

Carta da Conjuntura

É provável que o debate da agenda fiscal fique para 2019

Ponto de Vista

Nova surpresa desinflacionária: um novo regime de inflação?

Entrevista

Fernando Veloso
Pesquisador da Economia Aplicada da FGV IBRE



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Março 2018 • volume 72 • nº 03 • R\$ 16,00

Artigos

Fernando de Holanda Barbosa
José Roberto Afonso
Lia Baker Valls Pereira
Rubens Penha Cysne
Samuel Pessoa



Produtividade na mira

Para crescer mais e de forma sustentada, Brasil deve perseverar em reformas que promovam empresas mais competitivas e trabalhadores com competências para se adaptar às mudanças provocadas pelas tecnologias digitais



O MERCADO MUDA RÁPIDO. E VOCÊ?



Os Cursos de Formação Gerencial FGV proporcionam capacitação prática em curto espaço de tempo. Você sai um profissional mais completo, pronto para aplicar o que aprendeu.

>> CADEMP FGV

Cursos de curta duração voltados para atividades específicas. Conhecimento que pode ser colocado em prática no dia seguinte.

- Comunicação, Marketing e Vendas
- Desenvolvimento Pessoal
- Finanças, Contabilidade, Controladoria e Auditoria
- Logística e Operações
- Negócios e Projetos
- Pessoas, Liderança e RH

ACESSE O SITE

FGV.BR/CADEMP-RIO

E CONHEÇA OS CURSOS.

FORMAÇÃO GERENCIAL  **FGV**

CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

 **FGV IBRE** Instituto Brasileiro de Economia | Março de 2018

Carta da Conjuntura

6 É provável que o debate da agenda fiscal fique para 2019



A melhora da economia, receitas extraordinárias e medidas de contenção de gastos indicam que o governo está numa posição fiscal confortável em 2018. Porém, se essa perspectiva é positiva

por um lado, ela também traz o risco de que a difícil situação fiscal estrutural não seja devidamente debatida este ano.

Ponto de Vista

10 Nova surpresa desinflacionária: um novo regime de inflação?



Durante os dez anos até 2014, a economia brasileira viveu basicamente uma situação de excesso de demanda. Isto, por sua vez, é uma provável resposta à questão formulada neste artigo:

o permanente excesso de demanda explica por que o diferencial de juros, livre de risco, esteve elevado nesse período.

Entrevista

12 “Reformas na educação e no ambiente de negócios têm que andar juntas”

O processo de abertura econômica na primeira metade dos anos 1990 colaborou para o aumento da produtividade da indústria, mas isso não se espalhou para o restante da economia. O problema é que a produtividade é baixa em praticamente todos os setores, diz Fernando Veloso, pesquisador da FGV IBRE. É uma questão sistêmica, que não permite buscar atalhos.

Macroeconomia

18 Constituição: entrave ou solução?

Se não se conseguiu aprovar a reforma da Previdência, a tributária e a política, foi muito mais por falta de vontade política e apoio popular do que por impossibilidade institucional.

Capa | Crescimento

26 Produtividade na mira



Em estudo recente, Banco Mundial diagnostica entraves que minam a produtividade e, consequentemente, o crescimento econômico brasileiro. Para mitigá-los, a prescrição do banco se

assemelha à realizada pelos pesquisadores da FGV IBRE em seus estudos: perseverança nas reformas por um ambiente de negócios que estimule a competitividade de empresas, somada a políticas de educação e capacitação que aprimorem as competências de trabalhadores dentro de um mercado cada vez mais digital.

Indústria automobilística

36 Proteção e inovação sob o mesmo teto?

Paralelamente à política tarifária, o setor automobilístico tem sido beneficiado ao longo dos anos por políticas de atração e estímulo, nacionais e regionais, sendo a última delas o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, ou simplesmente Inovar-Auto, que vigorou de 2013 a 2017. Encerrado em 31 de dezembro do ano passado, e com a intenção do governo federal de lançar outro programa que vem sendo anunciado desde abril de 2017, o Rota 2030 tem sido objeto de acirrados debates entre especialistas, entidades e até dentro do próprio governo.

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, Andrea Martini (Souza Cruz S/A), Antonio Alberto Gouvêa Vieira, 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 Chor, 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 Almirante Luiz Guilherme Sá de Gusmão, General Joaquim Maia Brandão Júnior, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Nilson Teixeira (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), Rui Barreto, Sergio Lins Andrade

Instituto Brasileiro de Economia

Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Superintendência de Clientes Institucionais: Wagner Rezende de Oliveira

Superintendência de Estatísticas Públicas: Aloisio Campelo Junior

Superintendência de Estudos Econômicos: Marcio Lago Couto

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

Editores

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: Fernando de Holanda Barbosa, José Roberto Afonso, Lia Baker Valls Pereira, Luiz Guilherme Schymura, Rubens Penha Cysne e Samuel Pessoa

Secretaria e apoio administrativo

Melissa Novaes Martin 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 opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não exprimem, necessariamente, as da Fundação Getúlio Vargas. 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



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

O crescimento de 1% do PIB em 2017, embora modesto, reverte a tendência de queda da atividade econômica que perdurava desde 2014. Grande parte desse resultado foi puxada pelo consumo das famílias, em função de uma série de medidas tomadas pelo governo, como a liberação de saques do FGTS, aliada à forte queda da inflação.

Boa parte do ano passado foi ocupada pelas discussões de se fazer uma reforma da Previdência, sem o que o país caminharia para uma situação de insolvência e a atividade econômica não teria espaço para se recuperar. Entramos em 2018 já com a forte convicção de que a reforma previdenciária não entraria na pauta de votações, dado o ano eleitoral e as dificuldades do governo em conseguir os votos necessários para tal. A decisão de se intervir no Rio de Janeiro, com o Exército assumindo a segurança, sepultou, por ora, a reforma.

Mas há um outro ponto que merece ser ressaltado, como mencionado na Carta da Conjuntura. O déficit primário anunciado pelo governo, de R\$ 124,4 bilhões no ano passado, ficou cerca de R\$ 35 bilhões abaixo

da meta fixada de R\$ 159 bilhões. Ou seja: apesar da situação fiscal estrutural do país continuar extremamente frágil, é bastante provável que, neste ano eleitoral, as discussões sobre as contas públicas deixem de ocupar as manchetes dos jornais e os debates acalorados no meio acadêmico.

Com essa folga, a princípio há vários sinais de que o governo poderá cumprir, com certa tranquilidade, a meta de R\$ 159 bilhões este ano. Se há folga, o primário pode ser cumprido e a economia dá sinais de recuperação, fica difícil imaginar uma discussão ao plenário como a da Previdência, especialmente num ano eleitoral, onde sempre haverá perdedores com poder de voto.

Parece que a árdua tarefa ficará nas mãos do novo presidente, a partir de 2019. Isso, se nada mudar nos próximos meses, já que desde 2014, quando o país mergulhou na mais severa crise econômica, sem esquecer a política, as mudanças, para o bem ou para o mal, têm sido avassaladoras.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta da Conjuntura

6 É provável que o debate da agenda fiscal fique para 2019 – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista

10 Nova surpresa desinflacionária: um novo regime de inflação? – *Samuel Pessôa*

Entrevista

12 Fernando Veloso – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

18 Constituição: entrave ou solução? – *José Roberto Afonso*

22 Teto dos gastos sob diferentes cenários – *Rubens Penha Cysne*

24 Privilégios, crise fiscal e imprevidência social
Fernando de Holanda Barbosa

Capa – Crescimento

26 Produtividade na mira – *Solange Monteiro*

Indústria automobilística

36 Proteção e inovação sob o mesmo teto?
Chico Santos

44 Sucesso, na ótica da Anfavea e do MDIC
Chico Santos

46 De carona no Rota – *Solange Monteiro*

Comércio Exterior

63 Segurança nacional ou de lobby eficiente?
Lia Baker Valls Pereira

Índices

I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

É provável que o debate da agenda fiscal fique para 2019

Luiz Guilherme Schymura

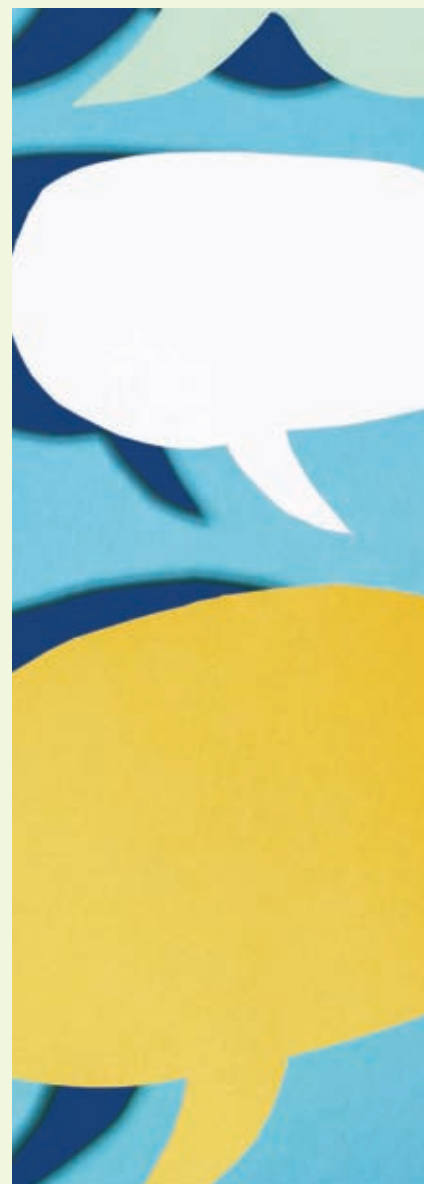
Doutor em Economia pela FGV EPGE

O déficit primário do governo central de R\$ 124,4 bilhões em 2017, quase R\$ 35 bilhões inferior à meta de R\$ 159 bilhões, foi uma surpresa. Quando analisado em detalhe, como realizado recentemente por Manoel Pires, pesquisador associado da FGV IBRE, o resultado primário do ano passado traz uma informação relevante e, até certo ponto, curiosa: apesar de a situação fiscal estrutural brasileira permanecer extremamente frágil, é possível que em 2018, ano da eleição presidencial, o tema das contas públicas não surja como uma questão de vida ou morte. Há vários sinais que apontam um cumprimento relativamente tranquilo da meta de primário deste ano, que é também de R\$ 159 bilhões. O teto constitucional de gastos, por seu turno, também deverá ser respeitado, mas não com muita folga. Das regras fiscais, a chamada “regra de ouro” do setor público parece a mais complicada de ser atendida, embora o governo tenha instrumentos e espaço de manobra para obedecê-la.

Os R\$ 35 bilhões a mais de resultado primário em 2017, em comparação

com a meta, derivaram de boas notícias tanto do lado das receitas quanto das despesas. A partir de agosto, como indica Pires, os resultados primários mensais efetivamente realizados ficaram sempre em um nível significativamente superior ao dos decretos da programação mensal orçamentária e financeira do governo. Em outras palavras, a trajetória de primário surpreendeu, pelo menos na comparação com o que estava planejado.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de setembro (o documento é bimensal), a projeção do total das despesas obrigatórias era de R\$ 1,0577 trilhão. No mesmo documento, estavam previstos gastos de R\$ 60 bilhões com abono salarial e seguro-desemprego; de R\$ 24,6 bilhões com subsídios e subvenções; e de R\$ 14,1 bilhões com os poderes Legislativo e Judiciário e com o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU). Entretanto, o que foi efetivamente gasto com essas quatro rubricas no ano passado, em ordem retrospectiva, foi R\$ 1,0385 trilhão; R\$ 54,4 bilhões;



R\$ 18,7 bilhões; e R\$ 12,1 bilhões. Chama a atenção que, em setembro, tão perto do fim do ano, o governo tenha superestimado as despesas obrigatórias, uma vez que são relativamente fáceis de prever.

Pelo lado das receitas, uma das principais surpresas foi o Programa de Regularização Tributária (PRT, mais conhecido como Refis), que arrecadou R\$ 18,7 bilhões em 2017, comparado a uma estimativa de R\$ 7 bilhões. O PRT compôs um

conjunto de R\$ 50,8 bilhões de receitas extraordinárias concentradas no final do ano passado, parte do qual também constituiu surpresa positiva em relação ao que se projetava. Este foi o caso do leilão da Cemig em setembro, que arrecadou R\$ 8 bilhões, e a recuperação de receitas da dívida ativa, que atingiu R\$ 5,9 bilhões (comparado a cerca de R\$ 1 bilhão em 2016). Outras receitas extraordinárias significativas desse período foram o leilão da 14ª Rodada de Licitações de blocos para exploração de petróleo e gás natural, que arrecadou R\$ 9,95 bilhões em setembro e outubro; e a receita com os resgates dos precatórios a partir de agosto.

Quando se analisam as contas públicas de 2017, nota-se também o efeito de medidas de contenção, tomadas a partir de 2015, das chamadas “outras despesas obrigatórias”, que excluem benefícios previdenciários e pessoal e encargos sociais. Houve uma queda de R\$ 22 bilhões nas outras despesas obrigatórias, em itens como abono e seguro-desemprego (objeto de mudanças restritivas em 2015); compensação ao RGPS pelas desonerações da folha (com a reversão parcial desta política); e subsídios, subvenções e Pró-Agro (com forte influência da redução gradativa da carteira do PSI do BNDES), entre outros.

Quanto às perspectivas para o fiscal daqui para a frente, um dado merece atenção especial: as despesas discricionárias já sofreram um drástico ajuste, caindo de R\$ 184 bilhões em 2014 para R\$ 117,5 bilhões em 2017, a preços de dezembro de 2017. O investimento federal saiu de um pico recente de R\$ 69,3 bilhões para R\$ 47,5 bilhões em 2017. Há evidentemente um limite de redução real

das despesas discricionárias, a partir do qual a máquina pública começa a sofrer paralisação e a infraestrutura a se deteriorar. O custeio já caiu de R\$ 98,8 bilhões em 2014 para R\$ 70,1 bilhões em 2017. O item de investimento “conservação de estradas/obras em andamento”, por exemplo, no qual foram gastos R\$ 26 bilhões em 2010, dispendeu apenas R\$ 11,2 bilhões em 2017. Em todas as rubricas mencionadas neste parágrafo, o gasto em 2017 foi o menor, sempre em termos reais, desde 2010.

Os R\$ 35 bilhões a mais de resultado primário em 2017, em comparação com a meta, derivaram de boas notícias tanto do lado das receitas quanto das despesas

A análise sobre as perspectivas fiscais de 2018, portanto, tem que partir de algumas premissas, como a contenção já ocorrida nos gastos discricionários, por conta do controle direto destas despesas, e nos outros gastos obrigatórios, em função de mudanças legislativas empreendidas desde 2015 e da redução do gasto com subsídios em programas como o PSI e o Pronaf.

Para o ano corrente, há previsão de receitas extraordinárias que podem

variarem de R\$ 73,2 bilhões a R\$ 123,2 bilhões. Parte substancial dessas receitas não está no Orçamento, devido ao risco de que não sejam cumpridas. É o caso da privatização da Eletrobras, com projeção de R\$ 12,2 bilhões, e a possível resolução do imbróglio da cessão onerosa do direito de exploração de cinco bilhões de barris de óleo equivalente, cedido pela União à Petrobras em 2010, que pode render algo estimado entre R\$ 50 bilhões e R\$ 100 bilhões. Trata-se, portanto, de possibilidades que poderiam levar a um superávit melhor que o programado.

O Refis, adicionalmente, continua surpreendendo favoravelmente, e contribuiu, com uma arrecadação de R\$ 7,93 bilhões em janeiro, para o crescimento da receita real de 10,1% em relação ao mesmo mês de 2017. E ainda há um movimento no Congresso para estender o Refis às pequenas e médias empresas. Em relação às receitas correntes, as perspectivas são otimistas, já que a atividade vem surpreendendo para cima, e pode-se contar com uma elasticidade entre atividade e receita em torno de 1, pelo menos, segundo estimativas de Vilma da Conceição Pinto e Bráulio Borges, pesquisadores associados da FGV IBRE.

Pelo lado das despesas, não se deve mais contar com a queda dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, que já voltaram a se estabilizar. Por outro lado, a carteira do PSI continuará se reduzindo, e com ela os subsídios orçamentários ao programa. Em relação ao teto das despesas, a última previsão orçamentária prevê uma folga de R\$ 2,9 bilhões. Como se viu anteriormente, no final de 2017 diversas despesas foram superestimadas, e ainda é possível que haja surpresas positivas em rubricas como subsídios e



subvenções, por exemplo. No caso de aumento acima do esperado de despesas obrigatórias, o governo provavelmente ainda terá espaço de manobra para compensar nas discricionárias, embora estas já estejam em nível apertado, como mencionado acima.

A regra de ouro, finalmente, deve criar um problema sério no próximo ano. A regra no Brasil estabelece que o governo só pode se endividar até o montante necessário para financiar os investimentos e amortizar a dívida já existente. Mas há várias válvulas de es-

Se essa perspectiva é positiva, por um lado, ela também traz o risco de que a difícil situação fiscal estrutural não seja devidamente debatida este ano

cape para garantir o cumprimento da regra de ouro em 2018, sendo que o principal é a antecipação da quitação de R\$ 130 bilhões da dívida do BNDES com a União, o que reduz a necessidade de financiamento da União.

Em resumo, a melhora da economia, a perspectiva de receitas extraordinárias e as medidas de contenção de gastos tomadas a partir de 2015 indicam que o governo durante o ano eleitoral está numa posição relativamente confortável para entregar as suas vá-

rias metas fiscais. Assim, não devem ocorrer durante a campanha momentos dramáticos em termos de gestão das contas públicas, como a necessidade de enormes contingenciamentos ou a ameaça de descumprimento de objetivos que poderia configurar crime de responsabilidade.

Se essa perspectiva é positiva, por um lado, ela também traz o risco de que a difícil situação fiscal estrutural não seja devidamente debatida este ano. A agenda de escolha de “perdedores” ficou adiada para a frente. É um prognóstico preocupante, porque em 2019 a agenda do novo governo nesta área terá tons quase dramáticos de urgência. O novo ou a nova presidente iniciará seu mandato com grande risco de descumprir os preceitos constitucionais do teto dos gastos e da regra de ouro, com todas as implicações jurídicas e políticas que possam advir. Para complicar o quadro, há a expectativa de que uma dura reforma da Previdência seja lançada na primeira hora, além das espinhosas tarefas de fixação de uma nova regra de ajuste do salário mínimo e do início do novo cronograma de reajuste dos servidores – em um ambiente no qual o Judiciário já dá sinais de descontentamento com relação ao questionamento do auxílio moradia. Os candidatos à presidência, portanto, devem ter em mente que a provável trégua fiscal em 2018 é breve e enganosa. ▼

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.

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.

"50 anos em 5", ditadura militar, privatização da telecomunicação, licitações do petróleo, Brexit. Impactos e prognósticos. Está tudo aqui. São mais de 12 mil acessos por mês. Visite e tenha uma nova visão do passado.

DESTRAVAR O CRESCIMENTO?

SUGESTÃO DE PESQUISA #1

Na edição de Outubro de 2016, especialistas defenderam a importância de reformas no campo microeconômico para o aumento da produtividade brasileira, elevando o potencial de crescimento da economia.

Pesquise por: expansão econômica+investimentos produtivos+recuperação



fgv.br/ibre/bibliotecavirtual



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



GESTÃO DO CONHECIMENTO?

Acesse agora www.docpro.com.br e veja como é simples e rápido encontrar a informação que precisa, dentro dos seus documentos. Excelente para acervos privados ou públicos, tanto de uso interno como na Web. Acessível para consulta no computador, tablet ou smartphone. Surpreenda-se com as possibilidades, inclusive de obter receita extra.

Nova surpresa desinflacionária: um novo regime de inflação?

Samuel Pessôa

Pesquisador associado da FGV IBRE

O ano abriu com a inflação rodando a 0,3% ao mês. A prévia para fevereiro sugere 0,3% também. Há chances reais de a inflação acumulada do primeiro trimestre ficar abaixo de 1%, algo entre 0,8% e 1,0%. Dada a sazonalidade – a inflação brasileira acontece desproporcionalmente no primeiro trimestre –, há indicação de que este ano o IPCA pode novamente ser muito baixo. Com os devidos ajustes sazonais, a inflação dos preços livres está rodando a 1,7% ao ano, e os núcleos abaixo de 3%.

O mercado, entretanto, considera que a “devolução” da deflação de 4% dos alimentos em 2017 irá pressionar a inflação este ano. A projeção é de uma inflação alimentar de 4% em 2018. Por outro lado, a atual safra, apesar de não ser espetacular como a do ano passado, é muito boa. Somando-se os estoques elevados, parece mais razoável esperar uma inflação de alimentos em torno de 2% este ano.

A mediana da Pesquisa Focus para o IPCA de 2018 já caiu para 3,7%. A confirmação do cenário de preços de alimentos subindo 2% no ano, em vez de 4% ao ano, revisa os 3,7% do Focus para 3,3%.

