Carta da Conjuntura
A PEC do limite de gastos e a evolução do cenário político-econômico

Ponto de Vista
Debate entre esquerda e direita no Brasil é pouco esclarecedor

Entrevista
Renato Alves Vale
Presidente do Grupo CCR



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Julho 2016 • volume 70 • nº 07 • R$ 14,00

Artigos
Felipe Salto
Fernando de Holanda Barbosa
José Roberto Afonso
Lavinia Hollanda
Lia Baker Valls Pereira
Mauricio Canêdo Pinheiro
Rubens Penha Cysne

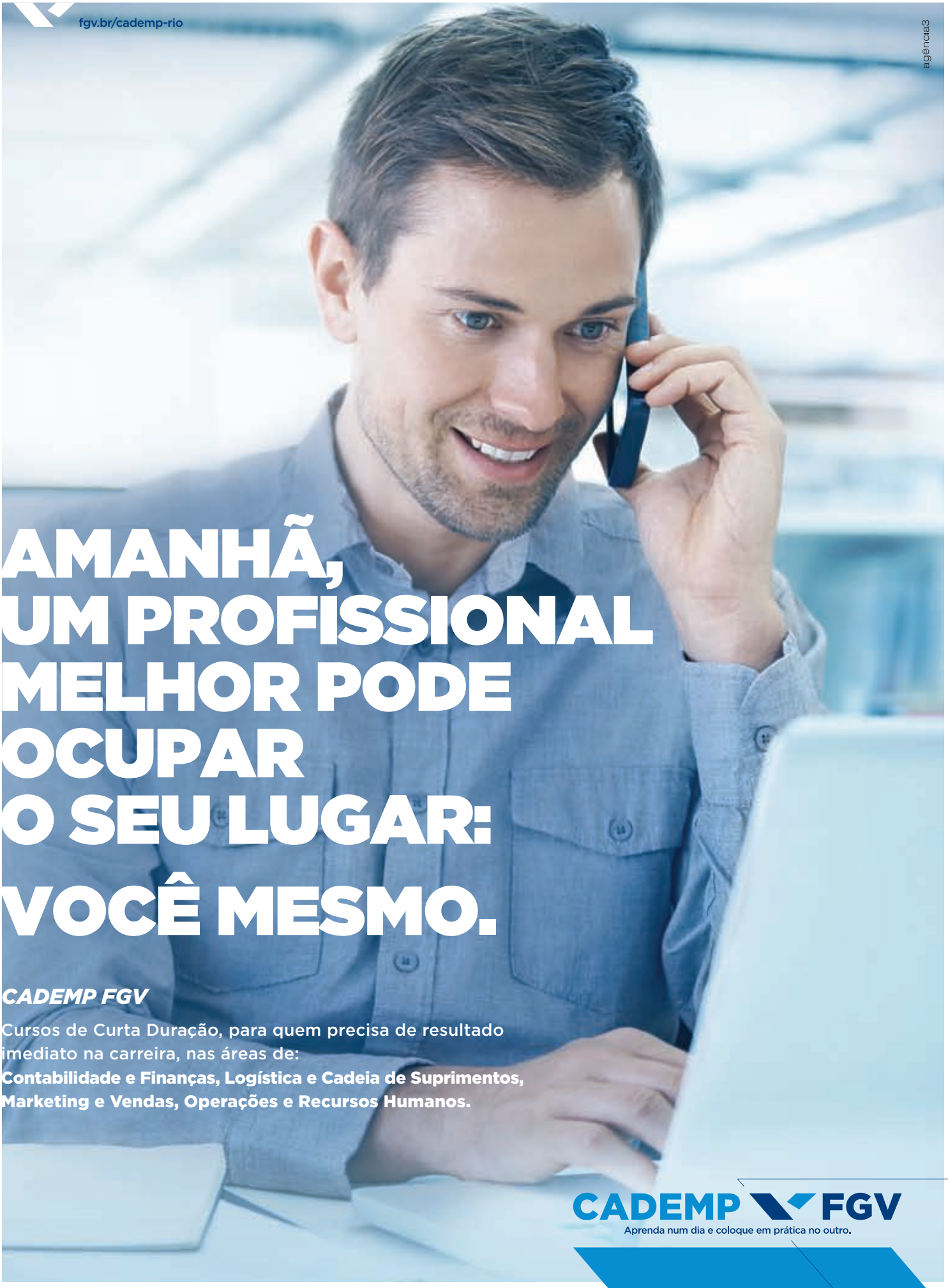


Desemprego com vida longa?

A percepção geral, independentemente da escola de pensamento econômico, é que a reversão do atual quadro ainda está longe de ser alterada

ISSN 0010-5945

fgv.br/cademp-rio



agência3

AMANHÃ, UM PROFISSIONAL MELHOR PODE OCUPAR O SEU LUGAR: VOCÊ MESMO.

CADEMP FGV

Cursos de Curta Duração, para quem precisa de resultado imediato na carreira, nas áreas de:
Contabilidade e Finanças, Logística e Cadeia de Suprimentos, Marketing e Vendas, Operações e Recursos Humanos.

CADEMP FGV

Aprenda num dia e coloque em prática no outro.

CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

FGV IBRE Instituto Brasileiro de Economia | Julho de 2016

Carta da Conjuntura

6 A PEC do limite de gastos e a evolução do cenário político-econômico

A PEC representa um grande avanço para o funcionamento saudável da democracia brasileira, que deveria conjugar o seu aprofundamento com o necessário equilíbrio fiscal e macroeconômico, fundamental para propiciar o ambiente em que crescem a economia e as receitas do Estado.

Ponto de Vista

10 Debate entre esquerda e direita no Brasil é pouco esclarecedor



Há no Brasil um grau bastante elevado de divergência não sobre como os bens econômicos e sociais devem ser distribuídos, mas sim produzidos. A experiência tem demonstrado, tanto aqui como em nossos vizinhos, que a visão da "direita" do desenvolvimento como um desafio doméstico, pelo lado da oferta, leva a resultados incomparavelmente superiores ao enfoque das causas externas e da insuficiência de demanda, defendida pela "esquerda" brasileira.

Entrevista

12 "É preciso restaurar a confiança e respeitar contratos"

Renato Alves Vale, presidente do grupo CCR desde sua fundação, em 1998, afirma que o programa de concessões de rodovias e aeroportos no Brasil é bom, mas sofreu com a falta de compromisso do governo em respeitar contratos. "Onde um governo não pratica o contrato como está previsto, o investidor prefere não colocar dinheiro, ou colocar exigindo taxas de retorno mais altas", diz.

Macroeconomia

30 Receita ortodoxa

Para Dani Rodrik, professor de Economia Política Internacional na Faculdade de Governo John F. Kennedy, de Harvard, EUA, a maior fraqueza do Brasil em relação às tentativas de implantar uma política industrial é a falta de monitoramento e avaliação dessas políticas.

Capa | Emprego

32 Desemprego com vida longa?



Há certo consenso entre os economistas de que, embora a economia possa começar a se recuperar timidamente, as taxas de desemprego devem permanecer elevadas nos próximos meses. Da mesma forma que demorou a reagir negativamente quando a economia já expunha sua face recessiva, o emprego deve ser a última variável a reagir a uma possível e desejável inversão da curva de tendência da atividade econômica no país. A previsão do Boletim Macro IBRE é que a taxa de desemprego salte de 11,6% este ano para 13% em 2017.

Inflação

44 Ainda longe da meta

No momento em que atravessa uma das piores recessões da sua história, com mais de 11 milhões de desempregados, o Brasil ainda luta para trazer a inflação para os trilhos. Depois da alta de dois dígitos do ano passado, a expectativa é de que o IPCA – que mede a inflação oficial do país – feche entre 7% e 7,5% este ano, ainda acima do limite superior de 6,5% fixado na meta.

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, Mauricio 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, Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Andrea Martini (Souza Cruz S.A.), Eduardo M. Krieger, Estado do Rio Grande do Sul, Heitor Chagas de Oliveira, Estado da Bahia, Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Marcus Antonio de Souza Faver, Murilo Portugal Filho (Federação Brasileira de Bancos), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), José Carlos Cardoso (IRB-Brasil Resseguros S.A.), Ronaldo Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência Complementar e de Capitalização nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior, Willy Otto Jordan Neto.

Suplentes: Cesar Camacho, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Clóvis Torres (Vale S.A.), Rui Barreto, Sergio Lins Andrade, Victório Carlos De Marchi.

Instituto Brasileiro de Economia
Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Vice-Diretoria: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Clientes Institucionais: Rodrigo de Moura Teixeira

Superintendência de Produção de Bens Públicos: Vagner Laerte Ardeo

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

Editora
Solange Monteiro

Editoria de arte: Marcela Liana Antunes e Marcelo Nascimento Utrine
Capa e projeto gráfico: Marcelo Nascimento Utrine
Ilustração da capa: istockphoto
Revisão: Mariflor Rocha
Produção gráfica: Alexandre de Castro
Impressão: Edigráfica

Colaboram nesta edição: Braulio Borges, Camilo Muñoz, Chico Santos, Cristina Alves, Felipe Salto, Fernando de Holanda Barbosa, Fernando Veloso, José Roberto Afonso, Lavinia Hollanda, Lia Baker Valls Pereira, Luiz Guilherme Schymura, Maurício Canêdo Pinheiro, Rubens Penha Cysne, Samuel Pessôa e Silvia Matos

Secretaria e apoio administrativo
Eliane Rodrigues Gama
Rua Barão de Itambi, 60 – 2º andar
Botafogo – CEP 22231-000 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3799-6840 – Fax: (21) 3799-6855
conjunturaredacao@fgv.br

Conjuntura Econômica é uma revista mensal editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getulio Vargas, desde novembro de 1947. As opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não exprimem, necessariamente, as da Fundação Getulio Vargas. A reprodução total ou parcial do conteúdo da revista somente será permitida com autorização expressa dos editores.

Assinaturas e renovações
conjunturaeconomica@fgv.br
Rio de Janeiro: (21) 3799-6844
Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação
Bernardo Nunes Chefer
Tel.: (21) 3799-6848 – Fax: (21) 3799-6855

Distribuição
FC Comercial e Distribuidora S.A.
Rua Teodoro da Silva, 907 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3879-7766

Publicidade
Nova Central de Negócios
(11) 3554-7399

Diretor de Negócios e Relações Institucionais
Fernando Monteiro
(11) 99153-2132
fernando@conjunturainstitucional.com.br

ANER www.aner.org.br
Instituto Verificador de Comunicação IVC

ISSN 0010-5945Conjuntura Econômica. – Vol. 1, n. 1 (nov. 1947)
-.- Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1947-v. il.; 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 Getulio Vargas. II. Instituto Brasileiro de Economia.
CDD 330.5



Nota do Editor

A taxa de desemprego em maio, de 11,2%, manteve-se igual à do mês anterior, representando um contingente de 11,4 milhões de desempregados, 3,4 milhões a mais do que no trimestre encerrado em maio de 2015. É a maior taxa para um trimestre desde que a pesquisa começou a ser feita. Junte-se a isso, outro dado preocupante: a renda real média do trabalhador caiu 2,7% no mesmo período. É, sem dúvida, a face mais cruel da recessão em que estamos mergulhados, sem sinal seguro de que possa ser revertida no curto espaço de tempo. A indústria, que havia apresentado ligeiros crescimentos em março e abril, ficou estagnada em maio, acumulando uma perda na produção de 9,8% neste ano. Mas, mesmo que a economia comece um processo de recuperação – os índices de confiança têm melhorado –, há consenso de que o mercado de trabalho não responderá com a mesma velocidade. Numa situação inversa, em 2014 e parte de 2015, enquanto a economia desabava, o mercado de trabalho mantinha-se aquecido, o que intrigava os economistas. As estimativas do Boletim Macro IBRE são de que a taxa média de desemprego deve saltar de 11,6% este ano para 13% no final de 2017.

Se não bastasse o desemprego, o fantasma da inflação continua firme e forte. Embora o governo tenha insistido que é factível chegar ao centro da meta de 4,5% no ano que vem, há muitos obstáculos no caminho. O maior deles, sem dúvida, é a grave situação fiscal. Diante do quadro atual, parece claro que o Banco Central só iniciará um processo de redução dos juros – como instrumento de controle de inflação – quando ficar clara uma melhora da situação fiscal do país. As recentes medidas de aumento do funcionalismo, renegociação da dívida dos estados, ajuda ao estado do Rio de Janeiro, reajuste no Bolsa Família bem acima da inflação, só para mencionar os principais, vão aumentar os gastos da União, na contramão da austeridade pretendida. Pelo andar da carruagem, analistas do mercado apostam que o processo de cortes na Selic só ocorreria no final deste ano. Pelas previsões, a inflação de 2016 deve oscilar entre 7% a 7,5%, saindo da incômoda posição de dois dígitos do ano passado. As estimativas para 2017 são bastante incertas, pela indefinição do quadro político e dos desdobramentos da Operação Lava Jato.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta da Conjuntura
6 A PEC do limite de gastos e a evolução do cenário político-econômico – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista
10 Debate entre esquerda e direita no Brasil é pouco esclarecedor – *Samuel Pessôa*

Entrevista
12 Renato Alves Vale – *Solange Monteiro*

Macroeconomia
18 Partindo rumo a um regime mais responsável *José Roberto Afonso* e *Felipe Salto*

21 Simples e racional – *Solange Monteiro*

24 Regras fiscais e pactos de Ulysses *Rubens Penha Cysne*

26 O fantasma da Dilma no Planalto *Fernando de Holanda Barbosa*

28 Como ter uma indústria competitiva *Mauricio Canêdo Pinheiro*

30 Receita ortodoxa – *Fernando Veloso, Maurício Canêdo Pinheiro, Silvia Matos, Braulio Borges* e *Lia Baker Valls Pereira*

Capa – Mercado de Trabalho
32 Desemprego com vida longa? – *Chico Santos*

Inflação
44 Ainda muito longe da meta – *Cristina Alves*

49 Principais vilões – *Cristina Alves*

Energia
52 O curioso caso do monopolista que quebrou o monopólio – *Lavinia Hollanda* e *Camilo Muñoz*

Comércio Exterior
54 Mais fechados? – *Solange Monteiro*

56 O lento crescimento do comércio mundial *Lia Baker Valls Pereira*

Livros
60 A cara e o espelho – *Solange Monteiro*

Índices
I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

A PEC do limite de gastos e a evolução do cenário político-econômico



Luiz Guilherme Schymura
Doutor em Economia pela FGV/EPGE

A proposta de emenda constitucional de limitação dos gastos públicos, se aprovada, será um marco na política fiscal brasileira. A PEC limitará o crescimento da despesa pública de cada poder com base no que foi gasto em 2016, reajustado pela inflação oficial do IPCA. A medida tem prazo de validade de 20 anos, mas a regra pode ser revista a partir do décimo ano. No caso da saúde e da educação, os valores mínimos passam a ser corrigidos pela variação da inflação, e não mais por percentuais da receita. As exceções à regra geral da PEC são transferências constitucionais a outros entes da Federação, créditos extraordinários, complementações ao Fundeb, despesas da Justiça eleitoral com eleições e gastos de capitalização de estatais não dependentes.

A importância da PEC está em fazer com que os congressistas, representantes da sociedade brasileira, disciplinem o inevitável conflito distributivo por trás do virtuoso processo de aprofundamento da democracia nacional, pelo qual a despesa pública cresceu para atender ao complexo arranjo institucional que tem viabilizado a inclusão social. Como é bem sabido, houve também concessões de privilégios e benefícios dificilmente justificáveis do ponto de vista social, que representam causa importante do crescimento dos gastos do governo desde a redemocratização.

Uma questão importante, do ponto de vista da política fiscal e das expectativas econômico-políticas, é a de saber quando o limite da PEC, caso aprovado, significará de fato uma forte restrição à evolução inercial da despesa pública. Será o momento, tenso do ponto de vista institucional, em que o respeito ao novo dispositivo ficará efetivamente ameaçado caso não se tenham realizado novas reformas restringindo subsídios, benefícios e programas do governo em geral. Caso algum poder descumpra o limite, entram em cena uma série de proibições, relativas a aumentos de salários e benefícios, criação de cargos, reestruturação de carreiras e realização de concursos. No caso do Poder Executivo, também ficam interditados aumentos nominais de despesas com subsídios e subvenções ou qualquer tipo de benefício na forma de renúncia de receitas.

Para calcular em quanto tempo aquele momento crucial deve ocorrer, é preciso primeiramente estimar qual será de fato a dimensão da despesa pública real do governo central em 2016, a ser congelada por pelo menos nove anos (é possível que a

PEC seja estendida aos estados, o que exigiria cálculos específicos para cada unidade da Federação).

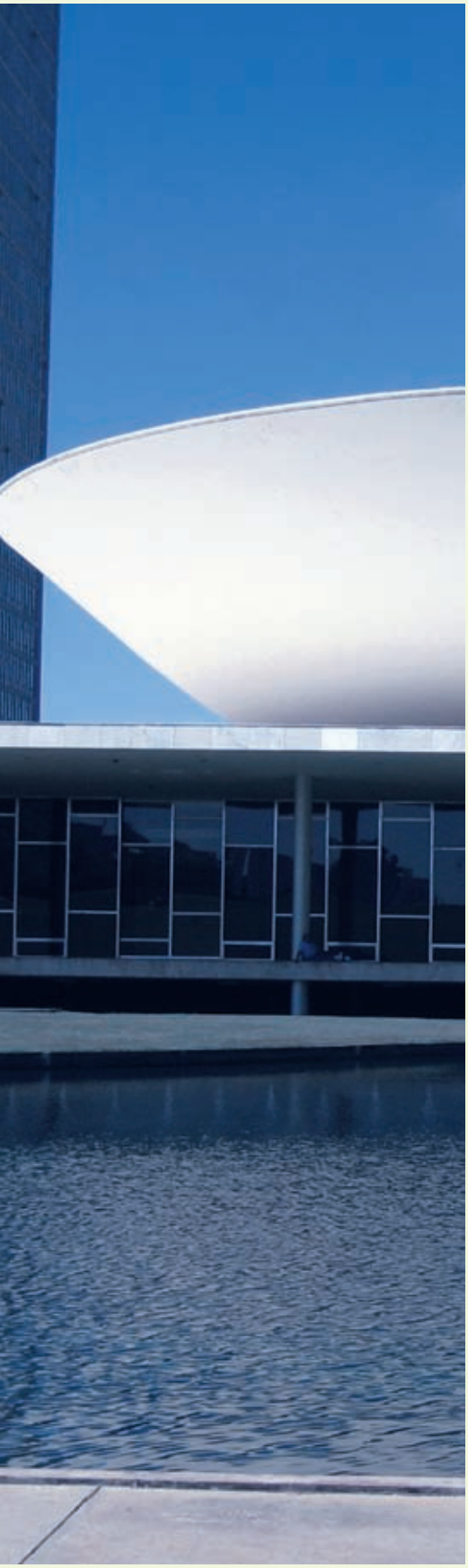
Um exercício realizado pela economista Vilma Pinto, do IBRE/FGV, com o objetivo de responder a indagação formulada antes, partiu das hipóteses de que o PIB em 2016 sofrerá uma queda de 3,5%; a inflação ficará em 7%; as receitas recorrentes do governo central atingirão R$ 1,269 trilhão; e as receitas não recorrentes, R$ 34 bilhões. Neste último caso, R$ 2,7 bilhões viriam da repatriação de capitais, R$ 20 bilhões de programas Refis de anos passados e R$ 11 bilhões de concessões. A partir destes números, e considerando-se as transferências obrigatórias para outros níveis da Federação, chega-se a uma receita líquida em 2016 de R$ 1,09 trilhão. Somando-se a esta receita a meta de déficit primário do governo federal de R$ 170,5 bilhões, conclui-se que as despesas potenciais do governo central este ano são de R$ 1,260 trilhão.

Evidentemente, esse valor é uma aproximação. A meta de déficit primário pode conter alguma gordura, com a qual o governo visa se defender de imprevistos, e não é impensável que o saldo negativo final seja um pouco menor. Por outro lado, alguns itens da receita, como a repatriação, podem surpreender positivamente, o que faria a despesa potencial crescer. É bastante razoável, portanto, a hipótese de que o gasto do governo central será congelado, em termos reais, em torno do equivalente a um valor nominal de R$ 1,260 trilhão em 2016.

É possível também distribuir essa despesa potencial entre as principais subdivisões do gasto público federal recorrente, levando em consideração os valores de 2015 e o crescimento vegetativo típico. Assim, de forma aproximada, as despesas previdenciárias crescem de acordo com o salário mínimo e um aumento do número de benefícios da ordem de 4% ao ano. Já gastos como pessoal, abono salarial e seguro-desemprego tendem a acompanhar o PIB mais a inflação. O governo também apontou uma despesa não recorrente de R$ 56,6 bilhões em 2016, relativa a riscos fiscais, passivos e despesas já contratadas, como pior resultado dos estados (que pode estar contemplado na negociação atual entre a União e os governos estaduais), devolução do contingenciamento de março e gastos relativos ao PAC, à Defesa e à Saúde. Somando-se as despesas com evolução previsível e os R$ 56,6 bilhões não recorrentes, ainda fica faltando, para se chegar aos R$ 1,260 trilhão, uma parcela

> Momento crítico da etapa pós-aprovação do limite constitucional dos gastos não deve ocorrer nos próximos dois anos, o que cria espaço de manobra para o governo





de R$ 295,3 bilhões, que se distribui entre diversos tipos de gastos.

Com as hipóteses de longo prazo do IBRE para os principais indicadores macroeconômicos e que influenciam a política fiscal, como inflação, PIB, juros e salário mínimo, e levando-se em conta o crescimento vegetativo dos itens de despesa, é possível traçar cenários para a evolução do gasto público do governo central ao longo dos próximos anos.

Em 2017, por exemplo, a despesa não poderá ultrapassar R$ 1,260 trilhão mais a inflação de 7% de 2016, o que resulta num teto de R$ 1,349 trilhão. A projeção das despesas efetivas para o próximo ano, porém, independentemente da nova regra, aponta um total de R$ 1,311 trilhão, o que dá uma folga de R$ 37 bilhões ao governo. Já em 2018, o limite é praticamente igual à despesa projetada, e apenas em 2019 o gasto supera o teto constitucional, caso não haja cortes que reduzam a expansão típica e vegetativa de alguns dos principais componentes da despesa.

> É fundamental que mercado financeiro e investidores na dívida pública "comprem" a ideia de o que limite dos gastos será efetivamente aprovado, implementado e cumprido

O momento crítico da etapa pós-aprovação do limite constitucional dos gastos públicos, portanto, não deve ocorrer nos próximos dois anos, o que dá certa margem de manobra para a Presidência da República restaurar a funcionalidade do sistema político e econômico do país e criar as condições para levar adiante a sua agenda de governo.

Os resultados do exercício, descritos acima, permitem fazer algumas conjecturas sobre a evolução da cena econômico-política brasileira nos próximos anos. É fundamental que o mercado financeiro e os investidores na dívida pública "comprem" a ideia de que o limite dos gastos será efetivamente aprovado, implementado e cumprido. A razão é que a eficácia da PEC, caso tudo corra de acordo com os planos do governo, não resolve o problema fiscal a curto prazo. Na verdade, o déficit primário cairá muito gradativamente, e será zerado apenas em 2024. A curto e médio prazo, a dívida bruta continuará a subir, estabilizando-se em níveis bem superiores ao atual, que já causa preocupações.

Por outro lado, em prazos mais longos, o efeito do limite constitucional, caso efetivamente implantado, é extremamente significativo. Sem a PEC, e considerando-se a evolução inercial da receita líquida e da despesa do governo central, o déficit primário cresce continuamente (depois de queda moderada em 2017) até 2030, ponto mais distante da projeção do IBRE. Nesse ano, a despesa primária chegaria a 26,2% do PIB, ante 20,7% em

2016, e o déficit primário seria da ordem de 7% do PIB. Com a PEC, a despesa primária cai para 16,4% do PIB em 2030, com um superávit primário de 2,7%. Considerando o ano de 2025, caso a regra valha apenas pelos nove primeiros anos, a despesa seria de 23,4% do PIB, sem o limite, e de 18,1%, caso a PEC seja aprovada e cumprida.

Fica claro, portanto, que o limite constitucional dos gastos, tal como proposto pelo governo, combina flexibilidade para a gestão das contas públicas no curto prazo com impactos muito importantes no médio e longo prazos. Os efeitos na dinâmica da dívida pública, naturalmente, são um pouco mais defasados, já que se parte de uma situação muito desfavorável. Se o mercado confiar em que o limite vai se tornar uma realidade concreta e duradoura, é possível que os ativos financeiros evoluam numa direção favorável, que reforce a reviravolta da política fiscal. A queda do risco país e juros mais baixos, por exemplo, não só estimulam a atividade econômica, recuperando receitas tributárias e aumentando o denominador do PIB, como significam juros reais – que alimentam o crescimento da dívida pública – mais baixos.

Assim, é provável que uma boa aceitação pelo mercado da eventual aprovação da PEC – que inclua a confiança de que as reformas adicionais necessárias acontecerão a tempo de garantir que o limite de fato se verifique – pode deixar o governo mais tranquilo para tocar de forma mais gradual a sua agenda, concentrando-se em consolidar relações sólidas com a base política e com os diversos atores sociais.

Alternativamente, quaisquer desconfianças dos investidores em relação à viabilidade de o limite de gastos ser de fato efetivado como nova realidade no panorama institucional brasileiro podem criar mais ondas de instabilidade econômica, financeira e política. Neste caso, os ativos financeiros poderiam punir o governo, com alta do risco e dos juros e um desempenho abaixo do esperado da economia. Numa situação desse tipo, a equipe de governo se veria forçada a acelerar reformas difíceis e impopulares num cenário político instável. As dificuldades a serem enfrentadas pela Presidência da República seriam indubitavelmente muito maiores.

De qualquer forma, a PEC do limite de gastos representa um grande avanço para o funcionamento saudável da democracia brasileira, que deveria conjugar o seu aprofundamento com o necessário equilíbrio fiscal e macroeconômico, fundamental para propiciar o ambiente em que crescem a economia e as receitas do Estado. É de se esperar que a emenda e as regulamentações necessárias, a ela associadas, sejam aprovadas, e que isto resgate a confiança na solvência pública. Assim, haverá importante contribuição para que o Brasil supere a atual crise e transforme o círculo vicioso de retração econômica e piora fiscal num novo círculo virtuoso de expansão e de recuperação da capacidade do Estado de promover a inclusão social.

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.



