

## COMENTÁRIO AO LIVRO “PROJETO NACIONAL: O DEVER DA ESPERANÇA” DE CIRO GOMES<sup>1</sup>

Samuel Pessoa<sup>2</sup>

Março de 2021 (3ª versão)

### INTRODUÇÃO

Ciro Gomes tem o hábito saudável de colocar no papel seu diagnóstico e suas propostas. Tem a característica de ser político que não escamoteia os problemas e gosta de dar nome aos bois, às vezes (muitas vezes) diversos tons acima do necessário, o que dificulta possíveis construções políticas. Também é conhecido por exagerar nos números. No entanto a transparência com que faz os diagnósticos e a importância que Hiro tem na política brasileira me convenceram a ler o livro “Projeto Nacional: O Dever da Esperança” – que Hiro acaba de lançar, expondo em detalhes seu projeto político – e fazer uma avaliação crítica do conteúdo. Como o leitor verá, em inúmeras passagens de seu texto há exageros nos dados, em meio a muitos fatos que simplesmente estão errados.<sup>3</sup>

De maneira geral tenho discordâncias maiores com o diagnóstico e com a leitura da história econômica do Brasil nos últimos 120 anos apresentada por Hiro do que com o conjunto de medidas, apesar de haver também discordâncias importantes no campo da ação. A maneira dourada como ele enxerga a ditadura varguista e o período do nacional-desenvolvimentismo em geral e o ódio que nutre ao governo FHC não têm base na evidência histórica. Hiro reclama muito do rentismo e dos juros elevados, mas não consegue alinhar nenhuma explicação lógica de por que as coisas transcorrem dessa forma. Tudo se passa como se fosse conspiração de banqueiro. Adicionalmente, a visão de que o Imperialismo é um dos grandes responsáveis pelo subdesenvolvimento brasileiro é fantasiosa,

---

<sup>1</sup> Hiro Gomes, 2020, “Projeto Nacional: o dever da esperança”, editora Leya. Agradeço os comentários de Celso Rocha de Barros, Eduardo Giannetti da Fonseca, Fabio Giambiagi, Felipe Augusto Machado, Fernando Dantas, Fernando Veloso, Francisco Bosco, Helio Gurovitz, Idelber Avelar, Joaquim Levy, Leonardo Monastério, Mansueto Almeida, Marcos Lisboa, Paulo Miguel, Thomas Kang e Zeina Latif. Erros e omissões de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Pesquisador do Ibre da FGV do Rio de Janeiro e chefe da pesquisa econômica da Julius Bär Family Office em SP. Contato [samuel.pessoa@fgv.br](mailto:samuel.pessoa@fgv.br). Qualquer dúvida por favor contatar. Comentários bem-vindos.

<sup>3</sup> As referências ao texto de Hiro Gomes estão no corpo principal do texto entre parênteses.

para dizer o mínimo. Novamente Ciro apela a conspirações, sem nenhuma preocupação em documentá-las.

O maior problema no projeto político me parece ser a falta de um diagnóstico do funcionamento de nossas instituições políticas e dos limites à ação de um presidente “bem-intencionado”, chamemos assim. É estranho tanta ingenuidade num político experimentado como Ciro Gomes. Além disso, é difícil saber o conjunto de medidas que Ciro defende para nos tirar na armadilha na renda média em que nos encontramos desde a década de 1980. Não há um diagnóstico claro dos motivos de estarmos amarrados à armadilha da renda média há 40 anos.

O livro se inicia com dois capítulos trazendo a versão de Ciro da história econômica brasileira do início do século XX até hoje. No primeiro, “Uma nação adiada”, ele discorre sobre o período da República Velha até o fim da época conhecida pelo longo ciclo nacional-desenvolvimentista, de 1930 até 1980. No segundo capítulo, “As raízes da crise econômica”, apresenta sua versão da história de 1980 até hoje. Segue o terceiro capítulo, “O novo contexto geopolítico”, em que Ciro apresenta sua visão dos limites, contexto e alterações das relações internacionais nas últimas décadas, que determinam e auxiliam a pensar nas melhores formas de integração do Brasil com as demais economias e em como a inserção internacional deve se dar.

Assim, após os três primeiros capítulos, que estabelecem as condições de contorno no tempo e no espaço – os legados, as restrições e as oportunidades dados pelo entorno –, ele passa a responder, no quarto capítulo, intitulado “Um projeto para o Brasil”, que é o cerne do livro, à famosa pergunta de Lenin, “O que fazer?”. Alguns temas mais estruturantes, como a reforma política, são tratados no quinto capítulo “Uma nova agenda de reformas”.

No sexto e último capítulo, “Por uma nova esquerda”, faz uma análise do que seriam para ele hoje os temas mais gerais da política e apresenta sua visão dos problemas da esquerda, no mundo e no Brasil, que acabaram por permitir que uma onda de extrema-direita ganhasse diversos pleitos eleitorais.

O livro sistematiza sua leitura da história do Brasil, destaca o papel desempenhado pelo trabalhismo no desenvolvimento econômico e social,

o que justifica a sua filiação política ao PDT, e apresenta seu projeto para o país.

O objetivo deste texto é promover um confronto das evidências que Ciro emprega para a sua construção com minha verificação destas mesmas evidências. Assim, não faço uma avaliação detalhada do plano de ação de Ciro, apesar de aqui e acolá tocar nas propostas. O princípio é que todos têm sua opinião e visão de mundo. Quando aos fatos a divergência não deveria ser muito grande.

### **REPÚBLICA VELHA E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO**

Para Ciro, o Brasil era, essencialmente, uma grande fazenda que produzia poucos bens agrícolas quando, com Getúlio Vargas nos anos 30, inicia-se um longo processo de industrialização acelerada, até o final da década de 1970. Em seguida, tivemos a década perdida, a hiperinflação, o que ele vê como o desastre do governo FHC e nunca mais voltamos a crescer.

O livro começa afirmando que o Brasil foi um dos países que mais cresceram ao longo do século XX. Sempre achei estranha essa afirmação, pois se sabe que, entre 1900 e 2000, nosso PIB per capita não cresceu muito mais do que o PIB per capita estadunidense. Sabemos que nosso atraso relativo é um fenômeno do século XIX e que, no século XX, não fomos capazes de tirar o atraso. De qualquer forma vale a pena conferir os números.

Ciro parece correto aqui. A base de dados construída pelo historiador Angus Maddison<sup>4</sup> mostra que o crescimento do produto per capita brasileiro entre 1900 e 2000 foi de 2,5% ao ano, contra 1,8% para os EUA: nosso PIB per capita era 9,2 vezes menor do que o dos EUA em 1900 e passou a ser 4,7 vezes menor em 2000. Segundo essa versão da base de Maddison retiramos metade de nosso atraso. Segundo a mesma base de dados, no século XX sete países, Finlândia, Noruega, Portugal, Japão, Malásia, Romênia e Cingapura, cresceram mais que o Brasil.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Os dados podem ser baixados no site <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>.

<sup>5</sup> Para vários países os dados iniciam-se após 1900. Ocorre, por exemplo, para Coreia do Sul, país com claro desempenho melhor do que o nosso no século XX.

Se nos concentrarmos no período do nacional-desenvolvimentismo, de 1929 até 1980, nosso desempenho foi bem melhor. Crescemos 3,0% (produto per capita) ao ano, sendo somente superados, na série de Maddison, pelo Japão. No mesmo período, a Coreia do Sul cresceu menos. Seu grande crescimento ocorreu nas duas décadas seguintes.<sup>6</sup>

Revisões recentes da experiência de crescimento têm relativizado as taxas de crescimento do período do nacional-desenvolvimentismo. Tradicionalmente se considera que a industrialização ocorreu por meio da substituição de importações. Assim, bens que eram importados passaram a ser produzidos localmente. Mas parte da industrialização ocorreu substituindo bens de oferta local – em geral produzidos em pequenas oficinas, ou mesmo por meio de produção artesanal – e, portanto, a industrialização gerou menor crescimento, pois é necessário considerar a redução na oferta da produção artesanal, que, em geral, não aparece nas estatísticas da produção da época.

Recentemente, Eustáquio Reis, em sua aula magna no encontro da Associação dos Centros de Pós-Graduação em Economia, intitulada “Non-tradable na história econômica brasileira”, apresenta uma correção para o período de 1890 até 1940. Segundo seus cálculos, o PIB de 1919 é 36% maior, e as taxas de crescimento entre 1920 e 1940 foram menores em 1,6 ponto percentual (pp) ao ano.<sup>7</sup>

Com essas correções, a taxa de crescimento do PIB per capita, obtida a partir dos dados do Ipeadata, para o período do nacional-

---

<sup>6</sup> Na versão anterior desta resenha crítica empreguei a atualização de 2010 dos dados de Maddison. Os números mudaram bastante. No final do apêndice I reproduzo o texto da versão anterior desta resenha crítica com os dados antigos. Agradeço a Felipe Augusto Machado por me chamar a atenção para a última atualização da série de Maddison.

<sup>7</sup> Vale lembrar que temas como a revisão das séries de produto em momentos de industrialização acelerada não são estranhos à história econômica. Os mais antigos se lembrarão das séries clássicas de Deane e Cole para o crescimento da Inglaterra ao longo do período da Revolução Industrial. Como o passar do tempo e melhores séries de dados, chegou-se à conclusão que o crescimento do Reino Unido pelas séries de Deane e Cole para o período da Revolução Industrial estava superestimado, inclusive da indústria, e, que, portanto, o PIB e o crescimento no período anterior à RI estava subestimado. Veja o livro “The British Industrial Revolution, An Economic Perspective” editado por Joel Mokyr Westview Press, 1993. Veja especialmente o 3º capítulo “Reassessing the Industrial Revolution: A Macro View” de C. Knick Harley.

desenvolvimentismo, reduz-se de 3,8%<sup>8</sup> ao ano para 3,4%; e as taxas de crescimento para o período de 1900 até 1929 elevam-se de 2,1% ao ano para 2,6%.<sup>9</sup> A distância entre a República Velha e o período do nacional-desenvolvimentismo diminui significativamente.

Um ponto pouco lembrado nessa comparação é que a RV legou para o período posterior uma situação melhor do que a legada pelo ND para o período posterior. Trato desse tema e de outros ligados à comparação da experiência de crescimento da República Velha com a do período do nacional desenvolvimentismo no apêndice I.

Subestimando o desenvolvimento econômico da República Velha, **Ciro Gomes** ignora todo o investimento em ferrovias no período, sempre com capital privado, e o formidável desenvolvimento do mercado de capitais, que permitiu financiamento não inflacionário e por mecanismos de mercado de inúmeras empresas, inclusive de utilidade pública, como foi o caso da Light. Há evidência contundente de que o retorno desses investimentos foi elevado para a economia e de que os consumidores não foram “explorados” pelos acionistas privados das empresas.<sup>10</sup>

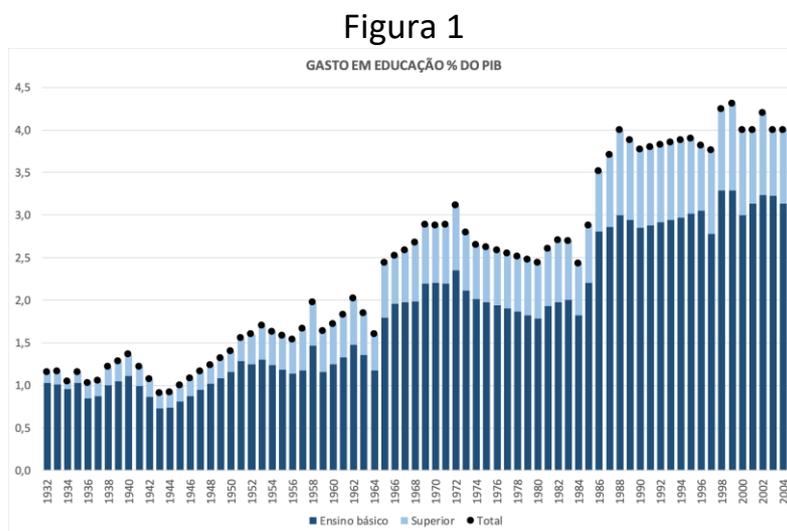
---

<sup>8</sup> As taxas de crescimento do Ipeadata não batem com as de Maddison pois estas fazem ajustes por diferenças sistemática de custo de vida entre países.

<sup>9</sup> Maiores detalhes dos cálculos veja <https://blogdoibre.fgv.br/posts/replica-felipe-machado-elogio-de-ciro-ao-nacional-desenvolvimentismo-esta-privado-de-erro>.

<sup>10</sup> Para uma análise da empresa Light, veja: **Jourdan, Marcelo Mollica 2006**. *A Light, investimento estrangeiro no Brasil: uma luz sobre o ciclo privado-público-privado em 80 anos pela análise de taxa de retorno*, Dissertação de mestrado EPGE, <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/331/2164.pdf>. **Aldo Musacchio, 2009** em *Experiments in Financial Democracy, Corporate Governance and Financial Development in Brazil, 1882-1950*, Cambridge University Press, apresenta o surpreendente desenvolvimento do mercado de capitais, tanto de dívida quanto de renda variável entre 1890 e 1920 e a decadência entre 1920 e 1950. **William R. Summerhill, 2018** em *Trilhos do Desenvolvimento. As ferrovias no crescimento da economia brasileira 1854-1913*, Alfiatar, apresenta o desenvolvimento ferroviário no período do final do Império e da República Velha e documenta o enorme impacto que teve sobre o crescimento da economia brasileira. A recente tese de doutoramento de **Pedro Américo de Almeida Ferreira**, “The Historical Origins of Development: Railways, Agrarian Elites, and Economic Growth in Brazil”, defendida na PUC-RJ em junho de 2020, [http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/28\\_jul\\_2020\\_1612130\\_2020\\_completo.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/28_jul_2020_1612130_2020_completo.pdf), documenta que o crescimento econômico das décadas de 1920 até 1950 foram fortemente afetadas pelas ferrovias construídas no período da República Velha.

Também sabemos que o período do nacional-desenvolvimentismo foi de baixíssimo investimento em educação, semeando o desastre social que se abateu sobre nós nos anos 90: favelização das grandes cidades, violência e estagnação da produtividade. Na figura 1 abaixo, temos o gasto com educação como proporção do PIB. No período que foi o auge de nossa transição demográfica, entre 1955 e 1975, investíamos menos de 2% do PIB em educação. A figura foi construída a partir dos dados dos anuários estatísticos do IBGE por Paulo Maduro.<sup>11</sup> O nacional-desenvolvimentismo não se preocupou tanto com a grande massa da população quanto

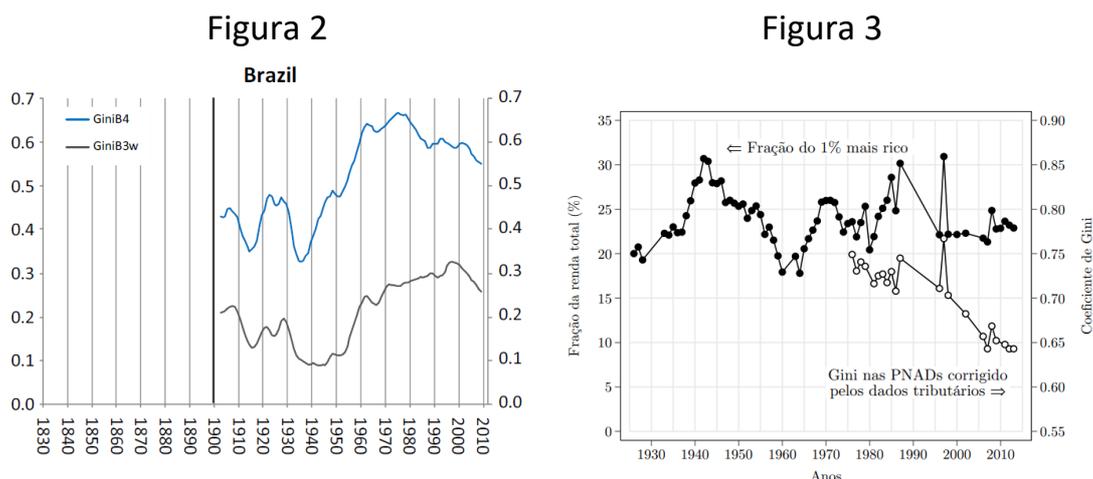


A avaliação de Ciro de que, “enquanto nos anos Vargas o desenvolvimento econômico veio acompanhado de avanços sociais (como a criação do salário mínimo, o aumento constante da massa salarial e a consolidação das leis trabalhistas que protegeram o trabalhador da tradição escravista da elite brasileira), o crescimento do regime militar foi marcado pelo agravamento de nossos níveis brutais de concentração de renda”, é fantasiosa (página 43). Ciro esquece que, à época de Vargas, o grosso da pobreza brasileira era rural e não foi, portanto, atingido pelas leis trabalhistas do presidente. Como a figura acima mostra, do ponto de vista do gasto educacional, não há nenhuma diferença relevante entre os

<sup>11</sup> Ver **Maduro, P. R. 2007**, “Taxas de matrícula e gastos com educação no Brasil, dissertação de mestrado EPGE, <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/110/2284.pdf>.

períodos. Há um processo de melhora incremental muito lenta.<sup>12</sup>

Olhando a evolução da desigualdade, a história tem muito mais nuances. A figura 2 apresenta o índice de Gini para salários,  $GinrB3w$ , e para rendimentos,  $GineB4$ , para o século XX.<sup>13</sup> A figura 3 apresenta a evolução da renda apropriada pelo 1% mais rico da população.<sup>14</sup> O índice de Gini mede melhor a desigualdade no meio da distribuição, enquanto, na figura 3, temos uma medida de desigualdade na ponta superior.



A desigualdade medida pelo índice de Gini cresce continuamente de meados dos anos 30 até meados dos anos 70, quando inicia leve movimento de queda, com pequena inversão da tendência no período da hiperinflação. A desigualdade na ponta superior da distribuição de renda

<sup>12</sup> Sobre a baixa prioridade à educação no período veja, de Thomas Kang, “Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964”, *Latin American Research Review*, 2017; 52(1), pp. 35-49. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.42>. Como documenta Daniel Barros à página 46 de seu recente volume “País maleducado”, publicado pela editora Record, após o Estado Novo, a partir de 1937, houve queda no gasto educacional (fato documentado na figura 1). Ocorreu a eliminação da vinculação orçamentária à educação que a constituição de 1934 colocara. Note que, além da queda do gasto em educação a partir de 1937, houve também queda da taxa de matrícula. Veja figura 19. Thomas Kang em e-mail para mim escreveu: “A vinculação voltou a figurar na Constituição de 1946. Em 1961, os níveis de vinculação aumentaram, mas a vinculação caiu com a Constituição de 1967. Mesmo assim, os gastos com educação sobem de nível em meados dos anos 60. Argumentei na minha tese que foi resultado, ao menos em parte, pelo aumento da capacidade fiscal com a reforma tributária. A vinculação retornou em 1983 com a Lei Calmon”.

<sup>13</sup> Ver “Latin American earnings inequality in the long run”, de Leticia Arroyo Abad e Pablo Astorga Junquera, *Cliometrica*, .11(3), pages 349-374, setembro de 2017.

<sup>14</sup> Ver a tese de doutoramento “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013” de Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, página 216.

crece ao longo de todos os anos 30 até meados dos anos 40 e cai até meados dos anos 60, quando inicia movimento de subida contínuo até o início dos anos 70. De forma irregular, cai até 1980, quando, provavelmente em função da aceleração inflacionária, sobe até a hiperinflação. Cai em seguida e se estabiliza.

Não é possível dizer que o período com Getúlio Vargas à frente do Executivo nacional teve qualquer impacto benéfico sobre a desigualdade. Não é possível nem afirmar que a desigualdade na ponta depende do sistema político, se democrático ou ditatorial. Ao longo do Estado Novo e na ditadura militar até início dos anos 70, houve piora da desigualdade na ponta superior. Mas ela cai nos anos 70, ainda sob regime ditatorial, e, diferentemente, no período democrático, com a desorganização macroeconômica, piora.

O parágrafo à página 38, sobre o governo JK, é bastante enviesado. Ciro minimiza todo o desequilíbrio fiscal e a herança inflacionária do governo JK. Não está claro que a Petrobrás tenha sido a melhor opção – nunca vi uma análise de custo-benefício – e certamente a afirmação de que o desenvolvimento do Centro Oeste (CO) é fruto de Brasília está factualmente errada. O desenvolvimento do CO é fruto das novas tecnologias de agricultura de clima tropical e das estradas de rodagem que permitem escoar a produção. Ambas não dependem de Brasília.

Em que pesem belíssimos edifícios com a assinatura de Niemeyer, Brasília é uma cidade de gosto bem discutível, onde se precisa de carro para tudo, além da baixíssima densidade populacional, fato amplamente criticado pelos urbanistas. Em certa medida, é das cidades mais elitistas que se possam imaginar.

Finalmente, não parece que a indústria automobilística tenha sido um grande sucesso. Após 60 anos, continua a necessitar de contínuos subsídios para a operar no país. Alguma coisa de muito errado fizemos. Finalmente, como expresso na figura 1, os gastos com educação não cresceram no período.<sup>15</sup> Construíamos Brasília, ganhávamos campeonato de futebol, criamos a Bossa Nova, o Rio de Janeiro era o melhor lugar no mundo para viver (para quem não fosse pobre), mas 6 entre 10 crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola. Não era um país muito saudável.

