

# Nos trilhos da **INCLUSÃO**

Os desafios que o Brasil terá à frente para retomar o crescimento sem comprometer as conquistas no campo social

**Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Ano que vem poderá representar um importante momento de inflação para o Brasil, dependendo de como o próximo governo da presidente Dilma Rousseff responder a dois principais desafios. O primeiro é o de realizar correções macroeconômicas suficientes para combater a inflação e recolocar o país no trilho do crescimento. O segundo, e talvez mais delicado, será provar que esse ajuste é compatível com a manutenção – e ampliação – das conquistas registradas em uma década no combate à desigualdade, com a redução da pobreza e a formação da chamada nova “classe média”.

As dúvidas quanto ao teor dessas mudanças e seu impacto ficam mais latentes quanto maior é a pressão por correções no mercado de trabalho, frente a uma economia que pouco reage aos estímulos até agora aplicados. Apesar do apelo midiático e da efetiva colaboração de programas sociais como o Bolsa Família, hoje se sabe que mais da metade da inclusão registrada nesse período veio da renda do trabalho. Entre 2002 e 2012, época da expansão mais significativa, essa “classe média” foi engordada com a chegada de 35 milhões de brasileiros, saltando de 38% para 53% do total da população dentro da faixa de renda familiar *per capita* de R\$ 291 a R\$ 1.019, em valores de 2012. Graças principalmente ao aumento real dos salários, quando a renda *per capita* nesse período aumentou entre os 10% mais pobres em 7,3% ao ano, o dobro da média geral e quase 3,5 vezes a expansão

registrada entre os 10% mais ricos. “Fizemos nossos ricos crescerem como suecos e nossos pobres, como a China”, compara Ricardo Paes de Barros, subsecretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

Nessa transformação, Barros compara a população mais pobre a vagões sendo conectados ao carro-chefe da economia, a partir do aumento da formalização do trabalho e dos negócios, com o fortalecimento de uma economia monetizada e o desenvolvimento de setores mais

modernos. “Transformamos nossa economia e nosso mercado de trabalho dual em outro mais integrado. Bastou conectar a população mais pobre a esse *mainstream* para ela dar um salto”, diz.

O economista admite, entretanto, que esse movimento valerá pouco caso a locomotiva brasileira se mantenha em marcha lenta. “Hoje, a melhor política social para o país é a política econômica, pois a sustentabilidade desse salto inclusivo depende de um crescimento sólido”, afirma. Para alcançar tal expansão, especialistas convergem no

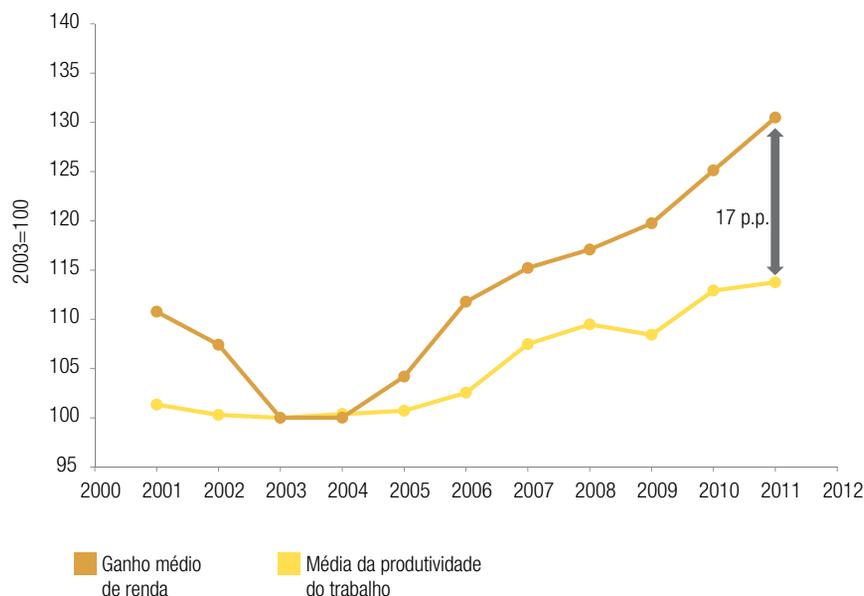
Entre 2002 e 2012

**35 milhões**

de brasileiros entraram para a “classe média”, que passou a representar **53%** do total da população

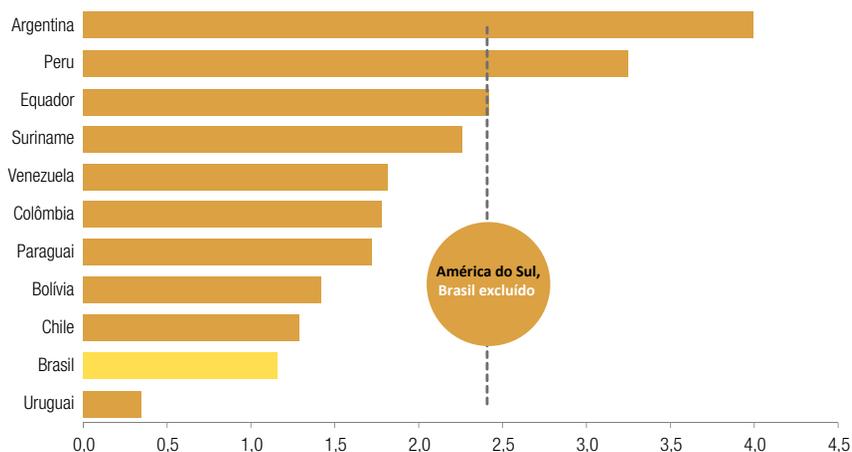


### Trabalho: evolução da renda e da produtividade Brasil: 2001-2011



Fonte: SAE/PR com dados da Pnad.

### Taxa anual de crescimento da produtividade média do trabalho na América do Sul (2001-2011)



Fonte: SAE/PR.

diagnóstico de que é preciso focar a produtividade da economia, cujo crescimento nos últimos anos esteve abaixo do dos salários. Para isso, o país deverá garantir, entre outros fatores, um ambiente atrativo para o investimento, estímulos à inova-

ção, bem como a melhora contínua da oferta educacional, preparando a população jovem para atender a uma demanda de trabalho mais qualificada e, por sua vez, mais bem remunerada. “O que foi possível para trás não será possível para frente.

Não acho que há como retroceder, mas há riscos para o próximo passo”, afirma.

### Receita de produtividade

Observada desde uma perspectiva mais ampla, a produtividade brasileira não registra alterações significativas desde o início dos anos 1980. Nessa época, nosso desempenho se equiparava ao da Coreia do Sul, que hoje registra uma taxa quatro vezes maior do que a do Brasil. No período de 2001 a 2011, segundo a SAE, a taxa média anual de crescimento da produtividade brasileira foi pouco mais de 1%, contra uma média de 2,4% do restante dos países da América do Sul.

Trabalho recente dos pesquisadores Fernando Veloso, Silvia Matos e Bernardo Coelho, da Economia Aplicada da FGV/IBRE, identifica as nuances contidas dentro desse quadro aparentemente estagnado, ao analisar a produtividade do trabalho para 12 setores da economia brasileira com base nos dados de horas trabalhadas da Pesquisa Nacional de Domicílios (Pnad). Uma dessas variações é o recuo da produtividade entre 1995 e 2003, de 0,2% ao ano, para logo crescer cerca de 2,1% entre 2003 e 2012. “De 2003 a 2009, os ganhos de produtividade explicaram praticamente metade do crescimento do PIB, em torno de 4% por ano”, compara Silvia.

