Carta da Conjuntura
A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural

Ponto de Vista
O paralelismo entre a PEC 241 e o Plano Real

Entrevista
Oscar Vilhena Vieira
Professor da FGV Direito SP



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Novembro 2016 • volume 70 • nº 11 • R$ 14,00

Artigos
Fernando de Holanda Barbosa
José Roberto Afonso
Mauricio Canêdo Pinheiro
Rubens Penha Cysne
Samuel Pessôa



Calibrar expectativas

Fim da recessão em 2017 deve ser marcado por retomada gradual da economia e mais ajustes

ISSN 0010-5945
00011
9 770010 594165

fgv.br/cademp-rio



APRENDA NUM DIA E USE NO OUTRO.

O CURSO É DE CURTA DURAÇÃO PARA A SUA CARREIRA NÃO SER.

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 | Novembro de 2016

Carta da Conjuntura

6 A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural

Uma das grandes discussões nacionais têm sido sobre até que ponto a Constituição de 1988, em que pesem suas grandes e comprovadas virtudes na seara da democracia e da inclusão social, poderia ser um fator a brecar o dinamismo econômico do país. A parte talvez mais relevante desse debate é referente às contas públicas.

Ponto de Vista

10 O paralelismo entre a PEC 241 e o Plano Real



A PEC 241, se aprovada, deve gerar uma queda da despesa federal de 0,5 ponto percentual do PIB ao ano, levando a um superávit primário de 3,5% em 2026, se tudo der certo. Se houver um *boom* de receita, pode-se discutir o tema da transferência para estados e municípios. Ou seja, se houver sobra de dinheiro, a União poderá empregar este excesso para adiantar a agenda sempre atual de rever o pacto federativo.

Entrevista

12 "A PEC 241 pode ser aperfeiçoada para evitar conflitos ao máximo"

Oscar Vilhena Vieira, professor da FGV Direito SP, defende que a fixação de um teto horizontal de gastos deve preservar despesas com educação, saúde e assistência social. "Minha preocupação é que, ao não se fazer uma devida diferenciação entre direitos fundamentais e privilégios, alguns desses direitos venham a ter que ceder espaço no orçamento em favor de interesses de grupos historicamente muito bem articulados em face da classe política."

Capa | Crescimento

30 Calibrar expectativas



Depois de verem frustradas as esperanças de um sinal mais consistente de recuperação da atividade no terceiro trimestre, abrindo espaço para um final de ano mais auspicioso, economistas passam a desenhar suas projeções de como se dará o final da recessão em 2017. Em sua paleta de cores, nada tão brilhante, tampouco tão cinzento. Pela estimativa da FGV/IBRE, do lado da oferta, todos os setores com crescimento positivo. Pelo lado da demanda, entretanto, muitas dúvidas sobre quem terá fôlego para comandar uma retomada significativa, em um cenário com muitos ajustes ainda por fazer.

Mercado de Trabalho

42 Atalhos para reformas

Nos últimos meses, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem lançado faíscas de esperança para os empregadores do país. Em uma sequência de atos, a Corte vem discordando de interpretações e súmulas expedidas pelo TST que intensificam a já forte rigidez do ordenamento do trabalho no Brasil, implicando custos adicionais para muitos negócios. Com isso, a expectativa é de que se abra caminho no Legislativo para um modelo de flexibilização que adeque direitos laborais às diferentes características de cada ocupação e garanta segurança jurídica para as empresas contratantes.

Saneamento

48 Desafios para o BNDES e a iniciativa privada

Com a experiência de quem coordenou, nas décadas de 1980 e, principalmente, de 1990, entrando pela primeira década deste século, a maior parte dos grandes processos de privatização ou de concessão de serviços públicos ao setor privado no país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) recebeu a incumbência de utilizar essa experiência em uma nova tentativa de atacar uma das principais chagas dos serviços públicos brasileiros: o déficit em saneamento básico, especialmente em coleta e tratamento de esgoto.

FGV IBRE
INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

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

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

Primeiro Presidente e Fundador
Luiz Simões Lopes

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

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

Conselho Diretor
Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

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

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

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

Superintendência de Clientes Institucionais: Rodrigo de Moura Teixeira

Superintendência de Estatísticas Públicas: Aloisio Campelo Junior

Superintendência de Estudos Econômicos: Marcio Lago Couto

Superintendência de Planejamento e Organização: Vasco Medina Coeli

Controladoria: Regina Célia Reis de Oliveira

CONJUNTURA ECONÔMICA

Fundador
Richard Lewinsohn

Editor-Chefe
Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Editor-Executivo
Claudio Roberto Gomes Conceição

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: Chico Santos, Fernando de Holanda Barbosa, José Roberto Afonso, Luiz Guilherme Schymura, Mauricio Canêdo Pinheiro, Rubens Penha Cysne e Samuel Pessôa

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

Após uma onda de otimismo que tomou conta do mercado sobre um crescimento mais rápido da economia, com a recuperação da confiança de consumidores e empresários observada nas sondagens da FGV/IBRE, ainda persiste uma grande incerteza em relação às expectativas de uma melhora sinalizada por essa onda de otimismo. Pelo andar da carruagem, nenhum sinal mais consistente sugere que no terceiro trimestre do ano, como muitos previam, a economia tenha saído da sua letargia, abrindo espaço para que, no último trimestre do ano, já houvesse fortes indícios de recuperação econômica.

Havia grande expectativa com relação ao desempenho da indústria em setembro, como motor para que as expectativas se confirmassem. No entanto, o crescimento de 0,5% foi tímido, longe de ser suficiente para vitaminar a economia. Em certa medida, como a crise que atravessamos é profunda, qualquer coisa que indique um elemento de otimismo, mesmo que seja para não piorar mais ainda o quadro econômico, é interpretado como um sinal de melhora. Nossa reportagem de capa se debruça sobre essa questão, mostrando as incertezas que ainda pairam sobre a velocidade de recuperação da economia brasileira. Que são muitas.

Nessa linha, a crise fiscal, um dos principais componentes do fundo do poço em que a economia se encontra, muitas vezes é associada à Constituição de 1988, que estaria brecando um maior dinamismo econômico. A Carta da Conjuntura concluiu que a atual crise fiscal provém, em boa parte, do aprofundamento da democracia e da inclusão social, muito mais do que apenas uma predeterminação constitucional.

Com a União sem caixa, o BNDES recebeu a incumbência de atacar uma das principais chagas do país: a do saneamento básico, com planos de privatizar concessionárias na busca de parceiros na iniciativa privada. Atualmente, a iniciativa privada atende apenas 9% dos 5.570 municípios brasileiros com apenas 73 empresas de saneamento básico. No país existem 1.511 empresas, segundo estudo da FGV/Ceri.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta da Conjuntura
6 A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista
10 O paralelismo entre a PEC 241 e o Plano Real *Samuel Pessôa*

Entrevista
12 Oscar Vilhena Vieira – *Solange Monteiro*

Macroeconomia
18 Imposto de renda, baixo e diferenciado *José Roberto Afonso*

21 Agenda mínima – *Solange Monteiro*

24 Ajuste fiscal e crescimento – *Fernando de Holanda Barbosa*

26 Ruim se hoje, pior se amanhã – *Rubens Penha Cysne*

Capa – Crescimento
30 Calibrar expectativas – *Solange Monteiro*

Mercado de Trabalho
42 Atalhos para a reforma – *Solange Monteiro*

47 Definições à vista – *Solange Monteiro*

Saneamento
48 Desafios para o BNDES e a iniciativa privada *Chico Santos*

Governança
60 Nova vida às estatais – *Solange Monteiro*

Macroeconomia
64 O papel da inovação – *Mauricio Canêdo Pinheiro*

Índices
I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural



Luiz Guilherme Schymura
Doutor em Economia pela FGV/EPGE

A Constituição de 1988 é um importante marco da história institucional, política, econômica e social brasileira recente. As suas consequências são expressivas e condicionaram a lenta e laboriosa construção do modelo brasileiro de democracia inclusiva e economia de mercado. A economia, entretanto, não logrou nas últimas décadas crescer num ritmo semelhante ao de alguns países emergentes que vêm caminhando para o padrão de renda das nações avançadas. Assim, uma das grandes discussões nacionais têm sido sobre até que ponto a Constituição de 1988, em que pesem suas grandes e comprovadas virtudes na seara da democracia e da inclusão social, poderia ser um fator a brecar o dinamismo econômico do país.

A parte talvez mais relevante desse debate é referente às contas públicas. Nos últimos dois ou três anos, fortaleceu-se o diagnóstico sobre as mazelas oriundas do descompasso entre o crescimento real da despesa pública e do PIB no Brasil. Desde pelo menos o final da década de 90, o gasto real cresce em média a aproximadamente 6% ao ano, o dobro do ritmo da economia. Aumentos da carga tributária legal, da arrecadação e do endividamento público permitiram que o país avançasse, mesmo com aquele descompasso, embora a trajetória da economia tenha sido pontilhada por turbulências.

A atual crise, contudo, já não tem mais como ser "tocada com a barriga". Não é possível contar com uma expansão da despesa em velocidade maior que a do PIB. Os três mecanismos mencionados acima, que permitiram conviver com essa anomalia, já estariam esgotados, por razões econômicas ou políticas. Assim, o país está sendo forçado a um grande ajuste fiscal pelo lado da despesa, cujos desdobramentos são vividos no dia a dia das discussões sobre que ações poderiam vir a ser implementadas.

Em algumas das narrativas que emergem dessa interpretação, a Constituição de 1988 aparece como a origem e o principal fator condicionante do descompasso estrutural que só hoje, quase três décadas após a sua promulgação, veio desaguar numa crise definitiva e incontornável. Nada mais natural, portanto, que as reformas para desatar o nó sejam propostas de emenda constitucional (PEC), como o limite dos gastos da União e a reforma da previdência.

Uma pergunta pertinente, porém, é se de fato a Constituição de 1988 é a grande "culpada" pelos problemas fiscais que o Brasil enfrentou e enfrenta. Em outras palavras, foram os constituintes que criaram um arcabouço institucional que tornou inevitável que a despesa pública crescesse sempre à frente da renda e da produção do país? Bráulio Borges, pesquisador associado da FGV/IBRE, debruçou-se sobre esta questão recentemente, e chegou a algumas conclusões interessantes.

Ele aponta inicialmente que, segundo dados do Tesouro Nacional – retrabalhados para excluir despesas não recorrentes (criação do Fundo Soberano em 2008, capitalização da Petrobras em 2010 etc.) e "pedaladas" e "despedaladas" a partir de 2001 –, a despesa primária do governo central cresceu anualmente 0,3 ponto percentual (p.p.) do PIB em média ao longo dos últimos 19 anos. Desta forma, saiu de 14% do PIB em 1997 para 18,9% em 2015. O governo central inclui o governo federal, o INSS e o Banco Central.

Para muitos analistas, foi a Constituição de 1988, por meio da determinação de benefícios previdenciários, assistenciais e vinculações de gastos em saúde e educação, entre outros mecanismos, que criou a tendência de crescimento do gasto que resultou na mencionada expansão de 0,3 p.p. do PIB ao ano (pelo menos a partir de 1997; esta análise não recua mais no tempo porque há lacunas em termos das séries de dados).

