínimas históricas. Por outro lado, a projeção do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) aponta que o indicador deve subir também em 2015, pelo segundo ano consecutivo, chegando a 39,8% (ver Gráfico 5).

#### Gráfico 5

### Evolução da DLSP em % do PIB



Fonte: BCB. Elaboração FGV/IBRE

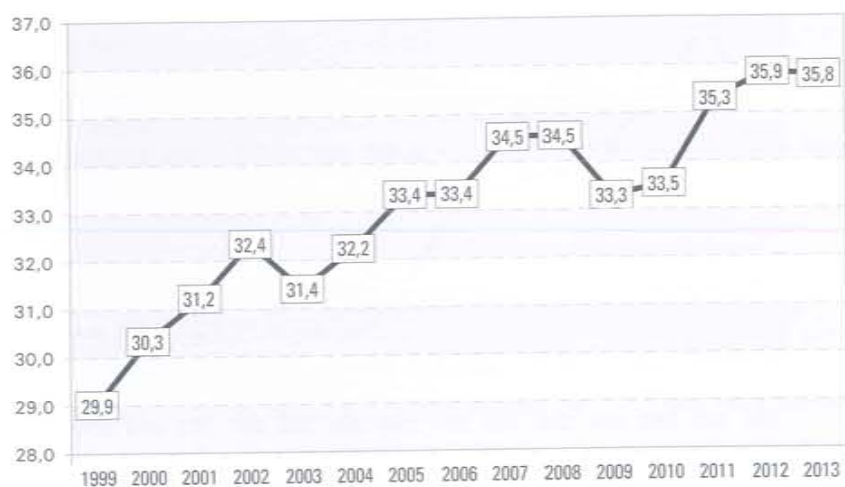
Está longe de ser um número desastroso – aliás, foi com níveis próximos, mas em trajetória descendente, que o Brasil foi agraciado com grau de investimento pelas três principais agências internacionais de *rating* entre 2008 e 2009. De qualquer forma, dois anos seguidos de alta da relação entre a dívida e o PIB levantam a questão sobre se há uma reversão da trajetória virtuosa de queda deflagrada no início da década passada.

Com esse pano de fundo, a trajetória dos fluxos assume ares mais preocupantes, já que houve recentemente uma inversão muito veloz da tendência superavitária das contas públicas, que predominou de 1999 até a crise global irrompida em 2008. O problema pode ser melhor compreendido com uma análise da evolução de receitas e despesas do setor público. A carga tributária brasileira saiu de 29% do PIB, em 1999, para 35,8%, em 2013 (ver Gráfico 6).

### Gráfico 6

#### Evolução da Carga Tributária no Brasil

Em % do PIB



Fonte: SPE/MF, RFB, CGU, STN. Elaboração FGV/IBRE

Foi uma trajetória de elevação quase contínua, com algumas compreensíveis oscilações para baixo em momentos de retração da atividade econômica. Esta alta dos tributos como proporção do PIB está ligada ao esforço de financiamento de despesas públicas crescentes.

Nos últimos anos, porém, constata-se que a carga tributária parou de subir como proporção do PIB, estabilizando-se num nível um pouco

acima de 35%. Evidentemente, à luz das oscilações anteriores, é prematuro prever que tenha cessado de crescer de maneira definitiva ou por um prazo muito longo.

Mas há elementos para sugerir que é temerário contar com a retomada da elevação dos impostos para cobrir o crescimento das despesas. Afinal, a carga tributária brasileira já é alta para países de padrão socioeconômico semelhante e produz muitas distorções alocativas – quaisquer novas elevações podem ter impacto nas perspectivas de crescimento, que já não são muito animadoras no atual quadro histórico. Concretamente falando, a receita real do governo federal cresce, desde 2012, em um ritmo quatro vezes mais lento do que o verificado entre 2007 e 2011 (com exceção de 2009, quando houve queda) – cuja elevação anual esteve entre 8,5% e 10%.