Debate entre esquerda e direita no Brasil é pouco esclarecedor



Samuel Pessôa
Pesquisador associado da FGV/IBRE

O debate político brasileiro tem características peculiares que o diferenciam das discussões travadas em muitos outros países. Um contraste forte, por exemplo, é com os Estados Unidos, onde a questão política é fundamentalmente normativa. No caso emblemático do Obamacare, o programa de saúde implantado pelo atual presidente, a discussão girava em torno de saber se era justificável ou não que o Estado ampliasse a sua participação, ainda que conjugada com o setor privado, na provisão de serviços de saúde para a população. Este é um julgamento que cabe à consciência política e moral de cada indivíduo. Há aqueles que creem na necessidade de maior apoio à parcela da população menos capaz de bancar suas despesas essenciais, e os que professam a fé num sistema mais meritocrático, considerando que as oportunidades já estão relativamente bem distribuídas e que cada cidadão deve cuidar mais de si mesmo.

No Brasil, curiosamente, parece haver menor distância em relação às concepções que os políticos e o eleitorado têm sobre como o país deve ser regido. Desde a redemocratização da década de 80, há amplo consenso favorável à construção de um Estado de bem-estar social nos moldes da Europa continental. Tanto PSDB quanto PT perseguiram este objetivo, e mesmo o atual governo do PMDB, apesar da agenda liberalizante, não questiona a visão de um Estado ativamente engajado na redistribuição de renda. Políticos de todos os partidos, incluindo os conservadores, declaram-se sistematicamente a favor da contínua expansão dos benefícios sociais e previdenciários.

Por outro lado, registra-se no Brasil um grau bastante elevado de divergência não sobre como os bens econômicos e sociais devem ser distribuídos, mas sim produzidos. Para simplificação do argumento desta coluna, vamos considerar que a "direita" no Brasil, em termos econômicos, pode ser pensada como aqueles que apoiam o tipo de política econômica praticada pelos ministros da Fazenda Pedro Malan e Antônio Palocci entre meados das décadas de 90 e de 2000, o chamado período "Malloci". Já a esquerda é representada pelo pensamento econômico que vigorou de 2005 a 2014, quando Guido Mantega esteve à frente da Fazenda.

Nesta visão, a esquerda brasileira, ainda presa a um modelo antigo do pensamento latino-americano, e já superado em boa parte dos nos-

sos vizinhos, cultiva a ideia de que o desenvolvimento nacional é de alguma forma tolhido por fatores externos, relativos ao funcionamento do capitalismo global. As teorias do imperialismo e da dependência são variações da mesma noção da importância suprema da inserção internacional. A ideia de que alguns países são condenados ao eterno atraso por conta de determinada especialização produtiva, condicionada por fatores externos – a produção de matérias-primas, por exemplo – faz parte desse modelo mental.

Outra ideia recorrente da esquerda nacional é a da demanda insuficiente, numa leitura de Keynes que estende as condições econômicas excepcionais com que o grande economista se defrontou nos momentos decisivos da sua vida pública a um estado natural e quase permanente das economias capitalistas. A noção de uma demanda cronicamente debilitada no Brasil, aliás, é de difícil reconciliação com nosso histórico de elevada inflação e hiperinflação. A saída heterodoxa para esta contradição é postular que o país está sujeito a uma sucessão infindável de choques de oferta que, curiosamente, não ocorrem em outras nações com perfil socioeconômico comparável, inclusive muitos de nossos vizinhos latino-americanos.

Tanto os constrangimentos externos quanto a perene fraqueza da demanda explicam a grande importância atribuída pela esquerda nacional ao intervencionismo estatal como precondição do desenvolvimento. Apenas um ator poderoso como o Estado pode se contrapor a esses obstáculos. Assim, no caso emblemático do excepcional desempenho econômico do Leste Asiático, a esquerda nacional vê como elemento fundamental as pesadas políticas industriais praticadas pelos principais países da região.

A direita, por sua vez, tem uma visão de desenvolvimento econômico em que este é fundamentalmente um desafio doméstico. Mesmo nas questões envolvendo o comércio exterior e a inserção internacional, o país é perfeitamente capaz de se autorregular para tirar o máximo proveito dos ganhos de produtividade induzidos pela competição externa – o que não descarta, é claro, a capacidade de negociar e enfrentar disputas.

> Desde a redemocratização da década de 80, há amplo consenso favorável à construção de um Estado de bem-estar social nos moldes da Europa continental

O jogo do desenvolvimento, portanto, se dá essencialmente no âmbito da arquitetura institucional doméstica e da contínua melhora das condições de oferta da economia nacional. É um receituário amplamente conhecido, que envolve equilíbrio fiscal e macroeconômico, baixa inflação, regulação adequada, sistema jurídico eficaz e racional, educação de qualidade em todos os níveis, proteção ao direito de propriedade, prioridade ao setor privado na produção, bom ambiente de negócios etc.

Neste enfoque, o Estado deve ser um gestor eficiente, que regula de forma inteligente o funcionamento da economia, do setor privado e da sociedade civil, e que provê serviços públicos ou subsídios transparentes (e justificados por externalidades positivas comprovadas), de acordo com as demandas do eleitorado e respeitando a solidez fiscal. No caso do Leste Asiático, a direita vê como motores do desenvolvimento a poupança, a disciplina fiscal e o investimento em educação.

O problema do debate entre a "esquerda" e a "direita", nos termos descritos, é que já existe claramente um campo vitorioso. Basta comparar o desempenho recente de países como Venezuela (o modelo brasileiro de 2005 a 2014 levado às últimas consequências) e Colômbia, ou como Argentina e Chile. Com este simples exercício, no âmbito da nossa região geográfica, fica claro que a visão de direita do desenvolvimento como um desafio doméstico, pelo lado da oferta, leva a resultados incomparavelmente superiores ao enfoque das causas externas e da insuficiência de demanda. Deriva daí a pobreza do debate político brasileiro. Em vez da fundamental discussão sobre a repartição dos frutos da prosperidade, perde-se tempo com a defesa e a refutação de ideias comprovadamente equivocadas sobre como desenvolver o país.

Foto: Divulgação



“É preciso restaurar a confiança e respeitar contrato”

Renato Alves Vale

Presidente do Grupo CCR

Solange Monteiro, de São Paulo

O Grupo CCR, que opera as concessões rodoviárias mais cobiçadas do país – a Dutra, que liga Rio de Janeiro e São Paulo, e o Sistema Anhanguera Bandeirantes, somando um tráfego de 400 milhões de veículos em 2015 – agora quer colocar sua bandeira no mercado aeroportuário dos Estados Unidos e ampliar as operações no Brasil, onde já administra o aeroporto mineiro de Confins. Renato Alves Vale, presidente do grupo desde sua fundação, em 1998, afirma que o programa de concessões de rodovias e aeroportos no Brasil é bom, mas sofreu com a falta de compromisso do governo em respeitar contratos. “Onde um governo não pratica o contrato, o investidor prefere não colocar dinheiro, ou colocar exigindo taxas de retorno mais altas”, diz. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, o engenheiro defendeu que o sucesso de novas concessões – com as quais o ministro da Fazenda Henrique Meirelles pretende arrecadar até R$ 30 bilhões em 2017 – depende da melhora do ambiente de negócios, que passa pela boa governança na gestão pública dos contratos. “O momento de falta de confiança que estamos passando no Brasil precisa ser superado sob todos os pontos de vista”, diz.

***Conjuntura Econômica* — O número de obras inicialmente escolhidas para o primeiro leilão de concessões sob o PPI (quatro aeroportos, uma rodovia e um terminal portuário) aponta que o programa de concessões do governo Michel Temer deverá enfrentar mais dificuldades na atração de investimentos do que o inicialmente esperado, devido à situação econômica. Nesse contexto, o que considera fundamental para que o programa seja bem-sucedido?**

É consenso nos últimos tempos, mesmo no governo anterior ao da presidente Dilma, de que a saída para se fazer investimento em infraestrutura no país passa pela parceria com a ini-

ciativa privada. O que falta no nosso ambiente para que isso decole, em primeiro lugar, são projetos executivos do investimento que se pretende, sobre os quais o secretário Moreira Franco tem se referido. Existem muitos investimentos em infraestrutura que foram lançados no passado muito mais em cima de um desejo. Não se tinha o projeto da rodovia, ou do porto, nenhum estudo que mostrasse que aquele investimento era viável. Era muito mais baseado em ideias e consultas feitas pelos próprios ministérios a possíveis investidores sobre seu interesse em determinada área. Ou seja, falta planejamento de longo prazo, com estudo de viabilidade, projetos executivos, para que se possa avaliar adequadamente se o investimento faz sentido. O secretário Moreira Franco tem dito que pretende acelerar de alguma forma a execução de projetos. Isso deve levar de um ou dois anos, mas a partir daí você tem uma carteira de projetos que lhe permite tomar decisões da forma mais correta possível.

O segundo ponto que acho importante é termos um ambiente estável. O marco regulatório, para garantir segurança jurídica, existe, já foi testado, e funciona. O que não temos é a estabilidade do comportamento dos participantes desse negócio. Às vezes você tem um contrato em execução, e aí acontece uma mudança na legislação que afronta diretamente aquele contrato.

Pode dar um exemplo?

Há dois anos houve uma greve de caminhoneiros e no meio das reivindicações tinha um pedido para o fim da cobrança de pedágio sobre o número de eixos que estivessem suspensos. O governo federal autorizou o fim dessa cobrança, sem avaliar seu impacto. Isso traz insegurança para quem investe. Na realidade, a Agência Nacional (de Transportes Terrestres) teve um comportamento muito *fair* (justo). Ela imediatamente reequilibrou os contratos; parou de cobrar por esses eixos, mas passou a cobrar mais caro de todo mundo. Para o efeito do investidor, não teve muito impacto, mas teve para os usuários, pois alguns passaram a pagar menos, outros, mais, o que não faz sentido.

Às vezes você tem um contrato em execução, e aí acontece uma mudança na legislação que afronta diretamente aquele contrato. Não há garantia

Outro exemplo. Às vezes ouvimos a discussão de que a inflação foi alta, e os governos arrumam motivos ou argumentos para não praticar o reajuste previsto em contrato. Isso também traz insegurança jurídica. Então, onde um governo não pratica o contrato como está previsto, o investidor prefere não colocar dinheiro, ou colocar exigindo taxas de retorno mais altas. Essas coisas é que criam dificuldades para os projetos andarem.

Mas acho que estamos num momento oportuno, e eles vão acontecer. Em termos de infraestrutura, temos tudo por fazer: melhorar rodovias, fazer ferrovias, melhorar portos, melhorar as linhas de transmissão de energia, construir mais hidrelétricas, metrôs nas cidades, aeroportos. E a saída são PPPs ou concessões de maneira geral.

Em que parte os programas de concessão de 1993 e de 2012 falharam e o PPI pode corrigir?

Essa é uma característica dos nossos governos. Em vez de pegar um programa que já deu certo e melhorá-lo, pois sempre há coisas para melhorar, no Brasil o que se fez é jogar fora e começar tudo de novo. A gente perde tempo e experiências bem-sucedidas. Eu diria que o programa de concessões brasileiras de modo geral, ao menos no que tange a rodovias e aeroportos, é bem-sucedido. Temos hoje 54 concessionárias e o nível de dificuldades – casos de investimentos previstos que deixaram de acontecer, não cumprimento de contrato – não chega a 10%. É um número muito alto de acertos. Você pode gostar mais ou menos de um programa, mas ele funciona. Temos um exemplo

muito interessante. A concessão da ponte Rio-Niterói talvez tenha sido a primeira no Brasil. Cumprimos o contrato (iniciado pelo consórcio Ponte, que passou a integrar o grupo CCR em 2000, e encerrado em maio de 2015). Em 20 anos fizemos todos os investimentos. Depois desse período houve a licitação, vencida por outro grupo (Ecorodovias, que apresentou o menor preço de pedágio). Alguém poderia perguntar: você não está triste porque perdeu? Não, estou feliz porque o modelo funciona. Houve a concessão, cumpriu-se o contrato e tudo foi entregue sem nenhum litígio. Outro ganhou e foi tocar a vida dele.

A CCR iniciou sua experiência na área de aeroportos fora do Brasil. Consolida-se uma nova frente de atuação?

Sim. A CCR entrou primeiro em Quito, Costa Rica e Curaçao, a partir daí aumentamos nossa participação no Equador, no mesmo aeroporto, e com 50% de uma empresa de operações aeroportuárias. Depois passamos a desenhar uma estratégia dentro do mercado americano. Montamos uma empresa nos Estados Unidos chamada CCR USA, uma *holding* na qual vamos pendurar todos os ativos que temos no exterior. Para entrar no mercado americano, compramos uma operadora pequena (70% da Total Airport Service – TAS, em novembro de 2015) para conhecer o mercado de operação de aeroportos por dentro, pelo miolo, prestando o serviço. Com isso pretendemos desenvolver oportunidades de investimentos em concessões de terminais de aeroportos nos Estados Unidos, em um primeiro momento, e na América de forma geral.

Atualmente cerca de 80% da receita do grupo sai do pedágio em rodovias operadas pela CCR. Quanto essa composição deverá mudar no médio prazo?

Imaginamos que em 2020 de 60% a 65% da receita ainda sairá da concessão de rodovias, mas isso começa a se mover.

> Se um governo não pratica o contrato como está previsto, o investidor prefere não colocar dinheiro, ou colocar exigindo taxas de retorno mais altas

Qual o balanço da experiência de operação aeroportuária da CCR no Brasil, em Confins/BH?

Acho que o aeroporto de Belo Horizonte está indo muito bem. Em novembro vamos inaugurar o Terminal 2 no prazo previsto, de um ano a partir da liberação das licenças ambientais, que não eram responsabilidade nossa. É um terminal enorme. São mais 16 pontos de embarque, em um aeroporto que hoje tem nove. O que não funcionou bem? Existia uma obrigação do governo, através da Infraero, de entregar o Terminal 1 para a Copa do Mundo de 2014 pronto, totalmente reformado, e eles não conseguiram fazer isso. Ficou menos da metade reformado, e a metade reformada – sem nenhuma crítica à Infraero, mas a quem executou o serviço – foi feita com muito baixa qualidade. Investimos mais de R$ 130 milhões reformando a reforma do Terminal 1, que não era nossa obrigação. Então o contrato está nitidamente desequilibrado, e vai passar por um momento em que teremos que acertar isso com a Anac e a Secretaria de Aviação Civil, de tal forma que, quem sabe, se consiga resolver o investimento do Terminal 1 que precisa ser feito, em benefício do usuário. Então lá você tem um pedaço que vai muito bem, e outro que precisa ser resolvido.

Uma das críticas que se faz às obras de infraestrutura no Brasil é a baixa eficiência da alocação de recursos, que as encarece...

Isso é um pouco fruto da dispersão de atenção. Na realidade, a gente tem que focar e resolver as coisas que temos na mão, prontas para serem resolvidas. A questão dos aeroportos é típica disso. Os gargalos estão sendo resolvidos,

mas estão ficando pendências do lado do governo que precisam ser concluídas. É um pouco da falta de gestão mesmo.

A CCR declara interesse inicial pelas concessões dos aeroportos em Salvador e Fortaleza que estão na lista da PPI. Em termos de ambiente de negócios, que mudança espera para que esse interesse por novas concessões se concretize?

É preciso ação. Estamos trabalhando no que chamamos de Agendas de Entendimento da CCR. É a agenda do que precisa ser cuidado no Brasil, da agenda do ambiente de negócios, e da agenda dos nossos negócios. E um dos itens que consideramos importantíssimo na agenda Brasil é a governança. No fim do dia, é um pouco assim: o sujeito que é responsável pela agência reguladora, ou o cara que trabalha no ministério, seja ele qual for, tem uma preocupação enorme de tomar qualquer decisão e ser questionado pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas. Por mais que ele esteja convencido de que o assunto está certo, se sente sob pressão de diversos órgãos de controle. Então, a governança na gestão do ambiente de negócios do governo está muito pressionada. Há que se ter uma maneira de conduzir o assunto. E isso vale para os órgãos privados também. Hoje se fala da grande dificuldade em se obter financiamento para investimento, e isso tem mesmo. Você vai num banco privado, e o comitê de crédito de um banco privado está com a mesma dificuldade de aprovar empréstimos, porque com a quantidade de grupos empresariais que não pagam, depois quem será questionado é o cara que aprovou. O momento de falta de confiança que estamos passando no Brasil precisa ser superado sob todos os pontos de vista. E é interessante, pois você fala: o que vai restaurar essa confiança? Às vezes nada; e às vezes é um ato, uma mudança.

> Falta planejamento de longo prazo, com estudo de viabilidade, projetos executivos, para que se possa avaliar adequadamente se o investimento faz sentido

Agora, o programa de concessões que temos, do ponto de vista dos usuários, eu diria que é um sucesso. O aeroporto de Brasília ficou muito bom, o Terminal 3 do aeroporto de Guarulhos também, e o Terminal 2 de BH está ficando sensacional. A gente acabou de fazer uma pesquisa nos Estados Unidos, a percepção dos órgãos e dos aeroportos americanos é que o modelo de concessões no Brasil é muito bem-sucedido. Tem o que melhorar, mas os resultados são bons.

Nesse setor, a CCR ainda tem outro grande projeto. Acabamos de adquirir um terreno em Caieiras (a 37 km da capital paulista), de 12 milhões de metros quadrados (valor investido de R$ 387 milhões) para um aeroporto (com estimativa de movimentação de 50 a 60 milhões de passageiros por ano). Temos estudo de viabilidade pronto, e estamos trabalhando para que o governo passe a autorizar a operação de aeroportos que recebam voos regulares pela iniciativa privada. É engraçado, porque as autorizações que precisam ser dadas para esse projeto já são praticadas para portos e telecomunicação. Ou seja, já existe essa figura que o governo autoriza o privado a investir e operar, e estamos trabalhando para que ela inclua aeroportos. Se isso acontecer, significará um investimento de R$ 10 bilhões que a gente faria em oito anos, com zero de participação pública e risco todo nosso.

Quanto a novos investimentos, o modal rodoviário está saindo do radar de interesses da CCR?

Não. Existe muita oportunidade de rodovias, que podem ser exploradas ainda no nosso ambiente. Mas as rodovias vão chegando a um ponto em que se vai sair das que têm maior volume de tráfego para rodovias com menor volume, mas que também necessitam

de algum tipo de investimento. É sempre uma equação simples: se tenho muito investimento e muito custo, tenho que ter muita receita para equilibrar; e se tenho pouco tráfego, tenho uma tarifa alta. Uma tarifa de R$ 20 para andar 100 quilômetros numa região do Nordeste onde o poder aquisitivo é mais baixo não vai funcionar, e aí funciona a PPP. Governo subsidiar não é a melhor solução, mas é uma alternativa para fazer investimentos que podem ser vetores de desenvolvimento. A pedra de toque disso, sobre a qual o governo terá que se debruçar, é como dar as garantias adequadas de que o subsídio vai ser pago. Achamos que o governo tem que focar em fundos garantidores desses investimentos. É melhor do que o governo pegar o dinheiro e fazer um investimento através de órgãos onde vemos claramente problemas de gestão, de dificuldade de garantir a governança que acabei de mencionar. Isso faz sentido? De novo, tem que estudar caso a caso, não tem fórmula mágica que resolva todos.

Em 2012, um forte estímulo para as concessões era a garantia de financiamento barato através do BNDES. Hoje, em um ambiente fiscal mais restrito, como vê a questão do financiamento para os investimentos em infraestrutura?

Aqui no ambiente da CCR, achamos que é uma bobagem você mascarar uma concessão, uma tarifa pública através de um financiamento também subsidiado. Não faz sentido. O projeto por si só tem que gerar resultado. Se o projeto é bom, você consegue financiar, seja pelo BNDES, pelo Banco Mundial ou qualquer outra instituição de fomento fora do Brasil. Se o projeto é ruim, não tem cristão que dê jeito com financiamento barato, e esse foi o modelo desenhado em 2012. O que está acontecendo hoje? Tá bom, ia ser subsidiado, todo mundo entrou no projeto. Mas agora o BNDES não vai financiar às taxas combinadas e esses projetos irão quebrar, ou passar por muita dificuldade.

> Se o projeto é bom, você consegue financiar, seja pelo BNDES, pelo Banco Mundial ou qualquer outra instituição de fomento fora do Brasil

O mercado brasileiro nos últimos dois ou três anos passa por uma crise completa de confiança. Isso afeta também as debêntures de infraestrutura, que são um instrumento legal, bem bolado, bom para o investidor por ter uma taxa que já vem sem imposto, pois o investidor está com medo. Porque tem empresa quebrando, porque o BNDES não fez a parte dele, porque o desajuste fiscal do Brasil foi muito grande. Então você que é investidor e compra debênture de infraestrutura vai falar: eu vou comprar da empresa xis para ela quebrar? Não vou. Enquanto não se restabelecer o ambiente de confiança e credibilidade será difícil mesmo.

Até agora a CCR não sofreu restrição de financiamento para seus projetos?

Os R$ 6 bilhões de dívidas a serem tomadas ou roladas ao longo de 2016 que tínhamos já foram feitos. Na realidade, não tivemos nenhuma dificuldade de ter crédito. O que acontece é que o crédito está caro, o que é muito ruim também. Mas não esperamos ter dificuldade.

O atual quadro fiscal tem suscitado diversos debates sobre o aumento da produtividade da economia. Em sua empresa, como o tema é abordado?

Alguns economistas, entre eles o Raul Velloso, afirmam claramente que as saídas para o Brasil são exportação e infraestrutura. Infraestrutura é o único investimento capaz de aumentar a produtividade do nosso país. Se você tiver infra adequada, terá resultados melhores no agronegócio, por exemplo, que poderá exportar a custos mais baixos. Especificamente no nosso grupo, trabalhamos o tempo todo buscando o que chamamos de melhores práticas. Como temos várias em-

presas, buscamos identificar quem é melhor em qual assunto, tratando de trasladar esse modelo para as outras empresas, de tal forma que a gente tenha as melhores práticas em todas. Conseguimos muita coisa boa; às vezes nem tanto.

Para um setor que lida com prestação de serviços, esse tema está nas mínimas coisas. De quantos carros um arrecadador na praça de pedágio consegue atender por minuto. É preciso treinar e definir padrões. Agora tem movimento fortíssimo dentro da empresa, com vários consultores nos apoiando, trabalhando num projeto que chamamos Repensar. Buscamos identificar o que podemos fazer melhor para tornar a companhia mais ágil, facilitar as decisões, para permitir novos ciclos de investimento. Estamos nos preparando para crescer.

De que forma o envolvimento das construtoras que participam do controle da CCR na Operação Lava Jato afetou a operação do grupo?

Sob a ótica da CCR, Camargo Correia e Andrade Gutierrez são investidores. De prático, afetou zero, porque não temos dentro da CCR nenhum aval, contrato ou assinatura desses grupos nas nossas decisões do dia a dia. Sob o ponto de vista externo, no momento em que esses assuntos foram tratados através da imprensa, tivemos que promover vários *roadshows* no Brasil e no exterior para explicar para os investidores e financiadores mundo afora exatamente qual a relação que tínhamos com nossos controladores. Fizemos isso com muito sucesso, porque os impactos na companhia foram nenhum.

Sob o aspecto da demanda por obras, qual impacto observa dos desdobramentos da Operação Lava Jato para as construtoras?

Como mencionado, este ano vamos investir cerca de R$ 6 bilhões. Temos o metrô de Salvador, a duplicação da BR 163 (Mato Grosso), o aeroporto de Belo Horizonte. Onde tivemos muita dificuldade: na pouca disponibilidade de construtoras de médio para grande porte disponíveis para trabalhar no mercado, pois todas também estão com muita dificuldade, de financiamento, de tudo. Em alguns locais, tivemos que comprar materiais para essas empresas para que seguissem a construção, tal o nível de dificuldade.

> É fundamental que o momento de falta de confiança que estamos passando no Brasil seja superado sob todos os pontos de vista

Ampliar a importação é um caminho?

A experiência brasileira importando construtoras para fazer o serviço é a pior possível, né? Operamos a linha 4 do metrô da capital paulista, o governo tinha que fazer três ou quatro estações novas e deu esses contratos para empresas estrangeiras fazerem. Elas largaram a obra no meio, haverá nova rodada de contratação, que não sei exatamente o que vai dar. No Rodoanel Norte, de São Paulo, as grandes vencedoras foram as construtoras espanholas, que já foram todas embora. Não digo que não haja empresas que trabalhem bem. Mas não considero nossa experiência boa.

Qual a expectativa de desempenho para este novo ano de crescimento negativo da economia?

Este ano teremos o início de várias operações: o VLT (veículo leve sobre trilhos) do Rio está em operação experimental, em julho iniciaremos a ViaRio (Corredor Expresso TransOlímpica), o Terminal 2 do aeroporto de BH começa a operar em novembro, já estamos operando plenamente a linha 1 do metrô de Salvador, e a TAS é plenamente operacional. Estimamos que a receita não será tão boa, mas estável dentro do previsto. Mas nosso propósito é continuar crescendo, com investimentos qualificados, não crescer por crescer. E para isso se espera uma melhora do ambiente de negócios. É preciso restaurar confiança e respeitar contrato.

Partindo rumo a um regime mais responsável

José Roberto Afonso
Pesquisador da FGV/IBRE e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Felipe Salto
Professor de cursos máster da FGV/EESP

O saneamento necessário nas contas públicas do Brasil é cavalar. A sua dívida bruta, já elevadíssima para uma economia emergente, é agravada pelos juros mais altos do mundo e prazos cada vez mais curtos. Paradoxalmente, a situação se complica diante de investidores nacionais que deixam de conceder crédito ao setor produtivo para acumular sua liquidez nos cofres do governo. O setor produtivo bate recordes históricos sucessivos dos piores índices da história – produção, desemprego, absorção interna, consumo, investimento etc. A tempestade perfeita se completa com uma crise política sem precedentes.

Como enfrentar e superar esse temporal? Basta controlar o gasto público que, por combustão espontânea, disparam os raios do crescimento? O Brasil é um país de muita fé, macumba e sorte. Com os pés no chão, será preciso muito trabalho, a começar para estabelecer qual é a verdadeira saúde das finanças públicas do país e assim adotar remédios que não apenas ajustem as finanças, mas reconstruam as instituições fiscais e recuperem a credibilidade da política fiscal e econômica. Infelizmente, não há uma bala de prata.