A economista destaca que o crescimento verificado entre 2003 e 2012, além de responder parcialmente a um *catch up*, ou recuperação da perda registrada no momento anterior, não teve como maior impulso a indústria, mas os setores agropecuário

e de serviços. “No caso da agropecuária, que registrou 6,2% de crescimento de produtividade nesse período, não tem muito segredo, pois as vantagens comparativas do setor e o alto preço das *commodities* registrado no período representaram um forte estímulo para a adoção de tecnologia”, diz Silvia. Para os serviços, entretanto, o quadro foi mais complexo. Caracterizado por ser intensivo em mão de obra e registrar baixa produtividade no Brasil, esse setor tinha um grande espaço de recuperação, que foi aproveitado em níveis muito distintos, conforme os segmentos. “Nesse período, fatores como a expansão da oferta de crédito proporcionaram um grande impulso a atividades como a de intermediação financeira e seguros, que registraram um crescimento de produtividade de 5,7%”, exemplifica Silvia. A expansão total do setor, entretanto, foi bem mais tímida: 1,7%. Esse percentual espelha o resultado de segmentos menos exitosos, como o de serviços de informação, que registrou uma retração de 0,2%, ou o de transporte, armazenagem e correios, cuja produtividade cresceu tímidos 0,6% no período.

De acordo às tendências apontadas pelos pesquisadores do IBRE, o fôlego que elevou a produtividade de parte dos serviços já demonstra seu limite, e hoje o setor trabalha com uma taxa de crescimento de produtividade de menos que 1%. Silvia é enfática ao apontar a dimensão do problema, pois se trata da atividade responsável por 68% do valor adicionado e 63% do emprego no Brasil. “Isso se dá porque temos problemas do lado da oferta, precisamos qualificar nossa mão

de obra. Mas se conseguíssemos manter a produtividade dos serviços, garantiríamos o crescimento de uma economia mais desenvolvida”, analisa. “Basta ver o caso dos Estados Unidos: quando o país migrou de uma economia industrial para a de serviços, nos anos 1990, não houve queda de produtividade. E é esse exemplo que o Brasil tem que perseguir”, afirma. Diferentemente da indústria, cuja realidade não menos problemática envolve um componente estrutural, os serviços, por

não sofrerem concorrência externa, são muito mais dependentes das condições domésticas da economia. “Para ganhar em produtividade, ou temos que atrair imigrantes, ou investir em tecnologia. Caso contrário, nosso potencial de crescimento será reduzido”, avalia.

### Caminhos possíveis

No curto prazo, na opinião de Silvia, será inevitável iniciar ajustes sem comprometer parte do emprego

#### Crescimento da produtividade: foco em serviços (%)

	1995-2003	2003-2009	2009-2012
Transporte, armazenagem e correios	-1,4	1,5	-1,2
Intermediação financeira e seguros	-2,2	7,3	2,6
Serviços de informação	-3,2	-2,7	5
Comércio	-2,7	2,9	4,2
<b>Total serviços</b>	<b>-1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>

Fonte: IBRE/FGV.

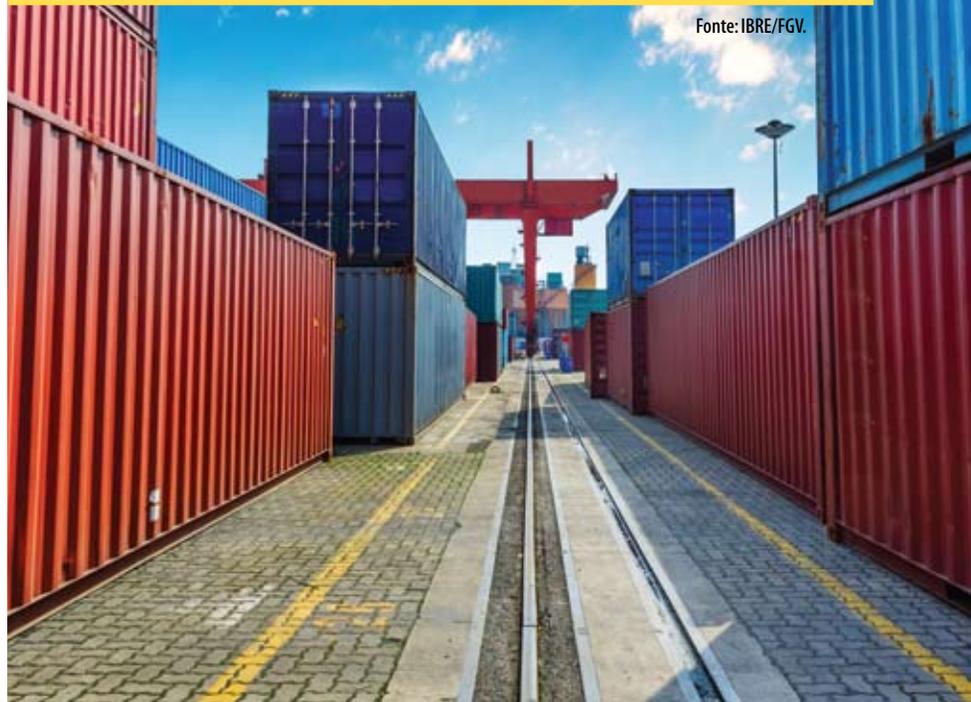


Foto: Tooykrub/Shutterstock.com

e dos salários. “Se a produtividade não vem com inovação, com a qualificação de mão de obra, chega um momento em que ela tem que ser feita via quantidade, pois não é possível preservar totalmente o emprego e a renda comprometendo a rentabilidade das empresas”, afirma.

Esse, aliás, é o grande entrave que hoje impede de se pensar o investimento em capital físico – que poderia garantir resultados mais

rápidos em relação a investimentos em educação ou inovação – como alternativa de resgate da produtividade perdida. Nos últimos três anos, as empresas que operam no Brasil registraram uma acentuada queda em suas margens. Levantamento realizado pelo IBMEC com mais de 700 empresas não financeiras de capital aberto e fechado apontou que a rentabilidade sobre o patrimônio líquido dessas com-

panhias caiu de 16,4% em 2010 – valor que se mantinha estável desde 2005 – para 7,1% em 2013. Com redução do lucro líquido retido, esses negócios perderam a principal fonte de financiamento para seus investimentos. Carlos Rocca, diretor do Centro de Estudos de Mercado de Capitais do IBMEC, aponta como principal motivo desse resultado o aumento do custo unitário do trabalho (calculado da variação entre salário e produtividade), que não pode ser repassado para o preço final dos produtos. No caso da indústria, isso se dá por esta se defrontar com a concorrência dos importados. “Quando analisamos o que aconteceu com os preços dos importados em reais, em função da própria queda da taxa de câmbio, eles cresceram menos que o custo do mercado de trabalho”, diz Rocca. Já no caso dos serviços, que puxaram o crescimento dos salários devido à contração da oferta de mão de obra, esse repasse foi represado, em muitos casos, devido à administração de preços feita pelo governo.

