

Carta do IBRE

O difícil cumprimento das regras fiscais em 2019 e 2020

Ponto de Vista

Qual será o novo contrato social?

Entrevista

Roberto Olinto
Pesquisador associado do FGV IBRE



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Agosto 2019 • volume 73 • nº 08 • R\$ 17,00

Artigos

Bernardo Motta Monteiro
Fernando de Holanda Barbosa
Joisa Dutra
José Roberto Afonso
Kleber Pacheco de Castro
Mirella Rodrigues
Nelson Marconi
Rubens Penha Cysne
Samuel Pessoa
Thiago Felipe Ramos Abreu

II RIO MONEY FORUM

Na essência

Sucesso da agenda liberalizante do governo determinará quão perto o país estará de corrigir seus desvios da cartilha capitalista



Boletim Macro do IBRE. Tudo para você estar bem informado sobre a economia.

Estatísticas, projeções, análises e toda a visão estratégica do IBRE sobre o cenário macroeconômico brasileiro. Uma verdadeira radiografia mensal com indicadores que retratam a economia do país. Disponível para você se informar, do jeito que preferir, inclusive por vídeo. Todo mês, de graça, onde você estiver.



CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

 **FGV IBRE** Instituto Brasileiro de Economia | Agosto de 2019

Carta do IBRE

6 O difícil cumprimento das regras fiscais em 2019 e 2020

Em 2020, provavelmente chegará a hora da verdade em relação ao teto dos gastos. O IPCA em 12 meses acumulado até junho de 2019, que corrigirá o teto dos gastos, é de apenas 3,37%, não havendo, portanto, a folga proporcionada em 2019 pela evolução do mesmo indicador até junho de 2018. Além disso, a elevação das despesas obrigatórias tende a continuar pressionando o espaço restante para os gastos discricionários, mantendo níveis de investimentos e custeio discricionário extremamente baixos.

Ponto de Vista

10 Qual será o novo contrato social?

O período da social democracia brasileira – os dois mandatos de FHC e os quatro do PT – gerou alguma estabilidade com crescimento econômico e, principalmente, avanços institucionais. No entanto, esse período acabou em profunda crise que, como já tratamos inúmeras vezes nesta coluna, foi fruto do esgotamento de duas dinâmicas independentes, mas que se entrelaçaram: o contrato social da redemocratização e o intervencionismo petista.

Entrevista

14 O IBGE terá que mudar sua narrativa

Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, Roberto Olinto, ex-presidente do IBGE, ressalta o aumento da pressão internacional por medidas de bem-estar cada vez mais detalhadas, além do desafio de mensurar as mudanças na estrutura econômica dos países, fruto da digitalização. Recém-incorporado ao FGV IBRE, diz que pretende continuar pensando a evolução das estatísticas brasileiras, desafiadas não apenas por desequilíbrios orçamentários como pela multiplicação de fontes que hoje concorrem com os dados oficiais. “Para lidar com isso, o IBGE terá de se tornar mais claro, atingir mais gente e aprender a conviver em um mundo em que todos podem gerar informação. Senão, será sufocado”, afirma.

Macroeconomia

24 Reforma tributária: quando o velho se traveste de novo

O Brasil tem hoje um sistema tributário tipo “1.0”; talvez o mais atrasado do mundo. Esse, por sua vez, roda um sistema tributário tipo “3.0”, baseado, fundamentalmente, em três pilares: IVA, IR e Contribuição Salarial. Se o Brasil

voltasse a ser ousado como foi nos anos 1960, poderia se antecipar e tentar construir um novo sistema já tipo “4.0” – acompanhando a já propalada “economia 4.0”. Contudo, pouco se sabe do novo sistema tributário que se relacionará com a economia 4.0. Temos apenas única certeza: amanhã pouco parecerá com o que se passa hoje. O país que não tiver competência e flexibilidade para responder às mudanças estruturais, ficará cada vez mais para trás.

30 Qual deveria ser o ajuste fiscal posterior à reforma da Previdência?

Com a redução da taxa de juros, seria necessário que se busque maior redução das isenções e subsídios e, com isso, abrir espaço para a retomada dos investimentos que foram reduzidos praticamente pela metade em relação a 2014. Essa é a estratégia mais adequada para recuperarmos o nível de atividade, a receita fiscal e caminharmos na direção do ajuste. Ainda há algum espaço para reduzir a despesa corrente, mas não é suficiente para, isoladamente, alcançar o ajuste necessário, que deve ser realizado através de uma combinação de medidas, que incluem também a tributação sobre lucros e dividendos distribuídos, hoje inexistente. Continuar reduzindo investimentos e despesas com educação só vai piorar a situação já caótica do país, no primeiro caso a curto prazo e, no segundo caso, deteriorando ainda mais nossa produtividade a médio prazo.

Capa | II Rio Money Forum

38 Na essência

Há dois anos, o ex-presidente do Banco Central Gustavo Franco declarou em entrevista que o Brasil exercia um “capitalismo pela metade, que produz um sucesso pela metade, ou um meio fracasso”. Uma década atrás, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em desabafo a Armínio Fraga relatado em seu *Diários da Presidência*, chegou a afirmar que o país não gosta do capitalismo, mas “do Estado, da intervenção”. Essa lista poderia se estender indefinidamente, com múltiplos intentos de economistas, gestores e empresários em classificar nossos históricos desvios da cartilha capitalista, identificados como causa da baixa competitividade, comprometendo o potencial de crescimento do país. E o que a equipe econômica do governo Bolsonaro, com uma agenda liberalizante ampla e ambiciosa, se diz disposta a consertar. O esforço do governo chega, no entanto, na contramão do humor externo, marcado por intensos questionamentos quanto aos efeitos do modelo liberal e da globalização.

FGV IBRE

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar no âmbito das Ciências Sociais, particularmente Economia e Administração, bem como contribuir para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Praia de Botafogo, 190 – CEP 22250-900 – Rio de Janeiro – RJ
Caixa Postal 62.591 – CEP 22257-970 – Tel.: (21) 3799-4747

Primeiro Presidente e Fundador

Luiz Simões Lopes

Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-presidentes: Francisco Oswaldo Neves Dornelles, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, Sergio Franklin Quintella

Conselho Diretor

Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-presidentes: Francisco Oswaldo Neves Dornelles, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, Sergio Franklin Quintella

Vogais: Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Cristiano Buarque Franco Neto, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira, Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes: Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Mattos Filho, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho, Maurício Matos Peixoto

Conselho Curador

Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-presidente: João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia.)

Vogais: Alexandre Koch Torres de Assis, Liel Miranda (Souza Cruz S/A), Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Carlos Eduardo de Freitas, Cid Heraclito de Queiroz, Eduardo M. Krieger, Estado da Bahia, Estado do Rio de Janeiro, Estado do Rio Grande do Sul, José Carlos Cardoso (IRB-Brasil Resseguros S.A.), Luiz Chôr, Luiz Ildefonso Simões Lopes, Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Miguel Pachá, Murilo Portugal Filho (Federação Brasileira de Bancos), Pedro Henrique Mariani Bittencourt, Ronaldo Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência Complementar e de Capitalização nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Willy Otto Jordan Neto

Suplentes: Almirante Luiz Guilherme Sá de Gusmão, Carlos Hamilton Vasconcelos Araújo, General Joaquim Maia Brandão Júnior, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A., Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Ricardo Gattass, Rui Barreto, Sergio Lins Andrade

Instituto Brasileiro de Economia

Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Vice-diretoria: Wagner Laerte Ardeo

Superintendência de Clientes Institucionais: Marcus Vinícius Pedrozo

Superintendência de Estatísticas Públicas: Aloisio Campelo Junior

Superintendência de Planejamento e Organização: Vasco Medina Coeli

Controladoria: Regina Célia Reis de Oliveira

CONJUNTURA ECONÔMICA

Fundador

Richard Lewinsohn

Editor-Chefe

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Editor-Executivo

Claudio Roberto Gomes Conceição

Editora

Solange Monteiro

Editoria de arte: Marcelo Nascimento Utrine e Teresinha Fátima de Freitas

Capa e projeto gráfico: Marcelo Nascimento Utrine

Ilustração da capa: Istockphoto

Revisão: Mariflor Rocha

Impressão: Edigráfica

Colaboram nesta edição: Bernardo Motta Monteiro, Fernando de Holanda Barbosa, Joisa Dutra, José Roberto Afonso, Kleber Pacheco de Castro, Luiz Guilherme Schymura de Oliveira, Mirella Rodrigues, Nelson Marconi, Rubens Penha Cysne, Samuel Pessôa e Thiago Felipe Ramos Abreu

Secretaria e apoio administrativo

Melissa Novaes Martins Diniz

Rua Barão de Itambi, 60 – 7ª andar

Botafogo – CEP 22231-000 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 3799-6840 – Fax: (21) 3799-6855

conjunturaedacao@fgv.br

Conjuntura Econômica é uma revista mensal editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, desde novembro de 1947.

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getúlio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV.

A reprodução total ou parcial do conteúdo da revista somente será permitida com autorização expressa dos editores.

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro: (21) 3799-6844

Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação

Bernardo Nunes Chefer

Tel.: (21) 3799-6848 – Fax: (21) 3799-6855

Distribuição

DINAP - Distribuidora Nacional de Publicações – LTDA

Av. Doutor Kenkiti Shimomoto, 1678

Osasco – SP – CEP: 06045-390

Publicidade

(21) 3799-6840/41



Instituto
Verificador de
Comunicação



ISSN 0010-5945 Conjuntura Econômica. – Vol. 1, n. 1 (nov. 1947)

– Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1947-v. II, 28cm. Mensal.

Órgão oficial de: Instituto Brasileiro de Economia. Diretores: Nov. 1947-mar. 1952, Richard Lewinsohn; Maio 1952-dez. 1968, José Garrido Torres; Jan. 1969-mar. 1974, Sebastião Marcos Vital; Abr. 1974-mar. 1979, Antonio Carlos Lemgruber; Abr. 1979-abr. 1994, Paulo Rabello de Castro; Maio 1994-set 1999, Lauro Vieira de Faria; Out. 1999-nov. 2003, Roberto Fendt; Dez. 2003-jun. 2004, Antonio Carlos Pôrto Gonçalves; Jul. 2004, Luiz Guilherme Schymura de Oliveira.

ISSN 0010-5945

1. Economia — Periódicos. 2. Brasil — Condições Econômicas — Periódicos. I. Fundação Getúlio Vargas. II. Instituto Brasileiro de Economia.

CDD 330.5



Nota do Editor

Há um grande esforço, especialmente dos economistas, em procurar entender por que o país não cresce. Apesar dos bons sinais emitidos com a aprovação, na Câmara, da reforma da Previdência, a ligeira queda na taxa de desemprego e a redução em 0,5 ponto na taxa básica de juros, não há nenhum sinal concreto de que a trajetória de um PIB anêmico seja revertida este ano, devendo ficar perto de 1%.

O governo, na busca de soluções mais imediatistas para, pelo menos, alavancar a atividade econômica, decidiu liberar parte do FGTS que, a princípio, seria um percentual das contas ativas. Por pressão das construtoras, voltou atrás e limitou os saques a R\$ 500,00. Nesse contexto a Caixa cortou significativamente a taxa de juros nas suas principais linhas de crédito – medida semelhante quando da utilização dos bancos públicos no governo Dilma, com resultados catastróficos.

Há, mundo afora, uma onda do aumento do populismo. O crescimento das economias será menor, com um forte achatamento da classe média, aumento do percentual dos mais pobres e muita gente concentrando mais riquezas. Estamos vivenciando uma mudança muito rápida, depois do processo de globalização que pode ter levado ao quadro atual.

Os instrumentos clássicos para que uma economia cresça podem estar mudando. Especialmente aqui no Brasil que sofreu profundas transformações nos últimos anos. Há, ainda, o sentimento de que o Estado deva ser o provedor de recursos, quer seja através de investimentos ou de subsídios e isenções.

Sem estímulos, não há como crescer. Uma das saídas, defendidas por economistas do FGV IBRE, seria a retomada de obras de infraestrutura paradas as quais poderiam ser retomadas para dar um fôlego à economia.

Mas, com a grave crise fiscal, os recursos públicos estão minguados. Ampliar os investimentos privados esbarra num emaranhado de problemas: o sistema tributário do país consome enorme tempo das empresas, se tornando altamente oneroso; o ambiente de negócios não é claro, sem segurança jurídica, piorando com a incerteza sobre o que o atual governo pretende; a produtividade é uma das mais baixas do mundo; a violência aumenta. E, para piorar, o governo gera muito ruído, o que prejudica a recuperação, além de estar se esforçando para piorar a imagem do país no exterior, com atos e gestos desnecessários.

São tempos bichudos.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta do IBRE

6 O difícil cumprimento das regras fiscais em 2019 e 2020 – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista

10 Qual será o novo contrato social? – *Samuel Pessôa*

Entrevista

14 Roberto Olinto – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

20 Previdência e a economia de privilégios – *Fernando de Holanda Barbosa*

22 Reforma tributária: situação fiscal atual sugere concentração inicial na União – *Rubens Penha Cysne*

24 Reforma tributária: quando o velho se traveste de novo – *José Roberto Afonso, Bernardo Motta Monteiro, Kleber Pacheco de Castro e Thiago Felipe Ramos Abreu*

Encontros FGV IBRE / Valor Econômico

28 Linha mestra – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

30 Qual deveria ser o ajuste fiscal posterior à reforma da Previdência? – *Nelson Marconi*

Energia

33 O Novo Mercado de Gás no Brasil e sua regulação
Joisa Dutra e Mirella Rodrigues

Capa – II Rio Money Forum

38 Na essência – *Solange Monteiro*

45 Avanço financeiro – *S.M.*

50 Conectar avanços – *S.M.*

53 Ampliar oportunidades – *S.M.*

Educação

54 Arquitetura da prosperidade – *Solange Monteiro*

61 Alfaiataria social – *S.M.*

Comércio Exterior

62 Reflexos da guerra – *Solange Monteiro*

Índices

I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

O difícil cumprimento das regras fiscais em 2019 e 2020

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Considerando o cenário econômico atual, o cumprimento da meta de déficit primário do governo central, em 2019, de R\$ 139 bilhões requer um contingenciamento no Orçamento na casa de R\$ 34,2 bilhões. Por conta disso, como observa a economista Vilma Pinto, especialista em contas públicas do FGV IBRE, os gastos discricionários não poderão ultrapassar R\$ 95 bilhões no corrente ano. Para se ter uma ideia do que esse número representa, nos 12 meses acumulados até junho deste ano, o gasto discricionário do governo federal atingiu R\$ 120 bilhões. Como se vê, é necessário um encolhimento expressivo de R\$ 25 bilhões. Segundo a pesquisadora, há duas possibilidades (ou uma combinação entre elas): reduzir ainda mais o custeio, com o risco de comprometer o funcionamento da máquina pública; ou, cortar ainda mais os investimentos, comprometendo a preservação do capital público e freando ainda mais a demanda.

Como se vê, não se podem descartar problemas no funcionamento da

máquina pública. Aliás, como os que foram registrados em 2017, quando houve grande queda nas despesas discricionárias em relação ao ano anterior. O fato mais marcante ocorrido naquele ano foi a suspensão temporária da emissão de passaportes pela Polícia Federal. A crise virou um símbolo do risco de corte excessivo das despesas discricionárias.

Manoel Pires, pesquisador associado e coordenador do Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, observa que, a preços de 2010, as despesas “contingenciáveis” caíram de R\$ 94,6 bilhões em 2016 para R\$ 75,7 bilhões em 2017. A única diferença entre as despesas discricionárias, mencionadas por Vilma, e as contingenciáveis, citadas por Pires, é que estas últimas excluem aportes a estatais. Em valores nominais, essa diferença em 2019 faz com que as despesas discricionárias no conceito da pesquisadora estejam previstas para R\$ 97,6 bilhões, enquanto, excluindo aporte a estatais, a projeção é de R\$ 87,4 bilhões. De qualquer



forma, tomando-se o conceito de Pires, a despesa real contingenciável – a preços de 2010 – prevista para 2019 é de apenas R\$ 52,7 bilhões. Note-se que é muito menor do que o nível de R\$ 75,7 bilhões de 2017 (na mesma base real de preços), que já provocou os problemas de funcionamento da máquina pública citados acima.

Nelson Barbosa, pesquisador associado do FGV IBRE, e com longa experiência na gestão de política econômica (seu último cargo público foi de ministro da Fazenda), nota que a reação típica de diversas áreas do serviço público a um aperto fiscal muito severo é cortar investimentos e manter a máquina num nível mí-

nimo de funcionamento, enquanto for possível. Dessa forma, os riscos de paralisia ou precarização de determinados serviços públicos tendem a ocorrer de meados para o fim do ano, com o segundo semestre sendo mais crítico do que o primeiro.

Assim, segundo o economista, o primeiro semestre tende a ser mais tranquilo em termos de política fiscal: metas e projeções são anunciadas pelo governo, mas este ainda conta com grande parte do ano para aferir a qualidade das suas hipóteses iniciais. No segundo semestre, explica Barbosa, o quadro se torna mais difícil. O governo envia ao Congresso o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano seguinte, além de ter que lidar com a obrigação do cumprimento efetivo da meta de primário do ano corrente, sem que haja tempo hábil para implementação de novas medidas. Dessa forma, há uma “assimetria temporal” na política fiscal ao longo do ano, que o economista atribui à meta de resultado primário, dependente das receitas. Para ele, o problema seria minorado se a meta fosse do nível de despesas.

Teto de gastos

Há de se notar, de qualquer forma, que eventuais problemas mais sérios na gestão da máquina pública este ano se deverão à meta de primário, e não ao teto constitucional dos gastos. Esse resultado surpreende até certo ponto. O teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, começou a vigorar em 2017, e havia expectativa de

que tornasse o limite mais restritivo da política fiscal – e muito difícil de cumprir – em dois ou três anos. No entanto, isso não se verificou nestes três primeiros anos. Agora em 2019, como explicado acima, a maior restrição da política fiscal reside na meta de resultado primário.

Alguns fatores ajudam a explicar por que isso aconteceu. Em 2016, a repatriação de capitais impulsionou a receita, com um ganho de R\$ 46,8 bilhões, permitindo uma elevação das

Despesa real contingenciável prevista para 2019 é menor do que a de 2017.

Não se pode esquecer os problemas causados à máquina pública em 2017 pela restrição de recursos

despesas sem comprometer a meta de resultado primário. Essa alta da base inicial das despesas, congelada em seu valor real pela EC 95, evitou que o teto de gastos se tornasse limitante em 2017 e 2018. Já para 2019 a expectativa era diferente, de que a restrição se tornasse efetiva. No entanto, a greve dos caminhoneiros provocou um salto da inflação (IPCA) em 12 meses até junho de 2018, para 4,4%, o que determinou a correção monetária





ria do teto de gastos. Esse percentual acabou bem acima, por exemplo, da inflação acumulada em 12 meses até dezembro de 2018 (INPC), de 3,4%, que corrigiu os benefícios previdenciários atrelados ao salário mínimo. O governo à época divulgou que o efeito de elevação do IPCA pela greve dos caminhoneiros aumentou o teto em R\$ 14 bilhões.

Em 2020, porém, provavelmente chegará a hora da verdade em relação ao teto de gastos. O IPCA em

Diferente do que se imaginava com a aprovação da EC 95, os problemas na gestão da máquina pública neste ano se deverão à meta de primário, e não ao teto de gastos

12 meses acumulado até junho de 2019, que corrigirá o teto de gastos, é de apenas 3,37%, não havendo, portanto, a folga proporcionada em 2019 pela evolução do mesmo indicador até junho de 2018. Além disso, a elevação das despesas obrigatórias tende a continuar pressionando o espaço restante para os gastos discricionários, mantendo níveis de investimentos e custeio discricionário extremamente baixos.

Assim, passado o difícil teste da aprovação da reforma da Previdência, a agenda fiscal do governo será tomada por outras questões prementes, que não poderão ser ignoradas. O governo previu no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), encaminhado em abril, reajuste apenas pela inflação para o salário mínimo, para o período de 2020 a 2022. E uma nova lei de reajuste do mínimo deve ser aprovada este ano, já que a atual – inflação mais PIB de dois anos antes – só vigora até o fim de 2019. Apesar do PLDO, deve haver pressão política para dar algum ganho real ao salário mínimo, à qual o governo terá que resistir. O PLDO também determina que não haja nenhum aumento nominal para o funcionalismo público civil em 2020 (a exceção é a reestruturação prevista da carreira dos militares). Novamente, o governo terá a difícil tarefa política de manter essa determinação.

Não se trata aqui de fazer qualquer recomendação ao governo de caráter ideológico, nem mesmo de entrar no mérito da política de reajustes para o salário mínimo e os servidores. Partimos da simples constatação de que aquilo que foi previsto no PLDO é condição necessária, mas talvez não suficiente, para que se cumpra o teto de gastos a partir de 2020.

Entretanto, mesmo essa draconiana condução da política fiscal pode não ser suficiente para que os limites estipulados pela EC 95 para os diferentes poderes e órgãos da Federação sejam respeitados a partir do próximo ano. Em caso de ruptura do teto, há dispositivos corretivos que entram automa-

ticamente em vigor, como os próprios congelamentos citados, em termos reais para o salário mínimo, que ajusta dezenas de milhões de benefícios; e em termos nominais para salários do serviço público. Supõe-se, porém, que esses expedientes já tenham sido acionados se e quando o teto for rompido, e caberá a outros dispositivos previstos – como a proibição de concursos, contratações e criação de novos subsídios – a tarefa de reconduzir o gasto ao território abaixo do teto. Há fortes chances, contudo, de que as medidas corretivas sejam insuficientes para esse fim, o que implica extensos períodos em que o teto não será cumprido e estes dispositivos estarão continuamente acionados.


Num país em que já há tantos problemas e conflitos pela zona cinzenta entre as atribuições do Executivo, Legislativo e Judiciário, é certo que uma situação de prolongada ruptura dos tetos da EC 95 será uma fonte de tumulto institucional. Em primeiro lugar, há a questão legal básica de que não se pode preparar um orçamento em descumprimento do teto de gastos. Isto leva à indagação de como o Congresso se arranjará com o seu dever de produzir a peça orçamentária, se estivermos numa situação de contínua e inevitável ruptura do teto constitucional, mesmo com todos os dispositivos corretivos acionados.

Um problema adicional é que a EC 95 é mais um fio numa teia de determinações constitucionais referentes à política fiscal e orçamentária. Essas muitas obrigações, estabelecidas pela Constituição, poderão entrar em conflito num momento de ruptura do

teto, levando a uma judicialização permanente de grande parte da política fiscal hoje tocada pelos poderes Executivo e Legislativo – o que será um quadro claramente disfuncional e prejudicial ao país.

É fundamental, portanto, que o governo e o Congresso, aproveitando certo fôlego no *front* fiscal obtido com o bom trâmite da reforma da Previdência, se antecipem aos graves problemas que a EC 95 deve começar a criar já a partir de 2020. Nes-

É fundamental que o
governo e o Congresso
Nacional se antecipem
aos problemas que a
EC 95 deve começar
a apresentar já a
partir de 2020

se contexto, seria recomendável que fosse criado um novo mecanismo legal que garantisse a sustentabilidade intertemporal das contas públicas daqui para a frente. 

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.



Qual será o novo contrato social?

Samuel Pessoa

Pesquisador associado do FGV IBRE

O período da socialdemocracia brasileira – os dois mandatos de FHC e os quatro do PT – gerou alguma estabilidade com crescimento econômico e, principalmente, avanços institucionais.

Mas esse período acabou em uma profunda crise que, como já tratamos inúmeras vezes nesta coluna, foi fruto do esgotamento de duas dinâmicas independentes, mas que se entrelaçaram: o contrato social da redemocratização e o intervencionismo petista.

A profundidade da crise deveu-se a essa associação e aos excessos absolutamente inauditos do intervencionismo, cujo símbolo maior foram os mais de US\$ 100 bilhões que o Tesouro aportou ao BNDES. Valor superior, a preços de hoje, a todo o gasto do governo americano com o Plano Marshall de reconstrução da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial.

Independente dos excessos do intervencionismo petista – produzido pela ideologia dos economistas heterodoxos que lideraram a formulação da política econômica

entre 2006 e 2014 –, o experimento socialdemocrata brasileiro iria se esgotar. Poderia se reinventar, mas esta é outra história; a história que não foi.