No último relatório de inflação, o Banco Central estimou o IPCA em

torno de 1,4% no primeiro trimestre no seu cenário principal. Se a inflação entre 0,8% e 1% nesse período se materializar, será uma surpresa desinflacionária de 0,5 ponto percentual (p.p.) no início do ano. Neste caso, não dá para se descartar que o Banco Central faça mais dois cortes de 0,25 p.p. na Selic para manter os juros reais constantes.

Evidentemente, operar uma bola de cristal sobre o Copom não é a especialidade nem a função desta coluna. O Copom terá de tomar suas decisões e o mercado procurará antecipá-las. O importante é avaliar se estamos ingressando em um novo regime inflacionário.

É possível que não. Pode ser que, após a surpresa desinflacionária do início do ano, a inflação passe a subir lentamente, com alimentos caminhando para 4% e preços administrados para 6%. Neste caso, o IPCA fecharia o ano entre 3,5% e 4%, de acordo com as projeções atuais do mercado.

Mas não se deve descartar a outra possibilidade, de que a desinflação observada no primeiro bimestre se mantenha ao longo do ano. Inflação de alimentos de 2%, ou até menos, e maior moderação dos administrados, que ficariam em cerca de 4,5% a 5%, pode-



riam fazer com que o IPCA feche 2018 em 3%, ou até ligeiramente abaixo.

Nesse caso, Ilan Goldfajn terá que escrever outra carta aberta ao Ministério da Fazenda, por novamente o IPCA ficar abaixo do piso de tolerância (supondo que o índice seja inferior a 3%). Adicionalmente, dessa vez não se poderá dizer que a inflação ficou abaixo do piso da meta em função de um choque positivo de alimentos. Os núcleos e a inflação de serviços, nesse cenário benigno de inflação, seriam a principal causa da surpresa desinflacionária.

Sob esse cenário, a inflação brasileira numa perspectiva mais ampla testará limites nunca antes observados desde que o sistema de metas de inflação foi instituído. Mais ainda, será o segundo ano consecutivo em que os modelos de inflação superestimaram fragorosamente a inflação.

Vários fatores complementares podem explicar essa nova dinâmica, caso ela venha a se confirmar.

Um primeiro motivo para a forte tendência desinflacionária é o hiato do produto. Ainda há forte ociosidade de recursos na economia brasileira, por qualquer mensuração que seja empregada. Tratamos desse tema na coluna

Ponto de Vista de fevereiro deste ano. Como tem afirmado Bráulio Borges em *posts* no *blog* do IBRE, a metodologia padrão adotada pela Comunidade Europeia sugere que o hiato de recursos no Brasil hoje pode ser da ordem de 6% a 7% do PIB. Com as taxas de crescimento observadas atualmente, e se o hiato for de fato tão elevado, é bem possível que a pressão desinflacionária perdure até 2020.

Um segundo fator é a alteração do regime de política macroeconômica. O período de 2004, quando o risco Brasil caiu com o reconhecimento de que a gestão macroeconômica petista tinha boa qualidade, até 2014 foi caracterizado por haver elevado diferencial de juros entre o Brasil e a economia americana, mesmo depois de se controlar pelo risco país. Ou seja, com o reconhecimento pelo mercado de que o regime de política econômica do governo petista era de boa qualidade, o risco país caiu, mas os juros internos não se reduziram na mesma proporção. No período anterior – no segundo mandato de FHC, quando houve a implantação do regime de metas de inflação com câmbio flutuante –, os juros eram elevados, mas o risco país também era. Dessa forma, o diferencial de juros entre a economia brasileira e a americana, líquido do fator risco, não era grande.

A pergunta relevante é por quê, após 2004, convivemos com juros tão elevados e, simultaneamente, risco relativamente baixo? Uma pista importante é que o hiato do produto no Brasil entre 2004 e 2014, calculado com a mencionada metodologia da União Europeia, foi positivo quase que ininterruptamente (a exceção foram os dois trimestres em seguida à crise das hipotecas subprime, defla-

grada em setembro de 2008). Assim, durante os dez anos até 2014, a economia brasileira viveu basicamente uma situação de excesso de demanda. Isto, por sua vez, é uma provável resposta à pergunta formulada no início deste parágrafo: o permanente excesso de demanda explica por que o diferencial de juros, livre de risco, esteve elevado nesse período.

Falta compreender as razões desse duradouro período de demanda excessiva. Certamente a política monetária não foi frouxa durante todos aqueles anos. Ao contrário, como se verificou, foi um período com elevados diferenciais de juros livres de risco, em comparação à economia americana, exatamente como contraponto ao excesso de demanda – mais especificamente, para que este não redundasse em aceleração inflacionária. Ou seja, a política monetária compensou o excesso de demanda e evitou que ele redundasse em inflação. Rigorosamente falando, não havia excesso de demanda, mas havia juros elevados.

A visão da coluna é que o hiato foi mantido positivo por tanto tempo em função de um regime de política econômica que gerou contínua expansão fiscal e parafiscal (com o aumento do balanço dos bancos públicos), além de uma série de inovações institucionais que elevaram a concessão de crédito livre pelos bancos privados.

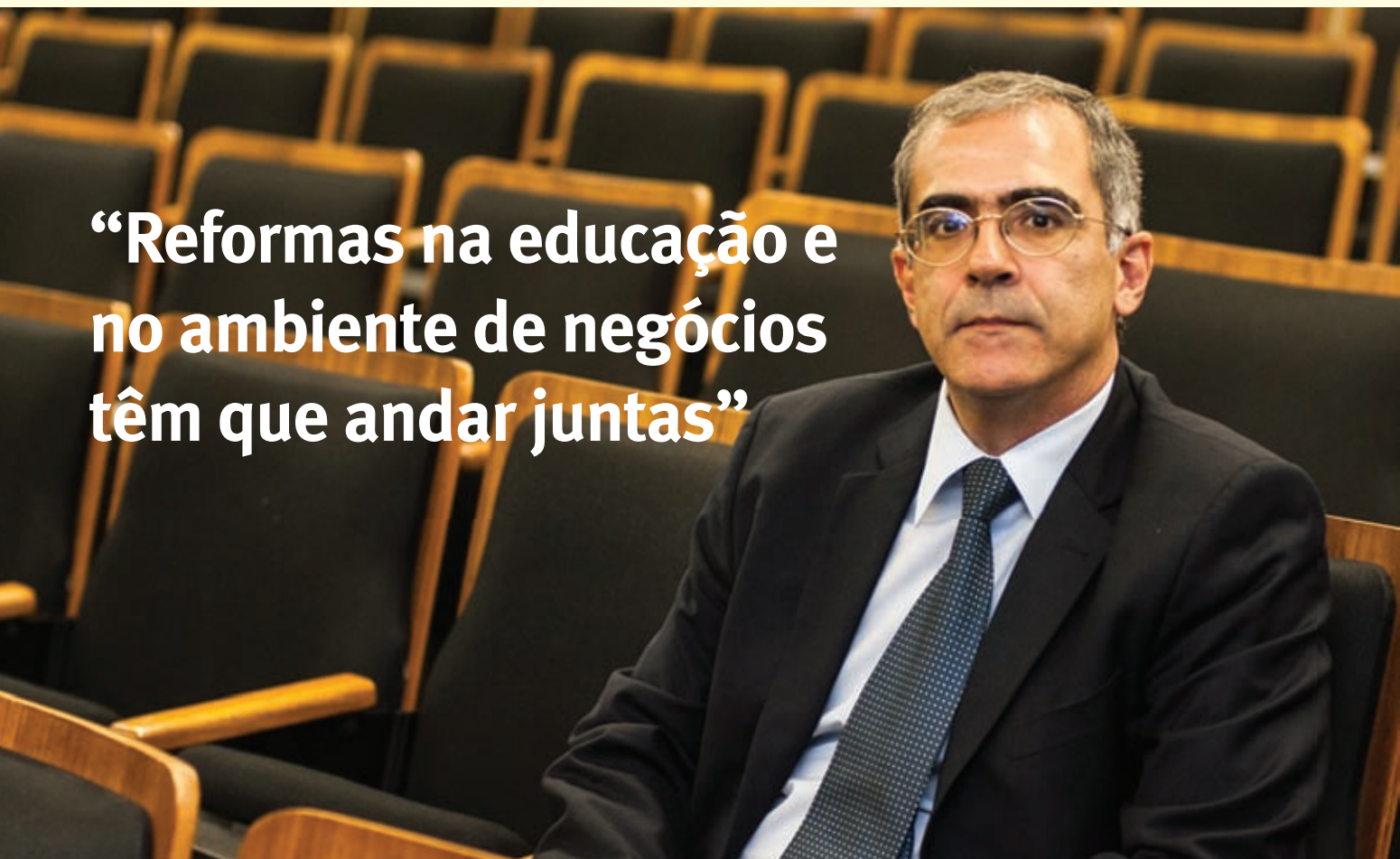
Desde 2015, com o início do ajuste macroeconômico promovido por Joaquim Levy, o regime de política econômica mudou. A política fiscal é contracionista ou neutra e a política parafiscal é claramente contracionista. Dessa forma, toda a política contraccíclica ficou a cargo da política monetária. A recuperação cíclica depende inteiramente da política monetária.

É possível que, com esse novo regime de política econômica, os juros neutros sejam bem menores do que se imagina. E, conseqüentemente, a queda da Selic para promover a recuperação da economia tenha que ser muito acentuada. Evidentemente, um item do *script* que não bate perfeitamente com essa visão é que a atividade está em recuperação. Lenta, mas sem dúvida uma retomada. Contudo, é relevante notar que parte dessa retomada da demanda no ano passado foi ainda fruto de uma política parafiscal expansionista, a liberação dos recursos do FGTS, que já teve os seus efeitos.

De qualquer forma, seja qual for a combinação de fatores – hiato ainda muito negativo; juros neutros bem mais baixos do que se pensa; uma combinação destes dois fatores –, os números de inflação do primeiro bimestre sugerem que estamos navegando em águas desconhecidas. A demanda sobre a equipe do Banco Central será grande, e uma mente aberta à novidade e a disposição de assumir riscos talvez venham a ser qualidades necessárias ao Copom.

No momento em que essa coluna foi concluída, o IBGE divulgou o crescimento do PIB do quarto trimestre. O mercado esperava 0,3%, o IBRE, 0,2%, e veio 0,1%. A surpresa foi em comércio e outros serviços (em geral serviços ofertados à família), pela ótica da oferta, e consumo das famílias, pela ótica da demanda – um pouco piores que o projetado. Essa leitura sustenta um crescimento em 2018 moderado, na casa de 2,8%-3,0%, e possível necessidade de mais estímulo monetário para aquecer a demanda e sustentar a recuperação após a passagem dos efeitos expansivos e não recorrentes da liberação do FGTS em meados de 2017. ▀

“Reformas na educação e no ambiente de negócios têm que andar juntas”



Fernando Veloso

Pesquisador da Economia Aplicada da FGV IBRE

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Desde a década de 1980, a produtividade brasileira tem crescido pouco, e as reformas que surgiram para reverter esse cenário têm sido sufocadas pela quantidade de velhas e novas barreiras que distorcem o ambiente de negócios no país. Fernando Veloso, pesquisador da FGV IBRE especialista no tema, defende a necessidade de se abrir caminho para que a alocação de recursos de empresas menos produtivas para as mais produtivas aconteça no Brasil. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, Veloso afirma que esse esforço também precisa ser acompanhado do aperfeiçoamento de políticas de educação e treinamento, que costumam ser debatidas de forma desconectada da agenda de crescimento. “Quando você faz uma reforma do ambiente de negócios, o impacto é muito maior se trabalhadores e empreendedores tiverem mais capital humano. E se você educa as pessoas, elas terão um retorno muito maior se estiverem em um ambiente de negócios mais eficiente, com menos barreiras”, conclui.

***Conjuntura Econômica* — O livro *Anatomia da Produtividade no Brasil*, que organizou junto com Regis Bonelli e Armando Castelar, foi uma das referências para o grupo de trabalho de reformas microeconômicas da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Como essa contribuição se vê refletida no relatório final, aprovado em novembro de 2017?**

Acho que o livro deu uma contribuição importante para o relatório do senador Armando Monteiro (PTB), principalmente na construção do diagnóstico do problema da produtividade, a partir do qual surgiram as propostas de reforma. Há três pontos principais que foram diagnosticados no livro que ganharam importância nesse debate.

O primeiro é que a produtividade no Brasil não tem convergido para a produtividade dos países desenvolvidos. Nossa produtividade do trabalho em relação à dos Estados Unidos hoje é muito próxima da registrada em 1950, em torno de 25%. Chegou a atingir quase 40% no final dos anos 1970, e de lá para cá retornou para a faixa dos 25%. Esse é um fato importante e de certa forma surpreendente, porque em geral economias em desenvolvimento têm potencial de explorar vários mecanismos para convergir à produtividade de países desenvolvidos. Por contarem com menos capital, em geral o retorno deste tende a ser mais alto. E o fato de estarem distante da fronteira tecnológica significa que eles podem absorver tecnologia que já foi desenvolvida, em vez de necessariamente criar novas tecnologias. Esse *catch up* tecnológico foi muito importante na experiência dos Tigres Asiáticos. No Brasil, isso aconteceu até a década de 1980, mas desde então reverteu.

Outra evidência importante no livro é que a produtividade é baixa no Brasil em praticamente todos os setores. Acho que existe uma ideia ainda muito arraigada, tanto no debate em geral quanto na política econômica, de que existem setores intrinsecamente mais produtivos que outros. A indústria é o mais citado, mas eventualmente também são mencionados setores de serviços modernos. A conclusão do nosso trabalho no livro foi que a produtividade do Brasil em relação à americana é baixa em praticamente todos os setores. Mesmo aqueles nos quais a produtividade no Brasil é relativamente mais alta têm produtividade baixa

quando comparados com os Estados Unidos. A gente constata que o Brasil não tem um problema fundamental de má alocação setorial do trabalho, ou seja, nosso problema não é que a mão de obra esteja concentrada em setores menos produtivos que outros. O principal problema é que a produtividade é baixa em praticamente todos os setores. Independentemente do setor que se aloque, o ganho potencial de produtividade é bem menor que o aumento que obteríamos se a nossa

O principal problema
é que a produtividade é
baixa em praticamente
todos os setores. É uma
questão sistêmica, que
não nos permite
buscar atalhos

produtividade em cada setor convergissem para a produtividade americana. É uma questão sistêmica, que não nos permite buscar atalhos. Não é possível convergir para a produtividade americana simplesmente realocando a mão de obra de um setor para o outro.

A terceira conclusão, que se relaciona com essa segunda, busca explicar por que a produtividade é tão baixa em

quase todos os setores. Uma evidência importante é que – diferentemente não apenas dos países desenvolvidos, mas de outras economias emergentes como Chile, Colômbia e China – o Brasil tem uma proporção elevada de firmas com produtividade muito baixa. Quando olhamos a distribuição das firmas brasileiras em termos de produtividade, existe uma massa muito grande de firmas na cauda inferior da distribuição. Existe uma enorme quantidade de empresas pouco produtivas, que não crescem nem saem do mercado, e acabam mobilizando recursos produtivos de forma muito ineficiente.

Por que isso acontece mais no Brasil do que em outros países?

No Brasil, o mecanismo de realocação de recursos das empresas menos produtivas para as mais produtivas não funciona bem. Se analisarmos dos anos 1980 para cá, quando a produtividade passou a crescer muito pouco, é possível identificar episódios em que ela cresceu, mas isso durou pouco, e outros em que ela poderia ter crescido, mas isso não aconteceu. Tomemos esse último caso. Vários estudos acadêmicos mostram de forma inequívoca que, quando houve o processo de abertura econômica na primeira metade dos anos 1990, a produtividade da indústria de transformação aumentou significativamente. Esse impacto aconteceu em grande parte via importação de máquinas e equipamentos modernos, que trouxeram tecnologia mais sofisticada. Mas quando olhamos a produtividade da economia como um todo, a gente observa que não houve aumento significativo no mesmo pe-

ríodo, que esse ganho da indústria não se espalhou pelo restante da economia. Por quê? O que aconteceu é que os trabalhadores dos setores que perderam competitividade com a abertura, que deveriam migrar para empresas mais produtivas, acabaram indo para outros setores igualmente pouco produtivos, principalmente informais. Cabe aqui citar o trabalho de Regis Bonelli com Edmar Bacha, um dos últimos trabalhos do Regis (falecido em dezembro), que comparou a situação do México com a nossa. O México, ao contrário do Brasil, é uma economia muito aberta e muito conectada a cadeias globais de valor, principalmente com os Estados Unidos. Mas os dados do México apontam que a produtividade não tem subido consistentemente nas últimas décadas, tal como o Brasil, mesmo com um grau de abertura muito maior que o nosso. A conclusão de Bonelli e Bacha é de que, embora a abertura tenha gerado um ganho de produtividade nas empresas que estavam conectadas com a economia global, esse crescimento de produtividade não se espalhou pelo restante da economia mexicana. O México tem uma quantidade muito grande de empresas informais, de baixíssima produtividade, que estão totalmente desconectadas da economia global. Por isso, o México teve um ganho de produtividade localizado que não se espalhou pela economia. É um caso parecido com o Brasil, em que o mecanismo de realocação não aconteceu.

E qual foi a experiência brasileira de ganho de produtividade de curta duração?

Nos anos 2000, principalmente em razão das reformas microeconômicas do início desse século – como o crédito consignado, a Lei de Falências, entre outras –, e em consequência das reformas dos anos 1990, houve de fato um processo de realocação do trabalho, principalmente entre 2003 e 2008. Houve um significativo processo de formalização, influenciado também pelo fato de que a economia mundial estava crescendo muito. E não foi só formalização

A partir de 1980 criou-se mais complexidade, com regimes especiais de tributação, crédito subsidiado, sem preocupação com a produtividade

no sentido de um trabalhador obter a carteira de trabalho, mas principalmente a realocação do trabalho de firmas informais para empresas formais, que são pelo menos três vezes mais produtivas. No livro *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, organizado por mim, Fernando de Holanda Barbosa Filho (FGV IBRE) e Gabriel Ulyssea

(PUC-Rio), apresentamos evidências dessa realocação de trabalho do setor informal para o formal, que aconteceu de forma generalizada, mas principalmente em setores que eram muito informais: construção, comércio, transportes. Mas isso durou pouco, pois com a crise a economia brasileira perdeu dinamismo, a informalidade começou a aumentar, e a recessão não permitiu a manutenção desse processo.

Citei esses dois casos para ilustrar a constatação de que esse mecanismo de realocação não acontece regularmente no Brasil. Já nas economias de mercado mais dinâmicas esse processo acontece de forma contínua.

A essência do capitalismo é essa: empresas mais produtivas crescem, passam a empregar mais, investir mais e a concentrar os recursos produtivos – trabalhadores, máquinas, insumos de um modo geral. E no Brasil esse mecanismo está emperrado. Ou não acontece, ou não é duradouro.

Como, até agora, a agenda de reformas tem se refletido nesse resultado?

Veja, nesse período a que estou me referindo, não ficamos parados. Apesar de ainda termos muito a fazer, tivemos abertura e privatizações nos anos 1990; nos anos 2000, foram várias reformas, por exemplo, no mercado de crédito – consignado, alienação fiduciária de imóveis, Lei de Falências – o que elevou a concessão de crédito de 25% do PIB para 50% em poucos anos. Apesar disso, quando olhamos a produtividade, desde 1980 sua expansão foi de apenas 0,5% ao ano. Isso se deve ao fato de que o processo

de realocação que descrevi, que deveria ser estimulado pelas reformas, não aconteceu de forma consistente devido a inúmeros entraves. Algumas barreiras foram removidas, mas inúmeras outras permaneceram e outras foram criadas.

Ao longo do processo de desenvolvimento, o Brasil herdou várias distorções do período de substituição de importações, e na tentativa de proteger determinadas empresas ou setores em um ambiente de negócios que já era complexo, o que se fez em grande medida a partir dos anos 1980 foi criar mais complexidade: crédito subsidiado, regimes especiais de tributação, não só para grandes empresas, mas também para pequenas, sem nenhuma preocupação com produtividade. O critério foi atender a grupos específicos dependendo de seu tamanho, de seu setor, da área da empresa. A complexidade aumentou extraordinariamente, e a insegurança jurídica também, pois se você tem muita complexidade, isso não só é custoso como introduz um elemento de conflito imenso.

O relatório do senador Armando Monteiro tem um foco grande nessa questão: o fato de nosso ambiente de negócios ser extremamente complexo, e como isso o torna custoso e propenso a conflitos e à insegurança jurídica. As propostas de reforma, tanto as que já tramitam no Congresso, quanto as novas medidas, foram no sentido de mitigar esses dois problemas. Por exemplo, o cadastro positivo busca facilitar a difusão da informação dos bons pagadores pelo sistema financeiro, e aumentar a possibilidade de que

esses sejam premiados com taxas de juros mais baixas. O projeto de agências reguladoras tenta uniformizar sua forma de atuação e assegurar mais autonomia tanto técnica quanto orçamentária, elevando a segurança jurídica dos investimentos em infraestrutura.

Mais recentemente, desde 2011, a produtividade brasileira caiu não só do lado do trabalho, mas também do capital. A que se deveu isso?

