

## Carta do IBRE

As dúvidas que a iminente violação do teto dos gastos suscita

## Ponto de Vista

Por que deve haver ajuste em 2019?

## Entrevista

Silvana Batini

Procuradora regional da República, professora da FGV Direito Rio



# CONJUNTURA ECONÔMICA

**FGV IBRE** Editada desde 1947 • [www.conjunturaeconomica.com.br](http://www.conjunturaeconomica.com.br) • Agosto 2018 • volume 72 • nº 08 • R\$ 16,00

## Artigos

Fernando de Holanda Barbosa

Joisa Dutra

José Roberto Afonso

Juliana Jerônimo Smiderle

Kleber Pacheco de Castro

Morganna Werneck Capodeferro

Nelson Marconi

Rubens Penha Cysne

Samuel Pessôa

## Saneamento em obras

Com reforma do marco regulatório e novas medidas de incentivo à elaboração de arranjos público-privados, setor quer acelerar o investimento a partir de 2019 e combater atraso histórico na universalização dos serviços de água e esgoto





# UMA EMPRESA QUE É DESTAQUE NO BRASIL, TRABALHANDO PELO BEM-ESTAR DE MILHÕES DE PESSOAS

Em cada município onde atua, a Aegea leva mais saúde e qualidade de vida para a população. São mais de 7 milhões de pessoas beneficiadas em 49 cidades, de norte a sul do Brasil, com um serviço que vai além do abastecimento de água e tratamento de esgoto.







A Aegea é a maior empresa de saneamento do segmento privado no Brasil, operando em todos os processos do ciclo da água: abastecimento, coleta e tratamento de esgoto. Atua como administradora de concessões públicas, desenvolvendo soluções sob medida para municípios de diferentes portes e realidades socioeconômicas, por meio de concessões plenas e parciais e de parcerias público-privadas.







## Cases de sucesso

### **Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia - RJ**

Redução de 93% nos casos de internações por diarreia entre 2001 e 2016



### **Piracicaba - SP**

Universalização do serviço de esgoto em menos de dois anos



### **Campo Grande - MS**

Diminuição de 56% para cerca de 19% no índice de perdas de água na rede de distribuição



### **Timon - MA**


Universalização do acesso à água tratada para 100% da população urbana







EFICIÊNCIA E ACELERAÇÃO DOS  
TRABALHOS E RESULTADOS, EM  
BUSCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO  
SANEAMENTO NO BRASIL  
E DE VIDAS MAIS PLENAS  
DE CIDADANIA.



 /aegeasaneamento

 /aegeasaneamento

 [www.aegee.com.br](http://www.aegee.com.br)

*Nossa natureza  
movimenta a vida*



# AULAS PRÁTICAS, RESULTADOS IMEDIATOS.

FORMAÇÃO GERENCIAL FGV.  
CURSOS DE CURTA E MÉDIA DURAÇÃO.

## PROGRAMAS:

### >> CADEMP FGV

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

>> [fgv.br/cademp-rio](http://fgv.br/cademp-rio)

### >> ANALISTA FGV

Para quem busca uma formação mais específica na área do conhecimento. O programa tem duração de 6 meses.

>> [fgv.br/analista-rio](http://fgv.br/analista-rio)

ACESSE O SITE E  
CONHEÇA OS CURSOS.

**FORMAÇÃO GERENCIAL**  **FGV**

# CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

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

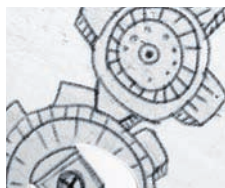
## Carta do IBRE

### 8 As dúvidas que a iminente violação do teto dos gastos suscita

Muito se tem discutido neste início de campanha eleitoral sobre o teto dos gastos federais imposto pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016. Diversos pré-candidatos criticam o dispositivo, mas parece que a tendência é mais no sentido de modificá-lo do que propriamente de aboli-lo. A dificuldade, entretanto, é que, tal como foi desenhado, o atual teto parece impossível de ser respeitado ao longo do próximo mandato presidencial. Que fique claro: este vaticínio não se baseia na suposição de que o próximo presidente será leniente no trato das contas públicas. Pelo contrário, mesmo na hipótese de eleição de um candidato extremamente fiscalista, respeitar o teto até 2022 será uma missão quase impossível.

## Ponto de Vista

### 12 Por que deve haver ajuste em 2019?



Se o próximo governo ajustar a política fiscal, mesmo que não consiga aprovar um pacote adicional que eleve a taxa de crescimento da produtividade, poderá colher os benefícios de

mudanças já feitas por Temer – reforma trabalhista e PEC do teto dos gastos, entre outras –, além de poder se beneficiar da maior ociosidade. Ou seja, deve colocar a economia para crescer ao redor de 3% anuais por alguns anos. E deve se reeleger em 2022.

## Entrevista

### 14 “A confiança no Poder Judiciário terá que ser reconquistada”

Com o fim do prazo para registro de candidaturas à corrida presidencial no dia 15, o mês de agosto deverá sedimentar o cenário eleitoral, até agora um dos mais embaralhados

desde a redemocratização. Será também um grande teste para o Poder Judiciário, que precisará bater o martelo sobre a inelegibilidade do ex-presidente Lula. “É algo duro, irônico até, lembrando que foi o próprio Lula quem sancionou a Lei da Ficha Limpa”, lembra a procuradora e professora da FGV Direito Rio, Silvana Batini.

## Macroeconomia

### 20 Em defesa da taxa de câmbio, mais uma vez

Não se pode brincar com a taxa de câmbio. É um preço muito importante para a economia e, principalmente, para os setores que possuem margem de lucro mais estreita, como a indústria de média e alta tecnologia e os serviços modernos. Taxa de câmbio valorizada significa margem de lucro baixa, vazamento da demanda para o exterior, redução de investimentos, emprego e perda de produtividade. Esse é o sentido da causalidade, e não o contrário.

### 26 Repensar e redemocratizar o FPM

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) reparte 23,5% do arrecadado pelo governo federal com impostos de renda e produtos industrializados (IR e IPI) para os governos locais. Ele constitui a segunda principal fonte de receita dos municípios, perdendo apenas para a Cota-Parte do ICMS, e tem grande relevância no orçamento dos municípios de pequeno porte. Apesar disso, sua discussão é um tabu, que perpetua uma lógica que é um atentado à democracia.

## Capa | Infraestrutura

### 32 Saneamento em obras



Com reforma do marco regulatório e novas medidas de incentivo à elaboração de arranjos público-privados, setor quer acelerar o investimento a partir de 2019 e combater atraso histórico na universalização dos serviços de água e esgoto.

# FGV IBRE

## INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

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

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

### Primeiro Presidente e Fundador

Luiz Simões Lopes

### Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

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

### Conselho Diretor

**Presidente:** Carlos Ivan Simonsen Leal

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

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

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

### Conselho Curador

**Presidente:** Carlos Alberto Lenz César Protásio

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

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

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

### Instituto Brasileiro de Economia

**Diretoria:** Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

**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, Joisa Dutra, José Roberto Afonso, Juliana Jerônimo Smiderle, Kleber Pacheco de Castro, Luiz Guilherme Schymura, Morganna Werneck Capodeferro, Nelson Marconi, Rubens Penha Cysne e Samuel Pessoa

### Secretaria e apoio administrativo

Melissa Novaes Martin Diniz

Rua Barão de Itambé, 60 – 7ª andar

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

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

conjunturaedacao@fgv.br

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

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

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

### Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro: (21) 3799-6844

Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

### Circulação

Bernardo Nunes Chefer

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

### Distribuição

DINAP - Distribuidora Nacional de Publicações - LTDA

Av. Doutor Kenkiti Shimomoto, 1678

Osasco – SP – CEP: 06045-390

### Publicidade

(21) 3799-6840/41



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

*Conjuntura Econômica* promoveu, no final do mês passado, o V Seminário Saneamento Investimento Social de Alto Impacto, com o objetivo de reunir

especialistas para debater e apresentar propostas para melhorar a precária situação do saneamento no país, onde apenas 55% da população tem acesso a esgoto tratado. Com a reforma do marco regulatório e novas medidas de incentivo à elaboração de arranjos que atraiam investimentos privados para acelerar os investimentos, abre-se a possibilidade de avançar na melhoria do sistema de saneamento, dada a dramática crise fiscal que o país atravessa.

Às vésperas de uma eleição presidencial, onde o teto dos gastos imposto pela Emenda Constitucional (EC) 95 de 2016, tem sido alvo de críticas da maioria dos candidatos já que, como mencionado na Carta do IBRE, o atual teto parece impossível de ser respeitado da forma como foi desenhado ao longo do próximo mandato presidencial, a questão dos investimentos ganha enorme relevância. Parece certo que o próximo presidente irá buscar alterar o atual texto do teto, o que, no entanto, não será uma tarefa trivial.

Colocar as contas públicas nos trilhos depende de cortes das despesas e aumento da arrecadação. Do lado das despesas, sem reformas – Previdência, por exemplo –, não há muito o que cortar que seja suficiente para melhorar o quadro fiscal. E, do lado das receitas, o caminho seria o aumento de impostos, num país onde a carga tributária é da ordem de 34% do PIB e, o pior, nada, ou quase nada, retorna para a sociedade. Nos países desenvolvidos, a carga tributária é maior. No entanto, o retorno social é abismal em relação ao Brasil.

Quem for eleito terá um período de lua de mel de cerca de seis meses. É a janela que, aparentemente, o novo presidente terá para tentar ajustar a política fiscal. Mesmo que não consiga aprovar um pacote adicional que eleve a taxa de crescimento da produtividade, poderá colher os benefícios das mudanças já feitas, como a reforma trabalhista e a PEC dos gastos. Com isso, como sustenta a Ponto de Vista, deve colocar a economia para crescer ao redor de 3% anuais por alguns anos. E deve se reeleger em 2022.

---

**Claudio Conceição**  
claudio.conceicao@fgv.br

## Sumário

### **Carta do IBRE**

**8** As dúvidas que a iminente violação do teto dos gastos suscita – *Luiz Guilherme Schymura*

### **Ponto de Vista**

**12** Por que deve haver ajuste em 2019? – *Samuel Pessôa*

### **Entrevista**

**14** Silvana Batini – *Solange Monteiro*

### **Macroeconomia**

**20** Em defesa da taxa de câmbio, mais uma vez *Nelson Marconi*

**24** O futebol e a política no país de Macunaíma *Fernando de Holanda Barbosa*

**26** Repensar e redemocratizar o FPM – *Kleber Pacheco de Castro e José Roberto Afonso*

**30** Cirrose fiscal e reação fiscal no Brasil – *Rubens Penha Cysne*

### **Capa – Infraestrutura**

**32** Saneamento em obras – *Solange Monteiro*

**44** As alterações no marco legal do saneamento *Joisa Dutra, Juliana Jerônimo Smiderle e Morganna Werneck Capodeferro*

### **Mercado de Trabalho**

**48** Dilemas de mãe – *Solange Monteiro*

### **Índices**

**I** Índices Econômicos

**X** Conjuntura Estatística



# As dúvidas que a iminente violação do teto dos gastos suscita

**Luiz Guilherme Schymura**

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Muito se tem discutido neste início de campanha eleitoral sobre o teto dos gastos federais imposto pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016. Diversos pré-candidatos criticam o dispositivo, mas parece que a tendência é mais no sentido de modificá-lo do que propriamente de aboli-lo. Boa parte dos especialistas, incluindo vários daqueles que assessoram pré-candidatos, reconhecem a necessidade de algum mecanismo que ancore o crescimento da despesa pública, como parte principal da solução para o dramático problema fiscal brasileiro.

A dificuldade, entretanto, é que, tal como foi desenhado, o atual teto parece impossível de ser respeitado ao longo do próximo mandato presidencial. Que fique claro: este vaticínio não se baseia na suposição de que o próximo presidente será leniente no trato das contas públicas. Pelo contrário, mesmo na hipótese de eleição de um candidato extremamente fiscalista, respeitar o teto até 2022 será uma missão quase impossível.

A economista Vilma Pinto, pesquisadora do FGV IBRE, apresenta um conjunto de projeções que deixam claro, entre outras conclusões relevantes, que o teto estabelecido pela EC 95 provavelmente será rompido em questão de dois ou três anos. Vilma trabalhou com cenários alternativos para radiografar a situação da política fiscal brasileira em face da emenda constitucional do teto de gastos. Ela parte das premissas macroeconômicas do FGV IBRE e utiliza projeções demográficas para estimar o crescimento do número de benefícios previdenciários e assistenciais.

Em um dos cenários, construído para balizar o exercício, as despesas com pessoal e encargos (incluindo os inativos e pensionistas) se mantêm constantes como proporção do PIB, seguindo tendência histórica; os subsídios e subvenções seguem a projeção do Tesouro Nacional, no caso do PSI, e a inflação, nos demais casos; o restante dos gastos, incluindo saúde e educação, cresce de acordo com a inflação; e a atual

regra do salário mínimo, de reajuste pela inflação mais o crescimento do PIB de dois anos antes, é mantida até o horizonte das projeções. É importante notar que, neste cenário, também as despesas discricionárias crescem de acordo com a inflação, a partir do seu valor de R\$ 124 bilhões previsto para 2018. Trata-se, portanto, de uma simulação que simplesmente ignora a existência do teto e prevê um comportamento





inercial para a política fiscal. Neste cenário, em 2026 os gastos federais estariam R\$ 524 bilhões acima do permitido pelo teto. Supondo-se todas as hipóteses acima constantes, mas com mudança da regra do salário mínimo, que a partir de 2020 cresceria apenas pela inflação, o estouro do teto em 2026 seria reduzido a R\$ 223 bilhões.

Esse exercício indica que respeitar o teto ao longo dos próximos anos é um desafio provavelmente insuperável. É preciso observar que as hipóteses do cenário combinam projeções de gastos obrigatórios – que só seriam diferentes em caso de drásticas reformas legais e constitucionais – com suposições bastante razoáveis sobre outros gastos: a despesa de pessoal seria contida no seu atual tamanho em relação ao PIB e as discricionárias só se elevariam, a partir do presente patamar (que é bastante apertado), pela inflação.

Segundo as projeções de Vilma, para que o teto seja cumprido, as despesas discricionárias teriam de cair, em termos reais, de R\$ 124 bilhões em 2018 para R\$ 104 bilhões em 2019; R\$ 70 bilhões em 2020; R\$ 37 bilhões em 2021; e -R\$ 2 bilhões em 2022, último ano do próximo mandato presidencial. E este é o cenário em que o salário mínimo passa a ser corrigido apenas pela inflação a partir de 2020. Caso a atual regra seja mantida, o cumprimento do teto obrigaria que a despesa discricionária fosse reduzida praticamente a zero em 2021, e em 2022 teria que ser “negativa” em R\$ 56 bilhões.

Para que se tenha uma ideia do que isso significa, as despesas discricionárias incluem todo o gasto com

a máquina pública (excluindo folha e custeio de saúde e educação) e os investimentos federais. Segundo Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, um nível anual em torno de R\$ 120 bilhões parece ser o mínimo para que os serviços do Estado permaneçam funcionando de forma emergencial, mas ainda assim o capital físico do governo continuaria em deterioração, numa situação que provavelmente não seria sustentável por muito tempo. Assim, o nível de despesas discricionárias de R\$ 104

---

Vilma Pinto apresenta  
conjunto de projeções  
que deixam claro que o  
teto estabelecido pela EC  
95 provavelmente será  
rompido em questão de  
dois ou três anos

---

bilhões em 2019, compatível com o cumprimento do teto (sempre dentro das hipóteses mencionadas acima), parece já estar em território crítico em termos de funcionamento mínimo do governo. A partir de 2020, com certeza não há margem de manobra. A necessidade do cumprimento do teto levará necessariamente à inoperância da máquina pública. No final do próximo mandato presidencial, já não haveria um governo propriamente dito se o teto estivesse sendo







cumprido dentro das hipóteses do exercício – o que é uma situação absurda e paroxística e apenas sinaliza que haverá um impasse.

Vilma Pinto vai mais longe. Ela traça um segundo cenário, no qual os dispositivos da EC 95 são acionados em função da não observância do teto. Com o limite violado em 2020, as sanções previstas no texto constitucional estabelecem, em linhas gerais, a proibição de: aumentos nominais dos salários, aposentadorias e pensões para o

---

Teto exige que despesas  
discricionárias caiam  
de R\$ 124 bilhões em  
2018 para -R\$ 2 bilhões  
em 2022, e com salário  
mínimo corrigido só pela  
inflação a partir de 2020

---

funcionalismo; criação de cargos; alteração de carreiras; novas contratações; realização de concursos públicos; qualquer concessão nova de prêmio ou vantagem para os servidores; qualquer criação de despesa obrigatória; e, finalmente, quaisquer medidas que impliquem elevação de despesa obrigatória acima da inflação.