Mas qual exatamente era o contrato? É útil caracterizá-lo para sabermos onde fez água. Adicionalmente, ajudará a enxergar para onde estamos indo. O argumento da coluna é que estamos a meio caminho da construção de um novo contrato – que pode ser, inclusive, uma reedição com ajustes do contrato socialdemocrata anterior. Adicionalmente, argumentamos que uma maior aceleração da taxa de crescimento dependerá de melhor desenho do novo contrato. É ele que produzirá o horizonte para que o investimento retorne com mais força.

Assim, respondendo à pergunta do início do parágrafo anterior, o contrato vigente no período socialdemocrata de nossa jovem democracia tinha os seguintes elementos: crescimento contínuo do gasto público a taxas superiores às taxas de crescimento da economia, para atender às demandas sociais (algumas expres-



sas no texto constitucional e outras decididas ao longo do tempo, no mesmo espírito das anteriores); contínuo processo de elevação da carga tributária por meio de elevação de impostos indiretos (em um primeiro momento elevação de alíquota e, em um segundo momento, ganhos de receitas, além do crescimento da economia, fruto da formalização e do *boom* de *commodities*); liberdade para o Banco Central colocar a taxa de juros no nível que fosse necessá-

rio para manter o processo inflacionário contido.

Um longo e tortuoso processo desde a redemocratização nos deu em 1999 o contrato social da redemocratização. Rigorosamente, ele vigorou sem grandes desequilíbrios até 2010. Foram, portanto, 11 anos de vigência plena. Os principais marcos dessa construção foram: a Constituição de 1988; o Plano Real de 1994; a renegociação da dívida dos estados com a União de 1997; o enorme aumento da carga tributária em 1999, que permitiu a estabilização da dinâmica da dívida pública; a adoção do regime de câmbio flutuante e a instituição do regime de metas de inflação em 1999; a aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000; e seguidos aumentos do salário mínimo real ao longo de todo o período, além da criação e expansão de diversos programas sociais.

O contrato começou a fazer água em 2011/2012, quando a taxa de crescimento da receita pública deixou de ser superior ao crescimento da economia e passou a ser normal, isto é, igual à do PIB. Adicionalmente, a sociedade deu sinais de que não aceitava novas rodadas de elevação da carga tributária. A expressão aritmética do fim do contrato foi a enorme “boca de jacaré” que se abriu entre o gasto público, que continuava a crescer a 6% real ao ano, e a receita. A crise fiscal sinalizava explosão da dívida pública e volta da inflação.

O conturbado processo eleitoral de 2014 impediu que o sistema político aceitasse a presidência do PT como árbitro da renegociação do contrato. Não haveria reconstrução do contrato com o PT na presidência. Este é o sentido pro-

fundo do impedimento de Dilma Rousseff. Com o PT na presidência, o sistema político nos jogaria na inflação novamente.

Com todas as dificuldades de um governo não eleito, de Temer, e, agora, com um presidente eleito, Bolsonaro, que escolheu não operar nosso sistema político seguindo o livro-texto, e resolveu inovar, estamos construindo um novo contrato.

Aparentemente há a decisão de estabelecer alguma limitação para o crescimento do gasto público. Isto é

A crise foi fruto do esgotamento de duas dinâmicas independentes, mas que se entrelaçaram: o contrato social da redemocratização e o intervencionismo petista

a Emenda Constitucional nº 95. A reforma da Previdência é um item importante para reduzir o crescimento vegetativo do gasto obrigatório.

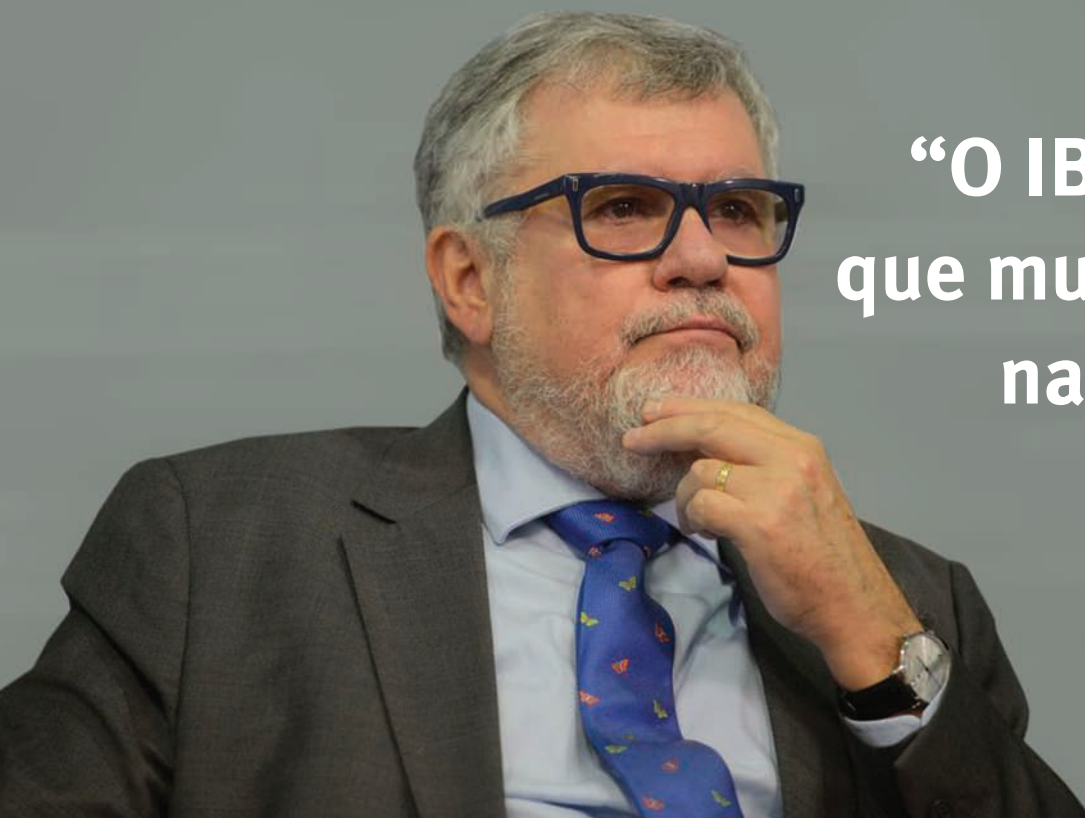
Há ainda um elemento muito desequilibrado em nosso contrato, que são as obrigações que o setor público assumiu com servidores, principalmente dos estados, nas carreiras de professores e policiais e assemelhados, além do gasto excessivo com as carreiras do Judiciário,

Legislativo e Tribunais de Conta. Esse desequilíbrio será resolvido com maiores aumentos da carga tributária? Ou parte da expectativa de direitos será recontratada para os atuais servidores?

Finalmente, é necessário saber como os impostos serão reformados e se a carga tributária será elevada ou se as bases serão alteradas. Na agenda, temos a reforma tributária dos impostos indiretos – PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS – com o objetivo de simplificação e redução do custo de conformidade. Mas esta agenda de redução de custo de conformidade deve promover também elevação da carga sobre os serviços e redução da carga sobre a indústria e agropecuária. Adicionalmente, encontra-se na agenda a reformulação do Imposto de Renda: possivelmente redução na Pessoa Jurídica e inclusão, de alguma forma, dos dividendos no Imposto de Renda da Pessoa Física, com aumento da carga tributária sobre os regimes especiais, de Lucro Presumido e Simples. Possivelmente haverá alguma redução da contribuição patronal à Previdência, desonerando o contrato de trabalho do tipo CLT.

Enquanto esses elementos não estiverem minimamente estabelecidos, é quase impossível um empresário imaginar um fluxo futuro de caixa e precificá-lo para calcular uma taxa de retorno ou algo do gênero.

Assim, uma recuperação mais forte da economia, dependente da volta do investimento, ficará provavelmente mais para frente. No entanto, penso que, com o que temos hoje, é possível colocar a economia para rodar a 2,5% por alguns anos a partir de 2020. ■



“O IBGE terá
que mudar sua
narrativa”

Roberto Olinto

Pesquisador associado do FGV IBRE

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Quando o tema é IBGE, Roberto Olinto ainda escorrega na primeira pessoa do plural. Mesmo com a decisão, tomada este ano, de se aposentar e sair da casa onde trabalhou por quase quatro décadas, da qual foi presidente de 2017 até o final de 2018, Olinto mantém a camisa posta para debater os rumos do instituto. Além de se posicionar quanto ao Censo Demográfico de 2020, cujos cortes nos questionários levaram à exoneração de dirigentes do órgão, ele também debate o futuro das estatísticas em comitê das Nações Unidas do qual é membro. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, Olinto resalta o aumento da pressão internacional por medidas de bem-estar cada vez mais detalhadas, além do desafio de mensurar as mudanças na estrutura econômica dos países, fruto da digitalização. Recém-incorporado ao FGV IBRE, diz que pretende continuar pensando a evolução das estatísticas brasileiras, desafiadas não apenas por desequilíbrios orçamentários como pela multiplicação de fontes que hoje concorrem com os dados oficiais. “Para lidar com isso, o IBGE terá de se tornar mais claro, atingir mais gente e aprender a conviver em um mundo em que todos podem gerar informação. Senão, será sufocado”, afirma.

Conjuntura Econômica — A redução do questionário do Censo Demográfico 2020 o manteve atuante no posicionamento quanto aos rumos escolhidos pela nova direção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como avalia os impactos desse corte?

Inicialmente, é bom esclarecer que o questionário original do Censo foi resultado de um processo de três anos, que envolveu uma série de outros parceiros como a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep) e universidades. Depois de promover seminários, consulta pública, testes piloto, testes cognitivos, tínhamos uma proposta que não cobria todos os desejos da sociedade, mas incluía

as variáveis mais importantes – até para não deixar de fora questões que foram estabelecidas na legislação, como a consulta sobre a existência de pessoas com deficiência na família. Com a mudança da direção do IBGE este ano, se retomou a discussão do questionário e se pediu uma redução, feita pela equipe técnica, mas logo exigiu-se uma redução ainda maior. A equipe técnica então colocou que isso acarretaria problemas. Entretanto, tomou-se a decisão que vimos.

Diversas variáveis que estão sendo tiradas têm impactos pesados. Por exemplo, o IBGE tem a obrigação de fazer anualmente uma estimativa populacional por município, que baliza os fundos de participação estaduais e municipais. Ao se retirar a questão sobre imigração, essa estimativa se fragiliza, pois o que se poderá oferecer aos prefeitos e governadores não será mais um dado calculado, e sim um intervalo de confiança com limite inferior e superior. Isso abrirá espaço para judicialização, pois obviamente todos os prefeitos estarão interessados em aumentar sua população e trabalharão com o limite superior. Parece-me que a atual direção do IBGE não tem experiência em lidar com prefeitos, pois sem dúvida isso vai dar problema. Mesmo sem esse precedente, o IBGE já recebe centenas de prefeitos por ano questionando os números, alguns deles inclusive entram com ações contra o IBGE.

Outro exemplo é a retirada da questão sobre aluguel. Sem ela, perde-se a possibilidade de se calcular o déficit habitacional por município. Isso inclusive foi dito em audiência na

Câmara, vários deputados questionaram, alegando que é uma perda muito grande para qualquer tipo de planejamento urbano. Além, entre outros, da decisão de se perguntar somente pela renda do chefe do domicílio. Isso cria problema na identificação das rendas totais, pois apenas a renda do chefe do domicílio não tem hoje uma correlação grande com a total.

Ninguém hoje no mundo discute a importância da informação como ativo do país. E agora estamos cortando

Ninguém no mundo
discute a importância da
informação como ativo do
país. E estamos reduzindo
o censo por uma economia
que não me parece que vá
abalar o ajuste fiscal

variáveis, reduzindo censo, perdendo informação por uma economia que não me parece que vá abalar o ajuste fiscal do governo. O impacto futuro dessa lacuna traz muito mais prejuízo do que gastar R\$ 100 milhões ou R\$ 200 milhões a mais. Tampouco se justifica pela redução do tempo de aplicação do questionário, como alega a nova direção.

Qual o limite para uso de registros administrativos oficiais?

Hoje o caminho da estatística aponta nessa direção, de trabalhar cada vez mais integrando bases de dados. Bem como de trabalhar com parcerias entre institutos de estatística e outros possíveis produtores de estatística, desde que atendendo aos princípios fundamentais de qualidade. Mas esse uso não soluciona todas as demandas. O registro administrativo é um conhecimento formal. É aquele que se faz obrigatoriamente para atender a algum requisito de controle ou legislação: imposto de renda, registro de fronteira, nascimento, carteira de trabalho, de motorista. Nenhum registro fornece o que você consegue obter quando você vai no domicílio e conversa com a família. Isso é *expertise* do IBGE, do instituto de estatística. Ninguém substitui a resposta em domicílio.

Por exemplo, o argumento usado pela nova administração é o de que as informações sobre imigração serão obtidas a partir de dados da Polícia Federal (PF). O IBGE já trabalha há anos com esse registro da PF, através de um convênio. Mas quem se registra na Polícia como imigrante são apenas as pessoas que vão fazer negócios em outros países. O ilegal sai como turista, ou sai pelas fronteiras. Isso o registro da PF não captura. A possibilidade é perguntar no domicílio se há gente da família que mora fora.

Em depoimento para o livro publicado em 2016 em comemoração aos 80 anos do IBGE, vários ex-presidentes da instituição mencionaram a importância de se trabalhar a

integração de registros administrativos aos estudos estatísticos. Por que essa evolução é lenta?

Efetivamente, esse debate começa nos anos 1980, quando o IBGE – principalmente a área de Contas Nacionais – assina um acordo de cooperação técnica com o Instituto Francês de Estatística (Insee, na sigla em francês), que desde aquela década já trabalhava com bases compartilhadas. Antes da Constituição de 1988, inclusive, usávamos dados da Receita Federal para as Contas Nacionais. Tínhamos acesso às informações da Receita por empresa, pois o IBGE é protegido pela lei do sigilo.

O problema é que esse uso nunca foi colocado no Brasil de forma institucional. Então o compartilhamento e a possibilidade de juntar bases de dados acabam sendo questões muito recentes. A princípio, a institucionalização de um sistema integrado seria função do IBGE, mas esse é um trabalho que demanda mais do que um coordenador.

O que falta?

Em parte, vontade dos produtores. Cada um fica no seu canto fazendo o que lhe compete, e não está interessado em trabalhar de forma integrada. Nos últimos anos, tentávamos apresentar uma proposta de reforma de lei, o desenho de um sistema nacional de informações estatísticas e geográficas oficiais. Mas gostaria de insistir que, independentemente do papel do IBGE, esse é um processo que tem que ser compreendido por vários atores. Um dos erros do passado foi pensar que o IBGE poderia

fazer isso sozinho, quando esse é um desafio do Estado.

Por exemplo, o Banco Central do Brasil já é um aliado nessa questão, pois criou um departamento de estatística e entendeu a importância desse processo. A Receita Federal, por sua vez, até hoje se nega a compartilhar dados do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) detalhados. É inexplicável, e há anos o IBGE vem apontando as implicações disso. O que acontece? A Receita obriga

Esse processo (de
integração de dados) tem
que ser compreendido
por vários atores. Um
dos erros do passado
foi pensar que o IBGE
poderia fazer isso sozinho

uma empresa a apresentar os dados fiscais para declaração do IR. Dois meses depois, o IBGE bate na porta dessa empresa e pede os mesmos dados. Isso significa custo, desperdício. E esse custo não é só do Estado. A empresa, que tem que bancar um contador para prestar a mesma informação duas vezes, se irrita. Há inclusive a negativa de algumas em-

presas a responder, alegando que já o fizeram à Receita.

Veja, como formulador de estatística, o que a gente pede não é nada fora do padrão internacional. A legislação da União Europeia trata desse tema. Portugal, especificamente, tem uma excelente experiência, com o acesso ao dado fiscal fornecido ao instituto de estatística gratuitamente, protegido por sigilo. E se o Brasil realmente pretende entrar para a OCDE, terá que tomar uma posição, pois isso é exigência dentro da organização.

Então, as iniciativas para que essa integração ocorra têm que sair do IBGE, mas também do BC, dos ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, e mesmo de instituições como a Fundação Getúlio Vargas, que é produtora de dados para o país. O IBGE tem que buscar esses aliados, pois sozinho não vai a lugar algum.

O uso de registros administrativos é menos eficaz em economias com alto índice de informalidade como a brasileira?

Se a economia for menos organizada, dependendo do caso, ela perde cobertura, e você tem que usar pesquisas estatísticas para complementar. Por exemplo, a nota fiscal eletrônica hoje controla muito bem as trocas comerciais, mas ainda tem o Caixa 2. Quanto maior a economia subterrânea – que não é feita só de informalidade, mas também de procedimentos ilegais –, menos eficiente é.

No caso brasileiro, há outro exemplo de pesquisa, que é o da vitimização – sobre o qual deixei lá no IBGE um projeto que gostaria de ter concluído.

Não se refere à violência, mas ocorrências de furtos/roubos que não constam dos registros policiais. Por exemplo, na minha família, meus filhos e enteada já tiveram vários celulares roubados, mas somente registraram essa perda uma vez. Como eles, muitas pessoas consideram que, mesmo com um sistema automatizado, esse processo leva tempo e não chega a lugar algum, ou são desestimuladas por terem receio da polícia. E acabamos com uma informação incompleta.

Uma maior integração de registros administrativos poderá compensar problemas orçamentários do instituto, levar a uma operação mais enxuta em número de funcionários?

Hoje há uma enorme confusão nas discussões sobre um Estado maior ou menor. Olhando o mundo todo, os órgãos públicos são entendidos conforme a necessidade de sua atividade. Quando se trata do IBGE, discordo do discurso do ministro Paulo Guedes, pois reduzir pessoal não vai aumentar produtividade. O Instituto já teve 12 mil funcionários no passado (mais que o dobro do atual), já passamos pelo processo de digitalização, não há mais papel. Agora, pela natureza de sua atividade, é importante ter uma massa de técnicos funcionando e uma estrutura de coleta de informação, porque um censo demográfico feito pela internet vai ter uma taxa de resposta específica, mas que mesmo sendo otimista não substituirá pessoas que vão bater à porta dos domicílios. Uma pesquisa como a Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios (Pnad) Continua, por exemplo, não pode ser coletada sem um recenseador conversando com a família. Essa estrutura de supervisão, de coleta, tem que ser mantida, e demanda um número mínimo de pessoas, senão criará um caos.

Veja, é claro que uma ampliação da atividade do IBGE não implica só mais pessoas, mas parcerias, integração de dados. Mas isso não significa que o IBGE pode prescindir de uma estrutura mínima. Outro dia foi ci-

Uma ampliação da
atividade do IBGE não
implica só mais pessoas,
mas parcerias. Mas isso não
significa que o instituto
pode prescindir de uma
estrutura mínima

tado o exemplo do instituto de estatísticas da Noruega. Só que o país já tem um sistema de registros administrativos completo, que funciona, impossível de comparar com nossa realidade. Eles não fazem mais censo demográfico, pois possuem um cadastro da população que indica exatamente onde está cada habitante – um norueguês, quando muda de

endereço, avisa. Mas quanto tempo levaram para fazer isso, com uma população de 5 milhões de habitantes? Trinta anos. Aqui, o IBGE tem que refletir um país de 8,5 milhões de metros quadrados, com localidades em que só se chega em aviãozinho, barco. E isso não vai mudar.

Em sua presidência (2017/18), o IBGE já contava com déficit de funcionários?

O que tenho dito desde o ano passado é que as pesquisas que o IBGE tem hoje são de boa qualidade e estão garantidas. Mas novas pesquisas – como o projeto de uma POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) Continua – ou pesquisas que foram realizadas em períodos de tempo maiores que um ano, têm que ser reconsideradas, porque não se tem mais a garantia de quadro. Esse é o primeiro problema. O segundo problema é que, se o IBGE não tiver um concurso, e a previsão de aposentadoria continuar, a produção do IBGE será impactada. No ano passado, o último dado que tive é de que o número de funcionários havia caído de 8 mil em 2010 – que é mais ou menos o número de equilíbrio – para 5 mil, e neste momento haveria 1,5 mil aposentadorias possíveis. Isso é uma tendência que em algum momento – tenho feito uma previsão de cinco anos, tem gente que considera que estou muito otimista – vai impactar a produção do IBGE.

Quando foi o último concurso?

A última entrada de funcionários concursados foi em 2014. De brincadeira, chamamos que foi um con-

curso negativo, pois o número dos que entraram foi menor do que dos que saíram.

O senhor faz parte do grupo de trabalho da Comissão de Estatísticas da ONU que em 2021 publicará um relatório sobre o futuro das estatísticas econômicas. Que tendências fazem parte dessas discussões?

Estamos trabalhando temas de bem-estar e meio ambiente da Agenda 2030 das Nações Unidas. Também buscamos compreender os efeitos da digitalização na economia, como captar nas estatísticas atividades como do Airbnb, do Uber, entre outros fenômenos da globalização. Por exemplo, quando empresas sediadas em um país dividem sua produção entre outros países, como capturar essa cadeia de valor. Para o Brasil, essa é uma questão menor, mas em países como Noruega, Israel, que são sede de muitas empresas que produzem fora de suas fronteiras, é um tema importante que afeta o PIB.

Como esses novos horizontes deverão impactar a agenda do IBGE?

Aqui voltamos a uma questão indiscutível, de que o corpo técnico do IBGE chegou ao seu limite, e a demanda hoje pelo sistema de estatísticas é cada vez maior. Conforme mencionei, existem pressões internacionais por medidas de bem-estar cada vez mais fortes, além daquelas que reflitam as mudanças na estrutura econômica, nos métodos de produção. Hoje a palavra da moda é granularidade, o que implica maior detalhamento de informações, ampliando a demanda por dados.

A Agenda 2030, por exemplo, não deixa ninguém para trás, e os institutos de pesquisa terão de responder a isso: fornecer informações acuradas no nível municipal, incluindo essas novas questões como de meio ambiente e de novas formas de organização da economia movidas pela globalização e a digitalização. Isso implica uma redefinição dos institutos para responder mais rapidamente, e marcar posição em um mundo tecnológico onde há uma

Se o IBGE não tiver um concurso, e a previsão de aposentadoria continuar, a produção será impactada.

O último dado que tive é de que haveria 1,5 mil aposentadorias possíveis

produção de dados gigantesca tanto de boa quando de má qualidade, um mundo que o contesta o tempo todo. Hoje, quando o IBGE divulga que o índice de preços foi de 0,01% (IPCA de junho), na véspera os jornais já tinham publicado a projeção de dezenas de consultorias. Para lidar com isso, o IBGE tem que mudar sua narrativa, no sentido de se tornar mais

claro, atingir mais gente e aprender a conviver em termos de comunicação num mundo em que todos podem gerar informação. Senão, será sufocado. Tem que saber mostrar por que ele é o oficial, e por que as outras estatísticas até podem ser de qualidade, mas, no final, o índice que corrige contrato é o do IBGE.

O IBGE é reconhecido por, desde sua origem, preocupar-se em ter uma estatística moderna, seguir atualizações internacionais. Levando em conta os momentos de turbulência – que ocasionaram a troca de vários presidentes em curto espaço de tempo – e a falta de previsibilidade orçamentária, considera que há algum campo de estudo que foi mais prejudicado e ficou mais distante da estatística de ponta?

O projeto do IBGE é do professor Isaac Kerstenetzky (presidente do instituto de 1970 a 1979). Era tão avançado para a época que até hoje é a base do que o IBGE faz em índice de preços, do modelo de contas nacionais e de indicadores sociais. A partir daí o IBGE passou a tocar seus projetos, numa época em que o tempo estatístico era contado por década, diferentemente de hoje, em que a tecnologia pode acelerar o processo. Em meados da década de 1980, quando houve um período de maior turbulência, o IBGE continuou tocando seus projetos, mas foi só quando Simon Schartzman chegou à presidência (1994-1998) é que conseguiu dar consistência ao trabalho, capacitando pessoal, investindo em informatização, levando o

IBGE para o centro do Rio de Janeiro – a Mangueira (bairro) naquele momento estava degradada, e garantir um bom ambiente de trabalho também era importante. Com isso, estabilizou-se a atividade. Acho que, mesmo com dificuldades pelo caminho, o instituto nunca deixou de inovar. Veja, enquanto vários países de renda média ainda carecem de pesquisas domiciliares anuais, a Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) existe desde os anos 1970, hoje é contínua (Pnad-C) e já traz os últimos indicadores de emprego da Organização Internacional do Trabalho. Países pobres contam com pesquisas financiadas pelo Banco Mundial, mas pesquisa domiciliar ainda é algo em discussão. As Contas Nacionais começaram em 1986 e conseguimos chegar em 1990 com um sistema atualizado, que hoje está no topo das recomendações internacionais. No caso das pesquisas com empresas, estas não avançaram tanto porque nisso temos impedimento, pois esse caminho se faz pelo registro administrativo. Nessa área, não há evolução estatística por fazer. O que tem é evolução de integração.

