

Brasil precisa romper círculo vicioso que trava economia há décadas

- Baixa produtividade, desequilíbrio fiscal e ineficácia das políticas sociais se retroalimentam e devem ser enfrentados
- Busca de privilégios individuais às custas do interesse coletivo revela baixa coesão social do país

Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho

Folha

Coordenadores de estudo que propõe reformas estruturais da economia brasileira sustentam que, para enfrentar o círculo vicioso que trava o potencial de crescimento, dificulta a superação da pobreza e fragiliza as contas públicas do país, é necessário reconhecer que o atual modelo só favorece as minorias organizadas e promover medidas pró-produtividade.

Não há inclusão duradoura dos mais pobres sem crescimento sustentado nem crescimento sustentado sem estabilidade. O Brasil precisa reconstruir os seus fundamentos fiscais, elevar a sua produtividade e transformar expansão econômica em mobilidade social concreta.

O [CDPP \(Centro de Debate de Políticas Públicas\)](#) nos convidou para coordenar o trabalho “Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir”, em que 56 especialistas convidados, de diversas áreas, produziram diagnósticos e propostas de reformas estruturais, a serem discutidas neste ano de eleições presidenciais e legislativas.

Há três problemas centrais que se retroalimentam, criando um círculo vicioso: desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade. Por isso, precisam ser resolvidos em conjunto.

O desequilíbrio fiscal gera [inflação](#) e [juros](#) altos. A inflação corrói a renda dos mais pobres. Os juros altos transferem renda para os mais ricos. Em consequência, se amplia a demanda por políticas assistenciais e redistributivas. Elas custam caro, agravam o déficit público e retroalimentam o desequilíbrio fiscal.

Em paralelo, políticas sociais mal desenhadas, que entregam benefícios de valor elevado a famílias de renda média e alta, têm custo fiscal mais alto que o necessário. Ao longo dos dez anos entre 2014 e 2023, os gastos com programas de transferência de renda aumentaram 142% em termos reais, mas o total de pessoas pobres caiu somente 11%.

Medidas danosas à produtividade, como crédito subsidiado e benefícios tributários concedidos a setores econômicos com capacidade de lobby, travam o potencial de crescimento da [economia](#) e geram recessões periódicas.

Em consequência, dificultam a superação da pobreza que decorreria de um crescimento mais rápido e menos volátil do [PIB](#) e aumentam a desigualdade por distribuir benefícios a grupos empresariais. Fragilizam ainda as contas públicas, devido às renúncias tributárias e aos subsídios, além de gerar crise fiscal nas recessões que provocam.

Entre 1981 e 2024, o PIB per capita e a produtividade por hora trabalhada cresceram, em média, apenas 1% e 0,5% ao ano, respectivamente, muito abaixo de outras economias emergentes, e com seguidas recessões. Uma política econômica especialmente nociva à produtividade, executada no período 2005-2015, resultou em uma queda do PIB per capita de 7,5% entre 2014 e 2017.

No mesmo período, a taxa de pobreza subiu de 5,2% para 7,3%, aumentando o número de pessoas pobres em mais de 4,5 milhões, e a dívida bruta disparou de 54% para 72% do PIB.

Há, também, políticas sociais que prejudicam a produtividade, como um sistema de seguro-desemprego cujas regras estimulam a rotatividade da mão de obra, dificultando o treinamento, a especialização e a qualificação dos trabalhadores. Também afetam as contas públicas, como no caso do regime previdenciário do [MEI \(microempreendedor individual\)](#), que estimula a “pejotização” de empregados, corroendo a base de arrecadação da previdência.

O crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, de caráter obrigatório, que já representam metade da despesa primária, acaba levando ao corte de despesas públicas discricionárias essenciais ao aumento da produtividade, tais como os investimentos em infraestrutura e o funcionamento de agências de Estado necessárias à boa regulação do mercado, como o Banco Central e agências reguladoras.

Desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade têm como causa importante a incapacidade da sociedade brasileira de criar instituições (leis e regras de comportamento) que protejam e priorizem o interesse coletivo e restrinjam o avanço dos interesses individuais no processo de decisões e escolhas públicas.