Na visão de Borges, entretanto, uma avaliação mais detalhada aponta que a maior parcela da ampliação do gasto entre 1997 e 2015 derivou de decisões políticas ao longo deste período, e não foi consequência direta da Constituição. O ponto central deste debate diz respeito à política de valorização do salário mínimo. O poder de compra do mínimo atualmente situa-se num nível aproximadamente 31% superior à média histórica entre 1940 e 2015, e 54% acima da média entre 1988 e 2015. Aproximadamente metade da elevação de quase 5 p.p. do gasto primário entre 1997 e 2015 foi causada por aumentos reais do salário mínimo durante todos os governos deste período. A razão é que piso previdenciário, benefícios assistenciais (BPC/Loas), abono salarial e seguro-desemprego são indexados a variações do mínimo nacional.

> Nos últimos dois ou três anos, fortaleceu-se o diagnóstico sobre as mazelas oriundas do descompasso entre o crescimento real da despesa pública e do PIB no Brasil

A Constituição de 1988, entretanto, apenas determina que o valor de compra do salário mínimo seja mantido ao longo do tempo, isto é, que seja corrigido pela inflação. Os aumentos





reais do salário mínimo desde o Plano Real decorreram de decisões políticas do Executivo e do Legislativo, e não de determinações constitucionais. Entre 1997 e 2015, o mínimo real cresceu a uma média de 4,2% ao ano, em decisões discricionárias saídas das negociações políticas. Em 2008, foi adotada informalmente a atual regra, válida até 2019, que reajusta o salário mínimo pela variação real do PIB de dois anos antes (se positiva) acrescida da inflação do INPC do ano antecedente. A partir de 2011, esta regra se tornou lei.

> Além da valorização real do salário mínimo, outras políticas também contribuíram de forma relevante para o aumento do gasto como proporção do PIB entre 1997 e 2015

Além da valorização real do salário mínimo, outras políticas públicas também contribuíram de forma relevante para o aumento do gasto como proporção do PIB entre 1997 e 2015. A criação do Bolsa Escola em 2001 e, poucos anos depois, do Bolsa Família gerou um gasto federal adicional que cresceu até 0,5 p.p. do PIB. Também foi fator de pressão a despesa efetiva com saúde e educação muito superior aos mínimos constitucionais, representando aproximadamente 1 p.p. do PIB a mais de gasto público federal. Na educação, este aumento incluiu a criação do Fundeb em 2007 e a ampliação do Fies/Pronatec em 2010, entre outras iniciativas.

Finalmente, estabeleceu-se em 2011 a "desoneração da folha", política que foi sendo ampliada até 2014, com um impacto no gasto federal de aproximadamente 0,55 p.p. do PIB. Ainda que se trate de uma renúncia tributária, a desoneração é considerada despesa primária do governo federal. A razão é evitar que esta política afete o resultado da arrecadação do INSS em termos de contabilidade pública.

Quando são somados todos os fatores mencionados acima, chega-se a um aumento de 4,5 p.p. do PIB do gasto público federal entre 1997 e 2015 que não decorre diretamente da Constituição de 1988. Em outras palavras, pode-se dizer que 90% da ampliação da despesa nesse período deveu-se a decisões que não foram predeterminadas pelos parlamentares constituintes.

Uma visão alternativa no âmbito do IBRE sobre esse tema, entretanto, é defendida pelo pesquisador Fernando Veloso. Na sua interpretação, o fato de a Constituição ter vinculado tanto o piso previdenciário como os benefícios assistenciais ao salário mínimo nacional criou uma situação de fato em que se tornou quase inevitável uma parcela significativa do aumento da despesa pública federal que viria a ocorrer.

A economia política do período da redemocratização indicava que o salário mínimo provavelmente cresceria em termos reais, pelo fato de ter sido comprimido em seu valor durante o regime autoritário, especialmente na sua crise econômica final, e também nos primeiros e caóticos anos da Nova República. Efetivamente, desde que o Plano Real pôs fim à hiperinflação e criou um ordenamento mínimo da economia brasileira, a pressão política e social pelos aumentos reais do salário mínimo foi intensa e a concessão da melhoria no benefício mostrou-se inexorável.

No entendimento dos constituintes, porém, o salário mínimo se tornou um piso de renda a que têm direito não somente os participantes do mercado de trabalho, mas também todos os brasileiros que recebam benefícios previdenciários, e boa parte dos que são recipientes de benefícios sociais (mas não todos, como no caso do Bolsa Família). Hoje, de fato, para cada R$ 1 de elevação do salário mínimo, há um aumento anual de R$ 330 milhões da despesa primária do governo central.

Na interpretação de Veloso, ao aumentar o escopo do salário mínimo para benefícios que são basicamente transferências governamentais – para além do seu papel tradicional de instrumento de intervenção no mercado de trabalho –, a Constituição de 1988 moldou um arcabouço institucional que, dada a economia política do país, inevitavelmente levaria a uma grande expansão do gasto público.

Contudo, seja qual for a visão sobre essa questão – a de Veloso, a de Borges ou outras – resta ainda o fato de que cerca de metade do crescimento do gasto federal como proporção do PIB desde 1997 deriva de decisões sem nenhuma ligação com a Constituição de 1988, como a criação do Bolsa Família e a expansão dos gastos em saúde e educação. Na verdade, a atual crise fiscal provém em boa parte do aprofundamento da democracia e da inclusão social, que foi uma das principais marcas de todo o recente período democrático, muito mais do que apenas uma predeterminação constitucional. O desafio hoje é reequilibrar as contas públicas para garantir a continuidade do virtuoso processo de avanço social das últimas décadas.

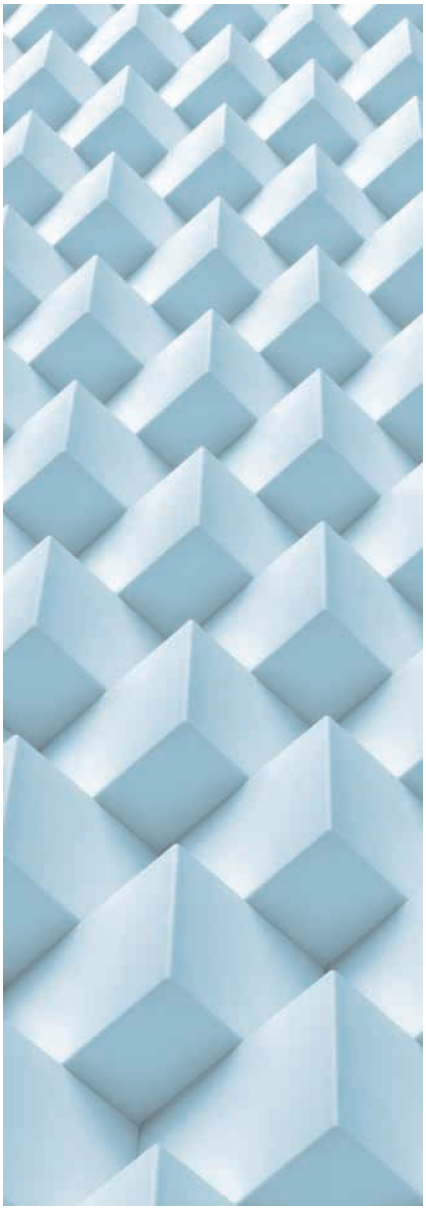
Pelo menos metade do crescimento do gasto federal como proporção do PIB desde 1997 deriva de decisões sem nenhuma ligação com a Constituição de 1988



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.

O paralelismo entre a PEC 241 e o Plano Real

Samuel Pessôa
Pesquisador associado da FGV/IBRE



No mês passado, a Câmara aprovou em dois turnos o projeto de emenda constitucional (PEC) que estabelece a limitação do crescimento do gasto primário da União à inflação do ano anterior – ou, mais precisamente, à inflação acumulada de agosto do ano retrasado a julho do ano anterior. É comum se afirmar que a PEC cortará os gastos com saúde e educação. Evidentemente este não é o caso. Não há corte real dos gastos, mas simplesmente limitação do crescimento do gasto agregado.

No caso da saúde e educação, setores mais sensíveis, a determinação da PEC é de que o piso dos gastos, a valer a partir de 2018, seja o dispêndio do ano anterior corrigido pelo IPCA. O Brasil gasta hoje 6% do PIB em educação. O orçamento do Ministério da Educação é de R$ 100 bilhões, ou cerca de 1,5% do PIB, representando 25% do gasto público na área. A PEC, portanto, não incide sobre a maior parte do gasto do governo em educação.

O Fundeb, por exemplo, que repassa recursos da União para a educação básica de estados, não é afetado pela PEC 241. O Fies, programa de financiamento subsidiado ao estudante universitário, que não representa gasto primário, também está fora. O mesmo ocorre com o ProUni, que aloca estudantes pobres em vagas ociosas no ensino superior privado, e é financiado com renúncia tributária.

Assim, o que será atingido de fato pela PEC é apenas o piso mínimo da educação no governo federal, isto é, 18% da receita de impostos menos transferências. Este ano este valor é R$ 45,5 bilhões, mas o gasto será de R$ 61 bilhões. Há vários anos o dispêndio é bem acima do mínimo constitucional, o que deve se repetir em 2017. Assim, vai se partir de uma base bem maior do que o piso mínimo.

No caso da saúde, houve uma mudança a partir de 2015, que trocou a regra de que o orçamento tinha de crescer todo ano na mesma medida do PIB nominal pela vinculação à receita corrente líquida em percentuais crescentes até se atingir 15% em 2020. A PEC antecipou os 15% para 2017, o que significou um ganho de R$ 10 bilhões na partida.

A PEC 241, se aprovada, deve gerar uma queda da despesa federal de 0,5 ponto percentual (p.p.) do PIB ao ano, levando a um superávit primário

de 3,5% em 2026, se tudo der certo. Se houver um *boom* de receita, pode-se discutir o tema da transferência para estados e municípios. Ou seja, se houver sobra de dinheiro, a União poderá empregar este excesso para adiantar a agenda sempre atual de rever o pacto federativo, cujo principal ponto é uma reforma tributária de ICMS, PIS, Cofins e IPI na direção da redução do custo de conformidade.

Vários analistas afirmam que a PEC 241 somente se sustentará se, em seguida à sua aprovação, inúmeras reformas forem feitas. Este argumento, entretanto, está mal colocado. Na verdade, a PEC foi desenhada exatamente para forçar ou estimular a sociedade a processar essas inúmeras reformas.

Dito de outra forma, a PEC não limita o gasto público, nem estabelece um teto. É muito provável que o gasto venha a ultrapassar o limite. A PEC foi desenhada somente para estabelecer consequências quando o limite for excedido. Quando isto ocorrer, não se poderá contratar, aumentar o salário de servidores, ampliar acima da inflação o salário mínimo e renovar subsídios, entre outras restrições. Assim, a ideia da PEC é que essas restrições causem problemas e que, em função destes problemas, criem-se apoio popular e maioria parlamentar favoráveis às reformas.