Segundo os cálculos, a vigência simultânea de todas essas vedações não seria suficiente para colocar

a trajetória das despesas federais numa rota compatível com o cumprimento do limite de despesas. Em 2020, por exemplo, os dispêndios seriam de 19% do PIB num cenário hipotético sem gatilho e sem EC 95, mas supondo que o salário mínimo já passasse a ser ajustado apenas pela inflação (sem esta última suposição, iriam a 19,2%). Mantendo a hipótese sobre o não reajuste real do mínimo e supondo o acionamento de todos os gatilhos da EC 95, a despesa cairia para 18,7% do PIB. Entretanto, para se cumprir o teto em 2020 elas teriam que recuar ainda mais, para 18,1%. Esta defasagem entre a trajetória da despesa com os gatilhos da EC 95 acionados (e o mínimo congelado em termos reais), de um lado, e a evolução necessária para cumprir o teto, do outro, vai aumentando ano a ano. Em 2025, os gastos com os gatilhos acionados seriam de 17,3% do PIB, mas o cumprimento do teto exigiria uma redução para 15,9% do PIB.

O significado desse segundo exercício é claro: se mantida a EC 95, tanto o rompimento do teto quanto o consequente acionamento das vedações se tornarão o *status quo* permanente, e não um momento excepcional. Como os gatilhos são insuficientes para que o teto volte a ser cumprido, eles estarão acionados de forma contínua, todos os anos. É possível pensar numa situação em que o governo, numa situação de teto rompido e gatilhos acionados, tente fazer cortes adicionais para tentar chegar ao teto. Mas a análise de Vilma indica que esse objetivo não será alcançado. No cenário com gatilhos, os gastos discricionários já



são considerados em um nível mínimo compatível com o funcionamento da máquina pública federal.


Mais complexo é tentar imaginar como, na prática, Executivo, Legislativo e Judiciário se articulam institucionalmente na situação descrita acima. Algumas questões surgirão. Será possível executar um orçamento em que os dispositivos da EC 95 são acionados e o teto é desrespeitado? O governo será obrigado a cortar no orçamento as despesas discricionárias até um nível de colapso do setor público?

Também haverá impasses institucionais nos casos prováveis de que o acionamento de alguns dos gatilhos da EC 95 entre em confronto com outros preceitos constitucionais. Supondo-se, por exemplo, que a nova lei de reajuste do salário mínimo a ser aprovada em 2019 preserve algum tipo de ganho real, este terá de ser repassado ao piso dos benefícios previdenciários, como previsto na Constituição. Com o teto rompido, entretanto, fica proibida “a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação”. Assim, em teoria, não poderia haver repasse da alta real do salário mínimo para o piso previdenciário, mas, por outro lado, há determinação constitucional de que este ocorra. Daí, surge a indagação: o Executivo poderá enviar ao Legislativo um orçamento em que preveja o estouro do teto e as consequentes vedações de despesas, embora ainda contemple gastos discricionários?

Evidentemente, esse e todos os outros prováveis imbróglios institucionais decorrentes do não cumprimento do teto e do consequente acionamento dos dispositivos da

EC 95 vão terminar no Supremo Tribunal Federal, que em última distância será o poder decisório a guiar a política fiscal brasileira. Esta é uma situação disfuncional ao extremo, que dificilmente poderia ser vista como um caminho saudável para o Brasil resolver seu imenso problema fiscal. Assim, é urgente que a EC 95 seja repensada. Como já defendido em Cartas anteriores, não se trata de deixar a política fiscal brasileira sem âncora, mas sim de realizar os ajus-

Vigência simultânea  
de todas as vedações de  
gastos impostas em caso  
de rompimento do teto  
será insuficiente para  
recolocar despesa dentro  
do limite estabelecido

tes necessários no atual arcabouço institucional para que o imenso desafio das contas públicas seja superado no próximo governo de forma ordeira e inteligente. 

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.





# Por que deve haver ajuste em 2019?

**Samuel Pessôa**

Pesquisador associado do FGV IBRE

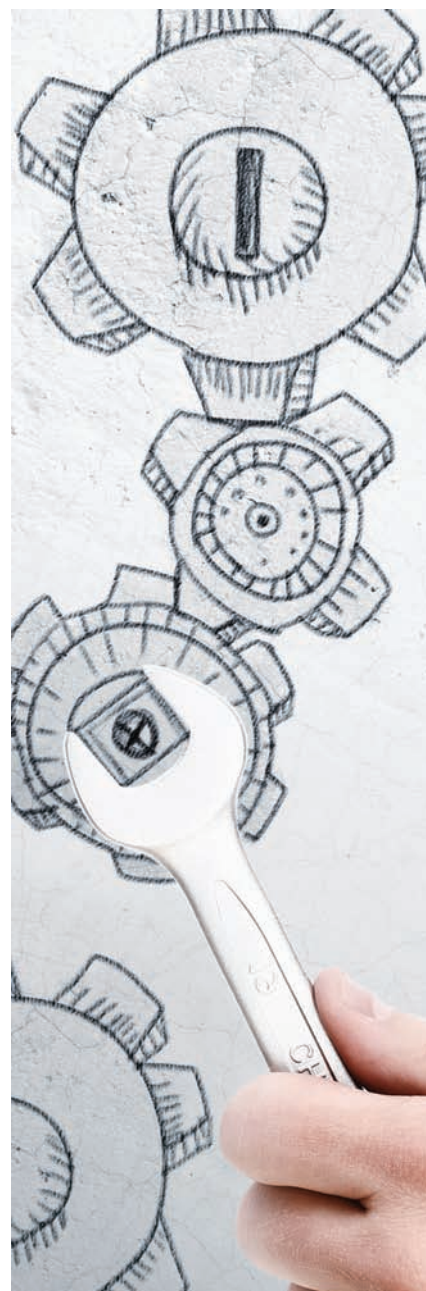
Na Ponto de Vista do mês passado, notei que vivemos pleno descolamento entre a economia e a política. As incertezas eleitorais que até maio não contaminavam o mercado passaram a pressionar fortemente as operações de renda fixa. Mesmo com inflação contida – deve fechar o ano pouco abaixo de 4%, apesar da forte desvalorização cambial –, o mercado projetava na segunda-feira, 30 de julho, elevação de pouco menos de 1 ponto percentual da Selic em 2018 e novas subidas em 2019.

Adicionalmente, os juros de longo prazo projetam alta do custo de capital. A percepção de risco eleva os juros curtos, mesmo não havendo risco inflacionário, e os juros longos. O mercado precifica elevada probabilidade de que não arrumaremos a política fiscal e caminharemos em direção à desorganização monetária dos anos 80 e primeira metade dos 90.

Nesta coluna discuto o seguinte tema: iremos ou não iremos para o ajuste fiscal em 2019? Argumen-

tarei que iremos. O cerne do meu argumento é que não se pode igualar o impasse político que vivenciamos desde maio de 2017, quando estourou o escândalo do encontro de Michel Temer com o empresário Joesley Batista, com a situação que vigorará com um novo presidente. Desde aquele momento, e com mais força ainda após o movimento dos caminhoneiros, a Presidência da República perdeu totalmente a capacidade de centralização das ações. Quando isso ocorre, as pressões corporativas e as pautas-bombas, em geral em defesa das corporações, abundam e há certa sensação de nau desgovernada. Faz sentido extrapolarmos essa conjuntura para o próximo ano?

Há toda uma literatura da Ciência Política que tem estudado o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. Segundo esses trabalhos, a Presidência da República tem capacidade de centralização e de implantar sua pauta se esta for compatível com a preferência do eleitor. A referência clássica é o tex-



to de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, publicado na revista *Lua Nova*, número 44 de 1998.

O argumento básico é que, no processo de redemocratização, diversos instrumentos da Presidência da República do período ditatorial, como a medida provisória (que



substituiu o decreto-lei) e o amplo poder de veto, foram mantidos. A presidência imperial resultante desse processo dota o Executivo de instrumentos para que aprove a sua agenda e contrabalança, portanto, as forças centrífugas de um Legislativo excessivamente fragmentado. Esta seria a maior diferença entre o período atual e o interregno democrático – de 1946 até o golpe militar de 1964. Naquela oportunidade, a falta de força da Presidência empurrava nossa democracia para uma sequência de crises que terminaram no golpe de 1964.

Adicionalmente, a possibilidade de reeleição deve contribuir para que a Presidência se disponha a pagar o custo político do ajuste fiscal no início de 2019. Senão, vejamos. O presidente que for eleito assumirá em 1ª de janeiro o país com inflação abaixo de 4%, crescimento econômico de 1,7% e taxa Selic a 6,5%. Se não conseguir aprovar as medidas que estabilizem a dívida pública, entregará em 2022 a economia com baixo crescimento e inflação elevada. Essencialmente, o grupo político diretamente ligado à Presidência será responsabilizado pela volta da inflação. Dificilmente será reeleito.

Por outro lado, se o próximo governo ajustar a política fiscal, mesmo que não consiga aprovar um pacote adicional que eleve a taxa de crescimento da produtividade, poderá colher os benefícios de mudanças já feitas por Temer – reforma trabalhista e PEC do teto dos gastos, entre outras –, além de poder se beneficiar da maior ociosidade. Ou seja, deve colocar a economia para crescer ao redor de

3% anuais por alguns anos. E deve se reeleger em 2022. Os próprios incentivos da política conspiram para que o presidente recém-eleito esteja disposto a pagar o preço político do ajuste.

Há sinais de que a sociedade não tolera desorganização na macroeconomia e também de que os políticos entendem esta preferência social. Em 1999 FHC fez um duro ajuste fiscal. O mesmo ocorreu com Lula em 2003 e com Dilma em 2015. Em todos esses episódios, quando

---

## Há sinais de que a sociedade não tolera desorganização na macroeconomia e também de que os políticos entendem esta preferência social

---


confrontado com a desorganização ou com o ajuste, o Executivo optou por arrumar a casa. É sempre bom lembrar, adicionalmente, que a primeira queda de popularidade da presidente Dilma ocorreu com a “inflação do tomate” no início de 2013, antes, portanto, das manifestações de junho.

Evidentemente, houve nos últimos anos certo enfraquecimento da Presidência da República. Em 2013, o Congresso Nacional apro-

vou o orçamento impositivo que obriga o Executivo a liberar automaticamente recursos para pagar emendas dos deputados até certo limite. Assim, o custo de gestão do presidencialismo de coalizão subiu, pois agora o presidente, para estimular os deputados a votar temas de interesse coletivo, precisa gastar acima desse limite.

Também em 2012 o STF obrigou que todas as MPs fossem analisadas pela Comissão Mista que, inclusive, avalia a admissibilidade. O governo tem maioria na Comissão, o que significa que em princípio essa mudança não deve ter reduzido muito o poder de pauta da Presidência. Mas é verdade que pode gerar maiores custos, principalmente se a Presidência estiver enfraquecida. Não há até o momento estudos sobre o efeito dessa medida, mas de fato a tramitação das MPs ficou mais complexa.

Não obstante, a evidência mais recente – a enorme capacidade de aprovar reformas do governo Temer até maio de 2017 – sugere que a Presidência ainda mantém para si um conjunto de instrumentos suficientemente poderoso, que lhe dá condições de tocar a agenda.

A dúvida remanescente é quanto à profundidade e dimensão da agenda de reformas que será tocada pelo próximo presidente. Podemos ter somente uma arrumação fiscal sem grandes reformas adicionais, o que será suficiente para colocar a economia crescendo durante algum tempo a 3% ao ano, ou podemos aprovar um pacote mais ambicioso de reformas e conseguir estabilizar o crescimento da economia em um patamar mais próximo de 4%. 





## “A confiança no Poder Judiciário terá que ser reconquistada”

### Silvana Batini

Procuradora regional da República, professora da FGV Direito Rio

**Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Com o fim do prazo para registro de candidaturas à corrida presidencial no dia 15, o mês de agosto deverá sedimentar o cenário eleitoral, até agora um dos mais embaralhados desde a redemocratização. Será também um grande teste para o Poder Judiciário, que precisará bater o martelo sobre a inelegibilidade do ex-presidente Lula. “É algo duro, irônico até, lembrando que foi o próprio Lula quem sancionou a Lei da Ficha Limpa”, lembra a procuradora Silvana Batini. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, a professora da FGV Direito Rio faz um balanço da lei, comenta o atual momento de descrédito do Poder Judiciário brasileiro e defende o resgate do bom senso entre os ministros do STF. Para Silvana, é preciso evitar “qualquer aventura no sentido de sacrificar conquistas dolorosas. Precisamos serenar”, diz.

***Conjuntura Econômica* — A primeira aplicação da Lei da Ficha Limpa em eleições gerais foi em 2014. Qual sua avaliação sobre o breve histórico da lei e os desafios para este ano?**

Tivemos alguns momentos importantes com relação à Lei da Ficha Limpa. Primeiro, com o próprio processo de criação, que foi uma grande manifestação popular voltada ao estabelecimento de um padrão ético na política. Foi uma reação da sociedade frente a uma inércia do Poder Legislativo, que se recusava a incorporar os novos padrões que a sociedade demandava, pois veria seus espaços perdidos. O legislador brasileiro, em matéria eleitoral, legisla em causa própria. E a Lei da Ficha Limpa implicava uma perda



grande em relação a isso. Então, esse primeiro grande momento foi o de uma cidadania ativa importante.

Depois, houve a luta pela afirmação da constitucionalidade dessa lei, sancionada em 2010. Naquele momento, já se apontava para a necessidade de conferir algum grau de eficácia às decisões colegiadas, para que esses tribunais não se prestassem apenas como tribunais de passagem. O projeto inicial da Ficha Limpa era até mais rigoroso, de tentar afastar da vida política todos que estivessem de alguma forma envolvidos com investigações criminais. Isso foi sendo apurado, e quando o Congresso votou, prestigiou a decisão colegiada – discussão que hoje retorna ao STF, no plano penal, se viola ou não o princípio da presunção de inocência.

A partir daí, tivemos avanços e retrocessos. Por exemplo, em sua origem a Lei da Ficha Limpa procura fixar marcos objetivos da vida pregressa do candidato para que a Justiça Eleitoral possa deferir ou indeferir um candidato objetivamente. Isso é importante, porque o processo eleitoral é muito curto. Quando a lei foi aprovada, eram 90 dias; hoje são cerca de 45 dias entre registro e eleição. Então não há muito tempo para ficar elucubrando e fazendo juízo de valor sobre os critérios. Na hora do registro, a Justiça Eleitoral tem que fazer uma conferência de dados claros. Mas houve certo retrocesso nessa ideia, tanto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quando no próprio Supremo Tribunal Federal (STF), que permite certa margem de discricionariedade da Justiça Eleitoral na hora de analisar essas condenações – não nas criminais, mas aquelas por improbidade administrativa e especialmente por rejeição de contas. Veja esse último

caso: como a Justiça Eleitoral vai examinar, em um curto prazo, se uma rejeição de contas se deu por ato doloso, de improbidade? Isso tudo gera para a Justiça Eleitoral um encargo muito maior, que foge de sua competência. E cada vez que você dá à Justiça Eleitoral o poder de interferir na causa da inelegibilidade, você esvazia a lei, pois o objetivo da lei não era esse.

**Hoje essa lei enfrenta seu maior desafio, ao ter de definir o caso do ex-presidente Lula?**

---

É difícil imaginar que um candidato que pontue alto nas pesquisas tenha que ficar de fora por conta de uma determinação legal. Mas o processo eleitoral deve ter regras

---

De fato, a Lei da Ficha Limpa vai ser submetida a um teste máximo de sua eficácia com a candidatura de Lula. O caso do ex-presidente, entretanto, se insere em um critério de inelegibilidade que por enquanto é considerado objetivo e fora do alcance da Justiça Eleitoral, já que esta não tem competência para examinar a justiça da condenação criminal anterior. Ela tem aptidão para conferir se houve ou não

condenação e se ela foi colegiada, mas não pode dizer se foi justa ou injusta.

No caso do Lula, caso peça registro de candidatura no dia 15, e como tem notoriedade de condenação em segunda instância, o TSE terá que indeferir o registro. Mas entre o pedido do registro e esse indeferimento, poderemos ter um lapso de tempo em que Lula poderá fazer campanha e arrecadar dinheiro para ela. Essa é a questão.

**Como pesará, para o Judiciário, o alto índice de intenções de voto no ex-presidente, apontado nas pesquisas eleitorais?**

Esse não é um tema atual, pois está resolvido na Constituição. A Ficha Limpa veio na verdade regulamentar e concretizar uma determinação constitucional, que determina que seja preservado o espaço da política, fazer com que esse espaço de disputa se desenvolva entre pessoas com padrão ético. Como construir esse padrão ético? Criando alguns critérios, fixados pelo legislador infraconstitucional. Mas eles devem levar em consideração, entre outras coisas, a vida pregressa do candidato, conforme determina a Constituição. Realmente é difícil imaginar que um candidato que pontue alto nas pesquisas tenha que ficar de fora por conta de uma determinação legal. Mas o processo eleitoral, que é o de extrair a vontade da soberania popular, deve ter regras procedimentais mínimas para que essa extração da vontade expresse legitimidade. E você não vai ter essa legitimidade se, para preservar um candidato pontual, sacrificar uma regra anterior e uma determinação constitucional. Na verdade, é um conjunto de determinantes que vai trazer legitimidade, e o respeito à Constituição é a primeira delas.