Toda empresa gostaria de ter um regime tributário favorecido e mercado protegido. Toda família gostaria de receber transferências públicas e pagar menos impostos. Todo trabalhador gostaria de ter salário alto e proteção elevada contra o desemprego. Todo governador ou prefeito gostaria de poder gastar à vontade e mandar a conta para o governo federal. Cada área do setor público (saúde, educação, segurança pública, defesa) tem bons motivos para argumentar que uma parte do Orçamento deve ser reservada para si.

Ocorre que, se todos esses desejos forem concretizados, o Estado quebra, a economia não cresce e a pobreza e a desigualdade avançam. A busca da prosperidade individual por meio de políticas públicas de transferências e proteções se transforma em fracasso coletivo.

Ao longo das últimas décadas, os mecanismos institucionais que deveriam impor limites ao avanço dos interesses privados sobre a coisa pública foram enfraquecidos, fragilizando a defesa do interesse coletivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Orçamento público são cada vez mais contornados e desacreditados. Despesas obrigatórias e vinculações de recursos se estabelecem por meio da lei do mais forte. O teto de gastos foi desmontado e substituído por um ineficaz novo arcabouço fiscal, que também já vem sendo desmontado.

Instituições de Estado, como as agências reguladoras, que têm por finalidade estabelecer regras horizontais e estáveis, garantindo a concorrência e coibindo monopólios, foram enfraquecidas e capturadas politicamente.

Carreiras do setor público criam privilégios para si, relegando a segundo plano a prestação de serviços à população. Serviços públicos ruins prejudicam os mais pobres e dificultam o aumento de produtividade, ao impedir o aumento do capital humano por meio da melhoria da saúde e educação da população.

Os benefícios e regimes tributários especiais crescem. Proteção regulatória, barreiras comerciais e subsídios criam nichos de privilégios a algumas empresas, impondo custos à sociedade.

Estados e municípios têm incentivos e instrumentos para gastar em excesso e repassar a conta ao Tesouro Nacional.

Políticas sociais são criadas para maximizar o retorno eleitoral em vez de mirar a redução da pobreza. Empresas estatais, que não têm razão de existir ou poderiam ser geridas pelo capital privado, são mantidas sob o controle público para atender a interesses de distribuição de cargos e à demanda corporativa dos empregados ou gerar benefícios privados na relação com fornecedores. Com isso, ajudam a reduzir a produtividade e ampliam a desigualdade e o déficit público.

Todos esses fenômenos traduzem o triunfo do interesse privado sobre o coletivo no trato da coisa pública. Os diferentes grupos sociais não se veem como passageiros de um mesmo barco, em que precisam cooperar para não naufragar. Pelo contrário, se estabelece uma corrida predatória em busca de privilégios individuais às custas dos demais. Vivemos em uma sociedade de baixa coesão social.

Para que se tenha uma ideia do alto grau de litígio que existe na disputa por recursos públicos, nada menos que 10% de toda a despesa primária do governo federal é, hoje, decorrente do pagamento de sentenças judiciais contra o Estado.

Esse conflito distributivo acaba tendo vencedores e vencidos. Ganham os que têm maior lobby, seja por poder econômico, seja por capacidade de mobilizar grandes contingentes de eleitores e pressionar as autoridades eleitas.

Os custos são socializados, por meio de inflação, carga tributária alta, juros elevados, baixo crescimento, baixa qualidade do serviço público e persistência da pobreza e desigualdade.

Para propor reformas para mudar essa realidade, é preciso levar em conta alguns condicionantes.

O primeiro é o reconhecimento de que estamos frente a uma difícil situação fiscal, em que a dívida pública cresce aceleradamente. Se nada for feito, caminharemos para o default direto ou indireto (via inflação, por exemplo) da dívida.

Com o nível atual de juros reais, o ajuste fiscal necessário para que a dívida pare de crescer é da ordem de 4% do PIB, o que equivale a mais da metade da despesa com benefícios previdenciários —um ajuste muito grande para ser feito de uma só vez. Em consequência, a dívida continuará subindo em ritmo vigoroso nos próximos anos.