---

<sup>15</sup> Ver <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/getulio-e-juscelino-privilegiaram-educacao-para-a-elite/>.

Em contrapartida, sabe-se que a ditadura militar foi período importante para o investimento na infraestrutura em diversos setores, em que a rede de universidades federais foi construída e no qual o gasto com ensino básico subiu. Adicionalmente, há evidências recentes surpreendentes de que teria havido um efeito benéfico de longo prazo da ditadura sobre a qualidade da política local, principalmente em municípios pobres, cujo domínio político estivesse concentrado em poucas famílias.<sup>16</sup>

Não se trata de justificar a ditadura, claro, responsável por algumas das páginas mais sombrias da nossa história, mas sim mostrar que análises binárias não dão conta da multifacetada e por vezes contraditória tessitura da evolução institucional do Brasil.

Assim, diferentemente da leitura maniqueísta que Ciro constrói da história econômica e política do país, para no final do livro justificar o trabalhismo como o ponto de chegada de uma carreira política com vinculação partidária muito conturbada, os fatos e a história são mais complexos.

### **REDEMOCRATIZAÇÃO, FHC E RENTISMO**

No segundo capítulo, em que Ciro aborda com mais detalhes nossa estagnação dos anos 80 até hoje, dois temas chamam a atenção. O primeiro, a completa demonização que faz o tempo todo do governo FHC. Segundo, o tema dos juros elevados e do rentismo.

Apesar de Ciro não ser muito claro nesse aspecto, parece que ele abraça as teorias conspiratórias que asseveram que os juros elevados eram produzidos pela pressão do mercado financeiro. Os motivos de, ao longo do mesmo período, vivenciarmos pressão inflacionária o tempo todo não são esclarecidos por Ciro, bem como também não elucida os motivos de os juros terem caído aos menores valores históricos justamente quando o Banco Central é liderado pelo mais “fariálimer” de todos os seus presidentes, um ex-tesoureiro de banco privado. Finalmente, Ciro, bem como toda a esquerda, não consegue evidências de que a tal conspiração entre a Faria Lima e a formação da taxa de juros tenha de fato ocorrido. Volto à frente ao tema do rentismo. Antes, vale tocarmos na demonização que Ciro faz do governo FHC.

---

<sup>16</sup> Ver “Political Power, Elite Control, and Long-Run Development: Evidence from Brazil” de Claudio Ferraz, Frederico Finan e Monica Martinez-Bravo, [https://www.cemfi.es/~martinez-bravo/mmb/Research\\_files/PolPower\\_June2020.pdf](https://www.cemfi.es/~martinez-bravo/mmb/Research_files/PolPower_June2020.pdf).

A história que Ciro constrói é que tivemos um excelente presidente, Itamar Franco, que, com um grupo de notáveis economistas (FHC nunca é citado), teve coragem de enfrentar a inflação (Páginas 54 e 55). As coisas não foram assim.

A parte operacional do Plano Real foi concluída em 1º de julho de 1994 com a troca das moedas. Nesse período, o ministro da Fazenda era Rubens Ricupero, que tocou o ministério até setembro do mesmo ano, quando foi substituído por Ciro. O superávit primário que Ciro entregou ao ministro Pedro Malan foi construído no ano anterior à sua chegada (de Ciro) ao Ministério. A principal construção política que permitiu o superávit primário foi o Fundo Social de Emergência (aprovado em 1º de março de 1994, quando FHC ainda era ministro). Construção política engenhosa, em que o empenho de Edmar Bacha e Raul Velloso foram essenciais, visava corrigir os erros dos planos de estabilização anteriores, que consistiam na situação fiscal frágil na saída do plano.

Finalmente, não se pode afirmar que Itamar tenha ajudado muito o plano. Depoimento recente do discretíssimo ministro e embaixador Rubens Ricupero<sup>17</sup> descreve todas as tentativas – até a última hora, no momento de lançamento do plano Real – que Itamar fez de mudar o plano, como introduzir um congelamento de preços, e todo o empenho dele, Itamar, ao longo de todo período, para piorar a situação fiscal. A leitura elogiosa de Itamar que Ciro faz não corresponde aos fatos.

No entanto sabemos que a situação fiscal piorou muito em seguida ao lançamento do Plano Real. Em particular, o déficit fiscal aumentou muito em 1995, primeiro ano do primeiro mandato de FHC, ante o ano anterior. Ciro critica a condução da política econômica. Escreveu:

Era chegada a hora da segunda fase do Plano, necessária para a estabilização: a limpeza das contas públicas e a elevação das receitas do Estado, que garantissem uma suave mas progressiva desvalorização do câmbio e a diminuição das taxas de juros, criando o círculo virtuoso de crescimento que caracteriza as economias saudáveis. (Página 56.)

Nesse ponto, concordo com Ciro. O governo FHC errou. Deveria ter havido inversão das etapas. Primeiro, o governo deveria ter apostado na elevação

---

<sup>17</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=lswoeMwtPVY&t=3214s>, especialmente entre 52' e 59'.

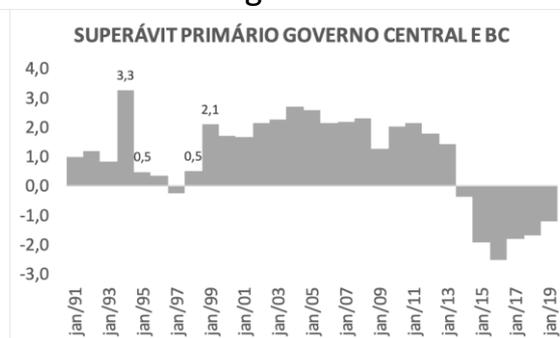
da carga tributária, para compensar as perdas de receita advindas da estabilização econômica, e, num segundo momento, ter gastado o capital político com as reformas estruturais. FHC cometeu o mesmo erro que Macri cometeria na Argentina duas décadas depois: acreditou que as reformas estruturais gerariam aceleração do crescimento e que essa aceleração contribuiria para o ajuste fiscal. A literatura de reformas microeconômicas documenta que seus efeitos são lentos e se materializam em longo prazo. Essa é, alias, uma das dificuldades de sua implantação.<sup>18</sup>

A impressão com que o leitor fica é que Ciro não perdoa FHC por esse erro. Entendo a crítica e entendo o sentimento de “oportunidade perdida” que alimenta o ódio de Ciro. Mas tivemos inúmeras oportunidades de acertar o rumo – em parte FHC o fez no segundo mandato – e até hoje estamos atolados na armadilha da renda média. Assim, responsabilizar FHC por todos os males que nos afligem não parece correto. Para entender melhor o que ocorreu no período, é útil olharmos os números. Na figura 4 temos a evolução da despesa primária do governo central, como percentagem do PIB, e, na figura 5, a evolução do déficit primário – despesas primárias líquida das receitas –, também do governo central.<sup>19</sup>

Figura 4



Figura 5



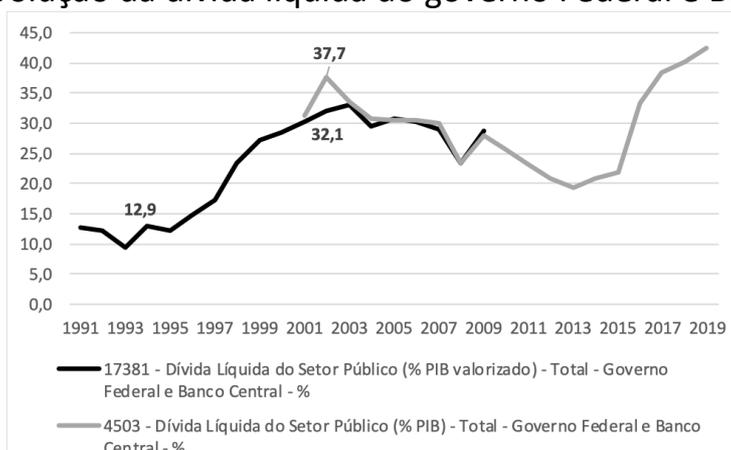
Saltam dois fatos: primeiro, o grande pulo do gasto público ocorreu no governo Itamar, de 1992 até 1994, quando a despesa primária sobe de

<sup>18</sup> Ver de Marcos Mendes “Por que é difícil fazer reformas no Brasil”, editora Atlas, 2019, <https://www.amazon.com.br/dp/B07XLVCLV2/ref=dp-kindle-redirect?encoding=UTF8&btkr=1>.

<sup>19</sup> Trajetória do gasto foi obtida no observatório fiscal do Ibpe, <https://observatorio-politica-fiscal.ibpe.fgv.br/posts/atualizacao-da-serie-historica-de-despesas-primarias-1986-2019>. A trajetória do superávit primário foi obtida no site do Banco Central, em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>.

10,6% do PIB para 14%. Ciro não se recorda, mas Itamar concedeu ajuste de 29% para os servidores.<sup>20</sup> Não houve gastança no primeiro mandato de FHC. O gasto de 1995, como proporção do PIB, foi 0,5 ponto percentual (pp) inferior ao gasto em 1994 e, em 1998 era 0,8 pp do PIB maior que o de 1994; segundo, houve clara queda de receita em 1995, que reduziu o superávit primário de 3,3% do PIB para 0,5%. A queda de receita veio da perda do imposto inflacionário. Era necessário recompor a receita do Estado. Ciro está coberto de razão aqui.<sup>21,22</sup>

Figura 6: Evolução da dívida líquida do governo Federal e Banco Central



Mas Ciro exagera os números para o endividamento no final do governo FHC e não conta toda a história. Segundo Ciro, a dívida bruta que Itamar legara para FHC era de 37% do PIB e subiu para 76% do PIB (Página 59). No site do BC, há o dado da dívida líquida, isto é, a dívida bruta líquida das reservas internacionais. Os números são menos ruins. A figura 6 mostra que a dívida líquida subiu, no governo FHC, de 12,9% para 37,7% do PIB, um

<sup>20</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/11/brasil/3.html>.

<sup>21</sup> No apêndice II elaboro melhor a evolução das contas públicas de 1994 para 1995. Os números ficam um pouco diferentes, mas a história que eles contam não muda sobremaneira.

<sup>22</sup> É comum criticar a política cambial do governo FHC no primeiro mandato com a manutenção da forte valorização do câmbio. Que a flutuação do câmbio deveria ter ocorrido já em 1995 ou em 1996, no máximo, evitando a crise cambial que quase pôs tudo a perder no início do segundo mandato. Concordo integralmente com a crítica. No entanto, como a experiência de 1999 sugere, a flutuação do câmbio requereria, para que o Real não se tornasse o sexto fiasco de um plano de estabilização (Cruzado I, Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão e Plano Collor), ajuste fiscal prévio ou simultâneo. Assim, olhar o desequilíbrio macroeconômico do ponto de vista do câmbio ou das contas públicas, como fiz no corpo do texto, é olhar para o mesmo problema. Não há independência aqui.

expressivo crescimento de 25 pp do PIB, mas bem inferior aos 39 pp alegados por Ciro. A carga tributária, como Ciro mesmo defendeu, havia sido elevada, ainda que o número de pontos percentuais do PIB que ele defende pareça bem exagerado.<sup>23</sup>

Novamente, concordando com Ciro, o problema é que a elevação da carga tributária veio quatro anos depois do que deveria ter vindo. Finalmente, se é verdade que houve as receitas das privatizações, Ciro se esquece de lembrar o reconhecimento de passivos escondidos, os “esqueletos”, que compensaram os recursos advindos das privatizações.<sup>24</sup>

Apesar do maniqueísmo exacerbado de Ciro, a vida é sempre mais complexa. É fato, como Ciro afirma na página 60, que a dívida líquida do setor público consolidado – governo central, BC, governos subnacionais e estatais – subiu de 30% do PIB para 60%. No entanto, a da União subiu, como vimos, um pouco menos. Adicionalmente, como parte da dívida era denominada em moeda estrangeira, em 2002 ela estava superestimada, em função da forte desvalorização do câmbio no período. A valorização do câmbio nos primeiros anos do governo Lula, com a política econômica conservadora do ministro Palocci, produziu forte recuo da dívida pelo efeito da cotação da moeda. Ou seja, parte da elevação do endividamento no final do governo FHC foi fruto do medo que as pessoas tinham de um possível governo petista. Não é correto nem justo colocar 100% dessa conta no governo FHC.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> O número parece-me exagerado. A elevação da carga tributária do governo central foi, segundo as estatísticas oficiais, de 2,6pp do PIB. No apêndice II mostro que pode ter sido de 4,2% do PIB. Não consigo obter 6% do PIB de elevação de carga de nenhuma maneira.

<sup>24</sup> Ver “Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)” de Bolívar Pêgo Filho Maurício Mota Saboya Pinheiro Brasília, janeiro de 2004, texto para discussão 1004 de 2004, Ipea, [https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4223:td-1007-os-passivos-contingentes-e-a-divida-publica-no-brasil-evolucao-recente-1996-2003-e-perspectivas-2004-2006&catid=310:2004&directory=1](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4223:td-1007-os-passivos-contingentes-e-a-divida-publica-no-brasil-evolucao-recente-1996-2003-e-perspectivas-2004-2006&catid=310:2004&directory=1).

<sup>25</sup> A figura 6, com dados baixados do site do Banco Central, mostra que a dívida de 37,7% do PIB do final de 2002 teria sido de 32,1% do PIB se o PIB, avaliado em moeda estrangeira, não tivesse caído em função da desvalorização do câmbio. A diferença entra ambas, 5,6pp do PIB, é uma boa avaliação do peso da dívida cambial na elevação do endividamento no final de 2002.

Finalmente, à página 62, quando discute a política econômica de Lula e ressalta a sua política fiscal conservadora, Ciro afirma que “o resultado é que, ao contrário do governo FHC, foram gerados sucessivos superávits primários, derrubando a relação dívida/PIB para 38,4% do PIB no fim de 2010” (Página 62). A figura 5 é claríssima: houve déficit primário em somente um ano em todo o governo FHC: 1997.

É fato que os superávits primários foram baixos em 1995, 1996 e 1998. Porém, nos quatro anos do segundo mandato, os superávits primários foram expressivos e da mesma ordem de grandeza dos observados no governo Lula. Com uma diferença importante: Lula teve a ajuda do boom de commodities para produzir os superávits; o governo FHC teve que construir o superávit enfrentando cenário internacional bem desfavorável.

O que mais me incomoda no texto de Ciro é o tema do rentismo, dos juros elevados.<sup>26</sup> Ciro não fornece nenhuma explicação para os motivos de os juros serem elevados por aqui. Não avisa o leitor de que os juros altos conviveram permanentemente com pressão inflacionária. O Banco Central manteve os juros elevados, pois o regime de metas assim demandava. E o motivo era simples: a inflação era elevada. De 1999, quando se iniciou o regime de metas de inflação, até muito recentemente, a inflação esteve sistematicamente acima da meta inflacionária.

Diversos trabalhos acadêmicos sérios medem o juro neutro no Brasil e constataam que, no período, o juro neutro era elevado.<sup>27</sup> O juro neutro é

---

<sup>26</sup> É comum que, em tempos de campanha eleitoral, Ciro afirme que mais de 50% do orçamento é gasto com encargo de dívida, incluindo a amortização. Ciro faz emprego incorreto dos conceitos de receita e despesa do orçamento público. No terceiro apêndice discuto esse tema em detalhe.

<sup>27</sup> Para uma amostra veja: Barbosa, Fernando de Holanda, Felipe Diogo Camêlo e Igor Custodio João 2016. “A Taxa de Juros Natural e a Regra de Taylor no Brasil: 2003–2015”, *Revista Brasileira de Economia*, 70(4): 399–417; Barcellos Neto, Paulo Chananeco F. de e Marcelo Savino Portugal 2009. “The Natural Rate of Interest in Brazil between 1999 and 2005” *Revista Brasileira de Economia*, 63(2): 103–118; Goldfajn, Ilan e Aurelio Bicalho 2011. “A Longa Travessia para a Normalidade: os Juros Reais no Brasil”, texto para a discussão 2/2011, departamento de pesquisa macroeconômica Banco Itaú/Unibanco; Magud, Nicolas E. e Evridiki Tsounta 2012. “To Cut or Not to Cut? That is the (Central Bank’s) Question in Search of the Neutral Interest Rate in Latin America”, IMF working paper 241 (October); Moreira, João Ricardo Rodrigues, Marcelo Savino Portugal 2019. “Natural rate of interest estimates for Brazil after adoption of the inflation targeting regime”,

aquela taxa de juro real que mantém a inflação na meta e a economia crescendo em seu potencial. Ou seja, os juros elevados não eram fruto de erros de política econômica, nem consequência da conspiração do mercado financeiro.

O fato de grupos sociais se beneficiarem dos juros elevados não significa que os juros eram altos porque houvesse uma conspiração para que assim fosse. À página 60, Ciro escreve: “E isso não é tudo. Segundo estudo do Ipea de 2004, cerca de 20 mil clãs familiares, num país de mais de 200 milhões de habitantes, apropriavam-se de 70% dos juros que o governo pagava aos detentores de títulos de dívida pública”. A referência é à publicação, da Editora Cortez, “Atlas da exclusão social, volume 3”, de diversos organizadores. Tenho o volume em minha biblioteca. O fato não está documentado no livro. Trata-se de um chute sem nenhuma base factual a partir dos fatos descritos no volume. Parece-me que Ciro não leu com cuidado o volume. Vale acrescentar que não há nenhuma ligação entre a publicação e o Ipea.

O fenômeno dos juros elevados no Brasil, apesar de bem descrito por diversos autores, não é ainda totalmente compreendido. Eu mesmo, em colaboração com Bráulio Borges, tenho trabalhado no tema. Aparentemente há determinantes internacionais e domésticos. Entre os externos, há o risco país, o ciclo da atividade dos países centrais e a evolução do preço das commodities, que afeta a demanda doméstica. Entre os determinantes domésticos, há as variáveis fiscais e parafiscais.

A queda nas taxas de juros teve dois momentos. No primeiro, ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, a forte acumulação de reservas e a

---

[https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economa/PORTUGAL\\_MARCELO\\_2019\\_6109.pdf](https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economa/PORTUGAL_MARCELO_2019_6109.pdf); Perrelli, Roberto Accioly e Shaun K. Roache 2014. “Time-Varying Neutral Interest Rate—The Case of Brazil”, IMF working paper 14/84; Perrelli, Roberto Accioly e Shaun K. Roache 2018. “The Conquest of Lower Interest Rates in Brazil – Where Does Neutral Stand?”, em *Brazil: Boom, Bust, and the Road to Recovery*, editado por Antonio Spilimbergo e Krishna Srinivasan, capítulo 14 241-253 e de Ronchi Neto, Alberto e Osvaldo Candido 2020. “Measuring the neutral real interest rate in Brazil: a semi-structural open economy framework”, *Empirical Economics* 58:651–667, <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1550-4>. Recentemente circulou o trabalho não publicado “Equilibrium Real Interest Rate in Brazil: Convergence at Last,” de Marcelo Kfoury Muinhos, Marcelo Fonseca e Evandro C. O. Schulz, <https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/equilibriumrates3aprset20.pdf>.

virtual eliminação da dívida externa e da dívida doméstica denominada em moeda estrangeira reduziram muito o risco-país, o que fez diminuir, pela mobilidade de capital, os juros domésticos.<sup>28</sup> Num segundo momento, desde o segundo mandato da presidente Dilma e, em seguida, com Temer e Bolsonaro, a taxa de crescimento do gasto público tem sido controlada, bem como houve forte redução dos empréstimos do BNDES.

Minhas estimativas com Bráulio sugerem que a redução do balanço do BNDES contribuiu significativamente para a queda da taxa de juros. Ainda não temos uma quantificação melhor do fenômeno dos juros elevados no Brasil no mercado de reservas bancárias – o mercado que apresenta as menores taxas de juros –, mas certamente o elenco acima explica o fenômeno. Falta ainda melhor quantificação e decomposição.

Tabela 1: EVOLUÇÃO DO GASTO PRIMÁRIO DA UNIÃO

	Pessoal e Encargos	Benefícios Previdenciários	RMV LOAS e EPU	Seguro Desemprego	Custeio e Investimento	Subsídios	Total
1990	5,0%	3,3%	0,27%	0,31%	2,6%	0,1%	11,5%
1994	5,1%	4,8%	0,38%	0,44%	3,1%	0,1%	14,0%
1995	5,1%	4,6%	0,31%	0,41%	2,6%	0,1%	13,1%
2002	4,8%	5,9%	0,38%	0,38%	4,1%	0,1%	15,7%
2010	4,3%	6,6%	0,61%	0,53%	4,9%	0,2%	17,1%
2011	4,1%	6,4%	0,61%	0,54%	4,8%	0,2%	16,7%
2014	3,8%	6,8%	0,69%	0,61%	5,7%	0,3%	17,9%

A tabela 1, retirada do Monitor da Política Fiscal do Ibre,<sup>29</sup> apresenta, para o início e final de mandatos (entre o mandato de Collor e o primeiro de Dilma), a evolução do gasto primário da União. Note que, ao longo de todo o período, o gasto aumentou acima do crescimento do PIB. É claro que esse comportamento da despesa pública afeta a formação da taxa de juros. Pela abertura das tabelas, fica evidente que a política de valorização do salário mínimo, em função da sua vinculação ao piso da Previdência e aos benefícios de inúmeros programas sociais, foi o maior determinante do crescimento do gasto acima do PIB.<sup>30</sup>

De fato, post de meu colega do Ibre, Manoel Pires, responsável pelo

<sup>28</sup> Naquela oportunidade eu defendia um ritmo menor de acumulação de reservas e maior ênfase na redução da dívida interna. Olhando retrospectivamente, avalio hoje que a opção pela construção de um nível muito elevado de reservas, devido à complexa economia política brasileira, foi acertada.