## Como comunicar isso aos eleitores de modo geral?

É difícil. A Lei da Ficha Limpa ganhou muita popularidade porque até 2014 vivíamos um momento de muita perplexidade com a quantidade de candidatos que disputavam mandatos políticos com verdadeiras folhas corridas. *(nas eleições de 2014 a Justiça Eleitoral recebeu 502 pedidos de impugnação pela Lei da Ficha Limpa, que resultaram em 241 candidatos indeferidos, 50 renúncias e 211 manutenções de candidatura)*. Tivemos alguns casos emblemáticos. O Rio de Janeiro saiu na frente em 2006 em relação a isso quando recusou registro de candidatura a deputado federal a figuras notórias que tinham múltiplos envolvimentos com processo criminal. Nesse momento, foi fácil para a sociedade brasileira aderir aos limites da lei, porque se pensava nessas candidaturas menores. O duro é que, como já dizia o procurador-geral da República Rodrigo Janot *(ao denunciar o senador Fernando Collor, PTB/AL, em 2015, no âmbito da Lava Jato)*, pau que dá em Chico, dá em Francisco. E agora a regra alcança uma liderança política muito forte, um líder grande e muito controvertido, em um momento de divisão interna do país. É algo duro, irônico até, lembrando que foi o próprio Lula quem sancionou a lei. Se fosse um filme, nesse momento acharíamos que o roteirista havia exagerado. Mas o Poder Judiciário não vai poder fazer esse corte, revogar a lei em benefício dessa liderança. E o processo eleitoral no Brasil é conduzido pelo viés judicial.

## Como o aumento do descrédito no Poder Judiciário pesa nessa conta?

Hoje o Poder Judiciário brasileiro é um personagem da crise, que começou

na política, na economia, e evoluiu a ponto de abranger outros atores. E o Poder Judiciário, que por um tempo conseguiu ser uma instância de moderação e de regulação, acabou dentro. Primeiro porque há uma crise de autoridade e de legitimidade do Poder Judiciário por conta dos embates internos que se tornaram visíveis dentro do STF, que fizeram a população perder a confiança no Judiciário. E essa confiança terá que ser reconquistada.

No caso da Justiça Eleitoral, há um agravante, pois nesse processo tivemos

---

## Tivemos um julgamento

### histórico dentro do

### TSE contra a chapa

### Dilma-Temer que

### poderia ter sido o

### Mensalão da Justiça

### Eleitoral, mas não foi

---

um julgamento histórico dentro do TSE contra a chapa Dilma-Temer, que foi acompanhado pela tevê em todo o país. E que poderia ter sido, digamos assim, o Mensalão da Justiça Eleitoral, o marco definitivo de fixação de limites contra o abuso nas eleições, mas não foi. E as razões pelas quais isso aconteceu não chegaram a convencer. As eleições de 2014 se desenvolveram num cenário muito ruim, de muitos

abusos, que a Lava Jato acabou por descortinar. Não me espanta que a titular da chapa vencedora desse pleito não tenha conseguido se sustentar politicamente nem seis meses, já que seu governo se esfaleceu muito rapidamente. Claro que não se pode atribuir isso exclusivamente ao processo eleitoral, mas o fato é que a legitimidade daquele resultado não foi patente, não convenceu não só pela pequena diferença de votos, mas pelo ambiente no qual se desenvolveu. E como temos todos os poderes que envolvem uma eleição – de regular, administrar, fiscalizar e punir – concentrados no Judiciário, e se viu tudo o que aconteceu depois, a quantidade de dinheiro ilícito que circulou, você para e pensa: como foi possível isso sem que o sistema de Justiça Eleitoral conseguisse coibir? Esse drama da eleição de 2014 está na conta política, mas também está na conta da Justiça Eleitoral. E ela precisará reconquistar essa confiança.

## Em que conseguimos evoluir?

Pensando no que nos distancia das eleições de 2014, o primeiro elemento a se destacar é o financiamento. Estamos em um modelo completamente diferente, pois são as primeiras eleições gerais sem dinheiro de empresas. Ainda está cedo para dizermos se isso vai melhorar ou piorar, de que maneira diminuirá o risco de ilícitos. Em compensação, existem algumas aberturas da campanha eleitoral pela internet que são novidade e não sabemos qual será o reflexo na eleição. Ou seja, teremos um pleito certamente diferente; se será melhor, não sei. Esperamos que as mudanças convirjam para arejar o ambiente, trazer mais limpeza. Vale destacar, entretanto, que a justiça eleitoral como estrutura mudou prati-



camente nada. E acho que esse ciclo só será completo quando a gente mexer na estrutura também.

### O que é necessário fazer?

Esse desenho da Justiça Eleitoral permanece há muitas décadas e se mostra anacrônico em vários sentidos. Por exemplo, os tribunais regionais eleitorais em cada um dos estados são praticamente satélites do tribunal de justiça estadual. Eles foram concebidos num tempo em que a justiça federal estava concentrada nas capitais. Então, era natural utilizar a estrutura da justiça estadual, que era muito mais capilarizada. A composição dos tribunais regionais eleitorais é de apenas um juiz federal, dois advogados, e quatro membros da justiça estadual. No Brasil de hoje, isso não se sustenta mais. Primeiro porque você já tem uma justiça federal muito mais presente; segundo, porque a Justiça Eleitoral é por definição uma justiça federal; terceiro, porque a justiça estadual está muito mais próxima do poder político estadual, o que é arriscado. Já que o nosso modelo é judicial, precisamos equilibrar e dar uma participação mais paritária entre justiça estadual e federal. Isso se reflete no Ministério Público, que também precisa trazer o Ministério Público Federal mais presente.

Outra questão importante é discutir o papel dos advogados na Justiça Eleitoral. Temos a figura do advogado-juiz nos tribunais regionais eleitorais e no TSE. São advogados que vêm compor a corte sem deixar de ser advogados. São nomeados, vêm compor o tribunal por dois anos, mas continuam advogando, fora do plano eleitoral. Como a eleição se tornou profundamente judicializada, com questões inclusive criminais na Justiça Eleitoral, é preciso

repensar a presença desses advogados, que não têm todas as prerrogativas e obrigações que um magistrado tem, incluindo a questão da imparcialidade. A própria ideia da competência criminal da Justiça Eleitoral precisa acabar. Crime eleitoral é crime comum, tem que ser julgado na justiça comum, deixando a Justiça Eleitoral se preocupar com a higidez das eleições.

### Voltando às particularidades das eleições de 2018, como avalia a questão das fake news?

---

As investidas do Supremo  
– verticalização das  
coligações, fidelidade  
partidária – eram em  
questões que o Congresso  
deliberadamente evitava  
para não se prejudicar

---

*Fake news*, em matéria eleitoral, não são novidade. Boato como arma política nas eleições sempre existiu. Em 2006, por exemplo, tivemos eleição para o Senado em que a candidata apontada como favorita nas pesquisas no Rio de Janeiro (*Jandira Feghali – PT*) perdeu possivelmente prejudicada por um boato que circulou às vésperas das eleições, principalmente através de panfletos e torpedos. O que acon-

tece hoje é que essa arma ganha uma dimensão muito maior com as redes sociais. É preciso reconhecer esse fenômeno, as lacunas legislativas que temos para enfrentá-lo, mas também reconhecer a necessidade de coibir essa ação – chamando todos os atores do processo, educando o eleitor, aproximando partidos políticos, provedores, mais ou menos como o TSE está fazendo. Agora, se chegarmos a um ato específico, abrimos investigação e identificarmos seu responsável, pouco será possível fazer. Primeiro porque o impacto será irreversível para o resultado da eleição; segundo, porque não teremos instrumentos legais para punir exemplarmente e coibir novos atos. Temos que construir mecanismos preventivos, que nesse caso são mais vantajosos, sem desconsiderar a necessidade de punir. Nesse âmbito é que está o buraco legislativo, pois há poucas ferramentas para essa punição.

### Este ano os pré-candidatos à Presidência incluíram o Judiciário em suas plataformas, defendendo mitigar o ativismo excessivo desse poder, com propostas envolvendo tempo de mandato e forma de indicação dos ministros. Como avalia a abordagem feita por eles?

O debate sobre as formas de composição dos tribunais é inevitável. O tema está na berlinda e não pode ser tratado de forma dogmática. Acharia complicado se o atual Congresso quisesse modificar algo, pois está diretamente envolvido na questão. Mas uma legislatura nova não poderá ser inibida de fazê-lo, pois é uma discussão que tem legitimidade para ser levada e aperfeiçoada. Hoje temos uma sistemática de nomeação para o Supremo com sabinagem no Senado e sabemos que esse

rito nunca funcionou como esperado. Podemos aperfeiçoar isso? Acho que sim. Há um risco por causa da Lava Jato, que colocou vários políticos na berlinda? Sim. Mas não podemos, por conta disso, deslegitimar essa discussão. E o foro natural para se fazer isso é o Congresso Nacional.

### **Que outros elementos deveriam constar dessa revisão do Judiciário?**

O que está em jogo hoje não é só a forma de nomear, mas os próprios limites da atuação do Poder Judiciário. E não estou falando desse ativismo mencionado pelos pré-candidatos, que foi um fenômeno que aconteceu não só no Brasil, mas em outros países. Estamos inseridos nesse movimento de descoberta e acesso a direitos, e o Judiciário tem sido a instância concretizadora desses direitos. O crescimento de sua presença decorreu disso, mas também pela falta de representatividade da classe política, que perdeu reconhecimento, credibilidade e apetite. Porque ostensivamente abdicou de determinadas questões para não perder apoio político, e empurrou as decisões para o Poder Judiciário. E aí não existe vácuo de poder, são vasos comunicantes.

A segunda questão é que, no plano eleitoral, as investidas que o Supremo fez nesse movimento “ativista”, e foram várias – verticalização das coligações, fidelidade partidária, financiamento de pessoa jurídica –, todas na verdade eram questões que estavam no debate nacional e que o Congresso deliberadamente evitava para não se prejudicar, não perder poder. Isso gerou um atrito com a representatividade popular muito grande. E quando o Supremo passa a suprir o Congresso, todo poder tem uma força de expansão. Como diz o ditado, por onde pas-

sa um boi, passa uma boiada, e outras questões que hoje se tornam particularmente perigosas foram absorvidas, especialmente por conta do voluntarismo individual dos membros dos tribunais. Pois uma coisa é você pensar num Poder Judiciário que fica forte como um bloco, e outra coisa é esse “decisionismo” individual. Joaquim Falcão (FGV Direito Rio) tem uma frase que define bem isso: o problema não é o ativismo do Judiciário; o problema é a militância do juiz. Estamos vivendo um momento de enfraqueci-

---

STF determinando  
arquivamento de inquérito  
sem pedido do MP  
implica perda do sistema  
acusatório, porque faz um  
juízo sobre um momento  
que ainda não lhe pertence

---

mento de determinadas estruturas que sempre deram ao Judiciário essa aura de confiança, de uma instância de pacificação, que hoje já não é.

### **Como corrigir esse rumo?**

Todo o sistema de justiça precisa olhar para si. No plano especificamente eleitoral, é preciso olhar o desenho institucional, a própria competência da justiça eleitoral. Acho que os partidos

políticos também precisam entrar nesse jogo, especialmente agora que são grandes gestores de recursos públicos. A interface do partido político com o sistema de justiça precisa ser aprimorada. Também dá uma certa pena que, quando a gente fala em reforma eleitoral no Brasil, se limita a temas como modificar a propaganda, tempo, material a ser usado, quando temos decisões muito mais sérias a tomar e que são estruturantes. Entre elas, o papel dos partidos, sua democracia interna, a representação feminina – questão que, se não fosse o Supremo, teria sofrido um grande retrocesso –, mecanismo de *compliance* dentro dos próprios partidos políticos, com sistema de punição. Há muito a fazer dentro dos partidos, olhar a autonomia partidária e estabelecer seus limites. Autonomia partidária é garantia constitucional, mas não existe nenhuma garantia que seja absoluta. É preciso fazer uma conformação.

**Em entrevista à *Conjuntura Econômica* em maio do ano passado, Joaquim Falcão classificou o foro privilegiado como o grande problema da administração da Justiça brasileira, por aumentar o risco de impunidade e colaborar para a lentidão do STF. A ação do Judiciário – decidindo por limitar o foro de deputados, senadores, ministros, governadores e conselheiros de tribunal de contas – colabora para mitigar esse problema?**

Uma das principais aspirações de justiça no direito penal era fazer com que ele se tornasse de fato republicano, que fosse igual para todos. A Lava Jato conseguiu de certa forma resgatar um pouco essa ideia, de alcançar figuras que até agora estavam protegidas.



Mas o foro privilegiado sempre criou um embaraço a isso, pois é a figura do antirrepublicanismo. Resultou em um rol de pessoas com foro privilegiado incrivelmente grande que não se justifica sob nenhum aspecto. O STF foi até onde pode ir, com decisões que não foram fáceis, tampouco claras o suficiente. Pois o Supremo não é legislador; ele fixa um precedente, de algo que só se conclui através de emenda constitucional. Mas conseguiu inaugurar um processo para se modificar isso, fazendo uma interpretação do dispositivo: a Constituição fixou porque queria proteger o exercício do mandato, mas então não vamos julgar apenas os crimes ligados ao mandato. Há uma tendência na nossa cultura jurídica de ampliar de forma exagerada a interpretação de certos direitos: a presunção de inocência, o direito ao silêncio, as prerrogativas de foro. Então, o que o Supremo fez foi um corte possível para emprestar um mínimo de racionalidade ao tema, mas que não resolve todos os problemas.

**O início da Lava Jato foi comparado à operação Mãos Limpas, da Itália. Corremos o risco de acabar como ela?**

O Mãos Limpas acabou com a aprovação de leis que impediram o prosseguimento das investigações. Ainda estamos correndo esse risco, de deflagrar um movimento contrário forte. Tentativas nesse sentido existem várias: a lei da mordida, a de abuso de autoridade, interpretação para restringir a delação premiada. Atualmente há um risco grande – do qual pouca gente está falando –, com o sacrifício do que chamamos de sistema acusatório. O que é isso? É uma conquista do direito penal democrático que determina que os personagens que acusam e que investigam

estejam completamente separados dos que julgam. E o que vemos em certas decisões recentes do STF é que esse sistema acusatório vem sofrendo enfraquecimento. Exemplo: quando você retira poderes do Ministério Público no acordo da delação premiada. O acordo é por excelência um momento entre acusação e investigado. Você só leva ao juiz para homologação, e este faz uma leitura formal. Em um primeiro momento, o STF fez isso; depois, passou a interferir. E quando o juiz interfere no acordo pré-processual, ele está

---

O que preocupa hoje  
é que a presença na  
mídia, da forma como  
está acontecendo –  
fragmentada, conflitante  
entre ministros – derive a  
perda de valor das decisões

---

entrando na investigação, sacrificando o sistema acusatório. Outro exemplo são algumas das últimas decisões de ministros do STF determinando o arquivamento de inquérito sem que haja o pedido do Ministério Público. Isso também implica perda do sistema acusatório, porque o Supremo está fazendo um juízo sobre um momento que ainda não lhe pertence, que é da investigação, quando o controle do

Judiciário é meramente formal. Esses são alguns fenômenos que estão acontecendo hoje no Brasil, e a Lava Jato faz parte disso, em um contexto amplo de fatores que trazem preocupação. A esperança é que se resgate o bom senso e a razoabilidade, que voltemos a ter cabeça fria, evitando qualquer aventura no sentido de sacrificar conquistas dolorosas. Precisamos serenar.

**Desde a inauguração da TV Justiça, da década de 1990, a exposição da atividade do Supremo suscitou avaliações conflitantes: alguns elogiando a transparência, outros alertando para o risco de teatralidade e influência nas decisões. Como avalia a comunicação do Judiciário com a sociedade?**

O brasileiro tomou gosto de ter a Justiça dentro de casa, e isso é um caminho sem volta. O problema não é transmitir as sessões, mas o juiz sair da sessão e comentá-la na entrevista, antecipar posições na mídia. A visibilidade é importante. Lembro que, quando me formei na década de 1980, não sabia o nome dos ministros do STF. Hoje meu filho, que não tem nenhuma relação com o Direito, sabe. Isso é um fenômeno. O importante é impedir que essa inflação de exposição gere perda de valor das decisões. O que preocupa hoje é que dessa presença, da forma como está acontecendo – fragmentada, conflitante entre ministros – derive o esfacelamento da autoridade, a perda de valor das decisões. Que é o que vemos acontecer, com decisões do STF se tornando provisórias. O STF decide, e o juiz de plantão volta atrás. Não considero que isso decorra de superexposição, mas de descontrole. É preciso autocontenção para valorizar a liturgia do cargo. ■

# Em defesa da taxa de câmbio, mais uma vez

Nelson Marconi

Professor da FGV EAESP

Já escrevi vários artigos defendendo o papel da taxa de câmbio no processo de desenvolvimento econômico, assim como a literatura é extensa sobre o tema. A título de exemplo, dois importantes artigos recentes sobre o tema foram escritos por Gusman, Ocampo e Stiglitz (2018) e Dao, Minoiu e Ostry (2017).<sup>1</sup> Não se pode brincar com a taxa de câmbio. É um preço muito importante para a economia e, principalmente, para os setores que possuem margem de lucro mais estreita, como a indústria de média e alta tecnologia e os serviços modernos. Já expliquei várias vezes o papel da taxa de câmbio no processo de desenvolvimento: taxa de câmbio valorizada significa margem de lucro baixa, vazamento da demanda para o exterior, redução de investimentos, emprego e perda de produtividade. Esse é o sentido da causalidade, e não contrário. Hoje vou me preocupar com as críticas sobre a defesa da manutenção



da taxa de câmbio em um patamar competitivo. Tenho ouvido várias delas, então vamos discuti-las; por isso o retorno a esse tema.