As despesas federais não financeiras, entretanto, seguem crescendo num ritmo real próximo a 7% ao ano. É um pouco menos do que os picos de velocidade em quase todos os anos de 2007 a 2010, mas, ainda assim, é um ritmo muito superior à expansão da receita real.

Uma análise cuidadosa da expansão do gasto público revela a sua natureza fundamentalmente social. Entre 1999 e 2014 (projeção), as despesas não financeiras do governo federal saíram de 14,49% do PIB para 19,98%, num salto de 5,49 pontos percentuais (p.p.) de PIB (ver Gráfico 7).

Uma fatia de 4,47 p.p. do PIB, ou 81% do aumento, proveio da ampliação das despesas com INSS, programas sociais e custeio da saúde e da educação. Incluindo-se subsídios (parte expressiva dos quais ligada ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), também de natureza social), a soma vai a 5,31 p.p., que correspondem a 97% do salto dos gastos federais naquele período.

Especificamente, entre 1999 e 2014, os gastos com INSS saíram de 5,50 p.p. para 7,54 p.p. do PIB, com alta de 2,04 p.p.; as despesas com programas sociais, de 0,59 p.p. para 2,36 p.p., avançando 1,77 p.p.; o custeio com saúde e educação, de 1,75 p.p. para 2,42 p.p., com salto de 0,66; e os subsídios de 0,24 p.p. para 1,08 p.p., subindo 0,84 p.p. Paralelamente, os investimentos federais, uma parcela nobre do gasto da União, elevaram-se de 0,5 p.p. para 1,31 p.p. do PIB naquele mesmo período – é relevante notar que ainda estão em um nível muito baixo para uma receita total de tributos federais projetada em 23,6 p.p. do PIB, em 2014.

### Gráfico 7

#### Composição do Gasto Público Não Financeiro Ótica Mansueto Almeida em % PIB

Despesas Primárias do Governo Central | Em % do PIB

	Pessoal	INSS	Subsídios <sup>2</sup>	Custeio Administrativo <sup>3</sup>	Custeio Saúde e Educação	Custeio Gastos Sociais	Investimentos <sup>4</sup>	Total
1999	4,47	5,50	0,24	1,43	1,75	0,59	0,50	14,49
2000	4,57	5,58	0,31	1,27	1,76	0,59	0,66	14,73
2001	4,80	5,78	0,35	0,73	1,82	0,90	1,17	15,57
2002	4,81	5,96	0,16	1,05	1,83	0,96	0,95	15,72
2003	4,46	6,30	0,36	0,91	1,71	1,00	0,40	15,14
2004	4,31	6,48	0,29	0,98	1,71	1,21	0,62	15,59
2005	4,30	6,80	0,48	1,10	1,78	1,29	0,64	16,38
2006	4,45	6,99	0,40	1,14	1,70	1,56	0,72	16,96
2007	4,37	6,96	0,38	1,18	1,78	1,63	0,82	17,12
2008	4,31	6,58	0,20	1,01	1,75	1,64	0,93	16,42
2009	4,68	6,94	0,16	1,05	1,89	1,89	1,05	17,66
2010 <sup>1</sup>	4,42	6,76	0,26	1,07	1,96	1,84	1,14	17,44
2011	4,33	6,79	0,44	0,88	2,03	1,92	1,08	17,48
2012	4,24	7,21	0,55	0,86	2,22	2,15	1,10	18,33
2013	4,18	7,37	0,85	0,98	2,22	2,25	1,01	18,87
2014 <sup>5</sup>	4,19	7,54	1,08	1,09	2,42	2,36	1,31	19,98
14 x 99	-0,29	2,04	0,84	-0,34	0,66	1,77	0,81	5,49

Fonte: SIGA, Masueto Almeida e STN.

<sup>1</sup> Exclui Capitalização da Petrobras. | <sup>2</sup> Inclui Auxílio a CDE, Compensação ao RGPS e MCMV.

<sup>3</sup> Conta de chegada, despesas totais menos as demais aberturas. | <sup>4</sup> Exclui MCMV.