<sup>29</sup> <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/atualizacao-da-serie-historica-de-despesas-primarias-1986-2019>.

<sup>30</sup> Além da evolução do salário mínimo a demografia tem pressionado muito os gastos previdenciários nas última década e meia. Agradeço a Zeina Latif a observação.

Monitor, calculou a evolução do salário mínimo real. Entre 1995 e 2014, a taxa de crescimento foi em média de 4,7% ao ano.<sup>31</sup> A elevação do gasto público, um dos fatores determinantes dos juros básicos em nossa economia, foi fruto de uma escolha social. Foi o que, no longínquo 2006, chamei de “contrato social da redemocratização”. Havia, e há, como demonstrado pela elevação recente da popularidade do presidente Bolsonaro, um padrão de escolha social por trás dos juros elevados.<sup>32</sup>

É possível que uma tributação mais intensa sobre a renda, inclusive com maior progressividade, gerasse recursos para financiar o Estado de maneira que pressionasse menos a inflação e, portanto, as taxas de juros. Essa agenda pouco caminhou no período. Há restrições políticas a medidas que elevem a progressividade de impostos, e nenhum grupo político até agora resolveu defender abertamente essa agenda num processo eleitoral.<sup>33,34</sup>

Porém, mesmo nesse ponto, não é necessariamente correto que os fatos, num cenário contrafactual de mais tributação sobre a renda e maior

---

<sup>31</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-ajuste-possivel-3-o-debate-sobre-o-salario-minimo>.

<sup>32</sup> Eduardo Giannetti da Fonseca sempre me lembra ser exagerado apontar o “contrato social da redemocratização” como único fator responsável pela elevação contínua do gasto público acima do crescimento da economia. Parte da conta fica para a ação dos grupos de pressão que, com muita eficiência no Brasil, defendem seus interesses particulares. Em geral na forma de isenções tributárias, quando se trata de grupos empresariais, ou de salários muito acima dos de mercado, para seridores públicos. Ou seja, se é verdade que parte da escolha social é fruto do teorema do eleitor mediano, o contrato social, outra parte segue mais a “lógica da ação coletiva”, de Mancur Olson. Concordo integralmente com Giannetti.

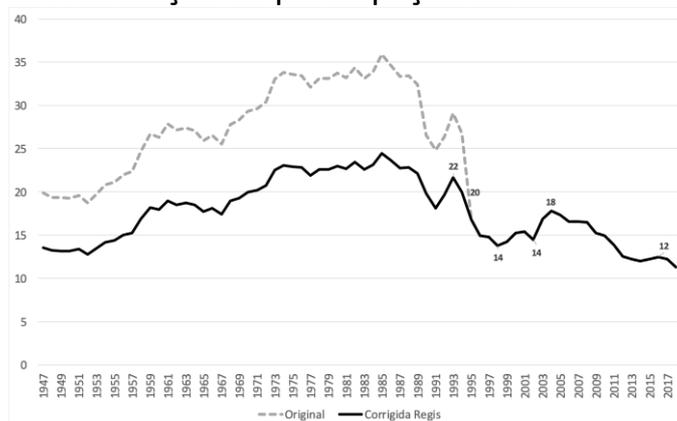
<sup>33</sup> Um exemplo foi a forte restrição do Congresso Nacional à medida provisória 232 de 2004, que elevava a tributação sobre a prestação de serviços, um caso claro de elisão fiscal. Agora mesmo temos visto a forte reação dos advogados contra a reforma tributária de Paulo Guedes, pois eleva a tributação sobre setores que hoje pagam relativamente pouco imposto. Finalmente, todo o Congresso Nacional, da esquerda à direita, sempre vota favoravelmente à elevação do limite do faturamento para adequação da empresa ao regime tributário especial do Simples Nacional.

<sup>34</sup> É importante lembrar que, no processo eleitoral de 2018, o assessor econômico do então candidato Ciro Gomes, o hoje deputado pelo PDT do Ceará Mauro Benevides Filho, em entrevista ao jornal Valor Econômico, apresentou seu modelo tributário e, com muita franqueza e abertura, explicitou os setores afetados. Naquela ocasião, elogiei essa clareza em minha coluna na Folha (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2018/06/a-entrevista-corajosa-de-benevides.shtml>).

progressividade, transcorreriam de forma benigna. Se a carga de impostos crescesse mais intensamente, em função de maior tributação sobre a renda, é possível que, em vez de a maior receita ser empregada na elevação da poupança pública, necessária para reduzir as taxas de juros, ela fosse usada para elevar o gasto do governo ainda mais.

Evidentemente, a contrapartida do equilíbrio com excesso de demanda e pressão inflacionária permanentes são o câmbio mais valorizado e, conseqüentemente, os problemas da indústria nacional.<sup>35</sup> Ou seja, a desindustrialização é a outra face da moeda que tem, num lado, nosso contrato social e o desejo da sociedade de elevar as transferências dos programas sociais. Como tratei no parágrafo anterior, talvez uma elevação ainda maior da carga tributária pudesse gerar um financiamento do Estado com menos efeitos colaterais. O importante para esta resenha é notar que, para Ciro, tudo se passa como se o equilíbrio com câmbio valorizado, juros elevados e redução da participação da indústria no PIB resultasse de uma conspiração da Faria Lima.

Figura 7: Evolução da participação da indústria no PIB



Em 2013, em colaboração com Silvia Matos e com o saudoso colega Regis Bonelli, do Ibre, investigamos os fatores que se correlacionam com o

<sup>35</sup> O excesso de demanda permanente requer maior absorção de poupança externa, para manter a inflação contida. A poupança externa somente pode vir na forma de um fluxo de bens e serviços transacionáveis internacionalmente. O excesso de oferta de bens transacionáveis, diante dos não transacionáveis, gera aumento do preço relativo dos bens não transacionáveis. Em função de o câmbio ser dado pela razão entre o preço dos bens transacionáveis e não transacionáveis, o câmbio se aprecia.

tamanho da indústria no PIB.<sup>36</sup> Mostramos que os países com maiores taxas de poupança – em geral asiáticos – apresentam valores maiores para a participação da indústria no PIB. Na figura 7, apresento a série atualizada da participação da indústria no PIB, segundo a reconstrução de Regis.<sup>37</sup> Nota-se claramente que, no longo período de ajuste fiscal – que vai de 1999 até 2004 –, a participação da indústria no PIB tende a se elevar: sai de 14% do PIB em 1998 até 18% em 2004. No período seguinte, conforme foi ocorrendo o afrouxamento fiscal, ver figura 21, a participação da indústria tendeu a cair.

Como escrevi na coluna de 13/6/20 na Folha de São Paulo, a situação normal da economia brasileira até 2017 foi viver com excesso de demanda. Vale a pena recuperar o que escrevi naquela oportunidade:

Semana passada argumentei que a economia brasileira opera na média com excesso de demanda. Chamei essa situação de pressão estrutural de demanda.

Meu colega Bráulio Borges, do Ibre-FGV, estimou que, no período de 2004 a 2014, a nossa economia operou permanentemente com excesso de demanda sobre a oferta.

Apesar dos juros elevados, houve ao longo de todos esses anos situação de pleno emprego. A inflação somente não se acelerou constantemente, pois saímos de uma situação externa muito favorável. Em 2003, havia um superávit externo de 2% do PIB. Absorvemos 2% do PIB a menos do que produzimos.

Em 2014 o déficit externo foi de 4% do PIB. Ou seja, ao longo dos 11 anos de 2004 a 2014, passamos a exportar 6 pontos percentuais (pp) do PIB a menos de poupança (ou, de outra forma, fomos de exportação de 2pp do PIB para importação de 4pp). Se a conta for feita a preços constantes, a virada foi de 7 pp do PIB.

Foi a contribuição da oferta externa em 7pp do PIB de bens e serviços que permitiu que convivêssemos mais de uma década com excesso de demanda sem grandes acelerações da inflação.

---

<sup>36</sup> Ver “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretações”, de Regis Bonelli, Samuel Pessoa e Silvia Matos, publicado como 2º capítulo do volume *O futuro da indústria no Brasil*, editado por Edmar Bacha e Monica de Bolle, editora Civilização Brasileira, 2013.

<sup>37</sup> Para a metodologia ver “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretações”, trabalho citado na anterior.

Sendo rigoroso, no período final a inflação se acelerou – no primeiro mandato da presidente Dilma, a inflação rodou a 5,5% ao ano e, em 2014, foi de 6,5%. E tudo isso com forte controle dos preços.

Ou seja, a queda da participação da indústria no PIB entre 2005 e 2014, de 18% do PIB para 12%, é fruto dessa pressão estrutural de demanda. Para evitar o fenômeno, o gasto público teria que ter crescido muito menos, ou a carga tributária teria que ter crescido bem mais (para um gasto público constante), de forma a gerar um equilíbrio macroeconômico sem redução da participação da indústria no PIB. Evidentemente, esse equilíbrio apresentaria juros menores e câmbio mais desvalorizado.

Para fechar esta seção de comparação do ciclo tucano e petista à frente do Executivo nacional, é útil olharmos a experiência de crescimento. A tabela 2, construída com dados do FMI, compara, para diversos períodos, o crescimento da economia brasileira com a mundial e as economias latino-americanas (excluindo-se a brasileira).<sup>38</sup>

Tabela 2: CRESCIMENTO ECONÔMICO

	1985/94	1995/02	2003/10	2011/18	2009/2010	2011/2014	2009/2014	2015/18
Mundo	3,3	3,5	4,2	3,6	2,6	3,7	3,3	3,5
AL ex Brasil	3,0	2,1	3,8	2,2	1,1	3,3	2,5	1,3
Brasil	2,8	2,4	4,1	0,1	3,6	2,3	2,8	-1,0

A tabela documenta que o crescimento econômico brasileiro da década de 1980 até 2010 foi próximo do crescimento dos países da América Latina. Houve, na primeira década do século, uma melhora do desempenho das economias latino-americanas que as aproximou da experiência de crescimento do mundo. Na segunda década do século, nosso desempenho foi bem pior do que o das economias latino-americanas. Ou seja, a melhora no governo petista foi compartilhada pelos países latino-americanos e a piora, no período posterior, foi exclusivamente nossa.

<sup>38</sup> Dados do World Economic Outlook do FMI. A variável empregada foi “Gross domestic product, constant prices”. Para calcular o crescimento da América Latina excluindo a economia brasileira empreguei, para calcular a participação do PIB brasileiro no latino americano, o PIB brasileiro e latino-americano a preços correntes em paridade de poder de compra da mesma base do FMI.

## PETISMO E O ESGOTAMENTO DO CICLO DE CRESCIMENTO

Na página 64, Ciro Gomes apresenta a sua leitura do esgotamento do modelo petista no final do primeiro mandato de Dilma. Segundo Ciro:

No geral, a política econômica do início do primeiro mandato de Dilma fez o país crescer entre 2011 e 2013 a uma média de 3% ao ano, mesmo diante da recessão mundial. Mas então, no começo de 2013, a política de queda da taxa de juros foi abandonada rapidamente sob pressão da mídia e dos bancos, os maiores sócios do rentismo brasileiro, que fizeram uma feroz campanha sobre uma alta inexistente da inflação, a famosa “inflação do tomate”. Essa volta da alta dos juros, somada aos protestos de junho de 2013, selou o futuro do Governo Dilma, sendo uma das principais causas do desequilíbrio fiscal que se agravaria em 2014 e 2015, até chegar ao colapso no Governo Temer. (Página 64.)

A avaliação de Ciro de que não havia pressão inflacionária em março de 2013 não sobrevive a uma simples avaliação dos índices inflacionários.

Na figura 8 temos IPCA cheio em preto, a inflação de administrados em cinza claro e a inflação de preços livres em azul. Em março de 2013, o IPCA cheio foi de 6,5%. No entanto, a inflação dos preços livres rodava a 8,1%! Somente devido ao controle dos preços administrados foi que a inflação não ficou muito mais acima da meta de 4,5%.

Vale lembrar que o fator que detonou as manifestações de junho de 2013 foi o aumento da passagem de ônibus em São Paulo no mês de junho, pois a presidente Dilma pediu ao prefeito Fernando Haddad para segurar a elevação, que em geral ocorre no início do ano. Mesmo após o recuo do choque de alimentos, a inflação nunca caiu abaixo de 5,6%, como assinalado no gráfico.

Na figura 9 temos, em preto, a média de cinco núcleos inflacionários. Em março de 2013, rodava a 6,6% ao ano. A linha azul da figura 9, inflação para serviços subjacentes, uma medida de núcleo dos serviços, rodava em março de 2013 a 8,8% ao ano. Finalmente, todas as séries apresentadas nas figuras 8 e 9, com exceção dos preços administrados que estavam artificialmente contidos desde 2007, apresentam aceleração contínua desde 2006. A economia brasileira lentamente foi se reinflacionando até a grande crise.

Uma maneira de nos certificarmos de que de fato havia pressões inflacionárias ao longo de todo o período, e, portanto, de que não se tratou

apenas da “inflação do tomate” e de um choque de oferta, mas foi um fenômeno permanente, é olharmos a evolução da ociosidade.

Figura 8

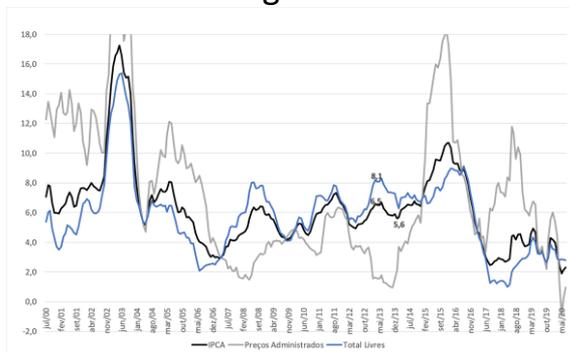
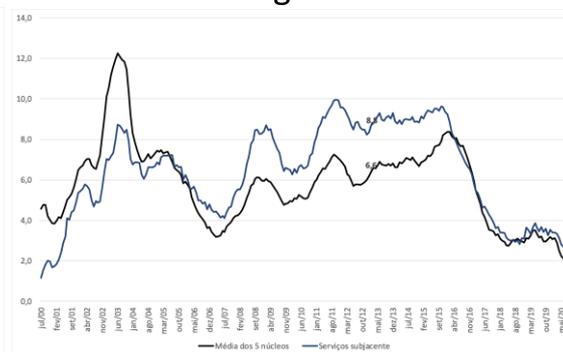
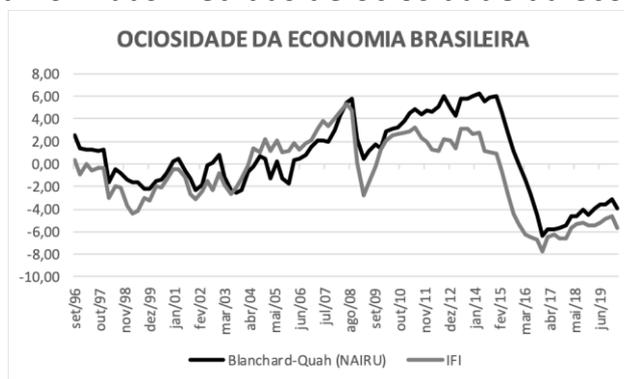


Figura 9



Na figura 10 temos duas medidas de hiato de produto. O hiato de produto é uma medida da ociosidade da economia. Quando o hiato é positivo, há excesso de demanda sobre a oferta e, quando é negativo, o oposto ocorre. Nota-se que, pela medida de hiato da Instituição Fiscal Independente (IFI), houve excesso de demanda do segundo trimestre de 2004 até o final de 2014, com um leve interregno, nos primeiros três trimestres de 2009, de hiato negativo.

Figura 10: Duas medidas de ociosidade da economia



Para outra medida, calculada no Ibre pela pesquisadora Luana Miranda, que emprega o método de Blanchard e Quah<sup>39</sup> com algumas modificações, registrou-se excesso de demanda desde o primeiro trimestre de 2006 até o final de 2014. De fato, o desenho do processo inflacionário sugere que a medida de ociosidade do Ibre casa bem com o processo de longo prazo de aceleração da inflação na primeira década do século XXI.

<sup>39</sup> Blanchard, O. and D. Quah, 1989. “The Dynamic Effects of Demand and Supply Disturbances,” *American Economic Review* 79(4), pp. 655-673.

Uma das características da crise foi uma forte redução do investimento. Nas páginas 67 até 70, Ciro elabora a tese de que a Lava-Jato (LJ) ajudou a destruir as empresas brasileiras e aprofundou muito a recessão. A dificuldade com essa tese é que não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre a operação LJ e a queda do investimento. Havia outro fator, anterior à LJ, que contribuiu muito para a queda do investimento, e não é simples separar os efeitos.

Ciro e diversos analistas ligam a queda do investimento à operação LJ. No mesmo momento, no entanto, diversos planos ambiciosos de investimento apresentavam sinais claros de esgotamento. O motivo é que eram planos que saíram muito caro, elevaram o endividamento das empresas, mas, por serem mal-projetados e mal-executados, não geraram retorno, produzindo esgotamento financeiro, o que inviabilizou novas rodadas de endividamento para continuar o investimento.

No caso da Petrobrás, a relação da dívida com a geração de caixa atingiu 4,17 no segundo trimestre de 2014.<sup>40</sup> Nenhuma petroleira consegue, nessas condições, rolar sua dívida sem pagar elevados prêmios de risco. Quando o endividamento chega a esse nível, há somente uma solução para a empresa: reduzir o investimento e se desfazer de parte do patrimônio. Assim, certamente parte da queda do investimento da Petrobrás deve ser atribuída ao excesso de endividamento sobre a geração de caixa da empresa e não à operação LJ.

O mesmo problema ocorreu com os estaleiros. Os projetos maturaram mal. Esgotou-se a capacidade financeira das empresas e esgotou-se a capacidade de o BNDES financiar, a juros extremamente subsidiados, a construção de navios a custos muito maiores que a concorrência. Há inúmeros casos como esse. Superestimar o papel da LJ como o maior motivo da queda do investimento serve somente para minimizar os erros do intervencionismo desastrado que vigorou desde 2007 até aproximadamente 2014.

Havia à época indicadores que documentavam fortíssima redução do investimento do setor privado, muito anterior à operação LJ, bem como forte queda da rentabilidade das empresas. As figuras 11 e 12, fruto do

---

<sup>40</sup> Vale lembrar que a operação LJ, que se iniciou em março de 2014, adquiriu máxima abrangência somente em 2016, quando vieram a público os casos da Odebrecht.

cuidadoso levantamento que Carlos Rocca tem feito no CEMEC, documentam de forma cristalina que os problemas do setor privado são muito anteriores à operação LJ.<sup>41</sup>

Figura 11

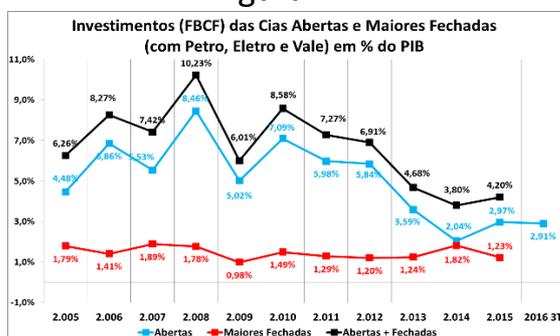
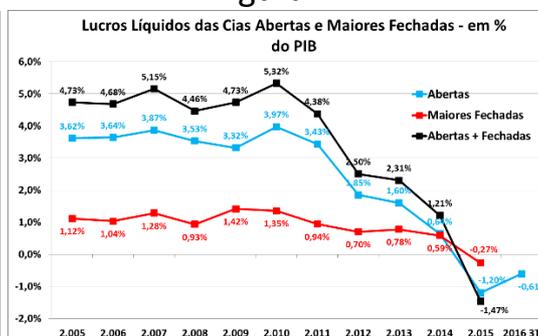


Figura 12



O investimento para todas as empresas abertas e as principais fechadas, que, de 2006 a 2010, rodou em média a 8% do PIB, cai para 7,3% em 2011, 6,91% em 2012, 4,68% em 2013 e 3,80% em 2014. Ou seja, em 2014, antes da LJ, o investimento para as empresas da amostra de Rocca era menos da metade da média observada no segundo mandato de Lula. O motivo da queda do investimento foi a queda da lucratividade. Se, no segundo mandato de Lula, o lucro para a amostra de Rocca foi em média da ordem de 4,9% do PIB, ele cai para 4,4% em 2011, 2,5% em 2012, 2,3% em 2013 e 1,2% em 2014, antes, portanto, da operação LJ. A grande crise brasileira foi precedida por um longo período de queda de lucros e de investimento privado.