Primeiramente, argumenta-se que a existência de um regime de metas de inflação é incompatível com a defesa de uma taxa de câmbio em um patamar competitivo (o que não significa um patamar fixo!), pois a lógica do regime de metas consiste na administração da taxa de juros que, ao ser definida pelo Banco Central e nortear as demais taxas do mercado (não é o que se vê hoje, de toda forma), impacta o nível de atividade via investimento e consumo, mas também via mudanças na taxa de câmbio, que causam variações na produção destinada à exportação e também nas importações. Portanto, o modelo do regime de metas traz implícito, mas ninguém fala isso, o pressuposto de que a função da taxa de câmbio é controlar a inflação; para isso, essa taxa deve ser



variável, e presume-se que o impacto dessas suas oscilações e, pior, de suas apreciações sobre a estrutura produtiva seria irrelevante.

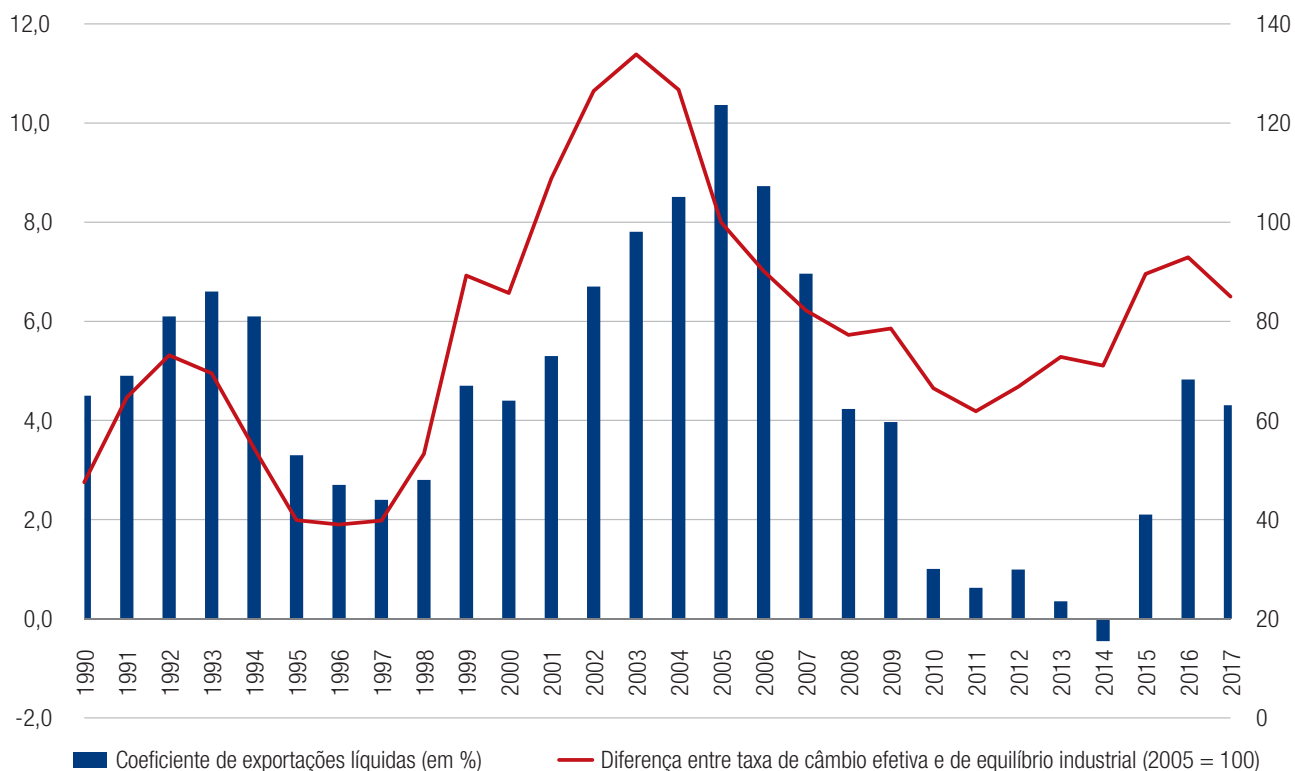
E por que assim seria? Primeiro, porque para alguns tanto faz o Brasil ser exportador de primários ou produtor e exportador de bens de alta tecnologia. Para eles, devemos apenas produzir aquilo em que possuímos vantagens comparativas. O próprio processo de desenvolvimento econômico das nações ricas já demonstrou que esse argumento é infundado. O segundo argumento, mais sofisticado, reside no fato de que a valorização barateia as importações de insumos e bens de

capital e, portanto, tornaria nossa indústria mais competitiva, inclusive no exterior.

O gráfico abaixo mostra que isso decididamente não ocorreu no Brasil. Nele são comparados: 1. o grau de abertura líquido das exportações (as barras no gráfico, eixo da esquerda, em %), calculado pela Funcex e CNI, e que corresponde às exportações subtraídas do consumo de insumos importados, divididas pelo valor da produção. Os efeitos das variações de preços já estão descontados da série; 2. a diferença entre a taxa real de câmbio observada e a necessária (as linhas no gráfico, eixo da direita, em nú-

mero índice), sendo essa última calculada como uma compensação da diferença entre o custo unitário do trabalho no Brasil e em seus parceiros comerciais. Um índice maior que 100 significa que a taxa real observada é maior que a necessária e vice-versa. É uma forma de calcular a apreciação ou depreciação de nossa moeda, que já expliquei em outras oportunidades. Pois bem, quando comparamos as duas séries, nota-se que a valorização da moeda é acompanhada, ao longo da série, por uma redução no coeficiente de abertura líquida, chegando a ser negativo em 2014, e vice-versa; logo, o aumento das

### Comparação entre o coeficiente de exportações líquidas e o diferencial entre a taxa real de câmbio observada e a necessária



Fonte: CNI/Funcex, World Development Indicators e institutos de estatísticas de diversos países.

importações, em períodos de valorização da moeda, não parece ter resultado em aumento mais que proporcional de nossas exportações e maior competitividade externa. Portanto, abertura comercial é saudável, concordo, mas depois que colocarmos a casa em ordem, isso é, tivermos câmbio e juros no lugar, custo do capital competitivo para as empresas, infraestrutura adequada, suporte às empresas exportadoras no exterior, entre outros aspectos. Do contrário, se for implementada antes de todos esses requisitos, quebrará o restante da indústria que sobrou no país.

Mas, e a inflação, como resolveremos essa questão se o câmbio não for administrado de modo a auxiliar em seu controle, tal qual ocorre há mais de 20 anos? Pois bem, existem outros instrumentos que ajudam a conter a evolução dos preços, e não apenas juros e câmbio. A política fiscal é a mais importante, auxiliada por uma ampla desindexação da economia. Ademais, a própria estabilidade da taxa de câmbio em um novo patamar ajuda a evitar altas da inflação. Assim, o impacto inicial de uma pequena correção na taxa de câmbio sobre os preços (que por sua vez também não é elevado, como muitos recentes estudos sobre o *pass-through* demonstram, ainda mais em um cenário de elevada capacidade ociosa como o atual), seria compensado pela política fiscal e pela desindexação. Com inflação não se brinca, mas não podemos jogar todo o peso do seu controle apenas sobre

---

## Taxa de câmbio valorizada significa margem de lucro baixa, vazamento da demanda para o exterior, redução de investimentos, emprego e perda de produtividade

---

a taxa de juros e de câmbio. Há, conforme acabei de descrever, pelo menos mais dois instrumentos para auxiliar nesse processo.

E daí vem mais uma crítica, novamente ligada à questão da inflação, dessa vez por parte daqueles que entendem a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva como uma forma de provocar perdas salariais. Primeiro, fica claro que eles preferem defender os ganhos de curto prazo da apreciação. Segundo, eles não entendem que uma correção nominal da moeda, para se tornar uma correção real e ser, assim, bem-sucedida, deve impedir uma aceleração relevante da inflação; do contrário, a correção nominal não se torna real e fracassa. Certamente a política econômica deve evitar esse processo. A alta da taxa de câmbio deve provocar uma mudança entre os preços e serviços comercializáveis

com o exterior e os não comercializáveis, isso sim. Se, nesse processo, como descrito anteriormente, não há aceleração relevante da inflação, não há porque achar que o salário real irá cair. Na verdade, o poder de compra dos trabalhadores ficará relativamente estável a princípio e começará a subir à medida que o investimento for sendo retomado. A consequência importante, aqui, será o aumento do investimento e da produtividade, que ao crescer possibilita a elevação consistente dos salários reais, ao contrário da valorização da moeda, que implica valorização apenas momentânea. Não há outra solução consistente fora desse espectro. Nesse sentido, a avaliação de economistas ditos progressistas e conservadores se iguala, sem que eles percebam: uma desvalorização nominal não se transformaria em real, apenas geraria mais inflação, e não exerceria nenhum impacto sobre o lado real da economia. Contudo, essa avaliação não parece corresponder à realidade, assim também mostra a história. Por fim, que fique bem claro: o acerto de câmbio e juros depende do equilíbrio fiscal. Também não há solução fora da perseguição à melhoria das contas públicas. ■

---

<sup>1</sup>Martin Guzman, Jose Antonio Ocampo e Joseph E. Stiglitz, 2018. Real exchange rate policies for economic development. *World Development*, 110, 51–62.

Mai Dao, Camelia Minoiu, and Jonathan D. Ostry, (2017). Corporate investment and the real exchange rate. *IMF Working Paper*, WP/17/183.



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

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



# O futebol e a política no país de Macunaíma

Fernando de Holanda Barbosa

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

No dia 6 de julho de 2018 a Copa do Mundo da Rússia acabou para o Brasil com a derrota para a Bélgica e a história se repetiu: a cada quatro anos torcemos loucamente e somos recompensados com sofrimento. Desta vez menos mal, pois não teve a vergonha dos sete a um contra a Alemanha.

Quem usou a razão a partir do primeiro jogo contra a Suíça sabia que dificilmente o resultado seria outro. Os sete erros da seleção foram: 1. técnico de seleção não deve se comportar como religioso de televisão, que faz preleção falando muito e dizendo pouco; 2. o campo de futebol não é picadeiro de circo para palhaço fazer piruetas; 3. treinar bolas paradas é fundamental para jogador não tropeçar no companheiro, seja na própria área ou na área adversária; 4. lateral que avança sem cobertura é prato cheio para qualquer técnico do time adversário; 5. capitão de

time rotativo é desconhecer o fato elementar de que não se improvisa lideranças porque elas são conquistadas; 6. jogador que não corresponde à expectativa deve ser substituído imediatamente num torneio mata-mata; 7. o grande estrategista é aquele que surpreende o adversário, como diz a famosa canção de Geraldo Vandré, “quem sabe faz a hora, não espera acontecer”.

Depois de assistir a quase todos os jogos da Copa da Rússia, o que poderia ser dito por um torcedor e economista do que ele aprendeu nesta copa? Como ex-aluno de Gary Becker, no outono de 1971 e no inverno de 1972, na Universidade de Chicago, aprendi a usar a teoria econômica em áreas não convencionais. Para aqueles que não conhecem os trabalhos de Gary Becker ele ficou famoso estudando discriminação racial, crimes, drogas, casamento, separação e outros temas não convencionais, para não

falar em capital humano, uma contribuição que revolucionou a economia do trabalho. Suas pesquisas levaram-no a ganhar o Prêmio Nobel de 1992.

O modelo de crescimento econômico de Solow analisa o seguinte problema: um país pobre converge para um país rico? Por exemplo, os países comunistas da Europa oriental, como a República Tcheca, a Eslováquia, a Polônia e outros vão convergir em renda *per capita* para os níveis dos países da Europa ocidental? Aqui cabe introduzir uma diferença, entre convergência absoluta e convergência condicional. A convergência absoluta ocorre quando os países têm as mesmas características, com os mesmos parâmetros estruturais. Na convergência condicional, os países têm parâmetros estruturais diferentes daqueles dos países desenvolvidos. A conclusão desta literatura indica que se o país pertence a um clube que obedeça às



mesmas regras, isto é, têm as mesmas instituições, existe a possibilidade de convergência absoluta. É o caso, por exemplo, de alguns países da Europa oriental membros da Comunidade Econômica Europeia.

A Copa da Rússia mostrou que a maioria dos países usou organizações táticas semelhantes às dos países da elite do futebol mundial, num processo de convergência condicional. Times considerados grandes tiveram grande dificuldade de ganhar times pequenos. Por que não ocorreu convergência absoluta? Porque os países do terceiro e do quarto escalão ainda não conseguiram formar grandes craques, que joguem nos melhores times do mundo. O Japão e a Coreia do Sul já fizeram bastante progresso na convergência e a China, que não participou desta Copa, está inves-

## O desafio de nosso país nos próximos anos é afastar Macunaíma da política e do futebol, deixando que ele seja apenas o título de um livro clássico da literatura brasileira

tindo pesadamente para se tornar uma potência futebolística.

O Brasil, que sempre foi um país líder no futebol – não é à toa que somos pentacampeões do mundo –, perdeu esta posição para países

europeus. Não somente fomos copiados, mas também fomos ultrapassados. Que aconteceu? Como transformar esta realidade? Devemos esquecer o futebol e jogar a toalha? Ou identificar o que está errado e consertar? Aqui entra a personagem Macunaíma, o herói sem nenhum caráter, do livro famoso de Mário de Andrade. A Lava Jato revelou a corrupção sistêmica do sistema político brasileiro e a prisão em Nova York de um expresidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) é apenas uma ponta da corrupção no futebol brasileiro. O desafio de nosso país nos próximos anos é afastar Macunaíma da política e do futebol, deixando que ele seja apenas o título de um livro clássico da literatura brasileira, e não personagem do nosso dia a dia. ■



# CONJUNTURA ECONÔMICA

## Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:  
(21) 3799-6844

Outros estados:  
0800-025-7788 (ligação gratuita)

# Repensar e redemocratizar o FPM

**Kleber Pacheco de Castro**

Economista, doutorando do PPGCE/Uerj e  
consultor da Finance

**José Roberto Afonso**

Economista, pesquisador da FGV IBRE  
e professor do IDP

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) reparte 24,5% do arrecadado pelo governo federal com impostos de renda e produtos industrializados (IR e IPI) para os governos locais. Ele constitui a segunda principal fonte de receita dos municípios, perdendo apenas para a Cota-Parte do ICMS, e tem grande relevância no orçamento dos municípios de pequeno porte. Apesar disso, sua discussão é um tabu, que perpetua uma lógica que é um atentado à democracia.

Prestes a completar 30 anos da Constituição mais longa da história democrática da República brasileira, o rateio desse fundo continua a seguir critérios alicerçados pela ditadura militar, pouco após a edição do AI-5. Não há a menor perspectiva para sua alteração no Congresso Nacional, pois os raros projetos propostos não tramitam e sequer são defendidos abertamente pelos autores. Os presidentes da República sempre se omitiram – quanto mais agora que predomina a ideia que não lhes cabe interferir no que seja pauta da Federação, como se a União não a ela pertencesse e muito menos devesse a liderar e coordenar.

A fórmula original do FPM, desenhada para a reforma tributária de 1965, foi alterada sensivelmente após a realização de eleições municipais em meados da década de 1970. Àquela altura os aliados do governo foram derrotados na maior parte das capitais e grandes cidades<sup>1</sup> (a maioria delas convertidas em áreas de segurança nacional). Além de vetarem eleições diretas nessas cidades, foi cortada pela metade a porcentagem daqueles impostos destinados ao fundo e limitado em 10% do total a participação dos municípios das capitais (com mais de um quarto da população), sendo ainda fixado um teto não corrigível do número de habitantes (156 mil), que penalizava aquelas cidades mais populosas (e de viés opositor ao regime), e fixado um mínimo de habitantes (10 mil), que beneficiava as pequenas cidades do interior (mais governistas).

Na luta para redemocratização do país nos anos 80, ganhou força a dita frente municipalista, mas lutou apenas para recuperar e ampliar fortemente o percentual de repartição dos impostos federais, mas sem pedir alteração nos critérios de rateio.

Em 1989, logo após a Assembleia Constituinte, foi feita a única

alteração mais relevante no fundo. Contudo, esta se limitou a congelar a mesma fórmula de rateio dentro de cada estado – de modo que a multiplicação de pequenas cidades então em curso impactaria a cota do FPM das outras que integram o mesmo estado. Mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF), quando condenou a ausência de critério no rateio do congêneres fundo para estados (FPE), não se manifestou sobre o mesmo pecado capital cometido pelo fundo municipal (FPM).

O tema da criação das cidades voltou recentemente à agenda do Congresso Nacional com propostas para voltar a estimular a sua proliferação. Mas segue a total omissão a respeito da fórmula de distribuição do FPM,<sup>2</sup> apesar da importância cada vez maior, política e fiscal, dos municípios na Federação brasileira: detêm aproximadamente 20% da receita tributária disponível nacional e respondem pela execução por cerca de 40% e 50% dos gastos com, respectivamente, educação e saúde, entre outros fatos.