O governo Temer não se furtou a reconhecer que a atual trajetória da dívida pública é explosiva – hoje, em 67,5% do PIB, e que está crescendo cerca de 7 pontos do Produto Interno Bruto ao ano. Em meio à depressão econômica, a receita não para de cair, ainda mais por ser muito dependente de tributos indiretos, o que torna impossível a missão de aumentar a carga. Como os governos sempre tiveram uma tendência a fugir da discussão sobre o gasto, foi com empolgação que se chamou de "novo regime fiscal" a primeira tentativa firme e corajosa do atual governo de tentar controlar a velocidade de sua expansão.

Diferente da percepção popular de que "regime" se limita a emagrecer, construir um regime fiscal mais responsável exige disciplinar e dar racionalidade às receitas, às despesas e à dívida. A proposta de emenda constitucional que limita a variação de boa parte do gasto primário federal à inflação é um primeiro passo. Muita coisa virá e algumas já estão vindo, como o avanço, no Congresso, das propostas legislativas que regulam o Orçamento e a contabilidade pública, o estatuto geral das empresas estatais, a definição de regime especial fiscal para governos estaduais e a limitação da dívida pública – para citar as que já podem ser votadas rapidamente.

Aliás, o limite para a dívida federal é complementar e essencial para assegurar o sucesso da PEC que limita o crescimento dos gastos – e deveria até antecedê-la. A começar porque depende apenas de uma aprovação no plenário do Senado Federal para entrar em vigor imediatamente (por se tratar de resolução). Países que adotaram regras para travar as despesas também o fizeram para a dívida. Quando se restringe ou até se corta o oxigênio, não há como seguir em uma corrida desenfreada por gastos, independentemente de qual seja sua natureza. O substitutivo deixado pelo senador José Serra ainda traça uma longa e gradual trajetória de redução da razão dívida/receita, além de válvulas de escape já previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já a PEC do teto para o gasto limita o incremento das despesas públicas federais à variação do IPCA no ano anterior. O teto ora proposto é comparado aos limites de velocidade no tráfego, que são essenciais para disciplinar o trânsito, mas desde que acompanhados de uma série de outras regras, restrições e multas previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Não basta colocar uma placa na estrada com o limite máximo de velocidade de 120 km/h. É necessário ter fiscalização e previsão de aplicação de sanções que levem o condutor a agir de maneira responsável. Da mesma forma, construir um novo regime fiscal exige disciplinar as receitas, as despesas, a dívida pública e o patrimônio. A recente proposta é como a placa que passará a informar o limite máximo, mas que, sozinha, será insuficiente para dirimir os enormes equívocos e excessos cometidos na direção das contas públicas.

Contudo, será preciso que o trem do crescimento da economia, puxando junto o da arrecadação, avance muito forte em termos reais (ideal seria voltar às taxas do "milagre" dos anos 70) para se lograr retroceder a razão gasto/PIB.

Nem todos os vagões que compõem a locomotiva do gasto federal podem ser diretamente controlados. Pelo menos 14 rubricas estão sujeitas a algum tipo de indexação ou vinculação e pesam hoje algo próximo de R$ 700 bilhões, fora que as transferências constitucionais de impostos federais para estados e municípios não podem ser limitadas (quadro).

Despesas federais sujeitas a alguma regra de vinculação ou indexação, exceto gastos com pessoal e transferências a estados e municípios

	Despesas em 2015 R$ bilhões	Despesas em 2015 – percentual das despesas primárias totais
Gastos com o INSS	436,0	32%
Gastos com o abono salarial	9,2	1%
Gastos com o seguro-desemprego	38,3	3%
Gastos com a Loas	42,5	3%
Gastos com o Fundo Constitucional do DF	7,1	1%
Gastos com precatórios	9,9	1%
Gastos com saúde (parte vinculada)	85,7	6%
Gastos com educação (parte vinculada)	32,6	2%
Gastos com o Fundo Constitucional do Nordeste	3,6	0%
Gastos com o Fundo Constitucional do Norte	1,2	0%
Gastos com o Fundo Constitucional do Centro-Oeste	1,3	0%
Gastos com o salário-educação (parte transferida)	12,4	1%
Gastos com transferências dos *royalties*	18,8	1%
Gastos com transferências da Cide	0,5	0%
Total dos gastos sujeitos a regras específicas	**699,1**	**51%**
Despesas primárias totais (com transferências)	**1.363,4**	**100%**

Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.

Além disso, a eficácia de medidas fiscais ainda depende de distinções entre empenho, liquidação e pagamento, detalhes cruciais em que mora o diabo das finanças públicas. Não por outro motivo, o professor Edmar Bacha tem alertado que o teto pode parar o governo se não for bem-feito e tem lembrado, diante de nosso vício de atentar apenas para o primário, que o gasto com juros também é despesa pública e precisa ser pago.

Se o déficit primário federal for a R$ 170 bilhões este ano, com juros pagos em torno de R$ 460 bilhões, o déficit nominal vai fechar o ano em impressionantes 10,5% do PIB. O custo de operações compromissadas do Banco Central ultrapassa a casa de R$ 140 bilhões, para não falar nas operações que tentaram controlar o câmbio – sem sucesso – com custo de R$ 90 bilhões em 2015. Em particular, vale alertar que o superlativo desses números é inversamente proporcional ao conhecimento, ao debate público e à adequada disciplina sobre as relações entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. As regras atuais foram desenhadas para um passado que não voltará – câmbio fixo, reservas internacionais exíguas, inflação sem meta e liquidez controlada.

Crise é oportunidade. No Congresso, não faltam maioria e boa vontade, haja vista a sucessão recente de vitórias do governo. Por sua vez, o Executivo não pode deixar que se dissipem os ventos que sopram para reverter expectativas e, por isso, precisa criar fatos novos sucessivos. A união desses esforços poderia começar pela aprovação e aplicação imediata do limite da dívida pública federal, que depende apenas de uma votação no plenário do Senado Federal. É uma regra que completa e fortalece o regime de responsabilidade fiscal, enquanto se adota uma estratégia sólida para superar a depressão econômica, a principal salvação para as contas públicas.

Em prazo mais longo, a verdade é que só retomando taxas de crescimento elevadas para se conseguir reduzir o patamar de gasto e de dívida e daí se aproximar do equilíbrio fiscal. É a essência da mensagem do que foi possível com a PEC ora proposta. É preciso tomá-la como ponto de partida, e não apenas como um único e último ato. Que o grande objetivo seja o fortalecimento do regime de responsabilidade fiscal.



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

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

Simples e racional

Proposta de modelo tributário para o Brasil vai além da reforma e defende substituição progressiva para um IVA



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

O nível de complexidade do atual sistema tributário brasileiro, que envolve regimes especiais, incentivos, diferenciação e variedade de alíquotas, está proporcionalmente relacionado à dificuldade de melhorar sua eficiência de outra forma que não seja partindo do zero. Em junho, o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), liderado pelo economista Bernard Appy, concluiu uma proposta que segue exatamente esse princípio: em vez de reformar tributos que já existem, considera a substituição destes por dois novos, um federal e outro subnacional. O modelo é inspirado em boas práticas de imposto sobre valor agregado observadas entre 160 países que adotam o sistema, com destaque para o da Nova Zelândia, considerado o melhor IVA do mundo em termos de produtividade, ressalta Appy.

A ideia é substituir o PIS e a Cofins por uma contribuição geral sobre o consumo (chamada de CGC), e trocar o ICMS e o ISS por um imposto geral sobre o consumo (IGC), mantendo ambos sob uma mesma legislação. A mudança se daria de forma progressiva, a começar por um teste com o CGC, com dois anos de duração. Nesse período, a nova contribuição teria alíquota de 1% e se reduziriam as alíquotas cumulativas e não cumulativas de PIS/Cofins, calibrando o sistema para que se garanta uma transição neutra em termos da carga tributária total. Após esse período, haveria a implantação escalonada de ambos os tributos, com

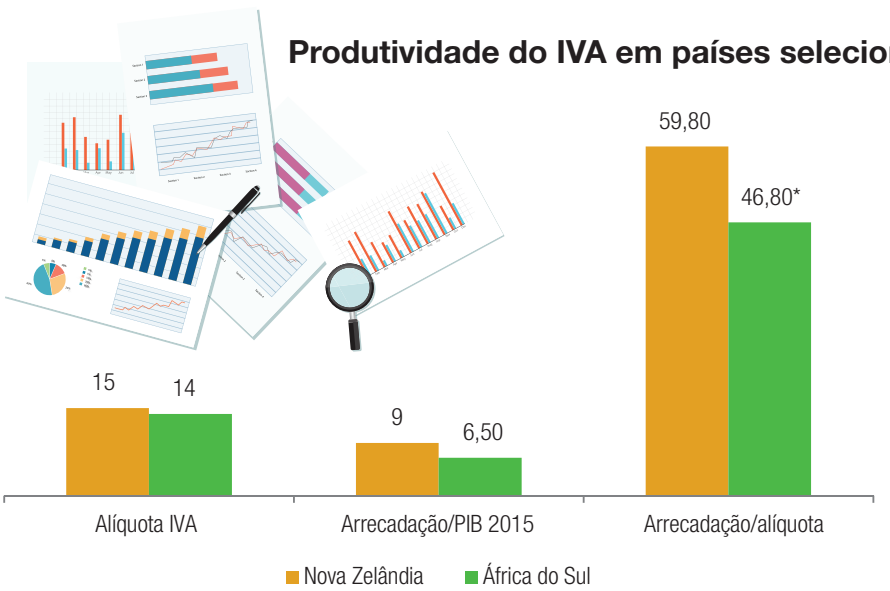
prazo de cinco anos para o CGC e dez para o IGC, até a eliminação total dos anteriores. "Hoje temos muitos incentivos embutidos, e é preciso tempo para as empresas se ajustarem ao modelo", diz Appy, ressaltando a necessidade de convalidação de benefícios negociados na guerra do ICMS entre estados. Como o IGC seria cobrado integralmente no estado de destino, será necessário compensar os estados que eventualmente percam receitas, assim como serão necessários novos instrumentos de indução de desenvolvimento regional. Segundo Appy, a compensação aos estados seria temporária, mas a transição seria longa, estendendo-se por algumas décadas.

A proposta prevê autonomia para cada estado fixar sua alíquota, desde que esta permaneça uniforme e dentro de um limite previamente estabelecido. No caso dos municípios, além de receber uma parcela da receita do IGC, também seria permitido instituir um imposto adicional sobre vendas a varejo. O objetivo é que, com a extinção dos atuais tributos, elimine-se tratamentos diferenciados – com exceção do setor de intermediação financeira, que seria isento. "Por motivos operacionais, no mundo inteiro é assim, pois é difícil incluir juros dentro do modelo de crédito e débito", explica Appy. Com as mudanças previstas no projeto, reforça o economista, seria aberto o caminho para uma limpeza geral nas distorções provocadas pelo excesso de regimes especiais, incidências cumulativas, entre os vários problemas do atual sistema, simplificando-o e garantindo a mesma carga atual, que seria redistribuída entre os setores.

> A ideia é substituir o PIS e a Cofins por uma contribuição geral sobre o consumo (CGC), e trocar o ICMS e o ISS por um imposto geral sobre o consumo (IGC)

"Há os que passarão a pagar mais, outros, menos", afirma. "Mas todas as empresas economizarão em itens como redução da complexidade, administração de contenciosos tributários, e para o país o resultado será extremamente positivo, pois levará a um aumento do investimento e a uma melhora expressiva da produtividade. É um ganho de longo prazo", diz o diretor do CCiF. O ponto principal, destaca o economista, é que se consiga ajustar o foco do tributo sobre o consumo, permitindo que sua incidência seja a mesma independentemente da forma que se organiza a produção. "A empresa é o agente

Produtividade do IVA em países selecionados (%)



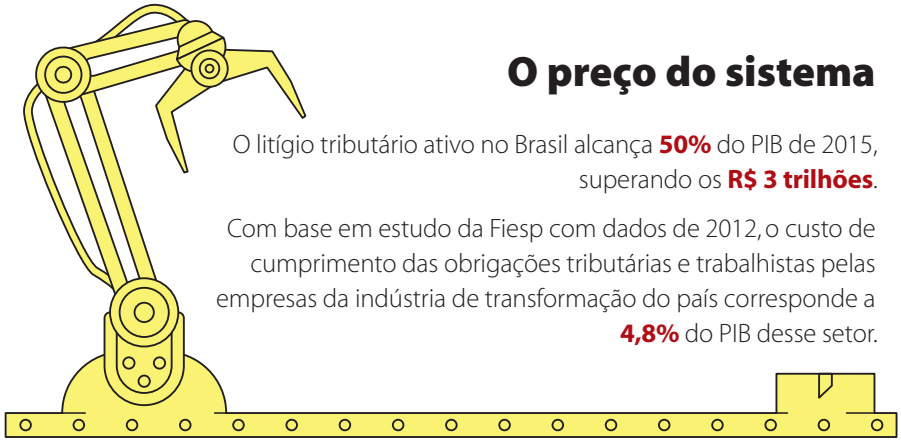
*Para o Brasil chegar ao nível de produtividade do imposto sul-africano, tomando como base a arrecadação de PIS/Cofins, ISS e ICMS de **11,8%** do PIB no total, e definindo um cenário de sonegação de **15%**, a alíquota estimada para o "IVA" brasileiro seria de **25,3%**, sendo **9,3%** de CGC e **16%** de IGC.

Fonte: CCiF com dados FMI, OCDE e SARS.

responsável pelo recolhimento, e o imposto pago pelo consumidor representa exatamente o que foi recolhido ao longo da cadeia produtiva", esclarece.

Reduzir gargalos

Para que isso aconteça, a proposta do CCiF detalha as características dos novos tributos. A primeira é de que as exportações e os investimentos sejam totalmente desonerados. "Propomos que a restituição de créditos acumulados se dê no prazo máximo de 60 dias", explica Appy, lembrando que hoje os fiscos estadual e federal dificultam esse processo para as empresas. Outra medida é a eliminação do atual regime de crédito físico – que limita a geração de crédito apenas às compras da empresa que são incorporadas ou consumidas no processo de fabricação do bem, como insumos e eletricidade –, ampliando a concessão de crédito a todas as compras que envolvem a atividade empresarial. "Para isso usamos o conceito do imposto de renda pessoa jurídica, ou seja: tudo o que pode ser descontado como despesa no IRPJ vai servir de crédito no âmbito do CGC e IGC", descreve, apontando que a definição de créditos físicos é um dos elementos que mais geram contenciosos tributários. "São elementos que elevam muito o custo de conformidade, ou seja, o quanto se gasta para pagar imposto. Isso traz insegurança jurídica, prejudica o crescimento", avalia Appy. "Além disso, a persistência de incidências cumulativas induz a uma verticalização artificial da produção, já que quanto mais se agrega valor numa mesma etapa da produção, menos se paga imposto, o que gera grandes ineficiências."



O preço do sistema

O litígio tributário ativo no Brasil alcança **50%** do PIB de 2015, superando os **R$ 3 trilhões**.

Com base em estudo da Fiesp com dados de 2012, o custo de cumprimento das obrigações tributárias e trabalhistas pelas empresas da indústria de transformação do país corresponde a **4,8%** do PIB desse setor.

Outro ponto contemplado no projeto é eliminar a incidência dos impostos em sua própria base de cálculo, como hoje acontece, tornando praticamente impossível o cálculo da incidência tributária ao longo da cadeia de produção de um bem ou serviço e influenciando os preços relativos dos produtos. O economista exemplifica a partir de um produto padrão, com alíquota de 18% de ICMS e de PIS/Cofins de 9,25%. A alíquota desse produto, que sobre o preço bruto soma 27,25%, chega a 37,46% sobre o preço líquido. "Com uma alíquota única, ela poderia ser muito menor – da ordem de 25% sobre o preço líquido – não apenas eliminando distorções, mas também dando clareza para os consumidores sobre o quanto estão pagando de imposto sobre os bens e serviços que adquirem", diz.

O CCiF propõe incluir a atividade rural dentro das mesmas regras da CGC e do IGC, deixando aos pequenos produtores a escolha de se registrar ou não como contribuinte, dependendo de seu interesse de aproveitar o sistema de créditos. O mesmo sistema funcionaria para os que estão enquadrados nos regimes simplificados de tributação – Simples e Microempreendedor Individual (MEI) –, que poderão optar por permanecer no regime atual ou se registrar como contribuintes desses novos tributos e apurar pelo regime normal débito e crédito como todo mundo. "O modelo interessa mais às empresas que estão no meio da cadeia, e em geral empresas do Simples estão na ponta final e provavelmente não teriam interesse em aderir ao novo sistema", diz Appy.

O economista reconhece as dificuldades de implementação da proposta desenvolvida no CCiF, principalmente no equacionamento de questões federativas e na resistência dos segmentos que podem se defrontar com aumento de alíquotas ou revogação de benefícios. Mas considera ser esse o único caminho possível para conseguir mudanças substanciais no sistema. "É um projeto que poderá enfrentar algumas resistências, mas que levaria a uma mudança significativa para o ambiente de negócios no país, para a produtividade e os investimentos, trazendo mais simplicidade, mais segurança jurídica e mais crescimento", conclui.

Regras fiscais e pactos de Ulysses

Rubens Penha Cysne
Professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV/EPGE)

As medidas recentemente anunciadas de contenção do valor real das despesas públicas tentam, no tempo presente, restringir o comportamento público no futuro. Trata-se de um tipo de pacto de Ulisses, algo de difícil consecução mesmo no universo individual; e, principalmente, no universo da decisão coletiva.

Ulisses queria ouvir o canto das sereias, embora soubesse que ele era muito perigoso. Aqueles que o ouviam aproximavam seus barcos dos rochedos, no desejo inexorável de se juntarem às belas sereias. A manobra resultava inequivocamente em naufrágio.

Para se proteger desse destino, Ulisses ordenou a cada um de seus marinheiros que colocassem cera em seus ouvidos. Curioso, ele seria o único a ouvir o canto das sereias. Mas em hipótese alguma, ordenou, deveriam seus marinheiros considerar possíveis ordens suas no sentido de ir ao encontro das sereias, uma vez que seu canto fosse ouvido. Obedientes, os marinheiros amarraram as mãos de Ulisses ao mastro do navio. Quando começou a ouvir as sereias, Ulisses ficou desesperado por não conseguir reverter suas ordens anteriores e ir ao encontro das mesmas. Mas com isso salvou-se de um naufrágio.

Fiel a este conto da mitologia grega, denomina-se em geral pacto de Ulisses o pacto que objetiva, no tempo presente, reduzir coercitivamente as possibilidades de escolha e ação no futuro. O conceito aplica-se a uma pessoa ou a um grupo de pessoas.

São exemplos de pactos de Ulisses, em uma visão mais ampla, as adesões voluntárias às instituições. Em geral, uma instituição pode se definir como um conjunto de regras estáveis, socialmente aceitas, que restringem comportamentos. Tome-se, por exemplo, a instituição "casamento". O casal opta publicamente por restringir seu comportamento futuro, assumindo algumas obrigações conjuntas e não "traindo" um ao outro. Isto é feito voluntariamente, em função da expectativa de uma série de benefícios potenciais daí decorrentes.

Tem-se neste caso um primeiro exemplo da dificuldade prática de manter promessas que restringem o futuro. Embora os noivos católicos costumem jurar a seu par e a si mesmos uma adesão vitalícia à instituição que abraçam ao se casarem, não é raro que caiam posteriormente, contrariando o juramento que fizeram.

Dois exemplos clássicos adicionais das dificuldades inerentes a pactos de Ulisses individuais são a dieta e a abstenção. O indivíduo jura pela manhã que iniciará uma dieta, ou que vai parar de fumar. À noite, entretanto, volta atrás e come uma bela torta de chocolate. Ou fuma só mais um cigarrinho (o último, é claro!).

Exemplos filosófica e juridicamente desafiadores dos pactos de Ulisses encontram-se na área que junta medicina a direito. Tome-se, por exemplo, um paciente que assina um termo solicitando a seus médicos que desliguem aparelhos mantenedores de sua vida a partir de certo ponto, na escala de evolução de determinada doença. Mas que, posteriormente, se arrepende, e dá ordens ao contrário, pedindo para manter os aparelhos ligados. Trata-se de uma disputa entre o mesmo indivíduo, no passado e no presente. A princípio, a decisão presente teria prioridade sobre a decisão passada. Mas pode-se argumentar, por outro lado, que sua saúde já está mais debilitada, e talvez sua razão esteja afetada. Afinal, ele já considerara tal possibilidade no passado, quando a princípio estaria mais saudável e lúcido. Mas decidiu amarrar suas mãos assinando e dando curso legal a um contrato de Ulisses feito consigo mesmo.

Quem está com a razão e deve ter sua ordem atendida, indagam primeiro os filósofos e depois os juristas. O indivíduo de ontem, que determina sua ação futura, ou o de hoje, que reverte sua vontade? Qualquer que seja o caminho seguido pelos médi-

cos no exemplo anterior, há sempre a possibilidade de dificuldades futuras com a Justiça. Afinal, familiares descontentes poderão se situar de um lado ou outro da balança.

O mesmo tipo de problema ocorre com testamentos. As tentativas de reversão da vontade do testador, por ele mesmo, quando próximo da morte, são muitas vezes questionadas em juízo. O argumento é da mesma ordem que o anterior. Sua saúde mental estaria abalada, advogam aqueles que desejam manter o testamento antigo.

Os problemas de manutenção de pactos de Ulisses mencionados até este ponto são de ordem individual, colocando um indivíduo em uma data contra o mesmo indivíduo em data pretérita.

Muito mais complicados são aqueles pactos que restringem opções coletivas em tempo futuro. Há pelo menos três motivos para isso.

Primeiro, preferências coletivas não são agregáveis, exceto sob hipóteses questionáveis.

Segundo, os atores a obedecer no tempo presente podem diferir, e em geral diferem, dos atores no tempo passado, que tomaram as decisões a serem seguidas. Tome-se, por exemplo, aqueles que ainda não votavam. Surge daí o questionamento da legitimidade do que outrora se decidiu.

Terceiro, como informação em geral se ganha com o passar do tempo, e decisões coletivas mais informadas tendem a ser melhores do que aquelas menos informadas, pode-se questionar a eficiência ou pertinência de se seguir o que foi ditado pelo passado.

Tome-se, por exemplo, no Brasil, as vinculações de receitas orçamentárias a determinados tipos de gastos. São exemplos de pactos de Ulisses, que tendem a restringir gastos futuros maiores em rubricas de interesse político mais míope e imediato. Mesmo que o bem-estar dos cidadãos de determinado município possa se elevar muito em determinado ponto do tempo, através da transferência de R$ 1 de gasto em educação para R$ 1 de gasto em saneamento, isto pode não ser possível, em função de pactos feitos no passado. Trata-se de um caso típico do terceiro problema a que se refere o parágrafo anterior, no qual informação relevante adicionou-se ao processo ao longo do tempo, mas não pode ser usada em função do que se decidiu no passado.

Para sanar parcialmente dificuldades desse tipo, observam-se também pactos de Ulisses contingenciais. Um exemplo interessante de tentar driblar as dificuldades associadas às vinculações orçamentárias foi dado pela Itália. Este país adotou no passado uma solução intermediária. A legislação obriga o executor do orçamento a seguir o gasto mínimo fixado pela legislação passada. Mas apenas até o ponto no qual determinadas estatísticas de desempenho tenham sido obtidas.

Para isto, fixam-se metas mínimas de alguns parâmetros de desempenho de mensuração padronizada. Uma vez obtidas as metas, a vinculação deixa de existir. O gestor fica livre para alocar os recursos restantes em outras rubricas. Ou seja, trata-se de um pacto de Ulisses contingencial à consecução de determinados objetivos.

Quatro fatores são importantes para a manutenção de pactos de Ulisses coletivos.

Primeiro, que não haja, quando tais pactos são definidos, sinais em clara dissonância com o que se promete para o futuro. Por exemplo, promessas futuras de controle de gastos associadas a medidas presentes de forte expansão de gastos.

Segundo, garante-se mais o pacto quando se faz mais difícil a sua reversão (por exemplo, estabelecendo maiorias qualificadas elevadas para mudar o que foi decidido anteriormente). Tome-se, por exemplo, a dificuldade que setores da sociedade americana têm no sentido de restringir a venda e o porte interno de armas, em função do processo para reversão de tal decisão que se determinou no passado.

Terceiro, o pacto feito no passado será tão mais respeitado quanto mais, no presente, suas consequências se mostram economicamente razoáveis e politicamente defensáveis.

Quarto, o pacto será mais efetivo quanto mais rápida, ampla, precisa e fortemente se definirem as responsabilidades individuais pelo não cumprimento do mesmo.

Curiosamente, a discussão pela sociedade do novo pacto de Ulisses, recentemente anunciado, de manutenção do valor real total das despesas públicas, implica a modificação de pactos de Ulisses passados, relativos a gastos nas áreas de educação e saúde. Isto sugere que o novo pacto dificilmente será cumprido exatamente da forma como planejado.

Isso não quer dizer que não haja benefícios na iniciativa. Há ganhos palpáveis para a condução de política macroeconômica se a medida for aprovada. Vários países já utilizaram com sucesso tal tipo de medida. Mas ela deve ser lida pelo que realmente representa: uma tentativa válida de usar cordas suficientemente grossas para garantir que Ulisses fique amarrado ao mastro do navio. Ninguém duvida que as sereias continuarão cantando.

O fantasma da Dilma no Planalto

Fernando de Holanda Barbosa
Professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças da FGV/EPGE

O presidente Temer depois de um mês e meio como interino já teve que se defrontar com um bom número de problemas. Os artistas e intelectuais, sobretudo aqueles que rezam pela cartilha da esquerda de inspiração marxista, se rebelaram contra a extinção do Ministério da Cultura. O presidente se viu obrigado a recriá-lo. Aqui no Brasil muita gente acha que um órgão do governo vinculado a um setor garante uma política para aquele setor. A realidade mostra que esta é uma crença não sustentada pelos fatos. Por exemplo, a maioria das grandes cidades brasileiras têm secretarias de assistência social que não conseguem implementar políticas eficazes para lidar com o problema dos moradores de rua. Todos nós que somos consumidores de produtos culturais sabemos da importância de uma política para este setor, mas não de um ministério. No fundo nossa sociedade é organizada em grupos de interesse. Os artistas e intelectuais sabem usar a mídia e a retórica para defenderem privilégios.

Três ministros do governo Temer já tiveram que pedir demissão. A Operação Lava Jato está passando o Brasil a limpo. O operador Sérgio Machado, que usava o cargo de presidente da Transpetro para extorquir recursos para o PMDB e outros partidos políticos, fez delação premiada e acusou o presidente Temer de ter solicitado recursos para o candidato a prefeito de São Paulo na eleição passada. O presidente negou tal fato. Aqui cabe um parêntese.