Em recente seminário no Ceará, do qual o FGV IBRE foi apoiador, representantes de institutos de pesquisa estaduais expressaram descontentamento pela falta de abertura do IBGE para integrar o trabalho dessas instituições na produção de estatísticas sociais, como a Pnad Contínua, aos moldes do que acontece com as contas regionais. O senhor concorda?

Primeiro é preciso levar em conta que os institutos estaduais sempre reclamam do IBGE. É uma tradição. O IBGE tem iniciativas de descentralização, mas não é um trabalho rápido, nem simples. O projeto das contas regionais tão citado levou 20 anos para ser efetivado. E temos uma questão de estabilidade que é importante, e conflita com casos como a extinção da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul. Ter um plano integrado depende disso também.


O IBGE tem que saber
mostrar por que é o
oficial, e por que outras
estatísticas até podem
ser de qualidade, mas, no
final, o índice que corrige
contrato é o dele

Quanto à questão específica desses institutos colaborarem com a Pnad, não é tão simples. Uma Pnad requer atenção aos municípios cobertos pela pesquisa, e em um instituto estadual a tendência é a de querer mais. Mas aí será ele quem terá que investir, porque o IBGE não tem esse dinheiro. Além disso, um dos princípios da estatística é

o de que não se terceiriza um projeto como um todo. E quem então vai cuidar dessa estrutura? O IBGE não tem fôlego. Adoraria, quando estava no IBGE, que tivéssemos nos estados equipes para fazer estatística. E tem outra coisa: não se pode transferir responsabilidades do nível subregional para o federal. Em alguns momentos essas questões são importantes.

A lei de estatística do Brasil é do início da década de 1970, e é bastante boa. Ela define claramente que a coordenação do sistema estatístico nacional é do IBGE, mas não diz quem participa. Para isso, a lei prevê a criação do plano geral de informações estatísticas e geográficas (PGIEG), que é o elemento de governança do sistema nacional de estatística, mas que foi abandonado. Para melhorar o sistema e a integração federal-regional, será preciso retomar o PGIEG, redefinir quais estatísticas que você quer, e dizer quem é o responsável.

Quais seus projetos no FGV IBRE?

Meu projeto é continuar pensando nesse horizonte da estatística, agora sob uma nova ótica. Junto a Wagner Ardeo (vice-diretor do IBRE), estamos discutindo a criação desse sistema nacional de informações oficiais, e como a FGV pode se posicionar como participante desse sistema. E pretendo colaborar com a atividade da casa, com Aloisio Campello (superintendente de Estatísticas da FGV) e Claudio Considera (coordenador do Monitor do PIB), trazendo minha experiência de quase 40 anos no IBGE. 

Previdência e a economia de privilégios

Fernando de Holanda Barbosa

Professor da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE)

A reforma da Previdência, num sistema de repartição como o brasileiro, consiste numa combinação de três medidas: 1. aumento da idade mínima; 2. diminuição dos valores de aposentadoria e pensões e 3. aumento das contribuições previdenciárias. Esta reforma tornou-se necessária por três motivos: avanço científico na saúde, demografia e existência de privilégios injustificáveis. O progresso da medicina aumentou a expectativa de vida da população. A demografia mudou a pirâmide populacional com o declínio relativo da população jovem e o aumento da população idosa. Os privilégios injustificáveis levaram a aposentadorias precoces com valores que não se justificam por qualquer critério atuarial.

Na atual crise fiscal, a reforma da Previdência se tornou mandatória porque a alternativa é uma crise da dívida pública que pode levar o país a uma depressão. No sistema de repartição o corte de direitos a receber é igual ao corte de obrigações a pagar. Quem iria receber não quer abrir mão de seus direitos potenciais. Por outro lado, quem teria de pagar não deseja ter esta obrigação. A diferença está sendo transferida para as gerações futuras com o aumento da dívida públi-



ca. A solução deste conflito tem que ser feita pelos políticos, representantes do povo no Congresso Nacional.

A sociedade brasileira está organizada em três grupos distintos: neopopulistas, oportunistas e progressistas. Os neopopulistas fazem parte de partidos políticos de inspiração marxista que analisam o mundo pela ótica do suposto conflito de classes entre o capital e o trabalho: o capitalista é o predador e o trabalhador, a vítima. Os oportunistas pertencem à economia de privilégios e vivem explorando o Estado na atividade de caça à renda (em inglês, *rent seeking*). Os progressistas têm como objetivo implantar no país a economia social de mercado, o modelo que deu certo no mundo rico, com duas instituições, o Estado e o mercado, combinadas em diferentes proporções. O primeiro cuidando da justiça social e o segundo da eficiência econômica.

A tabela 1 mostra os votos de alguns partidos políticos na aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) da Previdência Social. Os partidos neopopulistas, PT, PSOL e PC do B, votaram contra a reforma. Dois partidos, PSB e PDT, ficaram divididos na votação, mostrando que alguns deputados desejam abandonar o barco neopopulista. Os demais partidos po-

líticos mostrados na tabela 1 apoiaram decisivamente a Nova Previdência. Isto significa dizer que houve uma coalizão dos oportunistas, da economia de privilégios, com os progressistas, da economia social de mercado, na aprovação em primeiro turno da PEC. Os oportunistas preferiram entregar os anéis para não perder os dedos, como diz o ditado popular. Por outro lado,

Tabela 1 Previdência Social: votos dos deputados

| Partido político | Votos | |
|------------------|--------|-----------|
| | Contra | Favorável |
| PT | 54 | 0 |
| PSOL | 10 | 0 |
| PC do B | 8 | 0 |
| PSB | 21 | 11 |
| PDT | 19 | 8 |
| PSL | 0 | 52 |
| MDB | 0 | 34 |
| DEM | 0 | 30 |
| PSDB | 1 | 28 |
| PD | 3 | 36 |
| PL | 1 | 37 |
| PSD | 2 | 34 |
| PRB | 2 | 29 |

o realismo político admitiu que seria impossível a aprovação de uma reforma da Previdência sem a manutenção de alguns privilégios, numa sociedade com uma tradição secular de caça à renda do Estado. Quais são esses privilégios? A tabela 2 mostra apenas alguns grupos privilegiados, pois não se pretende fazer aqui uma análise exaustiva dos mesmos.

As mulheres obtiveram o privilégio de se aposentar com a idade mínima

A reforma da Previdência aprovada no primeiro turno na Câmara foi um passo para reduzir privilégios: temos uma das piores distribuições de renda no mundo

de 62 anos, enquanto para os homens a idade é de 65 anos. Como racionalizar esse privilégio? O argumento mais comum seria a dupla jornada, pois elas trabalhariam no mercado e em casa. Cabe ao Estado pagar por um arranjo individual e, mais ainda incentivá-lo? Deixo ao eventual leitor a tarefa de responder à pergunta. Quando examinamos os dados de expectativa de vida observamos o fato de que, na maior parte do mundo, as mulheres vivem mais do que os homens, isto é, elas se aposentam cedo

e morrem tarde, recebendo, portanto, uma fatia maior das transferências no sistema de repartição.

O segundo grupo de privilegiados são os professores, os homens se aposentam aos 60 anos e as mulheres aos 57 anos. Como defender esse privilégio? Ensinar é uma atividade de alto risco? Ou, na verdade, o professor é como o vinho tinto que fica melhor com o envelhecimento? Certamente, é terrível uma sociedade mandar para casa professores experientes que ainda teriam muito a contribuir num país tão carente de educação.

O terceiro grupo da tabela 2 é formado por policiais, que se aposentam com 55 anos de idade. O argumento para defender esse privilégio seria o risco elevado da profissão. No Brasil muitos policiais estão morrendo desnecessariamente pela crise de segurança pública, com a falha do Estado em proteger o cidadão. O conserto deste problema não é a redução da idade mínima de aposentadoria do policial, mas sim uma reforma sistêmica de todo sistema de segurança pública.

O último grupo listado na tabela 2 são os servidores públicos da União que conseguiram regras de transição mais suaves para o novo sistema de Previdência. Não existe argumento para justificar tal privilégio. Ele resulta da capacidade de organização política dessa corporação.

A reforma da Previdência aprovada no primeiro turno na Câmara de Deputados foi um passo adiante na redução de privilégios que tornam o Brasil um país com uma das piores distribuições de renda no mundo. Certamente, no futuro próximo haverá uma outra reforma que corrija as distorções da Nova Previdência. ▀

Tabela 2 Privilégios da Previdência

| Grupos | Privilégios |
|------------------------------|-----------------------------|
| Mulheres | Idade mínima (62) |
| Professores | Idade mínima (H: 60; M: 57) |
| Policiais | Idade mínima (H, M: 55) |
| Servidores Públicos da União | Regra de transição |

Reforma tributária: situação fiscal atual sugere concentração inicial na União

Rubens Penha Cysne

Professor da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE)

O retorno de cada unidade monetária alocado em impostos no Brasil é percebido como extremamente baixo. Para se obter essa conclusão basta contrapor a carga tributária total, em torno de 33% do PIB, com o que se observa na provisão de bens e serviços públicos.

O ideal então seria, do ponto de vista agregado, que qualquer reforma tributária pudesse contemplar uma redução do total hoje em dia arrecadado pelas três esferas públicas (em torno de 33% do PIB).

Se o objetivo é fazer uma reforma envolvendo não apenas a União, mas também concomitantemente estados e municípios, surge a necessidade ainda muito maior de flexibilidade das despesas públicas. Isso porque, na ausência de tal flexibilidade, bem como de endividamento estadual ou municipal, tais esferas passam a ter que assegurar, com muito maior ênfase, que não se reduzam as suas receitas tributárias, seja durante a transição para o novo regime ou posteriormente, no novo estado estacionário.

Isso posto, na ausência da possibilidade de concessões de qualquer

espécie, fica claro que a rigidez de gastos (como hoje em dia existente) tende a esgarçar o tecido político das negociações (sobre a reforma), dificultando a aprovação de qualquer projeto que envolva ao mesmo tempo as três esferas públicas. O cenário é ainda dificultado pelas inúmeras vinculações orçamentárias, os chamados “dinheiros carimbados”.

No contexto atual, portanto, sem flexibilidade suficiente, a tendência é a incorporação, nas propostas de reforma, de uma série de regras desenhadas de forma a se garantirem as receitas atuais dos diferentes entes federativos. E de cada rubrica da despesa atualmente atendida por vinculações orçamentárias.

Tal tipo de necessidade tende a fazer com que as propostas de reforma que envolvem não apenas a União, mas também municípios e estados, se tornem bastante complicadas, tanto administrativa quanto politicamente. O PEC (Projeto de Emenda Constitucional) 45/2019, que se encontra atualmente em análise no Congresso Nacional, é um exemplo dessas dificuldades.

O PEC cria o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição ao ICMS, ISS, IPI, PIS e à Cofins. Tecnicamente, observa-se o cuidado de incluir toda uma série de especificidades positivas do ponto de vista econômico. São exemplos nesse sentido a incidência sobre o valor adicionado na produção, evitando a tributação em cascata e, em particular, a tributação das exportações e dos investimentos; a incidência “por fora”, no sentido de não permitir que outros impostos integrem a sua base de cálculo; receitas pertencendo ao estado de destino no caso de operações interestaduais, de forma a evitar guerras fiscais etc.

As dificuldades, como se observa, não advêm da conceituação técnica. Os autores da proposta são técnicos do mais alto gabarito. Mas da tentativa de se incorporarem ao processo três objetivos adicionais: 1) prover às empresas um período de transição de dez anos para adaptação ao novo regime; 2) prover aos entes federativos mecanismos que lhes possibilitem a manutenção de suas respectivas receitas (o que introduz cálculos

de perdas e compensações corrigidas monetariamente na letra da Constituição); e 3) a introdução de um sistema de “alíquotas singulares de impostos” de forma a assegurar a manutenção das atuais destinações de recursos (determinadas pelas vinculações orçamentárias) a rubricas específicas de despesas.

Ao incorporar as três esferas públicas e todos esses objetivos adicionais, o PEC acaba por migrar na direção contrária, por um longo período de tempo, à ideia de simplificação do trabalho das empresas brasileiras em atender às suas obrigações junto à Receita. Restaria o ganho de eficiência na cobrança, mas com um relevante custo durante a transição.

Há uma alíquota base de referência calculada de forma a se preserva-

rem as arrecadações durante a transição. Entretanto, por deferência ao princípio de autonomia federativa, abre-se em tese a possibilidade de se estabelecerem diferenciações de alíquotas determinadas por leis a serem possivelmente promulgadas pelos 26 estados, pelo Distrito Federal, e pelos 5.580 municípios.

A tentativa de introduzir uma transição suave, preservando aproximadamente a receita de cada ente federativo, dá origem a um espaço de dez anos de convivência entre os impostos antigos, a serem eliminados (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) e os novos (o IBS e um imposto seletivo). Seriam novas leis e regulamentos, incluindo potencialmente (ainda que não necessariamente de fato) decisões de cada um dos entes federativos citados acima.

É louvável o esforço dos autores em propor uma reforma, incluindo todos os entes federativos, que leva a um novo estado estacionário onde a cobrança de impostos corrige inúmeras distorções do sistema atual. Uma reforma administrativa prévia, possibilitando maior flexibilidade de gastos, certamente a tornaria mais atraente.

No contexto da atual estrutura tributária brasileira, entretanto, onde convivem necessidades prementes de receita de cada ente federativo e uma série de vinculações orçamentárias, um enfoque mais gradual, onde se reforma inicialmente apenas a estrutura tributária da União, deixando para depois a análise de estados e municípios, surge alternativamente como o caminho mais adequado. ▣



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:

(21) 3799-6844

Outros estados:

0800-025-7788 (ligação gratuita)

Reforma tributária: quando o velho se traveste de novo

José Roberto Afonso

Pesquisador do FGV IBRE, professor do IDP e pós-doutorando da Universidade de Lisboa

Bernardo Motta Monteiro

Economista, mestrando em economia da inovação pelo ISEG/Lisboa

Kleber Pacheco de Castro

Economista e consultor da Finance

Thiago Felipe Ramos Abreu

Economista, doutorando em economia pelo PPGCE/Uerj

Desde meados de junho, não há um só dia em que os principais jornais do país não apresentem ao menos uma matéria, entrevista ou artigo de opinião, sobre a reforma tributária. O encaminhamento para a aprovação da reforma da Previdência dado pela Câmara dos Deputados no início de julho abriu espaço para a intensificação em suas discussões.

A despeito de ser tema complexo e difícil, têm surgido uma profusão de propostas (ou emendas às propostas), que não se limitam ao poder público, passando também por grupos empresariais e associações de agentes públicos.

Isso pode ser lido como fruto da percepção de que o sistema tributário brasileiro está falido e obsoleto. Se tomarmos um bom manual de economia do setor público e abrirmos esse livro no capítulo de tributação, lá encontraremos todos os princípios que um sistema tributário bem desenhado deve seguir:



equidade, neutralidade, simplicidade, transparência, flexibilidade etc. Ao comparar essas recomendações com o nosso atual sistema tributário, veremos que não atendemos a nenhum desses requisitos.

De certo e positivo, é inegável que pela primeira vez em anos ou décadas se percebe um nítido ambiente político favorável no Congresso Nacional para uma reforma de maior envergadura, que altere a estrutura do sistema tributário nacional, de tal sorte que se possa mitigar seus principais problemas e que isso proporcione maior potencial de expansão da atividade econômica.

Há, contudo, um problema que começa a se tornar cada vez mais evidente: a grande quantidade de atores tentando opinar e definir rumos para o debate. Isso é particularmente notável pela grande repercussão que é dada à ideia de retomada de um tributo incidente sobre as transações bancárias.

Apenas dois anos depois de promulgar a Constituição de 1988, surgiu a primeira e radical proposta para mudar o sistema tributário: a criação de um imposto único sobre movimentações financeiras. Não por acaso alguns especialistas e empresários que levantaram essa bandeira na época são exatamente os mesmos que voltam à cena três décadas depois – ainda que se mude o nome do novo tributo pretendido. No meio do caminho, foi criado como mais um imposto em 1993, recriado como contribuição sobre movimentação financeira, prorrogada e extinta em 2007.

As mesmas ideias voltam a ser hoje defendidas, ora por autoridades federais, tomando a movimentação financeira como a base de cálculo para substituir a contribuição previdenciária exigida dos empregadores, ora pelo Instituto Brasil 200, para que tome o lugar de todos os tributos. Por sua vez, as críticas são amplas e permanecem as mesmas: desincentivo à intermediação financeira; cumulatividade; distorção de preços relativos; mudança nas preferências dos indivíduos na demanda por moeda; ônus ao investimento e às exportações; ônus ao crédito; incidência sobre transações que não geram valor; regressividade; incentivo à engenharia contábil; redução do potencial de arrecadação no médio e longo prazo; inflexibilidade; experiências anteriores mal-sucedidas; entre outros.¹

Se há algo que ainda se pode acrescentar ao debate é chamar a atenção para o impacto setorial mui-

O setor de serviços é o que mais contribui para a arrecadação total no país, mas apenas pelo fato deste representar quase $\frac{3}{4}$ (três quartos) do PIB nacional

to diferenciado da mudança de base de cálculo. Tomando por exemplo a ideia, que visa substituir a contribuição previdenciária patronal por uma Contribuição sobre Pagamento (CP), que, operacionalmente, se equivale a uma CPMF.²

Para simular a base de incidência da CP, somamos produção, consumo intermediário e salários das empresas financeiras e não financeiras de cada setor, a partir da Tabela de Recursos e Usos (TRU) das Contas Nacionais de 2016. Essa seria a *proxy* de movimentação financeira. Contra essa base contamos as contribuições sociais dos empregadores,³ informadas na mesma publicação. O resultado é apresentado na tabela 1.

A razão entre contribuições patronais/movimentação financeira é muito diferenciada entre setores. Para se manter a mesma arrecadação (não alterar a carga tributária), apenas de contribuições dos empregadores, seria preciso uma alíquota

média global de 2,8% (1,4% no débito e 1,4% no crédito). Setorialmente, a CP implicaria forte aumento de ônus sobre o que é pago hoje pela indústria de transformação, extrativa, agricultura e utilidades públicas, com redução forte em todo o setor de serviços, com maiores vantagens para comércio e outras atividades de serviços. O resultado é consistente com ideia de que, quanto mais os salários pesarem na movimentação financeira de uma atividade, tanto mais ela ganhará com a troca de base (da folha salarial para a movimentação bancária) com relação àquela atividade mais intensiva em capital.

Note que essa mudança aumentaria ainda mais a carga sobre o setor que já tem o maior ônus tributário no Brasil, que é a indústria. O setor de serviços é o que mais contribui para a arrecadação total no país, mas apenas pelo fato deste representar quase $\frac{3}{4}$ (três quartos) do PIB nacional. Quando observamos a contribuição relativa de cada setor, a indústria acaba arcando com a maior parte da tributação atualmente.

Se com uma alíquota baixa a CP já tem o potencial de acentuar as atuais distorções de nosso sistema tributário, o que ocorreria se substituíssemos todos os tributos por um imposto único incidente nas transações bancárias? Não há outra palavra que não “desastre” para designar isso.

O princípio da neutralidade – que hoje já não é respeitado pelo nosso sistema – é completamente ignorado quando se traz para a mesa de discussão um tributo nos moldes da

Simulação de alíquota da CP para manutenção da arrecadação com contribuições sociais patronais por setor - 2016

| Sector | Produção + consumo intermediário + salários [A] | Contribuições sociais dos empregadores [B] | Alíquota média [B/A] | Arrecadação simulada do CP [C = A*0,028] | Impacto setorial [C/B - 1] |
|---|---|--|----------------------|--|----------------------------|
| 1 Agropecuária | 498.094 | 7.072 | 1,4% | 13.834 | 95,6% |
| 2 Indústrias extrativas | 383.866 | 8.209 | 2,1% | 10.661 | 29,9% |
| 3 Indústrias de transformação | 5.146.229 | 83.976 | 1,6% | 142.927 | 70,2% |
| 4 Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos | 533.389 | 10.201 | 1,9% | 14.814 | 45,2% |
| 5 Construção | 646.718 | 20.720 | 3,2% | 17.961 | -13,3% |
| 6 Comércio | 1.628.091 | 73.332 | 4,5% | 45.217 | -38,3% |
| 7 Transporte, armazenagem e correio | 780.821 | 26.965 | 3,5% | 21.686 | -19,6% |
| 8 Informação e comunicação | 579.263 | 18.087 | 3,1% | 16.088 | -11,1% |
| 9 Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados | 975.008 | 35.911 | 3,7% | 27.079 | -24,6% |
| 10 Atividades imobiliárias | 63.179 | 1.477 | 2,3% | 1.755 | 18,8% |
| 11 Outras atividades de serviços | 1.857.064 | 77.648 | 4,2% | 51.576 | -33,6% |
| 12 Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social | - | - | - | - | - |
| Total | 13.091.722 | 363.598 | 2,8% | 363.598 | 0,0% |

Elaboração própria. Fonte primária: Contas Nacionais/IBGE.


CPMF. E o pior é trazer essa “solução” como uma retórica que dá uma roupagem elegante para um procedimento antiquado. Não é simplesmente trocando o nome CPMF por E-tax que, num passe de mágica, se transforma um tributo péssimo em um tributo moderno. Ou seria a modernidade o caminhar para a mediocridade? Não se pode confundir simplicidade com simplismo.

Enfim, o Brasil tem hoje um sistema tributário tipo “1.0”, talvez o mais atrasado do mundo. Esse, por sua vez, roda um sistema tributário tipo “3.0”, baseado, fundamentalmente, em três pilares: IVA, IR e contribuição salarial. Se o Brasil voltasse a ser ousado

como foi nos anos 1960, poderia se antecipar e tentar construir um novo sistema já tipo “4.0” – acompanhando a já propalada “economia 4.0”.⁴

Contudo, pouco se sabe do novo sistema tributário que se relacionará com a economia 4.0. Esse novo cenário traz grandes desafios para a tributação. Com a tendência de maior concentração de renda e riqueza, maior integração internacional e menor geração de empregos, teremos que saber lidar com um viés de baixa para arrecadação tributária.

Temos apenas única certeza: amanhã pouco parecerá com o que se passa hoje. O país que não tiver competência e flexibilidade para res-

ponder às mudanças estruturais, ficará cada vez mais para trás. 

¹Ver ROBERTO, José; AFONSO, Vilma; PINTO, Conceição. Corrida pela panaceia mitológica fiscal, CPMF. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 72, n. 10, p. 18-22, 2018.

²Essa é uma das ideias propagadas pela mídia. Até a data de produção deste artigo (25/7/2019), o governo federal ainda não havia apresentado formalmente sua proposta de reforma tributária.

³Essa rubrica deve incluir, além da contribuição patronal, o FGTS e o Sistema S. Contudo, isso não interfere na avaliação de impacto setorial (relativo) da CP.

⁴Cabe destacar que as economias avançadas já se movimentam a fim de adaptar seus sistemas tributários à nova realidade socioeconômica imposta pela revolução digital, haja vista, por exemplo, a recente iniciativa do governo francês de taxar em 3% a receita de empresas Big Tech, movimento que deve ser acompanhado pelo Reino Unido e outros países europeus.








O Sistema CNC-Sesc-Senac acredita que a educação e a cultura são essenciais para o desenvolvimento do País

Em 2018, mais de 1 milhão de matrículas foram concluídas no Senac em cursos de educação profissional, com presença ampliada para aproximadamente 1.800 municípios, por mais de 500 unidades escolares, sendo 84 carretas-escola e uma balsa-escola, que ajudam a democratizar o acesso à educação.

Já o Sesc está presente em mais de 2 mil municípios, com a ajuda de 151 unidades móveis. Cerca de 68 mil alunos foram matriculados na educação básica, além de 1 milhão de inscrições em cursos, palestras e oficinas culturais. Sem falar nos 7,2 milhões de empréstimos e consultas a livros nas 367 bibliotecas e salas de leitura, e no incentivo à literatura nacional, com o Prêmio Sesc de Literatura.