A abertura da primeira metade dos anos 90 aumentou a produtividade da indústria, mas isso não se espalhou no restante da economia

No Brasil, temos um sério problema de má alocação de fatores de produção em geral. No caso do capital, é ainda mais grave que o do trabalho. Minha interpretação é que isso se deveu em boa medida às mudanças que aconteceram no mercado de crédito, principalmente da crise de 2009/10 para cá. Até 2008, a expansão do crédito tinha sido apoiada em crédito

privado. Depois da crise, houve uma enorme reversão, e os bancos públicos passaram a ter um papel muito mais importante na concessão de crédito. A participação do crédito direcionado no total do crédito aumentou muito – era em torno de 35% no final de 2007 e saltou para 50% –, e esse canal, que tinha sido muito positivo no sentido de gerar aumento de produtividade até 2008, mudou desde então. Passou a ser mais direcionado a determinados setores e empresas, e menos preocupado com a ideia de fortalecer garantias, o que é muito importante para assegurar que o crédito seja bem canalizado para empresas produtivas.

Além disso, houve a expansão da atuação das empresas estatais e um ambiente mais protecionista. Destacam-se os investimentos da Petrobras que não resultaram em aumento do estoque de capital – refinarias no Nordeste, o Comperj, no Rio –, investimentos na indústria naval que não tiveram retorno, além do aumento de políticas de conteúdo local. Essa série de ações, tanto do lado do crédito, quanto de maior protecionismo com regras de conteúdo local, e maior atuação de empresas estatais, contribuiu para uma piora significativa da alocação do capital. Estamos num processo de reverter essas políticas, mas ainda tem muito caminho pela frente. Em relação ao crédito, temos a aprovação da TLP no ano passado, que acho um avanço importante no sentido de tornar claro qual o custo de oportunidade dos recursos do BNDES. A política de conteúdo local também passou

a ser revertida, no sentido de reduzir os requisitos de conteúdo local. Houve uma mudança muito importante, que tem contribuído para o sucesso dos leilões de petróleo. E do lado das estatais também há um esforço importante de mudança na governança. Houve a aprovação da Lei das Estatais, que está sendo implementada, e uma melhoria da governança da Petrobras e Eletrobras, assim como do Banco do Brasil.

Quais efeitos espera que as reformas trabalhista e do ensino médio tragam para a produtividade?

Embora sejam temas separados, há uma similaridade entre ambos. Um dos elementos importantes da reforma trabalhista é permitir maior flexibilidade aos contratos de trabalho em termos de horas trabalhadas, jornadas parciais, trabalho intermitente, trabalho a distância, maior possibilidade de negociação de parcelamento de férias, entre outros. Ou seja, aumentou muito o escopo de negociação, além de outra dimensão importante da reforma, que é a de reduzir a incerteza jurídica, estimular mecanismos mais eficazes de resolução de conflito, o que permite uma melhor alocação de recursos, mitigando o acúmulo de passivos trabalhistas que muitas vezes são difíceis de quantificar. No caso da reforma do ensino médio, a principal mudança também diz respeito a uma maior flexibilidade, com a redução do número de matérias obrigatórias, permitindo que os alunos possam montar seu próprio programa de estudo. Isso é particularmente

importante num mundo em que a tecnologia de informação, a inteligência artificial e os processos de automação avançam numa velocidade incrível, e as pessoas terão que se acostumar a transitar em empregos e atividades diferentes.

Estudo do Banco Mundial aponta que, para garantir o aumento de produtividade na próxima década, é imprescindível investir no jovem entre 15 e 29 anos, o grupo mais

Quando você faz
uma reforma do
ambiente de negócios,
o impacto é muito
maior se trabalhadores e
empreendedores tiverem
mais capital humano

afetado pelo desemprego, inserido em um mercado informal com pouca perspectiva. Quais medidas poderiam contribuir para uma melhora de horizonte para esse grupo?

Esse tema é o segundo componente fundamental em qualquer estratégia de aumento de produtividade no Brasil. O primeiro tem a ver com tudo que conversamos até agora,

relativo a facilitar o processo de expansão de firmas produtivas, de realocação de fatores de produção de forma mais eficiente. Mas trabalhadores também têm que estar capacitados para fazer essas mudanças. As pessoas que perdem emprego em determinada atividade precisam ser capazes de migrar para outro setor, e isso implica ter qualificação necessária em termos de educação e de treinamento profissional. Isso tem sido magnificado pelas novas tecnologias de informação, que evoluem de forma vertiginosa e estão gerando um impacto enorme no mercado de trabalho norte-americano e terão impacto aqui também.

Esse componente de capital humano é fundamental, e inclui não só o trabalhador como o empreendedor, porque este também precisa ser capaz de se adaptar a essas mudanças. No Brasil, políticas de estímulo ao empreendedorismo em micro e pequenas empresas, como é o caso do Simples, são muito baseadas em redução de impostos, mas existe uma ampla literatura que aponta que uma variável fundamental para o crescimento de uma pequena empresa é o capital humano do empreendedor. Se o empreendedor não tem o capital humano necessário, se não é capaz de montar um plano de negócio, fazer avaliação de *performance* de sua própria empresa, acessar canais de crédito, sua empresa não crescerá mesmo que se reduza impostos.

Outro elemento importante para se pensar nessa agenda é atentar para o fato de que, no Brasil, pensamos o capital humano de forma

compartimentalizada, como se fosse problema só do Ministério da Educação. Os debates em geral tratam a educação de forma totalmente desconectada da agenda de crescimento, restrita ao âmbito social, quando ela também é uma agenda de produtividade. Volto a usar o México como exemplo. O país fez uma ampla reforma no sentido de tornar mais barato e mais fácil abrir uma empresa, mas o resultado foi baixo em termos de formalização. Uma pesquisadora do Banco Mundial, Miriam Bruhn, foi investigar por que isso aconteceu. O que ela constatou é que a reforma só afetou o contingente de empreendedores informais que tinha características parecidas com os formais, principalmente em termos de escolaridade. Ou seja, seria preciso mais capacitação para que a reforma surtisse mais efeito.

Sequer o aumento da escolaridade foi verificado nas últimas décadas colaborou para aumentar nossa eficiência?

A qualidade do ensino melhorou pouco nos últimos anos, mas realmente avançamos muito na quantidade. Os anos médios de escolaridade aumentaram de três anos em 1980 para mais de oito anos. Um aumento substancial que, no entanto, pouco se refletiu na produtividade. Acho que, da mesma forma que a reforma do ambiente de negócios tem mais efeito quando atua em um contexto no qual os trabalhadores e empreendedores possuem mais qualificação, a qualificação também se beneficia de um ambiente

de negócios mais favorável, mais competitivo. Se a pessoa melhorou sua capacitação, mas não encontra uma oportunidade de emprego que explore essa competência, o retorno dessa capacitação será baixo. Nosso ambiente de negócios ainda é pouco competitivo, comprometendo o retorno da educação.


Em resumo, uma agenda de desenvolvimento para o Brasil tem que avançar em ambas as frentes: de ambiente de negócios e do capi-

Estamos num processo
de reverter essas políticas
que contribuíram para
uma má alocação do
capital, mas ainda tem
muito caminho
pela frente

tal humano. Quando você faz uma reforma do ambiente de negócios, o impacto é muito maior se os trabalhadores e empreendedores tiverem mais capital humano. E, por outro lado, se você educa as pessoas, elas poderão ter um retorno muito maior se estiverem inseridas em um ambiente de negócios mais eficiente, com menos barreiras.

Em geral, especialistas apontam que a produtividade é uma agenda perene e difusa. Em sua opinião, qual a melhor forma de organizá-la no Brasil?

Não está claro qual seria a forma, mas tem ficado cada vez mais evidente a necessidade de um mecanismo institucional para a coordenação das políticas de aumento da produtividade. A agenda de produtividade acaba ficando muito fragmentada, feita em torno de ministérios com atribuições específicas, dependente do governo de turno, e em geral não são sequer avaliadas. Mas é um trabalho mais amplo e transversal. Comissões de produtividade estão surgindo em vários países, e no âmbito da OCDE existe uma discussão ativa sobre isso. A comissão mais conhecida é a da Austrália, que surgiu no final dos anos 1990, seguida por outras iniciativas como da Nova Zelândia, e mais recentemente no Chile e no México.

O arranjo é variado. Na Austrália, ela é uma agência do Tesouro; no Chile, está sob a alçada do Ministério de Economia, Fomento e Turismo. A ideia central é que tenha algum grau de independência do governo para poder avaliar de forma crítica e fazer proposições, mas é preciso também estar conectada à agenda que está sendo debatida ou implementada pelo governo. O importante é que garanta trabalhos de alta qualidade para construir reputação e conseguir influenciar no debate. No Brasil, considero que esse debate não está suficientemente maduro para se escolher um formato, mas precisamos pensar em como seria essa institucionalidade. 

Constituição: entrave ou solução?

José Roberto Afonso

Economista, pesquisador da FGV IBRE e professor do IDP

Em outubro próximo, a Constituição de 1988 completará 30 anos. O fracasso em aprovar a reforma previdenciária ressuscita a tese de que a Carta Magna é o pecado original e capital das finanças públicas. Se inegavelmente cria embaraços para a política fiscal, com um aparente viés expansionista de gasto e dívida, a mesma oferece uma série de disposições favoráveis à disciplina fiscal, ao ponto de ser a única do mundo a criar a *regra de ouro* em seu próprio corpo. A questão pode ser outra. Explora-se bem, de forma equilibrada, eficiente e racional, o potencial de ferramentas oferecidas pela Constituição?

É maior no Brasil a tentação de se confundir meios com fins, instrumentos com políticas e práticas. É a mesma Constituição que prevê normas desestabilizadoras das finanças públicas (estabilidade de servidores e piso mínimo de benefícios previdenciários), como também contempla o equilíbrio fiscal (exigindo limites para a dívida pública e até para despesas de pessoal e permite se adotar uma lei de responsabilidade fiscal ampla e aplicada a todos os entes de governo – tudo incomum em outros países).



A Carta Magna oferece condições para se formular política fiscal com tendências das mais diversas. É saber usar. Mais que na política, é na prática, na gestão do dia a dia dos atos e contas públicas, que se asseguram resultados fiscais mais frouxos ou mais austeros. É assim que, em suas três décadas de vigência, experimentou-se das políticas mais diversas, já se aumentou o superávit primário e reduziu a dívida pública, como ocorreu o oposto nos últimos anos. Não foi uma emenda constitucional que provocou o descontrole, ao contrário chegou-se a aprovar uma para limitar o crescimento do gasto público, novamente matéria estranha às Constituições estrangeiras. Porém, de pouco adianta cravar essa regra na lei maior, se foram concedidos seguidos aumentos muito acima da inflação ao salário mínimo e assim à maioria dos benefícios sociais. Isto para não falar na política monetária com os juros reais mais altos do mundo durante décadas, que caíram ao piso histórico recente, mas, de novo, sem qualquer reforma constitucional. Agite e use bem, como diz a propaganda.

A Constituição é a face autêntica do povo brasileiro. Ambiciosa e ambígua. Texto longo, detalhado, prolixo. Mas esta já é a de mais longa vigência em período republicano e democrático, virtude capital que costuma ser esquecida. Seu sucesso passou por mais de uma centena de emendas, o que fundamenta a tese de que, quando um governo realmente quer, o Congresso não se nega a reunir votos para mudar a Constituição. Se não se aprovou a reforma previdenciária, tributária e política, entre outras, foi muito

mais por falta de vontade política e apoio popular, do que por impossibilidade institucional.

Em tempos de dúvidas sobre o futuro das finanças públicas, seria bom recordar que a mesma Constituição já oferece inúmeras soluções para melhor ordenamento das contas. Logo após a sua promulgação, José Serra já alertava para a pouca atenção dispensada às matérias que relatou - o controle, a transparência e o planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos.¹ O capítulo dedicado às

finanças públicas e ao orçamento promoveu mudanças estruturais muito mais profundas do que a reforma tributária, fato até hoje pouco notado. Muito porque a grande maioria dos avanços dependia de regulação infraconstitucional e que nunca foi implementada, nem esteve perto de o ser.

A lei geral de orçamentos continua se valendo do que se recepcionou da Lei nº 4.320 de 1964, poucos dias antes do golpe militar, e completado meio século dessa lacuna, nunca se viu um governo pro-

Constituição: principais dispositivos sobre matéria pendentes de regulamentação

| Dispositivo | Obrigatoriedade** | Instrumento | Assunto |
|-------------------------|----------------------|--|---|
| 37, XXII* | Mandatário | Lei ordinária ou convênio | Atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e informações fiscais, das administrações tributárias da União, estados, DF e municípios. |
| 48, XIV | Mandatário | Lei ordinária | Fixação de limites para a dívida mobiliária federal. |
| 52, VI | Mandatário | Resolução do Senado (por proposta do presidente) | Fixação dos limites globais da dívida consolidada da União. |
| 100, §16* | Facultativo | Lei ordinária | Assunção de débitos, oriundos de precatórios de estados, DF e municípios, com refinanciamento direto, pela União. |
| 153, VII | Facultativo | Lei complementar | Instituição de imposto sobre grandes fortunas. |
| 155, §6º* | Mandatário | Resolução do Senado | Fixação de alíquotas mínimas do IPVA. |
| 159, III e §4º | Mandatário | Lei ordinária | Distribuição da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico para estados, DF e municípios. |
| 77, §2º, ADCT | Mandatário | Lei ordinária | Aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, no âmbito dos municípios. |
| 91, <i>caput</i> , ADCT | Mandatário | Lei complementar | Entrega de recursos da União para estados e Distrito Federal. |
| 91, §2º, ADCT | Expectativa - Futuro | Lei complementar | Mudança na destinação da arrecadação do ICMS – predominantemente no destino. |

*Dispositivos não-regulamentados e sem proposições apresentadas, conforme indicado pelo sítio na internet da Câmara dos Deputados: <https://goo.gl/gn7458>.

**Observe-se que há discordância doutrinária acerca da obrigatoriedade ou faculdade da edição de certos regramentos e que a tabela apresentada exprime a corrente à qual a autora se filia, mas não traz informação obrigatoriamente unânime.

Elaboração: Laís K. Porto.

pondo ou se empenhando em aprovar nova lei. Não falta iniciativa parlamentar. O Senado já aprovou dois projetos de lei, em diferentes legislaturas, mas não seguiram na Câmara. Aliás, foi o mesmo Congresso que pediu ao Executivo para enviar um projeto e depois o aprovou, originando a Lei de Responsabilidade Fiscal, das raras normas regulamentadas no capítulo constitucional. De qualquer forma, a tão badalada LRF nunca foi plenamente adotada pois não se aprovou no Congresso as duas propostas que criam limites para a dívida federal, nem reavaliam anualmente tais tetos, muito menos regulamentam o conselho normatizador.

Curiosamente se faz esforço parlamentar muito maior, até para se aprovar emendas constitucionais, mas se ignora a tratar dos vários projetos de lei, os ordinários até, que permitiriam melhor disciplinar as finanças públicas, mas sem tanta visibilidade política. Se insiste no erro recorrente de recorrer a uma só *bala de prata*. Quando se chega na hora da verdade, como a de aplicar a chamada “regra de ouro” e explicitar a gravidade das contas públicas, chega-se a pensar em suprimir ou

Se não se aprovou a
reforma previdenciária,
tributária e política, foi
mais por falta de vontade
política e apoio popular,
do que por impossibilidade
institucional

suspender a norma (que exige três quartos de votos no Congresso) do que usar a exceção já prevista (que exige maioria absoluta).

É interessante resgatar a memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 em torno da matéria. A limitação à realização de operações de crédito foi objeto do que se pode dizer uma austeridade crescente ao longo do processo constituinte.

Desde as primeiras etapas, era permitida a rolagem integral de encargos e amortizações da dívida e mais o financiamento de investimen-

tos e demais despesas de capital, o que mudou radicalmente na primeira votação em plenário, quando se optou por uma postura fiscal mais “ortodoxa”, limitando as operações de crédito ao montante das despesas de capital – a “regra de ouro”. De outra forma, pode-se dizer que o superávit corrente deveria cobrir, ao menos, os gastos com juros e outros encargos da dívida. Vale destacar a justificativa da emenda de César Maia aprovada em plenário (Emenda 2P00140-8): “O texto, da forma que se encontra, tornará ‘constitucional’ o déficit público corrente, ou seja, nem o custeio administrativo e os encargos da dívida pública precisarão ser cobertos pela receita tributária global. Este será um fato grave que, além das distorções econômico-financeiras, ainda exporá nosso texto constitucional ao descrédito”. Note-se que o caráter restritivo dessa medida passa pela hipótese de que os investimentos sejam integralmente financiados por recursos de terceiros; não o sendo, o excedente do limite pode ser utilizado para rolagem dos encargos.

Aparentemente preocupados com a dureza da “regra de ouro”, aprovou-se na fase final de votações da

Síntese dos resultados fiscais por mandato presidencial – em % do PIB

| | Rubrica | Jan/11-dez/14 | Jan/15-ago/16 | Set/16-dez/17 |
|----------|--------------------|---------------|---------------|---------------|
| RN_PIB | Resultado nominal | -2,8% | -8,8% | -8,9% |
| RP_PIB | Resultado primário | 2,1% | -1,4% | -2,4% |
| JN_PIB | Juros nominais | -4,9% | -7,4% | -6,5% |
| DLSP_PIB | DLSP | 32,6% | 42,8% | 51,6% |
| DBGG_PIB | DBGG | 56,3% | 69,3% | 74,0% |

Constituição duas alterações: ainda no primeiro turno, uma norma transitória fixando o prazo de cinco anos para o ajuste da estrutura de fontes e usos de recursos de cada governo; no segundo turno, através de acordo especial, foi introduzida exceção à regra – o limite poderia ser elevado desde que autorizado pela maioria absoluta do Legislativo.

De qualquer forma, a norma brasileira é mais branda que a da Europa e outros países, que flexibilizam a dívida pública para financiar apenas investimentos fixos (como construções de estradas ou compra de equipamentos para hospitais públicos).² Nesse caso, o aumento da dívida (passivo) terá como contrapartida o incremento de um bem (ativo). Aqui, a regra contempla outras despesas de capital e isso abriu margem para postergar o acerto de contas.


Passados quase 30 anos de vigência, a regra de ouro subitamente entrou na agenda nacional não por fato novo ou imprevisto. O desajuste vem seguindo uma tendência, mas era escamoteado por operações financeiras. A redução drástica da inflação explicou um cumprimento artificial daquela regra. Isto dificultou cumprir a regra porque, na classificação do que compõe o serviço da dívida mobiliária, torna difícil ou impossível incorrer no antigo erro de atribuir a correção (monetária e cambial) à despesa de capital (amortização) no lugar da despesa corrente (juros). A mesma razão tende a diluir as bilionárias receitas transferidas pelo Banco Central ao Tesouro, dos lucros financeiros e cambiais (mesmo sem venda de reservas) até a remuneração do caixa único – alguns cha-

Melhor será assumir que o governo não consegue nem cobrir seus gastos correntes e acionar a válvula de escape constitucional para a regra de ouro

mavam de imposto inflacionário. Temporariamente, restou manter operando a fantástica fábrica de transformação de crédito em receita fiscal com os recursos federais dando uma volta no BNDES. É formado um perfeito círculo vicioso: esse banco empresta cada vez menos para investimentos, de longo prazo para que se saque o seu caixa e viabilize a emissão de títulos para cobrir o déficit corrente.

Melhor será assumir que o governo não consegue nem cobrir seus gastos correntes e acionar a válvula de escape constitucional para a regra de ouro. Isso é incomum, mas não impossível, tendo ao menos duas alternativas para sua operacionalização. Primeiro, o recurso a dois projetos de lei, sendo o primeiro, a proposta orçamentária em si, sem déficit corrente, mas chamando a atenção em sua mensagem presidencial que gastos deixaram de ser orçados e precisarão ser cobertos por operações de crédito a serem previstas posteriormente à

aprovação da respectiva lei do orçamento. Talvez no mesmo dia da sanção, o Executivo envia um projeto de lei para abertura de crédito especial, prevendo e financiando aquele déficit, sendo que este precisa ser aprovado por maioria absoluta do Congresso. A segunda alternativa é já constar na proposta orçamentária o déficit corrente e na própria proposta pedir autorização para abrir crédito suplementar, a ser custeado pela futura emissão de título. Mas, neste caso, em caráter excepcional, o projeto para todo orçamento precisará ser aprovado por maioria absoluta.

Esta sistemática torna o processo transparente e justo. Se aprova a oportunidade ímpar de abrir um debate sobre a urgência de ajuste fiscal, mas sem confundir o que são as regras do jogo com a forma como ele é jogado. Muito ajudaria completar o ciclo de regulamentação do que a Constituição já prevê para finanças públicas e que, três décadas depois, tem sido recorrentemente ignorado. Isto daria melhores condições para que os gestores fiscais conseguissem implementar um ajuste efetivo e definitivo das contas. Depende muito mais do governo e dos parlamentares, aproveitar as soluções que a Constituição vigente já oferece em favor da disciplina fiscal do que a transformar em ré. 

¹Ver “A Constituição e o gasto público”. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.

²Ver, entre outros, Achim Truger, “Implementing the golden rule for public investment in Europe”, Working Paper Reihe Der ak Wien, mar/2015.