Rocca ainda indica que, no caso da taxa de retorno sobre capitais investidos, essa queda foi de 13,7% em 2010 para 8,1% no ano passado. “Comparando essa taxa de retorno do capital investido com o custo do capital de dívida, verificamos que nos dois últimos anos a taxa de rentabilidade ficou abaixo do custo financeiro dessas empresas, em sua média”, afirma. Entre 2010 e 2013, os investimentos das empresas participantes do estudo – entre as quais figuram companhias como Petrobras e Eletrobras, caíram de 9,1% do PIB para 5,8%.



Pesquisa com mais de **700** empresas aponta queda de rentabilidade sobre o patrimônio líquido: de **16,4%** em 2010 para **7,1%** em 2013

“Vejo poucas razões para as empresas retomarem decisão de investir até uma eventual retomada do crescimento”, conclui.

Para Regis Bonelli, coordenador-geral do Boletim Macro do IBRE, o caminho que resta para gerar um impacto relevante na produtividade brasileira no menor prazo possível é perseverar no investimento em infraestrutura. “Ainda que a perspectiva no curto prazo não seja boa, esses investimentos poderiam gerar um choque de demanda positivo. No caso da infraestrutura de transportes, esses investimentos geram vasos comunicantes que promovem mais dinamismo à economia”, afirma. A opinião é corroborada por Rocca. “Essa é uma demanda que já está dada, não depende do crescimento do PIB”, diz. Frente à baixa capacidade de investimento do setor público e ao desequilíbrio fiscal do governo federal, Rocca reforça, entretanto, que para isso acontecer “é preciso criar todas as condições possíveis para que o investimento privado chegue”.

Para Silvia, outra frente importante que deve ser priorizada é a discussão de políticas focadas no setor de serviços. “Hoje as políticas são feitas focando a indústria, sem considerar o peso e as dificuldades dos serviços”, afirma. Ela lembra que alguns segmentos chegam a apresentar um nível agregado mais alto do que a indústria, e os de grande potencial que precisam encontrar sua fórmula para manter a competitividade, como são o caso dos serviços de educação, saúde, transportes e comércio, cuja produção por trabalhador em

O caminho mais rápido para gerar impacto na **produtividade** é investir em **infraestrutura**



Estação da Luz (São Paulo). Foto: T photography/Shutterstock.com

termos de valor agregado ainda é baixa no Brasil.

A economista ainda defende que, nesse caminho em busca de um crescimento sustentado, é preciso avaliar com cautela as políticas públicas escolhidas para fomentar o emprego. “A medida de desoneração da folha de pagamento, por exemplo, pode se converter em um tiro no pé”, afirma. Tal política – cujo caráter de permanência foi aprovado na Câmara dos Deputados em outubro – atinge 59 segmentos, em sua maioria industriais, além da construção e outros serviços como hotéis, *call centers* e de tecnologia da informação. Os setores beneficiados podem subs-

tituir o imposto sobre a folha de pagamento por um percentual menor recolhido sobre o faturamento. Para Silvia, em vez de estimular o aumento de eficiência, essa desoneração dá margem para que a empresa mantenha uma operação intensiva em mão de obra, mesmo que pouco produtiva. A economista defende que o atual cenário já não permite o foco em preservar o emprego em detrimento da busca por competitividade. “Sem privilegiar a adoção de tecnologias inovadoras, sem estimular o aumento da capacitação de mão de obra, estamos gerando incentivos perversos”, conclui. E, com eles, o risco de a locomotiva descarrilar. ❏

# O paradoxo brasileiro

Um dos ingredientes da produtividade que o Brasil terá de priorizar para garantir um crescimento sólido e uma oferta qualificada de emprego é a adoção tecnológica, que hoje caminha a passos lentos. O sinal dessa tendência é dado por levantamentos como a Pintec, pesquisa de inovação desenvolvida pelo IBGE. Em sua última edição, que cobre até 2011, o estudo aponta que os gastos em atividades internas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil ficaram praticamente estacionados desde 2005, representando 0,59% do PIB em 2011. Como base de comparação, nos Estados Unidos esse percentual foi de 1,83% no mesmo ano.

Responsável por mais de 70% dos investimentos empresariais em P&D, o setor industrial concentra o foco das políticas públicas de incentivo à inovação do país. Paulo Mol, diretor de Inovação da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), avalia que o desenvolvimento de programas tem se aprimorado. “Basta ver o sucesso de iniciativas como o Inova Empresa – programa oficializado em 2013 com recursos de R\$ 32,9 bilhões para apoio a empresas com projetos de inovação –, e da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) – braço de subvenção do setor públi-

co para o financiamento tripartite (empresa, setor público e institutos de pesquisa) para investimentos privados em P&D –, que tem possibilitado a execução de projetos mais complexos”, afirma.

Os especialistas destacam, entretanto, que o apoio do setor público ainda padece de um defeito: seu caráter pró-cíclico. “Hoje, temos um modelo de incentivos que é oferecido às empresas quando a economia vai bem, que é o momento em que os privados já estariam dispostos a investir”, afirma Mol. “Um dos problemas hoje é que a crise fiscal brasileira está empurrando os cortes orçamentários para o lado da subvenção, o que é preocupante, pois é essa a base para projetos de maior complexidade e prazos mais longos”, afirma.

Outro exemplo dessa tendência, para Mol, é o da Lei do Bem, de 2004, que permite o abatimento do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das despesas feitas em inovação no ano corrente. Isso implica que, em períodos em que a empresa não registra lucro, ela não tem como ser beneficiada pela lei. “O que pedimos é que se criasse uma espécie de crédito para que as despesas feitas para inovação pudessem ser recuperadas num período de dois, três, quatro anos”, defende Mol, o que

permitiria às empresas manterem seu investimento independentemente da conjuntura econômica. Carlos Arruda, gerente do Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (FDC), acrescenta que esse modelo tampouco traz um efeito significativo para a P&D das multinacionais no país. “No caso de grandes companhias, esse benefício vai para o orçamento geral da empresa e não para a área que investiu. Assim, a cada ano, essa área de novos produtos, ou laboratório de P&D, tem que lutar da mesma forma que lutou no ano anterior em busca de apoio”, conta.

## Sem incentivo

Maurício Canêdo Pinheiro, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, avalia que um dos principais problemas que inibem uma maior adoção tecnológica está fora da caixa das políticas do setor. Ele se concentra na redução do excesso de proteção do mercado interno, que reduziria o apetite por inovação da maioria dos empresários. “Com baixa abertura econômica e mercado garantido, não há incentivo para o investimento em tecnologia, tampouco para o risco em inovação”, diz. “A escolha do arranjo produtivo de cada empresa se dá com o propósito específico de gerar margem. Nenhuma multinacional que detenha uma produção altamente robotizada transferirá sua melhor tecnologia para outro país se isso não for fundamental para conquistar seu mercado alvo e obter o lucro esperado”, afirma. Outro indicador dessa falta de estímulo é o baixo nível de importação de insumos de produção. A diversificação da oferta

desses produtos, considerados fatores complementares ao trabalho na busca por ganhos de produtividade, seria um sinal positivo da busca por competitividade. “Em 2011, entretanto, apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países, enquanto nos Estados Unidos e no México esse percentual superou os 20% e os 30%, respectivamente”, diz.