O governo federal passou a adotar uma ponte direta de negociação e contratação com os governos lo-



cais, o que fere a lógica e a experiência da maioria das outras federações do mundo. Na medida em que cresce a pressão popular por mais e melhores gastos nos governos locais, inclusive em mobilidade urbana, urbanismo e guarda pública, além dos gastos sociais básicos antes citados, também aumenta o peso político de suas entidades representativas – como, por exemplo, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que reúne as maiores cidades, e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), em que predominam as pequenas cidades.

Boa parte das demandas desse grupo de interesse tem obtido êxito, como é possível notar em uma perspectiva histórica. São exemplos a Emenda Constitucional nº 39/2002 (institui a contribuição para iluminação pública), a Lei Complementar nº 116/2003 (aumenta o rol de serviços alcançados pelo ISSQN) e as Emendas Constitucionais nº 55/2007 e nº 84/2017 (ampliação do volume de recursos destinados pela União ao FPM). Muito recentemente, em novembro do ano passado, o governo federal atendeu a mais um pleito municipalista, encaminhado pela CNM: concordou em repassar R\$ 2 bilhões extras ao FPM, a título de “auxílio financeiro”.

Se os prefeitos se tornaram mais influentes que governadores, sobretudo para ajudar a eleger deputados federais, a grande maioria deles, de cidades pequenas, não toma a iniciativa e ainda vetaria rever o rateio do FPM, por serem beneficiados da injusta distribuição.

A divisão de recursos do FPM entre estados foi “congelada” pela Lei Complementar nº 62/1989. A divi-

são é apresentada na tabela abaixo. Obviamente, esta carece de um critério com caráter dinâmico, que capte alterações demográficas e socioeconômicas ao longo do tempo.

A utilização de faixas populacionais para o cálculo do coeficiente de participação dos municípios no fundo adota uma distribuição discreta ao invés de contínua. Isto implica que cidades com populações diferentes, mas que se enquadrem na mesma faixa, recebam exatamente a mesma quantia da transferência, proporcionando uma receita *per capita*, muitas vezes, radicalmente distinta dentro do mesmo grupo. Além disso, naquelas localidades que estão próximas ao limite superior da fai-

xa populacional, pode haver incentivo para questionar judicialmente o seu contingente populacional, de tal sorte que fizessem essas localidades passar a próxima faixa, ou ainda recorrer ao desmembramento administrativo, o que permitiria aumentar significativamente o volume de recursos auferido por determinada região. O resultado é uma distribuição injustamente favorável aos municípios de menor porte, como se verifica no gráfico.

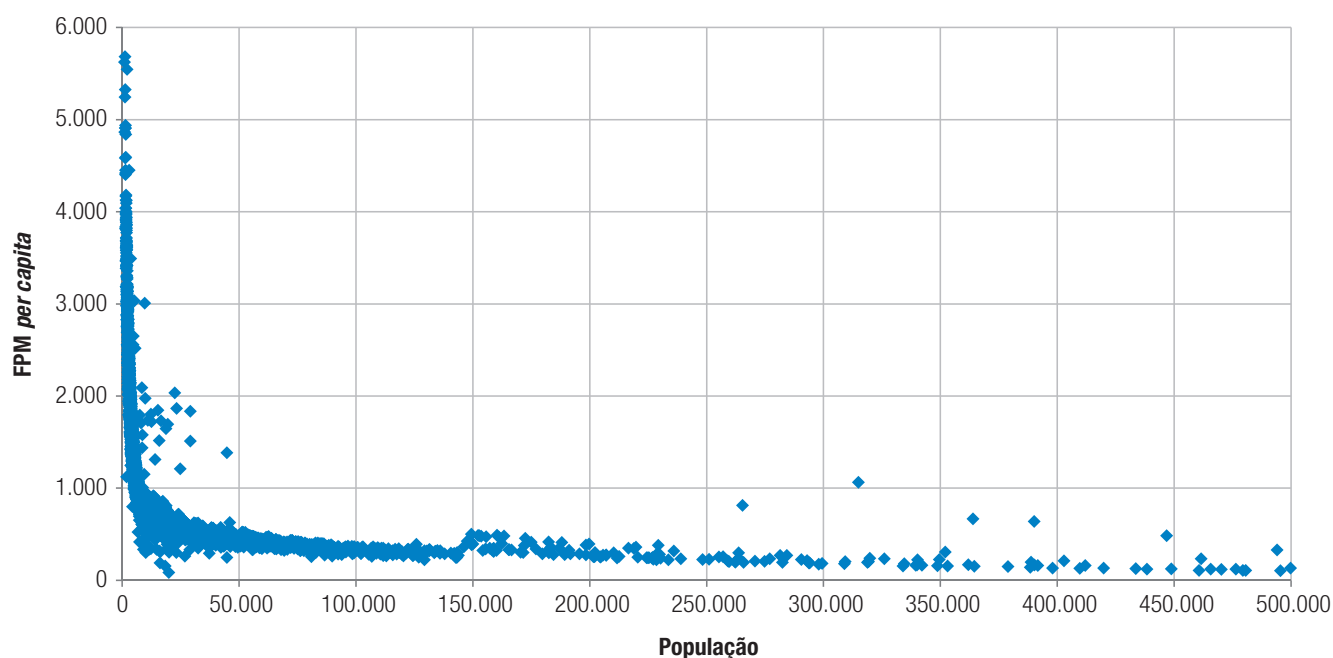
Esse foi um dos motivos que proporcionou a explosão do número de municípios na primeira metade da década de 1990 e que, posteriormente, levou à Emenda Constitucional nº 15/1996, a qual dificultou os

### FPM Interior: participação dos estados no total a partilhar

UF	Participação %	UF	Participação %
AC	0,2630	RN	2,4324
AM	1,2452	SE	1,3342
AP	0,1392	DF	0,0000
PA	3,2948	GO	3,7318
RO	0,7464	MS	1,5004
RR	0,0851	MT	1,8949
TO	1,2955	ES	1,7595
AL	2,0883	MG	14,1846
BA	9,2695	RJ	2,7379
CE	4,5864	SP	14,2620
MA	3,9715	PR	7,2857
PB	3,1942	SC	4,1997
PE	4,7952	RS	7,3011
PI	2,4015	TOTAL	100,0000

Fonte: Resolução TCU nº 242 de 1990.

## FPM per capita x população - 2014



Elaboração própria. Fonte primária: Finbra/STN.

processos emancipatórios. Ainda se destaca que as faixas populacionais não são atualizadas, levando, com o tempo, várias cidades para a última faixa e prejudicando, especialmente, aquelas cidades mais populosas.

O critério populacional é o parâmetro único para balizar o rateio. Porém, este é insuficiente para mensurar as reais necessidades das distintas regiões. É ignorada a dimensão “capacidade” dos municípios – ou seja, não bastaria olhar para as demandas, mas também para o potencial da localidade em atender tais demandas, independente dos recursos do FPM. Isso é o que se espera de um sistema de transferência que busque uma redistribuição justa e equalizadora. A ausência de mais critérios de partilha impossibilita captar situações adversas, como a das “cidades dormitório” – localidades médias e grandes inseridas em regiões me-

tropolitanas (ou no entorno de polos econômicos), que contam com grande contingente populacional para atender à capital (ou o centro do polo), mas que têm uma economia pouco dinâmica.

As consequências de um sistema de transferência tão pouco equilibrado, como o do FPM, são diversas e amplamente debatidas no meio acadêmico e técnico. Basta exemplificar a baixa eficiência dos gastos públicos; o *flypaper effect* (maior propensão a gastar as receitas de transferências não condicionais do que as receitas próprias); e o *moral hazard* nos fiscos locais, devido ao desestímulo à arrecadação própria. Em suma, trata-se de um sistema “grosso e rústico”.<sup>3</sup>

Enfim, há evidências suficientes para apontar a necessidade e urgência de debater a forma de distribuição do FPM. Não há razão para que a questão siga ignorada até mesmo

pelos projetos de reforma tributária mais ambiciosos. O governo federal, por sua posição naturalmente neutra e coordenadora em uma federação, poderia tomar a iniciativa de pautar o tema. Já passa da hora de repensar e redemocratizar o FPM. ■

<sup>1</sup>ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 98, p. 5-11, Mar. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002014000100001-&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000100001-&lng=en&nrm=iso)>.

<sup>2</sup>Os detalhes do critério de rateio do FPM podem ser vistos em: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. Brasília: STN, 2013. 13 p. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpm.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf)>.

<sup>3</sup>PRADO, Sérgio. *A questão fiscal na Federação brasileira: diagnóstico e alternativas*. Brasília: Cepal, 2007. 142 p. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp\\_-\\_a\\_questao\\_fiscal\\_na\\_federacao\\_brasileira.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_a_questao_fiscal_na_federacao_brasileira.pdf)>.



## 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.

## ROMPER O ATRASO.

### SUGESTÃO DE PESQUISA #1

Na edição de junho de 2014, gestores públicos e iniciativa privada debateram como vencer o déficit do saneamento. O que deu errado? Dentre os entraves está a regulação.

Pesquise por: iniciativa privada+déficit+saneamento+Cantareira



[fgv.br/ibre/bibliotecavirtual](http://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](http://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.

# Cirrose fiscal e reação fiscal no Brasil

Rubens Penha Cysne

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

A poupança interna de um país tende a se reduzir quando o consumo privado é fomentado por transferências generosas do governo. Por exemplo, um total de pensões e aposentadorias superiores à média internacional, quando observadas em relação ao PIB. Ou quando o consumo público é demasiado elevado.

Observe-se que essas duas possibilidades se traduzem por elevação do déficit público, podendo em casos extremos caracterizar um quadro de leniência fiscal. Ainda que a formação bruta de capital de tal país seja inferior àquela desejada, como no caso brasileiro, se a poupança interna é ainda mais baixa, o país tem que recorrer à poupança externa.

Se esse descompasso é elevado e persistente no tempo, pode haver um ponto no qual os poupadores não residentes no país decidem reduzir o montante disponível de recursos para financiar a diferença entre investimentos e poupança interna. Quando isso ocorre em um sistema de câmbio fixo, pode haver desvalorização abrupta da moeda, de forma a fazer frente à queda na oferta (e captação) de poupança externa.

De certa forma, isso ocorreu no Brasil em 1979, 1983 e 1999, com manchetes de desvalorização cambial nas primeiras páginas dos jornais. Tratava-se do “infarto fiscal”, cuja presença é clara e bem anunciada.

A cirrose fiscal é diferente, mais insidiosa. O problema subjacente pode ser o mesmo, consumos público e privados acima do que seria desejável. Mas, enquanto o infarto fiscal ocorre em regime de câmbio fixo, a cirrose fiscal costuma ocorrer em regimes de câmbio flexível. Os sintomas da cirrose fiscal são bem diferentes daqueles do infarto fiscal.

Primeiro, não há manchetes de jornal sobre desvalorizações de 30%. A cirrose fiscal se manifesta quando muito apenas na terceira ou quarta página do caderno de economia. Algo como “mais 120 lojas e duas fábricas fechadas esse mês”. Ao contrário do infarto fiscal, a cirrose fiscal é doença que ataca de forma sorrateira, recorrente e com sérias consequências de longo prazo.

Nos casos de cirrose fiscal o câmbio não costuma se valorizar tanto quanto nos episódios de infarto fiscal. Por isso, o apelo à poupança externa costuma ser mais suave. A

economia, entretanto, passa a redirecionar sua oferta não mais para as exportações, geradoras de inovações. Nem para os investimentos, geradores de capacidade produtiva. Mas sim para o consumo público e privado. O redirecionamento de demanda reduz ao mesmo tempo os aportes de produtividade e a formação de capital. O fígado produtivo do país é afetado de forma sistemática e duradoura.

Uma das formas de isso se dar é através de elevação dos juros básicos no contexto de leniência fiscal, câmbio flexível e mobilidade de capitais. Com a queda da poupança interna determinada pelo aumento do consumo público e privado, elevações da taxa de juros podem ser adequadas para reduzir a inflação, mas via de regra prejudicam o emprego, as exportações, os investimentos e o crescimento de longo prazo do país.

O aumento dos juros é apenas um coadjuvante do desejo da sociedade em exercitar sua miopia consumista. Serve para viabilizar um equilíbrio macroeconômico perverso no qual os investimentos se reduzem e o câmbio costuma se valorizar, reduzindo as expor-



tações para acomodar o consumo interno. Enquanto não resolve o problema da leniência fiscal, o país fica confinado a um quadro relativo de mediocridade produtiva.

Vamos a alguns números atuais do quadro fiscal. No que se segue, trabalhamos com o conceito de setor público consolidado, que inclui as três esferas da administração pública, o Banco Central e as empresas estatais não financeiras.

Uma primeira equação importante é aquela que relaciona o aumento da dívida líquida real ( $\dot{D}$ ) ao déficit público calculado com juros reais, ou seja, ao déficit primário ( $p$ ) mais os juros reais logarítmicos ( $r$ ) incidentes sobre a dívida ( $rD$ ):

$$\dot{D} = rD + p \quad (1)$$

Grosso modo, tem-se hoje em dia, como fração do PIB,  $D = 0,52$  e, no caso da dívida líquida,  $r = 0,076$  (a taxa real efetiva sobre a dívida bruta é mais baixa porque não se precisa levar em conta a dessemelhança entre ativos e passivos do setor público). Tais números implicam um pagamento líquido de juros reais sobre a dívida em torno de 4,0% (=  $0,076 \times 52\%$ ) do PIB.

Como o crescimento do valor real da dívida líquida é tautologicamente igual ao déficit calculado com juros reais, conclui-se que para zerar o crescimento da dívida seria necessário um superávit primário de 4,0% do PIB. Como atualmente o déficit primário gira em torno de 2,2% do PIB, zerar o crescimento da dívida líquida real exigiria um esforço fiscal da ordem de 6,2% do PIB.

Observe-se que as receitas totais do setor público têm girado em tor-

no de 35% do PIB. Somando-se a essas os juros reais de 4,0% do PIB e o déficit primário de 2,2% do PIB, obtém-se um total de despesas em torno de 41,2% do PIB.

Conclui-se, adicionalmente, que o pagamento atual de juros da dívida equivale a algo em torno de 9,7% (4,0 em 41,2) das despesas totais do setor público. Observe-se que esse número já capta a recente redução das taxas de juros.

Análises de sustentabilidade requerem ajuste das estatísticas anteriores pela taxa prevista de crescimento das receitas públicas. Em geral trabalha-se com a evolução da razão dívida líquida/PIB. O cálculo do superávit fiscal que manteria constante esse indicador é semelhante ao anterior, exceto por uma pequena diferença: ao invés de utilizar-se o valor dos juros reais incidentes sobre a dívida, utiliza-se esse valor menos a taxa esperada de crescimento do PIB.

Assumindo-se que tal crescimento médio do PIB seja (em taxa logarítmica) da ordem de 2% ao ano, conclui-se que manter a razão dívida líquida/PIB constante requereria um esforço fiscal em torno de 5,1% (=  $(0,076 - 0,02) \times 52 + 2,2\%$ ) do PIB, onde a parcela de 2,2% corresponde ao déficit primário.

Campos e Cysne (2018) mensuraram a reação do superávit primário do setor público (atualmente negativo) à elevação da razão dívida/PIB entre 2003 e 2016. Os autores utilizam técnicas econômétricas que permitem variação dos coeficientes ao longo do tempo. O uso de técnicas desse tipo é tecnicamente mais exigente, porém importante no caso em questão. Os resultados mostram uma reação

fiscal demasiada baixa e decrescente no tempo, com média ao longo de toda a amostra de 0,0567.

Os mesmos autores [Campos e Cysne (2018a)], posteriormente, se concentram no período mais recente da economia brasileira e mostram que a reação fiscal passa de positiva a negativa. Ou seja, elevações da razão dívida/PIB passam a ter como contrapartida, estatisticamente, reduções do superávit fiscal, quando o ideal seria o oposto.

Uma das possíveis análises macroeconômicas da questão fiscal no Brasil conclui que, para garantir a sustentabilidade da dívida, é preciso que o coeficiente de reação fiscal (RF) supere a diferença entre a taxa de juros e a taxa de crescimento do produto. Ou seja, seria necessário ter-se, usando os números apresentados anteriormente,  $RF > 0,056$  (=  $0,076 - 0,02$ ). Os dados mais recentes, no entanto, mostram que a reação fiscal mais recente tem-se mostrado negativa ( $RF < 0$ ).

Simplificações metodológicas e imprecisões estatísticas à parte, uma reação fiscal negativa na situação atual é de fato muito preocupante. O país precisará rever rapidamente os parâmetros de ordem política, jurídica e institucional de forma a viabilizar as necessárias mudanças na condução de política fiscal. ▀

## Referências

Campos, Eduardo L. e Rubens P. Cysne (2018). A time-varying fiscal reaction function for Brazil. A sair, *Estudos Econômicos*, USP. Versão em *working paper* disponível na página do autor.

(2018a). Um alerta sobre a queda recente do coeficiente de reação fiscal no Brasil. Trabalho em andamento.