Conheça, curta, compartilhe:
cnc.org.br

-  facebook.com/sistematicnc
-  twitter.com/sistematicnc
-  linkedin.com/company/sistematicnc
-  instagram.com/sistematicnc
-  youtube.com/tvcnconline

Trabalhando por um Brasil melhor

CNC | Sesc | Senac

OS CAMINHOS DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL



Foto: Dênio Simões/Valor

Linha mestra

Evento em Brasília avalia rumo do ajuste fiscal e instrumentos para disciplinar as contas públicas

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

O imperativo de realizar o ajuste fiscal em um processo gradual, combinado a uma economia que não decola, tem alimentado o debate quanto à calibragem ideal de medidas que possibilitem coordenar as contas públicas sem condenar de vez a atividade. No seminário “Caminho da Política Fiscal no Brasil”, promovido em Brasília pelo FGV IBRE e o jornal *Valor Econômico*, especialistas analisaram a agenda do governo Bolsonaro e o impacto das regras fiscais vigentes – regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos – nesse caminho de conciliação entre ajuste e crescimento.

Presente no evento, o secretário Especial da Fazenda, Waldery Rodrigues, reforçou as linhas de ação do Ministério da Economia apresentadas em

entrevista à *Conjuntura Econômica* de julho. Ressaltou o foco de retomada da economia pelo lado da oferta, e a intenção do governo em apresentar uma reforma tributária “complementar à que tramita no Congresso”, focando a unificação de impostos federais, a desoneração da folha e um redesenho do Imposto de Renda. Defendeu a ampliação do crédito privado e deu especial atenção ao novo pacto federativo que o governo pretende implementar, “descentralizando recursos para estados e municípios, desvinculando receitas orçamentárias, desobrigando despesas com finalidades específicas e desindexando obrigações”, resumiu. Dessa agenda constam iniciativas como a transferência de parte do bônus de assinatura do excedente

da cessão onerosa a estados e municípios, revisão de fundos constitucionais e o Plano de Fortalecimento dos Entes Subnacionais, que a secretaria pretende lançar a partir do ano que vem.

Para Ribamar Oliveira, repórter especial do *Valor*, o discurso de Rodrigues reflete que, após seis meses de ordenamento, o ministério conseguiu estruturar uma carta de intenções a qual, com o avanço da reforma da Previdência, será colocada à prova. Análise corroborada por Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, que ponderou, entretanto, o grau de dificuldade para implementar parte dessa lista. “As medidas de mais fôlego – como a de abertura do mercado de gás e a descentralização de recursos – dependem de uma rela-

ção federativa que o país não possui hoje”, afirmou, citando como exemplo a frustração de um acordo para inclusão dos estados na reforma da Previdência aprovada na Câmara.

Uma das preocupações apresentadas pelos participantes foi a de que, frente à atual rigidez orçamentária, o arcabouço de regras que disciplinam o ajuste fiscal tende a travar a retomada dos investimentos, que já atingem mínimas históricas, insuficientes até para repor a depreciação do estoque de capital.

O ex-ministro da Fazenda Nelson Barbosa, pesquisador associado do FGV IBRE, defendeu como caminho para essa recuperação um projeto de emenda constitucional (PEC) que libere recursos públicos para investimentos – em torno de R\$ 140 bilhões nos próximos quatro anos, que seriam direcionados especialmente a obras de infraestrutura paralisadas. Tal qual apontado na Carta do IBRE da *Conjuntura Econômica* de julho, Barbosa ponderou que priorizar obras em andamento elimina etapas, mas não garante um caminho fácil, especialmente após o impacto da Operação Lava Jato nas empresas de construção, e pelo alto nível de controle sobre a execução de obras.

Rodrigo Orair, diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, apontou que as três principais regras fiscais do país implicam risco para a conquista de um ajuste sustentável. Sobre a regra de ouro, determinada na Constituição de 1988, avaliou que poderá alimentar uma nova crise institucional, com a criminalização da política fiscal, devido à dificuldade de honrá-la sob um cenário de déficit crônico, investimentos deprimidos e endivi-

A tendência mundial para regras fiscais são modelos flexíveis e integrados que permitem acomodar ajustes de forma mais sustentável, diz Rodrigo Orair, do IFI

damento crescente. Quanto à meta de resultado primário, destacou que o princípio de ter metas plurianuais restritivas no ano corrente e indicativas para os dois anos seguintes, na prática, se tornou uma meta numérica anual de característica pró-cíclica que estimula medidas artificiais de cumprimento, como por meio de ações não recorrentes e procedimentos contábeis. E, sobre o teto de gastos, indicou que a margem de flexibilização de curto prazo *versus* a rigidez de longo prazo implica uma trajetória de contenção de gastos públicos pouco crível para a realidade político-institucional do país, o que pode trazer uma desorganização do aparelho estatal.

No evento, Pires, defendeu o fim da regra de ouro e a construção de um arcabouço que “concilie a necessidade do ajuste com a flexibilidade para viabilizar o orçamento e adotar políticas anticíclicas quando necessário”. Orair, por sua vez, destacou a experiência de países desenvolvidos após a crise financeira mundial de

2008, que reformaram seus sistemas para ajustar as regras ao ciclo econômico, movimento que ficou conhecido como segunda geração de regras fiscais. Isso resultou em normas mais flexíveis, com modelos de monitoramento aprimorados para dar conta de metas que cobrem um período mais longo que o anual, permitindo acomodar ajustes de forma mais sustentável, apontou.

Na mesma linha, Hélio Tollini, consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, defendeu no evento o modelo de regras adotado por países membros da OCDE, que trabalha com um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), casado a um Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP). “No médio prazo, para cada um dos exercícios financeiros são fixadas metas fiscais e estimadas as disponibilidades de receitas. Por decorrência, torna-se possível estabelecer um limite máximo (nominal ou real) para as despesas em cada um dos exercícios, compatível com as metas fiscais e as receitas”, explicou. Para Tollini, a vantagem dessa alternativa é que ela permite um arranjo que supera a dimensão fiscal, já que permite a realocação dos recursos destinados a cada órgão de governo, “definindo prioridades estratégicas de médio prazo, ao mesmo tempo que mantém a disciplina de gastos”, disse.

Pires considera o modelo sueco muito avançado para ser replicado à realidade brasileira, mas defende a necessidade de o país aprimorar suas regras fiscais, buscando esse horizonte de médio prazo. “Infelizmente, tomamos o caminho contrário, enquanto as regras fiscais do resto do mundo estão evoluindo para essa flexibilidade, com um arcabouço mais integrado”, concluiu. ■

Qual deveria ser o ajuste fiscal posterior à reforma da Previdência?

Nelson Marconi

Coordenador executivo do Fórum de Economia da FGV e professor da FGV EAESP

O cenário das contas públicas continua problemático, como sabemos. Mesmo com uma reorientação da política fiscal após a definição do teto de gastos, o déficit primário e o nominal continua crescendo. Neste artigo, vamos analisar o que aconteceu nos últimos anos e o que pode ser feito no futuro próximo para melhorar esse quadro, ainda mais com a premente aprovação da reforma previdenciária.

A tabela 1 a seguir nos auxilia a elaborar essa análise. Nela podemos observar a participação de diversos itens no total de despesas e receitas do chamado governo central a partir de 2010, ano inicial da série que disponibiliza as informações sob os critérios de desagregação adotados neste artigo. É importante avaliarmos a participação de cada item para entendermos sua relevância e evolução relativa. Ao contrário da forma como o Tesouro Nacional divulga as informações, estou considerando os subsídios como um abatimento da receita líquida, junto com os incentivos fiscais, e não como despesa; além disso, estou incluindo na análise os gastos totais do governo, e não apenas as despesas primárias, pois é o comportamento do gasto agregado que vai determinar a evolução da dívi-

da pública (sem deixar de considerar que, logicamente, o comportamento das despesas primárias influi no sentido e magnitude das variações da taxa e da despesa com juros).

Nota-se primeiramente que a participação de subsídios e incentivos na receita aumentou após 2014 e caiu apenas mais recentemente, mas ainda se encontra praticamente no mesmo patamar daquele ano, que já era superior ao observado no início da década. Nada foi feito para reduzir este item de forma significativa, é o que mostram os dados. Se considerarmos que há isenções fiscais não incluídas no cálculo do resultado do Tesouro, a renúncia é ainda maior. Segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, da STN, estão previstos este ano um montante de R\$ 54,5 bilhões apenas de renúncias de receitas previdenciárias (sem considerar a desoneração da folha, incluída no cálculo do resultado do Tesouro). Outras renúncias não estão explícitas em relatórios do Tesouro, mas o TCU estimou um valor total de R\$ 283 bilhões, no nível federal, para o ano de 2018, correspondendo a cerca de 20% do valor das receitas tributárias.

A participação das despesas com educação também caiu no período recente, assim como a dos investimentos (essas últimas mais fortemente). São duas despesas que deveriam ser preservadas em um ajuste fiscal, mostrando a baixa qualidade da estratégia adotada. Em relação a 2014, tomado como comparação por ter sido o último ano em que a despesa primária cresceu mais fortemente, caiu também a participação das despesas assistenciais e juros, ambas modestamente, e de modo mais intenso as demais despesas correntes (neste último caso, a queda é uma boa característica do ajuste). Subiu a participação da despesa com pessoal ativo (fato incompatível com qualquer estratégia de ajuste bem estruturada) e explode, como já sabemos, a participação dos gastos previdenciários, principalmente no regime geral urbano.

As duas maiores despesas são a previdenciária e com os juros; juntas correspondem atualmente a 63% do gasto total do governo central. O Congresso aprovou a reforma da Previdência em primeiro turno; goste-se ou não de seu conteúdo (eu, por exemplo, tenho diversas críticas, principalmente no tocante ao foco de suas economias estarem centradas na redução do valor

médio dos proventos para aqueles que pelas regras atuais se aposentariam por idade), a reforma é importante porque implicará uma redução de despesas a médio prazo que contribuirá para melhorar o quadro fiscal. Portanto, já que a tendência de evolução futura do maior item de pressão sobre as despesas nos últimos anos foi amenizada, há espaço para o Tesouro reduzir mais os juros que oferta sobre seus títulos públicos. Houve uma alta da Selic em 2015/16 que se estendeu por um período maior que o necessário e vai permanecer pressionando por algum tempo essa despesa, o que só reforça a necessidade de reduzi-la em um cenário de desaquecimento e juros internacionais baixos. Esse é um item importante no

ajuste – que não deve ser focado apenas nas despesas primárias – e a sua redução abre espaço para a elevação dos investimentos, por exemplo.

Já a tabela 2 inclui a evolução dos diversos itens de receitas e despesas, em bilhões de reais, atualizados para o mês de maio de 2019. Os dados confirmam a análise realizada com base na tabela 1 e trazem um ingrediente adicional: a variação absoluta nos valores de cada item de receitas e despesas entre 2014 e maio de 2019. Assim, supondo que a tentativa de realizar o ajuste fiscal tenha se iniciado em 2015, podemos avaliar quais itens contribuíram, desde lá até o período recente, para aumentar ou reduzir a despesa. Claramente subiram, princi-

palmente, a despesa previdenciária e com pessoal; por outro lado, contribuíram para o ajuste as despesas com investimento (predominantemente), educação, os programas assistenciais e as demais despesas correntes, indo ao encontro da análise inicial deste artigo. Reforça-se, portanto, o argumento de que, com a exceção do comportamento das despesas correntes, a qualidade da composição do ajuste é muito ruim e restringe, inclusive, a recuperação da própria receita, dado o impacto da queda do investimento público sobre o nível de atividade. Sabemos que a Previdência vem pressionando fortemente as contas e reduzindo o raio de ação dos gestores da política fiscal (e por isso a reforma é essencial), mas o

Tabela 1 *Participação % dos principais itens de despesa ou receita em seus respectivos totais*

Cálculo a partir dos valores acumulados nos últimos 12 meses, a preços de maio de 2019

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Maio/19 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Receita bruta | | | | | | | | | | |
| Incentivos fiscais e subsídios | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,8 | 6,2 | 3,2 | 2,5 | 2,0 | 1,7 |
| Transferências | 14,5 | 16,5 | 16,2 | 15,4 | 16,3 | 16,4 | 17,2 | 16,5 | 17,3 | 17,7 |
| Receita líquida reestimada | 84,9 | 82,8 | 82,9 | 83,3 | 81,9 | 77,4 | 79,6 | 81,0 | 80,8 | 80,6 |
| Despesas | | | | | | | | | | |
| Saúde - despesa corrente | 5,9 | 6,2 | 6,6 | 6,2 | 6,2 | 5,7 | 6,2 | 6,0 | 6,4 | 6,3 |
| Educação - despesa corrente | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Programas assistenciais (abono, seguro desemprego, BPC e Bolsa Família) | 8,0 | 8,4 | 9,3 | 9,4 | 9,3 | 7,9 | 8,8 | 8,6 | 8,6 | 8,6 |
| Previdência - Servidores federais civis e militares | 8,7 | 8,6 | 8,5 | 8,0 | 7,5 | 7,0 | 7,2 | 7,7 | 7,7 | 7,7 |
| Previdência - regime geral, urbano | 24,0 | 24,2 | 25,7 | 25,2 | 24,0 | 22,8 | 26,0 | 27,6 | 28,3 | 28,5 |
| Previdência - regime geral, rural | 6,8 | 6,8 | 7,5 | 7,3 | 7,0 | 6,6 | 7,3 | 7,6 | 7,6 | 7,6 |
| Previdência - total | 39,5 | 39,6 | 41,7 | 40,6 | 38,4 | 36,4 | 40,5 | 42,9 | 43,6 | 43,8 |
| Pessoal ativo | 11,6 | 11,4 | 11,2 | 10,7 | 10,0 | 9,1 | 9,7 | 10,2 | 10,5 | 10,6 |
| Investimento | 5,4 | 5,8 | 6,2 | 5,8 | 6,1 | 3,8 | 4,2 | 2,9 | 3,2 | 3,2 |
| Demais despesas correntes | 13,0 | 7,0 | 7,3 | 8,3 | 8,1 | 8,5 | 7,9 | 6,4 | 6,9 | 6,8 |
| Despesa primária reestimada | 84,9 | 80,1 | 84,5 | 83,0 | 80,4 | 73,2 | 79,2 | 78,5 | 81,0 | 80,9 |
| Juros | 15,1 | 19,9 | 15,5 | 17,0 | 19,6 | 26,8 | 20,8 | 21,5 | 19,0 | 19,1 |

Fonte primária dos dados: Resultado do Tesouro Nacional.

Tabela 2 Valores dos principais itens de despesa ou receita e diferença absoluta entre os valores de maio de 2019 e 2014

Cálculo a partir dos valores acumulados nos últimos 12 meses, em R\$ bilhões a preços de maio de 2019

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Maio/19 | Diferença entre mai/19 e 2014 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------------------------------|
| Receita bruta | 1.536 | 1.551 | 1.578 | 1.652 | 1.611 | 1.511 | 1.463 | 1.487 | 1.540 | 1.544 | -67 |
| Incentivos fiscais e subsídios | 8 | 11 | 14 | 21 | 30 | 94 | 46 | 37 | 30 | 26 | -3 |
| Transferências | 223 | 256 | 255 | 255 | 262 | 248 | 252 | 246 | 266 | 273 | 11 |
| Receita líquida reestimada | 1.305 | 1.284 | 1.309 | 1.376 | 1.320 | 1.169 | 1.165 | 1.205 | 1.244 | 1.244 | -76 |
| Despesas | | | | | | | | | | | |
| Saúde - despesa corrente | 82 | 88 | 94 | 95 | 105 | 102 | 105 | 102 | 109 | 106 | 1 |
| Educação - despesa corrente | 21 | 24 | 29 | 32 | 37 | 34 | 32 | 27 | 28 | 26 | -11 |
| Programas assistenciais (abono, seguro desemprego, BPC e Bolsa Família) | 110 | 119 | 133 | 144 | 157 | 141 | 149 | 147 | 145 | 146 | -11 |
| Previdência - Servidores federais civis e militares | 121 | 122 | 121 | 123 | 126 | 125 | 122 | 132 | 131 | 131 | 5 |
| Previdência - regime geral, urbano | 332 | 345 | 365 | 388 | 402 | 408 | 441 | 470 | 480 | 484 | 81 |
| Previdência - regime geral, rural | 94 | 96 | 106 | 113 | 117 | 118 | 124 | 129 | 128 | 128 | 12 |
| Previdência - total | 547 | 564 | 592 | 623 | 645 | 652 | 686 | 731 | 739 | 743 | 98 |
| Pessoal ativo | 161 | 162 | 159 | 164 | 167 | 163 | 164 | 173 | 178 | 179 | 12 |
| Investimento | 75 | 83 | 89 | 89 | 102 | 67 | 72 | 49 | 55 | 54 | -48 |
| Demais despesas correntes | 180 | 99 | 104 | 128 | 137 | 153 | 134 | 109 | 118 | 116 | -21 |
| Despesa primária reestimada | 1.175 | 1.139 | 1.200 | 1.275 | 1.350 | 1.311 | 1.343 | 1.338 | 1.371 | 1.370 | 20 |
| Juros | 208 | 283 | 220 | 261 | 330 | 481 | 354 | 367 | 322 | 324 | -5 |
| Despesa total | 1.383 | 1.423 | 1.420 | 1.536 | 1.679 | 1.792 | 1.696 | 1.705 | 1.694 | 1.694 | 15 |
| Resultados | | | | | | | | | | | |
| Resultado primário | 130 | 145 | 109 | 101 | -30 | -142 | -178 | -133 | -128 | -126 | -96 |
| Ajustes | 1 | 2 | 2 | 4 | 4 | 5 | 2 | 6 | 4 | 8 | 4 |
| Resultado primário ajustado | 131 | 147 | 110 | 105 | -26 | -137 | -175 | -127 | -124 | -118 | -92 |
| Resultado nominal | -77 | -137 | -109 | -155 | -356 | -618 | -529 | -494 | -446 | -442 | -86 |

Fonte primária dos dados: Resultado do Tesouro Nacional.

governo poderia ter implementado outras alternativas para o ajuste, distintas dos cortes no investimento e educação, sendo que algumas delas foram indicadas aqui: a redução das isenções, um maior rigor em relação à despesa com pessoal e a prática de juros altos por um período menor.

Assim, já que esse é o cenário atual, e não há o que mudar em relação ao passado, urge que uma vez aprovada a reforma da Previdência o governo

reduza mais a taxa de juros (com isso também a despesa associada a esse item), busque uma diminuição maior de isenções e subsídios e com isso abra espaço para a retomada dos investimentos, que foram reduzidos praticamente pela metade em relação a 2014. Essa é a estratégia mais adequada para recuperarmos o nível de atividade, a receita fiscal e caminharmos na direção do ajuste. Ainda há algum espaço para reduzir a despesa corrente, mas

não é suficiente para, isoladamente, alcançar o ajuste necessário, que deve ser realizado através de uma combinação de medidas, que incluem também a tributação sobre lucros e dividendos distribuídos, hoje inexistente. Continuar reduzindo investimentos e despesas com educação só vai piorar a situação já caótica do país, no primeiro caso a curto prazo e, no segundo caso, deteriorando ainda mais nossa produtividade a médio prazo. ▼

O Novo Mercado de Gás no Brasil e sua regulação

Joisa Dutra

Diretora do FGV CERI e doutora pela FGV EPGE

Mirella Rodrigues

Pesquisadora do FGV CERI e mestranda pela FGV EPGE

Em cerimônia no Palácio do Planalto, no dia 23 de julho, foi lançado oficialmente o programa Novo Mercado de Gás (NMG). O objetivo é promover aumento da competitividade da indústria e do país, aproveitando a oportunidade trazida por um choque esperado de oferta positivo de gás natural. Estima-se que as medidas tenham potencial de destravar cerca de R\$ 32,8 bilhões em investimentos de infraestrutura de gás natural no Brasil.

A aposta é de uma retomada do segmento industrial intensivo em energia, com consumo estagnado no mesmo patamar desde 2011. A alternativa seria colocar a oferta de gás oriundo do pré-sal no mercado internacional (GNL), de modo a viabilizar a produção de óleo, ou reinjetar. Nessa hipótese, ainda que houvesse benefícios através do aumento de arrecadação com *royalties* e impostos sobre a produção, o país perderia uma oportunidade de navegar melhor a transição energética.

A reforma do gás consolida o movimento de abertura inaugurado há mais de duas décadas, com a quebra de monopólio da Petrobras, em 1995, e com a Lei do Petróleo, de 1997. O

momento atual conta com uma expressa manifestação de vontade política e com alinhamento entre diferentes esferas de governo e de estados.

Inovando no desenho, o programa inclui de modo explícito atuação da ANP,¹ reguladora, e do Cade,² órgão de defesa da concorrência. Os estados colaboram com atualizações regulatórias e já surgem sinais de alinhamento aos princípios comunicados. Para acelerar o processo, foi instituído o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil, incumbido de propor um plano para estimular a concorrência e boas práticas regulatórias. Suas atividades foram encerradas pela instituição do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural – CMGN, criado por decreto presidencial. Seu propósito é acompanhar o cumprimento do Termo de Compromisso de Cessação (TCC) assinado pela Petrobras junto ao Cade.

Requisitos regulatórios

Coerente com os pilares das três Diretivas Europeias de Gás Natural, a reforma do NMG busca introduzir

competição no mercado por meio de: (1) acesso não discriminatório às redes e infraestruturas essenciais; (2) desverticalização de companhias integradas verticalmente; e (3) efetivo monitoramento/acompanhamento regulatório.

No âmbito da OCDE, o monitoramento regulatório (*regulatory oversight*) avalia quatro dimensões: (1) regulação de entrada, que inclui o percentual do mercado de consumo que pode exercer a contratação direta; (2) propriedade pública, versando sobre o percentual das ações da firma dominante detido pelo governo; (3) integração vertical na indústria; e (4) estrutura de mercado, que considera a participação de companhias com posições dominantes no mercado.

Com a atenção do governo e Congresso Nacional voltada para a aprovação da reforma da Previdência, busca-se avançar no desenvolvimento de um mercado de gás através de medidas que possam ser implementadas com mais celeridade e prescindindo de aprovação no Congresso Nacional. Nesse contexto, nos últimos dois meses passos importantes para dinamizar essa indústria foram dados, especialmente

por meio da implementação de medidas infralegais.

Ações complementares foram determinantes para incentivar os estados a adotarem melhores práticas em regulação, acelerando o processo de construção de um mercado. A Resolução nº 16/2019, do CNPE,³ estabeleceu diretrizes e aperfeiçoamentos voltados à promoção da concorrência no setor. Por sua vez, foi assinado Termo de Compromisso de Cessação (TCC) pela Petrobras junto ao Cade. O documento exprime o compromisso de alienação das participações da Petrobras nas companhias de distribuição e transporte (ver tabela). As vendas devem ser realizadas até o fim de 2021. Até lá deverá ser assegurada a desverticalização funcional das empresas.

Ainda que o cumprimento do TCC represente um marco no *enforcement* de defesa da concorrência para estabelecer um mercado de energia, cuidados em sua implementação são fundamentais para mitigar riscos de questionamentos de minoritários e/ou detentores de ADRs negociados na NYSE.

Além das vendas das participações nas distribuidoras e transportadoras, no TCC a Petrobras se compromete a caminhar para a implantação de regime de contratação por entrada e saída. Em conjunto com as adequações a serem feitas nos contratos existentes, essa ação tornará possível ofertar capacidade disponível no mercado, desfazendo um dos grandes gargalos no acesso ao segmento de transporte.

Neste íterim, o termo também determina que a Petrobras negocie de forma não discriminatória o acesso de

Estima-se que as medidas tenham potencial de destravar cerca de R\$ 32,8 bilhões em investimentos de infraestrutura de gás natural no Brasil

terceiros aos sistemas de escoamento e de processamento de gás natural. Este passo é fundamental para que haja competição e entrada de agentes também no *upstream*. A Resolução do CNPE impõe que sejam estabelecidas regras claras para o acesso a essas infraestruturas e aos terminais de gás natural liquefeito – GNL.

Além do acompanhamento do setor pelo Comitê de Abertura, a transição para um mercado competitivo de gás natural deve atender ao que consta da Agenda Regulatória proposta pela ANP. Para os anos de 2020 a

2023, seu foco é o aperfeiçoamento do segmento de transporte de gás natural e do acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais.⁴ Compete à agência estabelecer critérios de independência para os transportadores e revisar as tarifas praticadas, entre outras ações. Na sequência, deve elaborar diretrizes para os Códigos de Acesso às Redes. Este último passo foi essencial na reforma do setor na União Europeia. Nesse caso, o respaldo da legislação e aparato de Concorrência da UE foram essenciais.

A Resolução nº 16 contempla estímulos importantes para os governos estaduais. Seu papel inclui negociar suas participações nas companhias distribuidoras de gás e incentivar a criação de mercados livres em bases regulatórias sólidas, permitindo aos consumidores se beneficiarem de um aumento da competição na oferta. Estados que adotarem essas medidas podem se qualificar para participar do Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF) ou do Programa de Fortalecimento das Finanças Estaduais (PFE).