Para Carlos Arruda, gerente do Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (FDC), a defasagem tecnológica resultante dessa cultura faz com que inovação e produtividade, muitas vezes, se transformem em conceitos contraditórios no Brasil. “Como somos dominados por uma visão de curto prazo, e não de adoção de inovações que impliquem desenvolver produtos de maior valor adicionado, a busca por redução de custos acaba afastando as empresas do ideal de focar em novos produtos e ampliar mercados”, afirma, indicando que tal escolha reduz o horizonte das empresas. “Em pesquisas que realizamos, a

---

## Um dos problemas hoje é que a crise fiscal brasileira está empurrando os cortes orçamentários para o lado da subvenção

---

maior parte dos empresários afirmou que sua estratégia é manter-se no mesmo mercado em que atua, reduzindo custos e aumentando a eficiência. E como isso é uma urgência, a agenda mais ambiciosa fica para segundo plano.”

Por um lado, a preocupação da indústria por ganhos de produtividade tem suscitado boas iniciativas, pois fez com que esta ampliasse seu monitoramento ao setor de serviços, liderando iniciativas de

incentivo à adoção de tecnologias. O objetivo, nesse caso, é mitigar as deficiências que afetam a cadeia produtiva como um todo. “Estamos falando de uma ampla gama de segmentos, fornecedores, bem como clientes responsáveis pela venda. Alguns exemplos são a Embraer, que possui um programa de treinamento para fornecedores, e a Massey Ferguson, que tem investido na melhoria da atividade de prestadores de serviços, como os que realizam o pós-venda da empresa”, exemplifica Arruda.

Por outro lado, segundo o especialista da FDC, esse cenário predominantemente voltado para ganhos de eficiência colabora para acentuar uma tendência negativa entre as multinacionais que se instalam no Brasil: a de não identificarem o país como potencial polo de P&D. “É uma visão dominante – geral mesmo, do agro ao químico, fârmaco, mecânico e automotriz –, porque a imagem do Brasil para a matriz é de mercado, e não de inovação”, afirma. “Tirando segmentos como o etanol e o agronegócio, que são exceções bem-avaliadas internacionalmente, prevalece a imagem de um país que não tem universidades com reconhecimento internacional, com pouca exportação de produtos de maior valor agregado”, diz. Isso, segundo Arruda, acena uma orientação básica de mercado que compromete a posição do país na concorrência para atrair centros de P&D. “Isso é um fator de imagem que tem que ser trabalhado pelas lideranças brasileiras, para colocarmos o Brasil dentro do plano estratégico dessas companhias”, conclui. 

### RENÚNCIA FISCAL: tendência pró-cíclica

	PIB (%)	Renúncia com Lei do Bem (em R\$ bilhões correntes)
2008	5,2	1,58
2009	-0,3	1,38
2010	7,5	1,72
2011	2,7	1,4
2012 <sup>1</sup>	0,9	1,5
2013 <sup>1</sup>	2,3	2,22

Fonte: MCTI com dados da Receita Federal do Brasil (RFB). <sup>1</sup>Valores estimados pela RFB.

# Educação: base para a **inclusão**

De todas as transformações mencionadas pelos especialistas como fundamentais para garantir a qualidade do crescimento brasileiro, a melhora nos níveis educacionais é a mais transversal. O aumento da escolarização verificado nas duas últimas décadas no Brasil, por exemplo, já se refletiu em ganhos importantes para a economia brasileira. Estudo realizado pelos pesquisadores Fernando de Holanda Barbosa Filho e Rodrigo Leandro de Moura, da área de Economia Aplicada da FGV/IBRE, aponta que a redução do grupo de trabalhadores menos escolarizados foi responsável por 45% da queda da informalidade registrada entre 2002 e 2012, de 11 pontos percentuais, para 32,5%.

Mesmo mantendo um contexto socioeconômico favorável para que os jovens se dediquem exclusivamente aos estudos, entretanto o país não tem conseguido manter o mesmo ritmo de evolução no ensino. “De 1990 a 2000, a escolaridade média da população cresceu 42%, para 6,4 anos de estudo; de 2010 para 2000, esse crescimento foi menor, de 17%, para 7,5 anos”, diz Moura.

O impacto da falta de estímulo ao estudo tem muitas vertentes. Ricardo Paes de Barros, subsecretário de Ações Estratégicas da SAE, cita que uma delas é dificultar a inserção produtiva dos 5% da população que ainda permanecem na pobreza. Barros lembra que, na atual conjuntura, as pessoas com baixa escolaridade enfrentam

um quadro bem diferente das que conseguiram se empregar na última década e perceberam um aumento de renda acima da média. Dados da Pnad apontam que, de 2001 a 2011, o salário dos trabalhadores com baixa qualificação cresceu cerca de 40%, contra 15% dos de qualificação média, e 5% para os altamente qualificados.

Nos últimos anos, reduziu-se a capacidade do mercado de absorver trabalhadores com **baixa escolaridade**



“Hoje, entretanto, a história é diferente. A capacidade do mercado brasileiro de absorver trabalhadores com baixa escolaridade se deteriorou”, afirma.

O grande desafio, em muitos casos, é superar o analfabetismo funcional, que atinge cerca de 18% da população, considerado uma das causas de abandono dos estudos entre jovens adultos de baixa renda. É uma realidade que Raquel Alvez Pereira, supervisora educacional do Cetep Ipanema – escola técnica mantida pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro –, conhece de perto. Instalado no último andar do prédio que abriga o Centro Integrado de Educação Pública (Ciep) João Goulart, no complexo Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, o Cetep oferece cursos gratuitos de formação continuada como instalador e reparador de redes de computadores, idiomas aplicados a serviços turísticos e auxiliar administrativo. O objetivo inicial do Cetep era atender à população moradora nessas favelas, em torno de 11 mil pessoas. “A adesão, entretanto, é baixa. Em geral, não ultrapassa os 30%”, diz Raquel, indicando que o restante das vagas é ocupado por pessoas que trabalham no entorno. “Muitas vezes, as inscrições superam as 2,5 mil vagas que temos disponíveis, o que nos obriga a fazer sorteios. Mas os que efetivamente concluem um curso somam, no máximo, 1,5 mil”, afirma. No meio do caminho, parte dos alunos tropeça nas falhas de sua própria formação, e desistem. “É difícil, por exemplo, explicar o uso de uma tabela Excel



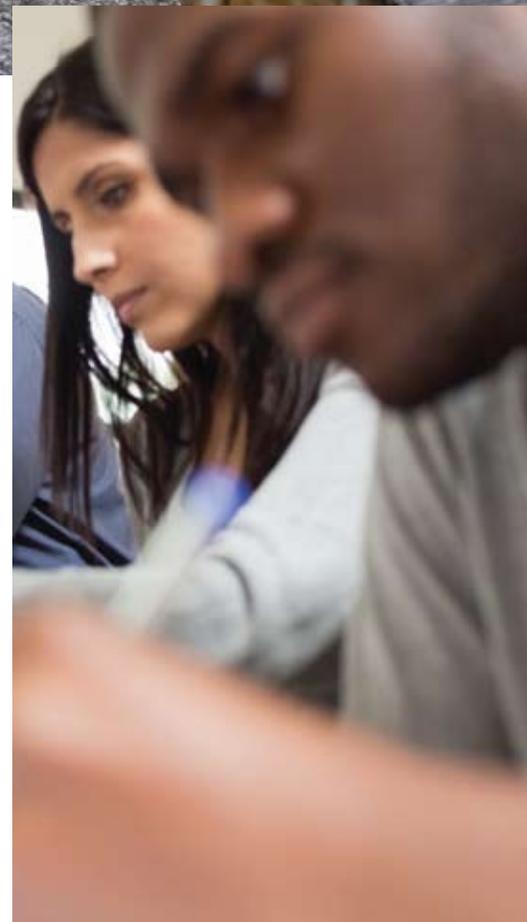
Rio de Janeiro. Foto: Marchello74/Shutterstock.com