Roberto Jefferson, presidente do PTB, condenado no mensalão, afirmou que os partidos políticos indicavam diretores para as empresas estatais com a finalidade de arrecadar recursos para seus partidos. O competente senador Tasso Jereissati teve a iniciativa de um projeto de lei, a Lei de Responsabilidade das Estatais, que já foi aprovada no Senado e que deverá ser assinada pelo presidente Temer, coibindo que políticos, como Sérgio Machado, sejam diretores de empresas estatais. Ela coíbe, também, que ministros e outros funcionários públicos complementem seus salários ocupando cargos nos conselhos de administração das estatais. Esta lei já é uma consequência prática da Operação Lava Jato.

O estado do Rio de Janeiro, e outros estados brasileiros, estão quebrados. A recessão certamente diminuiu a arrecadação de impostos pelos estados. Mas a origem desta quebradeira é a má gestão pública dos vários governos. No caso do Rio de Janeiro a arrecadação do ICMS dá apenas para pagar a folha de pagamentos. Que fazer? Não há milagres. A solução dos problemas desses estados tem três caminhos não mutuamente exclusivos: 1. redução de salários e benefícios dos servidores públicos; 2. redução no número de funcionários e 3. aumento de impostos. O governo federal que também quebrou com a desastrada administração da presidente Dilma resolveu ajudar o estado do Rio de Janeiro. O roto ajudando o esfarrapado. A ajuda do presidente Temer apenas posterga as decisões impopulares que terão que ser tomadas.

O presidente Temer selecionou um excelente time para formular e executar a política econômica, tanto no Ministério da Fazenda como no Banco Central. Este time ainda tem que mostrar serviço, mas sabem que sem ajuste fiscal permanente não vamos a lugar algum. O principal problema que o presidente e sua equipe têm no momento é o fantasma da presidente Dilma rondando o Palácio do Planalto. A prioridade do governo, neste momento que antecede o julgamento final do *impeachment*, é não criar sequer uma marola para que o fantasma desapareça do cenário político brasileiro nos próximos oito anos.

agência3

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 pais. Disponivel para você se informar, do jeito que preferir, inclusive por vídeo. Todo mês, de graça, onde você estiver.



portalibre.fgv.br – facebook.com/ibrefgv
twitter.com/fgvibre – youtube.com/fgvtv

Available on the App Store

FGV IBRE

IBREFGV FGVIBRE FGVTV PORTALIBRE.FGV.BR

Como ter uma indústria competitiva

Mauricio Canêdo Pinheiro
Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

É de conhecimento comum que a economia brasileira é uma das mais fechadas do mundo. Uma evidência disso é que a inserção do Brasil no comércio internacional é bastante inferior à importância da economia do país em termos globais.

Nesse sentido, um aspecto que chama a atenção no caso brasileiro é a baixa penetração dos insumos importados. Na maioria dos países, a participação dos insumos importados no consumo intermediário da indústria manufatureira aumentou entre 1995 e 2011.[1] Em grande medida isso é resultado do recente movimento internacional na direção da fragmentação dos processos produtivos e do surgimento de cadeias globais de valor, em que diferentes estágios da produção industrial são espalhados por diferentes países.



No entanto, no caso da economia brasileira esse aumento foi pequeno, incapaz de reverter o fato de que a indústria do país ainda é muito isolada do mercado externo. Além disso, esse aumento se concentrou no final da década de 1990. Entre 2001 e 2011 quase não houve mudança. A título de ilustração, em 2011 apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países.[2]

Dados de natureza similar, calculados e compilados pela OCDE e pela OMC indicam que, de um total de 61 países, o Brasil é o segundo país que mais adiciona valor às suas exportações de manufaturas.[3] Como compra poucos insumos de outros países ao longo do processo produtivo, 86% do valor adicionado gerado pela exportação brasileira é capturado domesticamente. A título de comparação, nos Estados Unidos e na China os valores são 78% e 60%, respectivamente. E esse panorama é o mesmo em quase todos os setores industriais, mesmo nos mais sofisticados. Por exemplo, em máquinas e equipamentos o Brasil só adiciona menos valor as suas exportações do que o Japão.

Em resumo, no que diz respeito aos produtos manufaturados, o Brasil exporta pouco, mas adiciona relativamente muito valor as suas exportações. Desse modo, aparentemente não se trata de adensar mais a cadeia produtiva doméstica, mas de ganhar competitividade para ser capaz de aumentar a participação do Brasil no comércio internacional.[4]

Esse panorama é, em parte, herança de políticas industriais voltadas para o fomento da indústria doméstica em virtualmente todos os elos da cadeia produtiva e do modelo de substituição (não competitiva) de importações. No entanto, após interregno de alguns anos, chama a atenção o recente e gradativo aumento de políticas industriais que tendem a aprofundar esse modelo de desenvolvimento autárquico, no qual insumos intermediários são fortemente protegidos da competição internacional. A sua face mais visível são as políticas de requerimento mínimo de conteúdo local e o aumento dos desembolsos do BNDES (que, muitas vezes, têm como contrapartida a obrigação de compra de equipamentos e produtos nacionais).

Ter acesso restrito a insumos intermediários importados implica desvantagem competitiva importante para as empresas brasileiras, especialmente em um ambiente em

que empresas instaladas em outros países se valem da fragmentação produtiva como ferramenta para ganhar competitividade.

O efeito negativo desse tipo de política ganha mais relevo à luz da evidência de que a importação de insumos – em especial, bens de capital – é um importante canal pelo qual empresas de setores em desenvolvimento absorvem tecnologia.[5] A importância desse aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático – normalmente apontados como sucessos de política industrial – é enfatizada por vários autores.

Além disso, a proteção excessiva e por tempo indeterminado reduz os incentivos para investimento em inovação. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes (sejam eles domésticos ou de outros países). Desse modo, não é por acaso que as empresas brasileiras investem tão pouco em inovação.

Entretanto, por conta de falhas de mercado (externalidades, principalmente), pode ser justificável o uso de ferramentas de política industrial que implicam alguma proteção do mercado doméstico, desde que esta proteção seja moderada e que se reduza ao longo do tempo. Trata-se de prescrição confirmada tanto pela teoria econômica quanto pela evidência empírica.

A esse respeito, a comparação da experiência de diversos países permite concluir que política industrial não é condição suficiente para garantir convergência para o nível de renda dos países mais ricos. Pelos mais diversos motivos, praticamente todos os países do mundo fizeram algum tipo de política industrial. Alguns conseguiram crescer de forma sustentada e hoje são países desenvolvidos, mas a maioria não alcançou os resultados almejados, inclusive o Brasil.

A diferença entre sucesso e fracasso está no modo como são construídos os incentivos para as empresas e os setores contemplados pela política industrial. Proteção excessiva por tempo indeterminado, ausência de metas e regras de saída, barreiras para importação de insumos – características típicas da experiência brasileira – parecem ser uma receita certa para o fracasso. Países que evitaram esses erros conseguiram mudar a estrutura de sua economia e crescer de forma sustentada.

Obviamente, o acesso a insumos intermediários e bens de capital importados não é a solução mágica para todos os problemas de competitividade da nossa indústria. Mas é parte da solução. Não há como alcançar competitividade mantendo-se isolado do fluxo internacional de comércio. Mas também é preciso resolver outros problemas estruturais de nossa economia. Nenhum país se tornou desenvolvido com o nível e a qualidade de nossa educação. Ou com a infraestrutura e o ambiente de negócios do Brasil. Melhoramos em alguns desses aspectos nos últimos anos, mas certamente muito menos do que seria desejável. Os resultados dos exames internacionais de proficiência de nossos alunos e os indicadores de competitividade deixam isso bem claro. Definitivamente, a política industrial não pode ser pensada como uma compensação para esses problemas. Por exemplo, as desonerações fiscais colocadas em prática no Brasil nos últimos anos não substituem uma reforma tributária que, ainda que mantenha inalterada a carga de impostos, racionalize e descomplique a tributação da atividade econômica no Brasil.

Em suma, é preciso mudar o rumo da política industrial brasileira. No entanto, essas mudanças tendem a enfrentar forte mobilização de grupos organizados. Conforme salientado por outros autores, a abertura da economia, mesmo que gradual e acompanhada da melhora das condições estruturais de competitividade e de políticas industriais bem desenhadas, tende a exacerbar a sensação de desindustrialização, já que implica aumento da penetração de insumos intermediários. Trata-se de um problema de economia política cuja solução não é trivial. Mas é preciso resolvê-lo se queremos uma indústria competitiva.

[1]Informações extraídas da World Input-Output Database (WIOD), projeto financiado pela Comissão Europeia.

[2]Obviamente há muita variabilidade entre os países. Nações pequenas, boa parte delas da Europa, tendem a usar mais intensivamente insumos importados do que países grandes ou ricos em recursos naturais, como Brasil, Estados Unidos, Austrália, China e Rússia. O mesmo pode ser dito de países mais próximos geograficamente de países desenvolvidos. O contraponto entre México e Brasil ilustra esse argumento. Entretanto, mesmo se levando em consideração esses fatores, é difícil não concluir que, se comparada com a maioria dos demais países da amostra, a indústria de transformação brasileira é muito fechada com relação à compra de insumos importados. Este panorama pouco se modificou no período analisado.

[3]Nesse caso, trata-se da base de dados Trade in Value Added (TiVa).

[4]Para um argumento similar ver CANUTO, O. A alta densidade das cadeias de produção no Brasil. *Dossiê Cebri*, Edição Especial, v. 2, ano 13, p. 40-46, 2014.

[5]A propósito, de acordo com a WIOD, assim como ocorre no consumo intermediário, a penetração das importações na compra de bens industriais para investimento é relativamente pequena no Brasil. Na verdade, entre 2001 e 2011 essa penetração diminuiu.

Foto: Divulgação



Receita ortodoxa

Dani Rodrik
Professor de Economia Política Internacional na Faculdade de Governo John F. Kennedy, de Harvard, EUA.

Desde que lançou as primeiras críticas ao processo de globalização no livro *A globalização foi longe demais?*, de 1997, a produção acadêmica do economista turco Dani Rodrik está entre as mais citadas quando se debatem temas como integração econômica, comércio e desenvolvimento. Em junho, *Conjuntura Econômica* convidou-o a responder, por *e-mail*, questões de pesquisadores do IBRE sobre produtividade, competitividade industrial e comércio. A seguir, o resultado dessa conversa.

***Fernando Veloso* – Na sua opinião, quais políticas são mais efetivas para o aumento da produtividade em países como o Brasil, onde o setor de serviços concentra parte significativa do emprego (2/3) e do PIB (70%), mas os níveis de escolaridade e de qualidade das instituições ainda são baixos?**

Gostaria de ter uma receita mágica para lhe indicar. Mas, diferentemente do setor manufatureiro, no qual a promoção de algumas indústrias bem-sucedidas torna possível induzir o avanço econômico, mesmo se no restante da economia a evolução da produtividade for lenta, no setor de serviços não há outra opção que uma ampla acumulação de competências fundamentais. Isso porque os serviços são em geral não comercializáveis e não podem expandir significativamente sem um aumento da renda doméstica, que por sua vez requer o aumento da produtividade em outros serviços. Ou seja, quando se trata de serviços, não é possível fugir da maçante e ortodoxa receita do investimento em educação, instituições e infraestrutura – e todos esses itens levam tempo para entregar resultados.

Há, talvez, alguns serviços que não demandam capacitações muito específicas e podem absorver muita mão de obra – turismo é um exemplo clássico –, além de demandar ferramentas características de uma política industrial, como coordenação e apoio. Mas não há muitos outros que eu possa citar.

Considerando que a melhora tanto da escolaridade quanto da qualidade das instituições implica um processo longo, o que é possível fazer para aumentar a produtividade no curto e médio prazo? Há alguma mudança institucional que pode acelerar o aumento da atividade e a produtividade do setor de serviços?

Em geral, as ferramentas usadas para diagnosticar crescimento podem ser úteis para identificar prioridades no setor de serviços. Primeiramente, quais são os serviços capazes de aumentar a produtividade sem envolver a demissão de muitos trabalhadores. Em segundo lugar, quais são as mudanças regulatórias e outras reformas que poderiam gerar o maior retorno em termos de expansão desses setores. Em alguns países, a carga tributária do trabalho formal é muito alta, e isso pode restringir o crescimento das atividades mais produtivas, de empresas que estão no setor formal. Nesses casos, alterar a carga fiscal para o trabalho formal pode ser importante. Em outros lugares, a produtividade do setor de serviços pode ser dificultada por restrições ao investimento estrangeiro – por exemplo, no varejo. Novamente, não acho que se possa encontrar

uma fórmula que caiba em todos os casos. Cada país tem que fazer sua tarefa para identificar seus limites.

***Maurício Canêdo Pinheiro* – Seus trabalhos apontam a importância de uma mudança estrutural – e o aumento do papel da indústria – para aumentar a competitividade em economias emergentes. O Brasil possui uma indústria relativamente diversificada e desenvolvida, mas com grandes dificuldades para aumentar a competitividade. Qual sua avaliação sobre as políticas industriais aplicadas no país e quais políticas podem ser mais eficientes em economias como a nossa?**

O Brasil tem uma longa história de política industrial e, diferentemente de vários outros na América Latina, nunca realmente a abandonou. Algumas foram bem-sucedidas; outras, nem tanto. Acho que experimentar e tentar coisas novas é crucial. Claro, com monitoramento e avaliação, para se identificar o que não está funcionando e permitir que os programas possam ser mudados. Provavelmente, a maior fraqueza no Brasil é essa. Não tenho certeza de que hoje exista monitoramento e avaliação das políticas.

É importante compreender que o sucesso de uma política industrial depende do sucesso de uma gama de atividades. Não é preciso que cada projeto seja bem-sucedido, mas também não há necessidade de continuar com programas que não estão funcionando. A única forma de saber a diferença é incluir avaliações diretamente no desenho dos projetos.

***Silvia Matos* – A taxa de câmbio é um forte componente da competitividade do setor industrial. Em países como o Brasil, com baixa taxa de poupança, como é possível garantir um câmbio competitivo sem recorrer à intervenção direta?**

Câmbio é determinado pelo equilíbrio macro. Uma taxa de câmbio real mais competitiva, tudo o mais constante, requer mais poupança e/ou menos investimento. O governo sempre pode assumir a liderança reduzindo seu *déficit*, como também encorajando a poupança do setor privado.

> O problema primário no comércio mundial hoje não é a carência de abertura, mas de resistência política contra a abertura que já existe

***Braulio Borges* – Em linhas gerais, quais reformas acha que realmente funcionam e quais considera que são superestimadas pelo mercado e pelos economistas?**

Busco não generalizar demais. Mas provavelmente a globalização financeira foi a política mais superestimada dos últimos 25 anos. A mais subestimada, provavelmente, é o investimento público em infraestrutura – que, entretanto, está voltando à cena.

***Lia Valls* – No campo comercial, qual papel atribui à OMC dadas as dificuldades no avanço das negociações na arena multilateral?**

Que OMC? Ela ainda existe? Brincadeira à parte, acho que é preciso uma séria reavaliação para reposicionar as negociações comerciais internacionais de volta ao âmbito multilateral da OMC. Como tenho argumentado, esse giro demanda que encaminhemos as negociações comerciais de uma lógica de troca de mercadorias – *market-exchange* – para a lógica de troca de espaço político – *exchange of policy space*. Em outras palavras, a OMC tem que chegar para aprender com a ideia de que o problema primário no comércio mundial hoje não é a carência de abertura, mas de resistência política contra a abertura que já existe. Não podemos salvaguardar o atraso sem criar espaço para que tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento avancem em suas próprias agendas sociais e de crescimento.

Quais são os principais setores domésticos norte-americanos que apoiam a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)?

Eu diria que o setor empresarial em geral e as elites políticas estão majoritariamente a favor.

Em sua opinião, quais são as chances de o Congresso norte-americano aprovar o Acordo Transpacífico (TPP) este ano?

As chances são praticamente nulas. Isso não acontecerá em ano de eleição.

Desemprego com vida longa?

A percepção geral, independentemente da escola de pensamento econômico, é que a reversão do atual quadro ainda está longe de ser alterada



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



A partir do segundo semestre, e especialmente nos últimos meses de 2014, um fenômeno intrigava economistas brasileiros de todas as tendências: a economia do país apresentava sinais claros de estar entrando em um período de retração, com desempenho negativo do Produto Interno Bruto (PIB) desde a queda de 0,8% no segundo trimestre daquele ano em relação ao mesmo período de 2013, mas no mercado de trabalho os efeitos nocivos dessa recessão que se cristalizaria em 2015 pouco se materializavam.

No quarto trimestre de 2014 a taxa de desemprego medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), que a partir de março deste ano substituiria a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) como medida oficial do IBGE, o órgão de estatísticas do governo federal, fechou em 6,5%, a segunda melhor da série histórica iniciada em 2012, perdendo apenas para os 6,2% do quarto trimestre de 2013.

É certo que a geração de empregos formais expressa no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Previdência Social já patinava, mas o saldo ainda era positivo. Em 2014 a diferença favorável entre aberturas e fechamentos de vagas ficou em 153 mil, pouco ante a exuberância dos 2,1 milhões de 2010 e praticamente um quinto das 731 mil vagas geradas em 2013, mas saldos mensais negativos ainda eram raros, exceto em meses sazonais, como dezembro (555,5 mil vagas fechadas no mês em 2014 e 449,4 mil em 2013).

A partir do primeiro trimestre de 2015, com o aprofundamento da crise econômica, o PIB despencando 2% em relação ao mesmo período do ano anterior, quarta queda consecutiva nessa forma de comparação, o emprego também começava a se alinhar ao cenário restritivo. A taxa de desemprego medida pela Pnad Contínua saltou para 7,9%, alcançando 9,6% na Região Nordeste. No Caged, os saldos mensais negativos se banalizavam a partir das 81,8 mil vagas perdidas em janeiro daquele ano, sendo o único saldo positivo desde então o de 19,3 mil vagas de março, logo rebatido com uma perda de 97,8 mil em abril.

A escalada ainda não foi contida, embora no trimestre encerrado em maio de 2016 a taxa de desemprego trimestral da Pnad Contínua tenha permanecido estável em relação aos 11,2% registrados no período de fevereiro a abril, representando 11,4 milhões de pessoas procurando emprego sem conseguir na semana da pesquisa feita em âmbito nacional, 3,3 milhões

a mais do que no mesmo trimestre (março-maio) de 2015. O Caged registrou de janeiro de 2015 a abril deste ano o fechamento de 2,01 milhões de vagas formais, sendo 1,82 milhão nos 12 meses encerrados em abril, uma queda de 4,4% no estoque total. Somente a indústria de transformação fechou 663 mil vagas formais no período, queda de 8,09%, seguida de perto pelo setor de serviços (449 mil) e pela construção civil (399 mil).

O que se discute neste momento é até onde vai prosseguir a escalada desta que é a face mais perversa da recessão econômica. O debate ganhou força com a queda de apenas 0,3% constatada pelo IBGE no PIB do primeiro trimestre deste ano em relação ao trimestre imediatamente anterior, com ajuste sazonal. O número surpreendente veio associado a outros indicadores, como melhorias na indústria e a progressiva retomada da confiança dos empresários.

O clima é de que, se não foi revertida, a crise econômica bateu no fundo do poço, uma percepção que ficará mais clara no final de agosto, quando o IBGE divulgar o PIB do segundo trimestre do ano. Mas, para o emprego, a percepção geral, mais uma vez independentemente da escola de pensamento econômico, é que a reversão ainda está muito longe.

> Este ano, mesmo que haja uma melhora grande no nível de atividade, não há muito espaço para acontecer o mesmo no mercado de trabalho
>
> **Bruno Ottoni**

A avaliação dos analistas, baseada nos números que estão dados e no histórico do comportamento do mercado de trabalho, é que, da mesma forma que demorou a reagir negativamente quando a economia já expunha sua face recessiva, o emprego será a última variável a reagir a uma possível e desejável inversão da curva de tendência da atividade econômica no país.

"Para 2016, mesmo que haja uma melhora grande no nível de atividade, não há muito espaço para acontecer o mesmo no mercado de trabalho porque ele tende a ser mais rígido na retomada", estima o economista Bruno Ottoni, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV/IBRE), especialista em mercado de trabalho.

O Boletim Macro da FGV/IBRE, que tem Ottoni como responsável pela análise do mercado de trabalho, reviu para pior suas previsões para a taxa de desemprego nos próximos trimestres a partir do agravamento da situação constatado pelo IBGE em abril e mantido em maio. A taxa para o segundo trimestre (abril-junho) que antes fora estimada em 11,1% passou para 11,6%. A média deste ano subiu de 11,5% para

População empregada cai quase 2 milhões em um ano. Só conta própria aumenta

Brasil – população ocupada por posição na ocupação principal – (mil)

Trimestre	População ocupada total	Empregados	Empregadores	Conta própria	Trabalho familiar auxiliar
Jan-mar 2012	88.041	61.611	3.430	20.593	2.407
Jan-mar 2013	89.443	62.456	3.660	20.515	2.810
Jan-mar 2014	91.252	63.978	3.717	20.905	2.652
Jan-mar 2015	92.023	63.479	4.076	21.773	2.695
Jan-mar 2016	90.639	61.549	3.725	23.187	2.180
Fev-abr 2016	90.633	61.786	3.727	22.980	2.141
Jan-mar 16/Jan-mar 15 (Var %)	1,50%	-3,05%	-8,61%	6,49%	-19,11

Fonte: Pnad Contínua IBGE/elaboração própria.

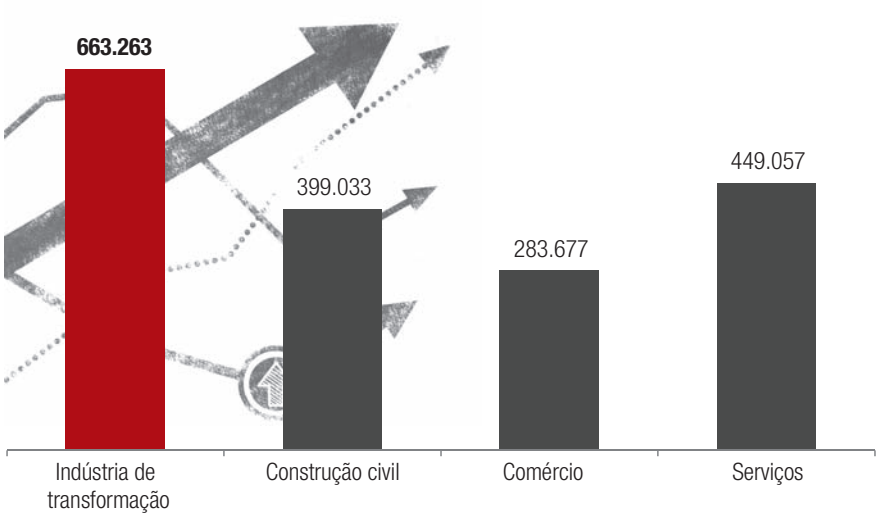
11,6% e a de 2017 passou de 12,7% para 13%. Pela estimativa da FGV IBRE a taxa de desemprego brasileira crescerá ininterruptamente até o segundo trimestre do próximo ano, oscilando 0,2 ponto (de 13,1% para 12,9% no terceiro trimestre) e voltando ao nível do segundo trimestre no período de outubro a dezembro.

As estimativas pessimistas do Boletim Macro estão em grande parte associadas a um fenômeno clássico do mercado de trabalho em tempos de crise: mesmo quando há crescimento da população ocupada, ele acontece em ritmo menor do que o da população que efetivamente deseja trabalhar, a chamada população economicamente ativa (PEA), que é a soma das pessoas ocupadas com a daquelas que procuraram e não encontraram emprego, os desempregados.

As projeções do Boletim Macro apontam que este ano a população ocupada brasileira sofrerá retração de 1,63% em relação a 2015, ficando em 90,64 milhões de pessoas, enquanto a PEA vai crescer 1,85%, chegando a 102,59 milhões. Em 2017 a população ocupada até vai crescer, 0,48% (91,07 milhões), mas a PEA crescerá 2,07%, para 104,71 milhões. As previsões do Boletim Macro apontam também para uma queda de 2% da renda real do trabalho este ano, com ligeira recuperação (0,6%) em 2017.

Maior vilão

Somente a indústria de transformação perdeu 663 mil empregos formais nos últimos 12 meses



Fonte: Caged.

Inversão de tendência

Ottoni explica que na raiz do crescimento da PEA acima do emprego está a inversão de um fenômeno ocorrido durante a fase de bonança, a saída de mulheres e jovens do mercado de trabalho. Em ambos os casos, a renda do marido e pai permite que a mulher possa ficar cuidando somente das tarefas domésticas e que o jovem que estudava e trabalhava passe a se dedicar exclusivamente aos estudos.

Os dados da Pnad Contínua referentes ao primeiro trimestre deste ano mostram que houve uma forte contração na categoria chamada "trabalhador familiar auxiliar", justamente aquele que exerce uma atividade não remunerada por pelo menos uma hora na semana em auxílio a uma das categorias remuneradas (empregado, empregador e conta própria). A redução foi de 19,11% em relação ao primeiro trimestre de 2015, o que representa um total de 227 mil pessoas. Na Região Centro-Oeste a redução dessa categoria foi de 36,89%, de 136 mil para 77 mil. Sinal de que uma parte dessa população entrou no mercado para disputar uma vaga, pressionando a taxa de desemprego.

No mesmo período entre o primeiro trimestre do ano passado e o deste ano, outro fenômeno que foi observado pelos analistas, além da queda de 8,61% no total de empregados, foi o crescimento de 6,49% dos trabalhadores por conta própria, quase 2,6 milhões de pessoas em números absolutos. Foi o crescimento do trabalho por conta própria que evitou uma redução maior da população ocupada, que no mesmo período reduziu-se em apenas 1,51%.

O economista Fernando de Holanda Barbosa Filho, também pesquisador da FGV/IBRE, explica que o fenômeno do crescimento do conta própria está associado a uma primeira etapa da crise no mercado de trabalho, quando o trabalhador perde o emprego formal e utiliza o dinheiro da indenização para tentar desenvolver o próprio negócio. Essa etapa, na sua avaliação, entrou em refluxo no trimestre encerrado em abril, conforme mostram os números da Pnad Contínua.