Teto dos gastos sob diferentes cenários

Rubens Penha Cysne

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

A Emenda Complementar 95/2016 (EC 95), usualmente denominada “Teto dos Gastos”, não permite que o total das despesas do governo federal suba acima da inflação.

À época de sua votação, argumentavam alguns que sua aprovação facilitaria a Reforma da Previdência. Segundo esse raciocínio, a imposição de um teto para o total de despesas forçaria os desassistidos da saúde, educação, saneamento e segurança a pressionarem politicamente o Congresso para reduzir os gastos previdenciários. O cálculo político mostrou-se incorreto.

Na ausência da Reforma da Previdência, cabe analisar construtivamente o caso de um cumprimento apenas parcial, das três esferas públicas, da regra de teto para o valor real das despesas. Em Cysne (2018), analisamos o caso da dívida líquida. Trabalhamos aqui, complementarmente, com a dívida bruta.

Assumindo que os juros reais, o crescimento do produto e a razão receitas primárias/PIB permaneçam

constantes ao longo do tempo, tentamos responder à seguinte pergunta: qual o tempo para que a razão dívida bruta/PIB, atualmente em forte elevação, volte ao nível existente ao final de 2017?

Usamos três cenários distintos de juros, inflação e crescimento do PIB, da forma como apresentados na tabela.

A receita primária das três esferas públicas (incluindo receitas correntes não tributárias) é estimada em 35,46% do PIB. E o déficit primário inicial de 2,36% do PIB. A dívida bruta ao final de 2017 foi de 54% do PIB.

A resposta depende, como seria de se esperar, da proporção das despesas primárias sujeitas à regra da EC 95. À medida que tal proporção aumenta, mais despesas tendem a cair como fração do produto quando o PIB se eleva.

Com isso tende a haver uma melhora mais rápida do saldo fiscal primário, já que as receitas, pelas hipóteses aqui assumidas, crescem junto com o PIB. Com o tempo, tendem a melhorar os parâmetros de endividamento,

em particular a relação dívida bruta/PIB.

Cabe observar que as esferas estadual e municipal, incluídas no conceito de governo geral, não estão formalmente incluídas na EC 95. Isso, evidentemente, afeta o valor da fração de gastos públicos efetivamente sujeitos a essa medida.

Os resultados são apresentados no gráfico. No eixo x, variando de 0 a 100%, tem-se o percentual das despesas do governo geral (três esferas) que segue a regra ditada pela EC 95. Para o restante das despesas, admite-se que se mantenha constante como fração do PIB. No eixo y lê-se o tempo necessário para que a razão dívida bruta/PIB volte ao seu valor existente em dezembro de 2017.

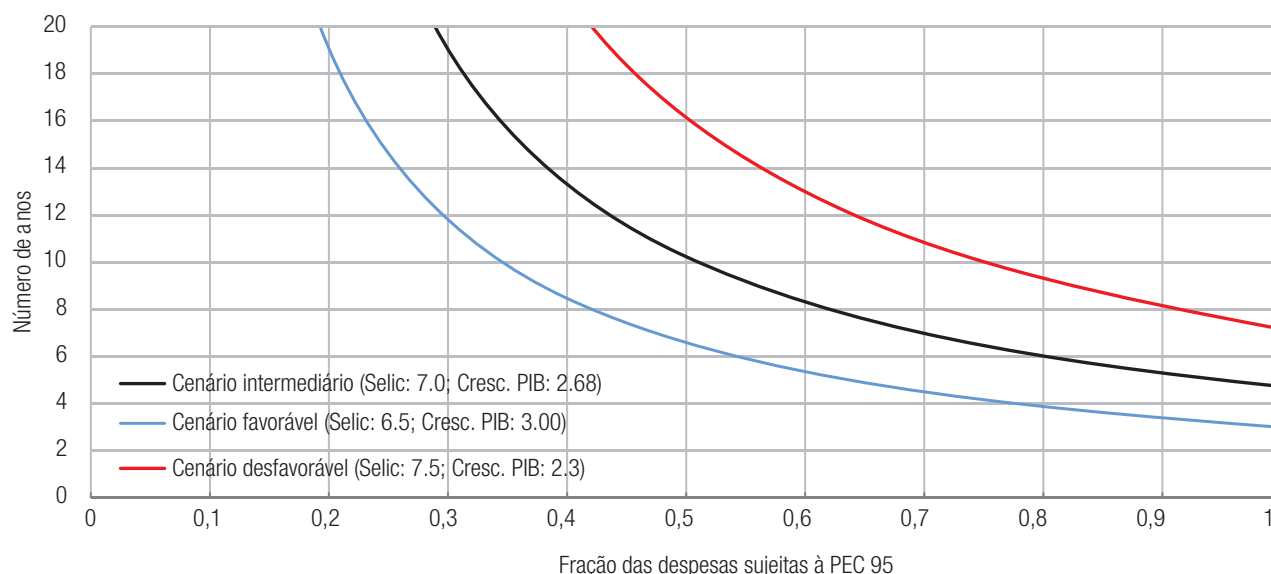
A metodologia para os cálculos subjacentes deriva de Cysne e Gomes (2017).¹

Qualitativamente, fica claro que, para cada conjunto de parâmetros (ou seja, para cada uma das três curvas do gráfico), à medida que a parcela dos gastos submetidos à Regra do Teto (EC 95) se eleva, o tempo para a razão dívida bruta/PIB voltar ao seu valor original se reduz. Isso mostra o poder de ajuste da EC 95 para taxas razoáveis de crescimento do PIB.

O valor zero à esquerda, no eixo x, equivale ao caso de total abandono,

| | Cenário intermediário | Cenário desfavorável | Cenário favorável |
|---------------|-----------------------|----------------------|-------------------|
| Juros (Selic) | 7.00 | 7.50 | 6.50 |
| PIB | 2.68 | 2.30 | 3.00 |
| Inflação | 4.00 | 4.00 | 4.00 |

Tempo de retorno da relação dívida/PIB ao nível de dezembro de 2017



no da EC 95. Para qualquer um dos três conjuntos de parâmetros, que aqui se supõem mantidos ao longo do tempo, a razão dívida bruta/PIB não volta ao seu valor inicial. Isso ocorre nessa simulação porque sem a EC 95 as receitas e despesas primárias, por hipótese, se mantêm constantes como fração do PIB. Mantém-se o déficit primário e os juros reais positivos pagos sobre a dívida.

O caso oposto, quando 100% das despesas das três esferas se regem pela regra da EC 95, equivale ao número 1 no lado direito do eixo x. O tempo necessário para a razão dívida/PIB retornar ao seu valor inicial nesse caso varia entre 3,3 e 7,6 anos, dependendo do cenário considerado.

No caso do governo federal, a fração das despesas primárias hoje em dia formalmente sujeitas ao mecanismo de controle da EC 95, desprezando-se as transferências de receita para outros entes federativos, gira em torno de 98% do total.

Se supusermos que as esferas estadual e municipal seguirão percentual

congenere (a rigor, no caso dessas esferas os investimentos não se incluem na regra de controle), podemos nos concentrar sobre o valor de 0,98 no eixo x do gráfico. Sob essa hipótese, a razão dívida líquida/PIB retorna a 53% do PIB em um período entre 3,4 e 7,7 anos.

Conjecturas alternativas podem ser avaliadas fazendo-se uso do gráfico. Se apenas 80% do total da despesa do governo geral segue a regra da EC 95, por exemplo, tem-se um tempo total de retorno da razão dívida/PIB entre 4,2 e 9,6 anos, novamente dependendo do cenário utilizado.

O gráfico provê também resposta à pergunta oposta: se o objetivo é trazer de volta a razão dívida bruta/PIB ao final de 8 anos, por exemplo, qual seria o percentual das despesas a se reger pelo mecanismo introduzido pela EC 95? Conclui-se por algo entre 44% e 95%, quando se passa do cenário mais favorável para o cenário menos favorável.

Vários outros tipos de análise contemplando o cumprimento apenas

parcial da EC 95 são possíveis a partir da metodologia aqui utilizada.

Claro que o crescimento econômico indutor dos ajustes implicados pela regra da EC 95 não ocorre por acaso. E que não faz sentido considerá-lo como prescrição de política econômica. Talvez o que esses números mais explicitem seja a necessidade de aprovar reformas fiscais que permitam aproveitar-se o que já se fez até agora e manter as esperanças de um bom desempenho à frente. ■

¹Observe-se, relativamente ao caso que trabalhamos aqui, que a equação utilizada que iguala o aumento do déficit calculado com juros reais à elevação do valor real da dívida, uma tautologia no caso da dívida líquida, reflete apenas uma aproximação quando se considera a dívida bruta. Por outro lado, a utilização da dívida líquida, como em Cysne (2018) também pode estar sujeita a outros tipos de problema.

Referências bibliográficas

Cysne, Rubens Penha. Implantação parcial do teto dos gastos. *Valor Econômico*, p. A12, 22 fev. 2018.

_____; Gomes, C. Thadeu de Freitas. O custo do atraso no equacionamento da questão fiscal. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 4 (149), p. 704-718, out./dez. 2017.

Privilégios, crise fiscal e imprevidência social

Fernando de Holanda Barbosa

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

Os juízes federais têm direito a auxílio moradia mesmo que tenham imóvel próprio e se forem casados com outro juiz cada um tem direito a um auxílio, uma forma de burlar o teto do salário, baseado na lei. Em economia existe um conceito importante que abrange todo tipo de assalto, seja o legal como o criminal. A renda econômica é uma forma de rendimento que não corresponde à prestação de um serviço. Imagine que seu valor no mercado seja de um salário de R\$ 20 mil mensais, mas que por meios legais você consegue aumentá-lo para R\$ 30 mil. Você está subtraindo dos cofres públicos R\$ 10 mil, e isto não é considerado crime porque é legal. Este tipo de privilégio é muito comum no nosso país nos três poderes, mas certamente é exacerbado nos poderes Legislativo e Judiciário. E o pior de tudo é que o privilégio se torna direito adquirido.

A Constituição de 1988 é considerada por muitos uma Constituição cidadã, mas ela também é a Constituição dos privilégios. No artigo 99 ela estabelece que “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financei-



ra”. Vamos novamente para a teoria econômica. Numa organização, seja econômica ou não, existem dois tipos de atores: o agente e o principal. O principal corresponde ao “dono” e o agente ao “trabalhador”. O prefeito, o governador, o presidente da República, os vereadores, os deputados, os senado-

res são agentes do povo. Os juízes também são agentes do povo. Não faz sentido que os agentes tenham autonomia para estabelecer as condições de trabalho. Compete ao povo, por seus representantes, estabelecer não somente os salários, mas, também, a carga horária do trabalho. Caso contrário os agentes vão trabalhar pouco e ganhar muito. Não é surpresa, portanto, que os juízes defendam com unhas e dentes os penduricalhos que eles mesmos criaram.

O governo Temer adotou uma estratégia gradualista para enfrentar a crise fiscal brasileira, centrada na redução dos gastos. Nesta estratégia a Reforma da Previdência era o instrumento fundamental. Infelizmente, o presidente Temer teve seu encontro fatídico com Joesley Batista, nos subterrâneos do Palácio Presidencial. Desde aquele encontro, seu capital político desidratou e no mês de fevereiro de 2018 o projeto de emenda constitucional da Previdência foi engavetado.

A Previdência Social brasileira tem privilégios para senhor nenhum botar defeito. Vamos dar um único exemplo sem citar o nome,

para não fulanizar a discussão, nem tampouco parecer que haja coloração e (ou) preferência política. Um ex-senador trabalhou por 13 anos e se aposentou com uma pensão de R\$ 12,5 mil. Para se ter ideia do problema vamos fazer algumas contas de forma aproximada. Qual o patrimônio pessoal que ele deveria ter para obter mensalmente este rendimento? Esta resposta depende da taxa de juros mensal. Suponhamos que a taxa de juros reais mensal seja de 0,5%, que corresponde aproximadamente a uma taxa anual de 6%. Os títulos do Tesouro denominados de NTN-B, que são indexados à inflação, medida pelo IPCA, rendem menos do que 6% ao ano. É fácil verificar que um patrimônio financeiro de R\$ 2,5 milhões renderia R\$ 12,5 mil, a uma taxa de 0,5%. Admitindo-se que o ex-senador tenha contribuí-

O próximo governo
terá de escolher
uma estratégia
para resolver a crise
fiscal, mas a opção
gradualista não estará
no cardápio

do para a Previdência com R\$ 500 mil ao longo dos 13 anos, ele recebeu um presente da sociedade no valor de R\$ 2 milhões. Quem pagará este presente em suaves prestações mensais de R\$ 12,5 mil? O

contribuinte brasileiro. Conclusão: injustiça social e privilégios andam de mãos dadas na imprevidência social brasileira.

O encontro fatídico Temer/Joesley caiu do céu para os privilegiados que defendiam o *status quo* e eram contra a Reforma da Previdência. O enterro dos privilégios ficou adiado sem data marcada. E a crise fiscal como fica? A estratégia gradualista de corte de gastos fracassou. Resta ainda a alternativa de combater o déficit fiscal aumentando os impostos. Porém esta alternativa encontra forte oposição das classes média e rica, que argumentam estarem pagando impostos demais. O governo Temer não tem condições políticas de levá-la adiante. Conclusão: o próximo governo terá de escolher uma estratégia para resolver a crise fiscal, mas a opção gradualista não estará no cardápio. ▼



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

Outros estados:
08000-25-7788 (ligação gratuita)

Produtividade na mira

Para crescer mais e de forma sustentada, Brasil deve perseverar em reformas que promovam empresas mais competitivas e trabalhadores com competências para se adaptar às mudanças provocadas pelas tecnologias digitais

Solange Monteiro, Rio de Janeiro

Períodos recessivos são particularmente marcantes no termômetro da produtividade. Na indústria de transformação brasileira, o primeiro movimento observado na última recessão foi de uma queda da produtividade do trabalho abaixo de zero (-0,7% em 2014, nos cálculos da Confederação Nacional da Indústria, CNI), resultante principalmente da iniciativa de se poupar empregos frente às incertezas sobre a duração da crise e da retração da demanda. Quando os sinais negativos demonstraram ser persistentes, as demissões passaram a acontecer, unidades fabris menos competitivas fecharam suas portas, e as sobreviventes estudaram formas de fazer mais com menos. Com isso, a produtividade do trabalho na indústria de transformação brasileira, medida por horas trabalhadas, retomou o fôlego em 2016, crescendo 1,7%, no nível de economias desenvolvidas como Reino Unido e França. “O grande desafio é manter esse ganho de eficiência no longo prazo”, diz Renato da Fonseca, gerente executivo de Pesquisa e Competitividade da CNI, lembrando que, quando se olha o acumulado numa década, a fotografia não é positiva. No período de 2006 a 2016, o ganho de produtividade dessa indústria brasileira foi o menor entre seus principais parceiros comerciais: 5,5%, contra 44% da Coreia do Sul, 16,2% dos Estados Unidos e 11,2% da Argentina.

Ao afastar o olhar para observar a totalidade da economia brasilei-

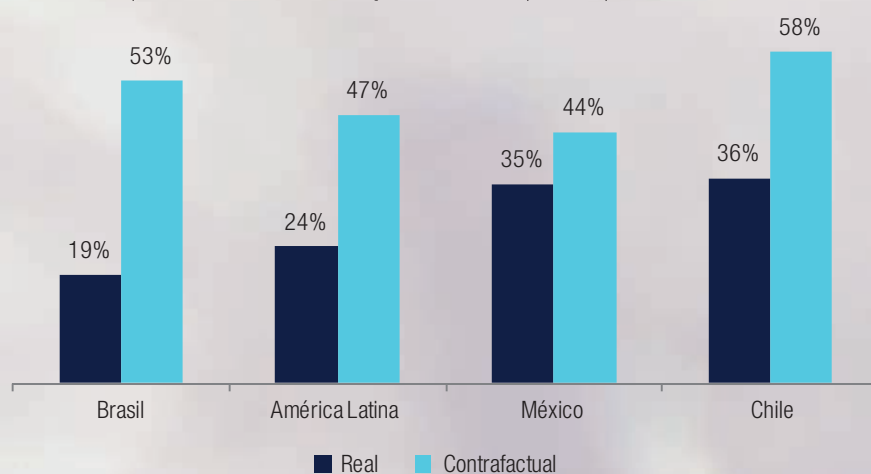
ra, o panorama se repete. Frente à necessidade de se retomar o crescimento diante de um cenário fiscal crítico, a busca por ganhos de produtividade passou a ganhar a agenda pública e abrir caminho a reformas para simplificar o ambiente de negócios, reduzir a ineficiência na alocação de recursos e ampliar a competitividade da economia. No caso do Brasil, entretanto, emplacar essas mudanças não é garantia de efeitos duradouros para a produtividade, devido ao acúmulo de políticas que alimentam baixa concorrência e muita proteção e tornam o problema sistêmico. Para não se esgotar em si mesma, cada reforma precisa alimentar a engrenagem de mais reformas e, ao mesmo tempo, combater a entrada de novas pedras que emperrem sua capacidade de induzir o aumento de produtividade. Em entrevista para a *Conjuntura*

Econômica (ver pág. 12) Fernando Veloso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV IBRE, demonstra que até agora não conseguimos acionar essa engrenagem de forma bem-sucedida. “O resultado é que a produtividade do trabalho no Brasil em relação à dos Estados Unidos está estagnada; se assemelha à registrada em 1950, em torno de 25%, enquanto outros países emergentes evoluem na direção dos níveis americanos”, compara.

Há pelo menos dois anos a produtividade tem sido tema central de pesquisa da FGV IBRE, capitaneada pelo economista Regis Bonelli (falecido em dezembro). Em janeiro do ano passado, o pesquisador alertava que, se o crescimento da PTF (medida de eficiência do uso do trabalho, capital e outros insumos) brasileira se mantivesse no nível de 0,5%, que foi a média registrada

Ganhos ao se equiparar a produtividade à dos EUA

(percentual em relação a renda per capita dos EUA)



Fonte: Caselli(2016) e cálculos da equipe do Banco Mundial.

de 1990 a 2016, e o investimento permanecesse em torno de 17%, a expansão do PIB sequer alcançaria 2%. A parte boa desse diagnóstico ruim é o potencial que o Brasil tem a explorar se conseguir acertar o alvo. Exercício realizado pelo economista Bráulio Borges, pesquisador associado da FGV IBRE, demonstra, por exemplo, que se a alíquota média de importação brasileira convergisse para a norte-americana, o PIB brasileiro poderia ser 11% maior. “E, se tivéssemos o padrão norte-americano na oferta de infraestrutura de telecom, energia, logística e saneamento, nossa PTF seria 93,2% maior”, diz. No relatório “Emprego e crescimento: a agenda da produtividade”, lançado no início de março pelo Banco Mundial na FGV Rio, o banco também destaca esse potencial indicando que, se o país conseguisse alcançar os níveis de produtividade dos Estados Unidos, poderia triplicar sua renda *per capita*, chegando a 53% da renda verificada nos EUA, contra os atuais 19%.

Para o Banco Mundial, um compromisso de maior abertura comercial ajudaria o Brasil a perseverar na agenda de reformas para arrumar o setor doméstico e ampliar a produtividade

Desde o ano passado, mudanças não faltaram para encaminhar o país nessa direção, que vão da reforma trabalhista, que pode facilitar a formalização do trabalho e reduzir o custo das empresas, a uma agenda de reformas microeconômicas com itens como a duplicata eletrônica e o aperfeiçoamento do cadastro positivo; e outras institucionais, como a reforma das agências

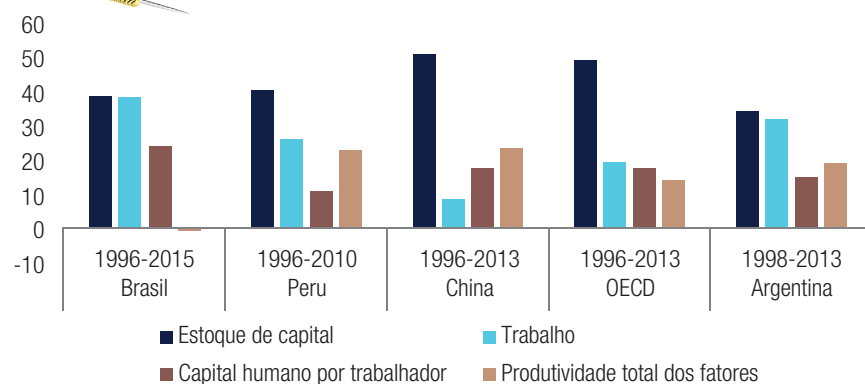
reguladoras, que deverão impactar na eficiência dos negócios. “Para mim, a reforma de maior impacto no longo prazo é a substituição da TJLP pela TLP, que reduz o subsídio embutido nas taxas de juros do BNDES. Reduzir subsídio é reduzir distorções, e tenho certeza que essa mudança se refletirá na produtividade”, afirma Roberto Ellery, economista professor da Universidade de Brasília (UnB).