# Saneamento em obras

Com reforma do marco regulatório e novas medidas de incentivo à elaboração de arranjos público-privados, setor quer acelerar o investimento a partir de 2019 e combater atraso histórico na universalização dos serviços de água e esgoto



**Solange Monteiro**, de Rio de Janeiro e São Paulo

A retração dos investimentos públicos verificada desde 2010, que em 2017 levou os desembolsos de governo federal, estados e municípios a 1,17% do PIB – percentual aquém do necessário até para compensar a depreciação dos ativos em operação –, mostra sua face ainda mais dura quando se trata do saneamento. A alcunha dada a esse setor, de primo pobre da infraestrutura, não é exagerada. O Brasil que hoje registra uma densidade de mais de um celular por habitante é o mesmo onde 35 milhões de habitantes não têm acesso à água, e mais de 100 milhões ainda não contam com serviço de coleta de esgoto.

No período de maior disponibilidade de recursos públicos, marcado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a falta de capacidade de planejamento e execução impediu o segmento de se aproximar da meta anual de investimentos estipulada em 2013 no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), para chegar a 2033 com uma injeção de R\$ 300 bilhões em obras e índices de cobertura próximos da universalização. Na média, de 2007 a 2016 foram investidos R\$ 11,6 bilhões, para um desembolso necessário de R\$ 20,9 bilhões, em valores de 2016. Agora, frente a um quadro de restrição fiscal, o saneamento precisará não apenas corrigir as falhas de capacitação e regulação que minaram sua competência para expandir os serviços, como deverá consolidar a governança necessária para buscar novas fontes de financiamento.

Este ano, mesmo sob o cenário de incertezas provocado pelo calendário eleitoral e uma recuperação econômica cambaleante, os agentes do setor não cruzaram os braços. No V Seminário Saneamento – Investimento Social de Alto Impacto, promovido pela revista *Conjuntura Econômica* em julho, na capital paulista, demonstraram disposição em realizar mudanças para que, a partir de 2019, consiga-se o tão esperado impulso no investimento. São três as principais frentes de ação. A primeira é dar capacidade técnica e financeira para estados e municípios desenvolverem seus planos de expansão, especialmente aqueles envolvendo arranjos público-privados. A segunda, diversificar as fontes de financiamento. E a terceira se refere à Medida Provisória 844, assinada no dia 6 de julho pelo presidente Michel Temer, que reforma o marco regulatório do

## Levantamento da CGU indica que 45% das obras para fornecimento de água financiadas pelo Ministério das Cidades estavam atrasadas ou paralisadas

setor. A MP tem gerado polêmica principalmente por prever chamamento público e licitação para contratos entre municípios – legítimos titulares dos serviços de saneamento – e companhias estaduais, cuja negociação e renovação hoje pode ser feita de forma automática, e de-

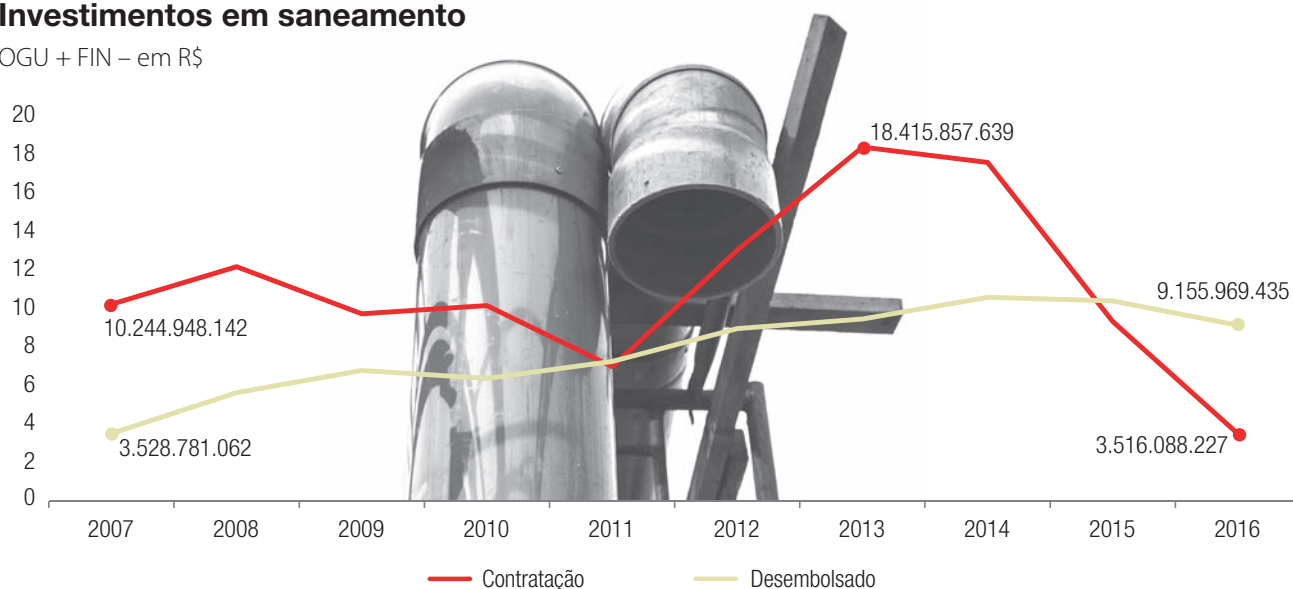
terminar aos contratos de programas assinados por essas empresas estaduais as mesmas definições de regras e metas estabelecidas em contratos de concessão à iniciativa privada. Agora o Congresso terá até novembro para discutir o texto e transformá-lo em lei.

### Recurso não faltou. Tampouco bastou

Adailton Ferreira Trindade, secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, lembra que o maior nível de contratação de recursos para o setor se deu em 2013 – de R\$ 18 bilhões, considerando fonte não onerosa e financiamento –, mas que entre o valor contratado e o efetivamente desembolsado a distância foi considerável. “Para se ter uma ideia, há beneficiários de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que em 2010

## Investimentos em saneamento

OGU + FIN – em R\$



Fonte: Órgãos federais (MCidades, MDS, MMA, MD, Funasa, MI, FAT, FGTS).



contrataram valores de R\$ 100 milhões a R\$ 400 milhões mas ainda não fizeram o primeiro desembolso, reflexo da falta de planejamento de forma generalizada”, diz. Antonio Gil Padilha, diretor executivo de Saneamento e Infraestrutura da Caixa Econômica Federal (CEF), que também cuida das operações do OGU, afirma que atualmente há R\$ 30 bilhões contratados que aguardam desembolso, montante superior ao total desembolsado nos últimos dez anos, de R\$ 29 bi. “Em termos de contratação, somando recursos onerosos e não onerosos, chegamos próximo dos R\$ 100 bilhões nos últimos 15 anos. Isso mostra que, até agora, recurso não faltou. E sem utilizar a totalidade do orçamento”, afirma. Trindade acrescenta que, nos últimos três anos, foi o ímpeto por novas contratações que passou a desacelerar. “Somente em 2017, dos R\$ 6 bilhões que tínhamos disponíveis no orçamento do FGTS destinado ao saneamento, contratamos em torno de R\$ 4 bilhões. É uma linha decrescente preocupante, pois terá reflexos no futuro”, afirma. Sentença que soa ainda mais alarmante num país que já colhe os frutos dessa lentidão, como a reversão da curva de mortalidade infantil em 2016, após 15 anos de queda, em parte provocada por condições sanitárias. Trindade ressalta, entretanto, que essa falta de interesse do mercado é uma tendência que se estende a outros setores, influenciada pela conjuntura. “Em 2018 foram colocados R\$ 24 bilhões para endividamento público para todos os

setores, sendo R\$ 17 bilhões com garantia da União. Desse montante com garantia, até agora não chegamos sequer a R\$ 1 bilhão em contratações.”, diz.

Édison Carlos, presidente do Instituto Trata Brasil, avalia que o aumento da disponibilidade de recursos a partir do PAC serviu para deixar patente o despreparo dos atores. Levantamento do Trata realizado em 2017, com dados de final de 2015, mostrou que das 340 obras de água e esgoto contratadas no PAC 1 e 2 em cidades acima de 500 mil habitantes, que totalizam R\$ 22 bilhões em investimentos, 25% estavam paralisadas ou sequer tinham sido iniciadas. Entre os fatores apontados no estudo estavam, além de atrasos na liberação de recursos, inadequações na elaboração de projetos executivos, bem como reprogramações de contratos. “Em geral, obras com recursos do OGU estão nas cidades que mais precisam, mas são as que menos andam, pela dificuldade em estruturar um projeto”, explica. Outro levantamento, publicado este ano pela Controladoria Geral da União (CGU) com dados de junho de 2017, mostra uma fotografia semelhante. Ao analisar a carteira de operações de crédito do Ministério das Cidades apenas para abastecimento de água – que contabilizava 404 empreendimentos em diversos estados, somando R\$ 13,4 bilhões –, identificou que 45% das obras estavam atrasadas ou paralisadas, envolvendo recursos de mais de R\$ 5 bilhões.



**Adailton Ferreira Trindade**  
Ministério das Cidades

“Boa parte das obras paralisadas é de saneamento. Isso tem a ver não só com a capacidade de tomar recurso, mas de implementação”



**Venilton Tadini**  
Abdib

“Temos um problema institucional, um problema técnico e um problema de natureza ideológica, relativo à questão público-privada”



“Apesar dos problemas que o Brasil viveu, não há operação privada de saneamento que tenha dado prejuízo. O saldo é positivo”



“O FEP obriga que 40% dos projetos de cada seleção estejam nas regiões Norte e Nordeste, que são as que mais precisam”

Para os especialistas reunidos no seminário, um importante entrave na execução desses projetos é a falta de capacidade técnica e financeira das companhias estaduais. Para Laura Bedeschi, chefe do Departamento de Saneamento Ambiental do BNDES, não é à toa que 52% dos investimentos registrados entre 2007 e 2016 tenham se concentrado em São Paulo, Minas Gerais e Paraná. “São os estados com as companhias de saneamento mais robustas, as três de capital aberto”, lembra. “Enquanto isso, as regiões Norte e Nordeste receberam apenas 22% do investimento nesse período, e respondem por 60% do déficit em água e 46% do déficit em esgoto”, diz. Venilton Tadini, presidente executivo da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) ressalta que, apesar de os municípios terem autonomia tanto para operar quanto para regular seus serviços de água e esgoto, as companhias estaduais hoje detêm 70% desse mercado. “Está claro que dobrar o nível de investimento em saneamento é um desafio que passa por essas empresas”, afirma.

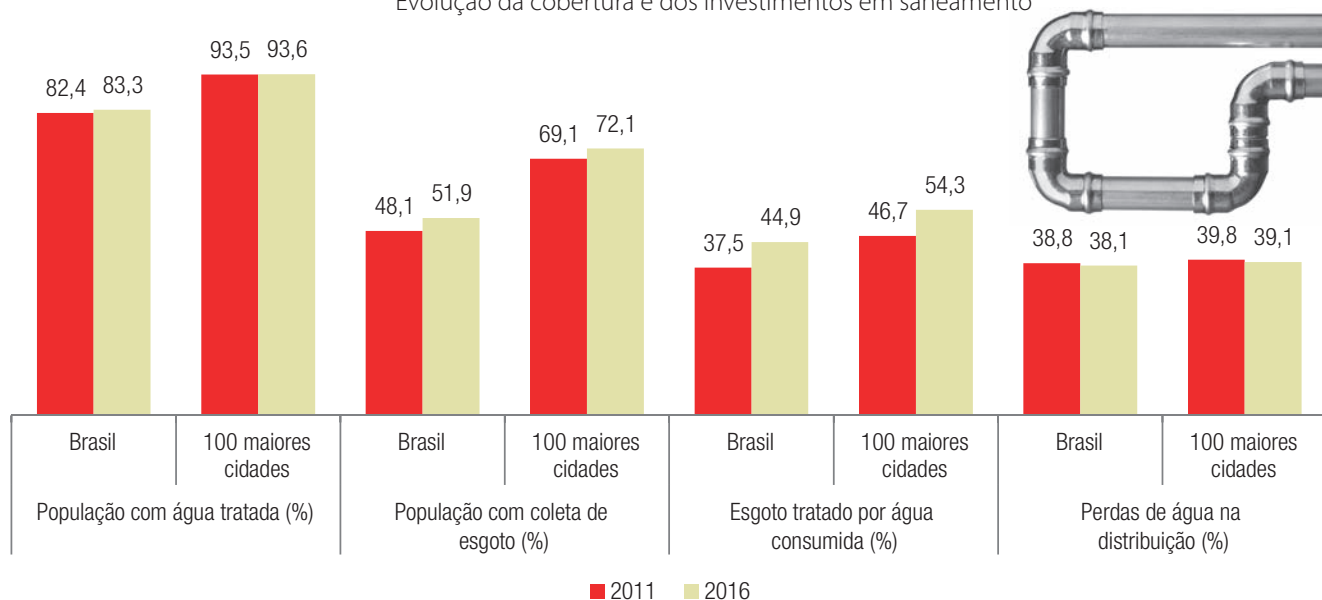
No sentido de mitigar tal fragilidade, no ano passado o BNDES promoveu pregões eletrônicos para a contratação de serviços de consultoria para estruturação de projetos de participação privada em companhias estaduais. De 18 estados que inicialmente anunciaram interesse em participar da iniciativa – que faz parte do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) do governo

federal –, sete contratos vingaram, com os estados do Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro. “A agenda eleitoral atrasa um pouco esse processo, mas no ano que vem os novos governantes desses estados terão os estudos prontos para sua tomada de decisão”, diz Laura. Um desafio e tanto, já que a estruturação deve incluir a situação de todos os municípios que contratam serviços de água e/ou com essas companhias – cujos contratos de delegação não raras vezes estão vencidos ou sequer existem, como apontou levantamento do Centro de Estudos de Regulação em Infraestrutura (FGV Ceri) na *Conjuntura Econômica* de julho de 2017 –, e que podem nem ter seu plano municipal de saneamento pronto, caso de 55% dos municípios do país.

Outras iniciativas se somam nessa direção. Em julho, a Caixa lançou edital para seleção de estados e municípios que receberão apoio técnico e financeiro na elaboração de estudos para concessão de serviços de esgotamento sanitário, no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão (FEP Caixa), viabilizado por lei de dezembro do ano passado (13.529/17). Para esse edital, o FEP liberará R\$ 10 milhões. As empresas candidatas devem atender a uma área com mais de 100 mil habitantes e ter cobertura urbana de água acima de 70%. “É uma forma de o governo ajudar a aumentar a participação do setor privado na solução dos problemas de forma planejada, estruturada”, descreve Trindade.

## Lento avanço

Evolução da cobertura e dos investimentos em saneamento



Fonte: *Ranking do Saneamento 2018* - SNIS/Instituto Trata Brasil/GO Associados.

A Abdib, por sua vez, pretende lançar até o final do ano seu próprio fundo para modelagem de PPPs e concessões, bancado com recursos dos associados e operado pelo Banco Mundial, que será responsável pelo desenvolvimento dos estudos. “Com isso temos uma alternativa para a participação da iniciativa privada que não contamina o desenvolvimento de modelagens, já que a gestão passa a ser isolada”, explica Rogério Tavares, coordenador do Comitê de Saneamento da Abdib, lembrando da resistência suscitada no mercado pelos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) – em que empresas interessadas numa concessão bancam o estudo de estruturação de projeto para o estado ou município –, pelo risco de conflito de interesses na hora do leilão. “A partir do momento em que esse instrumento passou a ser questionado,

resolvemos recuar”, conta Hamilton Amadeo, CEO da Aegea. Até 2016, segundo Amadeo, a empresa investia cerca de R\$ 35 milhões por ano em PMIs. “Agora nos comprometemos a investir R\$ 4 milhões no fundo da Abdib/Banco Mundial, e quanto mais funcionar, mais investiremos”, diz, otimista com a possibilidade de

abrir mercado para a companhia, que detém 33% da fatia das operações privadas. “No ano em que tivemos mais certames de PPP concluídos, que foi em 2015, foram 17. Precisamos romper a barreira da falta da capacidade e de recursos para bancar esses estudos, para que essas iniciativas avancem.” Tavares conta





que a Abdib também está em negociações com o Ministério do Planejamento, responsável pelo FEP Caixa, para que ambos possam trabalhar de forma articulada. “A princípio, o combinado é que a cada real aportado por um privado, o governo some mais um, tudo sob a governança do Banco Mundial”, descreve.

