

Políticas públicas sem (com) evidências

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/Universidade de Lisboa e GV Europa

Dados serão como o novo petróleo a mover a economia e a sociedade na nova era digital, cujas transformações foram abreviadas e acentuadas pela pandemia da Covid-19. Ganhou força a ciência dos dados e os seus especialistas se tornaram um dos profissionais mais demandados e valorizados no mercado de trabalho.

Não apenas os negócios passarão cada vez mais a girar em torno de dados, mas também as políticas e as práticas públicas deverão ser cada vez mais por eles moldadas e movidas. Isso deverá provocar uma ruptura radical de comportamento na direção e na gestão das contas públicas. Talvez não se dê na forma desejada um grande e imediato *bug* do milênio. Mas se espera, ou melhor, se anseia que as evidências possam pautar de forma crescente os trabalhos técnicos, desde os *policy makers* do Executivo, como dos consultores do Legislativo e até os ajudantes dos juízes. No ditado popular, o Brasil é o país do oito ou oitenta. Precisamos passar de um para o outro.

A formulação e o debate do projeto em curso de reforma do imposto de renda é um retrato fiel da negação à ciência, pois mesmo

sendo uma matéria tão sensível e que atinge toda a economia, parte de um diagnóstico desatualizado, quando não equivocado, e que não simula os efeitos, até porque oficialmente se considera que dados geram desinformação. Isso, em meio à catastrófica e desumana ação de enfrentamento à pandemia da Covid-19, que conseguiu a façanha de elevar o país ao emblemático posto de maior pária internacional, de modo que exigirá muito esforço e tempo de futuros governos para reverter tal estigma.

Os próximos governantes, para tanto, terão que recorrer, talvez até mais do que em outros países, para formular e executar políticas e práticas governamentais com base em evidências. Será preciso dar uma guinada radical na situação atual e um choque de uso da ciência como insumo essencial para nortear as decisões públicas. Essa não será uma missão impossível. A começar pela fama do povo de ser inovador, criativo, e se adaptar rapidamente a novas respostas. E mesmo diante do famoso negacionismo do atual governo federal, os brasileiros dão a maior prova de confiança na ciência diante

da opção por se vacinar superior à de muitos outros países.¹

O histórico de modernização de ações de governo no Brasil é rico em experiências bem-sucedidas, ainda que pontuais e que precisam ser expandidas e generalizadas. A começar pelo próprio imposto de renda, uma vez que foi dos primeiros países no mundo a adotar em larga escala e com total eficiência a elaboração digital das declarações, inclusive pelas pessoas físicas, e sua transferência eletrônica para a Receita, resultando na distinção de vários prêmios no exterior.² Se a relação para ou com o contribuinte funciona muito bem e se tem o insumo básico nos computadores da autoridade fazendária, falta resolver o que deveria ser mais fácil, a extração gerencial de tais informações e a transformação em bases de dados e relatórios que permitissem sua análise a mais completa e correta. Está sendo discutida uma remodelagem radical do imposto de renda das empresas do país, mas a página de dados abertos da RFB parou a divulgação de dados do IRPJ no exercício financeiro de 2013.³

Os dados, todos com detalhes, são fornecidos pelos contribuintes,

mas não são divulgados publicamente para balizar as discussões e as decisões. E, sejamos sinceros, não apenas as autoridades tributárias e econômicas, como também muitos analistas e parlamentares não se importam em opinar e em votar mudanças no imposto de renda sem saber ao certo como ele é atualmente arrecadado e muito menos tendo ideia de como passará a ser recolhido. Em que pese sucessivos alertas de alguns para a falta ou a inconsistência das simulações.⁴

A negativa oficial do Ministério da Economia para acesso aos dados que embasaram a proposta de reforma do IR com base na Lei de Acesso a Informações talvez se possa considerar como a mais perfeita síntese do que seja uma política pública sem evidências públicas:

A divulgação de documentos que se referem a apenas parcelas das discussões relativas a matérias tão complexas quanto aquelas versadas no PL 2.337/2021, como ocorre com os documentos produzidos nas fases iniciais e intermediárias de tais discussões, poderia gerar desinformação à sociedade, o que contraria os objetivos da Lei nº 12.527/2011.⁵

Com os dados consolidados do DIRPF se pode tentar verificações que mostram por vezes distâncias expressivas entre fatos e versões. Assim, é emblemático quem se beneficiará do aumento (+31%) do valor da faixa de isenção do IRPF, que está na origem da proposta, defendida pelo Ministério da Economia⁶ como uma medida crucial para beneficiar os contribu-