É comum atribuir parte da perda de rentabilidade do setor privado à valorização do câmbio, consequência da política de expansão do balanço dos bancos centrais após a grande crise financeira global. Esse argumento esquece, porém, que a política de afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*) valoriza o câmbio, pois reduz o custo de capital no mundo, isto é, reduz as taxas de juros internacionais.

As menores taxas de juros internacionais permitem que a absorção de poupança externa aumente, como documentado nas figuras 23 e 24. É a maior absorção de poupança externa que produz a valorização do câmbio. A maneira de neutralizar esse efeito é não permitir elevação da poupança

<sup>41</sup> Arquivo ppt do “16º Seminário CEMEC, DESAFIOS DA RETOMADA DO INVESTIMENTO PRIVADO E DO CRESCIMENTO - A necessidade de uma nova estratégia de crescimento” por Carlos A. Rocca do Centro de Mercados de Capitais (CEMEC) do IBMEC (São Paulo, dezembro de 2016).

externa. É necessário elevar a poupança doméstica. Como veremos à frente, veja figura 21, houve no período impulso fiscal positivo permanente: a componente estrutural do déficit primário se eleva ao longo de todo o período. Foi a queda da componente estrutural do déficit primário que causou a valorização do câmbio e não o afrouxamento quantitativo. O afrouxamento quantitativo somente facilitou o financiamento da queda da poupança doméstica.<sup>42</sup>

Um último item que vale comentário é a observação de Ciro, à página 51, de que “esse quadro de descontrole dos juros é um dos maiores fatores que levam à falência do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, mais 17 dos 27 estados da Federação” (Página 51). Recente relatório do Tesouro Nacional mostra que, entre 2011 e 2019, a taxa de crescimento real (acima da inflação medida pelo IPCA) da despesa com salários foi de 10,87% para a mediana dos Estados da Federação!<sup>43</sup> No mesmo relatório está documentada a queda apreciável do peso dos pagamentos de juros como fração da receita corrente líquida (RCL) desde 2015. O peso do pagamento da dívida como proporção da RCL tem rodado a 6% nos últimos anos.<sup>44</sup>

O segundo capítulo do livro termina com a interpretação de Ciro do processo de impedimento da presidente Dilma e com as características do processo eleitoral de 2018. Temos total discordância com relação à análise de Ciro do processo de impedimento da presidente. Tratei do tema no volume lançado em 2019, “O valor das ideias”, e em algumas colunas da Folha de São Paulo.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Segundo os dados do IBGE das contas nacionais trimestrais (a preços correntes) a taxa de poupança doméstica reduziu-se entre 2010 e 2014 em 1,7 ponto percentual (1,9 pp se a taxa de poupança for calculada como proporção da renda nacional bruta).

<sup>43</sup> Ver o Boletim de finanças dos entes subnacionais, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>, página 26.

<sup>44</sup> Ver o Boletim de finanças dos entes subnacionais, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>, gráfico 22, página 41.

<sup>45</sup> Ver “O valor das ideias: debate em tempos turbulentos”, de Marcos Lisboa e Samuel Pessoa e diversos outros autores e prefácio de Renato Janine Ribeiro, Companhia das Letras. Sobre minha leitura do processo de impedimento ver <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/04/1761797-nao-e-golpe.shtml> e

## RELAÇÃO COM O RESTO DO MUNDO

No capítulo 3, “O novo contexto geopolítico”, Ciro elabora sua avaliação do entorno e deriva os princípios gerais que devem nortear nossas ações no campo do comércio internacional e das relações exteriores em geral. Ciro tem uma leitura conflitiva das relações internacionais e avalia que os países mais desenvolvidos se organizam para impedir (ou dificultar) o desenvolvimento dos mais pobres. Escreveu:

No entanto, cada contexto internacional encerra suas contradições e conflitos de interesses, e é nesses conflitos que surgem as possibilidades para um país de tradição pacífica e economia limitada como o nosso. Foi aproveitando a necessidade de aliados na Segunda Guerra que Vargas arrancou dos EUA capital, tecnologia e aceitação para desenvolver nossa siderurgia, e foi aproveitando a Guerra Fria que o regime militar garantiu, por mais de uma década, algum espaço para nosso projeto industrial. Sim, porque nem aos EUA, nem à China, nem a nenhum país industrializado interessa o desenvolvimento de nossa indústria e tecnologia. (Página 84.)

Esse trecho sintetiza visão cara a diversos setores da esquerda e da direita brasileira: basta lembrar os planos de desenvolvimento do período militar. É acreditar que o mundo desenvolvido se esforça para impedir o desenvolvimento dos países mais pobres, em função da perda que haveria aos países ricos se as nações mais pobres dominassem as tecnologias dos países avançados.

Existem, de fato, áreas de conflito. Há disputas entre países geralmente muito ricos, mas incluindo a emergente China, quando se trata de bens e serviços de elevadíssima tecnologia. Isso ocorre principalmente quando, em um lado, temos uma potência que tem apresentado fortíssimo dinamismo, como é o caso da China, e não é democrática.

Se é verdade que Donald Trump tem escolhido as piores formas de travar o conflito com a China, as preocupações que o movem são reais.

Em que pesem áreas de conflito, principalmente entre os países fortes na fronteira do desenvolvimento tecnológico, não há evidências de que a economia global tenha exercido qualquer pressão para impedir o

---

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2016/09/1814382-impeachment-e-parlamentarista-no-merito-e-presidencialista-no-processo.shtml>.

desenvolvimento das sociedades menos avançadas. O subdesenvolvimento não é causado pelas nações ricas. Não há qualquer ação do resto do mundo sobre as principais economias latino-americanas que explique o subdesenvolvimento da região. Nossa pobreza é fruto de escolhas erradas que fizemos.

Há evidências de que, ao longo do século XIX, quando o Brasil sempre foi pagador pontual de sua dívida externa, o risco que o mercado atribuía à dívida soberana do Império era 3 pontos percentuais (ou menos) acima do juro pago pela Rainha da Inglaterra e em linha com o juro pago pelos EUA.<sup>46</sup> Não há nenhuma evidência de que a economia global tenha sido mais generosa com os EUA no século XIX, para explicar o enorme avanço relativo no período daquela economia em relação à nossa. Não há nada na economia internacional que explique o imenso atraso que a Argentina construiu a partir da década de 1920, em comparação com a Austrália e o Canadá. O subdesenvolvimento da América Latina não é fruto da pressão das economias centrais nem de existência de mecanismos sistemáticos de transferências de renda – que nunca foram observados –, mas de um processo histórico e das escolhas que essas sociedades têm feito desde suas independências. Também vai se tornando cada vez mais difícil responsabilizar a colonização pelos problemas econômicos, dado que a Independência caminha para completar, no caso brasileiro, 200 anos.

É verdade que a escravidão é uma imensa chaga que deixa consequências até hoje em termos de racismo e desigualdade. Mas, como mostra o Sul dos Estados Unidos, que ainda sofre dos mesmos males (que não se limitam a essa região do território estadunidense), a escravidão, com todos os seus

---

<sup>46</sup> Ver tabela 2 em “Brazil as a Debtor, 1824-1931” de Marcelo de Paiva Abreu, publicado no *The Economic History Review*, 59(4) de novembro de 2006, página 777. Ver de William Summerhill “Inglorious Revolution, Political Institution, Sovereign Debt, and Financial Underdevelopment in Imperial Brazil”, Yale U.P. de 2015. Ver, especialmente a tabela 3.3 à página 72 e o texto à página 45. Summerhill chamou-me a atenção para o estudo “The Recent Progress of Nation Debt” de Dudley Baxter publicado no *Journal of the Statistical Society* em março de 1874 que apresenta uma classificação de risco da dívida soberana de diversos países. No primeiro grupo – juros baixos – temos Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Estados Alemães, Índia, Canadá, Austrália e Suécia. Evidentemente Índia, Canadá e Austrália tinham o seguro do próprio Reino Unido. No segundo grupo, países que pagavam juros moderados, temos: Marrocos, EUA, Brasil, Rússia, França, Chile e Argentina. Brasil pagava 5,1%, o mesmo que os EUA, enquanto a Argentina, que tinha dado calote, pagava 6,3%.

horrores, não chegou a ser um impeditivo para o desenvolvimento econômico ao longo dos séculos posteriores à abolição, nem evitou que o Sul dos Estados Unidos da América atingisse rendas per capita muito elevadas no período anterior ao fim da escravidão (ainda que, evidentemente, com uma distribuição imoral da renda, considerando o escravagismo).<sup>47</sup>

Os países praticam política de desenvolvimento tecnológico. Ciro elenca diversas políticas praticadas pelo governo estadunidense à página 88. Menciona as políticas de compras do governo, The Buy American Act, a Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa – em português, Agência de Projetos de Pesquisa Avançados de Defesa) e o Committee on Foreign Investment in the United States (CFISU). O custo e benefício de cada uma dessas políticas precisa ser avaliado cuidadosamente. Aparentemente, a Darpa é uma experiência bastante bem sucedida.<sup>48</sup>

De qualquer forma, me parece que a abordagem de Ciro sobre o comércio internacional é tecnicamente errada. Em sua discussão na página 87, há a visão de que a abertura ao comércio produzirá fechamento de todas as indústrias. Não pode ser. Comércio é uma via de mão dupla: importa-se porque se exporta. Se há redução das tarifas de importação, o excesso de oferta de bens importados produzirá desvalorização do câmbio, estimulando exportações. Numa economia em que o regime de câmbio é flutuante, esse ajuste será ainda mais natural.<sup>49</sup> Não é verdade que a abertura comercial produziria o fechamento de setores inteiros de nossa economia. Haveria realocação, muitas vezes dentro de um mesmo setor. Sabemos que o grosso do comércio internacional hoje é de bens em processo.

O que pode ocorrer é uma alteração da composição da produção local para setores que podem ser considerados, de maneira muito imprecisa e muitas vezes incorreta, de menor dinamismo tecnológico. Esse sim é um tema em

---

<sup>47</sup> Veja o capítulo 4, páginas 84-89, do clássico escrito pelo prêmio Nobel de Economia Robert Fogel “The Rise and Fall of American Slavery: Without Consent and Contract”, Norton, 1989.

<sup>48</sup> Ver “A Política de Inovação e a Política de Defesa: o caso da agência de inovação DARPA nos Estados Unidos” de Mansueto Almeida, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5647>.

<sup>49</sup> Com câmbio fixo, o ajuste será por meio de redução dos salários, o que pode ser muito custoso. Ocorreu assim nos países mediterrâneos da Europa na última década.

que há uma clara discordância entre mim e Ciro, de difícil solução empírica. Trata-se de uma discordância sobre o funcionamento da economia, discordância de natureza positiva e não normativa. Ciro pensa que a especialização produtiva é essencial para determinar o potencial de crescimento de uma economia. Assim, se a abertura comercial reduzir o setor automobilístico e elevar a exportação – e, portanto, a produção – de grão de soja, reduzirá o potencial de crescimento do país. Creio não haver evidências dessa teoria. Mas muita gente pensa diferente de mim. Para essas pessoas, fazem sentido políticas públicas que tentem alterar a especialização produtiva do país. Com isso, termino meus comentários ao 3º capítulo.

### QUE FAZER?

No quarto capítulo, “Um projeto para o Brasil”, Ciro apresenta seu programa. Não farei uma análise ponto por ponto. Mesmo porque tendo a concordar com boa parte dos pontos. Acho mais produtivo me concentrar nos pontos em que tenho maior discordância.

Ciro erra em sua comparação do gasto com funcionalismo. À página 110 escreve que, enquanto a média de gastos com salários de servidores públicos era de 10% do PIB na Zona do Euro, no Brasil era de 4%. Essa informação se restringe ao governo central e não é, portanto, comparável ao dado da Zona do Euro. Trabalho de Nelson Barbosa documenta que os salários do setor público brasileiro, incluindo contribuições sociais no gasto com funcionalismo, são de 10,6% do PIB; de 10,1% do PIB contabilizando somente salários; e de 15,1% incluindo a Previdência do funcionalismo.<sup>50</sup> Segundo recente relatório do Banco Mundial, “**em 2018, o Estado brasileiro gastou cerca de 10% do PIB com o pagamento de salários e vencimentos de servidores públicos.** Somando despesas dos regimes próprios de previdência, gastou-se cerca de 15% do PIB com o pagamento de servidores ativos e inativos”.<sup>51</sup> O mesmo relatório mostra que o prêmio salarial dos

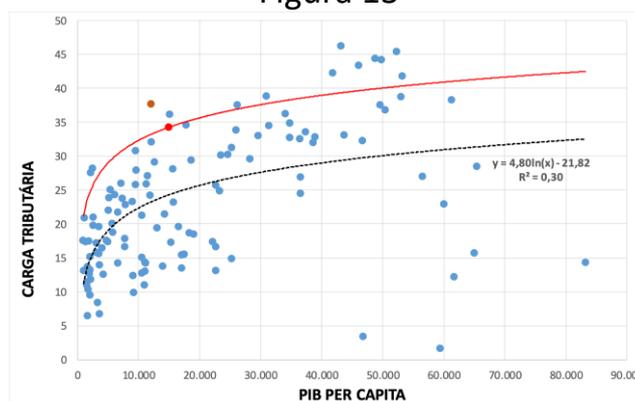
<sup>50</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/fundamental-reforma-da-remuneracao-dos-servidores>, <https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u52/texto.pdf>.

<sup>51</sup> Ver página 14 e a figura 1 no relatório do Banco Mundial <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%3%a3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-P%3%bablico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>.

servidores públicos federais, isto é, o diferencial de salário pago pelo setor público relativamente ao setor privado para as mesmas carreiras, é da ordem de 96%<sup>52</sup>.

Aqui há uma divergência básica com Ciro Gomes e com a esquerda em geral. Para a esquerda, os indicadores de gasto do setor público brasileiros precisam ser comparados com os indicadores dos países da OCDE em termos absolutos, não como proporção do PIB. A grande dificuldade com essa comparação é que a renda per capita desses países é na média bem superior à do Brasil. Assim, se o gasto per capita com educação, saúde e segurança forem próximos aos gastos da OCDE, a carga tributária teria que ser próxima a 100% do PIB, uma impossibilidade. Também há limites à carga tributária. Em geral, à medida que os países ficam mais ricos, a participação dos tributos no PIB sobe. Podemos nos perguntar qual era a carga tributária dos países ricos quando eles atingiram o PIB per capita que temos hoje. Segundo a base de dados de Angus Maddison<sup>53</sup>, em 2008 o produto per capita do Brasil era de US\$6.429 a preços constantes de 1990. As cargas tributárias de França, Reino Unido e Suécia quando o PIB per capita era de US\$6.429 eram, respectivamente, 31%, 19% e 20%. Os EUA nunca tiveram carga tributária de 30% do PIB.<sup>54</sup>

Figura 13



Há evidências de que a carga tributária brasileira é relativamente elevada para países do nosso nível de desenvolvimento. A figura 13 apresenta o

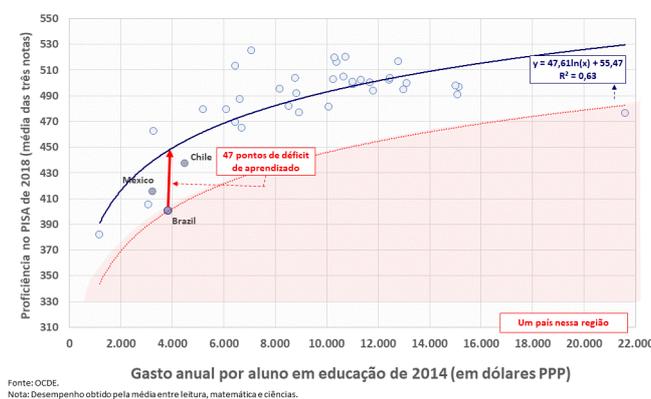
<sup>52</sup> Ver página 26 da referência da nota anterior.

<sup>53</sup> Os dados podem ser baixados no site <http://www.ggdcd.net/maddison/oriindex.htm>.

<sup>54</sup> Para as séries históricas da carga tributária para estes países, veja o site Taxation de Esteban Ortiz-Ospina (2016) – “Taxation”, <https://ourworldindata.org/taxation>.

gráfico de dispersão entre a carga tributária e o PIB per capita. A carga tributária foi obtida no site Taxation<sup>55</sup> e se refere a 2017. Note-se que, pelo comportamento médio observado entre carga tributária e PIB per capita (descrito pela curva preta no gráfico), nossa carga deveria ser ao redor de 20-25% do PIB, próxima à dos demais países do continente. Os dados de PIB per capita foram obtidos no site do Banco Mundial, e calculamos a média para os anos 2008 até 2017.<sup>56</sup> O dado em vermelho no gráfico refere-se ao Brasil. Note-se que, na amostra, somente um país com PIB menor que o brasileiro – representado em laranja – apresenta carga tributária maior. A grande maioria dos países se encontra abaixo da curva vermelha, que reproduz a relação média observada entre PIB per capita e carga tributária (ajustada ao nível de nossa carga). Somente 11% da amostra estão acima da curva vermelha. A comparação internacional mostra que nossa carga tributária é elevada.

Figura 14: Relação entre desempenho no Pisa 2018 e gasto anual por aluno em 2014<sup>57</sup>



Porém, mesmo considerando gasto absoluto, há sinais de ineficiência. A figura 14<sup>58</sup> apresenta a relação entre gasto anual por aluno em dólar com paridade do poder de compra (PPP para a sigla em inglês), que corrige para diferenças sistemáticas de custo de vida, e a proficiência no PISA de 2018, dada pela média aritmética das três notas. Colômbia e México têm resultados melhores que o brasileiro com menor gasto por aluno, enquanto

<sup>55</sup> Ver nota anterior.

<sup>56</sup> Ver <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>. A média permite que haja a suavização de movimentos cíclicos da economia.

<sup>57</sup> Gráfico elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Müller Machado.

<sup>58</sup> Gráfico elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Müller Machado.

a Indonésia tem um desempenho pior, mas gastando menos da metade do que gastamos. O único país da amostra que apresenta desempenho pior que o brasileiro, do ponto de vista de custo e benefício, é Luxemburgo. Se a eficiência de nosso sistema educacional fosse próxima à média internacional, deveríamos ter 47 pontos a mais na mensuração do aprendizado pelo PISA.

A figura 15 apresenta a evolução do gasto público da Coreia do Sul<sup>59</sup>, e a figura 16, a mesma estatística para a China.<sup>60</sup> São exemplos de sociedades que, no início da série representada na figura, apresentavam renda per capita inferior à brasileira e, no final da série, superior à brasileira. O gasto do Brasil em educação, em torno de 6,5% do PIB, é bem superior aos dos dois exemplos asiáticos. É comum acreditar que o gasto menor dos asiáticos se deve à melhor distribuição de renda. É fato para a Coreia do Sul, mas não para a China. O coeficiente de Gini da China era, em 2015, de 0,5, não muito menor do que o brasileiro. É verdade que a piora da desigualdade na China ocorreu a partir de uma situação favorável: no início dos anos 80, o Gini era de 0,3.<sup>61</sup>

Figura 15

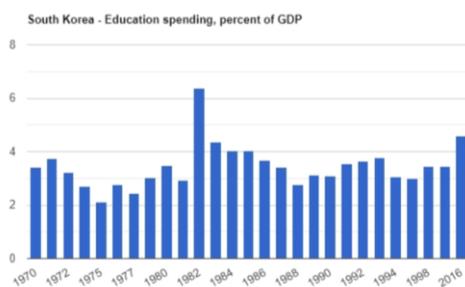
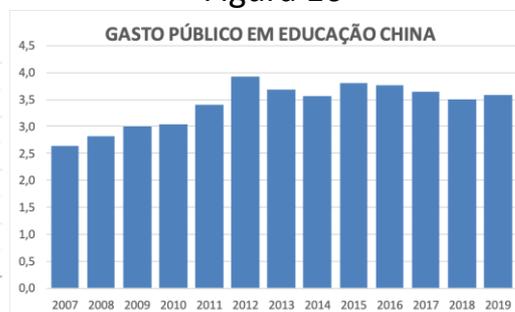


Figura 16



<sup>59</sup> Para a Coreia do Sul veja o site <https://www.theglobaleconomy.com/>. Os dados de educação baixei de [https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/Education\\_spending/#:~:text=South%20Korea%3A%20Public%20spending%20on%20education%2C%20percent%20of%20GDP&text=The%20latest%20value%20from%202016,106%20countries%20is%204.55%20percent](https://www.theglobaleconomy.com/South-Korea/Education_spending/#:~:text=South%20Korea%3A%20Public%20spending%20on%20education%2C%20percent%20of%20GDP&text=The%20latest%20value%20from%202016,106%20countries%20is%204.55%20percent). A descrição da estatística é: “Definition: General government expenditure on education (current, capital, and transfers) is expressed as a percentage of GDP. It includes expenditure funded by transfers from international sources to government. General government usually refers to local, regional and central governments.”