Mas como fazer para que, desta vez, o país consiga proteger a agenda de reformas de novas distorções e destrave a produtividade? Para Mark Dutz, a maneira de garantir mais concorrência é através de uma maior abertura comercial. “Considero que esse compromisso ajudaria a manter o foco na realização de reformas, dentro de um prazo adequado”, diz (ver pág. 34).

Além de uma reforma da política comercial brasileira – que, na visão do banco, deveria ser coordenada a partir do Mercosul – a lista de recomendações inclui a extensão da agenda de reformas microeconômicas para ampliar a concorrência doméstica. No âmbito financeiro, sugere a ampliação dos princípios da TLP para outros produtos de crédito direcionado, como o agrícola e o imobiliário. E, dentro das reformas institucionais, defende um esforço governamental para reduzir a fragmentação de políticas entre órgãos com mandatos sobrepostos, aprimorar o sistema de avaliação de programas e adotar a produtividade como objetivo central. “Essa liderança política seria o primeiro passo para o país organizar sua institucionalidade e encontrar a melhor forma de administrar essa agenda”, diz.

A contribuição da PTF para o crescimento ficou bem abaixo dos países em rápido crescimento (entre 1996 e 2013)

(Contribuição para o crescimento, %)



Fonte: IBGE, WDI, cálculo da equipe do Banco Mundial.

Brasil na lanterna quanto a custo competitivo para se fazer negócio

posição no ranking Doing Business 2018



Fonte: DB 2018

Oferta qualificada

Dentro dessa agenda da produtividade, os pesquisadores são unânimes no diagnóstico de que um salto efetivo na produtividade brasileira também depende de que um ambiente de empresas mais competitivas seja acompanhado de melhorias no lado da qualificação da mão de obra. Em outro relatório recém-lançado, “Competências e empregos: uma agenda para a juventude”, o Banco Mundial alerta para a urgência de ações no campo da qualificação, principalmente voltadas a jovens de 15 a 29 anos. São eles que cada vez mais determinarão a produtividade do trabalho brasileira, resalta o documento, na medida em que a taxa de dependência – proporção de crianças e idosos em relação à população em idade ativa – passe a acelerar, o que deverá ocorrer em breve, a partir de 2020. E, para fazer frente a essa tarefa, esses jovens terão que se adaptar a um quadro de rápidas mudanças também no mercado de trabalho, devido ao aumento da adoção de tecnologias digitais, como a robotização de tarefas. Isso

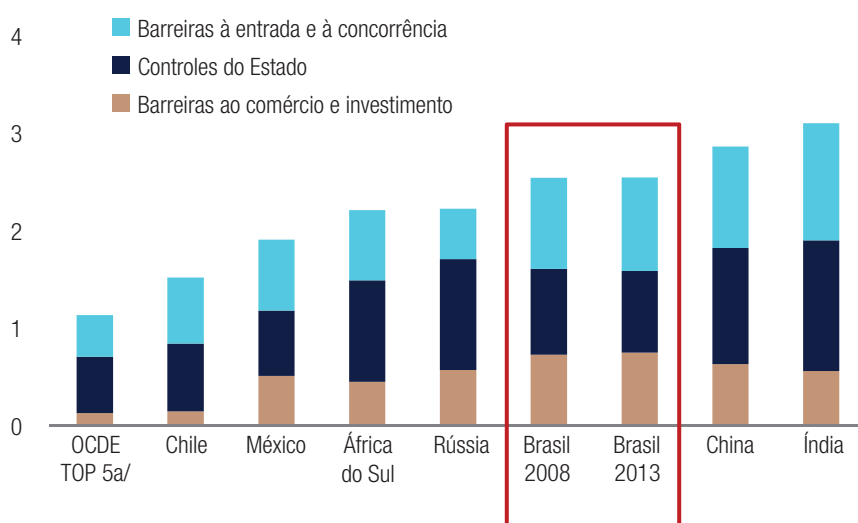
implica menor demanda por atividades manuais e rotineiras, que dão lugar a funções que exigem competências cognitivas e analíticas de mais alto nível, bem como habilidades socioemocionais.

Rita Almeida, economista do Banco Mundial, lembra que em todo o mundo jovens nessa faixa etária são geralmente os mais castigados pelo desemprego, e os mais propensos à entrada em atividades

informais. No Brasil, de acordo à Pnad Contínua, o desemprego entre jovens de 14 a 29 anos foi de 21,9% no último trimestre de 2017, contra 11,8% no agregado, e a taxa de informalidade (trabalhadores sem carteira ou por conta própria) chegou a 44% no mesmo período, contra 37% no total da população.

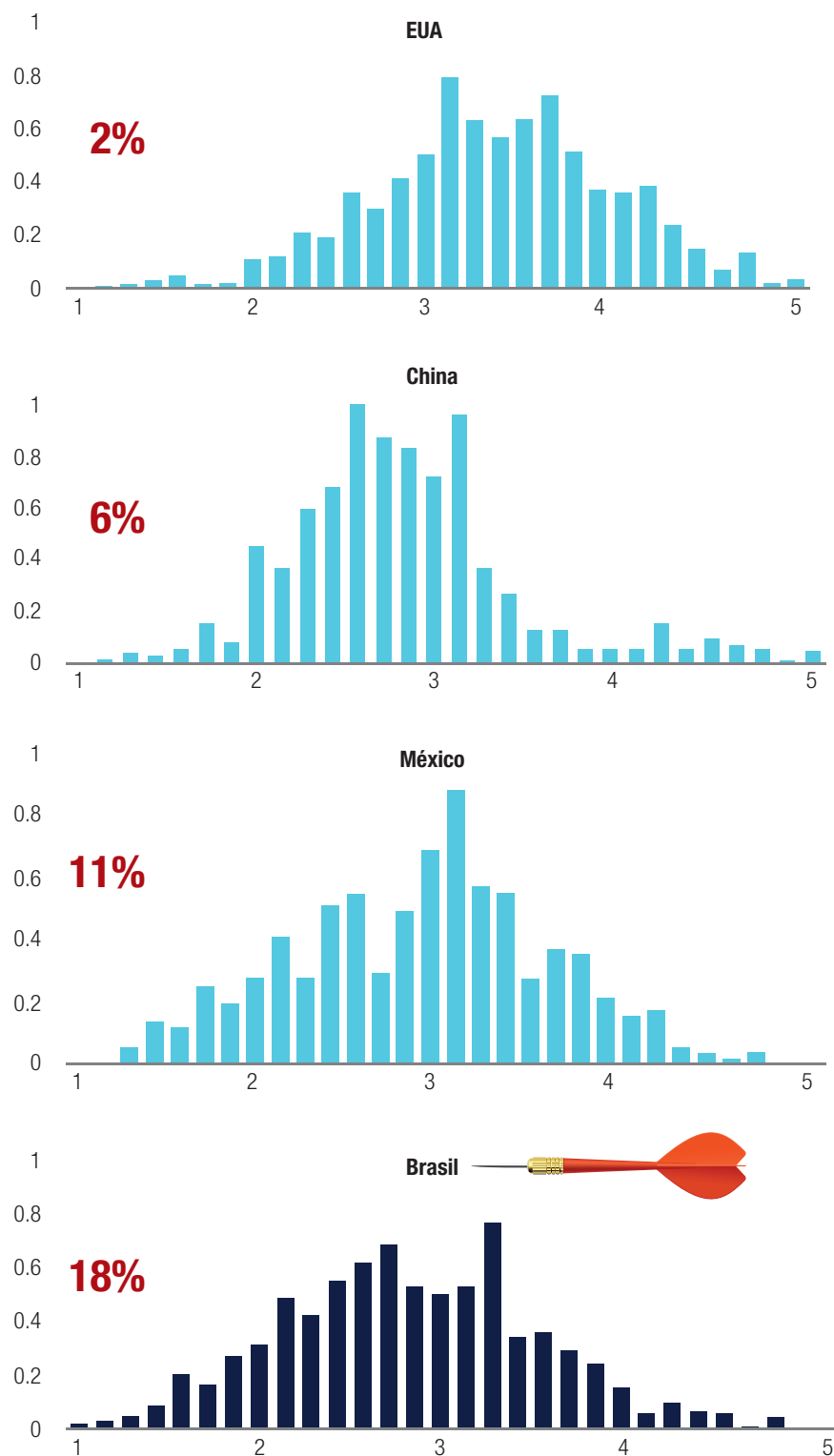
E esse contexto ainda é agravado por problemas no lado da educação, refletidos tanto no resultado

Grandes barreiras à concorrência externa



Fonte: Base de dados ProductMarket Regulation2013, Banco Mundial e OCDE.

A dispersão da qualidade da gestão no Brasil oferece oportunidades de aumento da produtividade



Fonte: Banco Mundial.

do Pisa quanto no descasamento entre idade-série dos estudantes, fator de desestímulo que em geral abre caminho para a evasão escolar no ensino médio. “No país, apenas 38% dos jovens ingressam no ensino médio na idade correta, e somente 43% da população com 25 anos ou mais o concluíram, um nível muito abaixo da média da OCDE, de 65%, ou dos EUA, de 88%”, destaca a economista.

No Banco Mundial, os dados de emprego informal e atraso na aprendizagem, somados ao percentual de jovens classificados como “nem-nem” – que não trabalham nem estudam –, são a base para o cálculo de um índice que revela o desengajamento dos jovens quanto ao universo de competências e emprego. “É um indicador relevante, pois inclui formas mais tênues que o desemprego, mas não menos importantes, para refletir a falta de envolvimento da população de 15 a 29 anos no universo do trabalho” explica Rita. No caso do Brasil, em 2015, o índice apontava que 52% desse grupo viviam em alguma condição de desengajamento. As políticas sugeridas pelo Banco Mundial para reverter esse quadro são mais amplas que a natural melhora na qualidade do ensino, envolvendo desde medidas de controle da gravidez juvenil à comunicação com a sociedade sobre os ganhos de se perseverar na escola. No caso deste último item, Rita reconhece que o adicional de remuneração promovido pelo ensino superior no Brasil tem caído – cerca de 30% entre 2004 e 2015, de acordo ao relatório. “Mas o fato é que esse retorno ainda é alto. No Brasil, ter grau

universitário representa em média uma remuneração 125% maior que a de quem completa o ensino médio”, diz, contra cerca de 80% no México e 50% na Argentina. Outro item citado no estudo, não menos importante, são as distorções presentes do lado da demanda, com a concentração de mão de obra em funções pouco qualificadas, reforçando o diagnóstico de que a agenda de competitividade das empresas e de formação de mão de obra são complementares.

Mais flexível

Para especialistas consultados pela *Conjuntura*, a reforma do ensino médio sancionada em fevereiro do ano passado vai ao encontro desses desafios no campo da educação, ao prever maior flexibilização de oferta de conteúdo, medidas para mitigar a repetência que leva à evasão (dividindo as disciplinas em módulos ou créditos nas quais o desempenho do aluno não con-

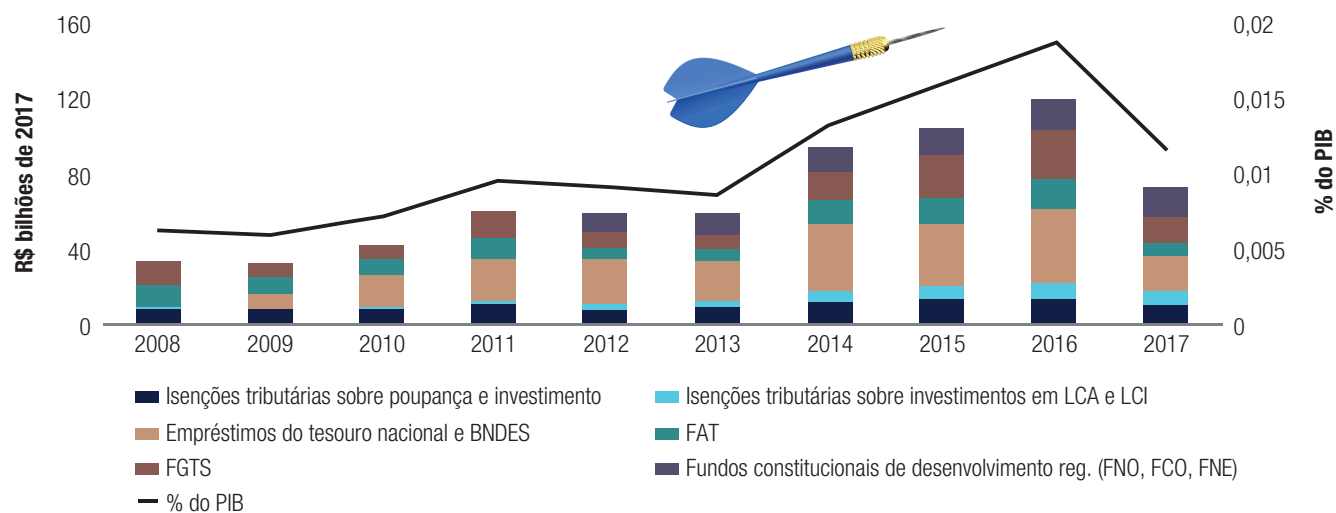
No Brasil, apenas 38% dos jovens ingressam no ensino médio na idade correta, e somente 43% da população com 25 anos consegue concluí-lo, contra uma média de 65% na OCDE

diciona todo o ano letivo), e uma grade curricular que inclui conhecimentos vinculados à formação técnica profissional. “Essa mudança é fundamental. Hoje provemos o aluno de uma formação enciclopédica que só serve para o Enem. Mas os que chegam à universidade são cerca de 20%, enquanto a maioria segue direto para o merca-

do de trabalho pouco preparada”, diz Renato Fonseca, da CNI.

José Henrique Paim, professor da FGV Ebape, consultor em educação para o BID, corrobora esse diagnóstico. “A Pnad indica que, entre os jovens de 15 a 29 anos, temos em torno de 14 milhões de pessoas que concluíram o ensino médio mas não foram nem para a universidade, nem fizeram a educação profissional. Isso demonstra que, em nossa formação, um dos grandes gargalos é realmente a questão do ensino técnico”, afirma. “Se formos comparar, na Alemanha quase 50% dos estudantes do ensino médio vão para o ensino vocacionado; na Itália, são mais de 60%. No Brasil, de acordo ao último Censo, chegamos a 21%. O grande desafio é, a partir da formação técnica profissional, bem como das outras ênfases que o aluno pode escolher – matemática, língua portuguesa, ciências humanas e sociais – tornar esse ensino mais atraente”, diz.

Custo fiscal do crédito direcionado



Fonte: BNDES, Tesouro Nacional. Nota: Valores em MM de reais, ano base 2015.

Gestão x isenção

Da mesma forma que o desenvolvimento de competências de trabalhadores tem atraído iniciativas focadas no aumento da produtividade, a capacitação de empreendedores também tem sido alvo de programas para ampliar a eficiência da economia. “O problema do empresário brasileiro, em grande parte dos casos, é que ele resiste em perceber falhas na gestão da sua empresa. É como falar de problemas de saúde: achamos que são coisas que só acontecem com os outros”, descreve Renato da Fonseca, gerente executivo de Pesquisa e Competitividade da Confederação Nacional da Indústria. Um dos exemplos desse potencial de aprimoramento são os primeiros resultados do Programa Brasil + Produtivo, iniciativa que ampliou uma ação de consultoria da CNI para médias empresas chamado Indústria+Produtiva, que em 2015 prestou apoio a 18 empresas. Entre maio de 2016 e o final de 2017, o Brasil + Produtivo mobilizou 950 consultores que prestaram assessoria a 3 mil empresas com 10 a 200 funcionários dos setores moveleiro, metalmeccânico, têxtil e confecção, calçadista e de alimentos e bebidas. “Faltando apenas 20 empresas para concluir os relatórios, chegamos a um ganho médio de 52% na produtividade do trabalho. Nossa meta inicial era de 20%”, compara Marcelo Prim, gerente executivo de Tecnologia e Inovação do Senai, a cargo do programa.

Segundo Prim, as principais causas da baixa produtividade das empresas assessoradas estão relacionadas à ausência de metodologia de gestão de produção e de planejamento de ações. “As intervenções não são caras, não implicam investimento em capital. Esse resultado mostra que nos falta valorizar sistemas menos sofisticados de gestão, posto que uma iniciativa como esta, de impacto comprovado, ainda não ganhou a dimensão compatível a seu potencial”, diz. A intervenção nas empresas dura 120 horas e custa R\$ 18 mil, dos quais R\$ 13 mil são subvencionados pelo governo federal e os outros R\$ 5 mil bancados pela empresa. “Com esse retorno em produtividade que conquistamos, o investimento do empresário se pagou em 23 dias, antes mesmo de a consultoria acabar”, compara Prim. O executivo do Senai espera que o programa ganhe mais fôlego em sua próxima versão e atinja um número maior de empresas. “Com um investimento de menos de R\$ 50 milhões, conseguimos resultados mais efetivos que muitas políticas de isenção fiscal. Isso é a prova de que há muito a fazer pela produtividade brasileira”, conclui.

Paim, que é um dos organizadores do livro *Os desafios do ensino médio*, lançado no início de março pela FGV Editora, pondera, entretanto, que para a reforma se transformar em um instrumento ativo a favor da produtividade, ainda há

um longo caminho a percorrer, provavelmente mais extenso do que os cinco anos que a lei prevê para implementação do novo modelo de ensino médio. Primeiro, é preciso assentar o terreno com a aprovação da base nacional co-

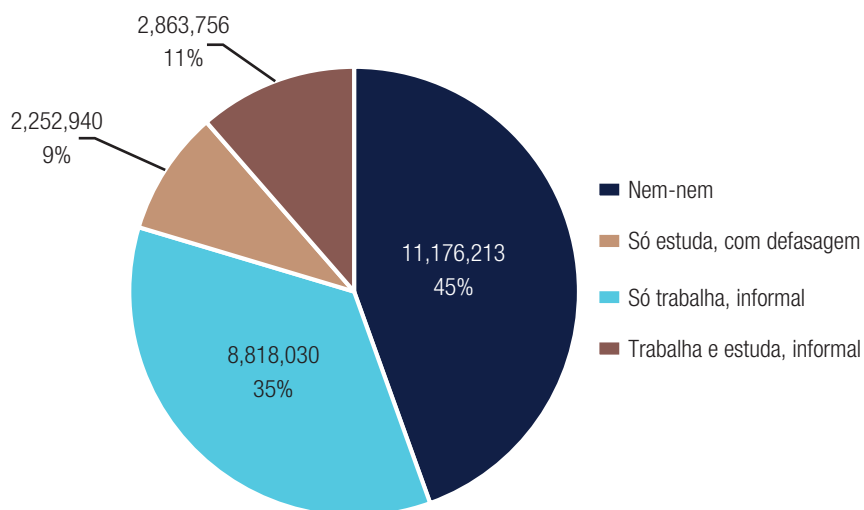
mum curricular, que determinará qual conteúdo mínimo para cada ano de ensino. Logo, organizar um plano de formação continuada dos professores. “Nossa educação ainda é voltada para conteúdo, não envolve tanto pensamento crítico, muito menos professores aptos a ensinar conteúdos direcionados. Precisamos promover uma formação continuada para preparar professores e gestores para essa nova cultura de trabalhar com educação aplicada”, diz.

Além disso, ainda é preciso cuidar da estrutura física das escolas, que demandarão laboratórios especializados, e identificar como a oferta de diferentes ênfases de ensino acontecerá em municípios com poucas instituições. Em capítulo do livro de Paim, Ricardo Henriques, superintendente executivo do Instituto Unibanco, aponta que 53% dos municípios brasileiros possuem apenas uma escola de ensino médio. “Tenho receio que em determinadas cidades se opte apenas pela oferta do ensino técnico, voltado a interesses locais e imediatistas, sem projetar demandas futuras”, diz Naércio Menezes Filho, professor do Insper, defendendo que o avanço dessa reforma seja acompanhado por comissões independentes que colaborem para garantir um modelo que não promova a desigualdade.

Afinal, lembram especialistas, o objetivo é de que a reforma dê ao jovem o poder de se espelhar em um ofício e escolher seu futuro. Quando essa motivação acontece, lembra Carlos Henrique Corseuil, economista do Ipea, a busca por mais qualificação é quase certa. Corseuil toma como base sua expe-

riência de pesquisa com um grupo de estudantes participantes do programa Jovem Aprendiz. “Acompanhamos um grupo de jovens de 14 a 17 anos participantes do programa por mais cinco anos após o final do contrato de trabalho, e chegamos a conclusões pouco óbvias à primeira vista”, diz. A primeira delas foi de que esses estudantes tiveram 8% mais chance de obter um contrato formal depois da experiência em comparação a um grupo de controle que não participou do programa. “Por outro lado, os ex-aprendizes passavam menos tempo empregados, o que na nossa interpretação se explica pelo fato de eles terem ficado mais seletivos e buscarem melhores condições de trabalho, como em geral possuíam no período de aprendiz, em empresas maiores”, conta Corseuil, completando ainda que a escolaridade desse grupo também foi maior do que a do grupo de controle, demonstrando a percepção adquirida pelos ex-aprendizes do valor da educação.