Sem usar evidências,
mais uma vez, a política
tributária se prende a teses
passadas que podem ter
perdido a validade, ou se
agarra a mitos que nunca
foram validados

tes de menor renda – inclusive para que 5,6 milhões deixem de ser tributados. Foram distribuídas tabelas apontando, para diferentes valores de renda, quanto é e quanto ficaria o IRPF, com maiores reduções relativas para quem menos ganha. Mas, a mesma conta em valores brutos não foi divulgada. Sem acesso aos microdados, nunca divulgados pela RFB, obviamente excluída a identificação de contribuições (como fazem autoridades fazendárias de outros países ou em pesquisas do IBGE), a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal fez uma simulação de considerar os efeitos da proposta nos empregados abrangidos pela RAIS.⁷ A *proxy* mostrou que a correção da tabela do IRPF reduzirá em 12,2% a arrecadação (de R\$ 11,3 para R\$ 9,9 bilhões), mas a IFI também calculou como se distribui por faixa de renda a perda de receita de R\$ 1,38 bilhão, sendo que 80,3% (ou R\$ 1,1 bilhão) beneficiarão os assalariados sujeitos à alíquota de 27,5%; no outro extremo, apenas R\$ 108 milhões

para a faixa de alíquota de 7,5% – *vide* figura 1. As simulações da IFI demonstram que o impacto bruto é radicalmente inverso ao relativo, porque elevar a faixa de isenção beneficia igualmente todos os contribuintes, e, por princípio, quanto mais sua renda está distante daquele valor, mais se beneficiará em reais. Ao contrário do discurso oficial e do senso comum, na aproximação calculada pela IFI, o projeto de lei em tramitação colocará 10,2 vezes mais reais no bolso coletivo dos empregados mais bem remunerados do país e sujeitos à alíquota mais alta do IRPF do que entrarão no caixa coletivo daqueles de menor renda, isentos ou sujeitos à menor das alíquotas do imposto.

Se tivéssemos uma política tributária baseada em evidência e se o objetivo fosse mesmo só desonerar do imposto de renda aqueles trabalhadores de menor renda, talvez fosse muito mais eficaz aumentar a porcentagem do desconto padrão aplicado aos contribuintes que optam pelo regime simplificado, sem alterar a tabela progressiva⁸ – o que seria até condizente com a proposta original da RFB de restringir o acesso de contribuintes de maior renda a tal regime. Seria até possível combinar as duas medidas, como uma correção menor da faixa de isenção, para excluir milhões de contribuintes com renda próxima a tal valor, e, também, ampliar o desconto padrão para beneficiar os contribuintes que se seguiriam com renda próxima, de modo que a consequente perda de arrecadação não alcançasse aqueles de maior renda e melhor se atenderia ao objetivo de tornar ainda mais progressivo o imposto de renda brasileiro. Por outro lado, com acesso aos microdados, se poderia controlar

e reduzir a perda de receita e dispensar mudanças tão drásticas e inopórtunas no resto do imposto de renda.

Na mesma direção, a busca por progressividade no sistema tributário ao tributar lucros e dividendos distribuídos à pessoa física deveria passar por apresentar ao menos dois cenários básicos. A regra adotada de tributação exclusivamente na fonte e com uma só alíquota é, por princípio, menos adequada do que considerar esta também uma renda tributável e a submeter à tabela progressiva, inclusive de modo a permitir que os empresários ou rentistas possam se aproveitar das mesmas deduções que hoje são asseguradas aos assalariados.