<sup>60</sup> Dados da base CEIC.

<sup>61</sup> Ver “Inequality in China – Trends, Drivers and Policy Remedies” preparado por Sonali Jain-Chandra, Niny Khor, Rui Mano, Johanna Schauer, Philippe Wingender e Juzhong Zhuang, documento de trabalho do FMI #1 27 de Junho de 2018, página 5.

Vale tratar da proposta de reforma tributária de Ciro. Não tenho grandes discordâncias com ela. O importante é olharmos os números levantados por Ciro para termos uma ideia do nosso espaço fiscal. Ciro propõe eliminar 20% de todas isenções de impostos – certamente terá que mexer no regime tributário especial do Simples e, provavelmente, nos incentivos da Zona Franca de Manaus –, o que, segundo ele, arrecadará R\$66 bilhões. Avalia que a elevação da alíquota do imposto sobre herança para todos os Estados dos atuais 4% para 8% elevaria a arrecadação em R\$20 bilhões. Ciro propõe elevar a alíquota do IRPF de 27,5% para 35% para as rendas acima de R\$20.000 mensais. Não reporta o ganho. Também propõe a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. Tampouco reporta o ganho, mas a experiência internacional sugere que os países têm desistido dessa forma de tributação, e, nos três casos em que ainda o adotam, a arrecadação tem sido da ordem de 0,5% do PIB ou R\$35 bilhões em termos do PIB brasileiro.<sup>62</sup> Finalmente, considera a tributação de lucro e dividendos distribuídos com a mesma alíquota de 27,5% do IRPF, levando à arrecadação de R\$80 bilhões. Lendo o texto de Ciro, não está claro como ele trata aqui a dupla tributação de lucro no IRPF e IRPJ, e se ele considera a tributação na pessoa física da distribuição de dividendos dos regimes tributários especiais, Lucro Presumido e Simples. Seria importante melhor detalhamento. Somando tudo, temos  $66+20+35+80=R\$201$  bilhões. Faltou somar o ganho da elevação da alíquota do IRPJ de 27,5% para 35% para as rendas mensais acima de R\$20.000. Meus cálculos sugerem ganho da ordem de R\$16 bilhões.<sup>63</sup>

Assim, o máximo que o Estado brasileiro conseguirá arrecadar com a diversas medidas de majoração de impostos sugerida por Ciro Gomes serão R\$217 bilhões, algo da ordem de 3% do PIB. Longe de ser quantia pequena,

---

<sup>62</sup> <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/experiencia-internacional-do-imposto-sobre-grandes-fortunas-na-ocde>.

<sup>63</sup> A arrecadação do IRPF, na fonte e o declarado, foi em 2019 de R\$167 bilhões. Supondo uma alíquota média de 20% – parece relativamente superestimado dado que a alíquota marginal máxima é de 27,5% – obtenho uma base tributária de R\$837 bilhões. Dado que o centésimo mais rico da distribuição de renda do Brasil se apropria de 25% da renda (veja a figura 3 no início deste texto), a alíquota adicional de 35% se aplicaria a R\$209 bilhões (1/5 dos R\$837 bilhões). O ganho de receita de 7,5 pontos percentuais a mais sobre a base de R\$209 bilhões gera R\$16 bilhões.

muito pelo contrário, mas, também, longe de ser a salvação da lavoura. Na dita esquerda brasileira, é comum acharem que o gasto público com educação precisa subir 4 pontos percentuais – dos atuais 6% para 10% – e que o gasto com saúde precisa subir outros 4 pontos percentuais – de 4% do PIB para 8%. Ciro encontrou 3pp dos 8pp. Não sei de onde virá o resto.

Na seção “Racionalizar a dívida pública” (Páginas 126-129), Ciro volta ao tema da “auditoria da dívida pública” (Página 128). Afirma: “É necessário que a sociedade saiba quanto custa sua dívida e como ela se estrutura, como foi contraída, com que contrapartidas, quem ganha com ela, o quanto dela já foi pago, e, principalmente, se não há embutida nela qualquer fraude ou ilegalidade”. O custo da dívida e seu perfil são amplamente conhecidos. Essas informações estão disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e no site do Banco Central.<sup>64</sup> Não há nenhuma dúvida ou pendência. Também não há dúvidas sobre como foi contraída. É facilmente possível recuperar a trajetória da dívida a partir dos déficits passados e de seu custo. Quem ganha com ela é informação que a Secretaria de Receita Federal possui. Para aumentar a transparência aqui, seria necessário abrir o sigilo fiscal dos credores. Não sei como avançar nesse ponto. Não entendo a dúvida com relação ao “quanto dela já foi pago”. O que Ciro quer dizer com isso? Toda a dívida existente hoje não foi paga. Se já tivesse sido paga nos termos contratuais, ela já não existiria mais. Finalmente, se houve fraude ou ilegalidade, trata-se de questão de polícia e da justiça. Também não sei o que Ciro pretende aqui.

Ciro discute em detalhe o tema da reforma da Previdência. Tenho diversas discordâncias, mas me parece que a esse tema, ao menos para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), não voltaremos nos próximos anos.

Em seguida, Ciro discute a sua reforma tributária. Não entendi os itens (2) e (3) da reforma (Páginas 144 e 145). No item (2), ele propõe juntar o ICMS e o ISS num único imposto sobre o valor adicionado, com alíquota única e cobrado no destino e compartilhado entre Estados e municípios. Não tenho problemas com essa proposta, desde que se considerem todos os impostos sobre a produção. A construção de um IVA envolvendo somente ISS e ICMS será manca. Como tratar os demais impostos sobre a produção, PIS-Cofins e IPI? No item (3), ele propõe juntar PIS/Pasep, Cofins, CSLL, Cide e IPI e

---

<sup>64</sup> <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal> e <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

transformar numa Cosisp. Essa contribuição arrecadada pela União incidiria sobre a receita bruta. Seria não cumulativa, segundo Ciro. Nada entendi. Se é um imposto sobre a receita bruta, ou faturamento, por construção é cumulativo. Me parece que o natural é construir um IVA juntando ISS, ICMS, IPI, Cofins e PIS/Pasep, como faz a emenda constitucional 45, que já tramita no Congresso Nacional, e, adicionalmente, criar um imposto seletivo sobre a venda de bebidas, cigarros, combustíveis fósseis e, possivelmente, um subsídio para livros (se for o caso), de forma a compensar o gravame do IVA. Como previsto na PEC 45, o IVA – chamado no projeto de Impostos sobre Bens e Serviços (IBS) – seria compartilhado entre União, estados e municípios e cobrado no destino. No mais, não tenho restrições à proposta de Ciro.

Em seguida, Ciro passa a discutir o tema da política industrial. Propõe que haja políticas para alguns setores. Antes, porém, um pequeno reparo. À página 147, Ciro, baseando-se em dados da Fiesp, argumenta que a participação da indústria no PIB chegou a ser de 35,9%. Como tratei acima, esse dado está metodologicamente errado. O máximo da participação da indústria no PIB, como está claro na figura 8, foi em meados dos anos 1980: ficou pouco abaixo de 25%.<sup>65</sup> Não farei uma análise exaustiva de cada proposta e de cada setor que Ciro sugere que sejam alvo de políticas de desenvolvimento industrial. Penso ser mais produtivo discutir o que me parece deva ser o princípio geral no desenho de uma política industrial.

A figura 17<sup>66</sup> é genial. Ela resume minha visão do tema. Não há motivo para termos restrições ideológicas. Se houver justificativa, é perfeitamente possível atuar. É importante que haja um diagnóstico correto e que o desenho do programa seja de boa qualidade. A figura 17 estabelece alguns princípios. Se nada sabemos, melhor não interferir. A intervenção precisa ser precedida de alguma justificativa. Segundo, é muito importante que o desenho da intervenção seja muito cuidadoso. Mesmo que ela seja justificada, não há nenhuma garantia de que a intervenção funcionará. A experiência brasileira sugere que nada fazer é melhor do que fazer mal.

---

<sup>65</sup> Ver “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretações”, de Regis Bonelli, Samuel Pessoa e Silvia Matos, publicado como 2º capítulo do volume *O futuro da indústria no Brasil*, editado por Edmar Bacha e Monica de Bolle, editora Civilização Brasileira, 2013.

<sup>66</sup> Fluxograma preparado por Alex da Matta. Agradeço a Leonardo Monastério que descobriu a autoria. Veja <https://twitter.com/MoraisMatta/status/1120396218314764292>.

Um exemplo. Quando era assessor do senador Tasso Jereissati, tive que avaliar o projeto que instituiu o Programa de Renovação da Indústria Naval (PROMEFE). Um programa como esse precisa ser precedido de um estudo alentado, com os seguintes itens: 1) análise cuidadosa do setor, das empresas, dos países, do mercado etc.; 2) análise cuidadosa dos motivos de os esforços anteriores, governos JK e Geisel, não terem dado bons resultados; 3) avaliação cuidadosa dos motivos de as políticas darem certo nos países asiáticos; 4) com base no aprendizado, propor as políticas públicas para o desenvolvimento da indústria e explicar como o desenho foi informado pela experiência. Adicionalmente, deveria haver um acompanhamento do desempenho do setor e medidas corretivas, incluindo o abandono do programa se metas não fossem atingidas. À época, nos foi enviada uma brochura com poucas páginas, com quase nenhum texto e alguns gráficos. Nada mais.

Figura 17



Parece que o PROMEFE não andou bem. Estudo conduzido pelo Ipea documentou que, entre 2005 até 2011, a produtividade do trabalho nos estaleiros não subiu. Foram seis anos em que deveriam ter ocorrido ganhos de aprendizado.<sup>67</sup> Sem que ocorram rapidamente expressivos ganhos de

<sup>67</sup> Ver “Competitividade e Tributação na Indústria de Construção Naval Brasileira: peso dos tributos sobre preço de navio petroleiro e plataforma *offshore*” relatório de pesquisa do Ipea de 2014 de Marcello Muniz da Silva, página 51, gráfico 9.

aprendizado, a política não será sustentável. O mesmo relatório aponta que o custo unitário do trabalho (razão entre os custos do trabalho e a produtividade do mesmo trabalho) no Brasil é 11 vezes maior que na China e 5 vezes maior que na Coreia do Sul.<sup>68</sup> Há evidências de que a grande diferença de custos do setor entre o Brasil e os asiáticos está no trabalho.<sup>69</sup> Penso que as enormes diferenças no desempenho dos alunos brasileiros em relação aos asiáticos (que se saem melhor) em testes padronizados de proficiência no ensino básico explicam isso. Tema para investigação futura. O ponto importante é que, com relação às políticas de indução produtiva, o tema é o estabelecimento de protocolos.

Concordo com o foco de Ciro no tema da inovação e na importância da cooperação correta entre universidades e setor privado (Páginas 157-158). No entanto é necessário haver um bom diagnóstico dos motivos de nossas instituições não funcionarem. O governo brasileiro não investe pouco em pesquisa e inovação. Por aqui, o baixo investimento é do setor privado.<sup>70</sup> É necessário entendermos os motivos. Adicionalmente, precisamos ter um diagnóstico claro dos impactos da Lei de Inovação e da Lei do Bem, aprovadas nos anos 2000 exatamente para melhorar a ligação das universidades com as empresas e para estimular a atividade de P&D. Aparentemente, ambas não funcionaram.

No tema educacional não tenho reparos. Tema muito complexo e sobre o qual já sabemos muito mais que há alguns anos. Ciro pertence a um grupo político que tem obtidos os melhores resultados do país no setor e, portanto, tem muito a nos ensinar.

Com relação à agricultura familiar, os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário citados por Ciro, que estabelecem que 70% dos alimentos consumidos no Brasil são produzidos pela agricultura familiar,

---

<sup>68</sup> Idem página 53.

<sup>69</sup> Ver página 419 do capítulo 10 “Estrutura de custos e tributação na indústria de construção naval: comparando Coreia do Sul, China e Brasil” de Marcello Muniz da Silva no livro “Ressurgimento da indústria naval do Brasil”, organizado por Carlos Alvares da Silva Campos Neto e Fábio Mezadre Pompermayer, Ipea, 2014.

<sup>70</sup> Ver figuras 7 e 9 do trabalho “Políticas de Inovação no Brasil”, de Naercio Menezes Filho, Bruno Komatsu, Andrea Lucchesi e Marcelo Ferrario, Policy Paper, número 11, de agosto de 2014, Insper, <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Políticas-Inovacao-Brasil-CPP.pdf>.

estão errados.<sup>71</sup> Trabalho de Rodolfo Hoffmann<sup>72</sup> e publicação recente da Embrapa chegam em 22%.<sup>73</sup> Há um problema gravíssimo de baixa produtividade na agricultura familiar. A tabela 3<sup>74</sup> apresenta, para anos selecionados, a produtividade do trabalho (produto por hora trabalhada em R\$ constantes de 2017) para o total da economia e para os setores. Nota-se que, apesar do grande crescimento da produtividade da agropecuária, ela ainda é 2/3 da produtividade dos demais setores. Sabemos que a produtividade do agronegócio é elevada. A produtividade da agropecuária é baixa em virtude das pequenas propriedades. Observa-se que há uma franja de pequenas propriedades, por exemplo, cooperativas do Paraná, que é muito produtiva. O tema é entenderemos a baixa produtividade da pequena propriedade de algumas regiões.<sup>75</sup>

Tabela 3

Produtividade por Horas Trabalhadas em R\$ de 2017				
Anos	Agropecuária	Indústria Total	Serviços Total	Total
1995	4,0	32,7	30,1	24,3
2002	5,9	27,8	29,1	24,6
2010	9,9	29,8	32,9	29,3
2014	14,4	29,7	34,0	31,1
2015	15,2	29,2	32,9	30,3
2018	18,2	31,1	32,0	30,5
2019	18,4	30,9	31,5	30,2

Parece-me que uma área importante para a atuação do setor público ligado à agricultura é, em colaboração com o setor privado, estabelecer mecanismo eficiente de seguro-safra. Com a queda das taxas de juro, o ideal é que o subsídio ao financiamento da produção se reduza e que o

<sup>71</sup> Busquei na internet o endereço que Ciro cita à página 168 rodapé 77, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro> e nada encontrei. Sou guiado para o endereço <https://www.gov.br/pt-br>. Como as tais das “poucas famílias proprietárias de quase toda a dívida pública”, esse dado referente à produção da agricultura familiar deve ter o status de lenda urbana. Alguém escreve sem documentar corretamente. Em função das credencias de quem afirmou a *fake news* torna-se fato e adquire vida própria.

<sup>72</sup> De Rodolfo Hoffmann “A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?”,

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386/1376>.

<sup>73</sup> <https://www.embrapa.br/agropensa/busca-de-noticias/-/noticia/27405640/a-real-contribuicao-da-agricultura-familiar-no-brasil>.

<sup>74</sup> Fonte Ibre-FGV.

<sup>75</sup> Provavelmente o problema é concentrado nos produtores rurais familiares desconectados das cadeias produtivas do agronegócio, o que não ocorre, por exemplo, com as cooperativas no Paraná.

setor público se concentre no seguro. O Brasil, com a enorme diversidade climática e com a variabilidade regional do clima que ocorre num mesmo ano, tem posição privilegiada para construir mecanismo de seguro centralizado.

### REFORMAS ESTRUTURANTES

Ciro deixou temas importantes e mais abrangentes para o quinto capítulo, “Uma nova agenda de reformas”. Na primeira seção, aborda o que, para ele, são as contrarreformas, o teto dos gastos e a reforma trabalhista. Nas seções seguintes do capítulo, discute a reforma política, a da saúde e a da segurança pública. O capítulo termina com o desenho de como tocar um processo eleitoral, defendendo o programa dos capítulos 4 e 5, e como construir base no Congresso Nacional para tocar um governo.

Discordamos com relação à reforma trabalhista. Com relação à Emenda Constitucional 95, do teto dos gastos, também discordamos, já que sempre fui favorável. Acho que ela tem ajudado a organizar nosso conflito distributivo. Mas não acho ruim haver uma troca por outra regra fiscal, desde que a solvência esteja garantida. A conversa de alteração da emenda constitucional 95 precisa ser precedida de uma reconstrução de superávits primários estruturais.

Quanto à reforma política, penso que já foi feita no segundo semestre de 2017. Ao longo do tempo, a cláusula de desempenho e o fim das coligações para a disputa para cargo proporcional produzirão forte ajuste no número de partidos. Para reduzir a distância entre representante e representado, uma possibilidade é redesenhar os distritos (ou circunscrições) eleitorais – mantendo o desenho mais geral de voto proporcional com lista aberta –, como defendi noutra oportunidade.<sup>76</sup> Gosto da ideia de a eleição proporcional ocorrer após a eleição majoritária, como acontece na França, e fiquei em dúvida se, na proposta de Ciro de reduzir o tamanho da Câmara, ele contempla diminuir a desproporção regional na representação. Finalmente, um avanço em nossas instituições políticas seria adotar, para a reeleição do presidente da República, a regra estadunidense: um presidente eleito tem a opção de concorrer mais uma vez em seguida ao

---

<sup>76</sup> Ver de Octavio Amorim, Bruno Cortez e Samuel Pessoa, “Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental”, *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, 17(1): 45-75, 2011,

[https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica/artigo/204](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/204).

atual mandato; exerça ou não a opção, é peça fora do jogo da disputa presidencial caso não se reeleja (seja por perder ou não concorrer), ou após o eventual segundo mandato. Se esse mecanismo valesse, Lula escolheria uma pessoa mais preparada e não Dilma para sua sucessão.

Na questão da saúde, Ciro aponta que há subfinanciamento. Tendo a concordar. Texto recente de Rudi Rocha, em coletânea organizada por Fábio Giambiagi,<sup>77</sup> da qual fui responsável pelo prefácio, deixa claro que 3,8% do PIB, nosso gasto, é baixo em termos internacionais. Aqui vale uma ressalva: as estatísticas oficiais não computam o gasto tributário com a redução do Imposto de Renda da Pessoa Física, particularmente elevado no Brasil, como gasto de saúde.

De qualquer forma, o gasto com saúde tem sofrido, pois escolhemos gastar muito noutras áreas. Nosso gasto previdenciário, controlando pela demografia, é somente menor, para uma amostra de 101 países, que o da Ucrânia.<sup>78</sup> Como gastamos muito com aposentadorias, acaba sobrando pouco para outras rubricas. Na parte final da seção de saúde, Ciro, criticando o governo FHC, anotou: “Beneficiando-se de lei de propriedade intelectual aprovada pelo governo FHC, simplesmente a mais entreguista e antinacional do mundo”. Seria bom que Ciro fornecesse dados que documentassem afirmação tão contundente. Os outros países não assinaram o mesmo acordo? Fomos somente nós?

No tema da segurança, compartilho as mesmas dúvidas que Ciro. Estranho que ele não mencione a experiência de São Paulo. Se é verdade que o Ceará representa um sucesso único nos ganhos educacionais, os números de São Paulo para a queda dos homicídios são muito impressionantes.

A tabela 4<sup>79</sup> apresenta a evolução de 1980 até 2018 da criminalidade nos Estados. São Paulo não somente tem a menor taxa estadual de homicídios por 100.000 habitantes, como apresentou a maior queda desde o pico anterior, além de ser o único estado em que o valor de hoje é inferior ao observado em 1980. Trata-se de um caso de difícil compreensão. É comum

---

<sup>77</sup> *O Brasil do Futuro*, Elsevier, previsto para 2020.

<sup>78</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-do-elevado-gasto-previdenciario-no-brasil-na-poupanca-domestica>.