Alguns estados já modernizaram suas regulações e leis, enquanto outros manifestam interesse na adoção das medidas.

Participações a serem desinvestidas pela Petrobras

| Empresas | Participação Petrobras |
|---|------------------------|
| Nova Transportadora do Sudeste – NTS | 10% |
| Transportadora Associada de Gás – TAG | 10% |
| Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia – TBG | 51% |
| Companhias de distribuição de gás canalizado | via Gaspetro |

Fonte: TCC.

Antes mesmo do lançamento da resolução, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) atualizou a regulamentação dos usuários livres, tornando menos restritivos os requisitos vigentes. O novo arcabouço também está em consonância com regra proposta pela ANP. A agência divulgará integralmente os contratos de compra e venda do insumo firmados com as distribuidoras para atendimento ao mercado cativo. Também restou estabelecido que a contratação de gás pelas concessionárias estaduais deve ocorrer somente via processo competitivo. Preserva-se assim a opção de competição pelo mercado em vez de no mercado. Uma consequência potencial dessa escolha é desacelerar o processo de implantação de um mercado competitivo. A experiência europeia, por sua vez, estabeleceu metas progressivas de abertura na distribuição.

Outro exemplo é o Espírito Santo. O estado já possui regras para o mercado livre, e o estabelecimento de nova distribuidora no estado traz a possibilidade de revisão do contrato de concessão atual. Fica, assim, em posição privilegiada, pois poderá aderir às mudanças sem renegociar contratos, como deverá ocorrer na maioria das unidades da Federação; contudo, cabe atentar para não cristalizar posições dominantes nesses novos contratos, o que poderia dificultar movimentos futuros de privatização e/ou de abertura de mercado.

No início de julho, foi sancionada pelo governador do Rio Grande do Sul projeto de lei que autoriza a privatização da Sulgás, companhia

Lições de experiências recentes, tais como a privatização na distribuição de eletricidade, devem ser cuidadosamente consideradas para mitigar a percepção de risco


distribuidora de gás do estado. Já foi firmado acordo de cooperação técnica com o BNDES,⁵ que fará a modelagem dos projetos que irão a leilão e de futuras parcerias público-privadas (PPPs). A expectativa é que os editais sejam concluídos em um ano e meio. O banco também trabalha na privatização da concessionária do Mato Grosso do Sul, a MSGás. Lições de experiências recentes, tais como a privatização na distribuição de eletricidade, CELG inclusive, devem ser cuidadosamente consideradas para mitigar a percepção de risco.

Considerações finais

A reforma do Novo Mercado de Gás apresentada pelo governo federal já produz desdobramentos. Como mostrado ao longo deste artigo, medidas infraleais, regulamentos da ANP, o TCC assinado pela Petrobras e ações recentes nos estados mostram alinhamento aos conceitos de intro-

dução de acesso de terceiros a redes e infraestruturas essenciais; desverticalização e evolução da regulação.

Essas características guardam paralelo com a experiência europeia de liberalização na indústria de gás. Partindo de mercados nacionais dominados por empresas estatais e contratação de longo prazo, as três diretivas europeias de gás (em vigor a partir de 1998, 2003 e 2009) revelam metas progressivamente mais ambiciosas na busca da abertura do mercado, limitando a duração de contratos, progredindo ao conferir direito de escolha do consumidor, acesso e desverticalização.

Lições da experiência internacional evidenciam que o desenvolvimento de um mercado competitivo de gás pressupõe novos agentes, atribuições e responsabilidades para parceiros privados públicos e uma nova arquitetura para o gerenciamento de risco. O desafio colocado para o país é entender que o sucesso das reformas consiste em acompanhar a efetividade das medidas de política e regulatórias adotadas e suas consequências, promovendo ajustes e correções de rota quando necessário. Apenas assim será possível atingir o objetivo de promover ganhos de competitividade do país, aproveitando a oportunidade de um aumento esperado da oferta de gás. 

¹Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

²Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

³Conselho Nacional de Política Energética.

⁴Terminais de regaseificação, unidades de processamento de gás natural e escoamento.

⁵Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.





ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA
ECONÔMICA

FGV IBRE


Na essência

Sucesso da agenda liberalizante do governo determinará quão perto o país estará de corrigir seus desvios da cartilha capitalista

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Há dois anos, o ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, declarou em entrevista que o Brasil exercia um “capitalismo pela metade, que produz um sucesso pela metade, ou um meio fracasso”. Uma década atrás, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em desabafo a Armínio Fraga relatado em seu *Diários da Presidência*, chegou a afirmar que o país não gosta do capitalismo, mas “do Estado, da intervenção”. Também o ministro do STF Luis Roberto Barroso já se posicionou sobre o tema, classificando que o sistema econômico vigente no país “não é capitalismo, mas socialismo para os ricos”, apoiado por uma relação dependente, quando não viciada, com o governo de turno.

Essa lista poderia se estender indefinidamente, com intentos de economistas, gestores e empresários em classificar nossos históricos desvios da cartilha capitalista, identificados como causa da baixa competitividade, comprometendo o potencial de crescimento do país. E que a equipe econômica do governo Bolsonaro, com uma agenda liberalizante ampla e ambiciosa, se diz disposta a consertar. “Temos uma grande oportunidade hoje no Brasil, visando a uma economia de mercado próspera, com uma agenda de equilíbrio fiscal e outra que começará a ser acelerada que é a de produtividade, com recomposi-



ção de ambiente de negócios e maior competição”, afirmou Carlos da Costa, secretário especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, no II Rio Money Forum, promovido em julho pelo Comitê para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais (Codemec), FGV IBRE e revista *Conjuntura Econômica*. Para concretizar essa estratégia, entretanto, o governo ainda precisará comprovar musculatura para acomodar temas tão impactantes e controversos como as perdas e ganhos de uma reforma tributária, e os limites para privatização de estatais, cita Armando Castelar, coordenador da Economia Aplicada do FGV IBRE.

Esse esforço também chega na contramão do humor externo, marcado por intensos questionamentos quanto aos efeitos do liberalismo e da globalização. Aproximar essas duas experiências, à primeira vista paradoxais, entretanto, é arriscar uma leitura equivocada, ressalta Castelar, lembrando a natureza distinta de cada uma. “No âmbito internacional, esse ambiente é influenciado por três fatores, a começar pelo desgaste da democracia liberal e a perda de dinamismo das economias avançadas”, enumera, esta última refletida em um mercado financeiro com títulos com juros nominais baixos, até negativos, que inquieta contribuintes de fundos de pensão, preocupados com sua futura aposentadoria. E o terceiro fator é a crise na governança econômica global, cujo lado mais aparente é a guerra comercial EUA-China, mas que se espalha por outras esferas. “Vemos o esvaziamento da OMC, da ONU, levando junto o funcionamento da economia mundial e do capitalismo global, numa tendência que não acho que se reverterá caso Trump não se reeleja”, cita. Em contextos geopolíticos conturbados, é comum que a presença do Estado tenda a crescer sobre a sociedade.

Joaquim Levy, ex-presidente do BNDES e ex-ministro da Fazenda, destacou que hoje outro desafio das economias liberais é adequar o capitalismo para um mundo que demanda menos capital. “Por um lado, o capital necessário para se reproduzir coisas é proporcionalmente decrescente; por outro, as atividades de maior interesse hoje exigem menos capital físico, mas intelectual. Não se precisa mais construir tanta usina siderúrgica para continuar crescendo”, diz.

Agenda doméstica

Longe dos dilemas do capitalismo global, graças à sua baixa integração econômica, o Brasil guia discussão sobre o papel do Estado na economia brasileira sob outro prisma – na avaliação de Castelar, inevitável, rumo a reduzir a intervenção histórica na atividade produtiva. “Essa intervenção entrou como forma de industrializar o país e se contrapor às elites rurais, vistas como contrárias à industrialização e à urbanização. Era uma tendência totalitária”,

Foto: Romerio Cunha



Hamilton Mourão, vice-presidente da República

“Se uma empresa está dando prejuízo, e o governo não tem condição de arcar, tem que vender. Então vamos privatizar o que deve ser privatizado”

Limite para privatizações divide opiniões no governo

Número de estatais federais - por órgão supervisor - 1º tri de 2019

| Órgão | Nº de empresas |
|---|----------------|
| Ministério de Minas e Energia | 71 |
| Ministério da Economia | 32 |
| Ministério da Infraestrutura | 10 |
| Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Telecomunicações | 5 |
| Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 4 |
| Ministério do Desenvolvimento Regional | 3 |
| Ministério da Defesa | 3 |
| Ministério da Saúde | 2 |
| Ministério da Educação | 2 |
| Presidência da República | 1 |

Aporte da União em empresas estatais – 1º tri 2019, em R\$

Não dependentes: **204,18** milhões

Dependentes: **6,65** bilhões

Fonte: Sest.

descreve. E que, com o tempo, foi se tornando disfuncional, completa. “Não bastasse isso, vivemos uma crise, não há mais recurso sobre o qual definir a distribuição.”

Presente no Rio Money Forum, o vice-presidente Hamilton Mourão destacou que a reforma da Previdência não solucionará os problemas fiscais brasileiros, mas que é o ponto de partida para arrumar a casa. Na ocasião, ainda defendeu a importância de privatizar as estatais. “Se uma empresa está dando prejuízo, e o governo não tem condição de arcar, tem que vender. Então vamos privatizar o que deve ser privatizado”, afirmou. De acordo ao Boletim das Empresas Estatais Federais do Ministério da Economia, no primeiro trimestre deste ano essas 46 empresas e suas 87 subsidiárias demandaram aportes da União de R\$ 6,8 bilhões.

José Pio Borges, presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) e ex-presidente do Banco Central, também sai em defesa das privatizações, afirmando que “há muito tempo esse tema deixou de ser ideológico para ser parte da agenda de retomada do crescimento e da produtividade”. Borges recorda que o germe dos programas de privatização brotou na década de 1980, depois do choque do petróleo que comprometeu a estratégia de criação de grandes indústrias nacionais, quando houve a venda de empresas especialmente do setor de celulose. Já no governo Fernando Collor de Mello, estruturou-se o Programa Nacional de Desestatização, que apesar de ambicioso conseguiu privatizar apenas 18 das 68 estatais pretendidas, com destaque para os segmentos de siderurgia, fertilizantes e petroquímico. “Tivemos a

Vale no governo FHC, e o setor de telecomunicações, mas o movimento foi desacelerando. E no governo do PT, apesar da evolução semântica para PPT, houve grande retrocesso, com a criação de novas empresas”, lembra. De 2003 a 2015, foram criadas 41 novas estatais – entre elas, a Empresa de Planejamento Logístico, que seria responsável por executar o projeto do trem-bala entre São Paulo e Rio de Janeiro.

Para Borges, o processo de privatização também é chave na retomada do investimento brasileiro – que chegou a 25% nos anos 1980, e hoje está na casa dos 15%. “Agora, o grande potencial de privatização está no âmbito das subsidiárias da Eletrobras e Petrobras – esta última com um potencial revolucionário no Brasil”, diz. Somente neste ano, a Petrobras já vendeu R\$ 46 bilhões em ativos, incluindo a TAG e o controle da BR Distribuidora. No caso da Eletrobras, Borges considera que a decisão do STF de aprovar a venda das subsidiárias sem as empresas mãe “levou a um caminho correto para a venda dos ativos, resultando em que a soma das partes valha mais que o todo”. A venda da companhia, entretanto, é uma das que gera maior resistência, sob os argumentos de esta concentrar 30% da geração e 40% da transmissão do país.

No evento, Borges ainda ressaltou a importância da celebração do acordo comercial Mercosul-União Europeia. “É um grande passo, certamente insuficiente, mas que deve abrir o caminho para vários outros, a começar pela Coreia do Sul”, cita. Ele recorda que a defesa do Cebri, apresentada ao governo eleito no ano passado, foi a de uma abertura comercial autôno-

Onda populista

Em vários pontos do mundo, da Eurásia à América Latina, o populismo é outro elemento que confunde e pressiona as economias liberais. Nos países desenvolvidos, a fragmentação partidária e a perda de influência dos partidos tradicionais para alternativas políticas radicais e nacionalistas são levadas por três principais vetores: o descontentamento com a estagnação econômica, a percepção de perda de bem-estar relativo (já que o maior crescimento da economia mundial se deu nos países em desenvolvimento, especialmente os asiáticos) e os efeitos da imigração, avalia Armando Castelar, coordenador da Economia Aplicada do FGV IBRE. “Nesses países, ainda que a população se sinta com menos representação econômica, seu peso como eleitor permanece o mesmo, e é por essa via que se chega às propostas mais absolutas”, diz.

Para o Brasil, menos exposto aos efeitos da globalização e com uma história recente de distribuição de renda diferente à dos países desenvolvidos (ver pág. 50), a força que joga o sistema político contra as cordas e eleva o discurso populista se concentra em demandas como segurança e o combate à corrupção, lembra Castelar. Para o ex-deputado federal Marcio Fortes, professor visitante da Universidade de Columbia, esse movimento brasileiro vai além: representa o fim de um ciclo histórico, que transcende o momento eleitoral. “É uma passagem semelhante à que levou à abertura política em 1979, há exatos 40 anos, ou a quebra do *status quo* da República Velha, que durou outras quatro décadas”, diz. “Nesse sentido, os derrotados em 2018 não foram apenas os petistas, mas os políticos tradicionais que romperam com o AI-5 e o bipartidarismo.”

Para Fortes, o novo ciclo político é marcado por um sistema econômico que se esgotou e que precisa romper com tradições corporativistas. “Nesse sentido, a demanda é para que transformemos também nossa política em algo mais liberalizante”, defende, para dar conta de questões como alto déficit público, baixa competitividade, e outras ligadas ao setor produtivo, “que se ressentem de segurança jurídica, acesso a recursos financeiros adequados, atmosfera favorável a negócios”.

Castelar pondera, entretanto, que a falta de uma base econômica nas últimas eleições presidenciais ainda deixa dúvidas sobre os limites da agenda de abertura que o governo Bolsonaro poderá promover, e qual será a reação a seu desempenho. “Em democracias consolidadas, partidos tradicionais possuem plataformas conhecidas e bem-estabelecidas. O populismo, por sua vez, tem como base a capacidade de ativar fortes emoções no eleitorado, o que levanta o risco de que essa mesma onda que hoje está à direita, amanhã troque de lado”, conclui, lançando um ponto de interrogação sobre o que poderá acontecer em 2022.

Foto: Bianca Gens

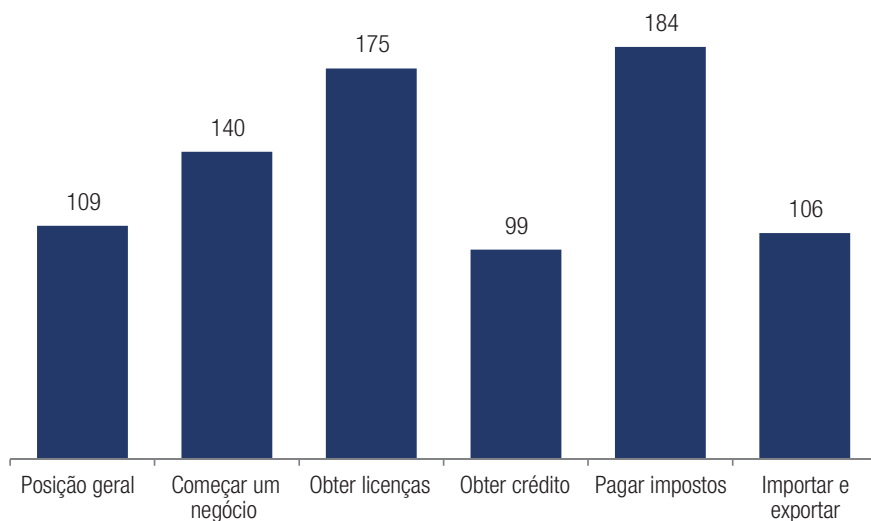


Carlos da Costa, secretário especial de Produtividade, Emprego e Competitividade

“Não foram os mercados que fizeram com que nossa produtividade caísse de 40% para 23% da produtividade de um americano; foi a falta de mercados”

Ambiente de negócios faz a diferença

Posição do Brasil no *ranking* Doing Business 2019, entre 190 países



Fonte: OCDE.

ma, desligada da negociação de acordos comerciais, “no entendimento de que o maior beneficiário é o Brasil”.

Produtividade é chave

No evento, Costa ressaltou que, após a agenda fiscal encaminhada, a ideia é concentrar-se a agenda da produtividade. “Não foram os mercados que fizeram com que nossa produtividade caísse de 40% para 23% da produtividade de um americano, mas a falta de mercados. Hoje praticamente todo setor da economia é regulado – e mal regulado – com enormes barreiras à competição e entrada de novas empresas, que pretendemos eliminar”, afirma. Costa cita os levantamentos feitos pela OCDE que demonstram o baixo desempenho do país em itens como incentivos à entrada de novas empresas e investimentos.

O plano de ação da secretaria de Produtividade tem cinco pilares: simplificação, concorrência, estratégia nacional de qualificação, inovação e economia digital, e abertura da infraestrutura a mercados privados. “Queremos levar o PIB a crescer mais de 4% ao ano. E, para isso, precisamos avançar nessas agendas”, defende. No evento, Costa enumerou algumas conquistas, como na desregulamentação de preços no mercado de medicamentos livres de prescrição. “Havia um preço máximo, mas que na verdade era usado para coordenar o aumento de preços entre os atores do mercado”, diz. “Na verdade, servia como referência para a coordenação de uma prática de cartel”, afirma, ressaltando não ser uma prática exatamente voluntária, mas fruto de uma dinâmica desvirtuada. “Depois dessa mudança, uma das associações do se-

tor nos disse que indústrias estão confusas, porque não têm referência de preço. Bem-vindos ao capitalismo!”

Costa também mencionou o impacto da abertura do mercado de gás (*ver pág. 33*), especialmente para setores como o de cerâmica, vidro e construção, com a expectativa de queda do preço desse insumo em 40%; projetos para o mercado de cabotagem – em que “há muitas barreiras que impedem seu funcionamento, e que pretendemos mudar” – e o potencial de investimento no mercado de saneamento com o novo marco legal que tramita no Congresso, após caducar duas medidas provisórias. “A lei determinará que empresas públicas que não estiverem cumprindo com os investimentos deverão ceder espaço a outras companhias”, diz, abrindo caminho para a iniciativa privada.

Para Levy, para garantir o impacto necessário para que o país dê um salto qualitativo em seu ambiente de negócios e na produtividade de suas empresas, qualquer transformação tem que partir pela retomada do elemento primordial do liberalismo, que é a concorrência. Especialmente com a rápida migração da economia para o campo digital. “Até pela própria forma de ser dos desenvolvimentos tecnológicos, você tem muitas atividades com grande poder de mercado. Quando se tem isso a tendência das empresas com grande poder de mercado é de não incentivarem tanto o aumento de produtividade mas sim criar rendas monopolísticas. Ter essa força para manter concorrência é importante”, diz. Também é essencial, destaca, casar esses objetivos com o desenvolvi-

mento da demanda, permitindo uma distribuição de renda que garanta mercado para novos produtos. “O princípio que Henry Ford forjou há 110 anos continua atual: se não cria demanda, de nada serve o crescimento tecnológico.” E a melhor forma de conciliar produtividade e equidade, afirma, é garantindo educação de qualidade e oportunidades.

Antonio Junqueira Botelho, coordenador do Laboratório de Economia Política Comparada da Universidade Cândido Mendes, afirma que essa preocupação ganha ainda mais relevo dentro da economia do conhe-

cimento. “Em vários países observa-se a preocupação em preparar uma transição adequada, o que inclui a formação profissional”, afirma, citando o caso da Alemanha. “O país, que tem investido no modelo de manufatura de alta qualidade, mudou a estrutura do ensino superior, com foco em competências mais genéricas do que técnicas, em um sistema dual que inclui estágios em empresas”, conta. Para que isso ocorresse, o governo abriu a possibilidade de que as mesmas pudessem participar da decisão da grade curricular, especialmente nos cursos menos científicos, de ensino aplicado.

Foto: Bianca Gens



Armando Castelar, coordenador da Economia Aplicada do FGV IBRE

“Reduzir o papel do Estado não pode ser tudo; há uma institucionalidade que tem que ocupar esse lugar, e sem ela teremos dificuldade em retomar o crescimento”

Inovação de fato

O salto de competitividade almejado para a economia brasileira dependerá, entre outros fatores, de inovação. Eduardo Costa, professor do Departamento de Engenharia do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o sistema de fundos setoriais para pesquisa e desenvolvimento vigente no país são adequados, e podem representar um apoio efetivo desde que seja desvinculado do orçamento federal. “Temos um bom arcabouço, mas para garantir que ele seja implementado, temos que blindá-lo de contingenciamentos”, afirma.

No Rio Money Forum, Costa ainda defendeu uma mudança na estratégia de apoio a *startups* – empresas em geral de base tecnológica com alto potencial de crescimento. “O mecanismo mais eficiente para acelerar seu desenvolvimento é incentivar a parceria com grandes empresas. Estas têm recursos, marca e mercado; enquanto as *startups* têm inovação, e flexibilidade para chegar a alguma coisa nova no mercado”, descreve. “Dessa forma, a grande empresa leva um banho desse sentimento de inovação, e as *startups* ganham mercado e vitrine para fazer negócios com outras empresas”.

Para o professor da UFSC, diante da febre de programas de incentivo a esses negócios, é preciso evitar três armadilhas. A primeira, que descreve como empresas bon sai: pequenas, bonitas, mas que permanecerão desse jeito por anos, dentro de incubadoras. A segunda, de empresas batizadas de *powerpoint*, que serão aceleradas para concorrer a fundos com baixa chance de sucesso, pois os investidores de risco ainda são poucos para a demanda. E a terceira, do grupo das laureadas: “vencedoras de diversos concursos nacionais e internacionais, mas que não alcançam nem mercado, nem vendas”.

Paulo Rabello de Castro, ex-presidente do IBGE e do BNDES, defende que o tempo para mudanças é finito e escasso. “Há 50 anos falhamos com nosso capitalismo. Isso representa uma geração. Se temos ainda algum compromisso com o Brasil, agora precisamos errar menos”, diz. Para ilustrar as mudanças necessárias, Rabello desenha o sistema capitalista como uma engrenagem da qual fazem parte três polias interdependentes: a decisão de investir, a produção, e a apropriação. “Em geral falamos muito da polia do meio, com políticas voltadas ao elemento

que representa diretamente o PIB. Mas somos um vexame especialmente na terceira polia, a da apropriação – o que explica, além da desigualdade, as tremendas disfunções na decisão de investir”, descreve. “Enquanto não detivermos o *crowding out* cada vez mais grosseiro de tudo que se produz, não superaremos o patrimonialismo atrelado ao Estado. E o que vimos até agora do governo é apenas um arremedo de política econômica. Ainda é preciso provar que tem senso de propósito.”

Castelar ressalta que essa correção de rumo depende de vários fatores.

“Reduzir o tamanho do Estado não pode ser tudo; há uma institucionalidade que tem que ocupar esse lugar, sem a qual teremos dificuldade em retomar o crescimento”, diz. E isso ainda depende do sucesso do governo em concretizar propostas nada triviais. Entre as principais, a reforma tributária e a agenda de privatizações. No caso das privatizações, o economista do IBRE observa que as pretensões sobre o tema variam entre os ministérios, e que o verdadeiro grau de liberalismo do governo só se verá na prova do pudim, quando as privatizações mais polêmicas efetivamente engrenarem.

Já sobre a reforma tributária, ainda que se trate de um sistema complexo que gera altos custos de observância, além de uma guerra fiscal em torno do ICMS que nem sempre reflete uma boa alocação de recursos, Castelar lembra que essa reforma “envolve uma ampla rede de interesses, e mudanças nunca são neutras em relação aos setores da economia”, afirma. No caso dos estados, ainda faz parte da conta de receitas a sinalização de uma revisão do pacto federativo – que, lembra, menos tem a ver com Federação do que com desvinculação. “É uma proposta interessante, radical, pois envolve interesses de áreas sensíveis como saúde e educação. Mas ainda não está claro o que os estados farão no dia seguinte, quem vai decidir para onde irá o dinheiro.”