Também é interessante pensar em até que ponto a PEC 241 guarda semelhanças com o Plano Real. Numa dimensão, não há semelhança: o Plano Real foi basicamente constituído por um conjunto de medidas técnicas de enfrentamento da hiperinflação, tomadas principalmente no âmbito do Ministério da Fazenda. É verdade que, um ano antes, foi constituído o Fundo Social de Emergência com a DRU (desvinculação de receitas da União), que produziu forte superávit primário em 1994, de aproximadamente 4% do PIB. A construção deste superávit requereu medidas legislativas importantes, como a própria DRU. Mas, de fato, no ambiente hiperinflacionário que antecedeu o lançamento do Plano Real, aumentar o superávit não era tão complicado – bastava atrasar alguns meses o pagamento dos gastos do governo.

> A PEC 241, se aprovada, deve gerar uma queda da despesa federal de 0,5 ponto percentual do PIB ao ano, levando a um superávit primário de 3,5% em 2026, se tudo der certo

Diferentemente, o ajuste fiscal em condições de estabilidade de preços – do qual a PEC é um primeiro passo – requer que toda a Esplanada dos Ministérios e o Congresso Nacional se comprometam com ele. Ou seja, o desafio político do governo Temer é muito maior do que o do governo Itamar. E isto ocorre exatamente porque temos agora, num ambiente de estabilidade, uma economia política que está nos levando para o abismo inflacionário. Este é um argumento padrão extraído do trabalho do economista Mancur Olson: grupos de pressão organizados conseguem colocar na legislação suas sinecuras e privilégios e o interesse difuso – a quem a estabilidade de preços interessa – não tem voz.

Numa segunda dimensão, no entanto, há proximidade entre o Plano Real e a PEC: ambos são muletas que tentam acelerar processos sociais, mas fazendo-o de forma controlada. No Plano Real, gerou-se uma hiperinflação controlada na moeda velha, em função de termos uma nova moeda que acabou por eliminar a antiga. Na PEC, temos um mecanismo que tenta disciplinar nosso conflito distributivo – explicitando-o e de alguma forma, potencializando-o –, mas com o cuidado para que este não acabe comprometendo o interesse difuso, o que seria a volta da inflação.

Se vai ou não funcionar, não sabemos. Talvez não funcione, pois talvez não haja mais tempo. A PEC 241 teria vindo tarde demais. A dívida pública já estaria muito elevada e já estaríamos próximos demais da dominância fiscal. No entanto, trata-se de chance de arrumação de casa que não podemos deixar passar.

Vários políticos e analistas são contrários à PEC. Há certa coincidência entre aqueles que são contra a PEC e os que, no passado, foram contrários ao Plano Real e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Oxalá estejam errados hoje como estiveram no passado!

Foto: Divulgação



"A PEC 241 pode ser aperfeiçoada para evitar conflitos ao máximo"

Oscar Vilhena Vieira
Professor da FGV Direito SP

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

A PEC 241 apresentada pelo governo Michel Temer para conter a trajetória do gasto público precisa de ajustes para não abrir precedentes que a inviabilizem e, de quebra, aumentem a insegurança jurídica no país, diz Oscar Vilhena Vieira, professor da FGV Direito de São Paulo. Vilhena, que foi procurador do Estado, diretor executivo do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Crime (Ilanud), e fundador e diretor da organização Conectas Direitos Humanos, defende que a fixação de um teto horizontal de gastos deve preservar despesas com educação, saúde e assistência social. "Minha preocupação é que, ao não se fazer uma devida diferenciação entre direitos fundamentais e privilégios, alguns desses direitos venham a ter que ceder espaço no orçamento em favor de interesses de grupos historicamente muito bem articulados em face da classe política; o que pode resultar eventualmente numa precarização de políticas públicas essenciais à população mais pobre", afirmou à *Conjuntura Econômica*, ressaltando que as suas respostas refletem apenas suas opiniões pessoais.

***Conjuntura Econômica* — Como o senhor avalia a PEC 241?**

Não há dúvida de que há um preocupante crescimento dos gastos públicos que vêm ano a ano onerando o país, que isso tem forte repercussão sobre o desempenho da economia, e por isso é preciso contê-los. Entendo que a PEC é um modelo muito criativo e inteligente, ao estabelecer um teto para os gastos e transferir ao Congresso a palavra final sobre quem ficará com qual parte do orçamento – pois, ainda que cada um dos poderes apresente sua proposta, a aprovação se dará pelo parlamento. Muito embora seja uma ideia engenhosa, entretanto, ela tem alguns problemas. Quando a Constituição estabelece direitos, políticas públicas, funções públicas, ela cria necessariamente uma

série de despesas. A questão é que nem todas as despesas públicas, decorrentes ou não da Constituição, têm relevância equiparável. Aquelas que decorrem de direitos fundamentais deveriam ter prioridade sobre as demais. A lógica da PEC, no entanto, é que essa relação de precedência estabelecida pela Constituição de 1988 poderá ser minimizada pelos parlamentares e, dado o histórico de nosso parlamento, isso pode ser um problema. Minha preocupação é que as despesas com educação e saúde saiam prejudicadas do conflito distributivo que será aberto pela PEC 241, caso aprovada sem os devidos cuidados que a Constituição originalmente tomou.

Quais direitos deveriam ter proteção diferenciada na PEC?

A Constituição brasileira, como todas as constituições social-democratas, assegura alguns tipos de direitos que demandam políticas públicas distributivas, como assistência social, Previdência Social, educação, saúde etc., e fixa distintos critérios de justiça para a distribuição de cada um desses blocos de direitos. No caso da Previdência Social, o princípio que rege essa relação entre o beneficiário e o Estado é o da contribuição. Ou seja, eu não tenho um direito universal ou ilimitado ao que eu imagino que seja o meu benefício previdenciário. O benefício está vinculado à "contribuição" que se venha a realizar. Então, embora seja um campo politicamente mais difícil, juridicamente é onde mais ajustes podem ser feitos. Já no caso do bloco de direitos formado por educação e saúde, a Constituição estabeleceu um outro critério, que foi a "universalidade". Mais do que isso, desconfiada dos políticos, determinou que um percentual mínimo da arrecadação tributária deveria estar vinculado à realização desses direitos. A Constituição, portanto, estabeleceu um regime de precedência fiscal para esses direitos. Isso não significa que eles não possam ser impactados por uma reforma em momento de crise, mas que eles devem ter um tratamento preferencial. Essa preferência é que me parece não estar devidamente preservada. Minha preocupação é que, ao não se fazer uma devida diferenciação entre direitos fundamentais e privilégios, alguns desses direitos venham a ter que ceder espaço no orçamento em favor de interesses de grupos historicamente muito bem articulados em face da classe política; o que pode resultar, eventualmente, numa precarização de políticas públicas essenciais à população mais pobre. O constituinte desconfiava que o sistema político poderia vir a não cumprir as promessas constitucionais, por isso fixou, no caso de educação e saúde, limites mínimos para os gastos, para que em um momento de aperto, esses direitos não viessem a ser amesquinhados.

> O que acontecerá quando o princípio da irredutibilidade dos vencimentos for impactado pela PEC 241? Ou quando subsídios e isenções forem interrompidos?

Essa ausência torna a proposta inconstitucional?

É uma formulação que se poderá eventualmente fazer frente ao Supremo. Na linguagem do direito significa invocar a cláusula da não regressividade dos direitos sociais. Evidente que o governo poderá apresentar argumentos muito fortes e convincentes de natureza econômica para justificar o teto. Nesse caso, o contra-argumento deverá ser: demonstre que os cortes nos campos dos direitos à educação e saúde tiveram um tratamento diferenciado, foram menores, do que aqueles realizados em outras despesas públicas não protegidas como direitos fundamentais. Esse tipo de argumento deverá ser formulado por alguns setores da sociedade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Ele vai conceder? Não sei, mas ele fica mais robusto especialmente quando invocado em conjunto com o artigo 227 da Constituição, que diz que os direitos da criança e adolescente, entre eles educação e saúde, têm "absoluta prioridade". Então, quando houver implicações em saúde, saneamento, educação, e isso impactar negativamente a criança e o adolescente, isso poderá gerar, sim, um embaraço constitucional.

Como se poderia mitigar esse risco?

Há um artigo importante da PEC, que é o 102, parágrafo sexto, que exclui do teto certas despesas – que têm que ser poucas, caso contrário você fura toda a lógica da emenda. Educação e saúde poderiam estar melhor protegidos aqui. Poderia haver uma demonstração de que estas despesas

têm preferência sobre outras áreas. Isso obrigaria o sistema político a ser ainda mais rigoroso na contenção de outras despesas que não decorrem de direitos tão relevantes como esses, especialmente para a população mais vulnerável, voltando sua mira para privilégios, isenções fiscais injustificadas ou subsídios ineficientes.

O senhor também já mencionou o risco de que a PEC, como está, poderia suscitar intermináveis batalhas judiciais. Em quais áreas?

Além dessa questão de direitos fundamentais, outro elemento de risco são as lutas corporativas. Ou seja, você tem uma série de expectativas de outros setores públicos e privados que vão esbarrar no que entendem que seus interesses serão contidos por um período de tempo muito grande (20 anos). O que vai acontecer quando o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, por exemplo, for impactado pela PEC? Ou quando subsídios, isenções e outras formas de transferência de recursos do setor público forem interrompidos. Isso vai gerar ações judiciais? O que acontecerá se uma decisão judicial declarar inconstitucional uma parte da PEC? Quando eu falo que existirão batalhas judiciais, tenho em vista especialmente as ações que serão movidas pelos setores corporativos dentro do Estado, mas também outros interesses como os que se beneficiam de empréstimos com juros subsidiados, ou de alguma forma de benefício fiscal.

Um problema jurídico importante que vai surgir desses embates é que o Supremo vai ter que diferenciar três coisas distintas, mas que muitas vezes recebem tratamento indistinto, quais sejam: expectativas de direito, estabelecidas por um regime jurídico, que prevê certos benefícios futuros; direitos adquiridos, ou seja, algo que já se incorporou ao patrimônio do beneficiário; e, por último, benefícios indevidamente adquiridos, como salários acima do teto constitucional hoje já existente. Isso poderá gerar uma discussão muito dura, tanto do ponto de vista jurídico como político, e exigirá dos tribunais uma reflexão que a meu ver até hoje os magistrados não foram obrigados a fazer de maneira clara e sistemática. Por isso, me parece que a PEC pode ser aperfeiçoada para evitar conflitos ao máximo. Quanto maior for a clareza a respeito desses elementos, menor vai ser a necessidade de você recorrer a uma solução judicial; e, ainda que se busque o Judiciário, a resposta será mais rápida e mais clara.

> Em nossa tradição, o juiz não se vê limitado por decisões passadas ou superiores. Isso cria instabilidade, inconsistência e mesmo desigualdade

Há consenso de que no Brasil as fontes de insegurança que comprometem o ambiente de negócios extrapolam o ambiente econômico. Em sua opinião, qual a fatia de responsabilidade do Poder Judiciário nesse diagnóstico e como este deve contribuir para mitigá-la?