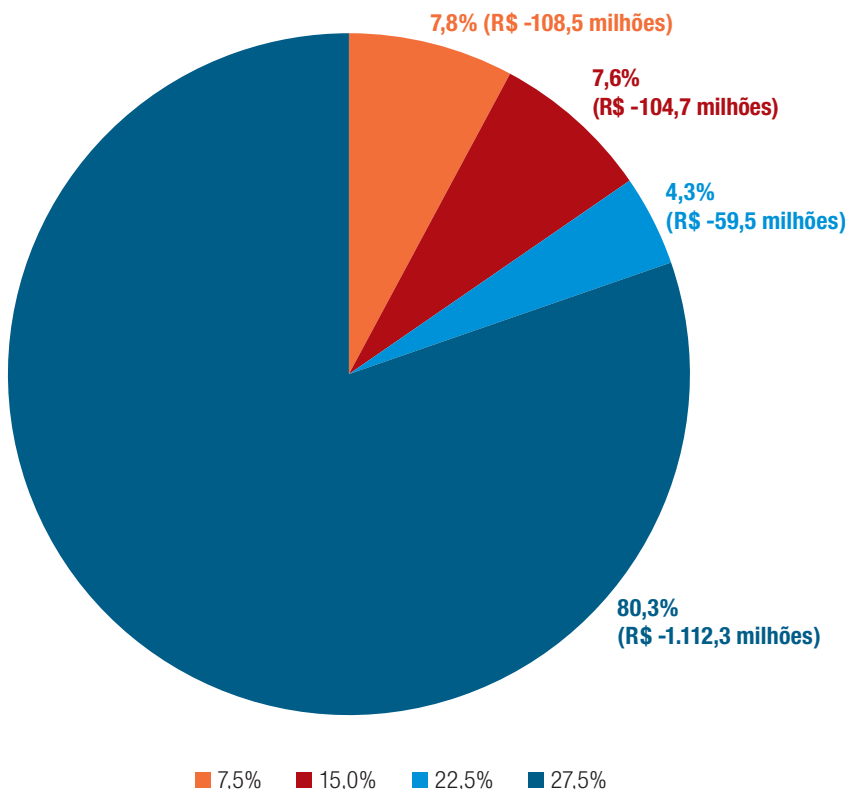
Será mantida e talvez ampliada a discriminação contra aqueles que não são assalariados e o trabalho é remunerado como lucro, pois, realizam os mesmos gastos daqueles e não poderão usufruir dos mesmos descontos na hora de declarar o IR. Em 2019, quando computados os 3,6 milhões de contribuintes que declararam receber lucros e dividendos, a RFB informou que eles declararam pagamentos de R\$ 33,1 bilhões com despesas médicas, com instrução e previdência privada, mas só abateram R\$ 19,1 bilhões ou 58% na apuração do imposto devido (isso explica porque arcaram com tais gastos usando renda tributável). Desse conjunto, os

empresários, na base da pirâmide de renda, que ganham até cinco salários-mínimos, só deduzem 44% do que pagam com os três itens citados, enquanto, no outro extremo, no alto, os que ganham mais de 320 salários, aproveitam 60% – ver figura 2. Neste particular, o sistema atual e mesmo o proposto continuará a discriminar e penalizar quem empreende e produz, sem se tornar rico. A pretexto de se tributar 30 mil contribuintes ditos super-ricos se criará mais problemas para mais de 3,6 milhões de outros contribuintes, muitos talvez longe até de serem considerados classe média (se contada a renda líquida).

Talvez esteja aí a razão pela qual nem se cogitou essa segunda hipótese de voltar ao modelo de IR vigente até 1995 e que predomina no resto do mundo. Em 2019, computado todo o IRPF (devido e na fonte) e todas as rendas (inclusive isentas), a alíquota efetiva média geral era de 7,6% (ou de 8,5% se excluídos dividendos), muito abaixo da alíquota de 15% proposta para retenção na fonte. Melhorar a justiça fiscal do IR, de novo, é só um pretexto que não resiste a simulações mais acuradas, inclusive de pesquisadores focados em combater a desigualdade.⁹

Sem usar evidências, mais uma vez, a política tributária se prende a teses passadas que podem ter perdido a validade, ou se agarra a mitos que nunca foram validados. A proposta de reforma do IR mantém a distorção que penaliza proporcionalmente mais aqueles que são puramente empreendedores, porque continuarão a não ter renda tributável para declarar, ou porque serão tributados exclusivamente na fonte, se confundindo a lógica produtiva com a financeira.

Figura 1 Estimativa da IFI da redução mensal do recolhimento de imposto de renda na fonte, dos empregados, por faixa de alíquota



Fonte: IFI, Nota Técnica nº 49 de 29 de setembro de 2021.

O negacionismo político respalda e estimula a negligência técnica. Por mais que assuste e até desestimule, há movimentos que permitem ser superados por novas pessoas e novas atitudes. É interessante citar iniciativas em curso em diferentes órgãos públicos do país para se estudar e até para se implantar ações que permitam avaliar e gerir a coisa pública com base em evidências, bem como transpor as exigências crescentes da sociedade mundial por uma governança pública que seja não apenas mais eficiente, como também tenha responsabilidade social e ambiental. Aliás, estas serão tão ou até mais exigidas que a sustentabilidade fiscal, da mesma forma que se passa cada vez mais nas finanças privadas, porque não bastará provar capacidade de se pagar suas dívidas, mas atestar que isso se faz condizente com boas práticas

que melhorem a equidade (de renda, de gênero) e o meio ambiente.