Apesar de tantas questões em aberto, Castelar ressalta que, afora o desemprego, hoje o país apresenta condições ímpares para levar essa agenda adiante. “A reforma da Previdência está se encaminhando. Temos uma inflação trienal em 3,5%, juros reais em 2%, e contas externas em ordem, algo que nem parece o Brasil”, diz. ■



Avanço financeiro

de manutenção de poder de compra da moeda, bem como um sistema financeiro estável. Agora essa frente é sinal natural de evolução do sistema, chave para a melhora da produtividade da economia.”

Nesse trabalho, a equipe liderada por Rodrigo Campos Neto tem o terreno já pavimentado por mudanças anteriores, como da taxa de referência dos empréstimos do BNDES, com a entrada em vigor da TLP em janeiro de 2018, combinadas com Selic e inflação em níveis baixos. “Isso torna os mecanismos de compensação de subsídios desnecessários, o que nos permite passar boa parte da intermediação financeira para o setor privado”, diz, ressaltando que esse efeito substituição já é observado na composição atual do crédito.

Este ano, um dos principais avanços da agenda se deu com a mudança no Cadastro Positivo, que passou a incluir o consumidor de forma automática, ampliando essa

base de dados. Com isso, espera-se promover um acesso mais equânime à informação por vários ofertantes de crédito visando a um melhor cálculo de risco, mais competição e redução de taxa de juros. O próximo passo dessa abertura, diz Mello, se dará com o avanço do *open banking* e dos pagamentos instantâneos. “Com o *open banking*, toda informação que hoje pode estar represada em um banco ou entidade financeira será democratizada e aberta para os competidores, desde que com consentimento do cliente”, descreve Mello, indicando que, ao permitir o compartilhamento de sua informação, a empresa ou a pessoa física estará colaborando para uma centralização de dados que lhe beneficiará.

Essa democratização de dados tem como principal foco o desenvolvimento das *fintechs*, a grande aposta concorrencial dentro do sistema financeiro, define Mello, que hoje já

Melhorar a produtividade da economia brasileira demanda não apenas trabalhadores qualificados e disponibilidade de capital como uma alocação eficiente de ambos. No caso do capital, essa eficiência tem sido perseguida pelo Banco Central com medidas visando mais segurança, aumento da competição e da diversificação de fontes de recurso. E que, segundo João Manoel Pinho de Mello, diretor da Diretoria de Organização do Sistema Financeiro (Diorf) do BC, são destaque na agenda da instituição. “Quando os diretores e o presidente foram sabatinados no Senado em fevereiro, foi uma das primeiras vezes em que o tema principal não foi a taxa básica de juros, tampouco inflação, mas *spread* bancário e preço do crédito”, ilustra, classificando esse momento como um sinal de avanço institucional. “Temos uma história bem-sucedida de 30 anos

Com boas garantias, o crédito barateia

Exemplo da variação entre crédito consignado e não consignado – média simples entre cinco grandes bancos

| | Taxa de juros % a.a. |
|--------------------|----------------------|
| Não consignado | 67,19 |
| Consignado privado | 31,52 |

Fonte: BCB. Dados referentes à semana de 16 a 22/7. Bancos selecionados: Bradesco, Itaú, Santander, Banco do Brasil e Caixa.

Foto: Bianca Gens



Joaquim Levy, ex-presidente do BNDES

“O BNDES tem papel importante, principalmente com recursos do FAT, para irrigar bancos médios e cooperativos que só podem emprestar em condições competitivas se tiverem acesso a recursos estáveis e relativamente baratos”

começam a pressionar por uma mudança na estrutura operacional dos bancos tradicionais. As estimativas são que estas já passam de 500 no mercado brasileiro, sendo ao menos um quinto ofertantes de crédito, que já podem operar tanto no sistema *peer to peer*, que demanda a ação de um intermediário, quanto de crédito direto. “O BC já formulou e está em prática uma caixa regulatória mais leve e mais barata para reduzir a entrada de autorização para as *fintechs*. Não é leniência prudencial, mas um princípio de simetria: se você impõe mais risco sistêmico, seu tratamento regulatório tem que ser mais pesado;

se menos, o tratamento regulatório pode ser mais leve e com isso reduzir seu custo de entrada e aumentar a competição”, descreve, citando o exemplo das sociedades de crédito direto – cujas operações estão limitadas a seu balanço, sem poder captar recursos no mercado –, que já registram boa aceitação no mercado.

“Nesse negócio, não se fala de redução capital, tampouco flexibilização prudencial, mas menos custo de observância”, reforça João André Pereira, chefe do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) do BC. “Temos uma fragilidade natural do siste-

ma financeiro, que por construção será sempre regulado – observando a missão de zelar pela estabilidade financeira, que hoje abarca não só lavagem de dinheiro, risco de conduta como risco cibernético – mas com o objetivo de ser sempre inclusiva.” E, completa, fomentando a concorrência e a inovação. “Buscamos responder a esse desafio sempre próximos do mercado, com muita conversa com agentes para corrigir o curso de qualquer definição de ações que estão sendo propostas pelo BC, com muita consulta pública. Nossa agenda tem que ser previsível, transparente, de forma a deixar clara a direção que está seguindo, permitir correções e interação”, resume Pereira.

Outro braço dessa modernização e incentivo à concorrência do sistema financeiro promovida pelo BC – na gestão de Ilan Goldfarb, com a Agenda BC+, agora revisada e rebatizada de BC# – são as plataformas de distribuição de produtos de investimento, com o objetivo de ampliar a oferta de produtos mais rentáveis à população. E cuja materialização mais clara até agora se deu com a chamada guerra das maquininhas, no segmento de pagamentos, através da desverticalização entre bancos e emissores de cartão de crédito. “Essa mudança possibilitou um aumento brutal da penetração do cartão de crédito, com taxas de desconto sendo reduzidas e melhorando o acesso num segmento importante, gerador de muito emprego, que é o segmento de microempreendedores, sobretudo no varejo”, diz Mello.

E, para garantir que essa dinâmica de novos canais tenha contrapartida no fluxo de transações, Mello

ressalta que o BC também trabalha em melhorar o desempenho das garantias depositadas na tomada de crédito. “É uma agenda mais difícil, e por ser técnica é aparentemente despercebida. Mas seus efeitos são grandes”, descreve. Nesse terreno, os diretores do BC esperam repetir em breve a cartilha do registro de recebíveis de cartão de crédito, com impacto direto para o capital de giro de pequenas empresas e no varejo, no uso da duplicata eletrônica. “No caso do cartão de crédito, até há pouco havia restrição do uso dessa garantia com o banco com o qual a empresa tem relacionamento. Então trouxemos uma regra para centralizar a informação, registrar esses recebíveis e garantir que possam ser usados com qualquer ofertante de crédito, como as *fintechs* e outros agentes, incluindo o mercado de capitais”, descreve Pereira. “Com isso trazemos segurança jurídica a essas garantias, bem como operacional, pois o registro trata também do processo de liquidação. É um esquema mais eficiente, pois dá mais qualidade e flexibilidade ao uso dessas garantias, e transparente, pois se garante a visualização dessas garantias por qualquer credor o qual aquele lojista deseje ter relacionamento.”

Mello destaca que o sucesso desse processo é chave para o barateamento do crédito no país, lembrando dos resultados, na taxa de juros, de iniciativas como o crédito consignado para empréstimos pessoais e a alienação fiduciária para financiamento de automóveis e imobiliário. “Já temos vários exemplos de que, não importa o governo, sempre que se dá segurança às garantias, as taxas de juros caem”, conclui.



João Manoel Pinho de Mello, diretor do Diorf, do BC

“Quando fomos sabatinados no Senado em fevereiro, foi uma das primeiras vezes em que o tema principal não era a taxa básica de juros, tampouco inflação, mas *spread* bancário e preço do crédito”

Papel do BNDES

Segundo Joaquim Levy, ex-presidente do BNDES, esse caminho de diversificação e ampliação do crédito no país não deve prescindir do papel do banco de desenvolvimento. “Apesar de hoje estarmos em um mundo no qual o capital é abundante, ele não chega sempre no lugar onde deve”, lembrou Levy, ressaltando que essa falha de mercado, no caso do crédito, se dá no acesso limitado de bancos médios e cooperativos a recursos estáveis e mais baratos.

“Por isso o BNDES tem um papel importante, como agente intermediário para democratização do crédito

– principalmente com recursos do FAT, capaz de irrigar essas instituições que chegam na ponta mas só podem emprestar em condições competitivas se têm acesso a fundos relativamente baratos.”

No evento, Levy defendeu que o BNDES deve ter produtos que respondam a necessidades definidas, destacando pequenas e médias empresas e infraestrutura, “inclusive com *hedge* para investidores internacionais e estrangeiros que não tenham muita capacidade de absorção de risco”. Para ele, a MP 882, que libera o banco da obrigação de promover pregões para contratar

serviços de consultoria na estruturação de concessões, dando mais autonomia a suas escolhas, poderá tornar as contratações mais eficientes, bem como promover uma precificação adequada desses serviços. Ele também defendeu que o banco não pode trabalhar com um nível de capitalização baixo – “não existe banco forte que possa realmente contribuir para o desenvolvimento se não estiver capitalizado adequadamente”, e citou como regra de bolso, “muito efetiva”, ter um índice de solvência (Basileia) em torno de 20% a 25% da carteira de empréstimos. “É uma regra que dá robustez para se ter um banco de desenvolvimento eficaz, que atenda seus objetivos sendo parceiro desse capitalismo mais aberto e menos patrimonialista”, afirmou.

Entre os segmentos alvos de apoio do banco, Levy deu especial destaque a dois. O primeiro é o investimento na indústria 4.0 em empresas médias

Empresas médias com potencial de inserção tecnológica e negócios visando à redução das emissões de carbono devem ter apoio

em que o componente tecnológico seja chave para sua competitividade, “aos moldes do que o banco de desenvolvimento alemão faz naquele país”. O segundo é colaborar na conversão de setores da economia para alcançar a emissão líquida zero de carbono. “Esse é um segmento

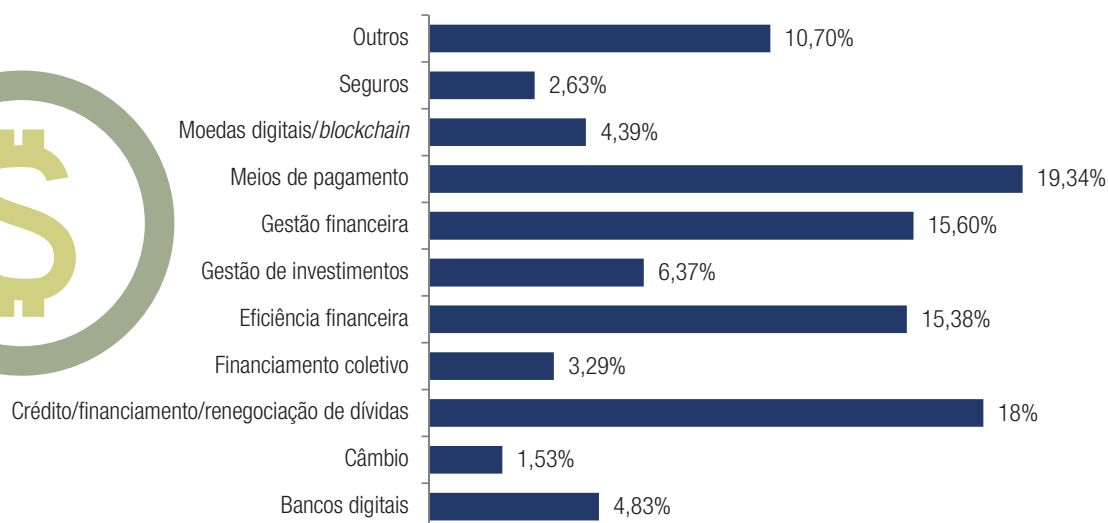
que deveria ser alvo da economia brasileira, estimulando novos modelos de negócio em segmentos em que temos vantagem competitiva, como nas atividades de reflorestamento e no segmento de energias renováveis em geral”, diz.

Gustavo Pimentel, diretor da consultoria em finanças sustentáveis Sitawi, destacou no evento o crescente interesse na precificação das externalidades das atividades econômicas em geral, e da tendência entre investidores de reduzir sua exposição a ativos fósseis, privilegiando atividades de impacto ambiental positivo. “Esse movimento deixou de ser algo de nicho, indicando que as mudanças climáticas se tornaram um tema de fato relevante na decisão de investimento”, diz Pimentel.

De acordo com levantamento realizado pela Global Sustainable Investment Alliance (GSIA) nos cinco maiores mercados mundiais, os investimentos voltados a atividades sustentáveis

Distribuição de *fintechs* brasileiras, por serviço prestado (%)

Inclui B2B e B2C



Fonte: Catálogo Fintech 2018/Sebrae – Abfintechs.

somaram US\$ 30,7 trilhões em 2018, registrando um aumento de 34% em dois anos. Em seu último relatório, a GSIA aponta que países com alto potencial de exploração desses ativos sustentáveis, como Canadá e Nova Zelândia, têm ampliado seu interesse em desenvolver esse mercado de forma mais profissional.

No Brasil, Pimentel aponta que esse mercado ainda é tímido, com uma estimativa em torno de R\$ 340 milhões em 2018. “Mas é uma tendência que se consolida, de alinhamento de valores, e do cálculo de retorno ao do impacto ambiental positivo que o investimento trará.”

No Rio Money Forum, Mauro Cunha, presidente da Associação dos Investidores no Mercado de Capitais (Amec), declarou sua esperança de que a agenda de ampliação e aumento de competição do financiamento ao setor produtivo capitaneada pelo governo possa, efetivamente, consolidar o mercado de capitais no Brasil. “Quando pensamos nesse mercado, perdemos muitas oportunidades. Em 1988, por exemplo, tínhamos uma boa posição nos investimentos globais em emergentes; hoje somos apenas 6,5% desse mercado, e estimativas do Credit Suisse aponta que em 2030 representaremos apenas 3,5%. Quem vai querer nos dar atenção com esse nível de participação?”, questiona.

Para Cunha, essas estimativas condizem ao histórico de subaproveitamento de seu potencial. “Há anos estancamos em 300 e poucas empresas listadas relevantes, com poucas operações, que não dão conta da capilaridade do nosso mercado”, diz. “A Índia possui 8 mil empresas listadas. Aqui poderíamos chegar a

Impacto ambiental influencia decisão de investimento no mundo

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Empresas | 4% |
| Instituições de <i>Healthcare</i> | 1% |
| Fundos ligados a religião | 28% |
| Fundações filantrópicas | 18% |
| Governo | 15% |
| Instituições educacionais | 15% |
| Fundos de pensão | 14% |
| ONG | 4% |

Fonte: GSIA.

Em 2019:

- Fundos com US\$ 8,05 trilhões estão comprometidos a não investir em fósseis.
- Esses representam 1.029 instituições.
- Mais de 80% desses fundos são geridos por fundos de pensão e de investimento comercial.

No fio do bigode

A onda de democratização do crédito que aquece o mercado também movimentou as fronteiras além da ação do BC com a aprovação, em abril, das Empresas Simples de Crédito (ESC), iniciativa da Frente Parlamentar Mista das MPES, com apoio do Sebrae. Tito Ryff, gerente de Políticas Públicas do Sebrae RJ, explica que as ESCs só funcionam com capital próprio, e a negociação dos empréstimos se dá apoiada no conhecimento entre as partes – o velho “no fio do bigode”. É feito um contrato, registrado em uma autoridade autorizada pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários, e pode-se usar a alienação fiduciária como garantia”, explica, ressaltando que a movimentação do dinheiro é feita somente através de débitos e créditos em conta bancária. A atuação de uma ESC é limitada a seu município de origem e limítrofes. A oferta de crédito só pode ser realizada com recursos próprios, e a receita bruta anual não pode ser superior a R\$ 4,8 milhões.

Somente no primeiro mês de aprovada a lei, o Sebrae contabilizou a criação de 25 ESCs, com capital total de R\$ 11,8 milhões. A estimativa do Sebrae é que até 2021 haja mil ESCs no país, movimentando em torno de R\$ 20 bilhões anuais de crédito para pequenos negócios, representando um aumento de 10% na atual oferta de crédito para esse segmento.

900 empresas que poderiam e deveriam participar, em benefício delas mesmas e da sociedade brasileira.”

Renato Chaves, do Blog da Governança, destaca que uma ampliação desse mercado também demandará melhora na governança das empresas abertas, que aprimore o relacionamento entre acionistas, executivos e

conselheiros. “Enquanto nos Estados Unidos temos assembleias de acionistas transmitidas *online*, no Brasil, temos poucos incentivos à participação, tampouco uma comunicação amigável que permita ao acionista entender os comunicados e fazer sua análise sobre o investimento que possui”, exemplifica. (S.M.)



Conectar avanços

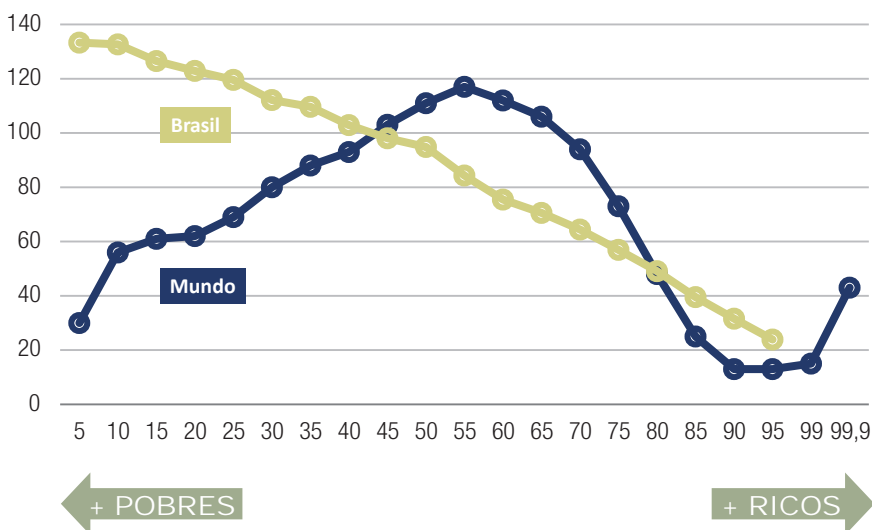
de 2016. Mais do que uma brutal recessão, vivemos uma brutal reversão”, descreve.

Para ilustrar o nível de frustração gerado por essa perda, Neri compara a distribuição da evolução da renda do brasileiro neste início de século com a do restante do mundo. No mundo, esse movimento ficou conhecido pelo gráfico de elefante elaborado pelo economista Branko Milanovic, com o qual ele desmistificou a tese de que nesse período, marcado por um intenso movimento de globalização, tenha se registrado aumento da de-

sigualdade. O estudo de Milanovic indica um intenso ganho de renda da classe média de países em desenvolvimento, grande parte respondido pela China e outros países asiáticos, mas sem a mesma vantagem para a classe média mais vulnerável de países desenvolvidos, que fica no zero a zero. Já entre os 20% mais ricos, ela cai, e volta a subir para o 1% mais rico, formando a tromba *non grata* do elefante. No Brasil, por sua vez, esse movimento não deixa dúvidas: é uma reta que começa no alto, representando o ganho dos mais pobres – tendo

Até março de 2019, para o qual há dados disponíveis da Pnad Continua trimestral, o Brasil somou mais de dez trimestres de aumento de desigualdade da renda do trabalho. Algo que não acontecia desde 1989, segundo Marcelo Neri, diretor do FGV Social. Nesse período, o índice de Gini “trabalhista” subiu num ritmo 50% mais acelerado do que nos tempos de queda, entre 2001-2014, considerados a época de ouro na redução da pobreza do país. “Até o início de 2014, o bem-estar do brasileiro aumentava em média 6% ao ano, numa composição de cinco pontos referentes à renda, e 1 ponto de redução da desigualdade. Depois disso, o ritmo de crescimento de 6% chegou a se transformar em queda de 7%, no ano fechado no primeiro trimestre

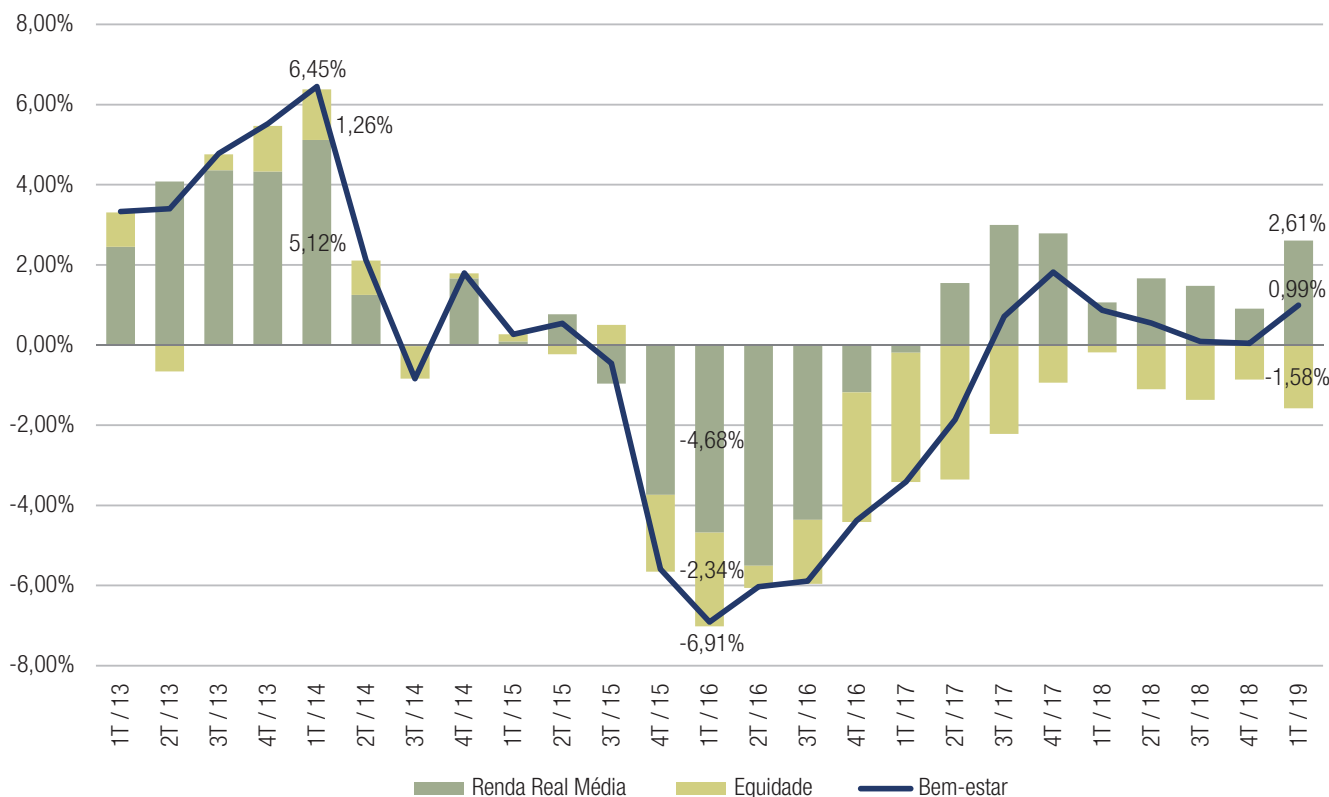
No Brasil, evolução da renda beneficiou mais pobres
crescimento real da renda de 1988 a 2011, em %



Fontes: Branko Milanovic, FGV Social.

Crescimento, equidade e bem-estar social

Taxas de crescimento anuais



Fonte: FGV Social baseado nos microdados da Pnad Contínua Trimestral/IBGE – Renda Habitual.

como carro-chefe a renda do trabalho, ressalta Neri – com ganhos crescentes até a parcela mais rica.

Além de jogar areia nas engrenagens da atividade, colaborando para a lenta recuperação da economia brasileira, essa reversão descrita reflete, na opinião de Neri, a falta de sustentabilidade do modelo que impulsionou a redução da pobreza no início deste século. “Conseguimos fazer com que a renda aumentasse, e que crescesse mais entre os mais pobres. Mas pecamos na conexão desse movimento com a economia”, diz. “Fizemos o dever de casa quanto às estatísticas sociais básicas. Avançamos em escolaridade, em ex-

pectativa de vida, mas acabamos esquecendo de lições primordiais para perenizar esses ganhos.”

Um dos elementos promotores dessa desconexão, para Neri, foi o atraso na realização de uma reforma da Previdência. “O Brasil gasta hoje quase 14% do PIB em Previdência. O Japão, que é o mais longo, gasta 10%, e temos 50% menos idosos que naquele país. É claro que precisávamos adequar o sistema aos ganhos conquistados”, afirma.