No caso do Poder Judiciário brasileiro, este carece, pelo menos desde sua origem republicana, em 1891, de um mecanismo de hierarquização das decisões judiciais. Em países de *common law*, há uma ordenação, em inglês chamada *stare decisis*, que guia a atividade do juiz com base em suas próprias decisões anteriores ou ainda com base nas decisões dos tribunais que lhe sejam superiores. No Brasil, quando montamos nosso sistema de Justiça, que modelamos a partir do sistema norte-americano, por influência de Rui Barbosa, não trouxemos esse mecanismo. Isso significa que em nossa tradição o juiz decide conforme sua própria convicção, que deve ser fundamentada, mas não se vê limitado por decisões passadas ou superiores. Isso cria instabilidade, inconsistência e mesmo desigualdade, uma vez que casos semelhantes podem vir a receber tratamento muito distinto, por distintas esferas da Justiça. Advogados têm demonstrado crescente preocupação com o fato de que há uma enorme distinção no modo como questões semelhantes vêm sendo tratadas muitas vezes por um mesmo juiz ou uma turma de um tribunal. No caso dos tribunais, a transferência de responsabilidades decisórias para um largo conjunto de assessores, em algumas circunstâncias, agrava este problema. Diferentes assessores propõem soluções distintas para um mesmo problema que se não forem devidamente harmonizadas por desembargadores, por exemplo, podem se transformar em precedentes contraditórios, e criar uma tensão

muito grande entre as diversas instâncias judiciais brasileiras.

Com a reforma do Judiciário de 2005 (Emenda Constitucional 45), seguida pela reforma do Código de Processo Civil (2013), tem se buscado corrigir em alguma medida esses problemas, dando ao Supremo o poder de dar força vinculante às suas decisões ou mesmo emitir súmulas vinculantes – ou seja, depois de tomar várias decisões em um sentido, emite uma súmula que é vinculante dos tribunais inferiores, inclusive os juízes de primeira instância. Mas ainda vai demorar para realmente se mudar o comportamento da magistratura brasileira, dos advogados, pois isso demanda uma mudança muito forte de natureza cultural pela qual enxergamos a função jurisdicional e mudar a cultura, como se sabe, é mais difícil do que mudar as regras.

O Supremo está bem posicionado para essa transição?

Para que isso possa ocorrer, para que as sentenças do tribunal possam servir para a determinação de conduta dos demais magistrados, da administração pública, do setor privado, seria necessário que as sentenças do tribunal pudessem ser mais bem elaboradas – e isso não é uma crítica aos ministros, mas sim à estrutura institucional que impõe que decidam muitos mais casos que o humanamente possível, e não têm como elaborar sentenças que sejam uma verdadeira representação do consenso alcançado pela maioria. Na maioria dos tribunais do mundo, como na suprema corte americana, na corte constitucional alemã, os ministros discutem uma questão, chegam a uma conclusão e o ministro que liderou a posição vencedora redige a opinião da corte, que contém a decisão do tribunal e a razão que levou o tribunal a tomá-la. Esse tipo de decisão estabelece um autêntico precedente que pode servir para guiar decisões futuras. A partir dela todos saberemos qual o direito que vigora e quais os seus fundamentos. Hoje as decisões dos tribunais, inclusive o STF, são, no mais das vezes, fruto da somatória aritmética da maioria que votou contra ou a favor num determinado caso, e não de um consenso da maioria sobre a melhor forma de apresentar a decisão e seus fundamentos. Esse tipo de sentença não servirá bem como um parâmetro para casos futuros. No Brasil, como a corte não é capaz de produzir as justificativas colegiadas para as decisões que toma, isso cria uma dificuldade para que sua jurisprudência sirva para ordenar o sistema jurídico, fomentando muita insegurança ao invés de favorecer a estabilização de expectativas.

> A corte precisa se tornar mais colegiada, ser capaz de produzir decisões que sejam o resultado de um processo de deliberação mais consistente

Para aprimorar todo esse processo, a Justiça brasileira precisa mudar sua cultura sobre o que significa uma decisão judicial, de forma a se acomodar as mudanças feitas pela Emenda 45 e pelo Código de Processo Civil, dando mais integridade e consistência ao sistema de justiça. Uma das formas de se fazer isso é que passemos de um modelo onde cada um dos juízes dá o seu voto, com sua justificativa, para outro modelo em que a maioria do tribunal conceba a decisão, com a respectiva justificativa, e os que perderam apresentem os seus votos e as justificativas de por que estão em desacordo. Isso porque uma decisão, especialmente de um tribunal superior, não se presta apenas para resolver um caso concreto, mas para concretizar regras gerais que organizam a sociedade. É fundamental que no Brasil os juízes busquem, portanto, uma forma de trabalhar que seja mais holística. Num sistema pouco sincronizado como o nosso, há muito espaço para que casos semelhantes recebam tratamento desigual, e todos fiquemos esperando por uma decisão final de um tribunal superior, o que pode demorar muito. A função dos tribunais superiores deve ser a de harmonizar o sistema de justiça, o que, em outras palavras significa contribuir para que a lei seja aplicada de maneira mais imparcial e igualitária.

O mensalão estimulou o envolvimento da opinião pública sobre as ações do STF – algo que até então parecia mais difícil, já que são ministros vitalícios, que não dependem de voto direto, e tratam de temas de demorada resolução. Qual o balanço que o senhor faz hoje dessa relação, passados dois anos da Operação Lava Jato?

O Supremo se tornou tão proeminente por uma série de razões de natureza

institucional. O processo do mensalão apenas deu maior visibilidade a essa proeminência. A primeira dessas razões está associada ao fato de que adotamos uma Constituição ubíqua e muito ambiciosa. A Constituição significou uma espécie de compromisso maximizador, que incorporou os interesses de todos aqueles que estavam bem posicionados em 1988. Desconfiada do corpo político, legislou sobre tudo. Essa ubiquidade, na definição de meu colega Daniel Sarmento, gera necessariamente um amplo campo de conflitualidade constitucional. Qualquer disputa de natureza tributária, previdenciária, econômica, financeira, processual civil ou penal tem enorme potencial de se tornar uma demanda constitucional. Como o Supremo é o guarda da Constituição, mais dia menos dia esses conflitos chegam ao Supremo.

O segundo motivo, a meu ver, é que a Constituição ampliou o acesso ao Supremo. A partir de 1988, o acesso que no passado era dado só ao procurador-geral da República foi bastante ampliado. Hoje esse acesso é dado a governadores, partidos políticos, ordem dos advogados, confederações etc. E ao que assistimos nos últimos 28 anos? Que os setores derrotados na disputa majoritária no parlamento são os primeiros a recorrer ao Supremo. O partido que mais recorreu ao Supremo nas gestões Itamar-Cardoso foi o PT; nas gestões Lula-Dilma, foram (PFL) DEM e PSDB. Ao lado dos partidos políticos, os governadores são os outros grandes demandantes no Supremo. Toda vez que a União faz uma medida que eles consideram prejudicial, correm para lá.

O terceiro motivo é que, além de servir como corte constitucional, o Supremo manteve a função de tribunal de recursos de todos os outros tribunais, o que gerou uma explosão de litígios no tribunal, o que não encontra paralelo em outras partes do mundo. Somado a isso, ampliou o seu papel de corte especial, com jurisdição primária para julgar atos de pessoas importantes, que é o que chamamos de foro por prerrogativa de função. E não é só criminal, como passou a perceber a partir do mensalão. Um mandado de segurança contra um ato do presidente da Câmara também vai para o Supremo. Imagine, o presidente da Câmara realiza mil atos por mês. E toda vez que uma minoria parlamentar se sente desconfortável, recorre ao Supremo. Ele é um tribunal especial que julga atos administrativos de altas autoridades e julga criminalmente uma quantidade enorme de autoridades; todos os membros do parlamento, ministros, presidente. Isso torna o Supremo mais poderoso que tribunais equivalentes em outros países.

> No Brasil, nem o mensalão nem a atual crise parecem ter sido suficientes para desestabilizar nosso sistema partidário e produzir uma reforma

Aqui no Brasil você tem um tribunal que, além de fazer três tarefas distintas – constitucional, de apelação e especial – ainda tem uma participação muito importante no TSE e no CNJ. Então o Supremo desempenha muitos papéis. Por isso ele está todos os dias nos jornais. E, para terminar, ele passou a fazer tudo isso à frente das câmeras de TV.

Em sua opinião, qual o impacto desse aumento de exposição para a atividade do Supremo?

É difícil responder. Em primeiro lugar, em um país onde não sabemos como funcionam os processos decisórios, sou entusiasta do fato de o Supremo ter que tomar suas decisões em público, pois isso gera mais transparência. O Supremo, que já foi chamado de "outro desconhecido" por um de seus ex-ministros, hoje é observado por muita gente que escreve, analisa, critica, e isso é positivo. O lado negativo foi a exacerbação das individualidades. De fato, há muitos ministros que entendem que precisam dar respostas diretamente ao público. O tamanho das decisões aumentou, porque os ministros justificam seus votos pela TV. Já existem propostas claras sobre isso, entre elas, a de limitar o tempo de apresentação dos votos para 15 minutos cada. Se seguíssemos o princípio que mencionei de ter a decisão do tribunal escrita pelo ministro que liderou a maioria, isso também reduziria de forma substantiva o protagonismo individual. A corte precisa se tornar mais colegiada, precisa ser capaz de produzir decisões que sejam o resultado de um processo de deliberação mais consistente. Nesse aspecto, a TV atrapalhou um pouco, mas, mesmo assim, entendo que não deva ser abolida.

Além do rearranjo que deverá ocorrer nos partidos para as eleições presidenciais de 2018, que reforma o senhor considera importante para o restabelecimento da confiança do eleitor no sistema político, logo dessa intensa cruzada contra a corrupção?

Reforma política é uma das coisas mais difíceis de serem obtidas, pela razão óbvia de que aqueles que têm a responsabilidade de reformar são os beneficiários da estrutura que existe. Como dizem os ingleses, os perus não rezam pelo Natal. Os sistemas políticos são muitas vezes reformados depois de catástrofes, de crises profundas, ou de choques externos. No Brasil, nem o mensalão nem a atual crise parecem ter sido suficientes para desestabilizar nosso sistema partidário e produzir uma reforma. Assim, é difícil ser otimista.

Por isso acho que a reforma política, se existir, tende a ser incremental e não disruptiva. Sabemos quais os principais defeitos do sistema, mas iremos atacá-los paulatinamente. E um pequeno avanço nos deixará numa melhor posição para a correção seguinte. Há uma percepção muito clara de que o maior problema seja ter um número "administrável" de partidos. Isso pode ser enfrentado pela adoção do voto distrital, mas dificilmente isso seria aprovado. Assim talvez devêssemos adotar as chamadas cláusulas de barreira ou desempenho. Essa correção é razoavelmente factível, porque os partidos grandes podem ter interesse nela. Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar um dispositivo assim (Lei nº 9.096/95), para aplicação num prazo de dez anos, sendo o desempenho contrapartida para a legenda ser beneficiária do Fundo Partidário, e participar no Congresso. Com isso, estimava-se que seis ou sete partidos sobreviveriam. Aí infelizmente o STF declarou essa medida inconstitucional, no que muitos entendem como a pior decisão do Supremo nesses 28 anos. Entendo que dentro de uma agenda de reformas incrementais do sistema político, a primeira delas seriam as cláusulas de barreira.