<sup>79</sup> Ver “Segurança pública: uma agenda baseada em evidências”, de Joana Monteiro, Capítulo 14 do volume *O Brasil do Futuro*, organizado por Fabio Giambiagi, Elsevier, 2020.

atribuir a queda da criminalidade a um acordo que o governo do Estado teria feito com o grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC). No entanto essa tese não tem sobrevivido ao teste empírico mais cuidadoso.<sup>80</sup> Outros fatores devem ter contribuído. Sabe-se que a demografia é mais favorável em SP em comparação às regiões Norte e Nordeste, mas não é o caso em relação ao Rio de Janeiro e à região Sul. Parece que a política de desarmamento foi mais bem executada pela PM em SP. O número de condenações por porte ilegal de armas e munições, como proporção do total de condenações, é maior em SP. Também parece que a PM de SP é, do ponto de vista de gestão e organização, muito melhor que a média do país.<sup>81</sup>

Tabela 4

Taxa de mortes violentas por estado da federação						
UF	1980	1990	2000	2010	2017	2018
<b>Região Norte</b>	<b>10,3</b>	<b>20,1</b>	<b>18,6</b>	<b>37,2</b>	<b>47,6</b>	<b>44,1</b>
RR	13,9	61,3	39,5	26,7	49,6	66,6
AP	4	16,5	32,5	37,6	48,8	57,9
PA	8,9	15,5	13	46,4	54,9	54,6
AC	8,3	15,8	19,4	22,5	62,1	47,9
AM	9,6	18,1	19,8	29,9	40,9	30
TO	-	5,9	15,6	22,2	35,8	27
RO	24,2	51,3	33,8	32,8	30,8	25,5
<b>Região Nordeste</b>	<b>8,2</b>	<b>14,9</b>	<b>19,3</b>	<b>34,8</b>	<b>48,5</b>	<b>41,4</b>
RN	8,9	8,6	9	25	62,6	55,4
CE	8,3	8,8	16,6	31,4	60,2	52,8
SE	7,2	10,1	23,4	32,5	56,9	49,5
AL	14,3	29,2	25,6	64,5	54	45,8
PE	18,2	39,1	54	38,4	57,4	43,9
BA	3,3	7,5	9,4	39,6	48,7	42,8
PB	10,8	13,7	15,1	38,1	32,8	30,3
MA	2,7	9,1	6,1	22,6	31	25,2
PI	2,4	4,5	8,2	13,7	19,8	18,9
<b>Região Sudeste</b>	<b>15,2</b>	<b>30,3</b>	<b>36,6</b>	<b>20,8</b>	<b>19,4</b>	<b>17,6</b>
RJ	26,1	56,1	51,1	35,3	38,4	39,1
ES	15,1	35,3	46,9	48,5	37,9	30,2
MG	8,7	7,5	11,5	18	20,3	15,4
SP	13,8	30,8	42,2	14,1	10,2	9,5
<b>Região Sul</b>	<b>8,9</b>	<b>14,8</b>	<b>15,4</b>	<b>23,2</b>	<b>24,1</b>	<b>19,6</b>
RS	8,1	18,7	16,3	18,9	29,2	21,9
PR	10,8	14,1	18,6	33,7	24,4	21,2
SC	6,7	8,4	8,1	12,8	15,5	13,3
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>11,6</b>	<b>20,9</b>	<b>29,4</b>	<b>30,8</b>	<b>33,3</b>	<b>28,4</b>
GO	12,3	16,9	20,2	30,8	42,9	37,8
MT	3,1	21	39,8	32,1	33	28,4
MS	16,5	20,3	31	26,1	24	17,6
DF	12,2	31,1	37,5	33,9	20,5	16,6
<b>Brasil</b>	<b>11,7</b>	<b>22,2</b>	<b>26,8</b>	<b>27,8</b>	<b>30,8</b>	<b>27,5</b>

\*Unidades da tabela: mortos por 100.000 habitantes

Ciro termina o capítulo com a seção “Que base social pode sustentar um projeto soberano?”. Nessa seção, Ciro explica como poderá gerir o dia a dia da política de maneira diferente do que tudo que o precedeu. As medidas

<sup>80</sup> Ver “The “São Paulo Mystery”: The role of the criminal organization PCC in reducing the homicide in 2000s”, de Marcelo Justus, Daniel Ricardo de Castro Cerqueira, Tulio Kahn e Gustavo Carvalho Moreira em *Economia*, 19: 201-218 de 2018.

<sup>81</sup> Não consegui trabalhos acadêmicos que documentem esses fatos. Obtive-os em conversa com Leandro Piquet Carneiro, conhecido pesquisador do tema.

que ele sugere – falar abertamente à população antes do processo eleitoral, formar uma base programática e convocar a população em plebiscito se não houver consenso no Congresso e, finalmente, estimular a formação de uma nova geração de empreendedores, embrião de uma nova burguesia que abraçaria o projeto nacional e soberano dele – parecem no mínimo utópicas. De alguma forma, muitos dos presidentes que o precederam tentaram tomar algumas dessas medidas.

Ciro não elabora os limites para a ação da presidência da República em função de nossas instituições. Temos a percepção de que avalia que todos os que o antecederam são corruptos ou incompetentes, ou ambos, e que ele fará a maior diferença e poderá operar nossa política numa chave muito diferente do que fizemos até aqui. Cada presidente tem seu estilo e há de fato – de Lula a Bolsonaro, passando por FHC, Dilma, Itamar, Collor, Temer e Sarney – presidentes para todos os gostos em nossa curta experiência democrática. Parece bastante arrogante – e, no frígido dos ovos, encerra certa dose de ingenuidade – avaliar que nossos problemas se devam somente às pessoas. Também é ingênuo não reconhecer erros e acertos na forma como nosso sistema político foi administrado e, em particular, em como a relação entre o Executivo e o Legislativo foi gerida e em quais escolhas de gestão funcionaram melhor.<sup>82</sup>

### **AGENDA DA ESQUERDA HOJE**

Com isso, encerro meus comentários ao capítulo quinto e passo aos comentários do sexto capítulo, intitulado “Por uma nova esquerda”. É o capítulo em que Ciro apresenta sua visão ideológica e revela como se posiciona no espectro entre esquerda e direita. Adicionalmente, faz uma avaliação dos dilemas da esquerda, principalmente do legado do período petista e da social-democracia no mundo, para terminar defendendo o legado do trabalhismo no Brasil. Não é minha atribuição debater os fundamentos que Ciro propõe. Além de eu não ter competência para tal, o

---

<sup>82</sup> Há toda uma literatura sobre as diferentes formas de gerir o presidencialismo de coalizão e os custos envolvidos. Veja o capítulo 3 de “Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System”, de Marcus André Melo e Carlos Pereira, Palgrave MacMillan, 2012. Ver também “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime” de Eric D. Raile, Carlos Pereira, and Timothy J. Power, publicado em *Political Research Quarterly*, 64(2) 323–334, 2011, e “Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro” de Frederico Bartholini e Carlos Pereira, *Revista de Administração Pública*, 51(4):528-550, jul.-ago. 2017.

livro foi escrito por Ciro, de maneira aberta e franca. Se eu quiser que escreva o meu. No entanto acho oportuno elaborar temas e afirmações que me parecem factualmente erradas e que servem para a construção ideológica de Ciro.

Na primeira seção do capítulo, quando discorre sobre as distinções entre esquerda e direita, ele escreve:

Da mesma forma, se eu fosse um nobre inglês, vivendo num país que aboliu a pobreza extrema e criou um Estado de bem-estar social com excelentes serviços de saúde e educação, talvez me sentisse inclinado a defender a diminuição dos gastos do Estado e a colocar a valorização do legado cultural britânico acima de outras questões sociais. No entanto nasci na periferia do capitalismo latino-americano e preciso lutar para superar o subdesenvolvimento de meu país e sua brutal e injusta desigualdade. Aqui, eu sou “de esquerda”. (Página 200.)

Transparece, na afirmação de Ciro, a crença em que, na América Latina, a agenda do desenvolvimento econômico é uma agenda de esquerda. Em termos mais gerais e do ponto de vista normativo, é o oposto: a esquerda prioriza e queda da desigualdade, e a direita, a eficiência econômica. Apesar de, do ponto de vista mais ideológico, como acabamos de ver, a agenda do desenvolvimento econômico ser da direita, é perfeitamente possível imaginar que ela, no contexto latino-americano, seja de esquerda. Pode-se imaginar que, sem algum processo mais intenso de homogeneização social, não é possível haver desenvolvimento duradouro e que, portanto, a agenda da esquerda, na América Latina, é a agenda do desenvolvimento. Seria importante, nesse ponto, Ciro ser mais claro. Tradicionalmente, a agenda de esquerda não é a agenda de crescimento. É a agenda que está disposta a pagar um preço em termos de crescimento – em função da queda da eficiência econômica necessária para atingir o objetivo de maior equidade.

Além da discussão mais ideológica, há a discussão prática: é fato verdadeiro que, na América Latina, a esquerda tem sido mais efetiva em produzir desenvolvimento econômico do que a direita? A citação de Ciro sugere que ele pensa que sim. Olhando os fatos, não me parece ser verdade. A América Latina é talvez o maior desastre econômico de longo prazo do século XX para cá. Argentina e Uruguai eram tão ricos quanto Austrália ou Canadá. Foi uma agenda de direita que produziu a decadência secular dessas economias? Certamente não. O populismo que destruiu a economia da

Argentina, o peronismo, embora confuso ideologicamente, parece em média ser uma força mais de esquerda que de direita.<sup>83</sup>

O legado da esquerda da América Latina nas experiências autoritárias, mesmo quando com algum sucesso na área social e no combate à desigualdade, como é o caso cubano, é sempre um desastre quanto ao desenvolvimento econômico: Cuba, Venezuela e Nicarágua comprovam. Se é verdade que o governo Macri foi muito ruim, é fato que Cristina Kirchner entregou para ele uma economia destruída, após anos de boom de commodities. A única experiência de esquerda bem-sucedida economicamente no médio prazo no continente foi a Bolívia de Evo Morales.

Mesmo a experiência petista, bastante positiva por muitos anos, acabou na maior crise de nossa história, com sinais de esgotamento muito antes de seu fim. A política econômica petista não foi sustentável, em que pese o boom de commodities. Para apreciarmos como a política econômica do período do petismo era insustentável, basta olhar a trajetória da inflação, nas figuras 8 e 9, a evolução da ociosidade da economia, na figura 10, a queda do investimento e da lucratividade do setor privado, nas figuras 11 e 12, e as figuras 21 e 24 à frente. O petismo levou a economia para além do limite de suas possibilidades. Rigorosamente, para muito além das possibilidades. Desequilíbrios foram criados. Votarei a esse ponto logo à frente.

Por outro lado, há economias com governos que Ciro chamaria de neoliberais com bons resultados. Podemos citar Chile, Peru e Colômbia. É possível que a esquerda afirme que a Concertación no Chile é de centro-esquerda. Bem, se a Concertación é de centro-esquerda, então FHC tem que ser também de centro-esquerda: os gastos sociais, a carga tributária, o gasto público em educação e o valor real do salário mínimo cresceram muito mais no governo FHC. Sob qualquer critério, o governo FHC está

---

<sup>83</sup> Idelber Avelar notou que a decadência econômica da Argentina é anterior aos governos de Perón. Tem razão. Texto recente que avalia as experiências populistas do século XX ao redor do mundo considera que o primeiro governo populista de esquerda na Argentina – segundo a base de dados construída pelos autores não houve populismo de direita na Argentina – foi Yrigoyen de 1916 até 1922 e, em seguida, de 1928 até 1930. A Argentina desde a 1ª guerra mundial foi presidida por populistas de esquerda por 39% do tempo. Veja “Populist leaders and the economy” de Manuel Funke, Moritz Schularick e Christoph Trebesch, páginas 14 e 15 (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/226836/1/ECONtribute-036-2020.pdf>).

muito à esquerda do governo Bachelet. Segundo a classificação do próprio Ciriaco De Mita, aqueles três exemplos são países neoliberais. Assim, se olharmos o legado da esquerda e da direita nos últimos 30 anos no continente, a direita na média teve desempenho melhor para gerar crescimento econômico. O trecho que citei de Ciriaco De Mita não se sustenta nos fatos, nem na teoria política.

Em seguida no capítulo, há toda uma crítica ao neoliberalismo, sem reconhecer alguns pontos importantes. O primeiro é que foi, na chamada era neoliberal, que houve a maior queda de pobreza da história da humanidade. Também ocorreu queda da desigualdade mundial pela primeira vez desde que, com o advento da Revolução Industrial, a desigualdade iniciou trajetória de alta. Segundo, Ciriaco De Mita não reconhece que a época neoliberal foi uma resposta a limitações que apareceram do modelo anterior: a fase de ouro do pós-guerra terminou em estagflação. Não foi por outro motivo que os governos neoliberais foram todos fruto de eleições livres e competitivas. As pessoas escolheram a alteração no curso da política econômica.<sup>84</sup>

Mas o ponto em que Ciriaco De Mita mais se distancia da experiência histórica e transborda em ideologia é na página 213, no tema do imperialismo. Não há evidência de que o Brasil ou a Argentina tenham sofrido qualquer mecanismo de exploração. Após a independência, não houve nenhum mecanismo sistemático de extração de renda por parte das grandes economias capitalistas. E, após o fim dos acordos que tivemos que celebrar com a Inglaterra para garantir a independência, que caducaram na década de 1840, tivemos total autonomia para escolher nossas políticas. Do ponto de vista da história brasileira, o conceito de imperialismo não tem qualquer fundamento. Nunca vi um número, um dado, um fato que mostrasse que houve qualquer tipo de exploração de alguma potência estrangeira após a nossa Independência. Os juros que pagamos na dívida pública nunca foram exorbitantes em relação às condições macroeconômicas e fiscais que os condicionam. Como afirmei, ao longo de todo o século XIX, não pagávamos prêmios de risco elevados. Não há nenhuma evidência de que as multinacionais tiveram ganhos exorbitantes por aqui. E por aí vai. Para o

---

<sup>84</sup> Tratei destes temas em meu debate com o filósofo Ruy Fausto, que nos deixou há pouco tempo, no volume organizado por mim e por Marcos Lisboa, “O Valor das Ideias”, de 2019, editado pela Companhia das Letras.

Brasil, o discurso do imperialismo é uma bobagem sem tamanho. Somos os únicos e exclusivos responsáveis pela nossa miséria.<sup>85</sup>

Na página 223, Ciro festeja as baixas taxas de desemprego nos EUA. No capítulo anterior, ele criticou nossa reforma trabalhista de 2017. A reforma trabalhista do governo Temer se aproxima das reformas Hartz que melhoraram o comportamento do mercado de trabalho alemão.<sup>86</sup> Também há evidências de que menor regulação do mercado de trabalho gera melhor desempenho, com menores taxas de desemprego, principalmente entre os jovens, e maiores taxas de participação.<sup>87</sup> Não estou aqui defendendo maior flexibilidade de nossas regras trabalhistas, mas somente apontando a contradição de Ciro em festejar as baixas taxas de desemprego da economia americana e não notar que o que produz essas taxas muito baixas são as instituições do mercado de trabalho contra as quais Ciro se coloca. Não é consistente criticar nossa reforma trabalhista e festejar o baixo desemprego estadunidense.

Em seguida, Ciro passa a defender a social-democracia (Página 231). Sugere que a social-democracia é bem antiga na Suécia. De fato, há evidências de que a escolarização de qualidade é bem anterior ao desenvolvimento da economia sueca. Já no final do século XIX, houve enormes avanços na escolarização.<sup>88</sup> Mas não é verdade que a carga tributária se elevou muito antes de o país crescer. Como vimos, a carga tributária na Suécia era

---

<sup>85</sup> Para uma avaliação do tema no contexto do século XIX, ver de Nathaniel H. Leff “Subdesenvolvimento e Desenvolvimento no Brasil” volume II, capítulo 4, editora Expressão e Cultura, 1991. Como escreveu na conclusão, “Toda e qualquer interpretação que atribuir ao imperialismo um papel importante no lento desenvolvimento econômico do Brasil no século XIX terá que se chocar com alguns fatos históricos difíceis” (página 99).

<sup>86</sup> Ver, por exemplo, “The German unemployment since the Hartz reforms: Permanent or transitory fall?”, Gaëtan Stephan, Julien Lecumberry, *Economics Letters* 136 (2015) 49–54 e Ehrich, M., Munasib, A., Roy, D., The Hartz reforms and the German labor force, *European Journal of Political Economy* (2018), doi: 10.1016/j.ejpoleco.2018.01.007.

<sup>87</sup> Ver “The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data” Rafael Di Tella, Robert MacCulloch, *European Economic Review* 49 (2005) 1225–1259.

<sup>88</sup> The Case of the Impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I, Lars G. Sandberg, *The Journal of Economic History*, 39(1): 225-241, march, 1979.

significativamente menor que a brasileira quando o país escandinavo tinha o mesmo PIB per capita que temos hoje.

Logo em seguida, Ciro menciona a construção do Estado de bem-estar social chinês (Página 231). Me parece enorme exagero. Na verdade, um pequeno delírio. A tabela 5 apresenta os dados da China, obtidos da base de dados CEIC. Na primeira coluna, temos a renda per capita da China como proporção da renda per capita brasileira.<sup>89</sup> Na segunda coluna, a evolução da receita de impostos e das outras receitas do Estado chinês e, na terceira coluna, a evolução da despesa total do Estado chinês. Em seguida, temos o gasto com educação, seguridade (inclui aposentadorias) e saúde. Na sétima coluna, o gasto social, soma das três anteriores e, finalmente, na oitava coluna, o gasto com tecnologia. Para efeito de comparação, em 2019, quando a China já tinha renda per capita 10% maior que a nossa, o gasto com educação, saúde, previdência e assistência era de 8,3% do PIB. As mesmas rubricas no Brasil totalizam 24%.

Tabela 5: Gasto social China (% do PIB)

	PIB per capita (% do brasileiro)	Receita	Despesas	Educação	Seguridade social e planejamento familiar	Saúde	Despesas sociais	Ciência e Tecnologia
2007		19,0	18,4	2,6	2,0	0,7	5,4	0,7
2008	53	19,2	19,6	2,8	2,1	0,9	5,8	0,7
2009	58	19,7	21,9	3,0	2,2	1,1	6,3	0,7
2010	60	20,2	21,8	3,0	2,2	1,2	6,4	0,7
2011	63	21,3	22,4	3,4	2,3	1,3	7,0	0,8
2012	67	21,8	23,3	3,9	2,3	1,3	7,6	0,8
2013	71	21,8	23,6	3,7	2,4	1,4	7,5	0,9
2014	76	21,8	23,6	3,6	2,5	1,6	7,6	0,8
2015	84	22,1	25,5	3,8	2,8	1,7	8,3	0,8
2016	93	21,4	25,2	3,8	2,9	1,8	8,4	0,9
2017	99	20,7	24,4	3,6	3,0	1,8	8,4	0,9
2018	104	19,9	24,0	3,5	2,9	1,7	8,2	0,9
2019	110	19,4	24,5	3,6	3,0	1,7	8,3	1,0

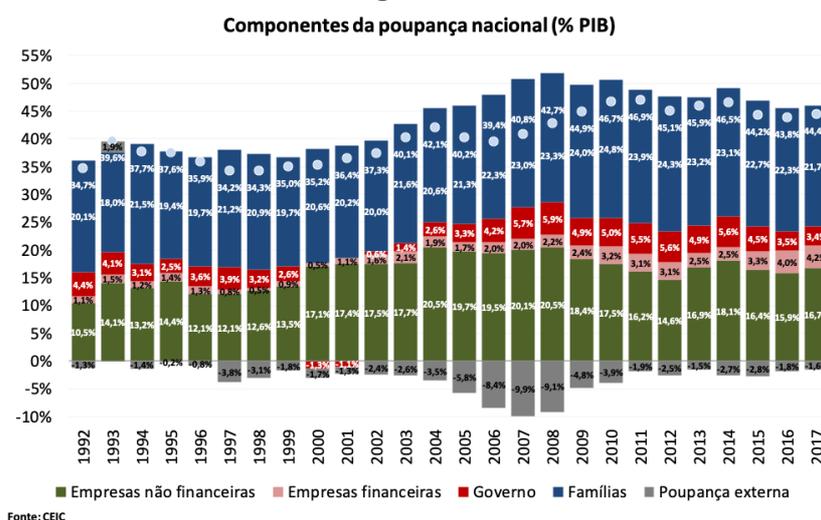
Não há dúvida que a expansão do Estado de bem-estar na China ocorre em ritmo muito mais lento que no Brasil. E, evidentemente, há impactos sobre as possibilidades de crescimento econômico. Os baixíssimos níveis de gastos com seguridade e com toda a área social em geral, incluindo aposentadorias, saúde e educação, devem promover juros baixos. Estes, por sua vez, tornam o financiamento da infraestrutura e o subsídio às políticas de desenvolvimento industrial, ambos setores intensivos em capital, muito mais baratos. Adicionalmente, o baixo peso orçamentário da área social libera recursos públicos para o investimento em infraestrutura.

A elevada poupança ocorre porque, na China, quase não há assistência social, e os serviços públicos de saúde e educação em grande medida são pagos. A figura 18 apresenta a evolução da taxa de poupança dos diversos

<sup>89</sup> Renda medida a US\$ constantes de 2017, Banco Mundial, variável NY.GDP.PCAP.PP.KD, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>.

setores institucionais (como definidos pelo IBGE). Desde 1992, em média, a taxa de poupança das famílias chinesas é de 20% do PIB. As famílias brasileiras poupam 5% do PIB. Vale notar que essas elevadíssimas taxas de poupança ocorriam quando a renda per capita da China era muito menor que a nossa. E vale lembrar também que, hoje, a desigualdade na China não é muito menor que a nossa. Temos na China uma economia com a mesma renda per capita e quase a mesma desigualdade que o Brasil, em que a poupança das famílias é quatro vezes a nossa. O motivo é que aquela sociedade não tem um Estado de bem-estar social e, portanto, as pessoas precisam poupar para se preparar para os riscos que ocorrem naturalmente numa economia de mercado. Contrariamente ao que sugere o texto de Ciro, a China é um caso em que a construção do estado de bem-estar é posterior ao desenvolvimento econômico.

Figura 18



Me parece, e falo em termos positivos, e não normativos, que esse deve ser o caso mais frequente. O motivo é relativamente simples: os países que hoje são ricos e que tem um Estado de bem-estar social desenvolvido, quando tinham a renda per capita que o Brasil tem hoje, apresentavam carga tributária bem menor que a nossa. O melhor indicador do desenvolvimento do Estado de bem-estar social é dado essencialmente pela carga tributária.