Para ilustrar os novos ventos que começam a soprar na gestão pública brasileira, vale mencionar que se tem elaborado reflexões de caráter mais teóricas,¹⁰ mapeado as metodologias,¹¹ capacitado e debatido em eventos disponíveis publicamente,¹² se aplicam métodos sofisticados de dados para avaliações,¹³ e até resultado em prêmios.¹⁴

Em particular, chama a atenção o *Guia brasileiro de análise de dados: armadilhas & soluções*, editado por Shikida, Monasterio e Nery, para a Enap,¹⁵ cobrindo oito temas de governo (mas nenhum deles sobre tributação ou fiscalidade).

A própria governança pública,¹⁶ organizada em padrões semelhantes à corporativa, também tem sido objeto de atenção crescente – incluindo desde manual do TCU,¹⁷

regulação por decreto,¹⁸ até crescentes estudos acadêmicos.¹⁹

O uso dos dados pelo governo, como em todo o mundo, implicará um processo em que se avance sequencialmente da digitalização de informações públicas para a digitalização do governo em si. Porém, é preciso produzir mudanças mais radicais e se promover a transformação digital, que se dá pelo emprego estratégico de recursos e capacidades da organização em prol de mudanças paradigmáticas de processos, operações, cultura e mentalidade.²⁰ Em avaliações internacionais recentes sobre o governo eletrônico, os contrastes brasileiros são curiosos. Em *ranking* da OCDE,²¹ o índice do Brasil fica na média do bloco, porém, é cerca de 40% superior quando se mede a proporção de indivíduos que usam a internet para interagir com autoridades públicas (53% contra 37%). No

Figura 2 Consolidação das declarações do IRPF de 2019: deduções e pagamentos com previdência privada, saúde e educação, por faixa de renda, total e empresários


Faixa SM mensal	Declarantes totais			Declarantes recebedores de lucros, dividendos e de rendimentos de sócio e titular de microempresa		
	R\$ milhões		Deduções/ valores pagos	R\$ milhões		Deduções/ valores pagos
	Deduções	Valores pagos		Deduções	Valores pagos	
Até 5	20.135,55	33.484,26	60,13	882,31	2.001,45	44,08
De 5 a 10	35.452,13	53.292,33	66,52	2.234,05	4.046,27	55,21
De 10 a 30	49.605,08	71.303,10	69,57	6.566,64	11.090,59	59,21
De 30 a 80	19.298,98	28.817,04	66,97	6.174,98	10.192,61	60,58
De 80 a 320	4.000,49	6.846,02	58,44	2.394,85	4.327,45	55,34
Mais de 320	1.176,75	1.933,67	60,86	911,37	1.525,16	59,76
Total	129.668,98	195.676,42	66,27	19.164,19	33.183,52	57,75

Fonte: RFB. Elaboração própria.

ranking da ONU,²² o Brasil fica no 54º lugar, mas, detalhados indicadores, sobe para 20º na oferta de serviços governamentais *online* e para 4º no número de usuários na internet. Isto significa que, embora o Brasil fique muito para trás em infraestrutura e tecnologia, o brasileiro se conecta mais à internet como poucos outros no mundo e, melhor ainda, se conecta aos serviços do governo na internet mais do que habitantes de países ricos, que têm melhor tecnologia e até mais presença do governo, mas não a usam tanto. A vantagem relativa aos outros países está muito mais no brasileiro do que no governo brasileiro. Isso abre oportunidades imensas para se promover transformações não apenas digitais como sociais. O caminho para isso está na modernização da administração pública brasileira, em suas três esferas de governo.

É natural o desalento, o descrédito ou mesmo o desespero, ao propor transformação digital quando o maior mandatário do país faz questão de anunciar ao mundo que ignora a ciência e que a mentira faz parte da política, que autoridades econômicas se negam a divulgar dados que provocariam desinformação, que parlamentares votam projetos de lei com dezenas de páginas distribuídos poucos minutos antes da decisão, entre outros fatos bisonhos. Mas, com o pouco que se pôde citar no espaço curto deste artigo, existem condições e sobretudo técnicos, cientistas, que longe dos holofotes e com muito esforço, resistem e promovem a ciência (que passa também por administração, economia, contabilidade, direito). Eles vêm se preparando e preparando as bases para que o uso de dados possa cada vez mais pautar

É natural o desalento, ou mesmo o desespero, ao propor transformação digital quando o maior mandatário do país faz questão de anunciar ao mundo que ignora a ciência

a formulação, a execução, a avaliação e a consolidação das políticas públicas no Brasil. Vamos mudar a chave de sem para com evidências na gestão pública. 