<sup>5</sup> 2014 Acumulado no ano até setembro.

Por outro lado, os gastos do governo federal para remunerar e fazer funcionar a máquina pública recuaram, entre 1999 e 2014, como proporção do PIB. As despesas de pessoal, incluindo Previdência, caíram 0,29 p.p. do PIB, de 4,47 p.p. para 4,19 p.p. E o custeio administrativo recuou 0,34 p.p., de 1,43 p.p. para 1,09 p.p. do PIB. Fica claro, portanto, que o protagonista do grande salto dos gastos federais nos últimos 15 anos foi a despesa social. Adicionalmente, a visão de que o Estado brasileiro é uma máquina voltada para si mesma, que extrai recursos da sociedade para se autoalimentar não sobrevive ao confronto com os números.

Outra forma de ver o mesmo problema é descrita, a partir de trabalhos do economista Mansueto Almeida, na “Carta da Conjuntura” da edição de novembro de 2014 da revista *Conjuntura Econômica* (ver Gráfico 8):

## Gráficos 8

Despesa Paga no ano (do orçamento e restos a pagar) – 2007 e 2013 – R\$ milhões e % do PIB – Pessoal, custeio e investimento)

Código Função	Função	2007		2013		13 x 07 (p.p. do PIB)
		R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	
01	Legislativa	4.722	0,18	6.314	0,13	-0,05
02	Judiciária	15.736	0,59	25.260	0,52	-0,07
03	Essencial a Justiça	3.554	0,13	4.537	0,09	-0,04
04	Administração	12.891	0,48	21.755	0,45	-0,04
05	Defesa Nacional	18.572	0,70	37.245	0,77	0,07
06	Segurança Pública	5.072	0,19	8.527	0,18	-0,01
07	Relações Exteriores	1.488	0,06	2.278	0,05	-0,01
08	Assistência Social	24.638	0,93	63.021	1,30	0,38
09	Previdência Social	234.071	8,80	444.958	9,18	0,39
10	Saúde	43.597	1,64	83.385	1,72	0,08
11	Trabalho	19.754	0,74	47.731	0,99	0,24
12	Educação	21.249	0,80	69.257	1,43	0,63
13	Cultura	564	0,02	1.372	0,03	0,01
14	Direitos da Cidadania	893	0,03	982	0,02	-0,01
15	Urbanismo	1.909	0,07	2.853	0,06	-0,01
16	Habitação	588	0,02	227	0,00	-0,02
17	Saneamento	71	0,00	1.652	0,03	0,03
18	Gestão Ambiental	1.791	0,07	5.315	0,11	0,04
19	Ciência e Tecnologia	3.906	0,15	7.260	0,15	0,00
20	Agricultura	7.240	0,27	10.862	0,22	-0,05
21	Organização Agrária	2.960	0,11	4.792	0,10	-0,01
22	Indústria	1.644	0,06	2.115	0,04	-0,02
23	Comércio e Serviços	1.609	0,06	1.379	0,03	-0,03
24	Comunicações	490	0,02	1.199	0,02	0,01
25	Energia	487	0,02	967	0,02	0,00
26	Transporte	7.243	0,27	14.381	0,30	0,02
27	Desporto e Lazer	1.206	0,05	893	0,02	-0,03
28	Encargos Especiais	18.427	0,69	44.410	0,92	0,22
-	Total	456.374	17,15	914.927	18,88	1,74

Fonte: FGV/IBRE

“A despesa não financeira do governo central pode ser dividida em 28 áreas, mas apenas cinco delas – assistência social, previdência, trabalho, saúde e educação – são responsáveis por 77% do total. São basicamente gastos de natureza social. Além de ser a maior parcela do bolo do gasto federal, a despesa social é a que mais cresce. Na verdade, é praticamente a única que aumenta como proporção do PIB. Ela foi responsável por um salto de 1,72 p.p. do PIB nos dispêndios federais, entre 2007 e 2013, enquanto as outras 23 áreas tiveram um aumento de apenas 0,02 p.p. do PIB, no mesmo período.”