52% dos jovens com idade entre 15 e 29 anos estão em risco de desengajamento

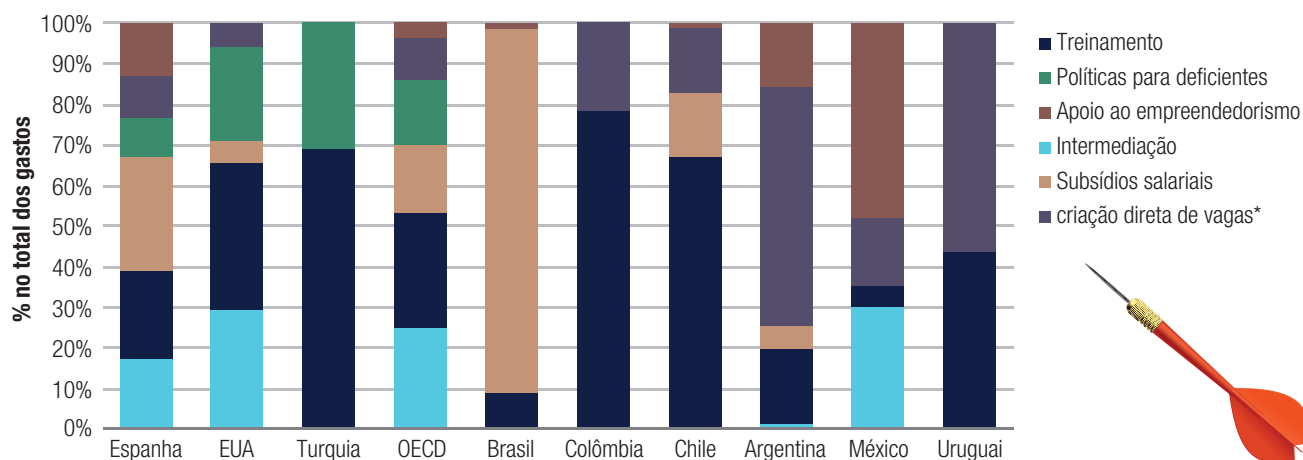


Fonte: WBG com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2004 a 2015.
Nota: Em razão do Censo Demográfico, não realizou-se a PNAD em 2010.

Para Corseuil, o programa Jovem Aprendiz, obrigatório para empresas de médio e grande porte, que devem preencher entre 5% e 10% de seu quadro de funcionários com aprendizes de 14 a 24 anos, em contratos de até dois anos, é uma iniciativa positiva frente à di-

ficuldade muitas vezes percebida de ingresso no mercado de trabalho, principalmente no setor formal. “Há evidências de que ter o setor informal como porta de entrada ao mercado de trabalho pode prejudicar toda a trajetória profissional de um jovem, pois dificulta que acu-

No Brasil, predominam políticas de emprego passivas



Fonte: Banco Mundial Brazil Public Expenditure Review 2017, análise da equipe de Labor Programs do Banco Mundial a partir da base de dados BOOST em nível federal, com base em dados do SIOF Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, para SPL Program Inventory.

mule qualificações para concorrer a um emprego melhor no futuro”, diz Corseuil.

Mesmo sendo obrigatório, entretanto, hoje o programa só consegue preencher um terço das potenciais vagas, ou cerca de 300 mil ao ano, para um potencial que supera os 900 mil. Problema na oferta ou na demanda? “Os empresários com os quais pudemos conversar alegam a falta de cursos para treinamento na área em que desejam colocar o aprendiz, bem como a falta de casamento entre o período do curso e o do contrato que pretendem oferecer, que, pelas regras,

precisam coincidir”, conta o pesquisador, indicando a necessidade de se observar a compatibilidade da oferta de ensino técnico com a demanda do setor produtivo, bem como a possibilidade de não se penalizar a empresa que deseja efetivar um aprendiz que demonstrou bom desempenho. “Hoje a probabilidade é baixa desses jovens continuarem na empresa em que fizeram o programa, já que sua contratação, além de não ser descontada da cota, poderá em alguns casos representar a obrigatoriedade de contratação de mais aprendizes, já que o cálculo é feito com base no

percentual de funcionários. Talvez se pudesse criar um período de carência para esses casos”, diz.

Para estimular a inserção dos jovens no mercado de trabalho formal e mais produtivo, o relatório do Banco Mundial também aponta a necessidade de maior flexibilização dos contratos de trabalho, em parte contemplada na reforma trabalhista. E, entre outras sugestões, defende a reformulação das políticas sociais classificadas como programas “passivos” de apoio à renda – entre eles, o abono salarial, o FGTS e o seguro-desemprego –, para concentrar mais

Foto: Juliana Braga Machado



“Uma abertura comercial serviria de âncora para a continuidade das reformas”

Mark Dutz

Economista do Banco Mundial

Conjuntura Econômica – Quais são os pontos mais sensíveis para o aumento da produtividade brasileira identificados pelo Banco Mundial?

Mencionamos algumas reformas feitas recentemente como importantes para o crescimento da produtividade brasileira, como a TLP, o portal único de comércio exterior (Siscomex), o fim do Inovar-Auto. Mas se o país realmente quiser mais ganhos de produtividade,

terá que considerar algumas prioridades adicionais. No documento, enfatizamos a necessidade de se aumentar a concorrência, pois consideramos que esta é o estímulo mais importante para que as empresas invistam em aumento da produtividade, em inovação. Sem concorrência, vemos que os empreendedores, ao invés de alocar seu talento para melhor responder às necessidades do mercado, se concentram em pedir

privilégios para o governo. Isso não serve à sociedade como um todo. Já a concorrência pode gerar preços mais baixos, além de um sistema mais íntegro, em que ao invés de o governo decidir quem se beneficiará, será o mercado quem decidirá, a partir do esforço dos empreendedores em buscar melhor qualidade, preço, novos produtos. Consideramos que a reforma mais importante nesse sentido seria promover

recursos em programas voltados a serviços de intermediação e capacitação para o emprego. “Quando pensamos no mercado de trabalho para esses jovens, identificamos que é muito melhor focar na colocação destes do que na manutenção de programas como o abono salarial e o salário-família, que só ajudam a quem tem emprego”, diz Mark Dutz, economista do Banco Mundial.

Esse ponto, entretanto, ainda gera controvérsias entre os economistas. “É fato que temos um problema sério com o orçamento do FAT, que é o grande financiador de políticas de

emprego, e que tem minguado. Várias possibilidades, de difícil operacionalização por depender de emendas constitucionais, e a conversa acabou se encaminhando para as frentes que provocassem menos transtornos políticos”, lembra Corseuil. Para o pesquisador do Ipea, entretanto, antes de bater o martelo em reformas desses programas, o mais adequado seria investir em formas eficientes para medir o desempenho das atuais políticas de formação, como o Pronatec. “Do pouco de política ativa que hoje temos, carecemos de avaliação de desempenho. Com recursos escas-

os, o melhor seria primeiro garantir que estamos gastando bem”, diz.

O diagnóstico é corroborado por Roberto Ellery, da UnB. “É fato que somos ruins em política de incentivo ao trabalho, mas minha avaliação é de que esse não é o foco mais urgente da agenda de produtividade”, diz Ellery. “Para o caso desses programas, o necessário agora é inseri-los no esforço de criação de uma cultura de avaliação de política pública, para efetivamente identificar quais são as boas políticas que temos que fazer prosperar”, conclui. ▼

a abertura comercial, para que o Brasil possa se beneficiar e aprender com o restante do mundo através de novos acordos comerciais preferenciais.

O pesquisador da FGV IBRE Fernando Veloso destaca que, nas últimas décadas, não faltaram esforços pontuais visando ao aumento de produtividade no Brasil, mas estes foram abafados pela criação de novas distorções, minando os ganhos de produtividade. O que considera importante ao país para evitar que novas reformas sigam o mesmo destino?

Quando enfatizamos a necessidade de liberalização é porque consideramos que uma abertura comercial poderia servir como âncora para a continuidade das reformas. Um plano de abertura gradual, mas efetivo, num espaço de cinco a dez anos permitiria aproveitar esse período para promover um processo de integração interna, focando em ganhos de competitividade das empresas domésticas, para que

sejam capazes de se beneficiar dessa abertura. Considero que esse compromisso ajudaria a manter o foco na realização de reformas, dentro de um prazo adequado. E caminhar na direção de um crescimento inclusivo. Perseverar nas reformas é a única forma de o Brasil retomar os avanços sociais que têm conquistado.

Ao apontar a necessidade de revisão de políticas de subsídios, o relatório inclui o Simples, voltado a pequenas empresas, entre as políticas de alto custo fiscal e baixo resultado. Simples e MEI (Microempreendedor Individual) abarcam hoje mais de 12 milhões de negócios. Como reformar um sistema desse porte sem causar impacto negativo?

Depois da abertura de mercados, a reforma tributária sem dúvida é a mais importante para aumentar a produtividade da economia brasileira. Para a produtividade e, claro, para o equilíbrio fiscal. A experiência de ou-

tros países com reformas tão difíceis quanto a do Simples é a de que essa é uma mudança que tem que ser feita dentro do contexto de uma reforma tributária abrangente. Ou seja, trabalhar com todas as despesas tributárias que não são eficientes, e com a simplificação do sistema para todos, com taxas mais baixas para todos, o que tornaria o Simples desnecessário.

O relatório do Banco Mundial também sugere reformas em políticas assistenciais como o abono salarial e o FGTS. Como envolver a sociedade em uma agenda tão impopular?

Acho que o melhor exemplo nesse caso que dá é o Nobel de Economia Joseph Stiglitz, que cita o caso de países nórdicos que construíram um modelo focado em ajudar jovens e trabalhadores que precisavam se adaptar a novas demandas do mercado. É preciso demonstrar que a ideia não é desmontar um sistema de apoio, mas transformá-lo em algo melhor. (S.M.) ▼

Proteção e inovação sob o mesmo teto?

Chico Santos, para *Conjuntura Econômica*, do Rio de Janeiro

Quando o ex-presidente Fernando Collor de Mello, no estilo impulsivo que caracterizou seu curto mandato (março de 1990/setembro de 1992), chamou os carros brasileiros de “carroças”, causou espanto pelo ineditismo do ataque a um dos setores mais poderosos da economia do país, mas não gerou nenhuma comoção, até ao contrário. Afinal, grande parte dos brasileiros que àquela época tinha condições de comprar um dos caríssimos carros zero fabricados no país – opção única, já que a importação estava, na prática, proibida desde 1976 – também podia viajar ao exterior e comparar o que via lá fora com seus correspondentes nacionais.

Collor acabou com a lista de importações proibidas do chamado “Anexo C” e, mesmo mantida a estratosférica tarifa de importação de 85%, que só seria reduzida para 35% em junho de 1993, já no governo Itamar Franco, a entrada de carros estrangeiros imediatamente deu sua resposta, inicialmente com carros de luxo, cujos consumidores pouca importância davam à diferença de preço ante a possibilidade de circular em um Mercedes ou na coqueluche da época, o BMW. As estatísticas da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), na coluna do “licenciamento de importados” saem pela primeira vez do zero em setembro de 1990, com três automóveis licenciados.

Em outubro foram 18 licenciamentos e em janeiro de 1991 eles já somaram 679, número que subiria para 2.817 em agosto do mesmo ano. Já não eram apenas os automóveis de luxo. Apesar da tarifa proibitiva, a montadora russa Lada, herança da recém-dissolvida União Soviética, percebeu que ainda assim era competitiva no Brasil. Fabricado sobre uma velha plataforma Fiat, os pesadões sedãs da marca Laika, motor 1.6, invadiram o mercado, secundados por seus “primos” mais apurados, o simpático 4x4 Niva 1.6 e o “hatch” Samara, motor 1.3. Mais de 15 mil unidades dos três modelos foram vendidas naquele ano e a Lada realizou o sonho do primeiro carro zero de milhares de brasileiros.

Nas décadas seguintes a indústria automobilística brasileira cresceu, multiplicou-se o número de montadoras, inicialmente



restrito às tradicionais GM, Ford, VW e Fiat (anos 1970), a produção explodiu, passando de 843.411 veículos em 1990 para 3.712.736 (pico histórico de produção – em 2013) e a capacidade instalada do setor alcançou a casa de 5 milhões de unidades anuais graças a programas de estímulo centrados na atração de novas fábricas. A Anfavea lista em seu *site* 26 montadoras associadas (automóveis, caminhões, ônibus e máquinas agrícolas) com fábricas distribuídas por 11 estados. A disputa entre os estados pelo privilégio de ter uma montadora em seu território é um capítulo à parte da história econômica e política brasileira das duas últimas décadas.

Apesar da primeira abertura promovida por Collor, persiste um grau de proteção elevado para o setor no país, materializado na tarifa de importação de 35%, a máxima permitida aos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Paralelamente à política tarifária, o setor tem sido beneficiado ao longo dos anos por políticas de atração e estímulo, nacionais e regionais, sendo a última delas o Programa de Incentivo à

Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, ou simplesmente Inovar-Auto, que vigorou de 2013 a 2017.

O seu encerramento em 31 de dezembro passado e a intenção do governo federal de lançar em seu lugar outro programa que vem sendo anunciado desde abril de 2017, provisoriamente batizado de Rota 2030, tem sido objeto de acirrados debates entre especialistas, entidades e até dentro do próprio governo que prometeu divulgar seu conteúdo até o final de fevereiro, mas que não o havia feito até o fechamento desta edição.

Em jogo, saber se valeu a pena fazer o Inovar-Auto, que rendeu ao Brasil uma condenação pela OMC no ano passado, se vale a pena fazer outro programa para estimular um setor com mais de 60 anos de existência e, em fazendo, como evitar que sobrecarregue a política fiscal com renúncias elevadas, em torno de R\$ 1,3 bilhão por ano como ocorreu no programa recém-terminado. O debate, inclusive dentro do governo, transformou-se em mais um capítulo da querela teórica entre as duas correntes que dis-

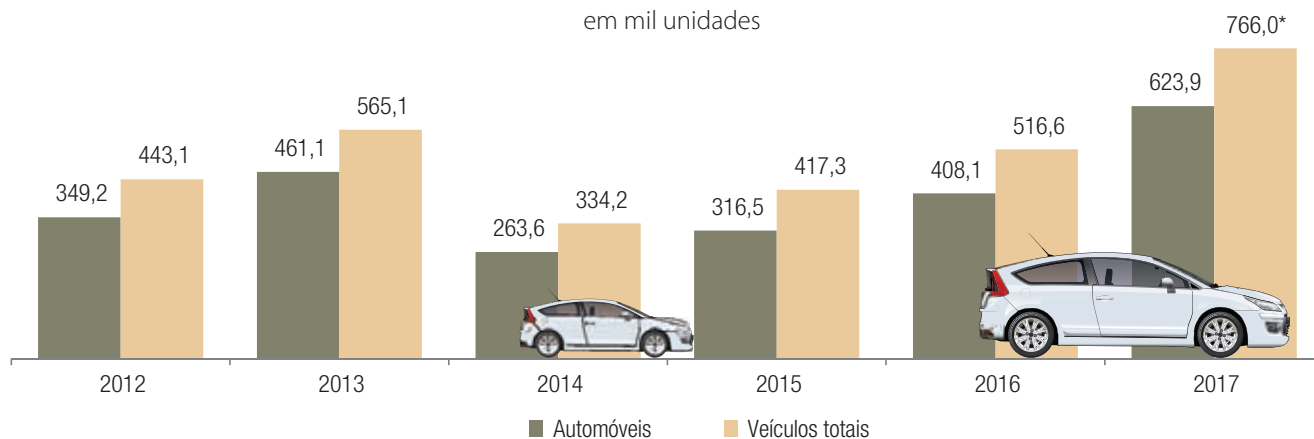
putam há mais de 70 anos, desde o debate Eugenio Gudín *versus* Roberto Simonsen, a hegemonia no pensamento econômico brasileiro: o liberalismo ortodoxo de um lado e o estruturalismo desenvolvimentista do outro, o que não significa dizer que os debatedores estejam necessariamente de um lado ou do outro.

O Inovar-Auto foi gestado em 2011, quando o índice de taxa de câmbio real, deflacionada pelo IPCA, atingiu sua maior valorização desta década, segundo dados do Banco Central (BC) compilados pelo ex-ministro da Fazenda Nelson Barbosa, professor da Escola de Economia de São Paulo da FGV (FGV EESP) – 71,76 no dia 11 de julho, tendo como base 100 em junho de 1994. O programa foi criado efetivamente pela Lei nº 12.715 (setembro de 2012) e regulamentado pelo Decreto nº 7.819 (outubro de 2012), entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 2013.

As importações de automóveis de passageiros, segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento (MDIC), alcançaram em 2011 US\$ 11,89 bilhões, vindas

Exportações em volume batem recorde em 2017

em mil unidades



*Recorde histórico. Fonte: Anfavea.

de US\$ 8,54 bilhões e US\$ 5,46 bilhões, respectivamente, em 2010 e 2009. Temia-se uma escalada danosa à indústria doméstica, tanto que a queda foi gradual até chegarem, em 2015, os efeitos da recessão e do pico de desvalorização cambial da década. Em janeiro deste ano, primeiro mês após o encerramento do programa, as importações de veículos cresceram 58% em relação a janeiro de 2017.

O governo da ex-presidente Dilma Rousseff, no primeiro ano do seu primeiro mandato, elaborou então um programa que tinha como objetivo imediato proteger a indústria local da invasão dos importados e como demais objetivos, promover o “adensamento da cadeia produtiva local”, estimular investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e engenharia e também na busca de eficiência energética, medida pelo consumo de combustível por quilômetro rodado, e ambiental, medida pelo índice de emissão de partículas poluentes pelos veículos.

Para viabilizar suas intenções, o governo criou uma alíquota adicional

de 30 pontos percentuais de IPI a ser aplicada sobre os produtos das empresas não habilitadas no programa. Para se habilitar e zerar o adicional de IPI, as montadoras instaladas no Brasil deveriam cumprir determinadas metas de eficiência energética e comprovar a realização de um mínimo dos seus processos produtivos no país (conteúdo local).

Para os fabricantes externos, o IPI adicional seria zerado com a instalação de uma fábrica no Brasil e o cumprimento da meta de eficiência energética, havendo, além disso, uma cota de importações por ano como medida compensatória tanto para os fabricantes que já estivessem aqui quanto para aqueles atraídos pelo programa. Adicionalmente, as montadoras antigas ou recém-chegadas, que alcançassem índices de eficiência superiores aos previstos ganhavam crédito tributário de IPI de um a dois pontos percentuais, dependendo da eficiência alcançada.

O artifício protecionista do adicional de IPI não atingiu nenhuma

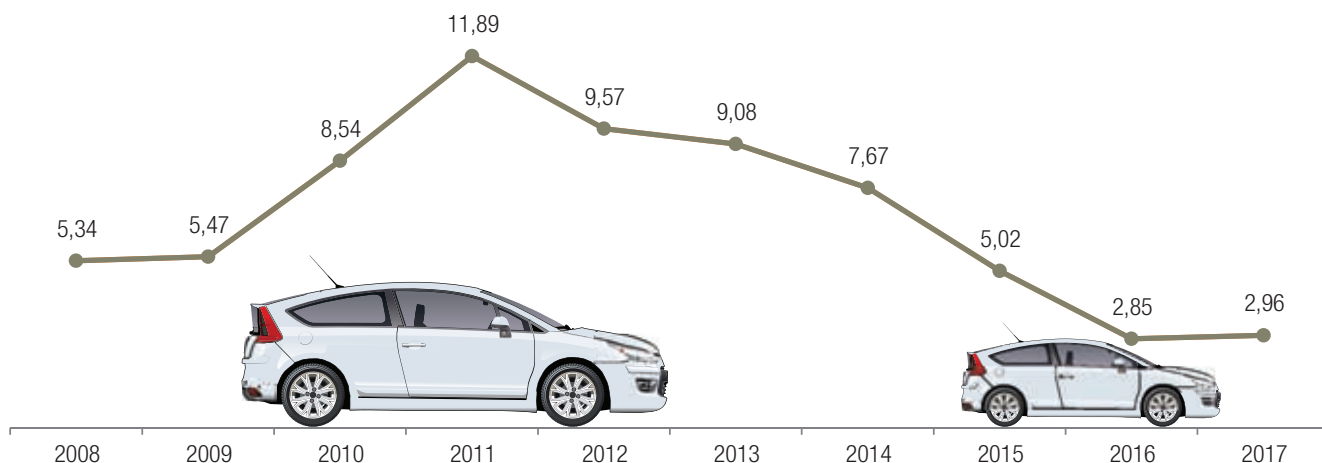
das fábricas já instaladas no país e serviu como instrumento para atrair plantas de outras fabricantes, especialmente de carros de luxo, como a Audi, a BMW, a Jaguar Land Rover e a Mercedes Benz e ainda a chinesa Chery que no final de 2017 vendeu 50% da sua fábrica de Jacaré (SP), inaugurada em 2014, para o grupo goiano CAO. Foi esse adicional de IPI sobre importados que gerou a condenação brasileira pela OMC.