### PONTO DE CHEGADA: TRABALHISMO

Estamos chegando ao fim do livro e, portanto, ao fim desta convoluta resenha crítica. Desde o início do volume, a partir da narrativa que ele constrói para história econômica do Brasil no século XX, o objetivo de Ciro

foi defender uma tradição política brasileira dada pelo trabalhismo, de Vargas até Brizola. Os dois parágrafos seguintes resumem a profissão de fé de Ciro:

O Brasil moderno foi fundado pela concepção trabalhista. Essa foi a corrente política diretamente responsável pela industrialização do país e pela construção de um consenso desenvolvimentista que durou até a ascensão do discurso neoliberal. Não foi pouca coisa. Sob a liderança do modelo inaugurado por Getúlio Vargas, o Brasil foi o país que mais cresceu no mundo entre 1930 e 1980. A questão nacional é central para essa tradição, que se formou de políticos e intelectuais como Alberto Paqualini, João Goulart, Anísio Teixeira, Leonel Brizola, Theotônio dos Santos e Darcy Ribeiro. Assume, como nenhuma outra no país, a realidade do imperialismo e de um processo de exploração e intervenção constante sobre nós que nos condena ao subdesenvolvimento crônico, assim como a crença de que a mera importação de modelos europeus nunca emanciparia nosso país. O trabalhismo foi o único desenho genuinamente nacional de economia política, uma adaptação do keynesianismo e da social-democracia dos anos 1940 à nossa realidade. (Página 251.)

Duas hipóteses (ou visões de mundo) sustentam a profissão de fé de Ciro no trabalhismo: o risco externo e as amarras ao desenvolvimento econômico produzidas pelo imperialismo; e a natureza social-democrata do trabalhismo. As duas hipóteses são, diante dos fatos objetivos, fantasiosas. Essas são as grandes discordâncias que tenho com Ciro, de que decorrem muitas das demais.

Qualquer um que estudar a história econômica brasileira verá que não é possível encontrar quaisquer mecanismos sistemáticos de extração de renda ou exploração do Brasil por potências estrangeiras. Depois que venceram na década de 1840 os acordos comerciais que celebramos com a Inglaterra em seguida à Independência, estamos por nossa conta e risco. Não há evidência de que o resto do mundo ou as nações desenvolvidas tenham exercido qualquer pressão maior para nos manter subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento foi laboriosamente construído por nós mesmos, desde sempre.

Vale lembrar que nos beneficiamos muito de estarmos em meio a uma economia global que produz progresso tecnológico, que acaba

transbordando para cá.<sup>90</sup> Não teríamos 200 milhões de habitantes nem a expectativa de vida que temos, se não absorvêssemos e se não nos beneficiássemos das novas tecnologias. O tema do imperialismo e da limitação que as economias centrais exercem para nos manter subdesenvolvidos está no campo do delírio. Seria importante que Ciro trouxesse fatos objetivos com os devidos cálculos – por exemplo, calcular a taxa interna de retorno das empresas multinacionais ou coisa do tipo – para substanciar profissão de fé no imperialismo como uma força real a nos manter subdesenvolvidos.

A segunda hipótese é que o trabalhismo e o projeto de industrialização que segue dele são a nossa social-democracia possível. Há, de início, reparos menores. Como vimos no início dessas notas, é um pouco exagerado afirmar que o Brasil foi o país que mais cresceu no período 1930 até 1980: Japão cresceu mais que o Brasil além da haver bons motivos para acreditarmos que as estatísticas oficiais superestimam o crescimento entre 1930 e 1980. Mas achar que o trabalhismo era a versão tropicalizada da social-democracia é factualmente errado. Como argumentei no início, a extensão de direitos trabalhistas ocorreu para os trabalhadores urbanos. A figura 19 apresenta a série de taxa bruta de matrícula desde 1933, produzida por meu aluno de mestrado Paulo Maduro em sua dissertação. Não há nenhuma ruptura na série ao longo das cinco décadas do nacional-desenvolvimentismo. Nada há de social-democrata no período do nacional-desenvolvimentismo. Chegaríamos à mesma conclusão se olhássemos as séries com o gasto de saúde. Lembremos que o SUS é uma construção da redemocratização. Bem como os auxílios assistenciais. Chamar a legislação trabalhista e o salário mínimo de nossa social-democracia parece ser um enorme exagero.

A figura 20 apresenta a evolução do gasto com previdência urbana construída pela pesquisadora do Ibre Juliana Carvalho da Cunha Trece desde os anos 20 até hoje. Há clara inversão entre 1977 e 1989 na tendência secular de crescimento. Períodos de confusão macroeconômica prejudicam a manutenção dos benefícios pelos Estado. De qualquer forma, não parece haver nenhuma inflexão no período de Getúlio Vargas ou no período

---

<sup>90</sup> Veja, por exemplo, de William Nordhaus (2005) “Schumpeterian Profits and the Alchemist Fallacy Revised”, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=820309](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=820309).

trabalhista.

Figura 19

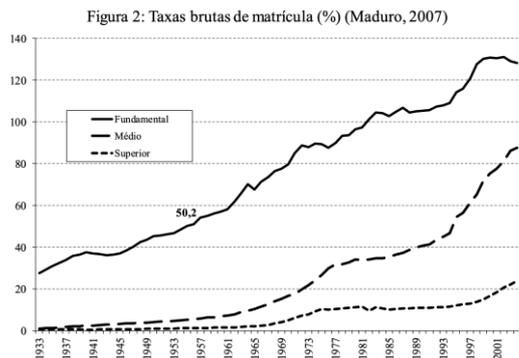
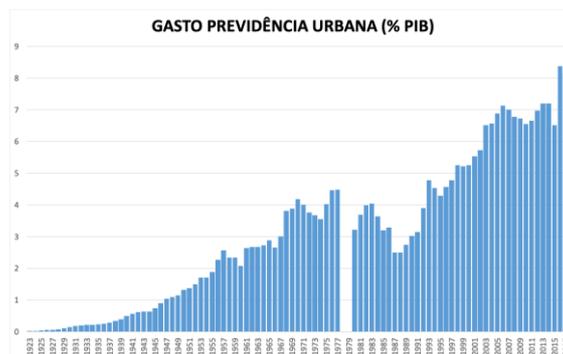


Figura 20



Na verdade, há conflito entre o nacional-desenvolvimentismo e a social-democracia. O motivo é simples: uma sociedade cuja taxa de poupança é baixa não tem orçamento para ambos. Mostrei que, mesmo numa sociedade muito poupadora, como é o caso chinês, a construção do estado de bem-estar, ao contrário do que pensa Ciro, ocorre tipicamente após níveis de desenvolvimento mais elevados serem atingidos. A China é um exemplo recente de modelo asiático com forte intervencionismo do Estado no funcionamento dos mercados e nas políticas de desenvolvimento econômico – e ausência de estado de bem-estar social.

Historicamente, o esgotamento do interregno democrático (período do fim da segunda guerra até o golpe militar de 1964) ocorreu, entre diversos outros motivos, porque a política não conseguiu conciliar bem a construção do estado de bem-estar social e a agenda de expansão dos direitos com os recursos necessários para financiar o intervencionismo do estado desenvolvimentista. O período termina em crise inflacionária.

O mesmo dilema observamos no período do petismo, que se inicia dando continuidade à agenda do governo FHC. Para Ciro, essa agenda é neoliberal. Penso que Ciro está errado. A elevação do salário mínimo real no governo FHC foi de 4,7% ao ano, ante 4,6% anuais nos 12 anos do petismo até 2014.<sup>91</sup> O governo FHC desapropriou, para efeitos de reforma agrária,

<sup>91</sup> Ver o post de Manuel Pires no Blog do Ibre: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-ajuste-possivel-3-o-debate-sobre-o-salario-minimo>. É verdade que o ganho no valor real do salário mínimo no governo FHC foi recuperação da queda que houve com a hiperinflação. Como o gráfico no post de Manuel Pires mostra, houve entre 1982 e 1991 forte queda no valor real do salário mínimo: o pico prévio observado em 1982 somente foi ultrapassado em 2011.

maior extensão de terra que o petismo.<sup>92</sup> Foi no governo FHC que o SUS, aposentadoria rural e Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram criados ou expandidos. No governo FHC, atingimos a universalização do ensino fundamental, como fica claro na figura 19, em função da criação do Fundef. Não há alteração significativa na taxa de crescimento do gasto social entre os governos FHC e Lula.<sup>93</sup> Mesmo a agenda de cotas raciais e inclusão dos negros, que recebeu impulso imenso no período petista, se beneficiou dos primeiros passos dados pelos esforços de Hélio Santos.<sup>94</sup> O programa Bolsa-Família, vitrine da área social do petismo, foi construído a partir da unificação de diversos programas legados pelo período FHC, cujo gasto orçamentário rodava, em 2002, na casa de 0,15% do PIB (o governo petista os unificou e, em poucos anos, triplicou o gasto para 0,45% do PIB). Há, portanto, enorme continuidade na evolução dos gastos sociais e na construção do Estado de bem-estar social que a Constituição Federal de 1988 nos legou como um ato de vontade. A partir das possibilidades fiscais, o ato de vontade da CF tem sido efetivado.

A grande inflexão no período petista não foi nos gastos sociais. Foi no intervencionismo, ou seja, no esforço de colocar o setor público na liderança do processo de investimento. A forma que o petismo encontrou para tocar essa agenda, dadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e as metas

---

<sup>92</sup> Ver página 338 de Henyo T. Barretto Filho e Adriana Ramos “Da luta por direitos à luta para não perdê-los,” capítulo 12 de *As Políticas da Política: desigualdade e inclusão nos governos do PSDB e do PT*, vários autores, editora Unesp, 2019.

<sup>93</sup> Segundo dados tabulados por Mansueto Almeida, o gasto social nos oito anos do governo FHC subiu 1,5 ponto percentual (pp) do PIB e, nos oito anos do governo Lula, 1,9pp do PIB. A mesma tabela mostra que, no primeiro mandato de Dilma, subiu 1,6pp, ritmo anualizado ainda mais elevado que no governo Lula. Meu colega Celso Rocha Barros avalia que essa diferença é um dos fatores que caracterizariam o governo FHC como de centro-direita, e os governos petistas, como de centro esquerda. Discordo de Celso. Atribuo os diferentes ritmos de crescimento do gasto social aos diferentes ambientes e legados com que cada governo lidou. Para Dilma, há ainda o agravante do péssimo legado que ela deixou para seu segundo mandato. Os excessos de Dilma no primeiro mandato em todas as áreas, inclusive na área social, são parte dos desequilíbrios que geraram nossa grande crise de 2014-2016.

<sup>94</sup> Vale a pena ouvir o depoimento de Hélio Santos, <https://www.youtube.com/watch?v=0ccr3WuJYe8>. É verdade que a agenda não andou muito e faltou apoio do governo Federal. Mas houve um início que facilitou o encaminhamento futuro desta agenda. Veja “Racismo à Brasileira” de Edward Telles (editora Relume Dumará, 2003) capítulo 3.

de superávit primário, foi levar a agenda desenvolvimentista, ou intervencionista, para o espaço da política parafiscal, principalmente com o BNDES.<sup>95</sup> Também utilizou bem o orçamento das empresas estatais e a contabilidade criativa, como foi o caso com os débitos do Tesouro para com o BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

O intervencionismo agravou a crise fiscal. O primeiro sinal mais dramático disso foi a subida do risco-país em outubro de 2013, quando foi divulgado o resultado do Tesouro referente ao mês anterior. No início de novembro daquele ano, o secretário do Tesouro afirmou que havia um ataque especulativo à política fiscal.<sup>96</sup>

Figura 21: Superávit Primário (% do PIB)

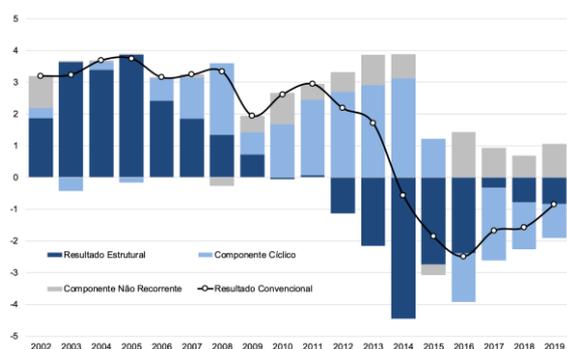
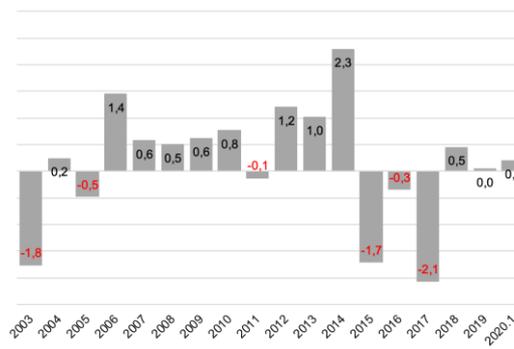


Figura 22: Impulso Fiscal



A melhor medida do esgotamento do espaço fiscal é dada pela figura 21, que apresenta a evolução do superávit primário estrutural calculado por Vilma Pinto a partir dos dados de hiato de recursos, estimados por Luana Miranda, ambas pesquisadoras do Ibre, e reportados na figura 10. O superávit estrutural ajusta as contas públicas ao ciclo econômico. Há uma contínua piora fiscal desde 2006. Essa piora não aparece no superávit primário cheio, pois o ciclo econômico e o boom de commodities mascararam a deterioração fiscal, além de ter havido crescimento contínuo da componente não recorrente no déficit público. Na figura 22, temos o impacto da política fiscal sobre o equilíbrio entre oferta e demanda da

<sup>95</sup> Os aportes do Tesouro Nacional para o BNDES foram por volta de R\$400 bilhões. Segundo meu colega Mansueto Almeida, o impacto disso na dívida bruta – emissões e juros da dívida dos bancos públicos junto ao Tesouro – foi maior. No final de 2007, o total de empréstimos do Tesouro Nacional para todos os bancos públicos no Brasil era de apenas R\$ 14,1 bilhões, ou 0,5% do PIB. No final de 2014, esse valor havia crescido para R\$ 545,6 bilhões, equivalente a 9,4% do PIB, um crescimento de quase 9 pontos do PIB, tendo como fonte um forte aumento da dívida pública bruta.

<sup>96</sup> <https://economia.estadao.com.br/blogs/luciano-sobral/quem-acredita-em-ataque-especulativo-fiscal/>.

economia, o impulso fiscal. Entre 2006 e 2014, com exceção de 2011, tivemos a política fiscal pressionando demanda, inflação e juros. A fragilidade fiscal construída de 2006 até 2014 se revelou quando o ciclo econômico virou. Apareceu um déficit estrutural imenso, com que até agora não conseguimos lidar.

Figura 23

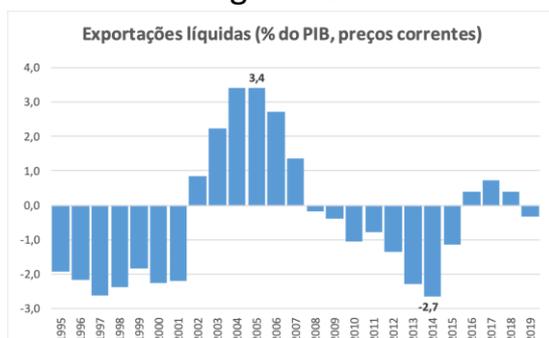
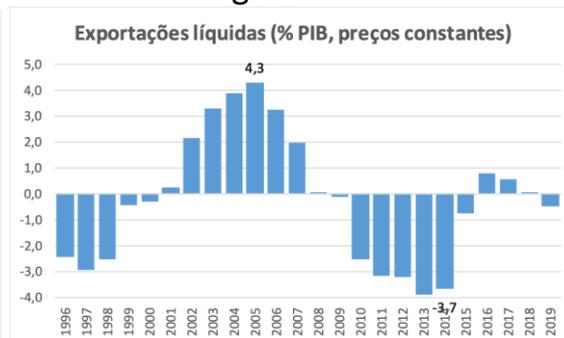


Figura 24



As figuras 23 e 24 apresentam a não-sustentabilidade da política econômica petista a partir da evolução das contas externas. Trata-se da evolução das exportações líquidas como proporção do PIB, a preços correntes, na figura 23, e a preços constantes, na figura 24.<sup>97</sup> A correlação simples entre a evolução do déficit público estrutural, figura 21, e as exportações líquidas a preços correntes, figura 23, é de 86%.

A experiência do petismo no governo indica, como já tinha sido o caso no interregno democrático, que é muito difícil compatibilizar o estado de bem-estar social com o intervencionismo. Não há orçamento para ambos. Qualquer hegemonia política mais duradoura no futuro terá de lidar com essa escolha. Nossa experiência é que social-democracia e estado nacional-desenvolvimentista não cabem simultaneamente no orçamento.

## CONCLUSÃO

Tivemos uma longa hegemonia de esquerda com os pouco menos de 14 anos do PT no poder. Ao longo dessa hegemonia, vivemos o melhor período de nossa história. Os índices de popularidade do presidente Lula ao deixar o Planalto, após oito anos, ilustram esse fato com toda clareza. Adicionalmente, a hegemonia terminou na maior crise de nossa história. Por mais que a crise política, que impediu uma solução mais construtiva da

<sup>97</sup> Os gráficos foram construídos a partir dos dados das Contas Nacionais trimestrais, baixados diretamente do site do IBGE, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=downloads>.

crise econômica, principalmente da crise fiscal, em 2015, tenha agravado o problema econômico, reunimos um conjunto expressivo de evidências de que a política econômica perseguida no segundo mandato de Lula e no primeiro mandato de Dilma foi não sustentável. Havia inúmeros sinais, bem anteriores a 2015, de que desequilíbrios tinham sido construídos e se acumulado. As figuras 8, 9, 10, 11, 12, 21 e 24 ilustram a não-sustentabilidade das políticas do período petista. Qualquer projeto para o país precisa ter como ponto de partida um diagnóstico correto do que ocorreu em nosso passado recente e propor saídas que, simultaneamente, atendam aos anseios da população e sejam factíveis.

Ficou claro que não há muito espaço para aumentar a carga tributária. Ciro, com muito otimismo, achou 3% do PIB. Penso que esse número está superestimado em função de duplas contagens sobre as quais Ciro não foi muito explícito em seu texto (posso estar errado aqui, mas é preciso maior clareza de Ciro para que a dúvida seja dirimida). Acho difícil encontrarmos mais do que 2% do PIB. Assim, será necessário cortar os gastos para que sobrem recursos para a área social e para melhorar os serviços públicos, principalmente em saúde e educação e nos investimentos em infraestrutura urbana (com destaque para saneamento básico e mobilidade), tão necessários para atendermos às necessidades da população.<sup>98</sup>

Em resumo, o projeto para o Brasil de Ciro tem, como pontos positivos, o entusiasmo e o carisma do político e alguns acertos em áreas como educação e tributação.

Mas a leitura extremamente equivocada que Ciro faz do desenvolvimento brasileiro no século XX e do papel nele do nacional-desenvolvimento, associado a quimeras ideológicas sobre países ricos tentando impedir nosso desenvolvimento e banqueiros impondo juros escorchantes (quando as pressões inflacionárias explicavam tais taxas), fazem o que seria um promissor candidato a presidente se perder no caminho.

Tal como apresentado no livro “Projeto Nacional: O Dever da Esperança”, o projeto político de Ciro, infelizmente, parece-me que seria ruim caso

---

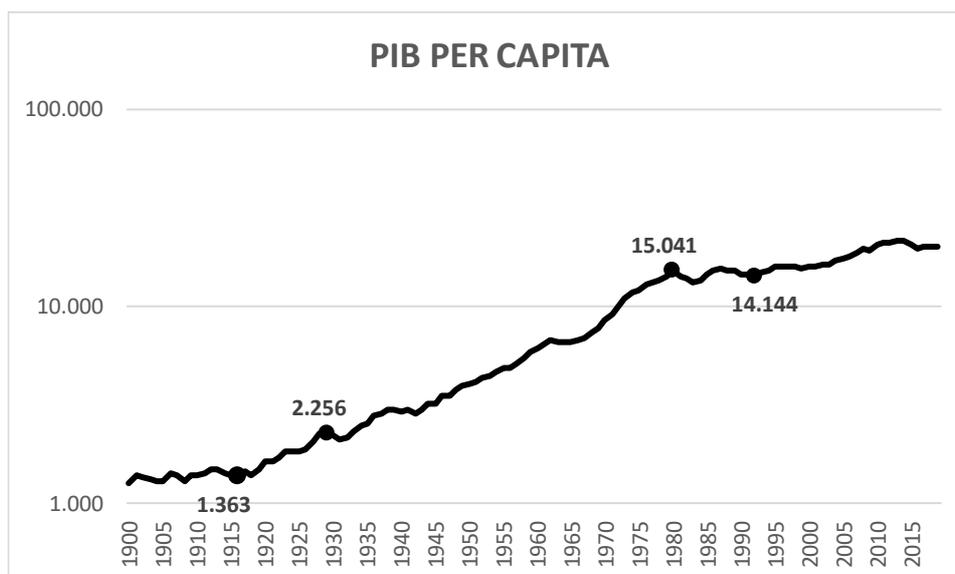
<sup>98</sup> Um programa nessa direção foi defendido no texto de Armínio Fraga Neto “Estado, desigualdade e crescimento no Brasil”, publicado na revista *Novos Estudos* do Cebrap 38(3): 613-634, de 2019.

implantado no Brasil. O diagnóstico está errado e, provavelmente, as ações não atenderão às nossas necessidades.