Uma segunda reforma deveria focar a questão das coligações, que é um problema sério no Brasil, pois há quebra de identidade essencial entre o eleitor e seu representante, já que as coligações geram esse problema do puxador de voto que elege muitas outras pessoas. Eu diria que o Brasil já avançou, seja com a Lei da Ficha Limpa, com a questão do financiamento de campanha, e temos que continuar avançando. Torço para que ao menos essas reformas possam ser levadas a cabo até outubro de 2017, para que em 2018 tenhamos um pleito melhor do que tivemos em 2014. Não estaremos no paraíso, mas teremos um parlamento melhor. E, quem sabe, de 2018 a 2022 faremos outras reformas e assim o sistema vai se aperfeiçoando.

Entendo que dentro de uma agenda de reformas incrementais do sistema político, a primeira delas seriam as cláusulas de barreira

Em sua opinião, o que é preciso observar para modernizar o Estado brasileiro sem comprometer o combate à desigualdade?

No presidencialismo de coalizão brasileiro há uma divisão de tarefas. O presidente é aquele que, eleito pelo voto da maioria da população, e sendo a maioria da população muito pobre, tem uma função muito importante de representar os interesses difusos dos grupos menos articulados da sociedade brasileira, como me chamou a atenção meu colega Luiz Guilherme Schymura. O parlamento, por sua vez, onde a eleição se dá principalmente pela necessidade de se viabilizarem as candidaturas dentro dos partidos, a maioria dos candidatos tem seu sucesso associado aos interesses corporativos e de setores específicos da sociedade. Daí surge uma divisão de tarefas: o Congresso é mais representativo dos setores mais articulados, e o presidente normalmente deveria ficar responsável pela defesa dos interesses mais difusos da sociedade brasileira. Nesse sentido, o maior desafio da presidência de dois anos de Michel Temer, que é um presidente extraído do seio do parlamento e que dele depende, seria conseguir levar a cabo uma agenda que deslocasse os interesses de setores privilegiados em favor da maioria da população. Daí a importância de não se colocar em risco, ainda mais por um período muito extenso, os investimentos em saúde e especialmente educação, do qual depende a construção de um desenvolvimento mais equânime e sustentável.

Imposto de renda, baixo e diferenciado

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

O imposto de renda sobre as pessoas físicas (IRPF) pode ser analisado em detalhes sem precedentes desde que a Receita Federal passou a divulgar a consolidação das declarações em minúcias.[1] O que foi informado em 2015, com base nas rendas recebidas durante o ano de 2014, compreende 27,6 milhões de declarantes que reportaram um total de rendimentos de R$ 2,3 trilhões, entre os rendimentos tributáveis (R$ 1,4 trilhão), os isentos (R$ 0,7 bilhão) e os tributados exclusivamente na fonte (R$ 0,2 trilhão).

Mais do que aspectos tributários em si, a leitura das estatísticas do IRPF revela peculiares facetas da sociedade e da economia brasileira, especialmente a respeito de sua notória desigualdade. Para tal finalidade, uma ótica bem interessante, mas pouco observada nos dados extraídos das declarações, diz respeito a sua apresentação conforme as ocupações dos declarantes. Um corte mais analítico envolve 133 ocupações principais nas quais as pessoas optam por se enquadrar e, como tal, já se fez uma análise comparada dos rendimentos por declarantes reportados.[2] Mas um corte semelhante,



porém mais sintético, compreende as naturezas das ocupações, ou seja, aquelas agrupadas em torno de 23 categorias, sempre por opção dos próprios contribuintes.

Listadas quase duas dezenas de categorias, é observado que dez abrangem o serviço público, somando 9,7 milhões de contribuintes ou 35,2% do total. Para quem trabalha em empresas, discriminam-se empregados do setor financeiro (777 mil) e das estatais (326 mil). Quem trabalha em empresa privada constitui a categoria individual mais numerosa, com 7,8 milhões de declarantes ou 28,5% do total. Aposentados somam 3,4 milhões ou 12,5% do total.

É expressivo o número de autônomos: 2,8 milhões ou 10,2% do total. Mais interessante, porém, é a separação entre capitalista (139 mil declarantes) e proprietário de empresa ou firma individual (4,6 milhões de declarantes, ou 16,8% do total, a segunda categoria mais numerosa). Isso fora os 303 mil microempreendedores individuais (MEI), que já superam os declarantes empregados em estatais.

Impressiona que existam 4,8 milhões de pessoas físicas no Brasil que se dizem empresários, 18,4% do total de contribuintes, contra 8,9 milhões de empregados de empresas e bancos. Ou seja, para cada "patrão", existe só 1,8 empregado na base do IRPF. Se somados

autônomos e MEIs aos proprietários de empresas e aos capitalistas, o contingente salta para 7,9 milhões de declarantes e chega a superar os empregados de empresas privadas (sem contar bancos e estatais). São mais evidências da extensão que alcançou a transformação do trabalho mais qualificado e bem remunerado em capital.

Empreendedores ocupam os extremos do *ranking* de rendimento total entre as naturezas da ocupação. Em 1º lugar, desponta o "capitalista que auferiu rendimentos de capital, inclusive aluguéis", com renda média anual de R$ 195 mil ou 2,24 vezes a média geral dos declarantes. Em último (23º), surge o MEI, com R$ 25,9 mil anuais ou 30% da média. Na 4ª posição, aparece o maior dos contingentes, "proprietário de empresa ou firma individual ou empregador-titular", com R$ 116 mil anuais e 34% acima da média.

A maior parte da renda desse grupo não é tributável (como são os salários): essa fonte explicou apenas 26% e 36% do rendimento total dos empresários e dos capitalistas, nesta ordem, contra 60% da média geral de declarantes e 76% dos empregados do setor privado. Como muito de sua renda provém de lucros e dividendos – isentos no IRPF porque o modelo brasileiro opta por taxá-los pesadamente na pessoa jurídica – os donos de capital pagam menos imposto que o incidente sobre o trabalho na declaração das pessoas físicas.

Entre as naturezas da ocupação, a 2ª maior renda *per capita* é a do membro ou servidor público da administração direta federal, R$ 159 mil anuais (83% acima da média dos declarantes). Quando agregadas 10 naturezas vinculadas diretamente ao setor público não financeiro, chega-se à média de R$ 92,5 mil anuais (6,3% acima da média).

> Impressiona que existam 4,8 milhões de pessoas físicas no Brasil que se dizem empresários, 18,4% do total de contribuintes, contra 8,9 milhões de empregados

Considerados só rendimentos tributáveis, a alíquota média dos empresários é de 6,5%, contra 8,6% dos empregados do setor privado, mas ambos ficam abaixo da taxa média global de 9,0%. Os capitalistas suportam uma alíquota bem mais elevada que a média, em 13,7%, só superada pelos servidores federais (14,6%, a maior das cargas individuais) e funcionários de empresas estatais (13,9%).

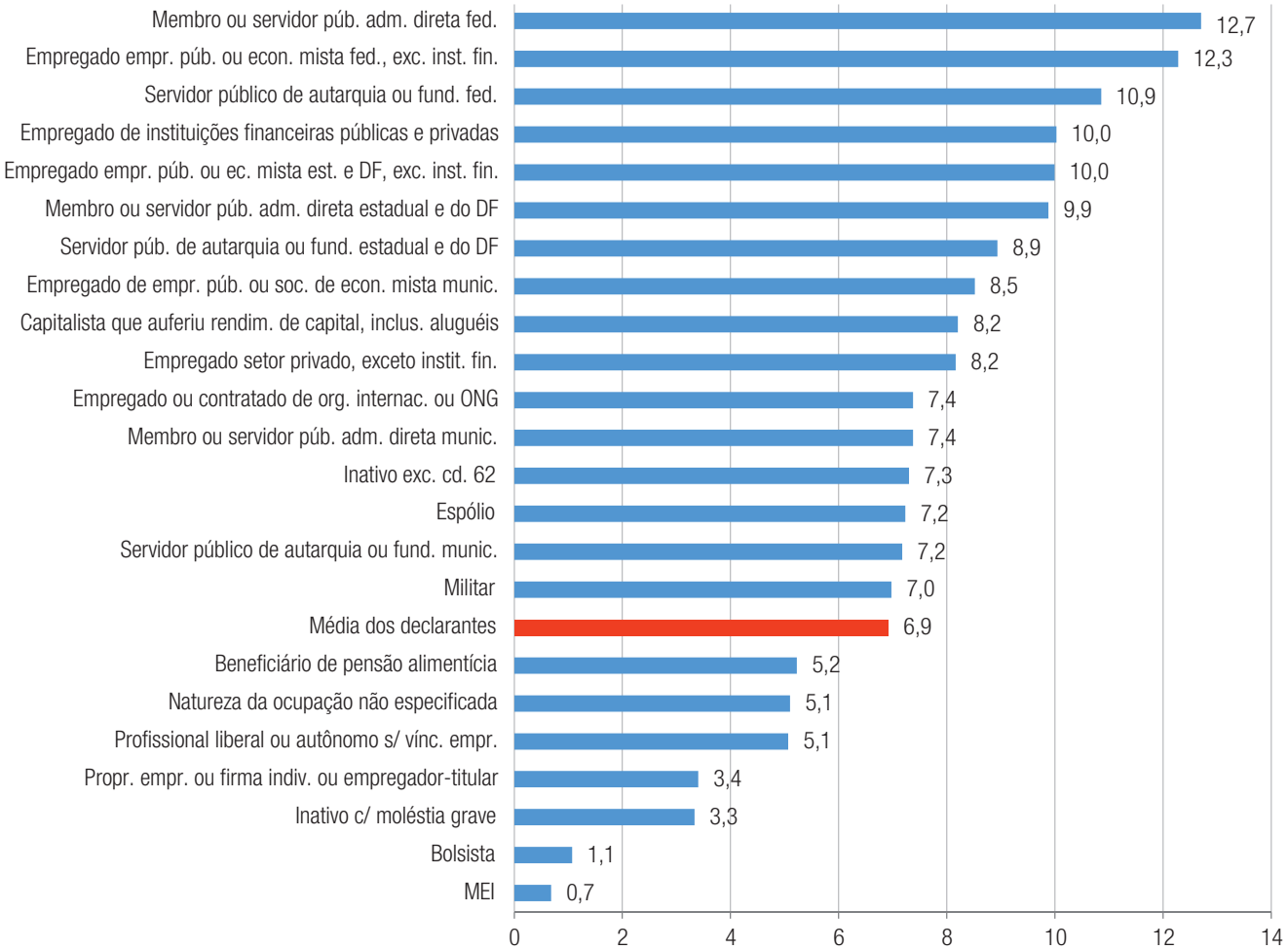
É possível refinar a estimativa do imposto que teria sido cobrado quando retido exclusivamente na fonte e, assim, recalcular a alíquota média sobre rendimentos totais. Feito isso, estima-se uma alíquota média efetiva de 6,92%. Se essa alíquota média já é muito baixa, ainda pesa uma importante dispersão – conforme ilustrado no gráfico. Os trabalhadores do setor público federal, que declaram altas rendas *per capita* percebidas basicamente como salários e proventos, suportam as maiores alíquotas estimadas: 12,7% da administração direta, 12,3% das estatais, 10,9% das autarquias e fundações. As oito categorias mais tributadas incluem o setor público (a 4ª mistura bancos públicos e privados). Só depois aparecem, com 8,2%, os capitalistas e os empregados das empresas privadas.