Em outras palavras, a expansão do gasto federal nos últimos anos não decorreu do acúmulo na máquina pública de “gorduras” facilmente removíveis, mas, sim, da vigorosa ampliação das despesas sociais.

## 2 – Seguridade social e eficiência

Um resumo da história contada até aqui. Os gastos sociais brasileiros se expandiram de forma vigorosa nos últimos anos. A carga tributária subiu durante a maior parte desse período, como forma de dar sustentabilidade fiscal à elevação dessa despesa. Mais recentemente, no entanto, há sinais de esgotamento do modelo, isto é, cobrir a alta do dispêndio com mais tributos está se tornando cada dia mais difícil. Por conta disso, estamos enfrentando um processo de deterioração dos resultados fiscais, que tem levado a uma crescente preocupação em relação ao futuro da solvência pública do País, no médio e longo prazo.

O crescimento do gasto social, por sua vez, reflete uma economia política que tem priorizado a inclusão social e a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos. É equivocado, portanto, imaginar que a expansão da despesa pública, puxada pela área social, possa ser bloqueada ou revertida de uma hora para a outra por razões tecnocráticas.

O desafio é, portanto, conjugar o provimento de melhorias no sistema de bem-estar social brasileiro com finanças públicas sólidas. Em outras palavras, procurar fazer mais e melhor com cada real gasto pelo setor público na complexa malha de iniciativas sociais.

E há, de fato, algumas evidentes redundâncias e exageros em alguns programas sociais, que, por vezes, tangenciam ou mesmo ultrapassam a linha do que seria julgado justo pela maioria dos brasileiros.

### Seguro-desemprego

Por exemplo, o mercado de trabalho está em franco aquecimento (interrompido brevemente pela crise global). No entanto, o número de benefícios concedidos a título de seguro-desemprego deu um salto de 6,5 milhões para 9,1 milhões, entre 2007 e 2014, na esteira da formalização. A conta cresceu de 0,49% para 0,67% do PIB. Assim, como explicar o crescimento do seguro-desemprego em tempos de aquecimento do mercado de trabalho? Este aparente paradoxo deve-se, provavelmente, ao uso oportunista do programa por pessoas que trocam constantemente de emprego, burlando o espírito da lei.

### Abono salarial

Entre 2007 e 2014, o número de beneficiários do abono salarial aumentou de 13,9 milhões para 21,3 milhões, com o dispêndio saindo de 0,19% para 0,24% do PIB. O programa pode ser aperfeiçoado, uma vez que, pela regra atual, para que o trabalhador faça jus ao benefício – de um salário-mínimo – basta que ele tenha uma renda mensal inferior a dois salários-mínimos e trabalhe ao menos um mês no ano para que obtenha elegibilidade para requerer o benefício. Ao beneficiário seria dado, no caso, um montante proporcional ao número de salários auferidos durante o ano-base de aferição.

### Gráfico 9

#### Programas de Transferência de Renda Benefícios Previdenciários Emitidos – Pensões por Morte

Pensões por Morte como Proporção do PIB  
(Comparação com Países da OCDE)\*

Países	Pensões por morte (% PIB)	Países	Pensões por morte (% PIB)
Brasil	3,2	Eslováquia	0,9
Itália	2,6	Finlândia	0,9
Espanha	2,2	República Tcheca	0,8
Grécia	2,2	Estados Unidos	0,8
Alemanha	2,1	Suécia	0,5
Bélgica	2,1	Canadá	0,4
Áustria	2,0	Coreia do Sul	0,3
Polônia	2,0	México	0,3
França	1,9	Noruega	0,3
Luxemburgo	1,9	Austrália	0,2
Portugal	1,8	Holanda	0,2
Hungria	1,4	Nova Zelândia	0,2
Japão	1,4	Reino Unido	0,1
Irlanda	1,1	Dinamarca	0,0
Suíça	1,0	Média (OCDE)	1,1