### A polêmica MP

O tema que mais concentrou as atenções no seminário da *Conjuntura Econômica*, entretanto, foi a expectativa quanto ao destino que a MP 844 terá depois de passar pelo Congresso. Por ter sido assinada pelo presidente Temer no dia em que a seleção brasileira se despedia da Copa da Rússia, ao perder para a Bélgica por 2 a 1, nasceu sob o signo da desconfiança. Mas seu

## Companhias estaduais temem que a MP estimule a concorrência com privados apenas nos municípios economicamente mais atrativos

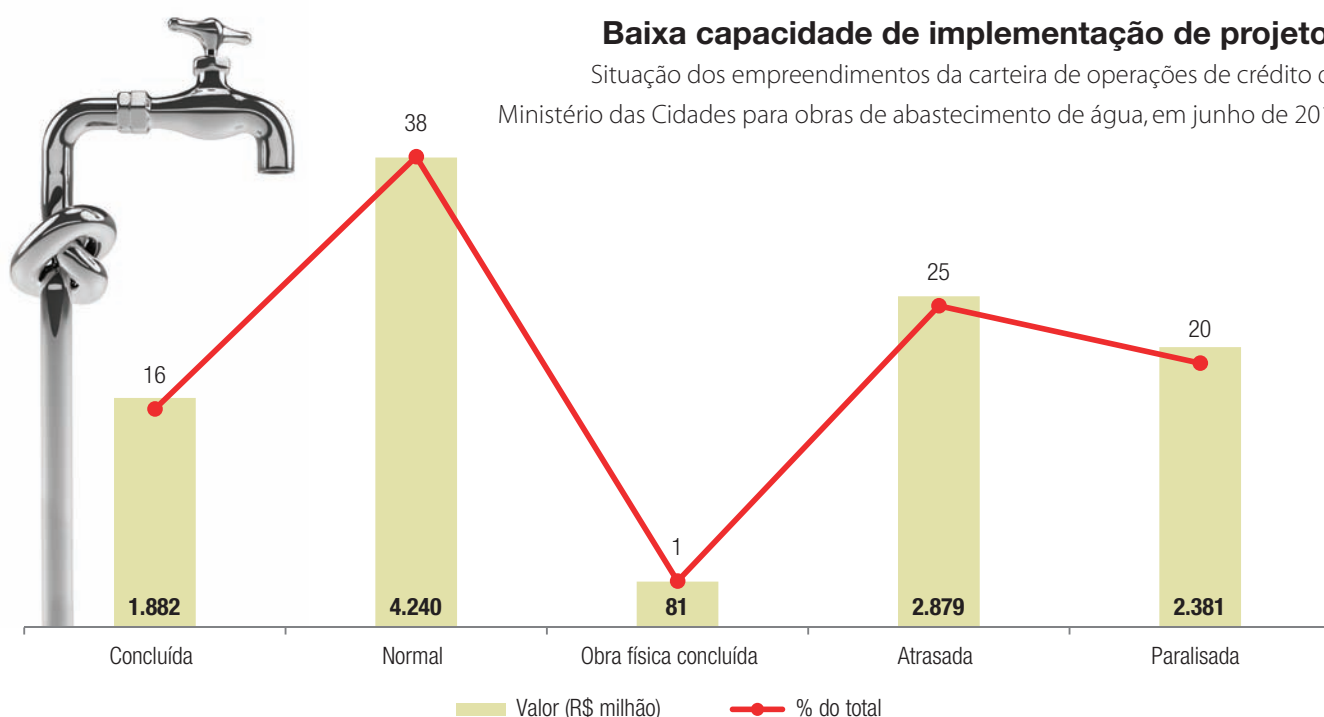
conteúdo é bem conhecido pelos agentes do setor, que há dois anos o debatem, e que inicialmente foi proposto como projeto de lei. “Em que pese ser ano eleitoral, era importante colocá-la na pauta, pois

destravar investimentos é uma tarefa urgente. E, pela falta de acordo em alguns pontos, o governo federal decidiu encaminhar para ser discutida no Congresso”, diz Trindade. Nos 11 primeiros dias, a medida acumulava mais de 500 pedidos de emendas.

Entre consensos e dissensos, a MP reúne um grupo de alterações que focam o aumento da segurança jurídica. Entre elas, a definição da Agência Nacional de Águas (ANA) como a responsável por instituir normas de referência para a regulação da prestação de serviços de saneamento em todo o país, o que inclui padrões de qualidade, regulação tarifária e metas de eficiência e ampliação da cobertura. “Se levarmos em conta que cada um dos 5.570 municípios brasileiros têm o direito de ter sua agência regulado-

### Baixa capacidade de implementação de projetos

Situação dos empreendimentos da carteira de operações de crédito do Ministério das Cidades para obras de abastecimento de água, em junho de 2017



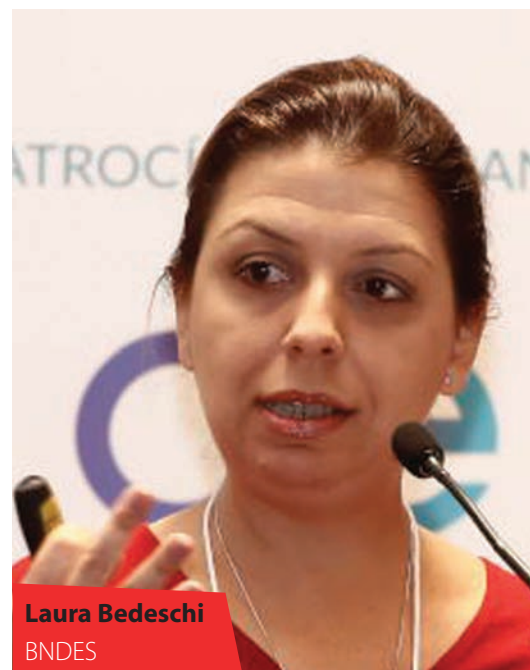
Fonte: CGU.

ra, ainda que hoje estas sejam 49 (entre estaduais e regionais, formadas por consórcios de municípios), veremos como esse elemento, se não equacionado, pode dificultar a estruturação de um projeto”, diz Daniela Sandoval, diretora do Departamento Jurídico, Regulatório, de Comunicação e Relações Institucionais da BRK, que comprou os ativos de saneamento da Odebrecht após a Lava Jato e hoje está em 187 municípios, atendendo a 15 milhões de habitantes. Joisa Dutra, diretora do Centro de Estudos e Regulação em Infraestrutura (FGV Ceri), lembra que modelo similar foi implementado na Colômbia, com resultados positivos (ver pág. 44). Pelo texto, a ANA também passa a funcionar como possível instância de mediação e arbitragem entre concessionários e agências, evitando a judicialização em caso de conflitos. A MP ainda busca facilitar a regularização da situação de municípios menores (com menos de 20 mil habitantes) que não possuem seus planos de saneamento, permitindo a apresentação de modelos simplificados, na forma de estudos técnicos. E cria um conselho interministerial para coordenar a alocação de recursos destinados a esse segmento.

A fonte de atrito da MP se concentra principalmente no artigo 10-A, que incentiva a ampliação da participação da iniciativa privada no setor ao estabelecer que contratos de prestação de serviços entre companhias estaduais e municípios, que pela regra atual podem ser firmados ou estendidos

de forma automática, deverão ser submetidos a chamamento público e disputados em concorrência com demais atores interessados. Em evento promovido pela FGV Ceri em junho, no Rio de Janeiro, o ex-presidente da Sabesp Jerson Kelman já havia criticado esse artigo, argumentando que “tal medida ameaça as empresas estaduais, pois a tendência é de que a concorrência se concentre nos municípios mais atrativos, restando às empresas públicas somente as deficitárias”. Outra crítica feita pelas companhias estaduais é de que essa medida acabaria com o subsídio cruzado, que permite à companhia realocar recursos de operações superavitárias para investir nas menos rentáveis, restando a estas a dependência de fontes fiscais de financiamento. Para Tavares, entretanto, esse argumento cai por terra quando defrontado com o pífio avanço da cobertura do saneamento no país. “Foi uma ideia perfeita no passado, na época do Planasa, mas hoje é um falso debate. Só serve para manter o *status quo*”, dispara.

Para amenizar o impacto do artigo 10-A, a MP abre uma exceção quanto à sua entrada em vigor, definindo que esta aconteça após três anos da publicação da lei. Arranjo que, na opinião de Gesner Oliveira, coordenador do Grupo de Economia da Infraestrutura e Soluções Ambientais da FGV, é positivo. “É um prazo de adaptação razoável, para que sejam estabelecidos critérios de governança e se promova



**Laura Bedeschi**  
BNDES

“Há companhias estaduais que não fazem emissão de títulos. Incentivamos para que trabalhem sua governança e passem a fazê-lo”



**Gesner Oliveira**  
FGV

“Se mantivermos o atual ritmo de investimento, conseguiremos universalizar o saneamento básico somente em 2054”



**Daniela Sandoval**  
BRK Ambiental

“Para viabilizar novos projetos, precisamos de segurança jurídica e maior conscientização da população sobre saneamento”



**Rogério Tavares**  
Abdib

“Aprovando a MP 844 da melhor forma possível, teremos condições de criar um novo cenário para o saneamento a partir de 2019”

uma concorrência saudável”, avalia. Opinião contrária à de Carlos Henrique da Cruz, conselheiro do Grupo Águas do Brasil, que vê na medida uma janela para se preservar as atuais vantagens das companhias estaduais. “Será um *tour de force* para assinar contratos de programa. Quando chegarmos, a floresta estará devastada”, diz. Cruz afirma que defenderá emenda contra essa extensão de prazo. Ele também critica a manutenção na MP de arranjo diferenciado para municípios integrantes de regiões metropolitanas, que precisam submeter seu plano de saneamento para o conjunto de municípios da região. “Qualquer um deles que termine o contrato com uma empresa pública e queira colocar um edital na rua será cassado”, esbraveja. “As 70 regiões metropolitanas brasileiras concentram cerca de 90% da receita do setor, de R\$ 50 bilhões ao ano. Isso significa que restaria ao mercado privado brigar pelos demais 10%”, diz, defendendo uma lei complementar que libere os prefeitos de licitar ao menos parte do sistema.

Já Tavares, da Abdib, afirma que o item essencial que gostaria de ver preservado no texto aprovado pelo Congresso é a determinação de que os contratos de programa assinados pelas companhias estaduais com os municípios devam seguir as mesmas regras e conter as mesmas metas que os contratos de concessão entre públicos e privados, chamado pelo mercado de artigo da isonomia competitiva. “Esse artigo

(10-B) garante a qualquer cidadão o direito de saber todos os compromissos que uma empresa pública tem de cumprir no período de vigência de seu contrato. Esse tipo de transparência facilita enormemente o controle social dos investimentos, mantendo no mercado apenas os operadores bons”, diz.

### Diversificar fontes

O representante da Abdib advoga, principalmente, pelo combate ao que considera uma irracionalidade no debate entre investimento público ou privado. “O Brasil precisa dessa cooperação entre ambos para dobrar os investimentos no setor, e há diferentes arranjos que podem ser feitos nesse sentido, como as subconcessões. Em última instância, é como emprestar o balanço de uma empresa privada saudável para resolver o problema de investimento de uma companhia pública. E com isso você atende à população”, diz.

Oliveira, da FGV, reforça que, com um rombo fiscal em termos primários da ordem de 2% do PIB e uma trajetória crescente da dívida pública como proporção do PIB que só deverá ser estabilizada por volta de 2024 – ou seja, só depois do mandato do presidente e governadores que assumirem em 2019 – o apoio da iniciativa privada será imprescindível para o caminho da universalização do saneamento. “Se mantermos o ritmo que estamos, essa universalização só chegará em 2054. Uma lentidão incompatível com a gravidade do nosso problema.”



Na avaliação de Renato Sucupira, presidente da BF Capital, que lidera dois consórcios de modelagem de concessões dos editais promovidos pelo BNDES, o saneamento no Brasil é considerado uma operação atrativa para a qual não faltarão interessados. “Basta observar que os ativos da Odebrecht foram bem negociados, e os da Queiroz Galvão (empresa Iguá), também envolvida na Lava Jato, estão em processo de venda e podem até atrair um novo ator para esse mercado”, descreve. “Basta melhorar as condições para que esse investimento seja pulverizado, com transparência e bons projetos”, diz, lembrando que atualmente a participação de capital privado no setor ainda é baixa. Carlos Eduardo Castro, diretor da Associação Brasileira das Conces-

## Histórico da regulação do setor

<b>1986</b>	Lei nº 2.291/89: Extinção do BNH; fim do Planasa.
<b>1995</b>	Lei das Concessões (98.987).
<b>2005</b>	Lei das PPPs (11.107).
<b>2007</b>	Lei do Saneamento (11.335).
<b>2010</b>	Regulação da Lei do Saneamento (Decreto 7.217).
	Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305).
	e sua regulação (Decreto nº 7.404).
<b>2013</b>	Plano Nacional de Saneamento (Decreto nº 8.141).
<b>2018</b>	MP 844, que reforma o marco regulatório do saneamento.

### Entre as mudanças promovidas pela MP 844 estão:

- Define a Agência Nacional de Águas (ANA) como responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação.
- Cria o Comitê interministerial de Saneamento Básico.
- Elimina a dispensa de licitação para contratos firmados com companhias estaduais.
- Exige que contratos de programa das companhias estaduais contenham as mesmas cláusulas e metas que contratos de concessão com privados.

## Resíduos sólidos e a MP

Entre os segmentos que buscam apoio para modificar a MP 844, que altera o marco regulatório do saneamento básico, encontram-se as empresas de limpeza urbana. A intenção desse segmento é fazer com que a nova lei encaminhe os municípios a criar fontes de arrecadação específicas para custear o manejo de resíduos sólidos. Marcio Matheus, presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (Selurb), explica que a MP condiciona a liberação de recursos federais para investimentos nessa área somente a prefeituras que contem com uma fonte de receita direcionada para o serviço, mas não explicita a exigência de vinculação desse recurso apenas para o setor.

Matheus afirma que, dos 5.570 municípios brasileiros, somente 1% possui capacidade de custear a totalidade da atividade de manejo de resíduos sólidos domiciliares. “O restante é subsidiado pelo orçamento municipal, o que é

um equívoco, pois a limpeza urbana é uma *utility* como água, luz, gás, internet, em que o usuário deve pagar conforme a demanda”, diz. O presidente do Selurb defende o fim da prática de subsídios cruzados para a atividade. “Esse tipo de contabilidade traz distorções e nenhuma transparência para os usuários. O que precisamos é buscar a regionalização dos serviços entre cidades sem subsídios entre elas”, declara. “Até porque o conceito é ratear os custos de um mesmo ativo, o aterro sanitário regional, entre os usuários, seja uma cidade grande ou pequena.”

O Selurb também defende a necessidade de redefinição das funções da Agência Nacional de Águas, que se torna responsável por estabelecer os marcos da regulação do setor. “É importante assegurar que cada um dos serviços de saneamento que ela abrangerá receba tratamento específico, com a devida evolução técnica e melhoria de execução”, conclui.



**Hamilton Amadeo**  
Aegea

“Companhias estaduais atendem 70% do mercado de saneamento. É preciso que tenham metas claras a cumprir”



**Édison Carlos**  
Instituto Trata Brasil

“Cada R\$ 1 mil investidos em saneamento geram R\$ 1,7 mil em benefícios sociais em diversas áreas, descontados os custos da expansão”

sionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), lembra que a iniciativa privada hoje detém 6% do mercado, mas é responsável por 25% dos investimentos do setor. “É inquestionável a necessidade de se fomentar essa participação”, diz.

Sucupira aponta que outra tarefa fundamental para garantir a expansão da cobertura de água e esgoto no país daqui para a frente será a diversificação das fontes de financiamento. “Com a chegada da TLP, o crédito do setor público já não é tão subsidiado, e é preciso crescer a presença do mercado de capitais, trabalhando de forma mais efetiva para dar garantias e se explorarem diversos instrumentos”, diz, demonstrando otimismo com alguns movimentos do mercado. “As agências multilaterais estão bastante ativas, e já vemos operações tanto do IFC (ligado ao Banco Mundial) quanto do IIC (do BID) sendo feitas em reais. Além de fundos de *private equity* cada vez mais agressivos”, afirma.

No caso da TLP, Laura, do BNDES, lembra que o banco buscou equilibrar a oferta do crédito com prazos estendidos (até 34 anos, o mais longo do banco) e maior alavancagem (ampliada este ano para até 94% do valor total). “A linha mais barata é para investimento em esgoto e resíduos sólidos (TLP mais *spread* básico de 0,9%), seguida da água (TLP mais *spread* básico de 1,3%). Também buscamos diferenciar as condições de apoio à modalidade e localida-

de, incentivando investimentos em serviços locais mais deficitários”, diz. No ano passado, os desembolsos do BNDES para o setor não chegaram a R\$ 600 milhões. Este ano, a previsão de contratação já alcança R\$ 3 bilhões, estimulados, segundo Laura, por uma maior previsibilidade do limite de endividamento do governo e da garantia às operações. A executiva ainda destaca a ampliação do acesso ao mercado de debêntures incentivadas de infraestrutura - cuja demanda somente no ano passado se equiparou à somada nos anos anteriores desde a criação da lei, em 2011, e o papel impulsionador do banco como detentor de parte destas. “Incentivamos inclusive as companhias estaduais a trabalharem sua governança interna para também ser um emissor de debênture incentivada, ou fazer emissão a mercado”, afirma.