Uma discussão de peso

O debate sobre os efeitos do Inovar-Auto e a necessidade do seu substituto ganhou destaque especial no *blog* do IBRE, espaço digital de discussões da FGV IBRE. No dia 4 de janeiro o ex-ministro Barbosa postou artigo em defesa do programa e dos seus resultados ainda preliminares e pedindo agilidade na definição do seu substituto, o Rota 2030, mesmo com características diferentes, centrado no apoio à eficiência e inovação, cessada a fase de proteção direta contra a invasão dos importa-

Inovar-Auto derrubou importações de automóveis

Importações anuais de automóveis em valores antes e durante o Inova-Auto (em US\$ bilhões)*



*O Inovar-Auto vigorou de janeiro de 2013 a dezembro de 2017. Fonte: MDIC/Secex.

dos. “Agora, o rápido desenvolvimento tecnológico e integração do setor automotivo no mundo demanda uma nova estratégia por parte do governo brasileiro. Não ter política é ingenuidade ou ideologia em excesso. Tomara que nossas autoridades não caiam em tal armadilha”, alfinetou.

Um dos resultados preliminares realçados por Barbosa foi o forte aumento das exportações em 2017 (48,3% em volume, segundo a Anfavea, considerando todos os tipos de veículos e 43,5% em valor, segundo o MDIC, somente em automóveis). O ex-ministro alertou que, sendo de apenas um ano, o resultado carecia de confirmação no tempo.

No dia 10 do mesmo mês a pesquisadora da FGV IBRE Lia Valls Pereira postou artigo questionando a conclusão de Barbosa a respeito do papel do Inovar-Auto nas exportações. Para ela, a recessão brasileira e a taxa de câmbio em momento favorável foram os fatores mais relevantes que contribuíram para o aumento das exportações da indústria automobilística. “As multinacionais traçam suas estratégias em termos globais. A recessão no mercado doméstico brasileiro, mais do que o câmbio, deve ter levado a priorizarem as vendas para o mercado internacional”, escreveu, sugerindo esperar os resultados de 2018, com a economia doméstica em esperada recuperação mais robusta do que a ensaiada em 2017.

Na sequência (19 de janeiro) o economista Samuel Pessôa, pesquisador associado da FGV IBRE, também postou artigo afirmando que “O Inovar-Auto não foi um sucesso”. Pessôa afirma que o programa “repetiu, pela enésima vez, a tática de proteger a indústria nacional para

Tem que pensar uma política que aumente a competitividade para exportar. Por esse critério, o Inovar-Auto foi um rotundo fracasso

Samuel Pessôa – FGV IBRE

que ela se fortaleça e possa competir em igualdade de condições”. O economista, reconhecido como um dos mais ativos da corrente liberal ortodoxa, chega a ironizar, afirmando que o programa de apoio às montadoras domésticas ganhou como “prêmio” a condenação pela OMC.

Em entrevista, Barbosa, identificado com a corrente desenvolvimentista do debate econômico brasileiro, queixou-se de estar havendo excesso de ideologia no debate. “O Inovar-Auto, no que se refere à proteção, foi um programa emergencial decorrente de uma apreciação recorde do real em 2011”, justificou, acrescentando que o restante do programa buscava incentivar a eficiência energética, inovação e a fabricação no Brasil. O ex-ministro ressaltou ainda que o lado protecionista do Inovar-Auto tinha prazo para terminar, como aconteceu, independentemente da condenação pela OMC.

O economista reconhece não ser bom para um país receber uma condenação da OMC, mas ressalta que

todos eles já passaram por isso, por um ou outro motivo. Barbosa também destacou que o estabelecimento de metas de eficiência energética e ambiental é hoje uma prática universal, estabelecida e estimulada pelos países fabricantes e importadores, especialmente da Europa, e que essas metas acabam às vezes funcionando como barreiras protecionistas não tarifárias. Não ter essas metas, na avaliação do ex-ministro, é como querer que os carros fabricados no país futuramente sejam comercializados apenas no mercado doméstico.

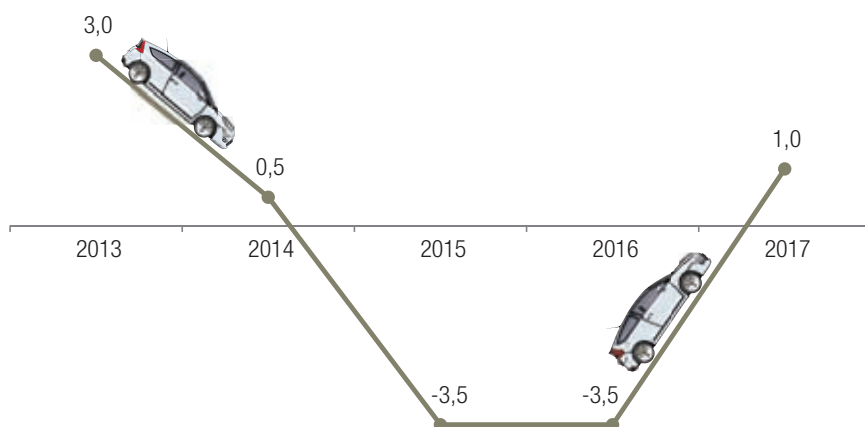
Barbosa defende também que, na transição que precisa ser feita para a produção de carros mais eficientes, limpos e competitivos, seja posto foco também na mudança da filosofia tributária para o setor, herdada dos anos 1970 quando o automóvel era considerado um artigo de luxo. Como resultado dessa visão, os carros com motorização acima de 2.0 cilindradas pagam de 18% a 25% de IPI, respectivamente, para motores flex ou exclusivamente a gasolina.

Os carros 1.0, chamados populares em oposição aos mais potentes que seriam de luxo, pagam 7% de IPI independentemente da motorização. O ex-ministro propõe que a regressão tributária seja definida pela eficiência (quanto mais eficiente, menos imposto) e não pela potência. Ele defende que essa mudança deva ser feita a partir do Rota 2030, com um horizonte de dez a 20 anos para se completar.

O ex-ministro disse ainda que não tem preferência, no desenho do novo programa, pela abordagem do Ministério da Fazenda, que penaliza quem não cumprir as metas, ou a do MDIC, que premia quem cumprir. O importante para Barbosa é que seja

Inovar-Auto vigorou em anos de baixo crescimento ou recessão

Variação anual do produto interno bruto (PIB) nos anos de vigência do Inovar-Auto



Fonte: IBGE.

uma abordagem “isonômica”, tanto para os carros nacionais quanto para os importados, de modo a não tornar a ferir as regras da OMC. Em relação a abrir o mercado, ele defende que seja uma abertura recíproca, negociada com os parceiros comerciais como é feito nos acordos internacionais. “Se a Europa abrir, nós abriremos também”, exemplifica.

Pessôa entende que o argumento que vê ideologização no debate é “preconceituoso e sem conteúdo”. Para o pesquisador da FGV IBRE, o Brasil já possui uma proteção alta, 35% de Imposto de Importação (II), o máximo aceito pela OMC, tem um mercado grande e fica longe dos grandes centros produtores, o que encarece o frete de importação, ou seja, tem todas as condições, segundo sua avaliação, para manter uma indústria automobilística forte. “Isso é suficiente para manter a indústria, não vejo necessidade de muita política adicional”, pondera.

Francamente favorável a uma abertura maior do setor do que a que exis-

te hoje, mesmo sem o Inovar-Auto e o Rota 2030 em vigor, Pessôa cita os argumentos acima considerando as comparações feitas com a Austrália, país que quando abriu seu mercado de veículos acabou ficando sem indústria automobilística. Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* no dia 10 de novembro do ano passado, sob o título de “Vamos continuar brincando de avestruz?”, Pessôa e o economista Marcos Lisboa, ex-secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (governo Fernando Henrique Cardoso), já consideravam inadequado comparar o Brasil com a Austrália, país cuja população é pouco mais de 10% da brasileira, pelas características geográficas – a Austrália fica muito próxima ao Japão, à China e à Coreia do Sul, por exemplo – e pelas diferenças de tamanho dos mercados.

O pesquisador da FGV IBRE reconhece que uma eventual abertura traria impactos para a indústria automobilística brasileira, com o eventual fechamento de algumas montadoras. Mas, para Pessôa, entre as chamadas

marcas “premium”, as defesas naturais do mercado brasileiro não serão suficientes para manter fábricas locais. “Entre as marcas ‘premium’, é melhor mesmo importar.” Para o economista, não faz sentido manter fábricas no país, como Jaguar Land Rover e BMW, exemplos das que foram atraídas pelos incentivos do Inovar-Auto, sem uma escala de produção que justifique sua existência.

“Tem que pensar uma política que aumente a competitividade para exportar. Por esse critério, o Inovar-Auto foi um rotundo fracasso”, afirma Pessôa, entendendo, como Lia Valls Pereira, que a crise do mercado doméstico foi, mais do que a competitividade, o motor do forte crescimento das exportações em 2017. Para o economista, a indústria automobilística não tem o poder de irradiar crescimento e desenvolvimento como supõem muitos analistas, geralmente alinhados na corrente desenvolvimentista.

“Há uma ideia no imaginário brasileiro, inclusive na classe política, que o estado de São Paulo se desenvolveu por causa da indústria automobilística. São Paulo já era, de longe, a maior economia do país quando começou a produzir automóveis”, afirma. É essa crença de que a produção de carros alavancou o crescimento paulista, na avaliação de Pessôa, que está por trás da disputa entre os demais estados brasileiros para atrair montadoras para seus territórios. “Isso vai contra os objetivos de uma economia integrada”, pondera.

Como entende que a indústria automobilística brasileira acabou ficando excessivamente grande em decorrência dos sucessivos incentivos, o último dos quais o Inovar-Auto, Pessôa avalia que a redução que viria de uma aber-

tura de mercado seria benéfica, permitindo que as empresas sobreviventes se especializassem em nichos dentro das cadeias globais de valor e se tornassem competitivas pelas próprias forças. Para ele, “a indústria automobilística brasileira como está hoje é uma velha senhora de colo”.

O economista da FGV IBRE ressalva que qualquer iniciativa de abertura teria que ser gradual, para não causar traumas na produção e no mercado de trabalho. Em um primeiro momento, segundo ele, o correto seria manter a tarifa de 35% enquanto se arruma a casa do ponto de vista macroeconômico, estabilizando o lado fiscal, mantendo o câmbio flutuante e fazendo as reformas essenciais, inclusive a tributária.

Pessoa entende também que “faz algum sentido” criar algum tipo de incentivo à produção de carros movidos a etanol e híbridos com elétrico. Para ele, trata-se de uma tecnologia mais adaptada ao Brasil e que, por ser relativamente nova (tecnologia do etanol), há espaço para o país investir mais em P&D com perspectiva de ser competitivo, mesmo mantendo uma indústria controlada por capitais estrangeiros cujos centros de decisão estão em outros países onde, geralmente, as montadoras aqui instaladas concentram suas pesquisas mais avançadas.

Questão de nacionalidade?

Considerada uma indústria estratégica como multiplicadora de atividade econômica e de empregos, seja na cadeia de retaguarda, com a produção de aço, plásticos, peças e acessórios, combustíveis e outros insumos, quanto na cadeia à frente, com revenda, oficinas e postos de abastecimento,

Não sou contra um país fazer política industrial, mas qual a razão para se proteger um setor tão antigo?

Lia Valls Pereira – FGV IBRE

entre outros, a indústria automobilística cresceu no Brasil tendo como base o capital estrangeiro. Esta é uma diferença importante, reconhecida por economistas de diferentes matizes, em relação a países que se tornaram grandes polos mundiais do setor, como Estados Unidos, Japão, Alemanha, Coreia do Sul e França.

A China, embora ainda não tenha obtido neste o mesmo sucesso que vem obtendo em outros setores, também vem buscando um caminho de desenvolver sua própria indústria de

carros e já arrisca competir no mercado global com marcas próprias. O Brasil fez duas tentativas de desenvolver sua própria indústria automobilística de grande porte, uma estatal, a partir dos anos 1950, com a Fábrica Nacional de Motores (FNM), e outra privada, com a Gurgel, de 1969 até o final dos anos 1990. Ambas sucumbiram por razões diversas.

Perdidos esses bondes, o que se questiona é se seria possível o país se inserir nas cadeias globais de valor em posição de vanguarda tecnológica. Pessoa e Lisboa acham que não, por que Japão e Coreia do Sul, últimos casos de sucesso comprovado com essa estratégia, conseguiram em outro contexto, antes das cadeias globais de valor, e com esforços expressivos em poupança interna e educação, além de uma eficiente ordenação do setor público.

Lia Valls, da FGV IBRE, entende que no contexto atual, no qual todas as empresas são multinacionais atuando em diversos países, o caminho para induzir à inovação doméstica pode ser a redução de tarifas de modo a dar um “choque de eficiência” na produção local no confronto com os importados mais sofisticados. A pesquisadora, es-

Alíquota de IPI é mais focada na potência do que no combustível usado

Alíquota de IPI vigente no Brasil de acordo com a cilindrada do veículo e com o combustível usado

| Cilindrada | Carros flex | Gasolina |
|--------------|-------------|----------|
| 1.0 | 7% | 7% |
| 1.0 a 2.0 | 11% | 13% |
| Acima de 2.0 | 18% | 25% |

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração Néelson Barbosa.



Caem as intenções de investimentos dos maiores setores

Intenções de investimento dos sete maiores setores industriais do país para os quadriênios 2014-2017 e 2015-2018 (em R\$ bilhões)

| Setor | 2014-2017 (A) | 2015-2018 (B) | Variação B/A (%) |
|-------------------|---------------|---------------|------------------|
| Petróleo e gás | 458 | 323 | -29,5 |
| Extrativa mineral | 48 | 36 | -25 |
| Automotiva | 74 | 55 | -25,7 |
| Papel e celulose | 19 | 27 | 42,1 |
| Eletroeletrônica | 26 | 25 | -3,8 |
| Química | 25 | 17 | -32 |
| Siderurgia | 10 | 10 | 0 |
| Total | 660 | 493 | -25,3 |

Fonte: Ernani Torres/BNDES.

pecialista em comércio exterior, ressaltava, com base em estudo do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) coordenado pela economista Marta Reis Castilho denominado “A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil”, que no Brasil a indústria automobilística era a que detinha o maior grau de proteção efetiva em 2014, com 127,2% para caminhões e ônibus e 132,7% para automóveis, caminhonetes e utilitários.

“Não sou contra um país fazer política industrial, mas qual a razão para se proteger um setor tão antigo?”, pergunta a pesquisadora. Lia reconhece que a indústria automobilística tem efeito multiplicador de atividades e empregos, mas pergunta se já não é hora de averiguar se, com o acelerado desenvolvimento da automação em todos os elos da cadeia, a geração de emprego ainda é tão elevada quanto foi no passado.

Lembrando que os Estados Unidos, país considerado a pátria da cultura do automóvel, protegeram sua indústria em determinado momento, mas que essa mesma indústria teve que se adaptar à invasão dos japoneses, tanto que Detroit já não é a capital mundial do setor. Lia argumenta que é preciso ter muito claro qual o benefício que o país terá e em que horizonte com programas de estímulo ao setor. Assim como Pessoa, ela vê sentido em estimular o carro flex, uma trilha na qual vê competência no Brasil, e o carro híbrido a etanol e elétrico.

Protecionista com penduricalhos

O economista Mauricio Canedo, professor da FGV EPGE, é outro defensor da abertura do setor e corte de subsídios, ainda que defenda uma abertura gradual que não venha a impactar severamente a produção lo-

cal. Seu raciocínio é que a entrada de carros mais eficientes e seguros com preços parecidos àqueles feitos aqui obrigará a indústria local a avançar também na modernização para não perder a concorrência.

Canedo define o Inovar-Auto como “um programa protecionista com penduricalhos”, sendo os penduricalhos as cláusulas de investimentos em P&D, eficiência energética e outras. Segundo ele, uma conhecida montadora oriental chegou ao Brasil no começo desta década produzindo um modelo que caiu logo no gosto do consumidor pela combinação de qualidade e preço. As versões seguintes do mesmo veículo, produzidas no ambiente protegido pelo Inovar-Auto, segundo ele, já vieram mais caras, com motor mais fraco e com menos itens opcionais de fábrica.

O professor da FGV EPGE discorda da necessidade de um novo programa, como o Rota 2030, mesmo que tenha como objetivo estimular investimentos em P&D e eficiência energética e ambiental. Na sua avaliação, fazer o novo programa seria dar subsídio para as montadoras fazerem aquilo que elas têm obrigação de fazer. “Subsídio é dar dinheiro público para ricos”, argumenta. Sobre as ponderações referentes à alta capacidade de multiplicação de empregos do setor, o economista lança o desafio de se fazer o cálculo referente ao custo de cada um desses empregos. “Ninguém faz essa conta porque sabe que ficará claro que não vale a pena”, afirma.

Quanto ao argumento de que os carros brasileiros são caros em razão do “custo Brasil”, aí incluídos ambiente de negócios ruim, desequilíbrio

macroeconômico, burocracia, carga tributária, infraestrutura deficiente e outras mazelas, Canedo vê três alternativas: atacar esses problemas, que seria a mais correta, não atacar e manter a proteção, tendo como resultados, no caso, carros ruins e caros, ou não atacar os problemas e abrir a economia. Na terceira opção, ele admite que haverá sofrimento e quebras na indústria, mas vê também que ela será obrigada a sair da zona de conforto. “Ter uma produção automobilística competitiva é bom, mas pagar qualquer preço por isso não vale a pena”, completa.

Para o engenheiro Rodrigo Custódio, especialista em indústria automobilística e diretor no Brasil da consultoria internacional Roland Berger, o pecado maior do Inovar-Auto foi incentivar investimentos em tecnologias tradicionais. “Há muita gente comprometida com o passado e é difícil achar um ator que brigue, por exemplo, pela eletrificação”, argumenta, citando duas exceções que seriam a japonesa Toyota em automóveis e a chinesa BYD em ônibus elétricos.

Convencido que inovações como o carro elétrico e o carro autônomo são tendências que vieram para ficar e já estão ou estarão, no caso dos autônomos, nas ruas em pouco tempo, Custódio disse que faltam no Brasil atores que “façam o papel de promotores desses avanços”, como o estado da Califórnia, nos Estados Unidos, e os municípios europeus preocupados em estimular o desenvolvimento de sociedades de baixo carbono.

Além da eletrificação e da autonomia, ele inclui a digitalização/conectividade e as novas formas de mobilidade (compartilhamento, aplicativos tipo Uber e outras) como as tendências que

Fazer o novo programa será como dar subsídio para as montadoras fazerem aquilo que elas têm obrigação de fazer

Mauricio Canedo – FGV EPGE

a indústria automobilística vai perseguir daqui para adiante, lembrando que no Brasil a infraestrutura precária vai retardar em muito a disseminação de parte desses avanços


O consultor entende que o Inovar-Auto nasceu em um contexto diferente do atual, em um momento no qual o governo federal acreditava que estimulando a demanda iria criar um ambiente de crescimento econômico contínuo. O estímulo à demanda e a proteção contra a onda de importados provocada pela taxa de câmbio supervalorizada funcionaram e a indústria saltou de uma capacidade instalada na casa dos 3 milhões para mais de 5 milhões de unidades por ano. “As montadoras acreditaram e vieram. Foi bem-sucedido em termos de atração de investimentos”, constatou.

Quanto a outras ambições, como a eficiência energética, Custódio avalia que os avanços alcançados até podem ser atribuídos ao programa. “O problema é que em outros mercados não se dá benefícios com

esse objetivo. Simplesmente é estabelecida uma meta”, pondera, citando o trabalho dos países europeus em busca de eficiência energética e de emissões e que acaba transformando-se em proteção não tarifária. “Se tivéssemos ido pelo mesmo caminho não teríamos todos problemas com a OMC”, argumenta.

Para o consultor, os objetivos de desenvolver conteúdo local foram os que menos avançaram no Inovar-Auto, até porque a crise econômica que se instalou a partir de 2014, segundo ano de vigência do programa, fez desabar a produção de veículos no país e, conseqüentemente, a demanda por partes, peças e acessórios.

A consultoria de origem mineira, hoje também internacional, ABGI, especializada em intermediar a chegada ao mercado de tecnologias geradas nas universidades, constatou que além de ter ficado “aquém da expectativa”, nas palavras da especialista Marina Loures, para o setor de autopeças, ao gerar para o segmento a necessidade de criar mecanismo que lhe permitisse comprovar para suas clientes montadoras os índices de conteúdo local das peças fornecidas, o Inovar-Auto acabou gerando “um custo adicional para as autopeças”.

Marina avalia que ao tentar, como está previsto, reduzir os “gaps” tecnológicos da cadeia produtiva e estimular a eletrificação, o Rota 2030 pode vir a ser uma alternativa que traga um retorno real para toda a cadeia e não só para as montadoras. Sua visão não difere em substância do pensamento oficial do setor de autopeças representado pelo Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipecas). 

Sucesso, na ótica da Anfavea e do MDIC

Para a indústria automobilística, a instituição do Inovar-Auto pelo governo brasileiro trouxe muitas vantagens para o país. De acordo com a avaliação do presidente da Anfavea, Antonio Megale, a maior de todas, possivelmente tenha sido o “salto tecnológico” alçado pela produção doméstica de veículos, principalmente em termos de eficiência energética, com avanço de 15,5% em economia de combustível por quilômetro rodado.