No Brasil, somente **58%** dos estudantes concluem o ensino médio; **85%** dos alunos mais ricos e apenas **28%** entre os mais pobres

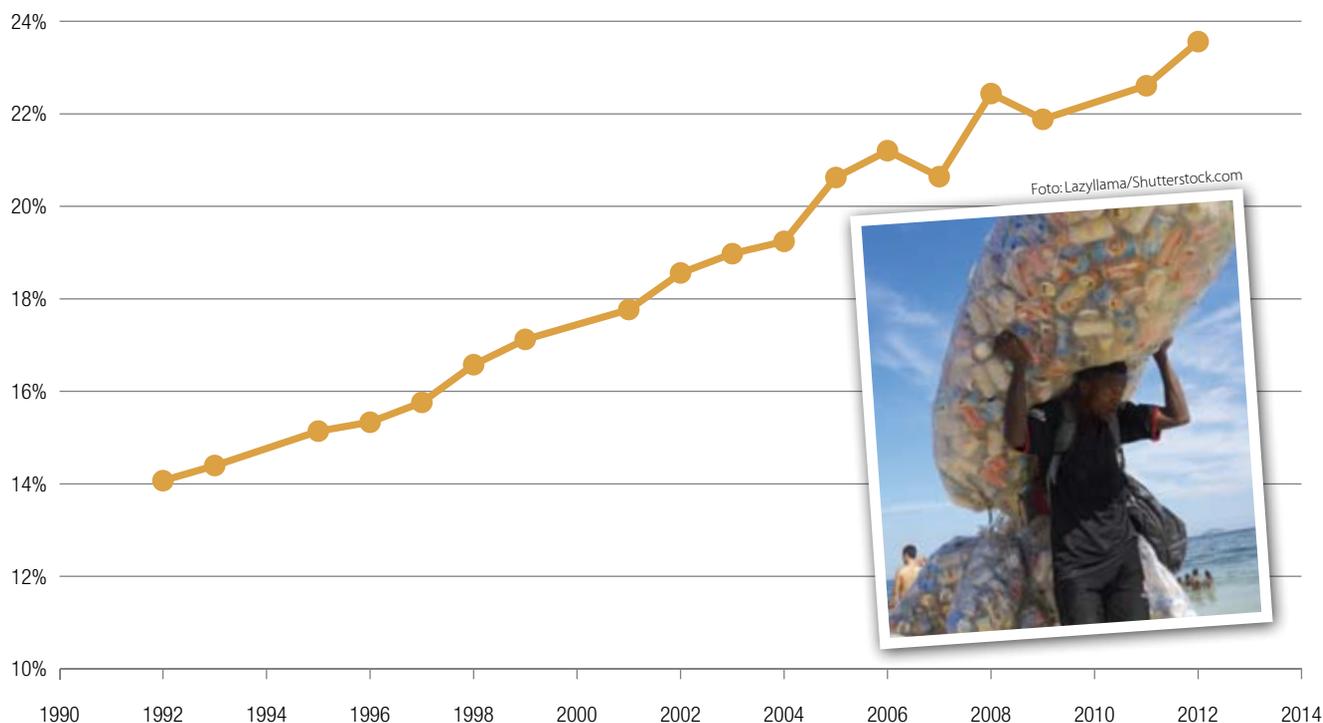
para quem tem dificuldade com as quatro operações básicas”, conta a professora, indicando que a escola possui cursos de reforço de português e matemática para os alunos com esse perfil. “Há também o caso de pessoas que se matriculam por ser pré-requisito para uma vaga de trabalho e, assim que são empregadas, abandonam as aulas”, acrescenta, indicando outro desafio de se incentivar a educação continuada.

### **Bônus desperdiçado**

Por históricos de fracasso ou simples desinteresse, esse abandono é observado ainda com mais preocupação quando se trata dos jovens de



### Evolução da porcentagem das pessoas de 20 a 40 anos com baixa escolaridade entre os 10% mais pobres



Fonte: SAE/PR.

## Previdência: como romper o círculo

Com o fim do bônus demográfico, a ampliação de programas públicos focados na infância e adolescência dependerá cada vez mais do resultado da batalha pela divisão de recursos com a previdência. Hoje, em termos de benefícios sociais, o país é mais generoso com seus idosos do que com suas crianças. Cerca de 40% do gasto público federal está concentrado no INSS, e esse percentual tenderá a crescer, graças ao envelhecimento da população brasileira.

O processo que levou a esse desequilíbrio tem sua justificativa, diz Cassio

Maldonado Turra, diretor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG. O economista lembra que o objetivo de facilitar o acesso à aposentadoria e ampliar a atenção do Sistema Único de Saúde (SUS) presente na Constituição de 1988 foi equilibrar a situação de um contingente importante de pessoas com baixa escolaridade e capacidade de poupança que chegaram à velhice com alta dependência de sua família. Para Turra, um dos principais problemas desse modelo foi não ter sido precedido por um programa de assistência às crianças e adolescentes, que estimularia a conquista de gerações mais produtivas, com mais renda, que por sua vez se converteriam em idosos menos

dependentes. Ao contrário, investimentos como no aumento de matrículas em escolas públicas, no Bolsa Família e no Brasil Carinhoso foram se consolidando depois, o que colabora, ao menos em teoria, para a manutenção do atual círculo vicioso. "Com o fim do bônus demográfico, teremos uma pressão fiscal ainda maior, que implicará a necessidade de mais impostos para garantir a assistência a um maior número de idosos. Isso, por sua vez, reduzirá a capacidade dos adultos economicamente ativos de poupar para garantir qualidade de vida em sua própria velhice", afirma.

Tanto Turra como Ricardo Paes de Barros, da SAE, defendem urgência na revisão desse modelo. Para ambos os economis-

15 a 17 anos. Nesse grupo, a evasão escolar chega a 20%, abrangendo 1,5 milhão de potenciais alunos. “Em qualquer país que pretenda ser desenvolvido num futuro próximo, todos dessa faixa etária devem estudar como malucos, em tempo integral”, diz Paes de Barros, da SAE. Para ele, o risco desse quadro é o de o país desperdiçar o que resta de seu bônus demográfico. Segundo a SAE, entre 2003 e 2023 o país terá o maior percentual de jovens de 15 a 29 anos em termos relativos, cerca de 50 milhões. “Viver o momento em que o Brasil terá a maior força de trabalho de todos os tempos com um déficit educacional difícil de corrigir, devido a jovens fora da escola, implicará gerar um grupo de adultos que não poderá ser incorporado em uma economia moderna. Isso é grave”, ressalta Paes de Barros.

Pela meta definida no Plano Nacional de Educação (PNE), o país deveria alcançar a totalidade da frequência escolar desse grupo etário em 2016, o que hoje parece um desafio hercúleo. E os números não param por aí. Do extrato de jovens de 15 a 17 anos matriculados, apenas 54,4% estão na faixa correta de ensino – a meta é chegar a 85% até 2024. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a cada dois anos, manteve-se em 2013 no mesmo nível de 2011, em 3,7, quando a meta projetada pelo Ministério de Educação era de 3,9. Além disso, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) divulgado no meio do ano revelou que, no Brasil, somente 58% dos estudantes concluem o ensino médio; 85% dos alunos mais ricos e apenas 28% entre os mais pobres.