Segundo os dados do IBGE, do trimestre encerrado em março para

o que terminou em maio houve uma redução no total de trabalhadores por conta própria de 23,19 milhões para 22,98 milhões, uma queda de 0,91%. De acordo com Barbosa, quando a iniciativa de trabalhar por conta própria dá sinais de esgotamento, a tendência é que as famílias busquem opções até então evitadas, especialmente o trabalho doméstico.

A Pnad Contínua do trimestre de março a maio deste ano já mostra um crescimento de 4,32% do emprego doméstico em relação ao primeiro trimestre de 2015, passando de 6,02 milhões para 6,28 milhões de trabalhadores. O número de trabalhadores domésticos cresce simultaneamente à queda do total de pessoas que estavam trabalhando em serviços auxiliares não remunerados e a dos trabalhadores por conta própria.

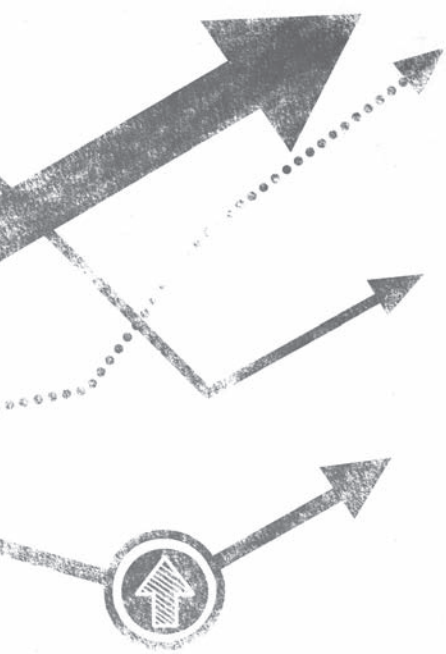
Para Barbosa Filho, a explicação para o atraso do aumento do desemprego em relação à queda da atividade econômica, além do esforço inicial que as empresas fazem para evitar gastos com demissões e perda de mão de obra qualificada, está também associada a características setoriais da economia. Ele ressaltou que, no primeiro momento, a crise estava muito concentrada na indústria que "emprega relativamente pouco e já vinha reduzindo empregos há muito tempo". Em dezembro de 2015, quando a Pesquisa Industrial Mensal de Empregos e Salários (Pimes) do IBGE foi descontinuada, ela acumulava 51 reduções seguidas do emprego industrial em relação ao mês anterior.

> A Pnad Contínua do primeiro trimestre deste ano já mostra um crescimento de 3,36% do emprego doméstico em relação ao mesmo período do ano passado

O que acontecia, segundo a análise do economista, é que os serviços, muito intensivos em mão de obra, demoraram mais para entrar na crise, impedindo o impacto da redução do emprego industrial na população ocupada como um todo. Os números do Caged citados mostram que não só os serviços demitiram em números bem próximos aos da indústria de transformação nos 12 meses encerrados em abril (449 contra 663) como também que a construção civil encerrou sua lua de mel com o trabalho, demi-

FGV/IBRE prevê desemprego de 13% e renda parando de cair em 2017

Previsões para emprego e renda com base nos números de abril/2016 – Variações (%) sobre o mesmo trimestre do ano anterior



	Renda real (R$)	Variação (%)	Taxa de desemprego
1º Tri 2016	1.974	-3,2	10,9
2º Tri 2016	1.989	-2	11,6
3º Tri 2016	1.969	-1,8	11,8
4º Tri 2016	1.947	-1,1	12,3
Média 2016	1.970	-2	11,6
1º Tri 2017	1.971	-0,2	13
2º Tri 2017	1.995	-0,3	13,1
3º Tri 2017	1.986	0,8	12,9
4º Tri 2017	1.973	1,3	13,1
Média 2017	1.981	0,6	13

Fonte: FGV/IBRE.

tindo quase 400 mil trabalhadores no mesmo período.

Barbosa Filho avalia que nos próximos meses, com o encerramento de várias obras no Rio de Janeiro relacionadas com os Jogos Olímpicos de 2016, a construção vai acelerar seu ritmo de demissões. "Eu falava já em 2014 que o Rio de Janeiro vivia um conto de fadas em termos de emprego por conta das muitas obras em andamento, mas a realidade vai se impor no estado como se impôs em outras praças para a construção", ressaltou.

Coorganizador do livro *Causas e consequências da informalidade no Brasil* (com Gabriel Ulyssea da PUC-Rio e Fernando Veloso, do IBRE), publicado este ano pela FGV/IBRE, Barbosa Filho avalia que, embora haja uma perspectiva do aumento da informalidade no quadro atual, trata-se de uma situação mais conjuntural do que estrutural, não devendo levar à retomada dessa informalidade em patamares que vigoraram no passado.

No artigo de abertura do livro, "Fatos estilizados da informalidade do trabalho no Brasil", Barbosa Filho e Veloso mostram que a informalidade do trabalho no Brasil sofreu um pequeno aumento nos anos 1990, quando se mede a condição de trabalho informal pelo emprego sem carteira assinada ou pelo trabalho por conta própria (a medida baseada na contribuição previdenciária ficou estável), mas que caiu fortemente no período de 2002 a 2013.

A parcela de trabalhadores sem carteira assinada caiu de 43,7% para 31,1% da população ocupada e a de trabalhadores por conta própria baixou de 22,4% para 20,3%, sendo que o período de redução terminou em 2008 quando o total chegou a 20% da população ocupada. Em relação à medida baseada em quem contribui ou não para a Previdência, a queda da participação dos não contribuintes na população ocupada foi de 56,5% em 1999 para 38,1% em 2013, com destaque para uma queda de 7,6 pontos percentuais entre 2009 e 2013.

A parcela de trabalhadores sem carteira assinada caiu de 43,7% para 31,1% da população ocupada e a de trabalhadores por conta própria baixou de 22,4% para 20,3%

Barbosa Filho explica que os fatores que contribuíram para a queda dessa informalidade como o aumento da escolaridade e a adoção da nota fiscal eletrônica continuam presentes, tornando pouco provável que haja um retrocesso contínuo após os fatores determinantes da crise atual serem superados. Mas ele concorda que os prognósticos no curto e no médio prazo para o emprego são pouco animadores, como mostram as estatísticas e as previsões como as da FGV/IBRE.

Contribuição mantida

O coordenador de Trabalho e Rendimento do IBGE, Cimar Azeredo, disse que o aspecto da contribuição previdenciária tem sido um dos pon-



O fim do ciclo de obras relacionadas com os Jogos Olímpicos pode acelerar a taxa de desemprego no município do Rio de Janeiro que no primeiro trimestre deste ano era de **6,7%**, a segunda menor entre as capitais, perdendo apenas para os **5,9%** de Florianópolis.

tos positivos a se observar na atual crise do mercado de trabalho que acompanha a crise econômica. Apesar dos estragos no emprego, não foi interrompida a queda contínua que vem ocorrendo no total de não contribuintes em relação à população ocupada e a queda do total de contribuintes foi bem menor do que se poderia esperar até o primeiro trimestre deste ano em comparação com o mesmo período de 2015.

Os dados da Pnad Contínua referentes aos dois períodos apontados mostram que o total de não contribuintes caiu 1,2 milhão, de 32,3 milhões para 31,1 milhões (-3,73%), enquanto o número de contribuintes oscilou menos de 200 mil no mesmo período, de 59,71 milhões para 59,54 milhões (-0,3%). "As pessoas estão mais informadas sobre a necessidade de se manter contribuindo. Ou seja, a situação está menos pior do que poderia", disse o responsável pela equipe que apura a Pnad Contínua.

Embora as mudanças metodológicas ocorridas nas pesquisas do IBGE ao longo dos últimos anos não permitam comparações de longo prazo, especialmente com a substituição da PME, restrita a seis regiões metropolitanas de capitais, pela Pnad Contínua, de âmbito nacional, Azeredo traçou um paralelo entre o pico de desemprego registrado na crise de 2002/2003, provocada pelas incertezas iniciais decorrentes da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para a Presidência da República e a crise atual.

> Apesar de 1,5 milhão de pessoas terem perdido a carteira assinada entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro de 2016, estas não saíram da força de trabalho imediatamente

Na crise do começo da década passada, segundo Azeredo, a perda de empregos foi imediata, com a taxa de desemprego passando de 9,16% em 2002 para 9,73% em 2003 e logo descendo a 9,03% em 2004, embora o processo consistente de redução da taxa só tenha efetivamente chegado ao período 2005/2006.

Na crise atual, como houve um processo forte de formalização no período anterior à crise, foi possível para muito mais gente montar o próprio negócio quando perdeu o emprego, utilizando economias e o dinheiro das indenizações. Apesar de 1,5 milhão de pessoas terem perdido a carteira assinada entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro de 2016, as pessoas não saíram da força de trabalho imediatamente, mas a sensação de instabilidade as leva a cortar gastos e a pressionar cônjuges e filhos para entrarem no mercado de trabalho como forma de recuperar a sensação de segurança.



Carteira assinada perdeu mais do que sem carteira

Total de trabalhadores do setor privado* com e sem carteira assinada
Brasil e grandes regiões (mil)

	Com carteira 1º tri 2015	Com carteira 1º tri 2016	Variação 2016/2015 (%)	Sem carteira 1º tri 2015	Sem carteira 1º tri 2016	Variação 2016/2015 (%)
Brasil	**36.066**	**34.631**	**3,98**	**10.047**	**9.720**	**3,25**
Norte	1.706	1.615	5,33	933	928	0,54
Nordeste	6.193	5.742	7,28	3.510	3.364	4,16
Sudeste	18.783	18.161	3,31	3.663	3.549	3,11
Sul	6.498	6.396	1,57	1.173	1.117	4,77
Centro-Oeste	2.886	2.717	5,86	768	762	0,78

***Exceto trabalhadores domésticos. Fonte: Pnad Contínua IBGE/elaboração própria.**

"A notícia da crise é maior do que a própria crise e enquanto essa notícia estiver no ar as pessoas irão manter o pé no freio", avalia o técnico do IBGE. O que traz preocupação, segundo ele, é que com essa busca por recuperar a estabilidade perdida com o emprego formal, "a taxa de atividade está crescendo pelo lado da procura e não pelo da oferta de empregos, pressionando a taxa de desemprego". Azeredo destaca ainda que a informalidade do trabalho por conta própria, em geral, gera um rendimento menor, derrubando a massa salarial. A família vê-se obrigada a reduzir os gastos, o consumo cai e a crise se realimenta.

Taxas mais elevadas

O comportamento recente da taxa de atividade, como define o IBGE, ou de participação, como preferem outros setores, como o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), por exemplo, mencionado por Azeredo, pode ser constatado em um levantamento feito pelo economista Naércio Menezes Filho, professor da Universidade de São Paulo (USP) e coordenador do Centro de Políticas Públicas do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) a partir dos dados da Pnad Contínua.

Segundo os dados que comparam os primeiros trimestres de cada ano desde 2012, houve um aumento da taxa de participação na força de trabalho no primeiro trimestre deste ano em relação ao mesmo período de 2016 de 0,4 ponto percentual após um período de estabilidade ou leve queda. O trabalho, que apresenta as taxas de participação divididas por faixa etária e por nível de escolaridade, mostra que não foi alterada a tendência de queda da participação dos idosos na força de trabalho, que era de 9,1% no primeiro trimestre de 2012 e caiu sucessivamente até os 7,5% do primeiro trimestre deste ano.

> O jovem até 24 anos na força de trabalho caiu de 30% em 1992 para 17%, inversamente à participação feminina que cresceu de 28% para cerca de 36%
>
> **Naércio Menezes Filho**

Já entre os jovens (14 a 24 anos), o levantamento demonstra claramente que eles foram chamados a retornar à força de trabalho nos últimos 12 meses após um período de progressivo afastamento. No primeiro trimestre de 2012 havia 51,8% de jovens trabalhando ou procurando emprego, uma proporção que foi caindo progressivamente até chegar a 49,2% no primeiro trimestre de 2015 e saltar para 50,2% no primeiro de 2016. Entre os adultos houve um crescimento pequeno ao longo do período e um salto maior, de 69,8% para 70,4% agora.

Quando a análise é feita por faixa de escolaridade, há uma distribuição do crescimento entre as faixas com ensino fundamental completo, ensino médio completo e ensino superior completo, com destaque para o ensino médio, que passou de 73,7% para 74,2% em 12 meses. Entre as pessoas com ensino fundamental incompleto foi mantida uma tendência de queda na forma de trabalho, passando de 48,6% no começo de 2012 para 46,5% no primeiro trimestre deste ano, refletindo a redução do trabalho infantojuvenil.

O levantamento de Menezes mostrou também a disparada da taxa de desemprego entre os jovens, refletindo que a maior participação não resultou em novos empregos. A taxa, que era de 16,8% no primeiro trimestre de 2014, subiu para 19% no primeiro de 2015 e para 26,4% nos três primeiros meses deste ano.

Entre adultos e idosos o crescimento do desemprego foi até proporcionalmente maior, mas as taxas efetivas são bem mais baixas do que a dos jovens. O desemprego entre adultos passou de 5% no primeiro trimestre de 2014 para 5,6% no do ano passado e 7,6% no deste ano. Já entre os idosos a taxa dobrou em um ano, de 0,8% para 1,6%.

A queda de 3,63% do salário médio nos últimos 12 meses (de R$ 1.986 para R$ 1.914), de acordo com o levantamento de Menezes, alcançou mais os trabalhadores jovens, que perderam 6,18% no período (de R$ 1.069 para R$ 1.003), enquanto adultos perderam 4,09% e idosos, 4,12%.

Em entrevista, Menezes disse que a volta dos jovens ao mercado de trabalho está pressionando a taxa de desemprego global, que teve uma queda estrutural nos últimos 25 anos por conta justamente da queda pro-



Desemprego cresce mais entre jovens e menos instruídos

Taxa de desemprego (%) no 1º trimestre de cada ano por classe etária e escolaridade

	Total	Jovem*	Adulto	Idoso	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio completo	Superior completo
2012	7,9	18	5,5	1,3	6,5	10,6	9,4	4,3
2013	8	17,9	5,6	1,1	6,8	10,3	9,3	4,5
2014	7,2	16,8	5	1,1	6	9,5	8,3	4,1
2015	7,9	19	5,6	0,8	6,5	10,5	9,4	4,6
2016	10,9	26,4	7,6	1,6	9,1	15	12,8	5,9



Crise aumenta participação de jovens e adultos na força de trabalho

Taxa de participação (%) na força de trabalho no 1º trimestre de cada ano por faixa etária e escolaridade

	Total	Jovem*	Adulto	Idoso	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio completo	Superior completo
2012	61,2	51,8	69,2	9,1	48,6	56,9	74,8	82,4
2013	61,2	51,4	69,5	8,4	47,8	56,6	74,9	82,9
2014	61,1	49,9	69,8	8,2	47,2	56	74,4	83,5
2015	61,1	49,6	69,8	7,9	46,9	55,9	73,7	82,4
2016	61,4	50,2	70,4	7,5	46,5	56	74,2	82,5

***Jovem: de 14 a 24 anos. Fonte: Pnad Contínua IBGE/elaboração Naércio Menezes Filho.**

gressiva dessa participação. Segundo ele, a presença do jovem até 24 anos no conjunto da força de trabalho caiu de 30% em 1992 para 17% agora, inversamente à participação feminina, que cresceu de 28% para cerca de 36% no mesmo período.

Como o jovem é inexperiente e demora mais a conseguir trabalho, quando sua participação no mercado cresce a taxa de desemprego também tende a crescer, explica o economista. Mas ele está ainda mais preocupado é com o desemprego dos adultos de 25 anos ou mais. "O caso dos adultos é preocupante porque o adulto é o provedor do domicílio e a perda do seu emprego pode provocar a pobreza", alertou. Para Menezes, a situação só não será pior do que nos anos 1990 porque atualmente os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, aliviam a pressão do empobrecimento.

Como todos os especialistas entrevistados, o professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP entende que "as perspectivas não são boas, considerando a característica de reação tardia do mercado de trabalho". Para ele, com o PIB caindo novamente este ano entre 3% e 4% (caiu 3,8% em 2015) e a renda também em queda, os jovens vão continuar retornando ao mercado e pressionando o desemprego. "Vamos caminhar para taxas altíssimas", disse. Mesmo com uma possível retomada do crescimento, Menezes só enxerga melhoria no emprego a partir do segundo semestre de 2017.

Em análise do mercado de trabalho feita para a Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o pesquisador Sandro Sacchet de Carvalho destaca, como Menezes, a elevada contribuição dos jovens na taxa de desemprego e também o efeito perverso da queda da renda que atinge mais fortemente aqueles que ganham menos de um salário mínimo com perda em torno de 10%.

Carvalho avalia que a ocupação seguirá em queda e que a magnitude do aumento da taxa de desemprego

dependerá do comportamento da PEA nos próximos meses, devendo ser tão maior quanto maior for o crescimento da população que deseja trabalhar.

Para o coordenador do Grupo de Estudos de Conjuntura (Gecon) do Ipea, José Ronaldo de Castro Souza Júnior, a tendência de piora do mercado de trabalho nos próximos meses é certa, mesmo porque ele avalia que se vier alguma recuperação econômica nos próximos trimestres ela "será tímida e sem geração de empregos" porque a economia está com muita capacidade ociosa.

A reversão, de acordo com Souza Júnior, só virá quando os empresários tiverem mais certeza das perspectivas econômicas e voltarem a investir. "O tombo da economia agora foi maior do que o da década de 1980, a chamada década perdida", ressaltou. O economista do Ipea também destacou a dificuldade dos mais jovens nessa tentativa recente de entrar no mercado de trabalho. "O jovem está entrando no mercado sem experiência e só consegue emprego quando a contratação é muito grande", ressaltou.

Desemprego crônico

Um levantamento feito pela equipe do Sistema de Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Dieese, com base na pesquisa mensal do mercado de trabalho feita pela instituição em sete regiões metropolitanas de capitais brasileiras, mostrou um forte agravamento do tempo de procura por trabalho em pelo menos quatro das principais metrópoles do país, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador e São Paulo.

> A receita para a recuperação do emprego, ou pelo menos para amenizar os efeitos da recessão sobre o mercado de trabalho, é liberalizante
>
> **Guilherme Mercês**

De acordo com o estudo, a parcela dos desempregados que demora mais de cinco meses para encontrar um novo trabalho saltou de 34,5% para 39,4% na capital cearense e em sua área de influência. Na região metropolitana de Porto Alegre, o salto foi ainda maior, de 32,8% para 46,4%. Em Salvador, a capital brasileira do desemprego (18,4% na região metropolitana e 17,4% no município, segundo a Pnad Contínua do primeiro trimestre deste ano), a parcela dos que levam mais de cinco meses procurando emprego saltou de já estratosféricos 57,9% para 67,1%, enquanto na região metropolitana o número subiu de 34% para 47,3%.

Para a economista Lúcia Garcia, coordenadora da PED, a demora na procura por um novo emprego é sinal de que o desemprego está tornando-se crônico no país, elevando a gravidade do quadro. Segundo ela, a perda do emprego "está pegando o 'core' (núcleo) da força de trabalho", atingindo chefes de família e trabalhadores mais qualificados.

Ela concorda com a avaliação de que o quadro da atividade industrial "parou de piorar", mas argumenta que essa situação não elimina o re-



A capital baiana ostenta as maiores taxas de desemprego do país. Na região metropolitana, ela cresceu de **14,6%** no quarto trimestre de 2015 para **18,4%** no primeiro deste ano. No município o aumento foi ainda maior, de **13%** para **17,4%** na mesma forma de comparação.

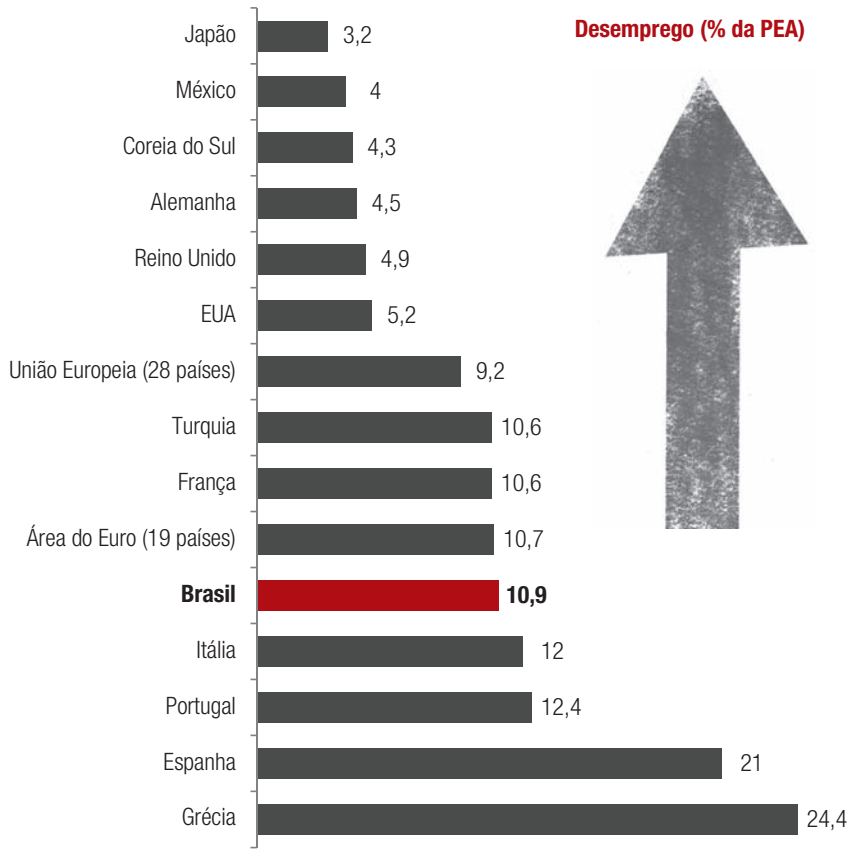
flexo negativo no comércio e nos serviços do longo mergulho dado pela indústria. Lúcia ressalta que na crise de 2003, que segundo sua análise era "apenas uma crise especulativa" provocada pelo temor da ascensão de Lula à Presidência, o mercado de trabalho só foi apresentar melhora no segundo semestre de 2004 e a recuperação de verdade só veio em 2005.

Agora, segundo a economista, a economia brasileira "patina desde 2011" quando, na sua interpretação, a presidente afastada Dilma Rousseff deu os primeiros passos para uma política fiscal restritiva, embora o desemprego só tenha começado a aparecer no último trimestre de 2014 e "mergulhado mesmo" no primeiro quarto de 2016.

"O movimento sindical está muito preocupado com a inflexão da taxa de ocupação", disse a técnica do Dieese, acrescentando, em uma análise heterodoxa, que a política fiscal que está sendo proposta pelo governo do presidente em exercício Michel Temer pode levar o país a uma situação parecida com a da Espanha e a da Grécia, donas das taxas de desemprego mais elevadas das economias ocidentais, respectivamente, 21% e 24,4% no primeiro trimestre deste ano.

Desemprego no Brasil alcança os de países europeus em crise

Taxa de desemprego entre países selecionados no 1º trimestre de 2016



Fontes: OCDE/Pnad Contínua IBGE/elaboração Dieese.

Para o economista-chefe da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Guilherme Mercês, a receita para a recuperação do emprego, ou pelo menos para amenizar os efeitos da recessão sobre o mercado de trabalho, é liberalizante. O Mapa do Desenvolvimento, lançado pela entidade fluminense no final de maio defende, na sua seção sobre o mercado de trabalho, medida de flexibilização das relações trabalhistas como forma de se obter ganhos na luta contra o desemprego.

Entre os aspectos que teriam maior impacto, Mercês destacou a adoção da livre negociação como medida legal, sepultando uma legislação protecionista que, no seu entendimento, só fazia sentido no tempo em que a proteção ao trabalhador era frágil. A livre negociação, segundo o economista da Firjan, abriria possibilidade para que fossem acordadas condições de trabalho diferenciadas, respeitando aspectos constitucionais como, por exemplo, uma alternativa à jornada de oito horas, para ele "um garrote" contra as possibilidades de avanço, respeitando o salário mínimo por hora.

Outros pontos importantes seriam, segundo Mercês, aprovar no Congresso Nacional a lei permitindo a terceirização de qualquer atividade – "hoje é difícil definir o que é atividade meio e atividade fim, especialmente nos processos industriais" – e uma regra do salário mínimo que admita perdas quando a economia for mal assim como prevê ganhos quando ela vai bem. Na avaliação de Mercês, "especialmente com a flexibilização e a terceirização haveria um ganho muito grande em termos de segurança para investir".

agência3

www.conjunturaeconomica.com.br



ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA ECONÔMICA FGV IBRE

Ainda muito longe da meta



Cristina Alves, para *Conjuntura Econômica*, do Rio de Janeiro

No momento em que atravessa uma das piores recessões da sua história, com 11 milhões de desempregados, o Brasil ainda luta para trazer a inflação para os trilhos. No acumulado de 12 meses encerrados em maio, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), da meta oficial do governo, chegou a 9,32%. Dificilmente, a inflação deve voltar este ano ao patamar de dois dígitos registrados em 2015, quando bateu 10,67%. No entanto, o índice permanece bem distante do centro da meta, de 4,5%. A previsão dos especialistas é de que o IPCA feche o ano de 2016 no patamar entre 7% e 7,5%, ainda acima do limite superior de 6,5% fixado na meta.

Há, então, uma trégua à vista no aumento do custo de vida para os brasileiros? Quando se pode esperar que a inflação volte aos 4,5%? Seria melhor que o governo ajustasse a meta para cima ou simplesmente revisse essa política e passasse a trabalhar com o núcleo da inflação, como acontece em outros países? Os economistas estão divididos.

O IPCA de maio, de 0,78%, foi bastante influenciado por aumentos de preços de alimentos, de tarifa de água e esgoto em algumas regiões (sobretudo em São Paulo, com os reajustes da Sabesp) e de remédios. O IPCA, calculado pelo IBGE, mede o aumento do custo de vida nas famílias com renda até 40 salários mínimos.

"A alimentação todo dia é uma surpresa. Agora há um choque nos preços da soja no atacado e houve quebra de safra argentina", afirma o economista Salomão Quadros, superintendente adjunto de Inflação da FGV/IBRE. O choque já se vislumbra no Índice de Preços ao Produtor (IPA) do IGP-10, apurado pela Fundação Getulio Vargas, calculado entre 11 de maio e 10 de junho. A alta do preço da soja em grão passou de 7,22% para 15,98%. O preço do contrato futuro de julho do farelo de soja subiu de US$ 270 a tonelada, no começo do ano, para US$ 400, no início de junho, na Bolsa de Chicago. Ou seja, alta de 50% e com potencial de contaminar outros alimentos e até o preço da ração animal. No IGP-10, houve aumento expressivo também de milho e suínos. O IGP-10 subiu de 0,6% para 1,42% em junho e, em 12 meses, a alta é de 11,85%.