Esta evolução, de acordo com o presidente da Anfavea, sempre calçado em dados do MDIC, permitiu uma economia de R\$ 7 bilhões por ano em consumo de combustíveis e evitou o lançamento anual de um milhão de toneladas de gás carbônico na atmosfera. Megale afirma também que foi essa evolução tecnológica que permitiu o aumento das exportações brasileiras de veículos, inclusive para países como o Chile, que têm mercado aberto e compram exclusivamente por razões de preço e qualidade. Como a capacidade instalada atual do setor permite que ele siga exportando sem prejudicar o atendimento à demanda doméstica, ele avalia que as exportações seguirão crescendo, devendo chegar a 800 mil unidades este ano.

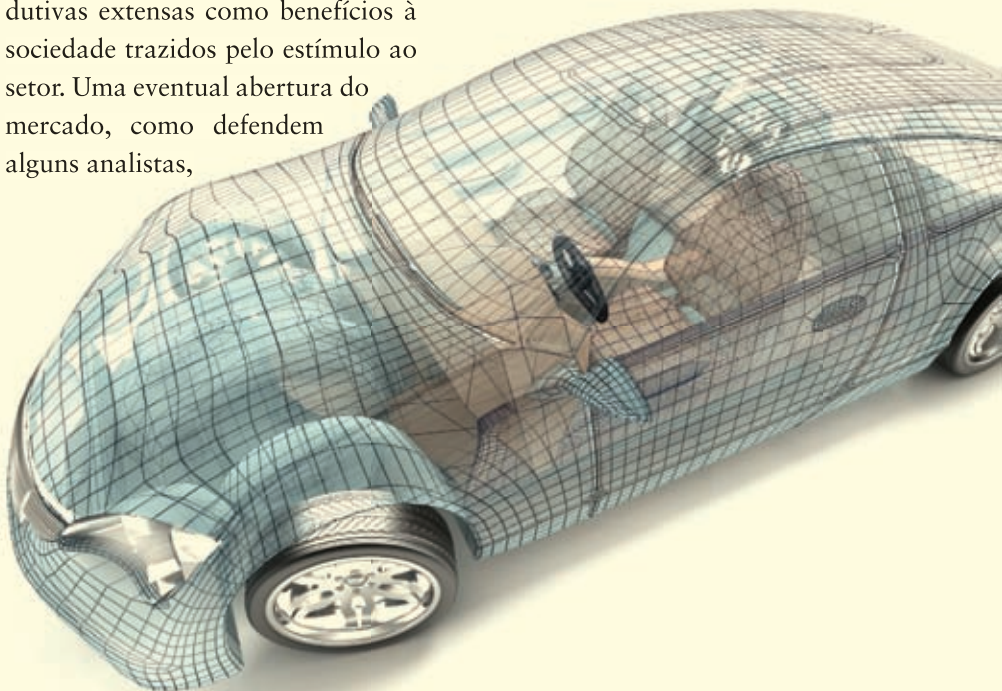
Em sua análise do programa de estímulo ao setor encerrado em 31 de

dezembro do ano passado e da criação de uma alternativa ao seu término, ainda que em moldes diferentes, o presidente da Anfavea disse que “em qualquer país do mundo um dos objetivos primários é a geração de emprego e renda para a população”. É, segundo ele, essa premissa que motiva a adoção de políticas para estimular o desenvolvimento de uma determinada atividade, no caso, a indústria automobilística.

Além da geração de emprego e renda, Megale citou o pagamento de tributos, o estímulo à inovação e o desenvolvimento de cadeias produtivas extensas como benefícios à sociedade trazidos pelo estímulo ao setor. Uma eventual abertura do mercado, como defendem alguns analistas,

sem que antes sejam sanados os problemas que dificultam a competitividade da economia brasileira como um todo traria, na sua avaliação, problemas que não dependem do setor para serem resolvidos.

Megale lembrou o desenvolvimento do etanol de cana a partir do final da década de 1970 e, mais recentemente, dos veículos flex como provas de que o fato de a indústria automobilística brasileira ser basicamente composta por empresas multinacionais cujos centros de decisão estão em outros países não é impeditivo para que



ela invista em tecnologias de ponta. Ele lembrou que vários outros países no mundo vêm nos últimos anos elevando a mistura de etanol nos seus combustíveis como alternativa para reduzir as emissões de gases poluentes. De acordo com a avaliação do presidente da Anfavea, como esses países possuem características e matrizes energéticas específicas, a tendência é que eles foquem suas pesquisas no desenvolvimento dos seus potenciais. “No caso do Brasil, o etanol e as tecnologias que podem utilizá-lo como combustível, como o híbrido flex e a célula de combustível, são potenciais que precisamos desenvolver”, argumentou, ressaltando que este é apenas um dos motivos pelos quais o país precisa estimular P&D e inovação, como pretende ser o foco do Rota 2030.

Os dados do MDIC indicam que, no que se refere ao piso de 12% em economia energética, todas as montadoras do país conseguiram alcançar na vigência do Inovar-Auto. Além disso, oito empresas alcançaram a meta de 15,4%, credenciando-se a receber crédito de IPI de 1%, e duas (GM e Ford) atingiram a meta de 18,8%, o que lhes credenciou a obter crédito de IPI de 2%. Os 15,4% acabaram sendo o resultado geral em eficiência energética alcançada pelo setor.

A diretora do Departamento de Mobilidade e Logística do MDIC, Margareth Gondini, disse que a visão de agora em diante, a ser expressa no Rota 2030 ou outro nome definitivo que possa vir a ter o novo programa, é aprofundar as metas

Na visão da indústria automobilística, a instituição do Inovar-Auto pelo governo brasileiro trouxe muitas vantagens para o país, especialmente em tecnologia

energética, os investimentos em P&D, em novas tecnologias e em eficiência ambiental. Em relação à sobretaxa de 30 pontos do IPI dos importados, Margareth disse que “nenhum programa de política industrial pode ser visto fora do seu contexto”, destacando que a proteção foi estabelecida em meio ao momento de maior sobrevalorização da moeda brasileira.

A técnica do MDIC ressaltou que as metas energéticas e ambientais a serem perseguidas no novo programa deverão ir “acima dos padrões regulamentares” e em relação ao estímulo a P&D disse que o objetivo do Estado brasileiro é que uma parte das pesquisas feitas pelas empresas globais instaladas no país “fique no Brasil”.

A diretora preconizou uma alíquota de IPI de 7% para veículos híbridos e elétricos no novo programa e disse que as dificuldades de abastecimento (carregamento de

baterias) tendem a induzir no Brasil um avanço maior nos híbridos do que nos veículos elétricos, ressaltando que os avanços deverão estar focados não apenas nos veículos leves, mas também nos pesados, especialmente ônibus e caminhões de entregas urbanas.

Em relação aos veículos autônomos, Margareth avalia que o desenvolvimento deles será diferenciado entre os países em decorrência das condições da infraestrutura, um fator que pesa contra no caso brasileiro. Daí porque ela disse acreditar que o foco no Brasil, por enquanto, tende a ser maior nas tecnologias de assistência ao motorista, como por exemplo, a correção de rumo nos casos em que o veículo saia da faixa de rolamento.

A diretora do MDIC defendeu a criação do novo programa de apoio à indústria automobilística, focado em P&D e eficiência, afirmando ser uma prática comum entre todos os países que concordam ser o conhecimento um ponto central das suas políticas de desenvolvimento.

Ela também disse esperar que o presidente da República opte pela escolha do Ministério do Desenvolvimento, na qual o incentivo tributário será dado sobre o investimento feito e a meta alcançada, em vez da proposta do Ministério da Fazenda, que é abater uma parcela de impostos cobrados sobre o lucro, como o Imposto de Renda, a partir dos resultados alcançados. A indústria teme, e conta com o apoio do MDIC, que neste momento de saída de crise o foco no lucro possa barrar a concessão do incentivo. (C.S.)

De carona no Rota

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

O anúncio do Rota 2030 pelo governo federal mobiliza o interesse não só da indústria automobilística. Com previsão de incorporar o vetor ambiental em seus compromissos, o programa também atrai o interesse de fabricantes de etanol, que esperam que essa diretriz, ausente no finado Inovar-Auto, estimule a adoção de tecnologias automotivas que valorizem o uso de biocombustíveis. “É uma oportunidade não apenas para o etanol, mas para o biometano, o biodiesel, desde que se confirme a incorporação do fator ambiental nas metas de ganhos de eficiência aferidas pela política”, reforça Plínio Nastari, presidente da consultoria Datagro.

Luciano Rodrigues, economista-chefe da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica), afirma que um dos focos da participação dos usineiros nesse debate é defender tratamento igual para todas as tecnologias, caso se aplique algum tipo de política de incentivo para indução de demanda. “Se houver desoneração para veículos elétricos, por exemplo, a ideia é que se englobe todas as tecnologias que incorporem esse tipo de carro, como o híbrido flex, cuja célula de combustível é alimentada por etanol”, diz.



E se o Rota 2030 poderá significar uma sinalização de longo prazo para o etanol pelo lado da demanda, do lado da oferta os produtores de biocombustíveis buscam um aumento de previsibilidade com o programa Renova Bio, aprovado em dezembro, que estabelece a criação de um mercado de créditos de carbono para o segmento de combustíveis. Quando o Renova Bio entrar em vigor, os distribuidores de combustíveis fósseis terão que compensar emissões comprando créditos dos produtores de etanol. Estes, por sua vez, ganharão o direito de emitilos conforme seu grau de eficiência produtiva, que será certificado por empresas credenciadas pelo governo. Em evento promovido pela

FGV Energia em fevereiro, Marcio Felix, secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME), afirmou que, em dez anos, o Renova Bio poderá mudar o quadro de atração de investimentos do setor, “tornando a oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura”.

O cronograma inicial de implantação do programa prevê que até junho de 2018 seja definida a meta nacional de descarbonização do setor de combustíveis no decênio 2019-2028, para a posterior divisão de cotas entre os distribuidores, que passariam a ter suas metas individuais cobradas a partir de dezembro de 2019. O início desse trabalho, entretanto, depende de decreto, que até o fechamento desta edição não havia sido assinado pelo presidente Temer. É o decreto, explica Nas-

tari, que indicará a governança do sistema, estabelecendo itens como o processo de definição das metas, diretrizes para a criação da certificação, regras para credenciamento dos certificadores e fixação das sanções em caso de descumprimento.

Os atores envolvidos correm contra o tempo. “Para cumprir a primeira etapa até junho, temos que ter a meta de descarbonização pronta até 24 de maio, para submetê-la à consulta pública”, diz Nastari. Apesar do prazo curto, Elizabeth Farina, presidente da Unica, demonstrou otimismo em evento da FGV Energia. “No início do ano já tínhamos a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) pensando resoluções, portarias, e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) apresentando modelos matemáticos para balizar as metas de descarbonização, o que é muito positivo”, afirmou, apontando, entretanto, a necessidade de ampla comunicação com a sociedade sobre o programa. “Não é uma jabuticaba, pois é um mecanismo que já existe no mundo; não é um programa de incentivos por meio de subsídios, nem se viabiliza por desoneração tributária”, salienta. “É um instrumento para tornar interno algo que era externo ao bolso, calcado na construção de uma reputação de estabilidade, e transparência que temos que cuidar para que se consolide”, defende.

Apesar da rapidez com que foi aprovado – um ano desde a apresentação da lei no Congresso – e o amplo diálogo que tem suscitado,

Mais do que taxar a emissão, o que se busca é induzir os agentes privados na direção de maior eficiência energética e ambiental

o Renova Bio não é unânime. Samuel Pessôa, pesquisador associado da FGV IBRE, considera que o custo de transação desse modelo pode ser elevado, minando a eficiência do instrumento. “Acho que o ideal para apoiar o setor seria uma Cide reformada, um imposto que não tem custo de transação, é cobrado na saída da refinaria taxando quem polui, e que a Receita Federal controla bem”, defende. O desenho defendido por Pessôa é somar ao atual caráter regulatório da Cide um componente permanente associado ao impacto do uso do combustível fóssil para reduzir a emissão de carbono. “Dessa forma, a Cide garantiria o horizonte de planejamento do setor sem depender da eficiência da atuação de certificadoras”, diz.

Nastari, da Datagro, rebate o argumento de Pessôa, ressaltando a importância de, com a criação do mercado de créditos de carbono,

se incentivar ganhos de eficiência na indústria do etanol, frente que uma “Cide verde” não alcançaria. “Mais do que taxar a emissão, o que se busca é induzir os agentes privados na direção de maior eficiência energética e ambiental. Nesse caso, a Cide é um instrumento diferente, não substituto, que pode caminhar em paralelo”, diz, afirmando que “a indução à maior produtividade resultará em redução de custos e servirá para compensar qualquer efeito de aumento de preço com a Cide”.

Elizabeth Farina também demonstra preocupação sobre a expectativa gerada de que o mercado de créditos venha a onerar demasiado os combustíveis, bem como os efeitos disso na execução do programa. Ela lembra que a própria lei do Renova Bio estabelece que as metas anuais de redução de emissões para comercialização de combustíveis devem levar em consideração, entre itens, o impacto do preço do combustível no índice de inflação, e questiona como essa diretriz deverá influenciar os modelos que balizarão o cálculo de metas. “Todos no Brasil se preocupam com a memória inflacionária; eu me preocupo com a memória inflacionária e com a memória do controle de preços. Vamos tomar muito cuidado para que um modelo de previsão de simulação que envolve premissas de crescimento econômico, de ciclo Otto, de frota, de comportamento do consumidor, não incorpore a ideia de controle de preços. Pois a beleza desse programa é ter mecanismos para se regular sozinho”, conclui. ▀

Segurança nacional ou de *lobby* eficiente?

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora da FGV IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

A indústria siderúrgica dos Estados Unidos é alvo de medidas especiais de proteção desde o final dos anos de 1960. No início era a concorrência com os países europeus e o Japão que elevaram o coeficiente de penetração das importações do setor de 18% para 21,1% entre 1968 e 1978.¹ Nesse período foram negociados acordos voluntários de restrição às exportações e “preços mínimos justos para importações”.

O coeficiente caiu em 1980, mas voltou a subir (26,4%, em 1984) e novas medidas de proteção foram introduzidas. A valorização do dólar junto com o crescimento de novos concorrentes, “os novos países industrializados”, levou à negociação de acordos voluntários de restrição às exportações (AVREXs) com

19 países, entre eles o Brasil, e mais a Comunidade Europeia.

As negociações da Rodada Uruguai (1986-1995) levaram à condenação dos AVREXs, embora pudessem ainda ser acionados, mas com tempo limitado e sob o escrutínio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os AVREXs negociados pelos Estados Unidos na década de 1980 tiveram seu prazo de validade expirado para 1999. Nesse mesmo ano o presidente Clinton propôs um Plano de Ação para o Aço que deveria monitorar as importações, intensificar o uso de medidas antidumping e de direitos compensatórios (IAD e ID). O coeficiente de penetração das importações era de 21,6%. Apenas a Rússia assinou um acordo onde reduzia as suas importações de aço para

os níveis de 1998 e foi estabelecida uma política de preços mínimos.

O governo dos Estados Unidos defendia que era necessário fazer uma política de ordenação de mercado, pois haveria excesso de capacidade de produção siderúrgica no mundo, o que não foi endossado no plano multilateral. A solução foi implementar medidas de salvaguarda (sobretaxas nas importações e cotas) em relação a produtos específicos independente da origem da importação, em 2000 e 2002.

O crescimento da indústria siderúrgica da China veio adicionar mais capacidade de produção o que teria agravado o problema do setor, do ponto de vista dos Estados Unidos.

Em abril de 2017, o secretário de Comércio dos Estados Unidos iniciou

Tabela 1: Participação (%) dos EUA nas exportações brasileiras de produtos siderúrgicos

| Produtos | Descrição | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--|------|------|------|
| 72071200 | Outros produtos semimanufaturados ferro/aço, com 0,25%, seção transversal reta | 51,9 | 43,4 | 38,5 |
| 72249000 | Produtos semimanufaturados, de outras ligas de aço | 76,5 | 75,5 | 80,2 |
| 72011000 | Ferro fundido bruto não ligado, com peso ≤ 0,5% de fósforo | 58,2 | 35,6 | 43,8 |
| 72104910 | Laminado ferro/aço, largura ≥ 6dm, galvanizado outro procedimento e < 4,75mm | 51,5 | 67,9 | 53,8 |
| Total exportado de produtos siderúrgicos | | 33,2 | 28,0 | 27,9 |

Fonte: SECEX/MDIC, Sistema Alice WEB. Elaboração FGV IBRE.

uma investigação sob a égide da seção 232 da legislação de comércio exterior do país. Essa tem como objeto avaliar se as importações de um determinado produto “ameaçam prejudicar a segurança nacional”. O termo “segurança nacional” inclui a defesa clássica e a habilidade de assegurar a capacidade militar globalmente. Em adição, “segurança nacional” pode ser interpretada como a “segurança geral e o bem-estar de certas indústrias, que são críticas para o funcionamento da economia”. No caso da siderurgia, o relatório do Departamento de Comércio ressalta a relevância do setor para os 16 segmentos da infraestrutura considerados críticos por uma diretiva da Presidência em 2013.

O Departamento de Comércio divulgou o resultado da investigação em fevereiro. Três medidas estão sendo propostas e uma delas será escolhida. A primeira é uma taxa de 24% que irá incidir sobre todas as importações, independente da origem por país, ou negociação de cotas. A segunda é uma taxa de 53% que incide sobre 11 países entre eles o Brasil e/ou imposição de cotas. A tabela mostra a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras dos quatro principais produtos siderúrgicos destinadas a esse mercado. Observa-se que caso se confirmem as taxas, a indústria brasileira de siderurgia poderá sofrer perdas. O contrapeso é que o produto com maior participação do mercado dos Estados são os semimanufaturados, que são insumos para a indústria siderúrgica dos Estados Unidos. Nesse caso, poderão atuar os *lobbies* contra a imposição de taxas. Além disso, empresas brasileiras como a Gerdau que tem plantas nos Estados Unidos podem se beneficiar.

Tabela 2: Importações de produtos siderúrgicos para consumo doméstico nos Estados Unidos: participações em relação à quantidade em toneladas


| 2017 (Rank) | País | Part. (%) em 2011 | Part. (%) em 2017 |
|---------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| | Mundo | 100,00 | 100,00 |
| 1 | Canadá | 21,3 | 16,1 |
| 2 | Brasil | 10,9 | 13,0 |
| 3 | Coreia do Sul | 9,9 | 10,2 |
| 4 | México | 10,1 | 9,0 |
| 5 | Rússia | 4,9 | 8,7 |
| 6 | Turquia | 2,6 | 6,3 |
| 7 | Japão | 7,0 | 5,0 |
| 8 | Alemanha | 3,8 | 3,8 |
| 9 | Taiwan | 2,3 | 3,5 |
| 10 | Índia | 2,8 | 2,4 |
| 11 | China | 4,4 | 2,2 |
| 12 | Vietnã | 0,5 | 2,0 |
| 13 | Holanda | 2,0 | 1,6 |
| 14 | Itália | 1,1 | 1,4 |
| 15 | Tailândia | 0,3 | 1,2 |
| 16 | Espanha | 0,8 | 1,1 |
| 17 | Reino Unido | 1,5 | 1,0 |
| 18 | África do Sul | 0,5 | 1,0 |
| 19 | Suécia | 1,0 | 0,8 |
| 20 | Emirados Árabes Unidos | 0,2 | 0,8 |
| Top 20 total | | 87,7 | 91,1 |

Fonte: United States Department of Commerce, Bureau of the Census, Foreign Trade Division, IHS Global Trade Atlas Database: Revised Statistic for 2011-2017.

O que o caso da siderurgia dos Estados Unidos mostra é que um *lobby* eficiente junto com uma legislação ampla de comércio exterior assegura o protecionismo seletivo que o governo norte-americano pratica ao longo de sua história.

Por último, a tabela 2 mostra a importância do Brasil no consumo doméstico de aço nos Estados Unidos. A China é o alvo “principal” da disputa, mas de forma indireta. Nesse sentido, a ação do governo Trump pode ser interpretada como uma nova tentativa de se tentar forçar um acordo de ordenação de mercado, pois os países não

terão como escoar seus excessos de produção para a segunda maior economia mundial, a China.






Após escrever o artigo, saiu no dia 1 de março a decisão do presidente Trump: uma sobretaxa de 25% sobre aço (que afeta as exportações brasileiras) e 10% sobre aço inoxidável para todas as importações. Reações na OMC são esperadas. 

“The impact of imports by steel on the national security”. US Department of Commerce, January 2018. Disponível em: <https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf>..





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.



O BRASIL TEM
8,5 MILHÕES
DE QUILOMETROS
QUADRADOS.
ESSE É O
TAMANHO DA
NOSSA SALA
DE AULA.

agencia3

MBA FGV ONLINE_
VOCÊ CONECTADO À FGV.

- Referência no mercado com presença em todo o país
- Networking com os melhores profissionais
- Acesso por tablets e smartphones
para você levar a FGV aonde for

**Faça o MBA que acompanha
a sua vida.**

MBA  FGV ONLINE

VISÃO GLOBAL
DESDE
O PRIMEIRO DIA
DE AULA.
**É MAIS QUE MBA.
É FGV.**