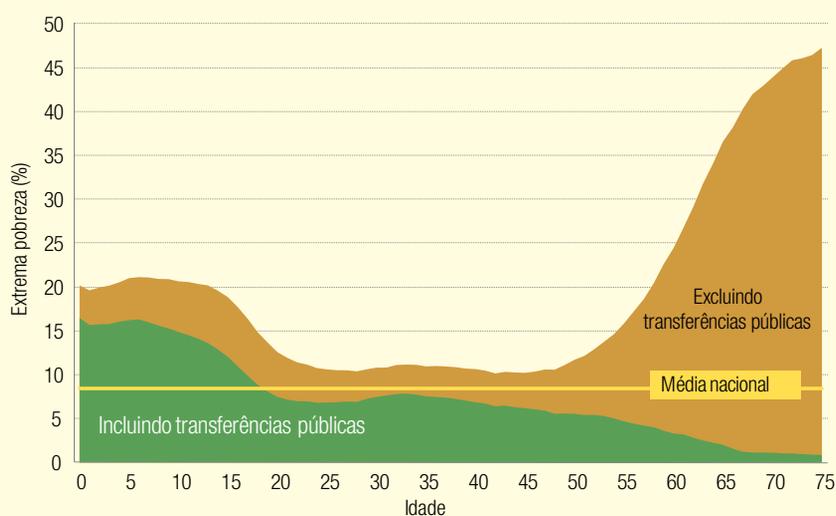
“A meta educacional brasileira, que por acaso não estamos cumprindo, é chegar ao nível dos países da OCDE com 15 anos de atraso. Mas já temos em várias cidades – Joinville, Rio de Janeiro, São José dos Campos – escolas em comunidades carentes que cumprem a meta atual da OCDE, com frequência de alunos, eles estudam, passam de ano. Isso significa que temos como fazê-lo. Só precisamos saber como fazer para que as boas práticas se difundam, quais os sistemas de incentivo adequados”, pontua Paes de Barros.

### Unir esforços

Alejandra Velasco, coordenadora-geral do movimento Todos pela Educação, aponta que o ataque a esse problema tem várias frentes.

tas, o primeiro passo seria a alteração da idade mínima das aposentadorias. “Nossa população envelhecerá seis vezes mais rápido do que a França envelheceu. Toda a sociedade que está à frente de transformações sociais, econômicas, demográficas muito rápidas precisa ajustar sua política social na mesma velocidade”, diz Barros. Para ele, uma das possibilidades seria a adoção de um mecanismo indexador que atrelasse o aumento da expectativa de vida ao aumento da idade mínima de aposentadoria, como acontece em países como a Dinamarca. “Precisamos direcionar mais esforços principalmente à primeira infância, onde tradicionalmente a pobreza é maior do que entre os idosos”, conclui.

### Extrema pobreza por idade: Brasil, 2009



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009.

“Não há bala de prata. Não é à toa que o Plano Nacional de Educação é dividido em 20 metas”, diz. A começar pela qualidade da educação básica, onde o aluno corre o risco de iniciar seu acúmulo de frustrações e a tendência à aversão da escola. Esse foi o foco em Sobral, município cearense em que metade da população é vulnerável à pobreza. Com um programa de erradicação do analfabetismo com base na avaliação de desempenho de alunos e de qualificação profissional e incentivos aos professores que cumprem as metas estabelecidas, a cidade já alcançou a meta do Ideb colocada para 2021, de

---

Hoje o ensino médio brasileiro ainda é muito rígido. Em países bem-sucedidos, a oferta é mais ampla, para atrair a atenção dos jovens

---

6,1 pontos. Para o programa de incentivos, a cidade conta com uma fatia de ICMS repassada pelo governo, permitida por lei estadual, e que também premia bons desempenhos em saúde e meio ambiente. Em 2007, a iniciativa se estendeu ao estado, com o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), e depois inspirou o governo federal na criação do Programa Nacional na Idade Certa (Pnaic).

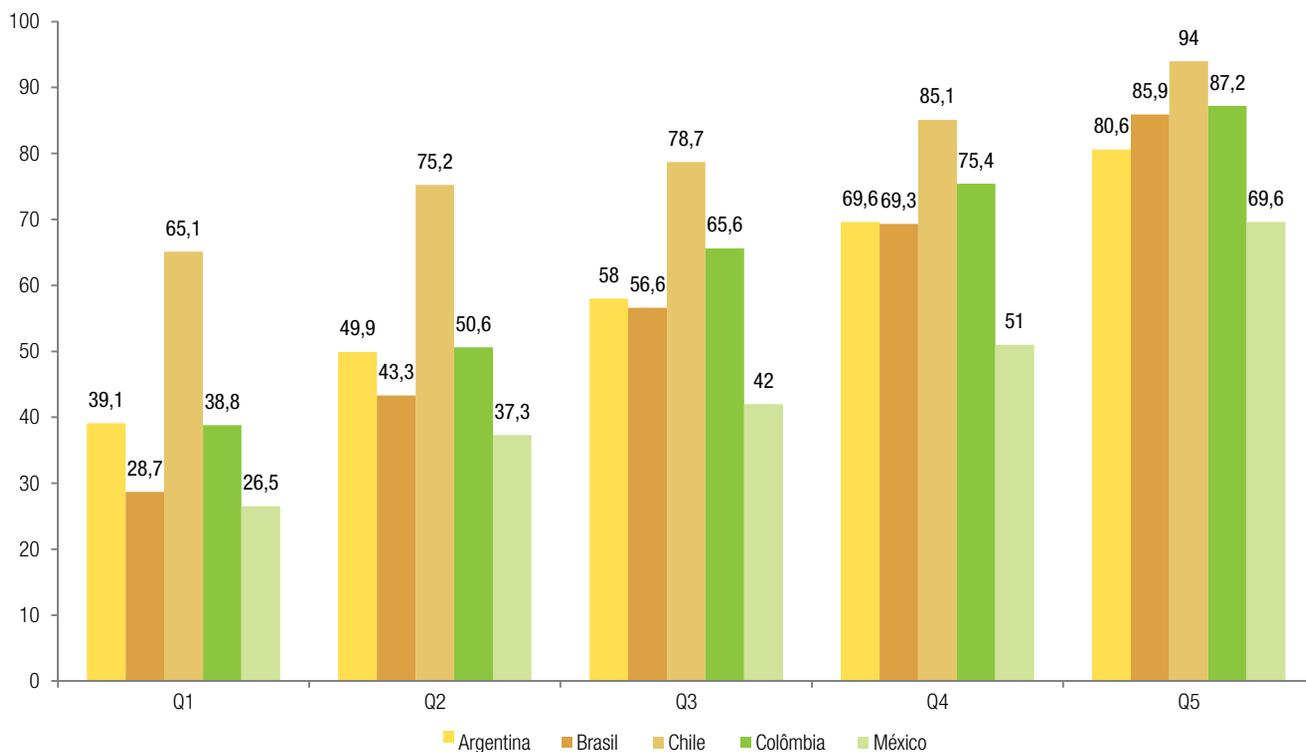
Fernando Veloso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, destaca a importância, nesses casos bem-sucedidos, da coordenação de esforços em diferentes instâncias de governo em busca da

De 2003 a 2023 o Brasil terá a maior juventude de todos os tempos, em termos relativos. Serão mais de **50 milhões**, entre **15 e 29** anos



São Paulo. Foto: Filipe Frazao/Shutterstock.com

### Quem e quantos concluem o ensino médio (em %)



Os quintis dividem a população por distribuição de renda, dos mais pobres (Q1) aos mais ricos (Q5). Fonte: Banco Mundial.

melhora de gestão. “Isso é particularmente importante no caso dos municípios pequenos, sem escala, que não conseguem capturar recursos por não terem condições de desenvolver um projeto educacional de qualidade”, afirma.