Na pesquisa “Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda”, do FGV Social, Neri defende que a atual estrutura de gasto previdenciário tem

sido desvantajosa tanto do ponto de vista fiscal quanto social, especialmente por sua indexação ao salário mínimo. Para ilustrar sua defesa, ele cita que em 2015, quando o Bolsa Família foi congelado e o salário mínimo teve ganho real, o percentual de pobres no Brasil subiu 19,3%, somando 3,6 milhões de pessoas às estatísticas. Nesse ano, enquanto a renda *per capita* dos grupos afetados pelo salário mínimo registrou queda de 3,8%, e a média da renda retraiu 7%, a dos mais pobres caiu 14%. “Em termos de multiplicador de gasto público, o Bolsa Família tem um impacto três vezes maior que o dos gastos

Foto: Bianca Gens

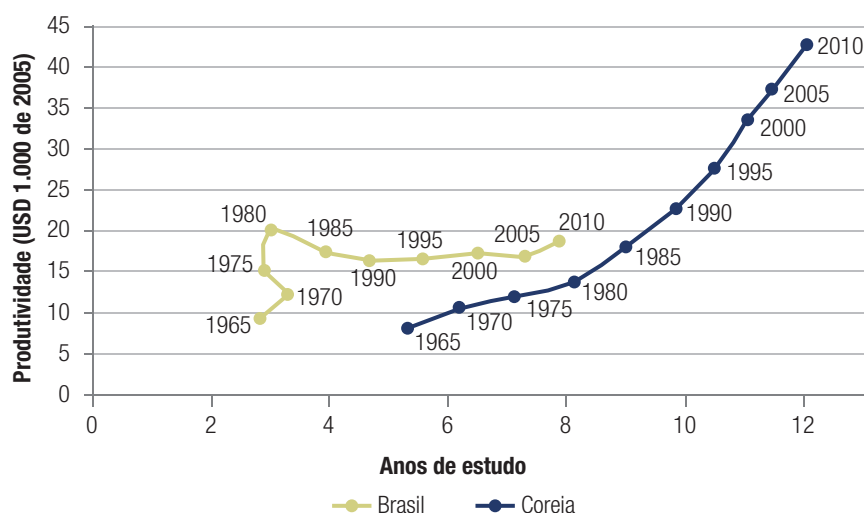


Marcelo Neri, diretor do FGV Social

“Conseguimos fazer com que a renda aumentasse, e que crescesse mais entre os mais pobres. Mas pecamos na conexão desse movimento com a economia”

Mais educados, mas não produtivos

evolução da relação entre escolaridade e produtividade



Fonte: Menezes (2017).

previdenciários e 1,68 maior que o abono salarial do PIS/Pasep”, cita no documento.

No Rio Money Forum, o diretor do FGV Social ainda analisou dados de produtividade para mostrar que, além de daninha, essa desconexão entre social e econômico não é nova. “Até o final dos anos 1970, quando a produtividade brasileira registrava forte crescimento, a escolaridade média do brasileiro mal chegava aos 3 anos de estudo”, diz, lembrando que a origem do salto produtivo do milagre econômico se deu fundamentalmente por uma mudança na estrutura industrial brasileira. “Já nos anos 2000, registramos avanços significativos na educação, mas a produtividade praticamente não se moveu”, compara.

Neri ressalva, entretanto, que há ganhos registrados na última década que não podem se considerar perdidos, mas que precisam ser mais bem encaminhados. “Se olharmos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que congrega educação, renda e expectativa de vida, veremos que o país saiu de uma posição de 85% dos municípios com IDH muito baixo em 1991, basicamente um nível africano, para 0,6% em 2010. Tem algo de estrutural aí”, exemplifica. No caso da educação, Neri considera que a principal medida é a concretização da reforma do ensino médio, para estreitar a conexão da escola com o mercado de trabalho. “Talvez esses sejam desafios de um capitalismo 1.0, e não 4.0, mas são fundamentais para que consigamos avançar sem desperdiçar as lições tiradas deste período”, conclui. (S.M.)



Ampliar oportunidades

Um dos elementos que deve ganhar destaque no debate sobre desigualdade é como mitigar seu aumento frente ao envelhecimento da população – de acordo à projeção revisada pelo IBGE no ano passado, em 2060 as pessoas com 65 anos ou mais deverão representar 25,5% da população (58,2 milhões), contra 9,2% (19,2 milhões) em 2018 – e à fixação de idade mínima de aposentadoria acima de 60 anos prevista na reforma da Previdência – que estabelece a extensão do tempo na ativa, sem uma contrapartida clara no mercado das condições de empregabilidade dos trabalhadores mais velhos.

Antonio Nogueira Leitão, gerente do Instituto de Longevidade Mongeral Aegon, recorda que hoje a idade média de aposentadoria no regime geral (RGPS) por tempo de contribuição é de 54 anos – com benefício médio de R\$ 1,9

mil, e uma expectativa de sobrevivência de 25 anos –, e que boa parte da população aposentada que permanece em atividade já o faz por necessidade financeira. “Pesquisa da Sociedade de Proteção ao Crédito (SPC) de dezembro de 2018 aponta que, entre os aposentados que se mantinham na ativa, 47% afirmavam necessidade de complementar sua renda, e apenas 21% o faziam por desejo de permanecer no mercado de trabalho”, afirmou, no Rio Money Forum. Em 2018, o percentual da população acima de 60 anos que trabalhava, de acordo à Pnad Contínua, era de 7,2%, em torno de 7,5 milhões, sendo 45% atuando por conta própria.

Leitão defende que a necessidade de se promover soluções para mitigar o preconceito motivado pela idade e a alta taxa de informalidade nessa faixa etária vai além das políticas públicas de cunho assistencial. Em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), o Instituto de Longevidade Mongeral Aegon apresentou em 2016 a proposta de um projeto de lei que visa estimular a contratação de trabalhadores aposentados acima de 60 anos, a partir de um regime diferenciado. O Reta (Regime Especial de Trabalho do Aposentado) consiste em isentar o empregador de contribuições previdenciárias e depósitos do FGTS, em contratos de até 25

horas semanais de trabalho, sem a necessidade de uma escala fixa.

Em artigo publicado em 2016 pelo Ipea, o jornalista e pesquisador especialista em economia da longevidade Jorge Felix reforça que, para mitigar a fragilização laboral registrada a partir dos 50 anos, são necessárias ações em várias frentes, unindo política pública, legislação e iniciativa privada. No texto, Félix alerta que, ao não fazê-lo, dificulta-se que as pessoas satisfaçam os critérios de elegibilidade para aposentadoria, reduz-se a renda da população idosa e compromete-se o mercado consumidor – minando, por tabela, o desenvolvimento econômico.

Felix cita que desde a década de 1980 a França possui políticas focadas na redução do desemprego ou subemprego nessa faixa etária, a partir de contratos de trabalho mais flexíveis em termos tributários, salariais e de benefícios. “No Brasil, as legislações atuaram de forma independente umas das outras, e as empresas passam, até hoje, distantes dessa empreitada”, afirma. Entre as recomendações de Felix para o caso brasileiro estão a revisão da Política Nacional do Idoso, para uma melhor articulação com as legislações previdenciária e trabalhista; fomento à educação continuada e incentivo para as empresas adotarem jornadas flexíveis. (S.M.)

Arquitetura da prosperidade

Políticas públicas voltadas à primeira infância são as mais eficientes para promover profissionais bem-sucedidos e uma economia mais produtiva

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Quando Vannevar Bush – responsável por articular o trabalho de engenheiros e cientistas civis e militares do Projeto Manhattan, que levou à criação da bomba atômica e colaborou para o sucesso dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial – foi instado pelo presidente Franklin Roosevelt a pensar o papel da ciência no mundo pós-guerra, teve em suas mãos a oportunidade de acionar outra revolução. No documento “Ciência, a fronteira sem fim”, que entregou ao sucessor de Roosevelt, Harry Truman, Bush fincou os fundamentos de um próspero ecossistema para pesquisa básica e aplicada, injetando na sociedade a confiança de que, com ajuda da ciência, o futuro tinha tudo para ser um bom lugar para se viver.

O neurocientista Roberto Lent, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), lembra que as recomendações de Bush inspiraram iniciativas como a criação da National Science Foundation, em 1950, entre outros órgãos de natureza similar ao redor do mundo – no Brasil, são exemplos o CNPq e a Capes, fundados em 1951. Mas também aponta que, se as ideias do americano resultaram em um desenvolvimento genial em campos como o da saúde e no próprio ensino das ciências, não provocaram, por outro lado, um estímulo para que as ciências também colaborassem com



a educação. “Observamos saltos incríveis nas engenharias. Na saúde, registramos aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil inclusive em países desiguais como o Brasil. Mas, na educação, parte do que se avançou foi de forma intuitiva, às vezes ideológica, e desvinculada de evidências científicas”, afirma Fendt, cofundador da Rede Nacional de Ciência para a Educação, que reúne 125 especialistas de diversas áreas de conhecimento.

Sob esse contexto, é compreensível a relativa pouca idade – menos de três décadas – da massa crítica de estudos que relacionam a carência de estímulos na primeira infância com adultos com problemas de aprendizagem e comportamento. Em linhas gerais, pesquisas apontam que a nutrição recebida por uma pessoa desde a sua concepção até os 2 anos e a estimulação a ela direcionada nos primeiros cinco anos de vida são fundamentais para a formação de sua base cognitiva e socioemocional. Nesse período é que se conforma a arquitetura cerebral que responderá pela capacidade de aprendizado, interação, entre outras habilidades. Assim, fatores como famílias carentes com pais menos escolarizados – que desconhecem a importância desses estímulos e têm limitações para operá-los – e maus-tratos podem comprometer o desenvolvimento dessas crianças, provocando o risco de um efeito dominó nefasto em suas vidas: baixa capacidade de aprendizado, que reduz as chances de uma boa colocação no mercado de tra-

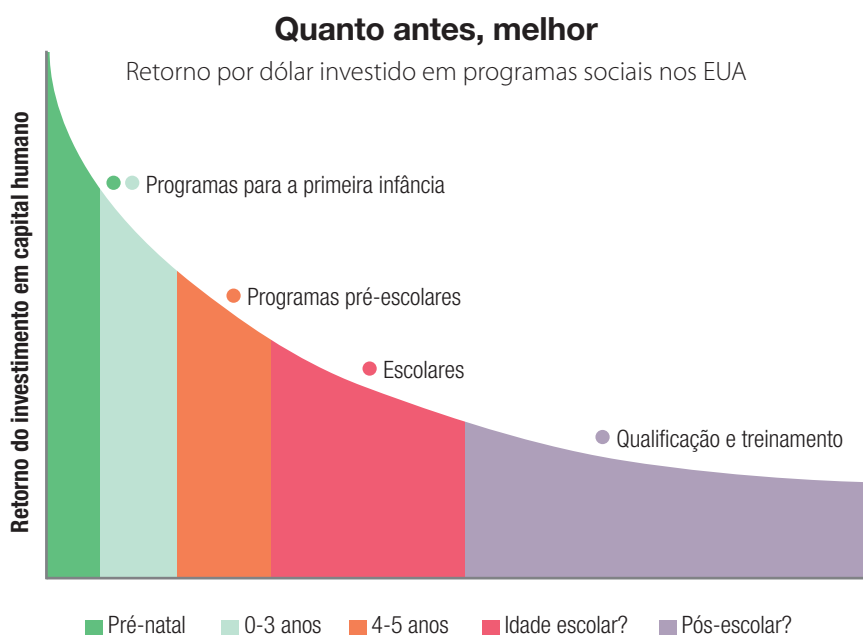
A maior parte da população abaixo da linha da pobreza está na faixa de 0 a 5 anos, e apenas 23,6% da população de 0 a 3 anos que está entre os 25% mais pobres frequentam creche

balho na idade adulta, e até uma tendência a uma relação descuidada quando tiverem seus próprios filhos, contribuindo para a transmissão intergeracional da pobreza.

Já o investimento em crianças em idade pré-escolar demonstra-se

altamente efetivo em gerar alunos mais atentos, com melhor aproveitamento e menor índice de evasão, e uma transição mais bem-sucedida à vida adulta, resultando em profissionais mais bem-sucedidos e economias mais produtivas. Melhor do que políticas corretivas em idades posteriores – seja pela qualidade dos recursos humanos formados, seja pela adequada e mais eficiente alocação de recursos em políticas públicas. “São evidências que foram se consolidando só no final dos anos 1990, início dos 2000. Basta ver que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que é do início dos 90, não ressaltava a temática da primeira infância dessa forma”, descreve o ministro da Cidadania, Osmar Terra.

Foi nessa época que o economista americano James Heckman – Prêmio Nobel por sua contribuição



Fonte: Heckman (2008).

Foto: Roque Sá Agência Senado



Osmar Terra, ministro da Cidadania:

“O Bolsa Família tinha 5 milhões de famílias beneficiárias em 2005, e 15 milhões em 2015. Isso é redução de pobreza? Se o país não se desenvolver, e desenvolver capital humano, ficará correndo atrás do prejuízo”

em microeconometria, sobre viés de seleção em amostras de estudos –, passou a publicar pesquisas de corte longitudinal, acompanhando as mesmas crianças ao longo de muitos anos, que permitiram quantificar o impacto de políticas voltadas a esse público. Pelos cálculos de Heckman, programas de desenvolvimento da primeira infância podem gerar um retorno potencial alto, de 7% a 16% ao ano. Entre as vantagens observadas estão a possibilidade de salários mais altos na idade economicamente ativa, como a redução do envolvimento em comportamentos de alto risco – que impli-

caria, entre outros, mais gastos aos sistemas de saúde –, por exemplo. Heckman, atual diretor do Centro de Economia do Desenvolvimento Humano da Universidade de Chicago, ressalta em seus artigos que uma priorização de políticas para essa fase isso não significa negligenciar as demais – o que dissiparia os ganhos conquistados –, mas que os investimentos nas demais fases serão mais bem aproveitados. Em suas entrevistas, o Nobel defende que as políticas de desenvolvimento da primeira infância (DPI) são fundamentais para que a livre concorrência dos mercados liberais se

dê em bases efetivamente iguais. E que a garantia dessa distribuição de competências no início da vida é qualitativamente melhor que programas posteriores de distribuição de renda. Defesa corroborada pelo ministro Terra. “Não há mudança na situação de pobreza sem duas coisas: desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano”, diz. “Veja, o Bolsa Família tinha 5 milhões de famílias beneficiárias em 2005, e 15 milhões em 2015. Isso é redução de pobreza? Se o país não se desenvolver – aumentar PIB, emprego – e desenvolver capital humano, ficará sempre correndo atrás do prejuízo”, diz.

No Brasil, esse desafio é hercúleo. Dados do IBGE apontam que a maior parte da população abaixo da linha da pobreza se concentra na faixa de 0 a 5 anos (12,7%), e apenas 23,6% da população de 0 a 3 anos que está entre os 25% mais pobres frequentam creche, o que amplia a responsabilidade da família em sua formação. As primeiras iniciativas de abordagem multidimensional do DPI foram em nível estadual, como o Primeira Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul, lançado em 2003, que teve como referência a metodologia do projeto cubano Educa a Tu Hijo, cuja ação em escala começa na década de 1990. No nível federal, o programa em vigor, Criança Feliz, foi lançado em outubro de 2016, quando Terra era ministro do Desenvolvimento Social. “Para desenvolvê-lo, estudamos várias experiências além da cubana, como

as políticas do México, dos Estados Unidos e da China – esta última com início em 2011, focada em áreas rurais, que pude visitar mais de uma vez”, conta Terra, ressaltando o desafio de garantir um desenho facilmente multiplicável, que atinja a escala necessária para cobrir o país com visitas semanais de agentes públicos. “Para isso, é preciso estruturar parcerias com municípios, formatar comitês intersetoriais, mapear treinamentos, fazendo o elo com programas já oferecidos”, enumera.

Muitas vantagens

Até julho, o Criança Feliz somava o atendimento a 708 mil crianças e gestantes em 2,6 mil municípios brasileiros – para um público-alvo, segundo o ministério, de 3 milhões de crianças elegíveis, que são as de 0 a 3 anos beneficiárias do Bolsa Família, e as de 0 a 6 anos dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC). Em julho, o Ministério das Cidades anunciou a inclusão de outras 420 mil crianças como candidatas ao programa, que fazem parte do Cadastro Único, mas estão fora do BF e do BPC. O investimento anual em cada criança do programa é de R\$ 900, segundo o ministério. Hoje, para atendê-las, os municípios trabalham com 18,3 mil visitantes e 3,39 mil supervisores.

Celia Parnes, secretária de Desenvolvimento Social do estado de São Paulo, afirma que uma das principais preocupações na operação do programa é quanto ao treinamento

dos visitantes e supervisores. “O trabalho exigido no Criança Feliz é mais complexo do que verificar a carteira de vacinação e a frequência escolar. É avaliar o ambiente familiar como um todo e, especialmente, a relação dos pais com os filhos”, descreve. Isso, cita Celia, inclui a interação mãe-bebê, e a identificação de problemas que a mãe, devido a seu vínculo afetivo, ou mesmo à falta de repertório, não consegue identificar. “Uma criança quieta e obediente, por exemplo, pode ser assim por problemas de audição ou visão”, exemplifica. “No período de uma hora em que interage, o visitante pode identificar traços de depressão na mãe, sinais de violência doméstica. É algo impactante.

As visitas frequentes, inclusive colaboram para colocar um freio em maus-tratos, gerando outro clima na família”, completa Terra.

Celia conta que ao visitante também cabe identificar, dentro do contexto de carência dos lares visitados, elementos com os quais promover as dinâmicas necessárias de estímulo às crianças. “Pode ser uma bola de meia, ou qualquer elemento que a criança demonstre interesse naquele momento, e que sirva como ponto de partida para a promoção de alguma atividade entre os pais e ela”, descreve. Em São Paulo, o Criança Feliz está em 172 municípios e conta com 14 mil beneficiários, atendidos por 1,6 mil visitantes e 300 supervisores. “Es-

Pobreza se concentra na primeira infância

Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional (%)

| Por grupos de idade | |
|---------------------|------------|
| 0 a 5 anos | 12,7 |
| 6 a 14 anos | 12,4 |
| 15 a 17 anos | 10,7 |
| 18 a 24 anos | 7,8 |
| 25 a 29 anos | 7,4 |
| 30 a 39 anos | 6,7 |
| 40 a 49 anos | 6,6 |
| 50 a 59 anos | 5,4 |
| 60 a 69 anos | 2,5 |
| 70 anos ou mais | 0,7 |
| Total | 7,4 |

Fonte: IBGE; refere-se à proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional em 2017.

tamos colocando bastante energia nesse programa para ampliar sua aplicação. Temos muitos municípios, 645, e em todos há bolsões de pobreza e áreas de vulnerabilidade que precisamos atender”, diz Celia. Para receber sinal verde e recursos para a expansão, o ponto de partida é ter conseguido aplicar os recursos já recebidos, atendendo às metas e métricas estipuladas pelo Ministério da Cidadania.

No Rio Grande do Sul, a secretária do Trabalho e Assistência Social, Regina Becker, conta que a principal tarefa do governo nesse campo é conseguir integrar o programa estadual, PIM, com o federal. Hoje, o Criança Feliz, sob responsabilidade da pasta de Assistência Social, conta com a adesão de 70 municípios, do total de 497, com o atendimento, somente neste ano, de 2.521 crian-

O desafio de desenvolver um programa voltado à primeira infância é garantir a escala necessária levando em conta a necessidade de visitas frequentes às famílias

ças. Já o PIM, que é de competência da Secretaria da Saúde, está em 248 cidades. “Lidamos com a tendência, dentro das secretarias, de se manter as estruturas como são, sem pensar na necessidade de transversalida-

de do trabalho e na busca por um diálogo linear entre as equipes técnicas, focando a importância dessas ações”, afirma. Outra questão que, segundo Regina, tem atrasado o pacto entre municípios e a União é a demora no repasse dos recursos. “Muitas vezes os recursos chegam depois de dois meses, há muitas barreiras burocráticas, o que obriga o município a antecipar o recurso do próprio bolso para viabilizar o projeto”, diz. “O gestor municipal em geral tem poucos recursos, e enquanto não houver uma mudança no pacto federativo, a tendência é de que essa resistência ainda aconteça”, diz, indicando que uma das alternativas estudadas pelo governo estadual é consolidar uma prestação de contas com os municípios por meio de blocos de programas, como incentivo à adesão ao Criança Feliz.

Olho no olho

Visitadora chega à casa de família beneficiária do Criança Feliz em Careiro da Várzea, no Amazonas. Em cerca de uma hora de interação, buscará observar rotina da família.



Fotos: Rafael Zart/ASCOM/MDS

As visitas duram em torno de uma hora, período em que a visitadora deverá observar aspectos gerais da casa e avaliar a evolução do relacionamento da criança com os pais.

Vinicius Botelho, secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, conta que no final deste ano o Criança Feliz ganhará sua primeira avaliação qualitativa, do programa e das crianças beneficiadas. “Estamos elaborando um descritivo detalhado sobre o desenho da pesquisa, sua metodologia, critérios usados, e os resultados”, diz. Para isso, o ministério conta com a ajuda de um grupo de trabalho reforçado – com representantes de seis universidades federais (Oeste do Pará, da Bahia, Pernambuco, Ceará, Goiás e do ABC), além de USP, do Pnud, da Fundação Marília Cecília Souto Vidigal e o Itaú Social – sob a coordenação de Cesar Vitoria, epidemiologista da Universidade Federal de Pelotas (RS). Terra ressalta a importância dessa avaliação do programa,

Baixo acesso à creche reforça importância do atendimento no lar

Frequência crianças 0 a 3 anos

| | 2017 |
|-----------------------|---------------|
| Brasil | 34,80% |
| área rural | 20% |
| entre 25% mais pobres | 23,60% |

Fonte: IBGE.



Programa Criança Feliz em São paulo

indicando que o plano é mais que triplicar o Criança Feliz até 2022, ampliando-o para a totalidade do público elegível. “Ser pobre não é destino de ninguém, e as políticas públicas têm que servir exatamente para desenvolver o ser humano, suas potencialidades, o que inclui colaborar nessa maravilhosa transformação que o cérebro sofre nos primeiros anos de vida”, diz.

Para Lent, que foi colega de classe de Terra em sua graduação, na UFRJ, o desafio está sempre em estabelecer prioridades. “Em países como o Brasil, temos que trocar a roda com o carro em movimento, e não faz sentido dizer que se focará apenas na primeira infância, pois tem que pensar no universitário, no ensino médio”, diz. Uma das iniciativas recentes do ministério, in-

Visitas em Pacatuba/Ceará (abaixo) e Santa Teresa/Espírito Santo (ao lado). Em sua atividade, visitantes têm que sugerir dinâmicas a partir dos elementos disponíveis na casa.



As atividades têm que corresponder ao tipo de estímulo necessário em cada faixa etária, visando a explorar o potencial cognitivo da criança.

clusive, foi destinar R\$ 3,2 bilhões em quatro anos para, em parceria com o Sesi, promover a qualificação profissional de jovens de 18 a 29 anos do BF que nem trabalham nem estudam, e hoje somam 4,8 milhões. Lent afirma que priorizar, nesse contexto, não significa excluir vetores, mas reunir esforços para criar políticas públicas com base em evidências científicas que lhes garanta consistência. “Se uma política pública é feita de maneira intuitiva, quando for avaliada, daqui a dez anos, a chance de dar errado é mais alta, e esse custo é alto”, diz. Através da Rede Nacional de Ciência para a Educação, o desejo de Lent é colaborar para uma movimentação mundial que fomenta um fenômeno tão potente quanto o provocado por Bush em 1945 – desta vez, na área de educação. “Neste semestre, passarei três meses na Unesco, em Genebra, defendendo um projeto para criação

“Para ser bem-sucedido hoje, é menos importante a quantidade de informação que se retém do que a aprendizagem para lidar com essa informação”, diz

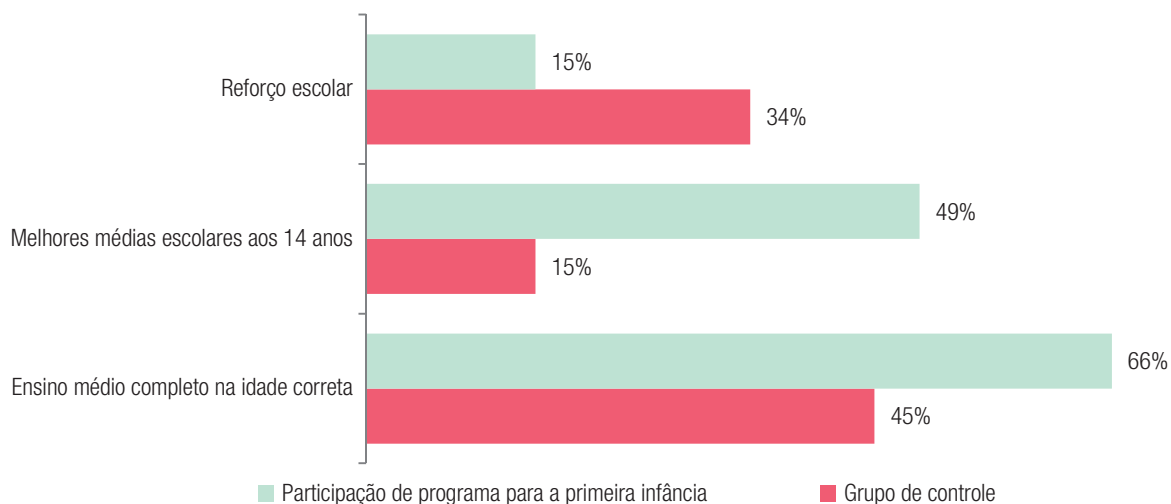
Roberto Lent

de uma rede global de *science of learning*, ou ciência para educação.