No entanto, "espera-se um freio nas altas de alimentos e a tendência é devolver, ao longo do segundo semestre, os excessos do ano passado. A inflação vai se deslocando em degraus", explica Salomão Quadros. Nos próximos meses, o IPCA troca o 0,79% de junho de 2015 e inclui uma taxa menor, em torno de 0,4% de junho deste ano. Fenômeno parecido deve acontecer com a taxa de julho. Um outro sinal foi dado pelo IPCA-15 que arrefeceu de ímpeto: em junho subiu 0,4% ante os 0,8% de maio, o menor índice para o mês desde 2013.

Eulina Nunes dos Santos, coordenadora de Índices de Preços do IBGE, diz que o fim da política de bônus na tarifa para os consumidores que economizassem água em São Paulo e o reajuste desse serviço em várias regiões significou impacto de 0,15 ponto dos 0,78% da inflação do mês. "O aumento ocorreu nas regiões metropolitanas de São Paulo, Fortaleza e Belo Horizonte. No caso de São Paulo, a alta foi de 41%, incluindo o fim

do bônus oferecido pela Sabesp e um reajuste da tarifa de 8,44%. No caso de Fortaleza, a alta foi de 11,96% e, em Belo Horizonte, de 13,90%, sendo que parte será aplicada em junho", explica. No Distrito Federal, em 1o de junho, houve reajuste de 7,98% na tarifa de água e esgoto, o que vai influenciar o IPCA do mês.

Remédios: maior alta em 10 anos

Outro vilão da inflação em maio foram os remédios que tiveram aumento de até 12,5% autorizado pelo governo. Foi a primeira vez, em dez anos, que o percentual ficou acima da inflação. No ano, os medicamentos já acumulam alta de 10,52%, o maior patamar desde 2003, quando chegou a 11,50%. Na época, o índice elevado foi consequência da variação do dólar no ano anterior. A alta da moeda americana atinge diretamente a indústria farmacêutica porque boa parte das matérias-primas é importada. De janeiro a maio deste ano, os remédios ficaram 10,52% mais caros.

Diante das altas, o consumidor reage como pode. O professor Luiz César Coutinho, por exemplo, além de intensificar a pesquisa de preços nas farmácias e optar por medicamentos genéricos, diz que agora trocou as marcas dos laboratórios e compra sempre o genérico mais barato que encontra no mercado:

"Antes eu dava preferência a genéricos de laboratórios mais conhecidos, mas agora estou considerando só o preço. Uma caixa de Omeprazol 20mg, por exemplo, custava R$ 38 do laboratório que eu costumava comprar, mas troquei de fabricante e comprei uma caixa por R$ 18. O Daflon 1.000mg, para problemas de circulação, variava de R$ 112 a R$ 140 a caixa. O mesmo medicamento, mas de outro laboratório, saiu por R$ 83", conta ele, que também reclama dos aumentos de preços de feijão e legumes.

Na feira do Largo do Machado, a especialista em medicina chinesa Denise Queiroz queixa-se do impacto da inflação no seu orçamento e conta como tem se defendido dos aumentos de preços: "Para mim, alimentação e gasolina foram os itens que mais pesaram. Por isso, optei por deixar o carro em casa e agora faço quase tudo a pé".

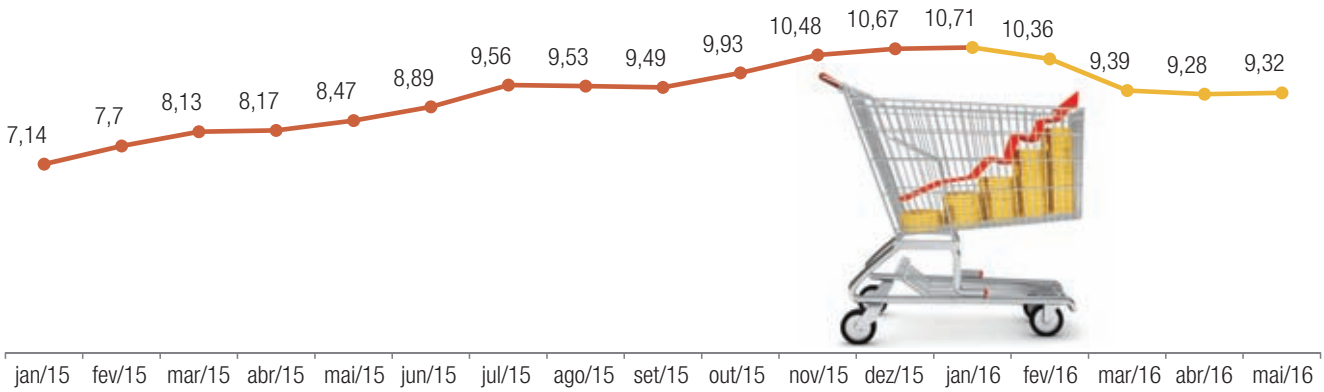
"A pressão sobre os preços de alimentos deve dar uma trégua. Até agora, o impacto na inflação se deveu a fortes efeitos climáticos, com geadas no Sul atingindo importantes lavouras de milho e soja, com redução da safra, e houve seca no Nordeste e chuva abundante em outras regiões", diz Eulina, do IBGE.

O economista Luiz Roberto Cunha, professor da PUC-Rio, concorda que houve uma sucessão de pressões climáticas que puxaram o preço de hortigranjeiros e houve alta também expressiva de preços do feijão, mas ele acredita que agora haverá uma desaceleração. "Os preços de frutas e tubérculos estão caindo. Discordo de uma visão terrorista para a inflação. Acho que o pior já passou e o IPCA deve ficar entre 7,2% e 7,3% este ano. No acumulado de 12 meses até junho, a taxa deve cair para oito e tantos por cento", afirma.

A mudança no cálculo do Imposto sobre Produtos Industrializados

A evolução do IPCA

Acumulado 12 meses



Fonte: FGV/IBRE e IBGE.

(IPI) de cigarros, que começou a valer em maio, também teve efeitos sobre a inflação. A alíquota agora passa a ser calculada sobre o preço de venda do produto (alíquota *ad valorem*). O aumento de preço dos cigarros chegou a 9,33% em maio. No ano, já subiu 16,19%.

Grande vilã da inflação em 2015, a energia elétrica ainda está pesando no bolso dos consumidores, apesar da adoção da bandeira verde nas contas. Em maio, a alta da energia foi de 2,28%. No ano, no entanto, a queda é de 4,84%. Os reajustes são aplicados no mês de aniversário do contrato com a concessionária nos estados e, dependendo do peso da região no índice, o impacto pode ser mais ou menos expressivo. Em Salvador (BA), região que tem peso de 7,35% no IPCA, houve aumento de 10,72% na conta de luz em maio. Em junho, estava programado reajuste de 3,78% na tarifa da Cemig, na região de Belo Horizonte, que tem um peso de 10,86%, o terceiro maior entre todas as regiões pesquisadas.

O transporte público também será influenciado por alguns aumentos de preços previstos para acontecer em breve. Das 13 regiões pesquisadas pelo IBGE no país, ainda não houve reajustes de tarifas no Distrito Federal, em Belém, Fortaleza e Campo Grande. A alta no transporte público até agora é de 3,55% no ano, incorporando os aumentos já concedidos em regiões que pesam mais no IPCA, como São Paulo e Rio de Janeiro. Em ônibus urbano, o aumento chega a 9,32%; no metrô, está em 9,14%; no táxi, em 7,06% e nos trens urbanos, acumula 8,45%.

O professor Salomão Quadros, da FGV/IBRE, diz que o dólar em torno

Vilões da alimentação

	12 MESES	Janeiro-maio
Batata inglesa	74,47	50,91
Alho	63,6	31,48
Manteiga	50,55	35,22
Feijão mulatinho	48,79	37,44
Farinha de mandioca	43,43	33,47
Feijão carioca	41,62	33,49
Azeite de oliva	32,1	13,58
Leite longa vida	19,33	15,02

Fonte: IBGE/Dados do IPCA até maio.

Decisões difíceis

O Banco Central deveria ter sido mais firme na política monetária, já que o país vivia um descontrole fiscal e inflação subindo, diz a economista Silvia Matos, da FGV/IBRE: "A autoridade monetária tem que ser dura. Nós tivemos uma experiência de uma autoridade monetária reagindo muito lentamente aos choques e o mercado então incorpora isso e faz com que a inflação fique mais alta. O Banco Central não pode ter medo de subir juros", resume. A economista acredita que, apesar da recessão, o Banco Central, na nova gestão, será cuidadoso ao reduzir a Taxa Selic, hoje em 14,25%.

"Acho que a Selic vai (cair) mais devagar porque a inflação ainda apresenta muita incerteza." Outro ponto importante que Silvia destaca é que a melhoria do quadro fiscal ainda vai demorar porque parte das medidas ainda depende de negociações com o Congresso Nacional.

A economista destaca ainda que o cenário externo não é dos mais favoráveis. Para trazer a inflação para mais perto do centro da meta, seria necessário ter o câmbio na faixa de R$ 3,30 ou R$ 3,35, que está praticamente fora de cogitação. Para derrubar o câmbio para esses níveis, seria preciso um programa vigoroso para atrair investimentos estrangeiros, o que parece pouco factível num mundo em que o crescimento econômico é fraco e os Estados Unidos poderão elevar as taxas de juros atraindo capital para lá.

"Se o governo atual tivesse oportunidade de fazer mais concessões à iniciativa privada, incentivando a entrada de recursos, valeria a pena deixar o câmbio valorizar porque o benefício seria grande e ajudaria a trazer a inflação para baixo. O custo para chegar a 4,5% do centro da meta sem a ajuda de Deus é muito alto. Diante disso, discute-se a possibilidade de uma meta ajustada. O fato é que, com o câmbio a R$ 3,60 ou R$ 3,70, teríamos uma inflação de 6%

de R$ 3,50 (o câmbio chegou a R$ 4 no terceiro trimestre de 2015) deve ajudar a amortecer os choques de preços, como o da soja, por exemplo. Nos preços administrados, ele espera uma trégua em energia elétrica, que subiu mais de 50% em 2015. Ele acredita em recuo de 3% para este ano, com o sistema das bandeiras tarifárias, demanda menor e o dólar mais estável.

"Os serviços vão cair um pouco, mas ainda temos uma indexação formal e informal e nesse grupo há uma influência da variação dos salários", afirma Salomão Quadros, que calcula que o IPCA deste ano deve ficar 0,2 ponto mais alto por conta da forma como o IBGE está medindo a variação de salários de trabalhadores domésticos e de mão de obra em geral. Com o fim da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a adoção da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua), o IBGE optou por adotar o critério de variação do salário mínimo para os reajustes salariais nominais. A economista Silvia Matos, coordenadora do Boletim Macro IBRE, é contundente: "Gostaria que a inflação estivesse sendo mais medida".

Indagado sobre a crítica, o IBGE se defende. "O salário mínimo tem se mostrado bastante aderente às séries que tínhamos da PME. A gente não tira a razão de quem critica, mas não tínhamos outra alternativa", diz Eulina, acrescentando que a troca foi adotada em maio deste ano e é provisória, até que as séries da Pnad Contínua tenham pelo menos cinco anos.

Missão quase impossível

Chegar aos 4,5% do centro da meta de inflação em 2017 é praticamente impossível, diz Salomão Quadros. O Boletim Focus, apurado pelo Banco Central, está trabalhando com 5,5% a 5,7% para o ano que vem. O per-

Quanto cada item pesa (%)

	No IPCA	No INPC
habitação	15,19	17,38
artigos de residência	4,24	5,02
vestuário	2,85	7,23
saúde e cuidados pessoais	11,33	9,63
despesas pessoais incluindo salão	10,59	7,30
educação	4,70	2,98
comunicação	3,78	3,30

Fonte: IBGE.

ou 6,5% no ano que vem. Acho que o Banco Central pode fazer um pequeno ajuste, mas não vai baixar a Selic para 10% ou 11% no ano que vem. No máximo, essa redução deve ser de 0,75 ponto. Não pode baixar demais os juros e, lá na frente, ter que voltar a subir. A pior coisa é ser errático em política monetária", afirma.

A economista prevê uma queda do PIB de 3,5% este ano e que, em 2017, haja estabilidade. "O ano de 2017 ainda será de ajuste", diz, acrescentando que ainda espera aumento de desemprego para 13%.



"É importante destacar que estamos num processo recessivo com o quadro fiscal muito fora dos eixos. Em todas as nossas crises anteriores, nunca tivemos uma crise fiscal dessa magnitude. Tivemos pequenas recessões no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, mas havia espaço para aumentar a carga tributária. Hoje, quando você olha as despesas crescendo muito e as receitas caindo, não há imposto que financie isso. É explosivo. Para rolar a dívida, o mercado passa a cobrar um prêmio maior. As pessoas vão ter que tomar decisões: será que é melhor tirar da Previdência do que tirar da Educação? Será que a nossa democracia está madura para essas discussões?", indaga.

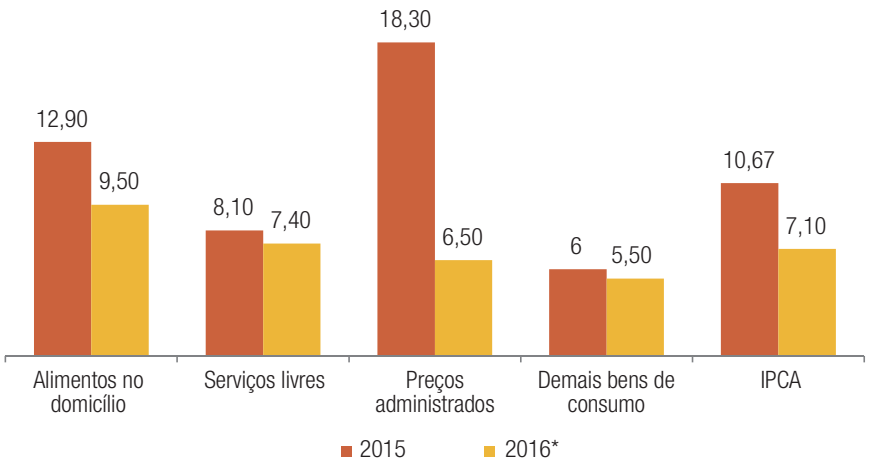
O economista Luiz Roberto Cunha, da PUC-Rio, lembra que o governo interino está conseguindo eliminar alguns fatores de instabilidade e elogia o fato de ele ter conseguido aprovar com rapidez no Congresso a Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023, aumentando também de 20% para 30% o limite que pode ser remanejado da receita de todos os impostos e contribuições federais. "A política monetária não pode fazer tudo sozinha, era preciso agir do lado fiscal", conclui.

A inflação nas regiões

	PESO	MAIO	Janeiro-maio	EM 12 MESES
Fortaleza	3,49	0,99	5,08	11,01
São Paulo	30,67	0,93	3,85	9,42
Porto Alegre	8,4	0,92	5,16	10,51
Recife	5,05	0,9	4,22	9,16
Salvador	7,35	0,83	4,48	9,54
Belo Horizonte	10,86	0,78	4,22	8,31
Campo Grande	1,51	0,73	3,84	8,19
Curitiba	7,79	0,64	3,55	9,57
Vitória	1,78	0,62	2,85	7,58
Belém	4,65	0,6	4,28	9,71
Rio de Janeiro	12,06	0,6	4,07	8,99
Brasília	2,8	0,45	2,65	8,56
Goiânia	3,59	0,28	3,41	9,1
BRASIL	**100**	**0,78**	**4,05**	**9,32**

Fonte: IBGE.

Como se deve comportar a inflação (%)



Fonte: FGV/IBRE. Elaboração prof. Salomão Quadros. *Previsão

centual já fica bem próximo ao novo teto da meta que passa a valer a partir do ano que vem, de 6%.

O grande desafio do Banco Central nesse cenário é justamente trazer a inflação para o centro da meta, reduzir os juros e estabilizar o câmbio fazendo com que a economia deixe para trás o processo mais agudo de recessão.

"Os 4,5% para o ano que vem estão descartados", sentencia Silvia, da FGV/IBRE, acrescentando que, em sua opinião, a inflação vinha sendo subestimada por conta das decisões acerca de tarifas de energia e desonerações tributárias. "Essas medidas fizeram com que a inflação medida fosse mais baixa do que a verdadeira. Agora, apesar da brutal recessão, pelo menos não há o risco de a inflação deste ano ser similar à do ano passado", afirma, acrescentando: "Parece que tem que ter muita recessão para fazer a desinflação verdadeira, para a gente voltar para a meta. Se não resolvermos a questão da inflação, podemos até voltar a crescer, mas será um voo de galinha novamente".

O economista-chefe da Gradual Investimentos, André Perfeito, alerta para os riscos de um novo choque de preços agrícolas, como já demonstram os índices ao atacado: "O frio comprometeu diversas lavouras no Sul". Ele diz ainda que, apesar da bandeira verde, os preços da energia elétrica tendem a continuar pressionados. Mesmo assim, ele mantém a previsão de 7,07% para o IPCA deste ano, mas admite: "Vou tomar cuidado (com essa previsão)". André Perfeito aposta numa redução da Taxa Selic, atualmente em 14,25% porque, do contrário, o Brasil estaria, em 2017, com uma taxa de juros reais (acima da inflação), de quase 9%, que é excessivamente alta. De forma direta, o economista defende uma política mais firme de desindexação da economia. Uma das medidas que ele sugere, em tom provocativo, é que o governo proíba a indexação de aluguéis pelo IGP-M. E vai além. Ele propõe uma reforma no sistema de metas que passe a considerar um núcleo para a inflação.

"Do jeito que está hoje, para jogar a meta de inflação mais baixa, é preciso produzir uma recessão maior. Por que o Banco Central não é mais ousado e não passa a olhar o núcleo da inflação?"

Principais vilões

O maior vilão da inflação de alimentos este ano foi a batata-inglesa, tão tradicional na mesa dos brasileiros. Só em maio, ela subiu 19,12% e, em alguns supermercados do Rio, já era vendida a quase R$ 9 o quilo. No ano, o aumento foi de 50,91% e, em 12 meses, chegou a 74,47%. O segundo produto que mais subiu foi o alho, com aumento de 63,60% em 12 meses e de 31,48% no ano. "O alho que consumimos é principalmente espanhol ou argentino e a alta foi forte. A cebola, também em grande parte importada da Argentina, foi um dos produtos que mais subiram", diz Eulina Nunes, coordenadora de Índices de Preços do IBGE. Em maio, a cebola foi o segundo item que mais subiu, com 10,09%. No ano, a alta chega a 31,29% e, em 12 meses, é de 5,19%.

Dos alimentos mais consumidos, o único que deu trégua foi a cenoura. O recuo, em maio, foi de 23,08%, depois de uma baixa de 1,04% em abril. No ano, no entanto, ela ainda está com alta de 43,15%.

A alta nos alimentos atinge em cheio as famílias de mais baixa renda. Não é à toa que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a inflação em famílias com renda até oito salários mínimos, ficou em 0,98% em maio e chega a 9,82% em 12 meses. Portanto, acima do IPCA, que é calculado tomando por base famílias com renda de até 40 salários mínimos. No IPCA, o peso da alimentação é de 25,85%, enquanto no INPC, ele chega a 31,46%. A seguir, o segundo peso maior é o de transportes, que entra no INPC com 15,69% e no IPCA, de 18,33%.

Uma incógnita para a inflação daqui para frente é o preço da gasolina. Apesar de a Petrobras não ter repassado ao consumidor brasileiro a queda do preço do barril de petróleo, o preço da gasolina tende a ser favorecido por uma boa safra de cana-de-açúcar, explica Eulina, do IBGE. A previsão dos produtores é de aumento de 5% na safra deste ano. O preço do álcool hidratado (aquele vendido diretamente nos postos) caiu 9,54% em maio e, no ano, já recua 5,29%. No IPCA, a gasolina teve alta de 2,03% no ano e cedeu 0,85% em maio, segundo o IBGE. A gasolina tem um peso de 4% no IPCA.

Um fato que pode alterar o cenário é se o governo decidir elevar a Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), uma taxação que hoje está em R$ 0,10 por litro. "Um aumento da Cide seria uma alternativa à não aprovação da CPMF no Congresso", avalia o professor Luiz Roberto Cunha. Se a Cide subisse, a Petrobras tenderia a repassar o aumento para o consumidor, já que está em dificuldades de caixa e não poderia assumir novas perdas.

"Se o governo realmente quiser aumentar o seu caixa e elevar a Cide, por exemplo, para R$ 0,30 ou R$ 0,40 o litro, o preço da gasolina tenderia a subir de imediato. Hoje, a Petrobras já não está repassando a queda do preço do barril no mercado internacional para o consumidor final porque está recompondo suas margens", explica Salomão Quadros.



Batata inglesa chega a custar quase R$ 9 em supermercado no Rio: produto teve a maior alta de preço no ano entre os alimentos.

O diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), Adriano Pires, não acredita que o governo vai elevar a Cide porque está ciente de que é preciso preservar o caixa da Petrobras. "Uma elevação da Cide hoje poderia ajudar o Tesouro Nacional, mas iria prejudicar muito a Petrobras, as ações cairiam. Hoje, a Petrobras está precisando mais (de ajuda) do que o Tesouro" resume. Adriano Pires acredita que apenas se o preço do barril voltar a subir no mercado internacional e o dólar no Brasil passar de R$ 3,50, a tendência seria haver um reajuste de preço nas refinarias.

FGV IBRE

CONJUNTURA ECONÔMICA

PARALELOS HISTÓRICOS
MERCADO DE TRABALHO

Veja outras edições da Conjuntura Econômica que abordaram o tema nos últimos 20 anos.
São mais de 700 números disponíveis para consulta.
Desenvolva sua própria busca obtendo resultados em segundos.

www.fgv.br/ibre/bibliotecavirtual

SUGESTÃO DE PESQUISA

Em setembro de 2012, a Conjuntura fez uma análise e algumas previsões do que estava por vir.

Pesquise por: mercado de trabalho + retração

COMO PESQUISAR:

Nessas sugestões de pesquisas, as palavras indicadas no parágrafo "Pesquise por:" devem ser digitadas na página de "Pesquisa Livre" no "passo 1" mostrado aqui à direita, ou se preferir diretamente no campo de busca dentro da ferramenta de pesquisa (DocReader), como vemos também ao lado, no passo 3.
Para uma pesquisa mais ágil e eficaz, assista aos vídeos de orientação disponíveis na "ajuda" localizada no site ou no DocReader.

Powered by: docpro

PESQUISE LIVREMENTE...

...em mais de 700 edições da revista, (exceto a edição em banca e as 2 anteriores) de forma rápida e simples, em apenas 3 passos.

1 Acesse a página de pesquisa pelo portal IBRE ou diretamente pelo link www.fgv.br / ibre / bibliotecavirtual



2 Escolha o período e digite as palavras que deseja pesquisar.



Na tela inicial, caso tenha escolhido TODOS os períodos escolha agora um deles para filtrar os resultados.

2b

3 O resultado da sua busca aparece com as palavras da pesquisa destacadas em verde. O mesmo destaque aparece nas demas ocorrências das páginas do acervo.



VOCÊ PODE
ter estes recursos disponíveis em seus documentos!

Acesse agora www.docpro.com.br e veja como é simples e rápido encontrar a informação que precisa, dentro dos seus documentos. 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.

O curioso caso do monopolista que quebrou o monopólio

Lavinia Hollanda
Coordenadora de Pesquisa da FGV Energia

Camilo Muñoz
Pesquisador da FGV Energia

Em meio a um cenário de crise econômica e política, juntamente com a reestruturação da Petrobras, o mercado brasileiro de gás natural vive um momento histórico de mudanças que poderá trazer impactos profundos para o setor energético do país nas próximas décadas. Dependendo de como serão conduzidas, tais mudanças poderão alavancar ou, ao contrário, desperdiçar o potencial do setor de gás brasileiro. Com estrutura verticalizada e presença como monopolista em praticamente toda a cadeia, a Petrobras iniciou em 2015 um processo de venda de ativos relacionados à sua antiga diretoria de Gás e Energia, o que caracteriza uma abertura ao capital privado sem precedentes para o mercado de gás natural no Brasil. No entanto, devido a essa conjuntura – e em particular devido a uma urgente necessidade de estabilização das contas da estatal – o gás natural está vivendo uma abertura ao capital privado pouco usual, onde o próprio agente incumbente está promovendo um processo de quebra do monopólio.

Tipicamente, a quebra de um monopólio em determinados setores estratégicos é impulsionada por uma reforma liderada pelo Estado – como no setor de gás da Inglaterra ou mesmo



no caso do setor de telecom, nos Estados Unidos. No caso brasileiro, os impactos dessa inversão de papéis são notórios. Inicialmente, deve-se considerar que o ambiente regulatório capaz de garantir a atuação eficiente de uma empresa estatal verticalizada e monopolista é diferente de um ambiente regulatório definido para agentes diversos, que ocupam distintos elos da cadeia de valor do setor. Ao ser liderado pelo Estado, o processo de quebra de monopólio pode antecipadamente formular e aprovar os ajustes legislativos e regulatórios necessários para a sustentação do novo mercado que surgirá a partir da separação dos ativos do agente incumbente. A quebra ocorre no momento apropriado, quando o marco regulatório já tiver sido aprovado e estiver vigente. Desse modo, os novos entrantes farão uma aquisição de ativos tendo em vista um horizonte de negócio com regras claras e baixo risco regulatório.

Além da ausência de uma estrutura regulatória adequada ao novo cenário, a situação do gás natural no Brasil ainda é agravada por dois fatores. Primeiramente, até o início de 2015 a sinalização do governo sempre foi contrária a qualquer desinvestimento da Petrobras, afastando toda possibilidade de antecipação dessa mudança conjuntural por parte do regulador e dos agentes privados. Segundo, o elemento desencadeador do processo de venda de ativos surgiu de uma necessidade repentina de reequilibrar as contas da Petrobras, após a revelação de prejuízos bilionários decorrentes de corrupção, queda do preço do petróleo e eleva-

ção do dólar comercial. Do ponto de vista da estatal, a celeridade do processo de venda dos ativos torna-se imprescindível para a recuperação da saúde financeira da empresa.