Já Alejandra defende um sistema de repasses e bonificações diferenciados para escolas e professores que estão em áreas vulneráveis. “Ainda não há uma política guarda-chuva para isso. Escolas mais afastadas em geral não têm equipamentos suficientes, uma biblioteca com acervo considerável, provavelmente não atraem os melhores professores pelas vias comuns. Em geral são mais novos que, na possibilidade de remoção, irão para outra escola.” Quanto ao debate sobre a política de incentivo para professores em

escolas de periferia, com jornadas mais extensas, Alejandra diz que este tem sido frequentemente confundido com política salarial. “São coisas distintas, que demandam políticas separadas.”

Para o caso específico do ensino médio, os especialistas apoiam a perseverança na ampliação do ensino profissionalizante – que no Brasil responde por menos da metade das matrículas registradas no Chile e um terço das chinesas – bem como a flexibilização do programa curricular. “Hoje o ensino médio ainda é muito rígido, com grande quantidade de matérias, enquanto em países bem-sucedidos há uma oferta mais ampla, para comportar interesses diversos e atrair a atenção do jovem”, diz Veloso, lembrando que, no Brasil,

o ensino técnico ainda se sobrepõe ao ensino médio regular, que continua obrigatório. “Essa mudança também tem que ser acompanhada de sistemas de avaliação diferentes, que comportem interesses acadêmicos ou profissionalizantes, com pesos diferentes”, completa.

Alejandra aponta, entretanto, que é preciso celeridade na tomada de decisões. “O Plano Nacional de Educação (PNE) demorou cerca de quatro anos para ser aprovado, e não é bom que passe o mesmo com uma reforma do ensino médio”, diz. Paes de Barros reforça o coro. “Ainda estamos muito atrasados, e temos que fazer o possível para acelerar os avanços na educação”, diz. Só assim a locomotiva brasileira poderá levar cada vez mais vagões, sem que isso comprometa sua velocidade. ■

# Menos por mais

Carga tributária brasileira é pouco efetiva no combate à desigualdade de renda

Um dos debates que não abandonam a pauta econômica diária é a alta carga tributária do país. Menos comum, entretanto, é observar análises sobre o desempenho desse sistema, somado ao das transferências públicas, para a redução da desigualdade de renda. Os que se debruçaram sobre o tema observaram que, no caso do Brasil, o resultado está aquém do esperado: estima-se que menos de um terço do Estado de bem-estar brasileiro é transferido dos relativamente ricos para os relativamente pobres. O restante se enquadra no chamado *tax-welfare churn*: o que o governo tira com uma mão, dá com a outra para o mesmo contribuinte.

“Para se ter uma ideia, em 1960 tínhamos o mesmo coeficiente Gini (que mede concentração de renda) de agora, 0,53, com uma carga tributária de 17%. Isso significa que hoje mobilizamos mais que o dobro de recursos para manter o mesmo grau de desigualdade”, exemplifica Rozane Bezerra de Siqueira, economista da Universidade Federal de Pernambuco.

Rozane produziu um estudo no qual comparou o impacto das transferências (Bolsa Família, salário-família, bônus salarial do Pis/Pasep, seguro-desemprego e BPC/

Loas), dos tributos diretos (imposto de renda de pessoas físicas e contribuições previdenciárias) e dos tributos indiretos (tributos sobre bens e serviços menos subsídios) na renda domiciliar, em diferentes estágios. O resultado apontou que as transferências sociais reduzem a desigualdade de renda medida pelo Gini em seis pontos percentuais; os tributos diretos contribuem com uma queda adicional de dois pontos, mas os tributos indiretos aumentam a desigualdade em três pontos percentuais. No final, a desigualdade cai menos do que antes da incidência dos impostos, totalizando cinco pontos percentuais. “No Reino Unido, os tributos ao consumo também aumentam a

desigualdade, em quatro pontos percentuais, mas o peso das transferências é maior, e o desempenho distributivo deles acaba sendo mais de duas vezes o nosso, de 14 pontos percentuais”, diz Rozane. “Já na União Europeia, transferências e tributos diretos respondem por uma redução da desigualdade de 20 pontos percentuais, também muito maior que a brasileira.”

José Roberto Afonso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, ressalta a importância de ampliar a análise desses números. “Apesar do seu impacto, eles não viram agenda de debate político. No exterior, entretanto, o país já virou caso de estudo em desigualdade”, diz.

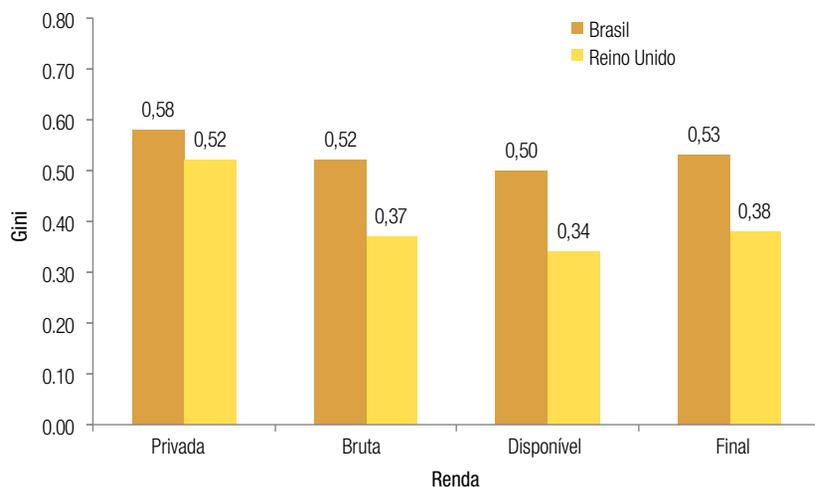
## Pesos desiguais

	Carga tributária média dos tributos indiretos sobre as famílias (%)		
	Cesta básica	Saúde	Educação
Mais pobres	3,3	0,9	0,22
Renda média	2,2	1,09	0,12
Mais ricos	0,62	1,07	0,31
Média total	2,03	1,07	0,18

Fontes: Rozane Bezerra de Siqueira, José Ricardo Nogueira, Evaldo Santana de Souza.

## Efeitos redistributivos: Brasil perde

Coeficiente de Gini para diferentes conceitos de renda



### Renda privada:

renda total antes de transferências e tributos

### Renda bruta:

renda privada + transferências monetárias

### Renda disponível:

renda bruta - imposto de renda e contribuições previdenciárias

### Renda final:

renda disponível - tributos indiretos

Fontes: Rozane Bezerra de Siqueira, com dados de Office for National Statistics (2012), e BRAHMS 2012.