Contribuem para baixar a média os contingentes de profissionais liberais e autônomos e de proprietários de firmas individuais, com alíquotas de 5,1% e 3,4%, respectivamente. Rendimentos isentos (que incluem retiradas de lucros e dividendos) respondem por 35% e 64% do total de suas rendas, acima dos 31% da média. No extremo oposto, entre assalariados do setor público, as fontes isentas não chegam a 15%.

Diferentes leituras da consolidação das declarações do IRPF reforçam um fenômeno que no Brasil pode estar mais disseminado e consolidado do que em outros países e como nunca antes, qual seja a transformação de trabalho em capital, das pessoas físicas que passam a trabalhar como pessoas jurídicas. A ideia inicialmente foi tratar como problema de polícia o que deveria ser de política. Este processo ainda não foi correta e completamente dimensionado e compreendido, muito menos influenciou as decisões sobre políticas públicas.

Temos defendido que a decisão de contratar uma firma individual no lugar de um assalariado com

IRPF 2015: alíquota efetiva estimada (%)



Fonte: Estimativa própria com base na DIRPF 2015.

carteira assinada é muito mais do empregador do que do empregado. É mais aquele que quer fugir dos elevados encargos patronais mais as exigências das leis e da justiça trabalhista do que das pessoas físicas que querem fugir do imposto de renda, cuja alíquota efetiva está muito aquém da nominal e esta também parece mais baixa do que na maioria dos outros países. Nessa leitura, a incidência, os impactos, as reações, do imposto de renda dos indivíduos precisam ser contemplados e analisados junto com o mesmo imposto incidente sobre corporações, bem assim das contribuições para a previdência social, dos empregadores e dos empregados. Um tributo condiciona e vincula o outro.

Os últimos anos foram marcados por profundas mudanças estruturais no mercado de trabalho e na tributação da renda e dos salários que parecem ainda não terem sido devidamente compreendidas e estudadas. Estas são questões complexas e intrincadas que não serão resolvidas com medidas pontuais ou simplórias – como por exemplo um mero aumento da alíquota marginal do IRPF. De pouco ou nada adianta mudar uma regra específica sem repensar todo o imposto de renda, tratando de forma integrada a tributação de pessoas e empresas, bem como os reflexos decorrentes da contribuição previdenciária. É urgente repensar a forma como o Estado pode prover e financiar o bem-estar social no Brasil.

[1]Os grandes números das declarações do IRPF estão disponíveis em: http://bit.ly/1IfkYyp.

[2]Vide artigo do autor, "IRPF de 2015 – Ocupações profissionais: alguns *rankings* do declarado pelos contribuintes", Caderno Virtual do IDP, v. 2, n. 35, 2016. Disponível em: http://bit.ly/2e7JWuN.

Agenda mínima

Economistas defendem controle de gastos em seminário da FGV

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

As discussões sobre a aprovação de medidas fiscais para reduzir e disciplinar os gastos públicos têm dominado o debate econômico e também foram a tônica do seminário "Desafios da Economia Brasileira", em outubro, para homenagear Antônio Carlos Pôrto Gonçalves, professor da FGV/EPGE, Direito Rio e Ebape, ex-diretor do IBRE. Para os economistas participantes do evento – entre eles, ex-alunos de Pôrto – a ênfase dada a esse processo justifica-se por seu senso de urgência. "O Brasil precisa falar a verdade para ele mesmo. A população tem que entender que nunca teremos o país que queremos se não fizermos essas reformas logo", afirmou Maria Silvia Bastos, presidente do BNDES.

Carlos Hamilton Araújo, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, defendeu que o tripé criado pelo governo – PEC 241, reforma da previdência e programa de privatizações e concessões –, além de mitigar a excessiva expansão da dívida pública, abrirá as portas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços. "O governo deixará de ser o grande absorvedor de poupança da economia e o viés inflacionário da política fiscal desaparecerá, com a redução estrutural da taxa de juros", afirmou. O economista prevê que o aumento da participação do setor privado na economia esperado pelo governo trará ganhos de produtividade e aumento do crescimento potencial. "A política monetária será mais eficiente, e com isso os ciclos monetários e de negócios serão menos acentuados."

Maria Silvia reforçou a posição do banco divulgada nos últimos meses de não mais financiar 100% dos investimentos em concessões, tampouco a liberação de empréstimos-ponte. Para as obras licitadas pelo novo Programa de Parceria de Investimentos (PPI), espera-se um aporte de ao menos 20% dos futuros concessionários, e uma maior participação de financiamento através de debêntures. "Queremos que o banco seja indutor de investimentos e do mercado de capitais", afirmou, apontando ainda o foco no desenho de projetos com regras claras e estáveis e projeções de retorno realistas. "Sem taxas de retorno atraentes e subsídios que não sejam transparentes, não dá mais", garantiu, destacando ainda o aumento do protagonismo do BNDES no processo de desenho das concessões federais e estaduais.





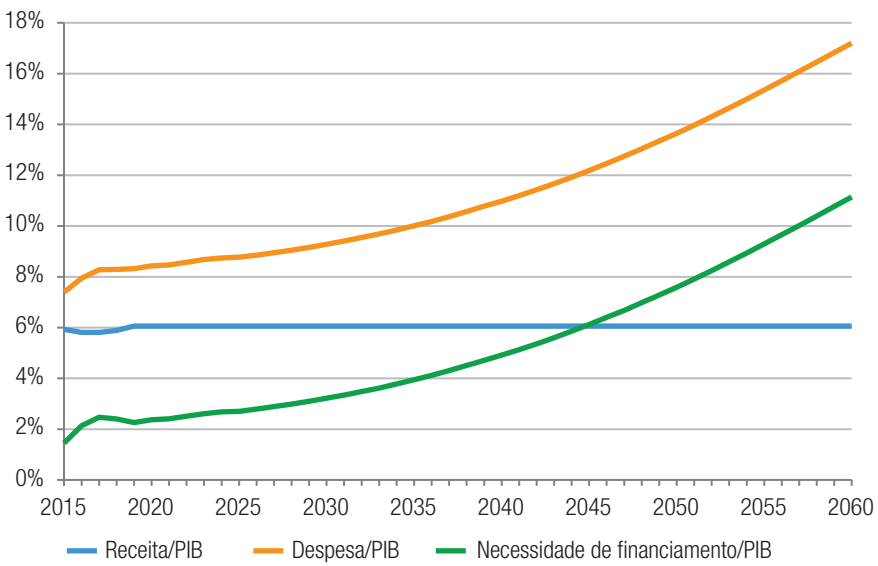
Maria Silvia Bastos, presidente do BNDES, quer o banco como indutor de investimentos.

Paulo Rabelo de Castro, presidente do IBGE, elogiou a posição do governo de evitar ajustes através do aumento de impostos. "Na economia civil, os empresários sabem que faz toda a diferença aumentar um real de imposto ou diminuir um real de despesa", disse, defendendo que o setor privado já passou do limite de sustentabilidade das contas públicas. Para ilustrar, Castro citou a evolução da carga tributária marginal na economia brasileira – ou seja, quanto de arrecadação adicional é necessária para aumentar o PIB. "Por cada real de carga de impostos, temos somado cada vez menos PIB. Estávamos em cerca de 31% de carga entre 2007 e 2010, e agora chegamos a praticamente 40%", afirma, lembrando que esse processo não é neutro. "A sociedade que produz não tem mais Ebitda para gastar, tampouco confiança para consumir. E aí o PIB vai se tornando mais mesquinho." Hamilton reforçou na ocasião que as soluções adotadas no passado de elevação de imposto, corte temporário do gasto discricionário e postergação de pagamentos se mostraram ineficientes. "A solução eficaz que vemos é a de contenção suavizada e duradoura do gasto total, com ganhos pontuais de receita e resgate de dívida, complementados com estímulos à produtividade e à competitividade", afirmou.

Luiz Guilherme Schymura, diretor da FGV/IBRE, salientou, por sua vez, o grande esforço que a PEC 241 exigirá para cumprir o objetivo de redução de gastos no médio prazo. Cálculos do IBRE apontam que, sem a aprovação da PEC e mantendo-se os programas governamentais como estão, em 2026 o governo central representaria entre 21% e 22% do PIB. Com a PEC, esse número deverá cair para 14%. "Isso significa que até 2026 teremos que reduzir o tamanho do governo central em um terço, próximo de como era em 1997. É significativo e implicará grande coordenação dentro da sociedade brasileira para que esse número seja alcançado", afirma.

Para essa revisão de rota, Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central, sócio da Tendências Consulto-

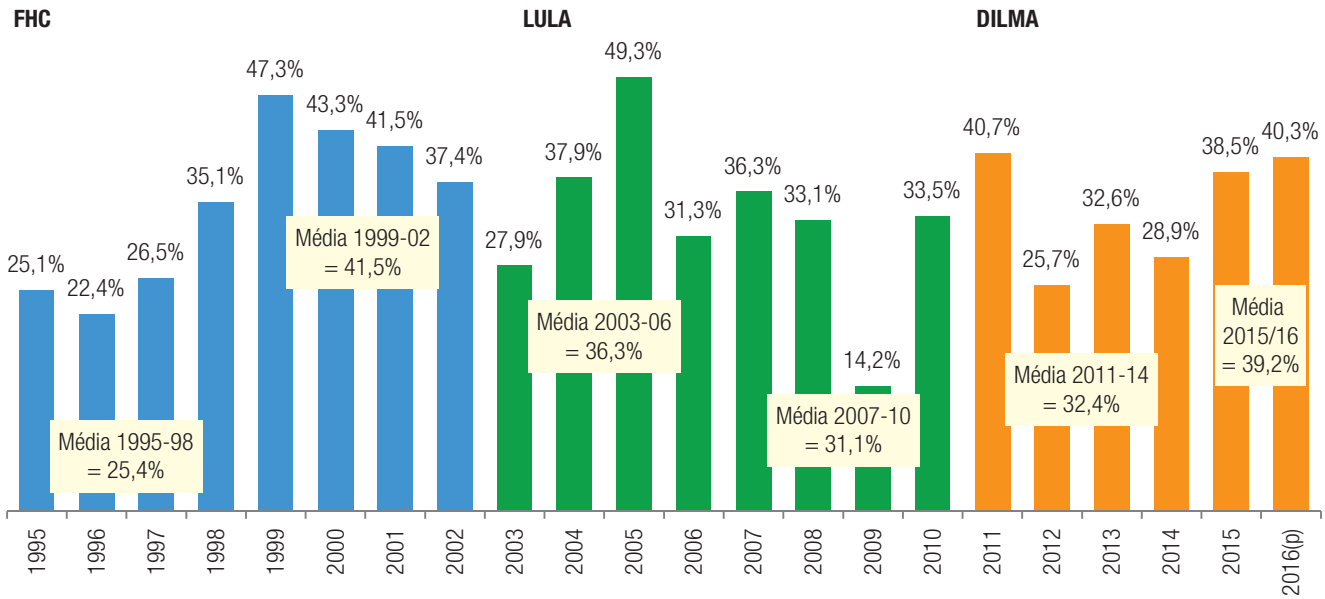
Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento da previdência como proporção do PIB - 2015-2060



Fonte: Afonso Arinos, com dados do PLDO/2016 - Anexo IV Metas Fiscais.