\* O ano de referência é 2009. | Fonte: MPAS, OECD Social Expenditure Database



## Pensões por morte

As regras para a concessão do benefício de pensão por morte, por sua vez, são extremamente generosas e destoam das aplicadas à grande maioria dos países. O que torna nosso programa relativamente mais caro do que seria, caso os critérios de elegibilidade fossem os dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (ver Gráfico 9). Na verdade, nosso sistema custaria um terço do que é dispendido atualmente, isto é, em vez de algo como R\$ 160 bilhões, R\$ 55 bilhões. Como a presidente da República já se manifestou sobre promover uma reforma do sistema de pensões por morte, é bom deixar claro que não será uma panaceia. O ganho fiscal a ser auferido no curto prazo com tal reforma não seria a redução em um terço nas despesas com pensões por morte, conforme apontado, uma vez que qualquer que seja a mudança a ser implantada atingirá mais diretamente os futuros beneficiários.

Mudanças nos três programas, seguro-desemprego, abono salarial e pensões por morte, têm sido sinalizadas pelos meios de comunicação. Creio que hoje a equipe ministerial da presidente Dilma está trabalhando para aperfeiçoá-los e, com isso, alinhá-los de tal sorte que os beneficiários dos programas sejam seus genuínos públicos-alvo.

Em linhas gerais, no meu entender, o Estado de bem-estar social brasileiro que vem sendo construído tem até aqui uma trajetória que vejo como positiva, mas é preciso dar a ele mais eficiência, não só para extrair seus efeitos benéficos, como também para compatibilizá-lo com o equilíbrio macroeconômico e o crescimento do PIB a um ritmo aceitável no médio e longo prazo. Para que essa agenda avance, no entanto, é preciso que temas que têm impacto significativo em nível nacional sejam tratados em fóruns com ampla representatividade. Caso contrário, as instituições permanecerão com foco no

atendimento dos interesses, embora legítimos, de grupos que detêm um maior poder de mobilização.

## 3 – As difíceis perguntas sobre a resistência à mudança

### Bolsa Família

O programa exemplar em termos de eficácia distributiva apresentou um crescimento no número de famílias atendidas, entre 2007 e 2014, de 11 milhões para 14 milhões. Os gastos, por seu turno, subiram de 0,34% para 0,53% do PIB. A lógica do mais renomado programa social brasileiro é ajudar os pais muito pobres a manterem seus filhos na escola. Partindo dessa premissa, como se pode aceitar que sindicatos de professores defendam abertamente a ideia de que os profissionais da educação não devam ser avaliados. Na greve de 2013 de professores da rede municipal do Rio de Janeiro, por exemplo, reagindo à política do Prêmio Anual de Desempenho baseado na Prova Brasil, na Prova Rio e nas taxas de aprovação, o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE) posicionou-se pelo fim da meritocracia. Segundo o Sepe, “uma educação de qualidade não pode se pautar por prêmios e bônus conseguidos a partir do cumprimento de metas estabelecidas fora da realidade de cada unidade escolar”.

Ora, o ciclo de melhoria de vida dos brasileiros só será rompido quando as crianças em famílias que dependem do Bolsa Família – e que hoje estão na escola – adquirirem uma educação de qualidade, que lhes permita competir por postos de trabalho de maior produtividade. Se professores não podem ser avaliados, como podemos melhorar a qualidade da educação das crianças brasileiras? O mais intrigante, contudo, é que a posição dos sindicatos de professores

parece contar com amplo apoio da população, cuja grande maioria é prejudicada diretamente pela baixa qualidade do ensino.

### Universidade pública

Outro paradigma difícil de ser quebrado: por que é tão difícil defender a ideia da universidade pública no Brasil cobrar dos alunos provenientes dos extratos superiores de renda?