O que se pode fazer é reduzir o ritmo de crescimento da dívida. Para tanto, precisamos de um programa de ajuste fiscal suficientemente robusto que convença a sociedade de que a dívida medida como proporção do PIB crescerá mais devagar nos anos à frente e que, em quatro ou cinco anos, começará a diminuir.

Isso pode, de imediato, reduzir o risco de default, melhorando as expectativas para o longo prazo e reduzindo as taxas de juros que os poupadores exigem para financiar a dívida pública, que crescerá mais devagar.

O segundo condicionante é que mais de 90% das despesas primárias são obrigatórias e boa parte delas representa direito adquirido. A indexação é generalizada, limitando a corrosão inflacionária das despesas. Por isso, mais uma vez, o que podemos fazer é mudar regras para que as despesas cresçam mais devagar ao longo dos anos.

Isso é um problema porque, como mostra a literatura, ajustes rápidos e profundos têm mais chances de prosperar e tendem a gerar menor impacto negativo de curto prazo sobre o PIB. Duas são as suas vantagens: alteram as expectativas, derrubando os juros de equilíbrio, e evitam o risco da fadiga política gerada por ajustes graduais, que se estendem por muitos anos.

O terceiro condicionante é que um ajuste fiscal eficaz deve ter mais peso no controle das despesas que no aumento das receitas. Tentar equilibrar as contas pelo lado das receitas esbarra no fato de que a sociedade aumenta o grau de resistência a tributos a partir de um determinado patamar, enquanto a demanda por despesas é infinita.

Medidas tributárias devem ter como foco a remoção de privilégios setoriais que resultam em má alocação dos recursos produtivos, a simplificação no cumprimento das obrigações e a progressividade. Ou seja, devem estar mais preocupadas com as dimensões de pobreza, desigualdade e produtividade. A racionalização do sistema tributário pode ajudar no esforço de ajuste fiscal, mas esse efeito deve ser visto como secundário e subordinado aos outros objetivos acima descritos.

O quarto condicionante é que tentar fazer ajuste fiscal de curto prazo, a qualquer custo e sem avaliar a sustentabilidade das medidas, pode gerar prejuízos às outras duas dimensões.

Por exemplo, medidas administrativas da Receita Federal que reinterpretem a lei visando elevar a arrecadação, no afã de fechar as contas do mês, aumentam a insegurança jurídica e a judicialização. Isso é nocivo à previsibilidade e gera custos para as empresas, com reflexo negativo sobre a produtividade.

De forma similar, restrições a benefícios previdenciários que não protejam os mais pobres piorariam as condições sociais e criariam demanda por novas ajudas assistenciais.

O grande peso das despesas previdenciárias e assistenciais no Orçamento requer reformas cuidadosas nessas políticas para que a economia fiscal venha acompanhada de maior efetividade, sobretudo no sentido de estimular a superação da pobreza e a acumulação de capital humano.

As reformas pró-produtividade, por sua vez, além de nos levarem diretamente ao objetivo de aumentar o potencial de crescimento da economia, diminuirão a demanda por proteção social, bem como ajudarão no ajuste das contas públicas por meio de maior arrecadação, decorrente de mais crescimento.

Um programa de governo que vise romper o atual círculo vicioso de pobreza, baixa produtividade e desequilíbrio fiscal terá que ser muito mais que uma lista de reformas necessárias. Precisarão surgir do reconhecimento de que o atual modelo prejudica a maioria e favorece minorias organizadas. Isso requer uma concertação política difícil, principalmente em tempos de polarização política e aversão ao diálogo e cooperação.

A contribuição do estudo do CDPP, que será divulgado na próxima terça-feira (24), é apontar as reformas de que precisamos. A próxima etapa cabe à política: tecer a coesão social necessária para viabilizar acordos que nos libertem do ciclo de miséria, vulnerabilidade e subdesenvolvimento em que o Brasil está preso há décadas.