Carga tributária marginal na economia brasileira (% ao ano)

Percentual da arrecadação adicional sobre PIB adicionado



Fontes: Receita Federal e IBGE.

ria, aponta a necessidade não só de realizar cortes, mas de ampliar a eficiência do gasto público a partir, por exemplo, de medidas que reduzam a complexidade do sistema tributário. "Temos o desafio da desorganização microeconômica, que é um problema federativo que deverá ser enfrentado, pois é o governo quem torna o ambiente inóspito", diz. Para Loyola, o atual governo conta com a vantagem de poder ser mais ousado em itens de mais fácil aprovação, por não envolver questões constitucionais. "Os setores de petróleo e elétrico ilustram isso", afirmou.

Já para Roberto Castelo Branco, diretor da FGV Crescimento e Desenvolvimento, o foco também deverá se voltar para uma revisão e corte tanto em incentivos fiscais, "que no Brasil implicam um abandono de receita do governo sem gerar efeitos positivos", como um corte significativo no número de funcionários públicos – que, diz, cresceu 60% na década de 2003 a 2013. "O total da folha do funcionalismo representa quase 1/3 dos salários totais da economia, e a única forma de equacionar essa situação é com programas de desligamento voluntário", citou, referindo-se ainda a outras reformas para recompor as finanças públicas, entre elas a mudança do marco regulatório do petróleo e gás. "Na situação vigente, estamos condenados a que o PIB *per capita* cresça próximo de 1% ao ano, o que é bom para uma economia madura e desenvolvida, com nível médio de renda elevado e sem tantas desigualdades. Mas para uma economia carente como a brasileira, temos que fazer muito e crescer a taxas bem mais elevadas que isso", afirmou.

No encontro, os economistas ainda fizeram coro sobre a urgência do encaminhamento de uma reforma da previdência, reconhecendo esta como o gasto contratado de maior impacto no longo prazo para o país. Afonso Arinos Neto, professor da FGV/EPGE, considera que a PEC que fixa o teto dos gastos será o instrumento adequado para viabilizar essa reforma, por ser "um compromisso político que torna mais difícil voltar atrás na hora de tomar medidas para controlar despesas primárias", lembrou. No seminário, Arinos apresentou um cálculo sobre o custo implícito da dívida da previdência, para o qual usou dados de anexos das metas fiscais do PLOA 2016. A partir desse exercício, Arinos apontou que a necessidade de financiamento da previdência em 2060 em valores presentes, à taxa real de 3% ao ano, poderia alcançar R$ 12 trilhões. "É uma despesa que vale dois PIB, e estamos sem produtividade total dos fatores para pagá-la. Precisamos de reformas macro, para fazer a taxa de juros reais cair, e microeconômicas para aumentar PTF para arcar com esse gasto, pois essa dívida é a principal. Ela é que está em jogo", concluiu.

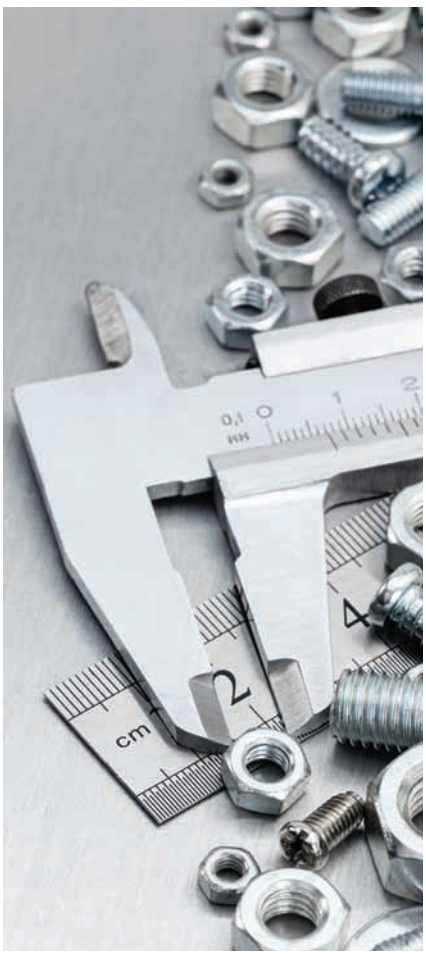
Ajuste fiscal e crescimento

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

Uma das características dos governos populistas da América Latina, e de outras regiões do mundo, é a irresponsabilidade fiscal, isto é, o desequilíbrio das contas públicas. Esta irresponsabilidade produz duas patologias. A primeira é a crise da dívida pública, com a relação dívida/PIB crescendo em bola de neve, e na etapa final transformando os títulos públicos em moeda podre. A segunda patologia é a hiperinflação, que destrói o valor da moeda, depois de um longo processo de inflação crônica, no qual a emissão de moeda financia o déficit público.

O Plano Real em 1994 acabou com a praga da hiperinflação e no final do primeiro mandato, em 1998, o ex-presidente FHC fez o ajuste fiscal que impediu a maldição da crise da dívida pública. No primeiro mandato do presidente Lula os títulos públicos, emitidos pelo governo brasileiro, deixaram a categoria de moeda podre (*junk bonds* em inglês) e foram colocados numa classificação de risco normal. O Brasil avançava na direção dos países do primeiro mundo.

Como diz o ditado popular alegria de pobre dura pouco. Depois do sucesso no combate à "marola" da crise financeira de 2007/2008 o governo Lula achou que tinha descoberto a



roda e deu uma guinada na política econômica. O resultado desta aventura é a maior recessão da economia brasileira nos últimos cem anos e uma crise fiscal para senhor nenhum botar defeito. A prioridade número um do país é, portanto, resolver a crise fiscal.

O tratamento de doenças graves infelizmente não pode ser feito com medicamentos que não provoquem efeitos colaterais. A PEC 241, aprovada em duas sessões pela Câmara dos Deputados, e seguindo para o Senado, que terá também de aprová-la em duas sessões, congela as despesas primárias do governo federal por nove anos. Um artigo desta PEC permite que o presidente da República possa propor ao Congresso um projeto de lei que altere o congelamento a partir do décimo exercício.

O congelamento das despesas primárias do governo é a única saída para a crise fiscal? Certamente, não. Parte do ajuste poderia ser feito por aumento da carga tributária. Todavia, este caminho encontra resistências de setores importantes da sociedade brasileira, que afirmam pagarem muito imposto e receberem quase nada em serviços públicos. Estes argumentos podem ser questionados. Mas não há como defender a baixa eficiência do setor público.

A aprovação da PEC 241 permitirá que o Banco Central reduza a taxa de juros com mais vigor nos próximos meses. A primeira redução de 25 pontos na última reunião do Copom foi bastante cautelosa, mostrando a preocupação do Banco

Central com a recuperação da credibilidade, o ingrediente mais importante da política monetária. A previsão do mercado é uma taxa de juros de 11% no final do ano que vem. Acredito que se a taxa de inflação prevista para 2017 convergir para o centro da meta de 4,5% (atualmente a previsão é de 5,0%), a taxa de juros Selic no segundo semestre de 2017 pode chegar a 10%. Esta política monetária expansionista reduzirá o desemprego e a capacidade ociosa, fazendo com que a economia brasileira volte ao pleno emprego em 2018. Neste ambiente qual será a taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira?

A taxa de crescimento do produto potencial depende do comportamento de três variáveis: a taxa de crescimento do estoque de capital; a taxa de crescimento da mão de obra e a produtividade total dos fatores de produção. Com uma taxa de investimento de 18%, uma taxa de depreciação de 3,5% e uma relação capital produto de três, a taxa de crescimento do estoque de capital é igual a 2,5%. Suponha-se uma taxa de crescimento da mão de obra de 1,2% ao ano. Admita-se, com certo otimismo, que a produtividade total de fatores cresça 0,5% ao ano. Com estas hipóteses o produto potencial brasileiro cresceria 2,2% ao ano (0,4 x 2,5 + 0,6 x 1,2 + 0,5). Um crescimento pífio, comparado com o mundo e com nossa própria história. A variável-chave, no curto prazo, para mudar a taxa de crescimento do produto potencial é o aumento da taxa de investimento. Por exemplo, se a taxa de investimento fosse igual a 24% a taxa de crescimento do produto potencial seria igual a 3% ao ano.

Nos próximos dois anos poderemos crescer acima da taxa do crescimento do produto potencial em virtude da existência de capacidade ociosa. Uma vez no pleno emprego seremos uma economia de baixo crescimento. A PEC 241 que limita as despesas primárias do governo corrige o problema fiscal herdado dos governos do PT. Mas não resolve o problema básico da economia brasileira: reduzir o consumo hoje para aumentar o consumo amanhã. Continuaremos sendo o país do futuro que nunca chega. Oxalá que esteja errado e que a sociedade brasileira encontre mecanismos políticos que permitam decisões sobre questões essenciais do crescimento econômico.



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

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

Ruim se hoje, pior se amanhã

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

Em uma reunião recente junto a profissionais da área de ciências sociais, um deputado diagnosticou como problemática a reduzida comunicação que se consegue fazer hoje em dia, ao grande público, a respeito da gravidade da atual crise fiscal no Brasil. E instou os presentes a cooperarem neste sentido.

Um economista presente à reunião observou que, talvez mais importante do que a reduzida comunicação, o problema maior diria respeito à dificuldade da mensagem que precisa ser comunicada: uma sequência de remédios amargos.

É interessante refletir sobre isto. Em planos de combate à inflação, por exemplo, há perdedores (em particular, o sistema bancário, incluindo o Banco Central) e ganhadores (o resto da economia) bem definidos no mesmo ponto do tempo. Todos participando do debate. Com a queda da inflação, ganham principalmente os mais pobres, que mantêm a maior fração de sua renda sob a forma monetária. Estes tendem a se posicionar favoravelmente à estabilização.



No caso atual das medidas de contenção fiscal, entretanto, ganhadores e perdedores tendem a se situar em pontos distintos do tempo. E não necessariamente ocupando setores ou classes distintas em um corte transversal da população. O ajuste atual, na verdade, traduz a necessidade de se reduzir a primazia do presente sobre o futuro. E mesmo sobre o passado, tendo em vista as elevadas vendas de ativos líquidos, previamente acumulados por residentes no Brasil, a não residentes.

Reformas como a da Previdência abrem espaço para mais investimentos, ponto de interesse dos mais jovens. Por outro lado, um mesmo indivíduo adulto pode perder hoje com o ajuste, mas ganhar com o mesmo daqui a alguns anos. Através do aumento potencial dos investimentos púbicos, ele com mais chances poderá contar com melhores estradas, melhor

saneamento, melhor saúde pública, educação etc.