Em princípio, parece não haver lógica distributiva em financiar o estudo superior de cidadãos de classe média alta cujas famílias têm toda a condição de custeá-los. Uma parcela de 0,9% do PIB é gasta pelo setor público para financiar o ensino superior, e recente reportagem da *Folha de S. Paulo* (11/11/2014) revelou que metade dos calouros da USP está entre os 20% mais ricos do Brasil.

No entanto, a simples menção da possibilidade de cobrar dos alunos mais abastados – ainda que parcialmente – é capaz de provocar forte comoção no debate público, confundindo-se estranhamente com a defesa da privatização total do sistema universitário.

### Benefício previdenciário mínimo

Outro aspecto curioso de nossa institucionalidade: há, desde a estabilização da economia com o advento do Plano Real, uma intenção clara de elevação do quinhão do trabalho na renda nacional. Por isso, ano após ano, a política de valorização real do salário-mínimo tem sido a norma. Contudo, parte significativa dos benefícios previdenciários e sociais é vinculada ao salário-mínimo. Por conta disso, a elevação do piso salarial arrasta consigo não apenas a remuneração dos trabalhadores ativos, mas também os benefícios de aposentadorias e determinadas transferências sociais.

Ainda no contexto do salário-mínimo, existe um complicador adicional com prováveis efeitos no jogo democrático. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, um total de 24,5 milhões de pessoas receberam exatamente um salário-mínimo, proveniente do mercado de trabalho ou de benefício previdenciário. Adicionalmente, pelos dados da Previdência, havia quase quatro milhões de benefícios assistenciais em 2012 vinculados ao mínimo. Ou seja, quase 28,5 milhões de pessoas são diretamente afetadas pela política de salário-mínimo.

Em termos percentuais, esse contingente de beneficiados, em idade elegível ao voto, representava 17,1% do total de eleitores em 2004. Em 2012, esse percentual cresceu para 20,2%, e, para 2014, a projeção é que alcance 21%.

Como se vê, um número expressivo de brasileiros é diretamente afetado pela regra de reajuste do salário-mínimo. Politicamente, tocar no assunto é um tabu. No entanto, quando se analisa a situação, por exemplo, dos idosos, parece fazer mais sentido que o balizador do reajuste de seus benefícios seja um índice de inflação da cesta da terceira idade. Porque, na verdade, é a variação dos preços deste grupo de mercadorias e serviços que comprometem o orçamento do aposentado. Se tal medida fosse implantada, seria rompido o elo entre o piso previdenciário e o salário-mínimo, o que permitiria que este desempenhasse um papel ativo como instrumento de política de renda do trabalho. Além do que, com o arcabouço hoje em vigor, registra-se um crescimento vegetativo médio dos gastos com INSS em torno de 0,15 p.p. do PIB ao ano, em boa parte causado pela política de aumento real do salário-mínimo. Com isso, caminha-se naturalmente para um impasse fiscal: a conta pode se tornar impagável sem sacrifício da estabilidade macroeconômica.

Todos os programas mencionados até aqui, da cobrança do ensino universitário dos mais ricos à mudança da regra de reajuste do benefício previdenciário mínimo, esbarram em sérias resistências sociais e políticas quando afloram. A típica postura tecnocrática é a de atribuir essa oposição a manipulações populistas e demagógicas que ludibriam a população, fazendo-a renunciar a objetivos de médio e longo prazo, em nome da ilusória satisfação das demandas imediatas. É muito provável que a resistência ao cardápio de mudanças para dar mais eficiência e economicidade à rede de proteção social brasileira tenha raízes mais profundas na história e no espírito da nação. Sem compreender tais mecanismos, nenhum arranjo político conseguirá o suporte necessário para aprimorar o Estado de bem-estar nacional, especialmente no que diz respeito às políticas distributivas e de inclusão. Mais do que saber o que precisa ser feito – na realidade, há uma profusão de excelentes diagnósticos –, a hora é de tentar entender por que existe tanta resistência a fazer o que parece à primeira vista ser a coisa certa e justa do ponto de vista racional.

*Palestra pronunciada em 2 de dezembro de 2014*