¹Entre outros, ver levantamento do Centro Sou Ciência, em 1/9/2021, em: <https://medicinasacom.br/apoio-vacinacao-ciencia/>

²Ver: <http://www.receita.fazenda.gov.br/10anos/premios/default.htm>

³Ver: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>

⁴Entre outros, ver artigo em que Vasconcelos, Matthiese e Malpighi alertaram: “Imposto de Renda: um PL com dados desatualizados”, em 30/8/2021 – em: <https://tinyurl.com/yfa39lbd>

⁵Noticiado pela *Folha de S.Paulo*, em: <https://tinyurl.com/yjo96f9w>, a íntegra da resposta da RFB consta no Parecer 82/2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ygt8y8rp>

⁶Ver divulgações oficiais em: <https://tinyurl.com/ye3eyrx7>

⁷A Nota Técnica nº 49 da IFI consta em: <https://tinyurl.com/yhh2hpx4>. A *proxy* a partir da RAIS não compreende aposentados, autônomos e aluguéis recebidos.

⁸Para evitar que o benefício dependesse de restituição do imposto de renda, poderia até ser autorizado que o mesmo desconto já fosse considerado para cálculo da retenção na fonte.

⁹Vide as conclusões críticas de Bottega *et al*, “A proposta de reforma tributária para o imposto de renda de pessoa física e seus efeitos na desigualdade”, 16/8/21, disponível em: <https://tinyurl.com/yjzaam2y>

¹⁰Um bom exemplo é o texto para discussão de Maurício Pinheiro, publicado no Ipea, “Políticas públicas baseadas em evidências (PPBes): delimitando o problema conceitual”, em 2020 – ver <https://tinyurl.com/yjr5evzx>. Há uma vasta bibliografia ao final.

¹¹É o caso do caderno da Enap nº 75, Boeira *et al*, “Mapa de evidências em políticas públicas: desafios e reflexões sobre a metodologia”, de 2021 – ver: <https://tinyurl.com/ydprg3q4>. Também se pode citar o documento da Rede A Ponte, “Políticas públicas baseadas em evidências” – em: <https://tinyurl.com/yforvya6>

¹²Ver ciclo de palestras da Enap, sob o título de “Políticas públicas com base em evidências. O que é? Por que importa? Como fazer?”, sendo a voltada para avaliação disponível em: <https://tinyurl.com/yfuo56s6>. Também é o caso de debate de Bruno Carazza e Leonardo Monasterio, em 21/9/2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yerdgfbz>

¹³Um exemplo é o trabalho de Sandio dos Santos, “Data science aplicado a dados abertos do governo federal: estudos de caso sobre a economia dos municípios brasileiros” – ver em: <https://tinyurl.com/yjqdvs9k>

¹⁴Ver Prêmio Evidência, da EESP FGV, disponível em: <https://tinyurl.com/ygg6j8mr>

¹⁵Disponível em: <https://tinyurl.com/yge9vs88>

¹⁶Conceito diferente e muito mais amplo que mera gestão governamental – como bem explicita este debate com Paulo Grazziotin na ENP – em: <https://tinyurl.com/ygn6nkfb>. Ou ainda, uma boa síntese da conceituação da governança pública, ver Brainard Peteres em revista do TCU: <https://tinyurl.com/yhyjfg3b>

¹⁷Ver “TCU referencial básico de governança organizacional – 2020”, em <https://bitly.com/GWIA5>

¹⁸Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, fixou a Política de Governança da Administração Pública Federal – ver <https://tinyurl.com/yf4hz63j>

¹⁹Para uma revisão bibliográfica brasileira recente, ver: Guedes e Silva, 2021, em: <https://tinyurl.com/yeyqt633>

²⁰Para o debate sobre conceitos do universo digital, ver Gartner (<https://gtrn.it/3rlthFZ>) e Gong & Ribiere (<https://tinyurl.com/yzxnzudc>).

²¹Ver “Going digital toolkit”, OECD, em: <https://goingdigital.oecd.org/en>

²²Ver 2020 UN, *E-government survey*: <https://tinyurl.com/y6hh9u6r>