A venda dos primeiros ativos da ex-diretoria de Gás e Energia da Petrobras começou em dezembro de 2015, quando foram divulgadas na imprensa as tratativas para efetivação da venda de 49% da Gaspetro para a japonesa Mitsui. Em maio de 2016, foi anunciada a venda da filial da Petrobras na Argentina para a empresa Pampa Argentina, e em junho de 2016, foi divulgada a negociação em andamento para a venda da Nova Transportadora Sudeste (NTS) para a canadense Brookfield Asset Management. As negociações desses ativos e a recente troca de comando na Petrobras ampliam a expectativa do mercado de que novas vendas serão anunciadas nos próximos meses. Enquanto isso, a mídia segue divulgando intenções de venda de ativos como terminais de GNL, gasodutos de transporte e termelétricas a gás da Petrobras, completando um portfólio de ativos que permeia o *midstream*, *downstream* e um dos principais mercados consumidores de gás natural no país – o setor elétrico.

Diante da falta de um ambiente regulatório adequado para receber novos entrantes, eventuais compradores dos ativos tomarão uma importante decisão de investimento sob enorme incerteza. A provável necessidade de ajustes regulatórios futuros será precificada na valoração dos ativos, reduzindo seu valor de venda. Da mesma forma, para reduzir a exposição ao risco, os compradores interessados também buscarão preservar os contratos já existentes, preservando direitos adquiridos, o que poderá implicar judicialização do setor no caso de mudanças posteriores de regras. Caso ocorra de forma desestruturada, o processo de desinvestimento da Petrobras da cadeia de valor do gás natural poderá ainda criar novos monopólios privados em alguns elos da cadeia, gerando novas ineficiências que poderão prejudicar o desenvolvimento do mercado que existe hoje.

Diante da falta de um ambiente regulatório adequado, eventuais compradores de ativos tomarão uma importante decisão de investimento sob enorme incerteza

Na execução de seu plano de desinvestimentos, a Petrobras seguirá tomando decisões conforme a lógica econômica que seja mais vantajosa para seus acionistas – aliás, como deve ser. Nesse cenário, o mercado se volta para o governo, na esperança de que seja possível trazer alguma diretriz para o futuro do setor nesse processo. Com prazo extremamente reduzido, o governo ainda precisará ser assertivo e eficiente em sua formulação de políticas públicas, pois terá poucos meses para tomar decisões e lançar iniciativas que constituirão os alicerces do novo mercado de gás que está se desenhando no Brasil.

Do lado da iniciativa privada, foi divulgada recentemente[1] uma agenda de ajustes regulatórios necessários para preparar o futuro do setor de gás e destravar investimentos. Apesar da importância de tais ajustes na construção de um arcabouço completo para o setor, fica claro que o governo não será capaz de levar essa agenda adiante dentro do prazo que está se impondo pela realidade do mercado. Consequentemente, será fundamental definir, dentro da agenda construída pelos agentes, um conjunto mais restrito de reformas que o governo seja capaz de defender no curto prazo, priorizando aquela que trará maior impacto positivo para a sociedade como um todo nesse processo de desinvestimento da Petrobras. Adicionalmente, através do CNPE, o governo poderá estabelecer e divulgar diretrizes capazes de sinalizar quais serão os moldes para o novo mercado de gás que está se desenhando no país.

Independente da estratégia escolhida, a conjuntura deste mercado certamente colocará à prova a eficiência do processo decisório e de formulação de políticas públicas do atual governo. Apesar da crise política e econômica atual, a sinalização adequada por parte do governo sobre o modelo de ajuste regulatório que irá defender, poderá significar a diferença entre uma perspectiva de ampliação ou de retração do mercado nacional de gás natural durante os próximos anos, associado a todos os impactos que isso irá causar no setor energético.

[1]Evento promovido pela CNI em Brasília no dia 16 de junho.

Mais fechados?

Brexit alimenta expectativa sobre onda de protecionismo no mundo, mas estudos não são concludentes quanto a essa tendência



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

O inesperado resultado do plebiscito pela saída do Reino Unido da União Europeia gerou uma dose extra de expectativa entre os pesquisadores que acompanham a desaceleração do comércio global, preocupados sobre o impacto dessa decisão no campo comercial. Como aponta Lia Valls (pág. 62), o volume de importações e exportações mundiais, que desde 1980 superava o crescimento do PIB, inverteu de posição no período de 2008-2015. Vários fatores estruturais têm sido apontados como responsáveis por esse resultado, incluindo o protecionismo. Mesmo presente no radar dos analistas, entretanto, seu peso ainda é considerado marginal, e uma mudança dessa tendência poderia agravar as perspectivas de retomada da dinâmica comercial.

Estudo de coautoria da economista sênior do departamento de pesquisa do Banco Mundial Hiau Looi Kee, focado na reação das economias logo após o estouro da bolha imobiliária dos Estados Unidos (2008/2009), aponta que o uso de barreiras tarifárias para proteger mercados domésticos foi baixo nesse período. De acordo ao índice de restrição comercial calculado por ela no *paper* "*Is protectionism on the rise?*", essas barreiras representariam não mais do que 2% da queda do comércio mundial no período.

Na reunião de artigos do *e-book The global trade slowdown: a new normal?*, publicado no *site* do *think tank* Centro de Pesquisa de Política Econômica (www.voxeu.org), instalado em Londres, a análise geral dos pesquisadores corrobora a ideia de baixa participação do protecionismo nessa desaceleração. Mas há contrapontos. Os pesquisadores Simon J. Evenett e Johanner Fritz, da Universidade de St. Gallen, defendem que se as medidas tradicionais de proteção das economias – como as que prevaleceram na onda protecionista verificada no período posterior à crise de 1929 –, parecem não ter crescido significativamente desde 2008, uma análise mais ampla incluindo medidas não diretamente relacionadas às exportações, como subsídios domésticos estatais a empresas, indica um efeito maior, que atinge principalmente países de baixa renda (*least developed countries*).

Os autores apontam que esse grupo de economias sofreu a maior queda da elasticidade do comércio logo após a crise. Enquanto entre 2000 e 2008 os países de baixa renda registraram um aumento nominal de 20,6% das exportações por ano, desde 2008 esse ritmo anual tem caído 5,7% em média. De acordo aos autores, entre 2009 e 2013, distorções no comércio provocadas por medidas protecionistas representaram uma perda de US$ 265 bilhões na receita de exportação desses países, ou 31,5% do total observado, contra um ganho de US$ 30 bilhões (ou 3,58%) resultantes de medidas liberalizantes verificadas nesse período.

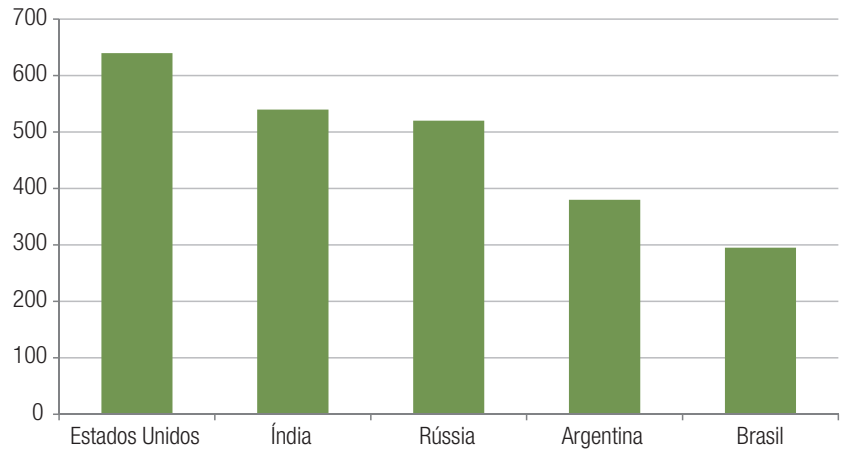
Braulio Borges, pesquisador associado da FGV/IBRE, lembra que o impulso às exportações é uma importante estratégia de desenvolvimento econômico para países emergentes. "É comum usar esse comércio como forma de dar robustez à economia e se desenvolver domesticamente. É exatamente o caminho que a China está tentando traçar", diz. Não à toa, o país lidera a lista de economias mais afetadas por medidas protecionistas desde janeiro de 2008, calculada pelo Global Trade Alert (GTA). Do levantamento da GTA relativo a 12 meses contados até março de 2016, ainda constam Índia e Coreia do Sul.

O Brasil, por sua vez, figura no *ranking* oposto: é o quinto país quanto à intensidade das medidas protecionistas aplicadas desde 2008 – das quais devem fazer parte o programa

Inovar Auto e as regras de conteúdo local da Petrobras, por exemplo. Na lista do GTA o país só perde para Argentina, Rússia, Índia e Estados Unidos. "Para uma economia fechada como a nossa, medidas que restringem comércio de bens ainda são menos importantes do que a cotação das *commodities*", diz Borges. O que pode parecer um alívio também tem seu preço. Em artigo desta edição (pág. 30), o pesquisador do IBRE Mauricio Canêdo Pinheiro ressalta que países mais abertos à compra de insumos importados, especialmente bens de capital, colaboram para que suas empresas absorvam tecnologia nova e invistam em pesquisa e inovação em busca de competitividade, já que estão mais expostas à concorrência. "Esse é um canal importante para viabilizar o aumento de produtividade de uma economia que o Brasil tanto precisa", acrescenta Borges.

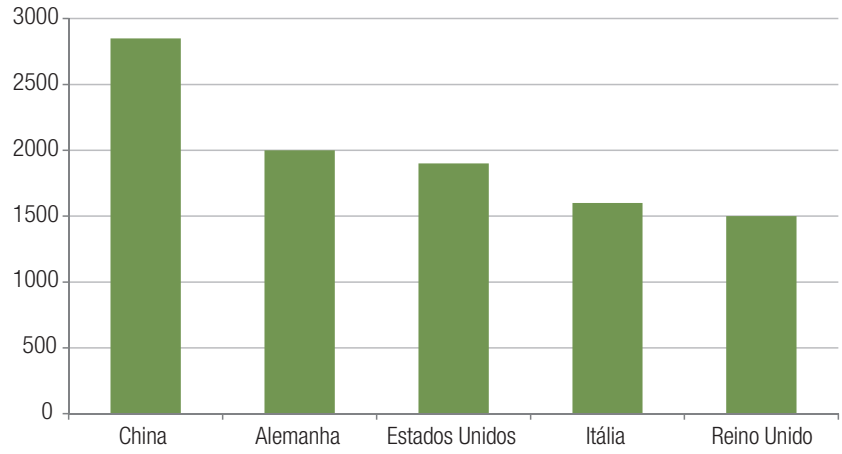
Países que implementaram medidas de maior impacto protecionista

Número de medidas desde 2008



Países mais afetados por medidas protecionistas

Número de medidas desde 2008



Fonte: Global Trade Alert.

Da decisão tomada no Reino Unido, Borges aponta o risco de tornar a concretização do acordo entre Mercosul e União Europeia mais distante. "Mas ainda vivemos um processo muito incerto quanto à evolução do protecionismo", diz, acrescentando que ainda não se pode descartar as chances do candidato republicano Donald Trump ganhar a corrida à Presidência dos Estados Unidos. "Apesar de ser muito difícil estimar até onde Trump poderia chegar, nove entre dez economistas apostam em mais protecionismo e o fim do comércio de bens como vimos nas últimas décadas", afirma. Tendência agravada pela baixa possibilidade desse país aprovar o Acordo Transpacífico (TPP) em pleno ano eleitoral, como lembra Danni Rodrik (pág. 32), ficando a cargo do próximo presidente a liderança desse processo de votação no Congresso americano.

Borges reforça que ainda há poucas certezas sobre quais são os fatores realmente determinantes para o processo de recuperação do comércio mundial. "Fala-se do esgotamento do processo de globalização, pois já alcançamos um alto grau de abertura; a desaceleração do ritmo de acordos regionais e da organização de cadeias de valor que fragmentam a produção; até o argumento de que um debate focado em bens, que desconsidera os serviços, reflete hoje uma visão parcial da história", cita. "O fato é que nenhuma dessas explicações exclui a outra, e para estudar as determinantes de uma recuperação do comércio global hoje é preciso levar muitos fatores em conta – inclusive o comportamento dos países quanto à proteção de seus mercados", conclui.

O lento crescimento do comércio mundial

Lia Baker Valls Pereira
Pesquisadora da FGV/IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

O comércio é um dos motores de crescimento da economia mundial. Num cenário onde a recuperação de um novo ciclo de expansão da economia mundial ainda não está assegurada, as baixas taxas de crescimento do comércio mundial preocupam.

Chamamos a atenção neste artigo para algumas das questões analisadas numa interessante coletânea de artigos publicada pela VoxEU.org do *e-book The global trade slowdown: a new normal*. Além disso, a decisão do Reino Unido de sair da União Europeia a partir do plesbicito de 23 de junho, traz novas indagações para o comércio mundial. Nesse contexto, quais são as perspectivas para o comércio exterior do Brasil?

As evidências empíricas

O crescimento do comércio mundial medido pelo volume das exportações e importações de bens e serviços desacelerou após a crise de 2008. Em adição, esse crescimento ficou abaixo e/ou próximo do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Nesse último caso os resultados variam conforme a fonte de dados, pois a metodologia do cálculo do PIB mundial a preços constantes pode variar. Nesse sentido o artigo apresenta os resultados a partir das principais fontes de dados.

O gráfico 1 mostra os resultados obtidos com as informações do *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional (FMI). Após crescer a um ritmo superior ao do PIB mundial entre os anos de 1980 até 2008, a média do crescimento do volume do comércio mundial de bens e serviços diminuiu (2,9%) e ficou abaixo do PIB (3,2%), entre 2008-2015. Segundo Douglas A. Irwin, em capítulo do livro citado da Vox.EU, isso só teria ocorrido nos anos de 1930 quando a crise de 1929 desencadeou uma onda de protecionismo mundial e no período das duas guerras mundiais.

Os dados do Banco Mundial vão até 2014, mas contam uma história similar. A diferença é que apesar de ter diminuído a diferença entre o crescimento do comércio mundial e do PIB, o primeiro ainda supera o segundo entre 2008-2014 — 2,9% (comércio) e 2% (PIB). No caso do FMI, para esse mesmo período, os resultados são: 3,3% (PIB) e 2,9% (comércio).

Por último, os dados da Organização Mundial de Comércio (OMC) comparam o crescimento do volume exportado de bens com o produto mundial (gráfico 3). Observa-se que os serviços correspondem a cerca de 20% do total do comércio global (bens e serviços) e, portanto, o desempenho do comércio reflete principalmente o que ocorre no comércio de mercadorias. A série de 1950 a 2014 permite distinguir as fases, a seguir descritas.

A primeira fase, de 1950 a 1973, marca a recuperação da economia mundial após a II Grande Guerra e as exportações aumentam em média 8,2% e a produção mundial a 5,1%. As reduções nas tarifas de produtos industriais negociadas no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) são destacadas como um dos propulsores desse aumento do comércio e da facilitação para o incremento do comércio intraindústria, associado ao processo de internacionalização das empresas estadunidenses e europeias.

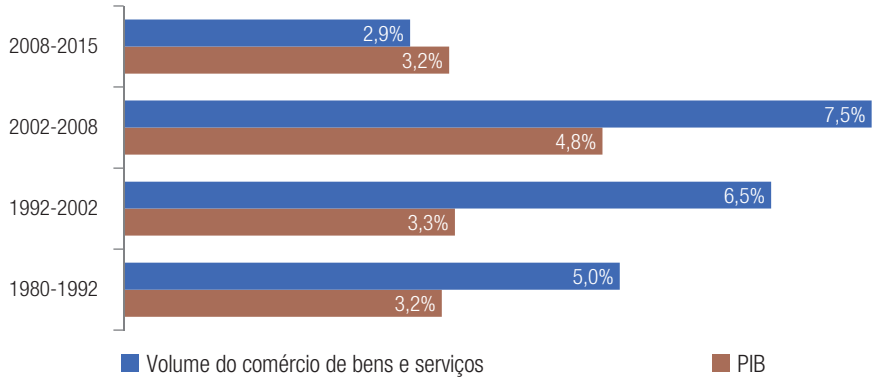
A segunda, de 1973 a 1992, engloba duas crises de petróleo, políticas de juros elevados para combate à inflação nos Estados Unidos e crise da dívida externa em vários países em desenvolvimento. Ademais, os anos de 1980 são caracterizados pelo "novo protecionismo" associado à proliferação de barreiras não tarifárias pelos países desenvolvidos, como os acordos voluntários de restrições às exportações. Ao mesmo tempo, países como o Brasil que enfrentavam restrições cambiais, acirraram suas medidas de proteção comercial. O

resultado foi uma forte desaceleração do comércio (as exportações crescem 3,9%) e a produção, 3%.

A terceira fase de 1992-2001 coincide com um período de crescimento do comércio mundial impulsionado pela abertura comercial negociada no âmbito multilateral (Rodada Uruguai 1986-1994), ou pela adoção de reformas nas políticas comerciais adotadas unilateralmente, em grande parte nos países em desenvolvimento. O Brasil inicia sua Reforma Tarifária em 1988, a amplia em 1990 e a consolida e aprofunda com a adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, em 1994. Observa-se, porém, que o PIB mundial não registrou grande diferença em relação ao período anterior: 3,2% (1980-1992) e 3,3% (1992-2002), pelo FMI; e, 2,9% nos dois períodos pelo Banco Mundial. Pelos dados da OMC, a produção mundial cresceu em média anual 2,5% entre 1992-2001, o que ficou abaixo do período de 1973-1992 (3%). O crescimento médio anual das exportações mundiais nesse período foi de 6,1%.

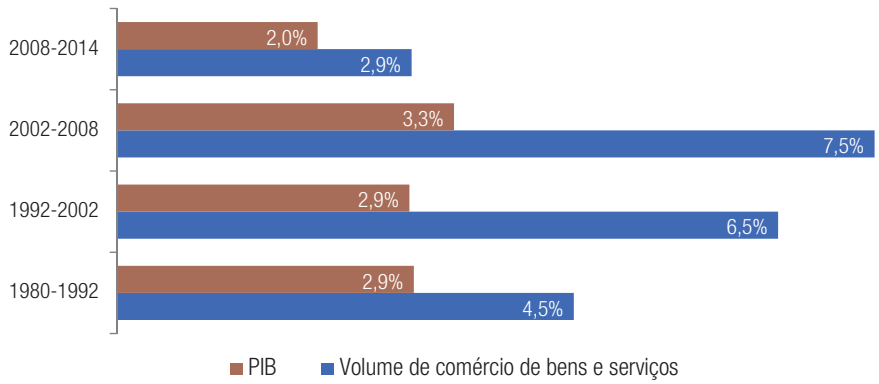
A quarta fase de 2001-2008 foi marcada pela entrada da China na OMC que permitiu elevar o efeito multiplicador do crescimento a dois dígitos do país no comércio e no PIB mundial. A demanda por recursos naturais da China alavanca o crescimento dos exportadores de *commodities*; o aumento dos investimentos da China nos seus vizinhos asiáticos impulsiona o comércio intrarregional e o processo de fragmentação da produção através das cadeias globais de valor leva ao crescimento do comércio internacional de bens intermediários e de capital. Na quinta fase de 2008-2014, as exportações desaceleram (2,2%) e a produção mundial (1,6%).

Gráfico 1: **Crescimento médio anual do PIB e do volume do comércio mundial - FMI**



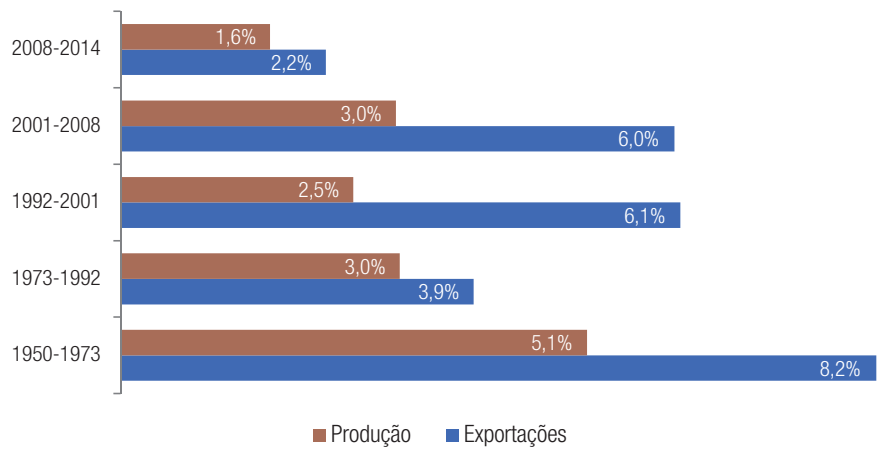
Fonte: FMI, *World Economic Outlook.*

Gráfico 2: **Crescimento médio anual do PIB e do volume do comércio mundial - Banco Mundial**



Fonte: Banco Mundial.

Gráfico 3: **Crescimento médio anual do volume exportado de mercadorias e da produção mundial - OMC**



Fonte: OMC.

O resultado do desempenho descrito é que a razão entre a corrente de comércio e o PIB mundial interrompeu sua trajetória de forte ascensão, a partir dos anos de 2010/2011 (gráfico 4). Os dados do Banco Mundial em termos constantes vão até 2014 e mostram que houve uma redução no ritmo de crescimento da razão comércio/PIB. Os do FMI, em termos correntes, mostram estagnação e queda em 2015 influenciadas pela redução nos preços das *commodities*.

Por último, deve ser lembrado que a dinâmica do comércio mundial depende principalmente das manufaturas que explicam cerca de 80% do total desse comércio. Sob esse prisma, foi a redução do crescimento desse setor o principal responsável pela desaceleração do comércio mundial (gráfico 5). Ressalta-se que o elevado aumento em 2010 (18%) reflete apenas uma pequena recuperação em relação à queda de 2009 que foi de 15%.

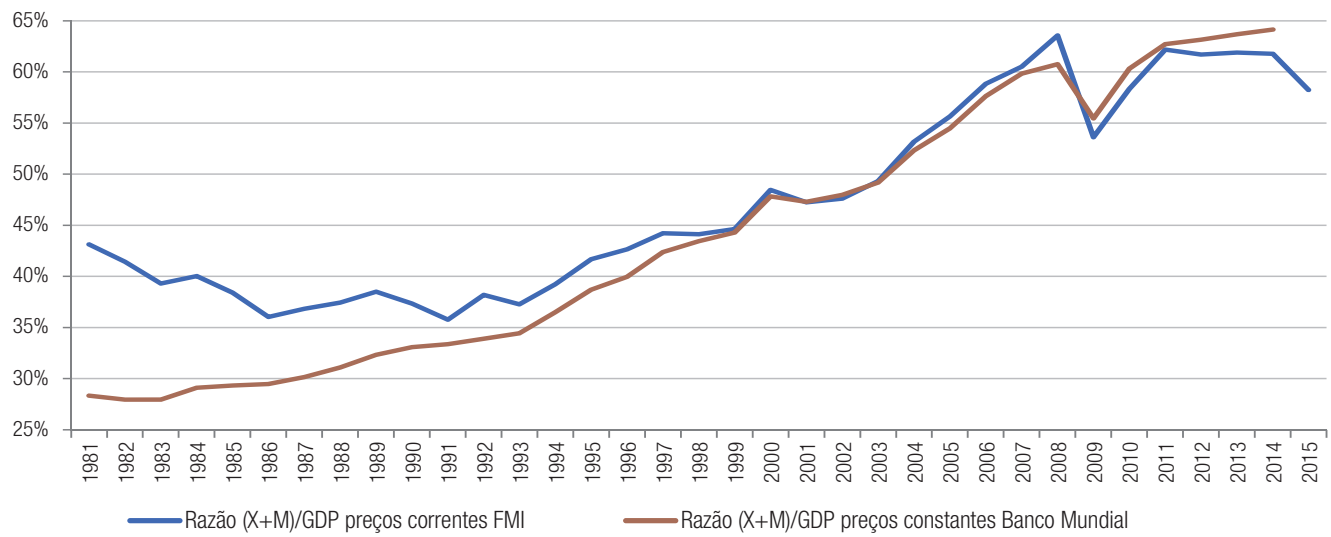
Fatores cíclicos e estruturais

Na publicação do Vox.EU são analisadas por diferentes autores as razões para a desaceleração do comércio mundial. A primeira se refere a fatores cíclicos: o comércio desacelera como reflexo do lento crescimento nas principais economias do mundo. Nesse caso o que precisa ser estudado é se esse lento crescimento é por sua vez conjuntural ou espelha problemas estruturais como apontam algumas análises relacionadas à baixa produtividade da economia dos Estados Unidos (Robert Gordon, *The rise and fall of American growth*).

O segundo conjunto de fatores identificados como estruturais são:

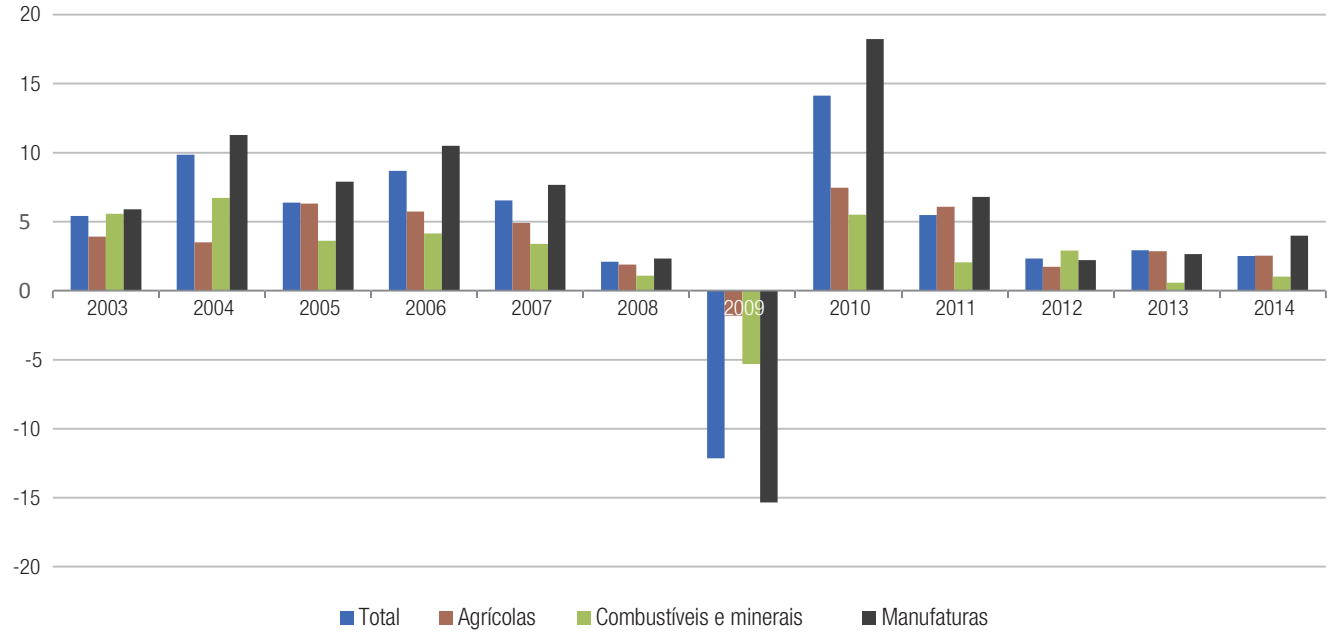
1. Mudança na composição do comércio em direção a mercadorias mais sensíveis ao crescimento de renda, como bens de capital e intermediários. Logo, num período de lento crescimento da demanda mundial onde ainda domina um cenário de incertezas quanto à recuperação da economia mundial, cai a elasticidade do comércio em relação à renda (quanto o comércio varia quando varia a renda). É uma explicação que depende, portanto, do momento cíclico.
2. A China foi um dos principais motores do comércio mundial a partir de meados dos anos 1990. A nova diretriz do governo chinês de mudar a força motriz do crescimento econômico das exportações para o mercado doméstico tem impactos no comércio mundial.
3. O impulso do comércio associado à expansão das cadeias globais estaria em fase de acomodação. As cadeias vão continuar, mas nem todos os setores podem ser fragmentados e, além disso, as novas tecnologias estão indo na direção de concentrar novamente certas atividades, como a impressora 3D que

Gráfico 4: **Relação da corrente de comércio (exportações mais importações) em relação ao PIB mundial**



Fontes: FMI e Banco Mundial.