Para o neurocientista, as céleres mudanças observadas no mercado de trabalho fazem com que esse movimento, mais do que propício, seja urgente. “Para uma pessoa ser bem-sucedida socialmente, atualmente é muito menos importante a quantidade

de de informação que ela retém do que a aprendizagem que adquire de como lidar com essa informação, o que se refere às chamadas competências socioemocionais”, diz, lembrando que o mundo inteiro está envolvido nisso agora, e revisando currículos para tirar a ênfase na informação e colocar em questões como o trabalho em grupo, a solidariedade, criatividade, espírito crítico. “São coisas que nas profissões do futuro – que na verdade já são as do presente – são muito mais importantes do que a quantidade de de informação que você tem, e que podem ser armazenadas no celular, não no seu cérebro”, afirma. “Então, o que é preciso fazer é capacitar as pessoas para usar as informações de forma criativa e produtiva, porque estas que estão sendo dadas no primeiro ano de uma faculdade podem ter sido ultrapassadas quando ele se formar”, reforça Lent. E isso começa ao se estimular as primeiras conexões neuronais de um bebê. ■

Evidência de progressos em programa dos EUA voltado para a primeira infância



Fonte: Barnett (2004).

Alfaiataria social



No final de julho, o principal banco de dados sobre a população brasileira de baixa renda, o Cadastro Único, completou 18 anos. Com informações de 76,7 milhões de pessoas, é de uso obrigatório para a seleção das famílias que serão beneficiadas em mais de 20 programas sociais federais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e Tarifa Social de Energia Elétrica, além de servir de apoio a programas estaduais e municipais.

Vinicius Botelho, secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, afirma que o Cadastro Único chegou à maioria com grandes avanços na caracterização dessa parcela mais vulnerável da população – “fundamental para o desenho de políticas públicas que rompam o ciclo intergeracional da pobreza”, diz. A partir de 120 questões, o Cadastro reúne informações que vão desde renda, grau de escolaridade, condições de moradia e saneamento, à classificação de grupos populacionais e tradicionais específicos, como índios e quilombolas. Além disso, também conseguiu identificar e incluir pessoas pobres que não constavam em nenhum outro registro administrativo do governo federal, como o CPF.

Agora, um dos objetivos do ministério é aprimorar o filtro qualitativo a ser aplicado nas milhares de

informações contidas no Cadastro, em especial, para valorizar as capacidades de jovens com bom desempenho escolar. Para refinar esses dados, a equipe de Botelho realizou uma primeira iniciativa de cruzamento de dados do Cadastro Único em 2017. Em associação com o Instituto de Matemática Pura Aplicada (Impa), levantou o número de beneficiários do Bolsa Família medalhistas na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), que anualmente atrai 18 milhões de inscritos de 47 mil escolas. Em sete edições da Olimpíada (2011 a 2017), foram 999 jovens do Bolsa Família, vencedores de 1.288 medalhas, 93 delas de ouro. “Com esses dados em mãos, fizemos um acompanhamento daqueles com mais de 18, para saber como estavam”, diz Botelho. Entre os resultados, o ministério identificou exemplos claros das limitações causadas pela situação de pobreza. Como a de um jovem de Capela do Alto, no interior de São Paulo, hexacampeão da OBMEP que, após concluir o ensino médio, teve que interromper os estudos para ajudar a família trabalhando em um comércio informal. “Quando o nível de pobreza é alto, a gratuidade do ensino público não basta, pois é preciso ajudar no sustento da família. E, em se tratando

de cidades sem oferta de ensino superior, esse jovem ainda fica preso aos custos de se mover a outro lugar para seguir com seus estudos”, descreve o secretário.

A partir dessa experiência, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação buscou aproximação com outras bases de dados – entre elas as do Inep, responsável pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – e mais instituições promotoras de competições de conhecimento. “A OBMEP foi a ponta de um *iceberg* que queremos enxergar em sua totalidade. Se a vida para os jovens que têm seu nome gravado no Impa já é difícil, imagine para aqueles que quase chegaram lá?”, questiona. A meta de Botelho é ter, até o final deste ano, um mapeamento que possibilite a identificação de diferentes grupos no Cadastro Único, definidos por suas potencialidades. “Isso possibilitará uma alfaiataria de políticas muito mais efetiva, que explore melhor as capacidades de cada grupo”, diz, citando, entre as possibilidades de programas futuros, bolsas de estudos, monitorias e cursos específicos. “Quando pensamos em esportes, é mais fácil entender essa dinâmica de identificação de talentos e incentivo. Já em áreas científicas, são casos que ainda impressionam, nos quais há muito a fazer”, conclui. ▀

Reflexos da guerra

Contencioso comercial entre Estados Unidos e China movimentada cadeias de produção, num processo cujo custo ainda é imprevisível

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Em geral, a ideia de uma contenda é indissociável a de um vencedor no final. No caso da guerra comercial entre Estados Unidos e China, entretanto, a estimativa dos observadores se limita a calcular quem sairá perdendo menos. Artigo de coautoria do economista Sherman Robinson, publicado em julho pelo Peterson Institute for International Economics, aponta que, levando em conta o cenário observado até junho – com a imposição de tarifa de 25% dos Estados Unidos em importações de produtos chineses da ordem de US\$ 250 bilhões, e retaliação chinesa sobre um universo de US\$ 110 bilhões em importações dos Estados Unidos, com tarifas variando de 5% a 25% –, ambos os países registram perda de bem-estar (calculado pela demanda final agregada) e em termos de troca. Também na produção e comércio agrícolas, por exemplo. Já na produção e exportação de manufatura, a projeção é de que a China ainda consiga se manter no terreno positivo, graças à escolha por preservar bens intermediários de sua retaliação.

O modelo desse estudo projeta que daqui três a cinco anos as indústrias de ambos os países se ajustarão, após um rearranjo nas cadeias de suprimentos que levará à diversificação de fornecedores para preencher as lacunas deixadas na batalha. Para Livio Ribeiro, pesquisador do FGV IBRE, a incerteza ainda presente sobre o horizonte de escalada dessa guerra, entretanto, não permite prever os contornos de tal acomodação. “A sinalização mais recente dada pela China de atacar pelo lado do câmbio é um exemplo dessa pressão vivida pelos decisores de política de ambos os países”, diz. O caso da chinesa Huawei é emblemático. Em julho, mais de 30 fornecedores americanos da companhia, que foi colocada por Trump numa lista negra, pressionavam o governo para retomar suas vendas. “Se estivéssemos em um contexto de crescimento do comércio minimamente

razoável, esse impacto poderia ser amenizado, assimilando um aumento de custos, mas não é assim”, diz Ribeiro. “Como hoje somos um mundo de juro baixo, o alarde não parece alto. Mas em algum momento isso gritará na rentabilidade das empresas.” Tatiana Rosito, sênior *fellow* e coordenadora do Grupo de Acompanhamento sobre China do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) e ex-secretária executiva da Camex, também considera prematuro prever o nível das transformações que serão provocadas pela guerra EUA e China. “Ainda que a impressão seja de que essa briga não acabará tão cedo, há muitas incertezas que interferem na decisão de transferir fábricas e treinar pessoas. E se em pouco tempo a tarifa voltar ao que

era?”, questiona, indicando que os próximos capítulos serão fundamentais para aclarar o cenário.



O Sudeste Asiático é um dos termômetros desse movimento. Em especial o Vietnã, que já dá sinais de colher frutos de ambos os lados da disputa. Pela frente americana, somente no primeiro trimestre deste ano o país registrou um aumento das importações de 40,2% em relação ao mesmo período do ano anterior – enquanto a China teve queda de 14% nas compras dos EUA, na mesma comparação. Já pela frente chinesa, um possível ganho absorvido pelo país é o aumento do investimento direto. Nos seis primeiros meses de 2019, chegaram ao Vietnã US\$ 16,74 bilhões, conforme a Agência de Investimento Estrangeiro do Ministério do Planejamento,

um aumento de 69% em relação ao primeiro semestre de 2018. Esses investimentos foram liderados por Hong Kong (com US\$ 5,3 bi) e Coreia do Sul (US\$ 2,7 bi). A China vem em terceiro lugar (US\$ 2,29 bi) – no ano passado, ocupava a quinta posição e, há oito anos, em 2011, era o décimo quarto entre os maiores investidores no país.

O Vietnã é dinâmico em acordos comerciais, o que por si já é um chamariz para o investimento. Além do recém-negociado com a União Europeia, possui, por exemplo, tratado com a Coreia do Sul e os dez países que fazem parte do Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (CTTP), firmado em 2016, do qual nem China nem Estados Unidos atualmente fazem parte – o primeiro por falta de in-

Perdas e ganhos com a guerra comercial, em %

Calculados sob o cenário de taxação de US\$ 250 bi nas importações norte-americanas da China e de US\$ 110 bi das compras chinesas nos EUA

| | Produção | Exportações | Importações |
|---|-------------------------------|-------------|-------------|
|  | ★ EUA | | |
| | Agricultura | -0,47 | -2,23 |
| | Mineração | -0,02 | -0,31 |
| | Bens intermediários | -0,06 | -0,32 |
| | Bens finais | -0,01 | -0,19 |
| | Serviços <i>tradables</i> | -0,03 | 0,02 |
| | Serviços <i>low-tradables</i> | 0,01 | 0,15 |
|  | ★ China | | |
| | Agricultura | -0,02 | -0,08 |
| | Mineração | 0,24 | 0,90 |
| | Bens intermediários | 0,12 | 0,26 |
| | Bens finais | 0,09 | 0,56 |
| | Serviços <i>tradables</i> | 0,14 | 1,11 |
| | Serviços <i>low-tradables</i> | -0,12 | 1,03 |

Notas: China = China e Hong Kong. Fonte: Sherman Robinson e Karen Thierfelder, publicado pelo Peterson Institute for International Economics.

teresse, o segundo por desejo de Trump, que retirou o país do bloco assim que tomou posse. Hoje, 70% das exportações vietnamitas já são feitas por empresas estrangeiras. Os principais produtos exportados são circuitos integrados, telefones, derivados de petróleo e têxteis, tendo como principais destinos China, Japão e Coreia do Sul. Para classificar o aumento da participação chinesa nos investimentos diretos

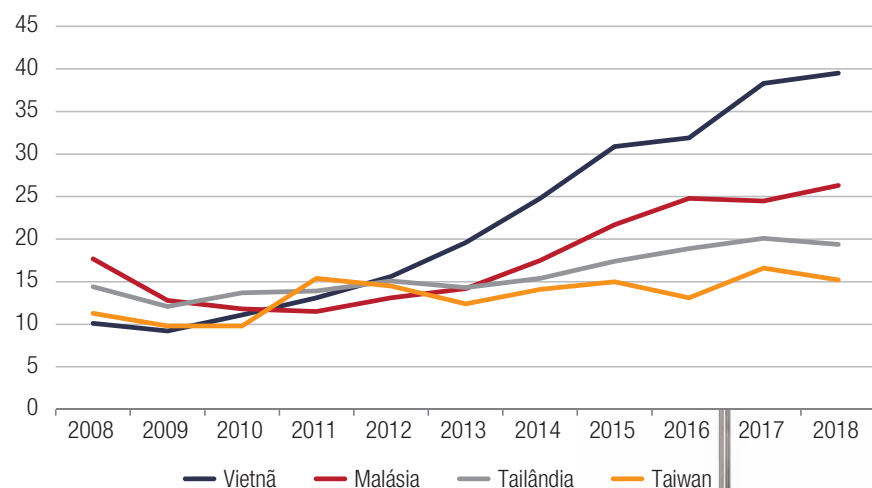
no Vietnã como fuga do aumento tarifário, entretanto, Tatiana considera que esses desembolsos precisam confirmar um salto qualitativo. “Hoje, parte do aumento do comércio do Vietnã com os Estados Unidos ainda pode ser resultado de triangulação com a China”, cita. Para chegar ao nicho mais disputado nessa guerra, de produtos de alta tecnologia, diz Tatiana, é preciso reproduzir a oferta “tecnológica

e logística da cadeia produtiva na mesma escala, o que não acontece tão rapidamente quanto transferir uma planta de manufatura leve”. Já no caso das empresas americanas, Tatiana lembra que é preciso considerar que muitas fábricas preferem estar na China para estar mais perto dos consumidores ou porque a maior inovação tecnológica está lá, “o que torna um movimento substancial nesses setores mais difícil”, diz. “Isso dependerá de um horizonte mais longo, se essas tarifas vão se perenizar, e outras se consolidar.”

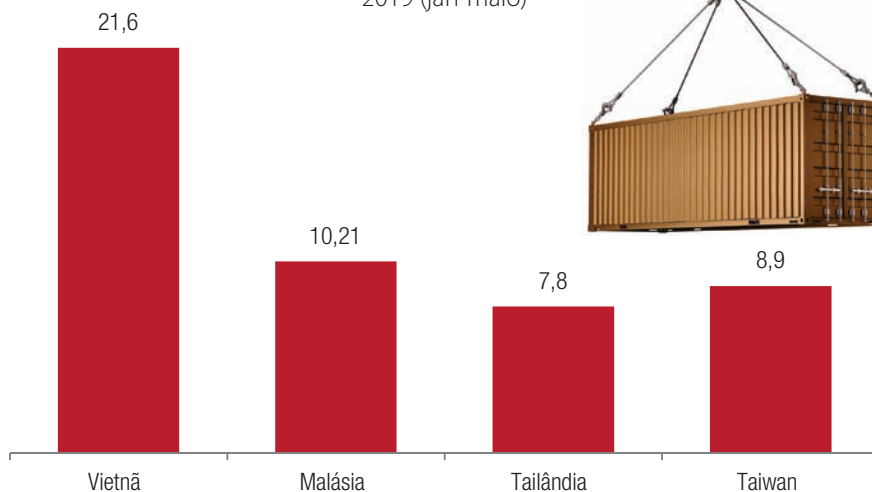
Em artigo publicado no Yusof Ishak Institut, Lam Thanh Ha, professor da Academia Diplomática do Vietnã, descreve que de 1991 a 2000 os investimentos chineses no país se concentraram em indústrias como têxteis e de bens de consumo. Mais recentemente, ampliaram-se para outras manufaturas, para o setor imobiliário e grandes projetos de infraestrutura, como eletricidade e gás. Para Tatiana, caso aconteça esse movimento mais consistente de diversificação das cadeias produtivas resultante da guerra comercial, esta poderá ir ao encontro do projeto One Road One Belt, de ampliação da presença estratégica chinesa no Sudeste Asiático. “Além de maior presença geopolítica, a iniciativa de criação desse cinturão também teve como objetivo canalizar a sobreoferta de produtos e serviços – indo ao encontro de um novo modelo de crescimento perseguido pelo país após a crise financeira focado, entre outros elementos, no aumento de exportações, busca de mão de obra barata e abertura de merca-

Déficit comercial EUA x países selecionados

US\$ bi, valores nominais, sem ajuste sazonal



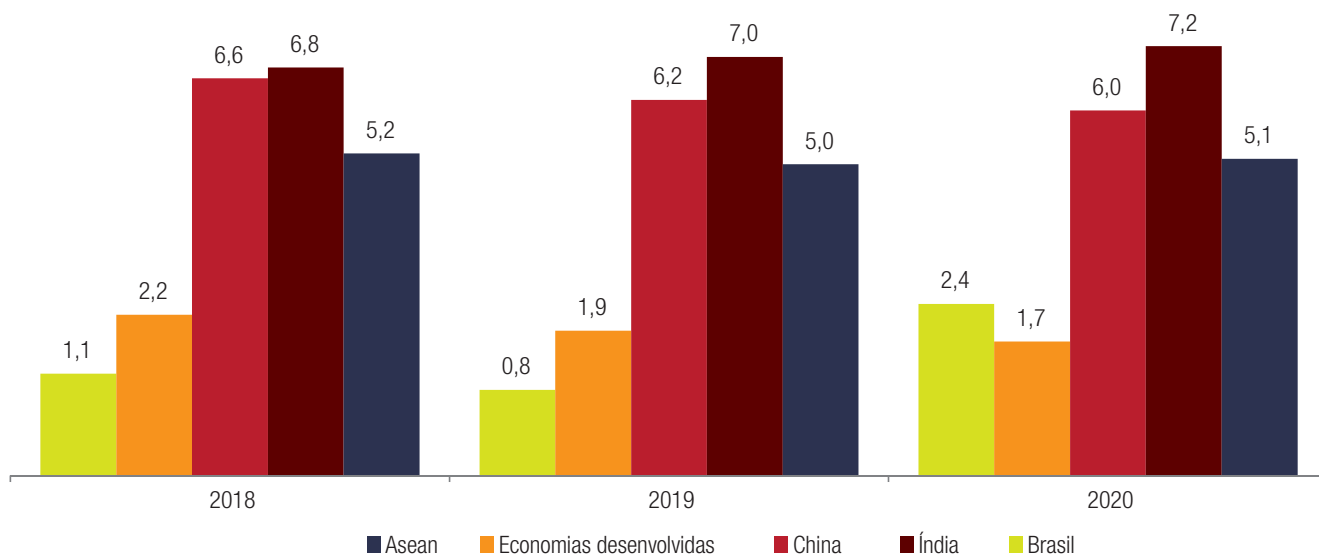
2019 (jan-maio)



Fonte: FMI, WEO Update julho.

Emergentes asiáticos liderarão crescimento

Projeções FMI



Fonte: FMI, WEO Update julho.


dos para empresas que expandiram muito na China tanto na área de construção, produtos, mas também financiamentos”, lembra.

Ribeiro, do FGV IBRE, pontua, entretanto, que esse cenário também depende de que a ira tarifária de Trump não se estenda a outros destinos e produtos. “Independentemente se o diversionismo que passamos a ver se dê por transferências de linhas de produção ou reexportação de produtos, será preciso saber se a intenção do governo americano é obter o controle geral do *outsourcing* chinês, o que poderá incluir a cadeia asiática inteira, ou se a tendência será pelo armistício”, diz.

Para o Brasil, a avaliação de Tatiana é a de que a manutenção das tensões entre as duas potências é igualmente complexa. “Significa um enfraquecimento do sistema multilateral, o que é negativo para qualquer economia emergente. Diante da correlação de forças,

quanto mais estáveis forem as regras, e maior a capacidade de resolver problemas de forma multilateral, melhor será.” Ela lembra que, apesar da vantagem pontual do Brasil em 2018 com a venda de produtos como soja e carne para a China, instabilidade é sempre desfavorável quando se trata de ciclos mais longos. “A China já acenou, na reunião de Xi Jinping com Trump no encontro do G20, em junho, a possibilidade de ampliar a compra de produtos agropecuários americanos. Ou seja, é complexo pensar em um aumento de plantio, quando a situação pode se reverter”, exemplifica.


Para a ex-secretária executiva da Camex, entretanto, a turbulência provocada pela contenda entre Estados Unidos e China não deve desvirtuar a agenda do Brasil para se tornar mais aberto e competitivo. “O foco da política comercial brasileira tem que ser o aumento de


produtividade – o que também pode incluir uma política industrial, desde que não seja através de tarifas, mas com investimento em pesquisa e parcerias”, menciona. Além de acordos comerciais, citando a inclusão de negociações com o Sudeste Asiático, como a iniciada no ano passado com Singapura. “O aumento da densidade de fluxos do Sudeste Asiático com a China pode reforçar a importância de se olhar para essa região”, diz. Mensagem reforçada por Ribeiro, que defende a ampliação de estudos estratégicos. É preciso entender essa brutal mudança na estrutura de produção global, na qual somos complementares”, diz. “E incentivar uma discussão organizada de como podemos melhorar a venda de produtos brasileiros para uma Ásia que consome mais e é mais rica”, concluir, lembrando a previsão de que, entre 2025 e 2030, cerca de 60% da classe média mundial se concentre nessa região. 


Pesquisas, Estudos e Indicadores para suporte às decisões táticas e estratégicas do seu negócio.


O Instituto Brasileiro de Economia é a unidade da Fundação Getúlio Vargas que analisa e pesquisa a economia, impulsionando e estimulando o desenvolvimento de negócios públicos e privados de todo o país. A instituição customiza serviços conforme a necessidade de cada cliente, e disponibiliza consulta sistemática *on-line* da sua produção estatística em forma de banco de dados.


SERVIÇOS CUSTOMIZADOS

 **Preços de Referência** - suporte às áreas de compras na definição de critérios de fixação de preços de referência;


 **Índice de Preços** - suporte aos reajustes de contratos;


 **Projeções** de variações de preços permitindo viabilizar estratégias relacionadas à dinâmica do mercado;

 **Fórmulas Paramétricas** - suporte à construção de indicadores da evolução de custos em função do comportamento dos preços de insumos;


 **Estudos Especiais** - construção de cenários para planejamentos estratégicos e orçamentos.

SERVIÇOS - BANCOS DE DADOS ON-LINE

 **FGV Dados** - banco de dados *on-line* que disponibiliza o Índice Geral de Preços (IGP) bem como sua composição;

 **Monitor da Inflação** - um aliado na análise e previsão dos índices oficiais da inflação;

 **Sondagens Econômicas** - antecipa tendências da Indústria, do Comércio, da Construção, de Serviços e do Consumidor;

 **Setorial Automobilístico** - direcionado para o acompanhamento da dinâmica de preços relacionados à cadeia produtiva específica deste setor.



BIBLIOTECA VIRTUAL

São 130 mil páginas escritas pelos maiores especialistas de cada época, com a visão técnica e analítica do momento. Cada palavra foi indexada - inclusive pelos mecanismos de busca - para que você encontre, em segundos, o que pesquisa, via desktop e mobile.

- JUSCELINO KUBITSCHEK: 50 anos em 5?
- O MILAGRE ECONÔMICO: Conheça sua evolução.
- HIPERINFLAÇÃO: 100% ao mês? Como sobrevivemos? O que deu certo e o que deu errado? Como chegamos a ela? Como saímos dela?
- PRIVATIZAÇÃO DA TELECOMUNICAÇÃO: O que mudou?
- LICITAÇÕES DO PETRÓLEO: Como foram na época? O que podemos inferir para as atuais?
- BREXIT: Impactos na estabilidade da União Européia?

ESTÁ TUDO AQUI. SÃO MAIS DE 12 MIL ACESSOS POR MÊS. VISITE, PESQUISE E TENHA UMA NOVA VISÃO DO PASSADO.

ACESSE AGORA E PESQUISE EM TODO O CONTEÚDO DA REVISTA.



fgv.br/ibre/bibliotecavirtual



Selecione pontualmente ou pesquise em todas as 7 décadas de uma só vez.



VOCÊ PODE TER ESTES RECURSOS EM SEUS DOCUMENTOS!

Acesse agora www.docpro.com.br e veja como é simples e rápido encontrar a informação que precisa, dentro dos seus documentos. A gestão do conhecimento Docpro é eficaz tanto para impressos (atas, relatórios, contratos, revistas, etc) bem como para materiais digitais (doc, pdf, fotos, WhatsApp, planilhas, etc). Acessível para consulta no computador, tablet ou smartphone.

Tecnologia: **docpro**.com.br



tecnologiadocpro

O MELHOR
DA EXPERIÊNCIA:
QUANTO MAIS VOCÊ
DIVIDE, MAIS TEM.



experiência

O QUE FAZ VOCÊ QUERER MAIS?

[CONHEÇA OS CURSOS](#)

MBA  **FGV**
É MAIS QUE MBA. É FGV.