Qualquer projeto para o Brasil precisa ter como ponto de partida o fato de que a última hegemonia política importante e muito popular que tivemos praticou um conjunto de políticas que não se mostraram sustentáveis. Sem esse diagnóstico, é muito difícil alinhar algo que fique de pé.

### APÊNDICE I: COMPARAÇÃO DA REPÚBLICA VELHA COM O PERÍODO DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

Tema que gerou algum debate foi a comparação do desempenho econômico na República Velha (RV) com o período do nacional desenvolvimentismo (ND). Elabore aqui um pouco mais como penso o tema.<sup>99</sup> A figura apresenta a evolução do PIB per capita brasileiro (em logaritmo) de 1900 até 2018. Os quatro anos assinalados foram 1916, 1929, 1980 e 1992.



Note que a transição do período da RV para o período do ND foi suave. Mesmo em meio à grande depressão, a economia se recuperou

<sup>99</sup> Debate com Felipe Augusto Machado. Veja <https://www.aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/5475-pessoa-doura-a-pilula-da-republica-velha-para-desmerecer-o-nacional-desenvolvimentismo>; <https://blogdoibre.fgv.br/posts/replica-felipe-machado-elocio-de-ciro-ao-nacional-desenvolvimentismo-esta-crivado-de-erro>; <https://rib.ind.br/treplica-a-samuel-pessoa-pela-exumacao-do-nacional-desenvolvimentismo/>; <https://blogdoibre.fgv.br/posts/nacional-desenvolvimentismo-resposta-treplica-de-felipe-augusto-machado>.

rapidamente. Ou seja, a RV não legou para o período posterior um fardo pesado a ser carregado. Por outro lado, a transição do ND para o período seguinte foi sucedida pela década perdida. Claramente 1980 é um pico da série, que foi revertido em seguida e somente foi suplantado em 1994, quase após década e meia. Se o analista acredita que a estagnação entre 1980 e 1992 deve-se a legados do período do ND a medida do desempenho do período muda. Por exemplo, utilizando a série de Maddison vimos no corpo do trabalho que somente o Japão cresceu mais do que o Brasil entre 1929 e 1980. Se considerarmos o período entre 1929 e 1992, há 12 países da base de Maddison com desempenho melhor.

Transparece da figura também que a aceleração na trajetória de crescimento ocorreu antes do início do período do ND: o crescimento do PIB per capita entre 1916 e 1929 foi de 4% ao ano. Há uma quebra estrutural na série de crescimento da economia brasileira em 1916 e outra quebra em 1980. O início da década de 30 não representou quebra na série de PIB per capita da economia brasileira.

**Comparação internacional.** Na primeira versão destas notas empreguei para as comparações internacionais os dados da base de dados de Maddison de 2010. Foram divulgados recentemente a atualização de 2020. Os resultados mudaram bastante. Em particular o desempenho do Brasil no século XX, em comparação ao dos EUA, foi bem melhor. Coloco aqui o parágrafo que estava no texto original, com a base de dados de 2010, para o leitor apreciar a alteração com o parágrafo equivalente que está no corpo deste texto.

De fato, a base de dados construída pelo historiador Angus Maddison<sup>100</sup> mostra que o crescimento do produto per capita brasileiro entre 1900 e 2000 foi de 2,1% ao ano, contra 2,0% para os EUA. Como o PIB per capita dos EUA era 503% maior do que o nosso em 1900, passou a ser 415% maior em 2000. Não houve grande progresso. Segundo a mesma base de dados, no século XX vários países, Dinamarca, Finlândia, Itália, Noruega, Suécia, Grécia, Portugal, Espanha, Japão e Coreia do Sul, cresceram mais que o Brasil. Se nos concentrarmos no período do nacional-desenvolvimentismo, de 1929 até 1980, nosso desempenho foi bem melhor. Crescemos 3,0% (produto per capita) ao ano, sendo somente superados, na série de Maddison, por Finlândia,

---

<sup>100</sup> Os dados podem ser baixados no site <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>.

Portugal, Bulgária e Japão. No mesmo período, a Coreia do Sul cresceu menos. Seu grande crescimento ocorreu nas duas décadas seguintes.

## APÊNDICE II: CONTAS PÚBLICAS EM 1994 E 1995

Como este texto é um diálogo com Ciro, e Ciro foi ministro da Fazenda de setembro de 1994 até 1º de janeiro de 1995, quando passou o bastão ao ministro Pedro Malan, e dado que Ciro é extremamente crítico ao legado do governo FHC, é necessário olharmos com cuidado as contas públicas em 1994 e 1995. Os números que apresentei no texto foram obtidos com as estatísticas oficiais e, portanto, constituem dados amplamente aceitos. No entanto, Fabio Giambiagi chamou-me a atenção a um tema relevante para esta discussão.

Em 2007, o IBGE apresentou ampla revisão metodológica das Contas Nacionais. Adicionalmente reviu, segundo a nova metodologia, as estimativas de 1995 até 2005 (tecnicamente, diz-se que retropolou a série).<sup>101</sup> O IBGE não se sentiu confortável em retroceder para além de 1995.

A comparação da série antiga do PIB de 1995 até 2005 com a série nova, hoje a série oficial, sugere haver um salto no PIB a preços correntes de em média 9,6% para mais.<sup>102</sup> Assim, quando calculamos receitas, despesas e outras estatísticas do setor público como proporção do PIB de 1994, empregamos um PIB medido com uma metodologia diferente do PIB empregado para o período posterior.

A tabela<sup>103</sup> apresenta as contas públicas oficiais do governo central como proporção do PIB. Na coluna “1994 nova metodologia”, consideramos PIB

---

<sup>101</sup> Ver as explicações em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=notas-tecnicas>.

<sup>102</sup> No site em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=notas-tecnicas>, abaixo do título “Notas metodológicas da nova série do Sistema de Contas Nacionais (SCN)”, há o link “Tabelas Comparativas”. Lá encontramos a comparação entre a nova série oficial e a antiga para os anos de 2000 até 2005. Não encontrei os dados antigos para os anos de 1995 até 1999. Fábio Giambiagi me salvou e lembrou-me que, no volume “Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)”, organizado por ele, André Villela, Lavinia Barros de Castro e Jennifer Hermann, pela editora Campus com Elsevier, em 2005, encontram-se, na 3ª coluna da Tabela A1 (do apêndice estatístico), os dados do PIB a preços correntes na metodologia anterior.

<sup>103</sup> Agradeço a Fábio Giambiagi o envio dos dados.

9,25% maior que o oficial de 1994, o mesmo fator da série aplicado ao PIB de 1995 na série antiga para obter a nova estimativa.

Tabela: Contas Públicas do governo Central no Governo FHC

	1994	1994 nova metodologia	1995	2002
Receita total	18,9	17,3	16,8	21,5
Despesa primária	16,5	15,1	16,2	19,4
Transf.Est/Munic.	2,6	2,3	2,6	3,5
Pessoal	5,1	4,7	5,1	4,8
Benefícios INSS	4,8	4,4	4,6	5,9
Outras	4,0	3,6	3,8	5,1
Discrepância estatística	0,8	0,8	-0,1	0,0
Superávit primário	3,3	3,0	0,5	2,1
PIB	349.205	381.521	705.992	1.488.787

De fato, a carga tributária elevou-se muito no governo FHC. Subiu de 17,3% do PIB, em 1994, para 21,5%, em 2002, acréscimo de 4,2 pontos percentuais. Inferior aos 6pp que Ciro alega em seu texto. Diferentemente do que escrevi no texto, com a correção pela mudança da metodologia do PIB, houve em 1995 (em comparação com 1994), aumento do gasto público em 1,1 pp, de 15,1% do PIB para 16,2% do PIB. A elevação do gasto com funcionalismo de 0,4 pp foi fruto de aumento de 29% concedido pelo presidente Itamar Franco. Finalmente, houve em 1995, em comparação a 1994, redução de receita de 0,6pp (de 17,3% do PIB em 1994 para 16,8% em 1995).

No entanto, se olharmos a queda de receita e a elevação do gasto, ambas em 1995 em comparação a 1994, o superávit primário não deveria ter caído de 3% do PIB para 0,5%. O superávit primário de 1994 está inflado em 0,8pp do PIB em razão da discrepância estatística. Essa discrepância é fruto de o crescimento da dívida, entre o fechamento do ano de 1993 e 1994, ter sido menor que o esperado pelos fluxos de gastos primários e com o pagamento de juros. Ou seja, apareceu uma “parcela de superávit primário” abaixo da linha. Difícil saber a fonte dessa discrepância estatística.<sup>104</sup> Acima da linha, em função dos gastos e receitas primários, o superávit primário em 1994

<sup>104</sup> A monografia “Análise da Discrepância do Resultado Fiscal do Governo Central, no Período de 1994 a 2000”, de Fernando Lagáres Távora, menção honrosa no 6º prêmio do Tesouro Nacional de 2001, [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio\\_TN/conteudo\\_mono\\_pr6.html](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio_TN/conteudo_mono_pr6.html) elabora os possíveis motivos da discrepância estatística. Agradeço a referência a Fábio Giambiagi.

do governo Central foi de 2,2% do PIB, menor, portanto, do que Ciro alega. A queda do superávit primário no primeiro ano do governo FHC teria sido de 2,2% do PIB para 0,5% do PIB, ou 1,7pp do PIB.

### **APÊNDICE III: PAGAMENTO DA DÍVIDA E O ORÇAMENTO PÚBLICO**

É comum encontrarmos afirmação de Ciro Gomes, principalmente em momento de campanha eleitoral, de que o gasto com pagamento da dívida – juros e rolagem – consome mais do que 50% do orçamento.<sup>105</sup> Ciro não tratou desse tema em seu livro. No entanto, com a aproximação do processo eleitoral, há grandes chances de o tema reaparecer.

A afirmação de Ciro está técnica e formalmente correta. A amortização da dívida é classificada no orçamento como despesa de capital. Assim, os juros, considerados no orçamento como despesa corrente, e a amortização constituem despesas ligadas ao endividamento. As amortizações somadas aos juros nominais pagos totalizam, muitas vezes, mais que 50% do orçamento.

A afirmação de Ciro lembra antigo comercial do jornal “Folha de São Paulo”, um clássico de Washington Olivetto. Uma voz de fundo faz diversas afirmações verídicas sobre as conquistas econômicas e sociais do governo nazista em seus primeiros anos.<sup>106</sup> As afirmações verdadeiras mais escondem do que revelam sobre o governo nazista. É o caso aqui. Afirmar o fato técnico e formalmente correto de que a amortização de dívida é tratada no orçamento como despesa de capital induz o leitor a interpretar que a amortização é um gasto. Ora, se a amortização de uma dívida é um gasto, tomar dinheiro emprestado é uma receita. De fato, na contabilidade pública trata-se de uma receita de capital.

Alguém em sã consciência acha que, ao tomar um recurso emprestado, ficou mais rico? Claro que não. Pois o entendimento que as pessoas têm é que receita é um recurso que lhe pertence, não gerará nenhuma obrigação futura. Analogamente, a despesa ocorre quando alguém transfere um recurso de sua propriedade a outrem. Quando uma pessoa amortiza uma dívida, ela devolve algo que não lhe pertence. Não pode ser uma despesa, pois esta supõe a posse.

---

<sup>105</sup> Ver, por exemplo, <https://todoscomciro.com/news/divida-publica-ciro/>.

<sup>106</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=ipoUWsi\\_69M](https://www.youtube.com/watch?v=ipoUWsi_69M).

Se empregássemos o conceito do orçamento do setor público para as finanças individuais, sempre que alguém alugasse um apartamento, teria uma “receita de capital” no valor do imóvel. Seria como se sua riqueza aumentasse, acrescida do valor do imóvel. E, quando o contrato de locação terminasse e entregasse o imóvel ao senhorio, teria um “gasto de capital” no valor do imóvel.

Do ponto de vista econômico, quando alguém aluga um imóvel, é como se o tivesse emprestado. O aluguel é o serviço do imóvel que foi emprestado, como o juro é o serviço do dinheiro tomado emprestado. No final do contrato de aluguel, o inquilino entrega o apartamento ao senhorio e busca outro apartamento; se for uma dívida, ela será rolada: toma emprestado de alguém para recomprar o título de dívida no vencimento. Muitas vezes da mesma pessoa, como ocorre quando um inquilino renova um contrato de aluguel.

Ciro se utiliza de um sofisma contábil, aliado ao desconhecimento da população sobre questões técnicas, para induzir ao erro. Difícil entender o motivo de um político com tantos recursos e predicados precisar empregar artifício dessa natureza.

A contabilidade do setor público é feita atendendo ao critério de caixa: tudo que entra é receita e tudo que sai é despesa. Não é o critério do cidadão comum nem o critério de contadores e economistas. Para o cidadão comum e para contadores e economistas, receita e despesa têm um sentido muito diferente do sentido que têm na orçamentação pública.

Cheguei a achar que as práticas orçamentárias e contábeis do setor público são muito ruins. Mas não é o caso. No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público lê-se:

Receitas Orçamentárias de Capital são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Ver Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, página 34, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>.

A última frase é explícita: as receitas de capital “em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido”, isto é, não elevam o patrimônio do setor público, pois trata-se de receitas que não pertencem ao setor público, não são receitas no sentido contábil ou econômico.

Com relação à despesa o manual é também bem claro:

Para fins contábeis, a despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação patrimonial líquida em:

a. Despesa Orçamentária Efetiva – aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo.

b. Despesa Orçamentária Não Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil permutativo.

Em geral, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente. Entretanto pode haver despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos.

A despesa não efetiva normalmente se enquadra como despesa de capital. Entretanto há despesa de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por isso, classificam-se como despesa efetiva.<sup>108</sup>

Fica claro que a despesa de capital normalmente “não reduz a situação líquida patrimonial da entidade”. É o caso da amortização da dívida: o setor público amortiza a dívida e deixa de ter a dívida; há, portanto, “fato contábil permutativo”. E, exatamente por esse motivo, a despesa de capital é tratada como “não efetiva”.

Após a primeira parte do manual, que trata dos procedimentos contábeis orçamentários, segue a parte segunda, que trata dos procedimentos contábeis patrimoniais. Após apresentar os conceitos de ativo, passivo e patrimônio líquido, apresenta os conceitos de renda e despesa, no âmbito da contabilidade patrimonial, chamadas de variações patrimoniais aumentativas e diminutivas. Segue a explicação:

---

<sup>108</sup> Referência anterior, página 67.

As variações patrimoniais aumentativas e diminutivas são transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais da entidade do setor público e que afetam o resultado.

Essas variações patrimoniais podem ser definidas como:

a. Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA): correspondem a aumentos na situação patrimonial líquida da entidade não oriundos de contribuições dos proprietários;

b. Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD): correspondem a diminuições na situação patrimonial líquida da entidade não oriundas de distribuições aos proprietários.

Para fins deste Manual, a receita sob o enfoque patrimonial será denominada de variação patrimonial aumentativa (VPA), e a despesa, sob o enfoque patrimonial, será denominada de variação patrimonial diminutiva (VPD). Ambas não devem ser confundidas com a receita e a despesa orçamentária, que são abordadas na Parte I deste Manual.<sup>109</sup>

O texto é explícito: VPA e VPD são os conceitos de receita e despesa “sob o enfoque patrimonial”, isto é, no sentido dos contadores e economistas e no sentido usual, e ambas “não devem ser confundidas com a receita e a despesa orçamentária, que são abordadas na Parte I deste Manual”. A forma pouco usual é a maneira como receita e despesa são tratadas na Parte I do Manual.

Assim, a amortização da dívida (ou sua rolagem) não pode ser considerada um custo para o setor público, mesmo que no orçamento seja chamado de despesa de capital, como o próprio Manual reconhece com toda a clareza. O problema não está nas contas públicas, mas no populismo latino-americano que, de forma oportunista, tenta criar moinhos de ventos para encher de ruído o debate, já complexo, de nosso conflito distributivo.

Para sabermos o custo da dívida pública, temos que olhar os juros pagos. Em 24 de maio de 2010, escrevi uma coluna que abordou o tema para o jornal o Estado de São Paulo. Segue o texto:

Com a aproximação das eleições, o debate econômico para os próximos anos toma corpo. É o momento em que a sociedade faz um balanço do passado, avalia erros e acertos e procura saídas

---

<sup>109</sup> Mesma referência, página 121 e 122.

que aprimorem o processo de desenvolvimento econômico, social e institucional que tem caracterizado nossa sociedade nas últimas décadas. O limite fiscal do setor público constitui um problema de primeira grandeza. O objetivo deste artigo é avaliar o custo, para o setor público, da rolagem da dívida pública.

Para essa avaliação, é necessário responder à seguinte pergunta: se fosse possível zerar os pagamentos de juros da dívida pública, com que montante de recursos adicionais o setor público contaria para outros fins?

A principal conclusão do artigo é que, apesar de serem expressivos esses recursos adicionais, são muito menores do que o senso comum avalia. Isso porque uma parcela do pagamento não constitui um gasto econômico verdadeiro (apesar de ser um gasto contábil), e outras parcelas do pagamento dos juros constituem pagamentos que o setor público faz para si mesmo. Somando todos os efeitos, provavelmente o gasto do setor público com o pagamento de juros é metade do que as estatísticas mostram. Ou seja, se a gestão econômica escolhesse uma renegociação extramercado da dívida pública ou se reduzisse a Selic “na marra”, além dos efeitos desastrosos sobre a estabilidade de preços (lembramos que o surto inflacionário argentino dos últimos anos foi resultado de uma política monetária dessa natureza), o ganho fiscal seria bem menor do que se imagina.

As estatísticas do Banco Central apontam que, nos últimos anos, o custo de rolagem da dívida pública tem girado em torno de 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto esse é o gasto nominal. Está embutida nesse gasto a correção monetária da dívida pública. Em que pese essa parcela do pagamento ser um gasto do ponto de vista contábil, não é um gasto do ponto de vista econômico. O detentor de um título público não considera que a parcela do pagamento do juro que repõe o valor real de sua riqueza seja uma renda. A menos que, por algum motivo, o indivíduo deseje reduzir a sua riqueza, a correção monetária da dívida pública não pressiona o consumo. Na média, o setor privado poupa 100% desses pagamentos.

Se, por algum motivo, o Tesouro parar de pagar os juros e passar a destinar esses pagamentos a outras modalidades de gasto público, a pressão sobre a demanda se elevará. Para uma inflação de 4,5% ao ano e uma dívida pública líquida na casa de 40% do

PIB, a correção monetária sobre a dívida corresponde a 1,8% do PIB (resultado da multiplicação de 4,5 por 40). Assim, dos 5,5% do PIB que o governo tem gasto nos últimos anos, 3,7 pontos percentuais correspondem aos juros reais pagos pelo setor público ( $3,7 = 5,5 - 1,8$ ).

No entanto é necessário lembrarmos que, se, por algum motivo, o Tesouro parar de rolar a dívida, ele deixará de receber os pagamentos de impostos que incidem sobre os juros recebidos, cuja alíquota é de 20% sobre os juros nominais pagos. Algumas aplicações são gravadas com alíquotas menores do que 20%. Sob a hipótese conservadora de que a alíquota média de imposto sobre os pagamentos do setor público ao setor privado de juros seja de 10%, obtemos que os juros reais líquidos de impostos pagos nos últimos anos foram da ordem de 3% do PIB.

Adicionalmente, uma parcela da dívida pública se encontra nas tesourarias dos bancos públicos. Dados do Tesouro e do balanço dos bancos indicam que aproximadamente  $1/3$  dos títulos públicos no mercado está nas tesourarias dos bancos, e  $2/3$  destes nos bancos públicos, resultando que 20% da dívida no mercado se encontra na tesouraria dos bancos públicos. Consequentemente, portanto, uma parcela dos juros pagos pelo Tesouro será transferida ao próprio Tesouro na forma de lucro distribuído pelos bancos públicos aos acionistas.

Um último capítulo dessa longa história é que outra parcela dos títulos públicos se encontra no ativo dos fundos de pensão de empresas estatais, que funcionam no regime de benefício definido. Nesse regime, as obrigações do fundo de pensão estão dadas; se não houver recursos suficientes, a patrocinadora – a empresa estatal – terá de aportar recursos, reduzindo, portanto, os lucros que poderão distribuir ao Tesouro.

Todos esses efeitos concorrem para reduzir os recursos disponíveis para outros gastos advindos de um hipotético calote na dívida interna.

As necessidades do setor público são imensas. É preciso construir metrô nas grandes metrópoles; recuperar as estradas, portos e aeroportos; urge melhorar a educação; segundo muitos, faltam recursos para a saúde etc. O artigo argumenta que, mesmo que fosse possível zerar os pagamentos da dívida pública, os ganhos para o Tesouro seriam muito menos apreciáveis do que se acredita. Certamente, os custos para a sociedade desse curso de

política – elevação da inflação e perda de reputação do Tesouro nacional – seriam muito maiores.

Como ocorre em geral, não existe um culpado óbvio nem uma saída simples para os nossos problemas fiscais.