## Mais pobres

Uma das observadoras estrangeiras que acompanha a situação do Brasil é Nora Lustig, professora de Economia Latino-Americana na Universidade de Tulane (EUA). Nora é diretora do projeto Commitment to Equity, que analisa o impacto de impostos, transferências e outros gastos públicos sobre a desigualdade e a pobreza em 32 países. Para a economista, o ponto mais preocupante no Brasil é o peso dos impostos indiretos que incidem na cesta básica. “Nesse caso, os impostos regressivos não aumentam a desigualdade, que se refere à renda relativa. Eles têm níveis tão altos que incidem diretamente na pobreza”, afirma. Estudo do Commitment to Equity aponta que, descontado o imposto indireto, a pobreza extrema (menos de US\$ 2,50 diários) no Brasil cresce cinco pontos percentuais, para 16,3%, em relação à registrada a partir da renda disponível (descontados impostos diretos e somadas transferências). “Os impostos

ao consumo anulam o efeito das transferências monetárias sobre a redução da pobreza”, diz.

Outro trabalho, de coautoria de Rozane, corrobora essa tendência. Mostra que, apesar de a carga média de tributos indiretos incidentes sobre as famílias não variar muito – de 15,85% para os mais pobres a 17,08% para os mais ricos –, o peso do item cesta básica é muito maior entre os mais pobres (3,3%), comprometendo 24,6% de seu orçamento, do que entre os mais ricos (0,62%), para os quais esses alimentos representam 4,8% da parcela orçamentária média.

Apesar desse quadro negativo, Nora afirma que o país ainda é um dos que mais redistribuem na América Latina. Para isso, contam pontos as transferências não monetárias representadas pela oferta de saúde e educação. “Entre as nações em desenvolvimento estudadas, apenas a África do Sul supera o Brasil. Mas, mesmo com transferências enormes, o país continua sendo um dos mais desiguais do mundo”, afirma.

## Simple e claro

Devido ao seu caráter regressivo, os impostos indiretos são frequentemente apontados como frente a ser atacada para ampliar o caráter redistributivo do sistema tributário. Para Rozane, entretanto, esse não é um caminho adequado. “Os tributos indiretos representam uma grande parte da arrecadação, 48%. Reduzir sua incidência implicaria tributar mais a renda, o que não soa viável.” A economista tampouco apoia políticas de desoneração e isenção. “É uma alternativa difícil para um modelo complexo como o nosso, com diferentes bases, alíquotas e regimes de arrecadação, que ainda conta com o efeito cascata, pela tributação de insumos”, cita, destacando que tais sobreposições dificultam o cálculo da carga fiscal embutida em cada produto, da qual o consumidor não tem como escapar. “Acho que a prioridade do país deveria ser uma reforma tributária ampla que criasse um imposto sobre o valor agregado (IVA) com poucas alíquotas diferenciadas, que traria simplicidade e transparência ao sistema”, diz.

Como não se pode esperar uma mudança como essa no curto prazo, o caminho, admite Rozane, é melhorar a progressividade do sistema. Uma das frentes, aponta, é com o combate à sonegação. Já Afonso, da FGV/IBRE, sugere uma tributação indireta mais seletiva. “A Constituição prevê que o ICMS e o IPI tenham alíquotas diferenciadas pela essencialidade dos bens”, cita. “O problema é que o IPI praticamente acabou, e o ICMS está distorcido pela guerra fiscal. Se você for olhar, a maior parte dos produtos envolvidos nessa batalha não é de consumo popular”, pondera.

O pesquisador também defende uma recomposição da tributação patrimonial como caminho para reduzir o peso de impostos regressivos. Segundo ele, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem perdido lugar para outros impostos, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – que onera igualmente pessoas de diferentes níveis de renda, pesando no orçamento dos mais pobres. “Os prefeitos em geral evitam o desgaste sobre aumento

do IPTU porque já estão arrecadando muito com ISS, que é um imposto que as pessoas pagam ser perceber. O que não se fala é que o IPTU é mais justo que o ISS, já que imóveis de baixo valor são isentos e ele tampouco incide sobre propriedades não legalizadas”, exemplifica Afonso, indicando que, em 2011 e 2012, a arrecadação de ISS superou a do IPTU em 85% dos municípios do país.

### No radar

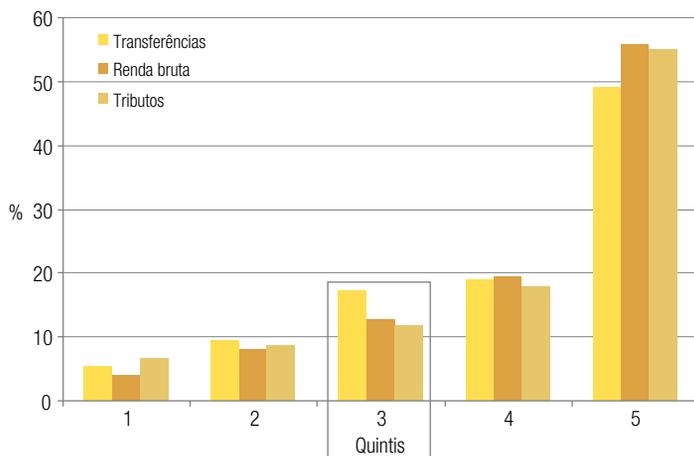
Esse exercício de análise ainda aponta outros importantes temas que, na opinião dos especialistas, precisam ser avaliados. O primeiro deles é a qualidade do gasto público, já que pouco do aumento da carga tributária foi revertido para fins redistributivos. “Ainda temos um enorme desconhecimento e falta de interesse sobre quem gasta e como”, diz Afonso. O segundo é a necessidade de reformas no sistema previdenciário. Hoje, dos 15% do PIB destinados a transferências públicas de assistência à previdências, 11% se destinam a aposentadorias e pensões. Se-

gundo estudo de Rozane, as receitas de aposentadoria e pensões ficam concentradas no quintil médio, que é o único no qual a participação das transferências no total da renda é maior que a receita tributária. “Os dois quintos mais básicos se apropriam de 15% do gasto público com transferências, de 12% da renda bruta e respondem por 15% dos tributos; e o quinto mais alto responde por 49% das transferências, 56% da renda bruta e 55% tributos”, diz. Para ela, esse recurso deveria ser direcionado para outros fins de maior efeito redistributivo. “Até investimentos em infraestrutura, que colaboram para o crescimento sustentável”, exemplifica.

“Esses estudos também apontam que há muito a aprender sobre o comportamento financeiro das classes de baixa renda”, diz Afonso. O pesquisador se refere a um vácuo de informação sobre o déficit de 50% entre a renda monetária reportada pela camada mais pobre e suas despesas de consumo, indicada na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). “Isso nos faz pensar que a carga tributária sobre o quinto mais pobre da população, de 38%, muito acima da média de 25%, esteja superestimada”, diz Rozane, que trabalha com a hipótese de que tal diferença se justifique pela ausência de informações sobre rendas informais não declaradas por essas pessoas. Afonso, por sua vez, defende a possibilidade de que essa margem esteja relacionada ao endividamento. “Acho que uma parte importante dessa inclusão dos mais pobres foi movida por dívida, e não por renda – seja ela transferência do governo, seja de trabalho formal. Esse é um assunto do qual ainda se fala pouco, mas que também afeta os resultados sobre desigualdade”, conclui. ■

### Aposentadoria faz classe média ser a mais beneficiada pelas transferências

Parcelas de participação na renda bruta, transferências e tributos



Fonte: Pnad 2012, POF 2008-2009 e BRAHMS 2012.