Gráfico 5: **Crescimento anual (%) dos volumes exportados por setores**



Fonte: OMC.

viabiliza customizar ao máximo os produtos.

4. Um aumento do protecionismo herdado da crise de 2008.

Os estudos econométricos apresentados no *e-book* como o de P. Ollivaud e C. Schwillnus tendem a concluir que os fatores cíclicos acentuados na profunda recessão de 2008 têm um peso preponderante na queda da elasticidade do comércio em relação ao produto mundial. A profundidade da recessão leva a uma queda do comércio, além da esperada pela elasticidade de longo prazo. Da mesma forma a década de 1990 e os oito primeiros anos do século XXI assistiram a movimentos de liberalizações unilaterais, proliferação de acordos preferenciais de comércio e a entrada da China que ampliaram a relação entre comércio e PIB mundial. Além disso, todos os estudos econométricos do livro chamam a atenção que seis anos (2008 a 2014) de forte retração da economia mundial não seriam suficientes para determinar uma quebra estrutural da trajetória da elasticidade. Assim, valores da elasticidade entre 1 e 1,5 continuam sendo a norma numa perspectiva de longo prazo.

Incertezas na Europa

A saída do Reino Unido pode contribuir para um menor crescimento do comércio mundial dependendo dos efeitos sobre a economia da União Europeia, que representa quase 1/3 do comércio mundial. A crise no processo de integração pode dificultar ainda mais a recuperação do bloco europeu. O Reino Unido é o quinto maior importador mundial (3,6%, em 2015), mas 55% das suas importações têm origem na União Europeia. Ademais, a crise na União criou incertezas quanto ao espaço comum europeu que afeta as expectativas dos investidores. Logo, o Brexit é um fator adicional para atrasar a recuperação da economia mundial e do comércio.

O lento crescimento do comércio mundial reduz o potencial de expansão das exportações brasileiras. Não é esperado um novo *boom* de exportações de *commodities* puxadas pela China. Quanto ao efeito Brexit sua influência no Brasil se dá de forma indireta via seu impacto na demanda global via comércio e impacto nos mercados financeiros.

De forma direta, a participação do Reino Unido nas exportações brasileiras tem declinado desde o início dos anos 2000 e foi de 1,5% em 2015. Fica a dúvida do que pode ocorrer com as negociações Mercosul e União Europeia que estavam na lista de prioridades da agenda comercial do Brasil. É pouco provável que esse acordo avance nesse cenário de incertezas no bloco europeu.

A cara e o espelho

Aos 80 anos, IBGE avança na missão de traduzir o Brasil em índices, com muitos obstáculos e poucos recursos



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Em março deste ano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) marcou uma importante mudança na forma de retratar o mercado de trabalho no Brasil. Aposentou a Pesquisa Mensal do Emprego (PME), criada em 1980, e substituiu-a oficialmente pela Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares – Contínua (Pnad-C), calculada desde 2012. Isso significou ampliar a amostra de 48 mil questionários/mês em seis regiões metropolitanas abarcadas pela PME (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) para 210 mil questionários a cada trimestre, aplicados em cerca de 3,5 mil municípios em todo o país, gerando dados mensais sobre o mercado de trabalho em níveis nacional e trimestrais (móveis) para os estados. Essa alteração faz parte de um projeto maior, a criação do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, que também inclui o desenvolvimento de uma versão anual e simplificada da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Com isso, o instituto quer expandir, tanto do ponto de vista geográfico quanto qualitativo, a geração de informações contínuas sobre a evolução do padrão de vida da população, além de melhorar a estrutura de ponderação do índice de preços, bem como o cálculo do peso do consumo das famílias nas Contas Nacionais.

"É uma mudança importante, porque avaliar consumo gera menos problemas de mensuração", compara Wasmália Bivar, "ibegeana" desde 1985, quando foi contratada para trabalhar no último Censo Econômico. "Quando se trata de medir renda, há problemas nas duas pontas: de um lado, existem as pessoas que não têm registro formal do que ganham por não ter um vínculo permanente com o mercado de trabalho; e na outra ponta você tem o problema de subdeclaração das rendas mais altas. Em geral, as pessoas são muito mais propensas a contar quanto gastam do que quanto ganham", afirma. Dia 21 de junho, Wasmália deixou a presidência do IBGE, cargo em que estava desde 2011 – agora ocupado pelo economista Paulo Rabello de Castro –, sem avançar o quanto queria nesse projeto. "Não tínhamos pessoas para realizar a POF tradicional, a partir da qual iniciaríamos a série anual", diz. "A POF exige que os entrevistadores fiquem de sete a nove dias em cada domicílio, anotando tudo o que a família comprou, de uma garrafa de água a uma geladeira. Para isso a gente precisa de nossos profissionais mais bem formados, e gente para assumir o lugar deles." Quando Wasmália chegou à presidência, o IBGE contava com sete mil funcionários, que, considera, era um número adequado. "Hoje estamos beirando os cinco mil." No último concurso realizado em abril para cargos permanentes, foram oferecidas 140 vagas entre analistas e tecnologistas, menos da metade do número de aposentadorias que a economista contabilizou este ano até a sua saída. "Isso me preocupa pela instituição. Por mais que tenhamos metodologias e processos documentados, existe um conjunto de conhecimentos tácitos que só se aprende fazendo aqui dentro", diz.

Esses fatos da gestão de Wasmália – somados ao cancelamento da Contagem da População e à prorrogação do Censo Agropecuário – são uma amostragem fiel da dinâmica observada ao longo da história do IBGE: a evolução das estatísticas socioeconômicas que retratam o país é conquistada pagando o sobrepreço da instabilidade orçamentária e de paralisações recorrentes, que afetam a gestão e o ritmo dos estudos. Marcelo Neri, diretor da FGV Social e consumidor voraz dos índices do IBGE – através dos quais

acompanhou a formação da chamada "nova classe média" a partir de 2003 –, afirma que as pesquisas brasileiras são bem avaliadas no contexto internacional, mas que há campos de estudo nos quais vários países estão abrindo distância considerável do Brasil. "A literatura sobre qualidade de vida e avaliação subjetiva de políticas públicas – cuja pesquisa tem evoluído bastante no campo da OCDE e mesmo em países latino-americanos como o México – não encontra respaldo nas bases ibegeanas", exemplifica.

Para Claudio Considera, que chefiou o departamento de Contas Nacionais do IBGE de 1986 a 1992 – quando estas migraram da FGV para o IBGE –, coordenador do Monitor do PIB da FGV/IBRE, a condição do instituto fala muito sobre o Brasil refletido nas estatísticas. "O IBGE sempre buscou pioneirismo. Esteve no grupo das instituições de 50 países que primeiro adotaram as diretrizes de cálculo das Contas Nacionais que formaram o manual de 1968 das Nações Unidas. Também esteve entre os primeiros na adoção do sistema definido pela ONU em 1992", lembra. "Mas planejamos pouco e não valorizamos a instituição que temos. Os governos em geral costumam olhar estatísticas apenas como crítica ou elogio à sua gestão, sem considerar o rico universo de dados que está disponível para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas", diz.

> Por mais que tenhamos metodologias e processos documentados, existe um conjunto de conhecimentos tácitos que só se aprende fazendo
>
> **Wasmália Bivar**

Memória viva

O livro *O desafio de retratar o país*, lançado pelo IBGE no final de junho para celebrar seus 80 anos, completados em 29 de maio, é um rico registro dessa batalha do instituto. A obra reúne entrevistas, feitas em 2015, com os dez presidentes que levaram o timão do IBGE desde a redemocratização do país, cruzando vários planos econômicos, hiperinflação, moratória, estabilização da moeda, *boom* das *commodities*, redução da desigualdade e recessão.

O início dessa história, em 1985, é marcado por um desafio oposto ao de Wasmália: enxugar uma instituição inchada, na época com 15 mil funcionários, em um processo altamente politizado e com pouca garantia de adequação dos profissionais às tarefas da instituição. O que levou o economista Edmar Bacha, presidente do IBGE entre 1985 e 1986, a iniciar um choque de gestão e a renovação do quadro de lideranças. "Não que isso afetasse as pesquisas, mas a qualidade do corpo técnico", lembra Regis Bonelli, coordenador do Boletim Macro IBRE/FGV. Bonelli era o braço direito de Bacha, que dividia seu tempo entre a sede do IBGE no Rio de Janeiro e Brasília, onde colaborou na elaboração do Plano Cruzado. "Na época não havia concurso. O Censo era a porta de entrada para se trabalhar no

Linha do tempo do IBGE, desde a redemocratização

1985

- Nova República (Tancredo Neves/José Sarney).
- Edmar Bacha assume o IBGE.
- Plano Cruzado congela salários.
- Publicação do IPCA e INPC (que já eram apurados, mas não divulgados); IPCA passa a ser novo indexador oficial.

1986

- Contas Nacionais saem da FGV para o IBGE com a migração dos técnicos da FGV para o Departamento de Contas Nacionais do IBGE.
- Cruzadinho.
- Governo pressiona para não se incluir empréstimos compulsórios no cálculo do IPCA.
- Edson Nunes assume o IBGE.

1987

- Moratória do pagamento de juros da dívida externa.
- Plano Bresser.
- Nunes enfrenta forte greve de servidores e pressão do governo para demissão de grevistas, com entrada de interventor (Celsius Antônio Lodder).

1988

- Charles Mueller assume o IBGE.
- Nova Constituição.



1990

- Plano Collor, com confisco dos depósitos bancários. Início de processo de privatização e abertura econômica.
- Censo Demográfico adiado.
- Eduardo Augusto assume o IBGE.
- Início do processo de relacionamento do IBGE com órgãos nacionais de estatística do Mercosul.

IBGE, e ser delegado estadual do instituto significava um poder imenso, principalmente nas regiões mais pobres", conta Bonelli.

Naquele momento, a preocupação da sociedade era a inflação, alta e volátil, e que alimentava todo o sistema financeiro. O IPCA e o INPC (substituído posteriormente pelo IPC), que eram calculados, mas não divulgados pelo governo militar, passaram a ser publicados, ficando o IPCA como indexador oficial substituindo o IGP/FGV, num movimento que demorou algum tempo para vingar. Pivô de vários momentos de tensão entre IBGE e governos, o cálculo da inflação estimulou a saída de Bacha, que resistia à pressão de não incluir os empréstimos compulsórios – uma das medidas do chamado Cruzadinho –, que passaram a ser exigidos dos consumidores de gasolina e álcool automotivo, compradores de carros, além dos encargos financeiros sobre a compra de moedas estrangeiras e passagens aéreas.

Até a estabilização da moeda e a definição da reforma administrativa do IBGE, as gestões tiveram vida agitada e curta. Eduardo Nunes (1986-1988), que substituiu Bacha, durou 17 meses na presidência do órgão – período que coincide com a moratória da dívida externa e o Plano Bresser, com novas restrições econômicas. Nesse tempo, inspirado em tendências de gestão usadas no Vale do Silício, extinguiu a diretoria administrativa, reduzindo a distância entre os novos talentos e os tomadores de decisão. Mas não aceitou o apelo do governo para inibir o movimento grevista com demissões, colocando seu cargo à disposição, que foi ocupado pelo interventor Celsius Antônio Lodder. Charles Mueller (1988-1990), que já ocupava cargo de direção no instituto, passou a liderá-lo buscando focar a descentralização operacional das pesquisas estatísticas e na elaboração do primeiro planejamento estratégico da instituição. Mas "era nos índices de preços que a mídia, a opinião pública e os economistas estavam interessados; o resto era bobagem", reconhece, no livro.

> Era nos índices de preços que a mídia, a opinião pública e os economistas estavam interessados; o resto era bobagem
>
> **Charles Mueller**

Eduardo Augusto Guimarães (1990-92) chegou ao IBGE quando o país tentava digerir o quarto plano econômico em quatro anos – desta vez, com o confisco de contas bancárias promovido pela ministra Zélia Cardoso de Mello. Ainda que a missão de enxugar e mudar o perfil dos profissionais da instituição estivesse em sua agenda – obedecendo a uma mudança de demanda de atividades rotineiras para a de análises mais sofisticadas –, teve de negociar a redução da cota de demissão definida por Collor para cada órgão. No final, contabilizou a saída de 1,5 mil funcionários, metade do pretendido pelo presidente. Houve adiamento do Censo de 1990, e em 1991, a coleta foi interrompida por nova greve. A pressão dos servidores do IBGE continuou na gestão de Eurico Borba (1992-1993), que ficou à frente do IBGE por 15 meses, dos quais cinco com paralisações. Pessoalmente, Borba relata a mancha dessa experiência nas recordações que

1991

- Greve na coleta do Censo Demográfico.



1992

- Eurico Borba assume o IBGE.
- ECO-92.
- Processo de *impeachment* de Collor, que renuncia, assumindo Itamar Franco.

1993

- Silvio Mincioti assume o IBGE.
- Plebiscito sobre forma e sistema de governo no Brasil.
- CPI dos Anões do Orçamento.

1994

- Plano Real e controle da inflação.
- Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente da República.
- Simon Schwartzman assume o IBGE.

1995

- Implantação de microcomputadores para todos os funcionários do IBGE.

1996

- Primeira Contagem da População e Censo Agropecuário (fora do Censo Geral).



tinha da instituição quando ocupou o carago de diretor-geral, na década de 1970. "Imaginava que iria fazer coisas fantásticas, iria ficar ali 10 anos (...) Encontrei uma casa maltratada pelos políticos, por não liberar os recursos necessários", declarou no livro. Ficou a Silvio Mincioti (1992-1994) a árdua tarefa de recuperar a imagem do IBGE, nesse momento visivelmente desgastada pelas paralisações. Para isso, optou por uma estratégia de "filosofia do *marketing*", que buscava valorizar os dados produzidos no instituto. A ideia era aproveitar a demanda empresarial por informações econômicas de seu interesse e reforçar o caixa da instituição. "Por que o IBGE não poderia ser contratado para tal? Enfim, a ideia não evoluiu", relata.

Tempo para o futuro

A chegada do Plano Real, entretanto, deu novo fôlego ao IBGE. Com o controle da inflação, o país deixou de estar preso à administração do tempo imediato para pensar seu futuro, o que abriu espaço para a atividade do instituto. Essa virada foi bem-aproveitada por Simon Schwartzman (1994-1998), que acompanhou a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. Com a ajuda de uma missão canadense, o sociólogo projetou a transição do modelo de estatísticas com base na realização de censos para um sistema integrado de pesquisas de amostragem. Dessa arquitetura fazem parte o Cadastro Central de Empresas (Cempre), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Desempregados (Caged). Bem como a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Isso possibilitou a realização de pesquisas estruturais e indicadores conjunturais por atividade econômica.

> O Censo era a porta de entrada para se trabalhar no IBGE, e ser delegado estadual do instituto significava um poder imenso
>
> **Régis Bonelli**

Sua gestão também foi marcada por um forte impulso à informatização do instituto: computadores de mesa para os funcionários, *site* e a disponibilidade de microdados à população.

Sergio Besserman (1995-2003) seguiu a diretriz de Schwartzman, focando aumentar a divulgação de estatísticas através da mídia – trabalhando, entre outros, com o embargo de informações – e medidas para aumento da transparência, como a publicação de um calendário de divulgação de pesquisas, disponível na internet. A gestão do economista também marcou o lançamento da primeira publicação com indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS) brasileiro, que tratam do desafio de buscar métricas que deem conta do que Besserman classifica de "crise ecológica global", e que era promessa brasileira feita na ECO92.

Na gestão de Eduardo Pereira Nunes (2003-2011) – funcionário do IBGE desde 1980, com grande experiência em Contas Nacionais –, que acompanhou a era Lula, o instituto pôde celebrar a substituição dos questionários de papel pelos computadores de mão (PDAs), que foram testados na realização dos "Censos 2007", que incluíram o Agropecuário

1997
- Realizado primeiro concurso público para o IBGE.

1998
- Fernando Henrique Cardoso é reeleito.


Agência Brasil

1999
- Sergio Besserman assume o IBGE.

2000
- Censo Demográfico.
- Lei de Responsabilidade Fiscal.

2002
- Publicação dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS)

2003
- Eduardo Nunes assume o IBGE.
- Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente.


Agência Brasil

e Contagem da População, até chegar ao Censo Demográfico de 2010, primeiro totalmente informatizado.

O período produtivo pós-estabilização da moeda não significou, entretanto, ausência de tensões para o IBGE. Para Besserman, ela surgiu da mudança da metodologia da PME – que apontou aumento do índice de desemprego – em momento de transição de governo entre FHC e Lula. Já Eduardo Pereira Nunes (2003-2011) teve que sair em defesa da POF 2002-2003 – que apontava a obesidade como um problema mais grave para a população brasileira do que a desnutrição –, contrariando a plataforma de campanha de Lula de combate à fome (Fome Zero). Wasmália, por sua vez, enfrentou uma grave crise quando anunciou a suspensão da primeira Pnad Contínua – não concretizada –, para atender cumprimento do calendário de divulgação da renda *per capita* dos municípios – que influencia o cálculo para distribuição do Fundo de Participação dos Municípios –, por reclamação dos senadores Armando Monteiro e Gleise Hoffmann. E, em 2013, teve de assumir o erro no processo de expansão da Pnad, que alterava índice de desigualdade em ano de eleição, e arcar com a repercussão do caso. "Foi muito ruim, porque se passou a ideia de que o IBGE estava mudando o sentido do número, quando na verdade era o mesmo. Hoje, a gente consegue um nível de compreensão do que o IBGE fala muito maior do que foi no passado", afirma no livro.

> Imaginava que iria fazer coisas fantásticas, iria ficar ali 10 anos. Encontrei uma casa maltratada pelos políticos, por não liberar os recursos necessários
>
> **Eurico Borba**

IBGE na ONU

Com o fim de sua gestão, Wasmália agora se dedica a outra presidência: a da Comissão de Estatística da ONU, para qual foi nomeada em março, representando o IBGE por um período de dois anos. Neste mandato, a atividade da comissão estará orientada particularmente à construção dos indicadores da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. "É uma tarefa desafiadora não só politicamente como para os sistemas de informação – hoje o país que tiver 50% dos dados que esses indicadores demandam pode se considerar vitorioso", diz. Atualmente, estão listados 80 indicadores, que ainda precisam ser validados pela comissão, que analisará a viabilidade de criação de cada um.

Entre as tarefas demandadas por essa agenda, diz a economista, está a de maior integração das informações estatísticas com as geoespaciais – ponto no qual o IBGE leva vantagem, por já ter essas áreas de pesquisa reunidas em um só instituto. "Falar de mudança climática implica entender as características físicas de cada território, estimar onde haverá inundação ou desertificação, por exemplo." Outro núcleo de tarefas destacado por Wasmália para a viabilização desses indicadores é aumentar a capacidade de "conversa" entre registros administrativos de órgãos públicos e os dados do IBGE

2004

- Lei de Parceria Público-Privada.
- Criação do Bolsa Família.



2005

- Deflagra-se o Mensalão.

2006

- Petrobras anuncia descoberta do pré-sal.



2007

- IBGE adota o PDA (computador de mão) para a coleta eletrônica de dados.
- Censo Agropecuário e Contagem da População.
- Luiz Inácio Lula da Silva é reeleito.

2008

- Crise econômica internacional/ política econômica de estímulo à demanda interna.
- China ganha destaque como importadora de *commodities* brasileiras.

2009

- Criação da Base Territorial Digital.

para a elaboração de novas estatísticas. "Registros das áreas de segurança, meio ambiente – como qualidade do ar e da água –, se catalogados sob os mesmos padrões, podem gerar informações comparáveis e complementares às realizadas pelo IBGE, que ajudariam na confecção desses indicadores", explica.

O livro do IBGE aponta que esse tema já suscitou debate em várias gestões do instituto como a de Schwartzman, que concretizou o uso desse tipo de registro para a criação de Rais, Caged e Cempre, e que também é usada nas Contas Nacionais. Na obra, Eduardo Augusto Guimarães defende que essa prática depende de mudança de uma visão antiga do IBGE, de produtor de todas as estatísticas relevantes para o país, para o papel de coordenador, prestando assistência no processo de convergência entre as informações geradas por outros órgãos do governo e as do próprio instituto. Besserman descreve essa mudança como se o IBGE passasse a ser um órgão regulador, que possui o rigor das melhores práticas estatísticas e prestaria assessoria a instituições estaduais e municipais, entre outros.

Apesar de importantes, entretanto, são diretrizes que ainda dependem da correção de um problema de base, que é a conquista de mais estabilidade orçamentária e a manutenção de um corpo técnico qualificado no IBGE. "A despeito da tecnologia, das metodologias que nos fizeram aumentar produtividade reduzindo recursos, estamos no limite desse processo", diz Wasmália. "Porque o Brasil não encolhe, e a participação da sociedade brasileira nesses processos ainda é diferente", afirma, dando como exemplo o caso australiano, em que o principal meio de coleta de informações do Censo de 2011 foi o envio pelo correio. "Lá, dois dias antes do prazo definido, 75% da população já tinha devolvido seu questionário respondido. Honestamente, os brasileiros não se comportam assim", diz, lembrando dos preparativos, que já se iniciam, para o Censo Demográfico de 2020. "E não é questão de nível social. O IBGE precisa ir lá, bater, explicar a importância, para que serve, e aí sim conseguimos fazer coleta."

Para Wasmália, entretanto, o caminho de estabilidade não é tornar o IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, um caso particular. "Na experiência internacional, vejo que as situações mais bem-definidas são as em que o orçamento público como um todo é mais controlado e previsível, e não porque o instituto de estatística desses países tenha um tratamento diferenciado", afirma. "Nesses lugares, dificilmente qualquer instituição receberá um aviso de que terá que cortar 20% do orçamento, pois sabem que é impossível adequar cortes dessa magnitude sem ter perdas." Ainda assim, a economista se diz otimista quanto ao aumento da valorização do trabalho feito pelo IBGE e, consequentemente, a uma operação mais estável. "Isso acontece com o avançar da democracia, pois ela pressupõe isso: mais debate e mais cobranças, a partir do controle social. E cobranças só são respondidas se for possível fundamentar posições e escolhas com informação confiável, abrangente, de qualidade, que é o que o IBGE trabalha para oferecer", conclui.

Ficha técnica: *O desafio de retratar o país*

Organização, introduções, entrevistas e notas: Nelson de Castro Senra, Silvia Maia Fonseca, Teresa Cristina Millions.

Publicações: IBGE.

Lançamento: junho.

2011

- Dilma Rousseff é eleita presidente.
- Wasmália Bivar assume o IBGE.



Agência Brasil

2012

- Início da Pnad Contínua.
- Rio+20

2014

- Forte greve de servidores.
- Divulgação dos primeiros resultados da Pnad Contínua, incorporando a antiga Pnad e a PME.
- Taxa de desemprego pela PME registra média de 4,8% – menor da série iniciada em 2002 –, e de 6,8% pela Pnad Contínua.
- País entra em recessão técnica a partir do segundo trimestre.
- Ações da Operação Lava Jato passam a ganhar peso.
- Dilma Rousseff é reeleita.

2015

- Contagem da População é cancelada e Censo Agropecuário, prorrogado.
- Cúpula do Clima em Paris (COP-21).
- IPCA fecha o ano em 10,67%, maior taxa desde 2012.
- Taxa média de desemprego pela Pnad Contínua chega a 8,5%.

2016

- PME é descontinuada.
- IBGE assume a presidência da Comissão de Estatística da ONU até 2018.
- Inicia-se julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, e assume Michel Temer.
- Paulo Rabello de Castro assume o IBGE.

FGV IBRE

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

O Instituto Brasileiro de Economia é a unidade da Fundação Getulio 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.



Fale Conosco: ibre@fgv.br | (21) 3799-6799 | www.fgv.br/ibre


agência3
O que é liberdade pra você?
MBA FGV
O MBA on-line, voltado para quem busca sucesso na carreira e na vida, aliando conhecimento e networking.
APERFEIÇOAMENTO
Cursos que desenvolvem competências estratégicas, com aplicação imediata no dia a dia do profissional.
ATUALIZAÇÃO
Cursos com duração de 30 e 60 horas, em 14 áreas de conhecimento, focados no mercado de trabalho.
CURSOS GRATUITOS
Iniciativa inovadora da FGV, com cursos em diversas áreas de conhecimento.
Liberdade para você ser uma referência.
FGV ONLINE
fgv.br/fgvonline


fgv.br/mba
agência3
COMPROMISSO NÃO É CHEGAR SEMPRE NO HORÁRIO. É, ÀS VEZES, PERDER A NOÇÃO DO TEMPO.
O que é ser bem-sucedido?
Para sua carreira, é fazer o MBA de uma das melhores escolas de negócios do país. Para sua vida, é ter sua própria definição do que é sucesso.
PRESENCIAL, ONLINE E CUSTOMIZADO.
MBA FGV
Referência para sua carreira e para sua vida.