Antonio Gil Padilha, da Caixa, citou no seminário o interesse de estender ao setor de saneamento um projeto recentemente firmado com o Banco Mundial, o FinBrazeec, que irá mobilizar recursos com o setor privado e fundos climáticos para investimento em iluminação pública e eficiência energética. “Com o instrumento e a garantia do Banco Mundial, alguns investidores internacionais que não teriam capacidade de atuar no Brasil por conta do risco país passam a ter apetite de colocar recursos aqui”, comenta. Além disso, Padilha citou a aproximação do banco com representantes da indústria de



## Impacto do saneamento na saúde

Registro de internações em cidades do *ranking* Trata Brasil de 2017, que avalia os 100 maiores municípios brasileiros

		Diarreia		Dengue	
		Número de internações/ano	Gasto com internações (R\$ mil)	Número de internações/ano	Gasto com internações (R\$ mil)
Entre os primeiros do ranking	Franca (SP)	460	405	23	12
	Uberlândia (MG)	3.107	1.900	477	209
	S. José dos Campos (SP)	1.560	927	430	154
Entre os últimos do ranking	Santarém (PA)	5.835	2.853	347	204
	Jaboatão dos Guararapes (PE)	7.596	4.113	1.016	582
	Ananindeua (PA)	36.473	17.827	3.713	1.601

Fonte: Instituto Trata Brasil.

fundos de pensão brasileira – cujo patrimônio alcança os R\$ 700 bilhões – na intenção de atraí-los para o saneamento. “Os fundos tiveram uma má experiência com *private equity* no passado, mas em projetos *greenfield*. No caso do saneamento, é um aporte que poderia entrar no estágio posterior à formação de Capex, entrando com *equity* e até reciclagem de dívida, ajudando a companhia a continuar a tomar crédito bancário sem ter uma concentração muito alta”, comenta.

### Fator político

Todos os esforços mencionados pelos especialistas, entretanto, dependem de outro potente elemento: a vontade política. Por isso, ressaltam a importância de o saneamento entrar no debate eleitoral. “Quando pesquisamos a plataforma dos pre-

sidienciáveis, vemos que há pouca profundidade no tratamento do tema. É preciso trazê-lo à tona, cobrar prioridade. Ou destravamos essas questões, ou teremos que enfrentar as consequências de nosso atraso”, diz Daniela, da BRK.

Amadeo, da Aegea, dá especial ênfase à esfera estadual da disputa. “Com exceção de Mato Grosso, todo governador tem uma companhia de saneamento para chamar de sua, o que amplia sua responsabilidade para a universalização”, afirma. “Um novo cenário para o saneamento só será factível se houver trabalho de conscientização, de constrangimento social. As pessoas têm que ter noção do impacto da falta de um serviço de água e esgoto adequados, e passar a cobrá-lo”, diz Tavares. Carlos, do Instituto Trata, reitera que boa parte dessas empresas é dependente do

governo do estado ou federal, pois lhes falta capacidade financeira, o que as torna ainda mais expostas ao fator político. “A primeira coisa que se deve exigir de um candidato a governador, por exemplo, é seu plano para a companhia de saneamento. Em 90% dos casos, eles não têm ideia. Muitos veem empresa de saneamento apenas como um caixa, e precisamos lembrá-los de sua real função”, diz Carlos, ressaltando o leque de externalidades trazidas pelo investimento em saneamento: geração de emprego, valorização imobiliária, redução do gasto com saúde, aumento de frequência escolar e da produtividade no trabalho. “Além disso, 82% do déficit de saneamento se encontra entre a população de renda de até um salário mínimo. Isso significa combater diferenças sociais”, completa Laura. ■



# As alterações no marco legal do saneamento

**Joisa Dutra**

Diretora do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (FGV CERI) e doutora pela FGV EPGE

**Juliana Jerônimo Smiderle e**

**Morganna Werneck Capodeferro**  
Pesquisadoras da FGV CERI

No início do mês de julho foi publicada medida provisória (MP) que altera a Lei nº 11.445/07 (Lei do Saneamento) e a Lei nº 9.984/00 (lei de criação da Agência Nacional de Águas – ANA). As mudanças propostas revisitam a arquitetura institucional do setor visando promover maior segurança jurídica e adequada governança regulatória.

Desde a promulgação da Lei do Saneamento, em 2007, pouco avanço foi observado no alcance do objetivo de universalização do acesso. O país ainda apresenta consideráveis déficits de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Segundo dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 17% da população não tem acesso à rede de água, enquanto metade da população não é atendida por coleta de esgoto. Ainda, 55% do volume de esgoto coletado não é direcionado para tratamento. Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab 2013), que se encontra em revisão, seriam necessários investimentos anuais da ordem de R\$ 15 bilhões até 2033 para atingir a universalização do saneamento.

Diante deste cenário e da severa crise fiscal que assola a União, estados e municípios, o atendimento aos

objetivos dessa política para o setor demanda capitais privados para complementar investimentos públicos em saneamento. Criar um ambiente regulatório atrativo é um desafio, já que a titularidade da prestação dos serviços é do município, conforme entendimento do STF e reiterado na MP.

A arquitetura do setor se reflete na regulação fragmentada, existindo entidades reguladoras municipais, regionais e estaduais, conforme o gráfico. De maneira geral, reguladores subnacionais enfrentam enormes dificuldades na construção de capacidade institucional e técnica, o que prejudica a adequada governança regulatória. Neste sentido, a MP surge como uma iniciativa que visa adequar o arcabouço institucional e regulatório de modo a melhorar a percepção de risco.

A Lei do Saneamento inclui compromisso de estabelecer regulação. O prazo inicial era 2015, no entanto atualmente apenas 49% dos municípios possuem os serviços regulados, sendo estes prestados através de agentes públicos e privados. O quadro no setor acumula insuficiente alcance das redes e trajetórias tímidas de ganhos de eficiência. Dessa forma, é evidente a relevância da discussão sobre a atualização do marco regulatório. Como resposta possível para o qua-

dro apontado, dentre as diversas alterações propostas na MP destacam-se: (1) a tentativa de “uniformizar” a regulação setorial; (2) a promoção de ganhos de competitividade na delegação da prestação do serviço; e (3) a adoção de tarifa por disponibilização para a rede de esgoto.

A MP atribui à ANA competência para editar normas de referência nacionais para a regulação dos serviços de saneamento. Diretrizes nacionais possibilitariam a criação de *benchmarking* entre os prestadores, de modo a incentivá-los a buscar maior eficiência. A experiência da ANA em regulação econômica, entretanto, é escassa, já que sua *expertise* se concentra na gestão dos recursos hídricos. Assim, vale pontuar que, para desempenhar esta nova função, ela deverá se capacitar. E, nesse contexto, a experiência já adquirida por algumas agências subnacionais é valiosa.

Modelo semelhante ao proposto foi adotado há 20 anos na Colômbia. Os resultados podem ser considerados exitosos, uma vez que o serviço de abastecimento de água encontra-se próximo da universalização (92% de cobertura) e o de esgotamento sanitário já atende 86% da população. A regulação colombiana foi implementada gradualmente: inicialmente,

houve a sensibilização da sociedade e dos prestadores para os seus benefícios. Em seguida, a regulação foi implementada nas cidades maiores, e por fim nas cidades de menor porte. Em um momento em que ainda não foram definidas as normas de referência e a forma como serão implementadas, esta experiência pode aportar lições ao contexto brasileiro.

A MP também traz mudanças sobre o processo de delegação da prestação do serviço. Pela legislação vigente (Lei nº 8.666/1993), é dispensada a licitação nos casos em que o titular do serviço opte por delegar sua prestação à companhia estadual de saneamento básico (CESB). Nesse sentido, a fim de promover a competitividade entre a iniciativa privada e os prestadores públicos, a MP traz a obrigatoriedade da realização de chamamento público antes da celebração de contrato de programa. Ademais, caso haja demonstração de interesse de mais de uma empresa, passa a ser necessário realizar processo licitatório.

Referida alteração busca aumentar a eficiência do setor, visto que o prestador selecionado será aquele que apresentar a proposta mais vantajosa. Assim, entende-se que os municípios com maior capacidade de pagamento e/ou infraestrutura já instalada sejam mais atrativos para participação privada. Dado que 70% dos municípios delegam a prestação do serviço a CESBs, essa mudança pode impactar o equilíbrio econômico-financeiro dessas empresas, afetando a própria política de subsídios cruzados por elas adotada. Esse tema merece ser revisitado de modo inclusivo e transparente.

Obrigação adicional patrocinada pela MP 844/2018 se refere ao pagamento de indenização por parte dos

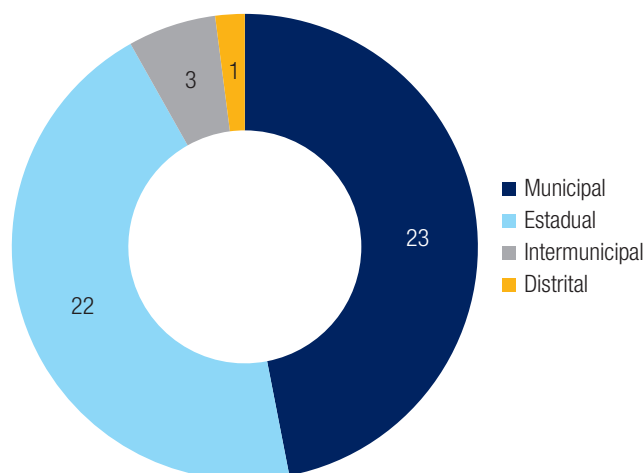
municípios que optarem pela não continuidade dos contratos de programa. Como indústria de rede, o saneamento demanda altos investimentos e, portanto, surgem preocupações quanto à remuneração dos ativos ainda não amortizados da antiga prestadora. A incerteza quanto a essas indenizações pode gerar insegurança e desestimular a realização de investimentos por parte da atual prestadora.

Ainda, a MP inclui incentivo à conexão do usuário, ao introduzir o conceito de poluidor-pagador por meio da cobrança de tarifa por disponibilização de rede. No caso, o usuário não está isento do pagamento de taxa ou tarifa quando não realiza a conexão da edificação à rede de esgoto existente. Além disso, este pagamento não dispensa a obrigação de se conectar à rede pública, estando inclusive sujeito a multa. Entende-se que os impactos do saneamento são coletivos de modo que o usuário que não se conecta à rede se beneficia individualmente ao não pagar a tarifa, enquanto os efeitos da sua escolha geram externalida-

des negativas à coletividade, afetando a saúde da população do entorno. O mecanismo proposto pode resultar não apenas em ganhos ambientais e de saúde pública como também na garantia de remuneração dos investimentos realizados pela prestadora.

Diante do desafio de universalizar o saneamento, mudanças no marco setorial se fazem indispensáveis para garantir os avanços necessários. Passados 11 anos da promulgação da Lei do Saneamento, a MP representou um esforço para promoção da estabilidade jurídica e da adequada governança regulatória, contribuindo para a viabilização da entrada de capital privado no setor. As alterações propostas constituem uma alternativa para reforçar o papel do Estado regulador. Para além das críticas, cabe aproveitar esse movimento que posiciona novamente o saneamento nas pautas governamentais, adequando a proposta em análise no Congresso Nacional para viabilizar o alcance do objetivo último da universalização do acesso e da adequada prestação do serviço. ■

**Quantidade de agências reguladoras por tipo de abrangência**



Fonte: Abar. Elaboração: FGV CERJ.









ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA  
ECONÔMICA

FGV IBRE



# Dilemas de mãe

Países buscam a melhor equação para conciliar maternidade e redução da desigualdade de gênero no trabalho

**Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Desde que as mulheres ampliaram sua participação no mercado de trabalho, a partir do século passado, e as diferenças salariais e de oportunidades entre homens e mulheres foram se acumulando, uma série de políticas públicas surgiram em busca de mitigar tais desequilíbrios. Um dos fatores alvo dessas ações, com relação causal inquestionável e mais persistente no tempo, é a maternidade. A responsabilidade pelo desenvolvimento da criança em sua fase inicial da vida é concentrada na mãe, o que em geral a afasta do trabalho fora de casa. Mas os instrumentos tradicionais voltados à retenção dessa profissional, como a licença-maternidade, nem sempre são bem-sucedidos em conter essa tendência.

Na comparação entre países, essa realidade pode mudar em grau, mas sempre se repete. Levantamento elaborado com dados de 2012 indica que, entre os países da OCDE, a média de mulheres (de 24 a 55 anos) com filhos menores de 3 anos que estavam empregadas era de 50%, cerca de 20 pontos percentuais abaixo da taxa total. No caso de mães de crianças entre 3 e 5 anos, esse índice cresce, mas ainda fica abaixo do total.

No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad) de 2015, compilados pela professora Cecília Machado, do FGV

EPGE, mostram que essa diferença é maior. “O percentual total de mulheres entre 25 e 44 anos que estavam trabalhando naquele ano, de 64%, cai para 41% entre mães com crianças de 1 ano, e sobe pouco, para 49%, entre mães com filhos de 3 anos”, afirma, indicando que o nível de participação só passa a melhorar de forma mais significativa a partir do sexto ano de idade do filho. Ao confrontar essa variação com a dos pais, o peso da maternidade fica ainda mais patente. “A variação, nesse caso, toma o caminho oposto, e o percentual de trabalhadores pais fica acima da média geral”, descreve.

No Congresso brasileiro, não faltam projetos focados na relação da mãe com o mercado de trabalho. Este ano, o que mais avançou foi o PLS 72, da senadora Rose de Freitas (afastada do cargo para concorrer ao governo do Espírito Santo pelo Podemos). Aprovado no Senado em abril, o projeto prevê a extensão da licença-maternidade de 120 para 180 dias, e a dispensa do pai de seu horário de trabalho para um número determinado de consultas médicas e exames complementares. A justificativa que embasa a proposta concentra-se na preocupação em garantir os cui-



dados necessários ao bebê, como a amamentação exclusiva. Do ponto de vista da empregabilidade dessa mãe, entretanto, seu impacto pode ser negativo, afirma Cecilia. “Quanto mais tempo a mãe fica afastada do trabalho, mais se deprecia o capital humano, já que esta passa a se especializar em outra atividade, interrompendo sua capacitação profissional”, diz. Quanto ao efeito na retenção, a economista da FGV EPGE afirma que a medida funciona para o período em que a extensão é concedida, mas que não tem efeitos persistentes após esse período. Essa conclusão foi tirada com base em estudo de sua autoria no qual Cecilia analisou os resultados do programa Empresa Cidadã, em vigor desde 2010, que prorroga a duração da licença-maternidade por 60 dias, totalizando os mesmos 180 dias propostos no PLS, para profissionais de empresas inscritas no programa.

Além de não contribuir significativamente para a vida da profissional após a licença, Cecilia destaca o caráter regressivo dessa política, já que as companhias aderentes em geral são de grande porte, pagam melhores salários e empregam profissionais mais qualificados. “Normalmente, essas mulheres são as que têm acesso a uma rede mais ampla para cuidar do filho na volta ao trabalho. Se levarmos em conta a renda média no Brasil, de R\$ 3 mil, é compreensível que uma mãe que não conte com apoio de familiares conclua que não vale a pena trabalhar fora”, diz.

Entre as políticas alternativas que podem ser mais eficazes para estimular as mães a voltar a trabalhar fora de casa, Cecilia aponta duas. A primeira é a divisão do tempo da licença-materni-



## No Brasil, afastamento do mercado de trabalho após a maternidade é alto

		Pessoas de 24 a 44 anos			
		(% ) trabalhando		(% ) trabalhando com carga semanal acima de 35 horas	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Com filho de	Todos	64	88	45	77
	1 mês	29	89	17	80
	6 meses	35	92	22	81
	1 ano	41	92	28	82
	6 anos	54	92	35	82

Fonte: Pnad 2015, elaborado por Cecília Machado.

dade com o pai, citando o caso da Noruega, em que a licença-maternidade é de 15 semanas, mas pode ser estendida de 16 a 26 quando compartilhada com o pai, e dependendo do percentual do salário que se define receber nesse período. “Essa medida combate o estereótipo de que a responsabilidade por uma criança é maternal, e ajuda a mitigar a disparidade entre homens e mulheres”, avalia Cecilia.

Outra medida considerada positiva, por seu caráter progressivo, é o investimento em creches públicas, cuja cobertura abrangeria mães que estão no mercado informal, sem direito à licença, bem como as que não contam com a ajuda de familiares. Estudo da economista italiana Daniela Del Boca para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 2015, aponta evidências de que, de modo geral, políticas como a de creches públicas não apenas estimulam a volta de mães ao mercado de trabalho como podem colaborar para o desenvolvimento cognitivo das crianças, especialmente em famílias de menor poder aquisitivo. Um


dos exemplos citados no documento é uma análise do impacto da oferta de assistência pré-escolar em sete países europeus – Bélgica, Holanda, Itália, Espanha, França, Dinamarca e Reino Unido –, que apontou uma relação positiva entre esse serviço e a probabilidade de a mãe trabalhar fora. Em profissionais menos qualificadas, a probabilidade de estar empregada aumentou 14 pontos percentuais (p.p.), de 53% para 67%. Já para as mais qualificadas o aumento foi de 7 p.p., de 79% para 86%. A literatura sobre o tema ressalta que esses efeitos podem sofrer variações por diversos motivos, como aspectos culturais – resistência à busca de ajuda fora da família quando a criança é pequena – e qualidade do serviço oferecido. O caso mais próximo do Brasil mencionado no estudo – ainda que não comparável – é o da Argentina, em que a expansão da oferta de assistência pré-escolar entre 1991 e 2001 representou um aumento da participação das mães no mercado de trabalho entre 7 e 14 pontos percentuais.





# 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.



COM O  
CONHECIMENTO  
DA FGV,  
NÃO EXISTEM  
LIMITES.  
NEM  
GEOGRÁFICOS.

agência3



**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**



A EXPERIÊNCIA  
QUE VOCÊ PRECISA  
TER COM AS  
EXPERIÊNCIAS QUE  
VOCÊ QUER VIVER.  
**É MAIS QUE MBA.**  
**É FGV.**