Em função da distância temporal que pode separar, no momento atual, o rigor no gasto público e o seu retorno percebido, fica mais difícil sua sustentação política. Boa parte dos ganhadores, inclusive, são ainda imberbes. Alguns não nasceram. Outros ainda não votam. Ou seja, muitos dos que apoiariam o ajuste fiscal, em particular, para poderem pagar menos impostos no futuro, não têm ainda voz bem definida na sociedade. Somado ao desconhecimento de muitos eleitores adultos, o que é natural em uma sociedade como a brasileira, isto gera dificuldade de sustentação política.

A única solução neste caso é apelar ao bom senso dos adultos e idosos. Que se lhes reduza o grau de miopia intertemporal, seria a reza.

A comunicação crível sobre o ajuste fiscal deve partir da dura realidade: o ajuste vai doer para quase todos nos próximos anos, porque troca consumo presente por consumo futuro. Nestes termos, o melhor mote para a comunicação ao público seria o seguinte: "Ruim se Hoje, Pior se Amanhã". À medida em que o tempo passa, maior é o esforço fiscal necessário para estabilizar o crescimento da dívida pública.

Cysne e Gomes (2016) mensuram o custo de se postergar o ajuste fiscal no Brasil. Tal custo se mede pelo esforço fiscal adicional, para atender à condição de sustentabilidade da dívida, relativamente àquele que teria sido necessário caso o ajuste (à condição de sustentabilidade) tivesse se dado em junho de 2016.

> Com a queda da inflação, ganham os mais pobres, que mantêm a maior fração de sua renda sob a forma monetária. Estes se posicionam favoráveis à estabilização

Em junho de 2016, usando dados como percentual do PIB, estes autores trabalham com uma dívida líquida do governo geral de 43,4%. E uma dívida bruta de 68,5%. As receitas primárias, obtidas somando-se as receitas tributárias das três esferas (32,66%) às suas outras receitas correntes líquidas (2,8% do PIB), alcançam 35,46% do PIB. Adicionando-se a tal montante o déficit primário do governo geral (2,57% do PIB), tem-se despesas totais do governo geral de 38,03%.

Usando quatro cenários alternativos e dez trimestres contados a partir de junho de 2016, os autores constroem uma matriz com 40 entradas numéricas para o custo do atraso quando se toma como base a dívida líquida, e mais 40 para o uso do leitor que prefere trabalhar com a dívida bruta.

A título de exemplo, assumindo-se um cenário de juros reais anuais de 7% e crescimento do PIB de 2,1% (ambos em taxas logarítmicas), os autores concluem, usando a dívida bruta, que a condição de sustentabilidade instantânea implicaria uma redução do déficit primário da ordem de 5,5% do PIB (o que equivaleria a obter-se um superávit primário em torno de 2,93% do PIB). E que o **custo do atraso** da não realização de tal ajuste fiscal até dezembro de 2017 gira em torno de 0,37% do PIB. Ou seja, aproximadamente, R$ 22,9 bilhões.

No pior cenário considerado pelos autores (juros reais em torno de 7,5% ao ano e crescimento do PIB de apenas 1,1% ao ano entre junho de 2016 e dezembro de 2017), chega-se a um custo de 0,57% do PIB para este período (aproximadamente, R$ 35,34 bilhões).

Somem-se a estes custos aqueles das contínuas oportunidades de investimento perdidas em função da incerteza. Bem como a perda da arrecadação fiscal que poderia ser daí derivada.

Estes custos crescentes no tempo explicam o título deste artigo: "Ruim se hoje, pior se amanhã". ■

Referências

Cysne, Rubens P. e Gomes, Carlos Thadeu de F. "O custo do atraso no equacionamento da questão fiscal", Working Paper disponível em http://epge.fgv.br/users/rubens/workingpapers/.

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



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

Available on the App Store

agência3

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



FGV IBRE

IBREFGV FGVIBRE FGVTV PORTALIBRE.FGV.BR

Calibrar expectativas

Fim da recessão em 2017 deve ser marcado por retomada gradual da economia e mais ajustes

Solange Monteiro, *Rio de Janeiro*

Depois de verem frustradas as esperanças de um sinal mais consistente de recuperação da atividade no terceiro trimestre, abrindo espaço para um final de ano mais auspicioso, economistas passam a desenhar suas projeções de como se dará o final da recessão em 2017. Em sua paleta de cores, nada tão brilhante, tampouco tão cinzento. Pela estimativa da FGV/IBRE, do lado da oferta, todos os setores com crescimento positivo. Pelo lado da demanda, entretanto, muitas dúvidas sobre quem terá fôlego para comandar uma retomada mais significativa, em um cenário com muitos ajustes ainda por fazer.



Economistas apontam que esse rascunho não denota pessimismo, mas a necessidade de calibrar as expectativas para o ritmo de recuperação que o país é capaz de cumprir. E que até agora se mostraram superestimadas, para uma economia que deverá contrair 3,4% este ano, com esse mesmo percentual de queda da atividade industrial, -2,8% para serviços, e -1% na agricultura. Paulo Picchetti, pesquisador da FGV/IBRE, ressalta que em 2016 as sondagens apontaram uma percepção de melhoria que esteve descolada dos fundamentos econômicos, muito puxada pelo componente da expectativa. Silvia Matos, coordenadora do Boletim Macro IBRE, lembra que essa dicotomia entre presente e futuro se deveu, em parte, à mudança de governo. "Vimos isso na Argentina e no México, um nível de otimismo quando se muda o comando, até que a realidade mostra que o processo na economia às vezes corre mais lento", afirma. Picchetti, por sua vez, lembra que a duração e intensidade da atual recessão mudaram o padrão de análise do comportamento nos modelos estatísticos. "Essa crise não tem precedentes; é tão profunda que qualquer coisa que indique um elemento de otimismo, ainda que seja apenas parar de piorar, já vem sendo interpretada como uma melhora", diz.

Picchetti cita como exemplo o Indicador Antecedente Composto da Economia (IACE) e o Indicador Coincidente Composto da Economia (ICCE), elaborados pela FGV/IBRE e *The Conference Board*. Enquanto o IACE antecipa mudanças de ciclo, o ICCE confirma essa antecipação, o que em geral acontece num prazo de três a quatro meses. "Este ano, entretanto, o indicador antecedente passou a sinalizar o que seria uma reversão de ciclo a partir de fevereiro, e o ICCE, ao contrário de outras recessões cobertas pela amostra, iniciada em 1996, não acompanhou a ideia de reversão de ciclo. Pelo contrário, continuou caindo, e nos últimos meses configura-se muito mais como uma estabilização", diz. Entre as variáveis que fazem parte do cálculo do indicador estão o Ibovespa, os

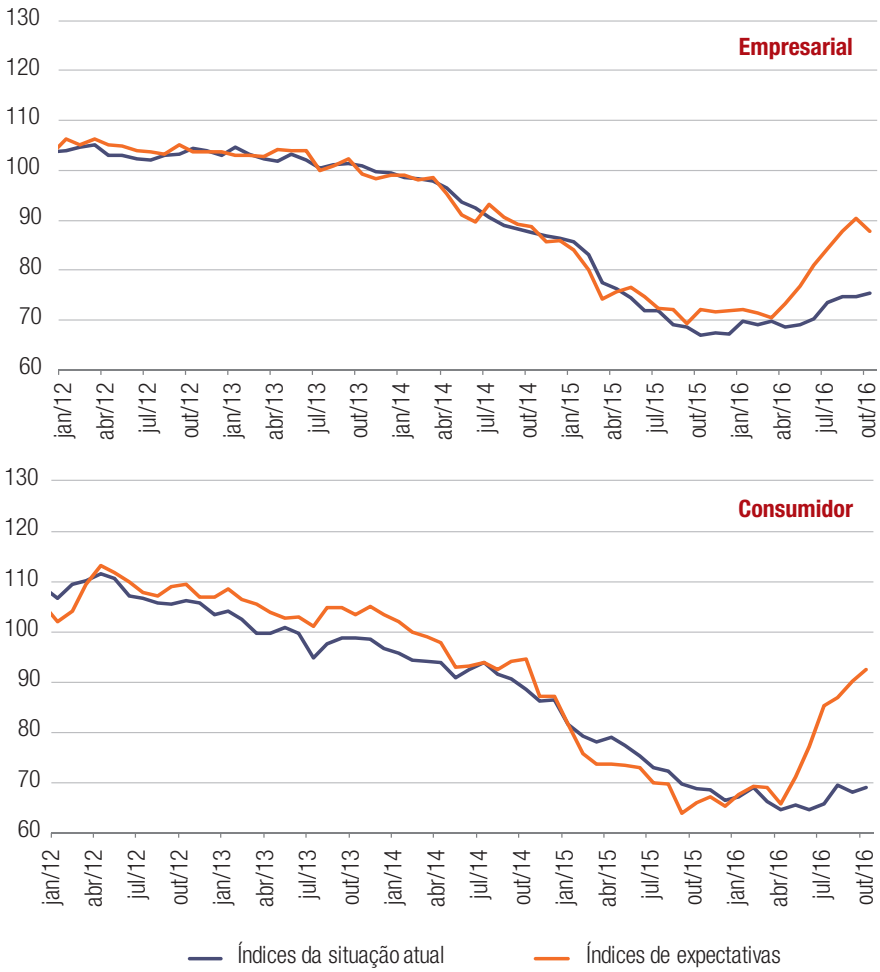
juros futuros negociados na BM&F, e sondagens do IBRE. "As pessoas que responderam às sondagens e investiram dinheiro na bolsa tiveram uma percepção de melhoria que não está se concretizando, e mesmo assim continuaram otimistas", diz.

Nos indicadores de confiança empresarial e do consumidor calculados pelo IBRE, essa boca de jacaré entre a expectativa e a situação atual é evidente. No caso do consumidor, a diferença entre a percepção sobre a situação atual e a futura em outubro chega a 23,6 pontos, inédita na pesquisa, iniciada em 2005. Viviane Seda Bittencourt, coordenadora da Sondagem do Consumidor, afirma na análise dos resultados que, mesmo com a tendência declinante do mercado de trabalho, as perspectivas de queda de inflação contribuem para uma visão menos pessimista em relação às finanças familiares. No caso das empresas, entretanto, já existem sinais de moderação do otimismo. Em outubro, a distância entre o índice de situação atual e o de expectativas com ajuste sazonal era de 12,4 pontos, contra 15,8 em setembro, reforçando a ideia de tomada de consciência, pelo setor, de que o ritmo de retomada será moderado.

O principal motor dessa expectativa era a indústria, que reverteu uma trajetória de cinco meses de melhoria ao retrair ligeiramente em julho, despencar 3,5% em agosto, e recuperar tímido 0,5% em setembro. "Vemos esse como um caso de estagnação. Batemos no fundo do poço e, diferentemente de 2009, andaremos de lado por um tempo até ter uma evidência maior de que há elementos para retomada mais robusta", diz Picchetti. Comportamento, entretanto, que não condizia com a esperança de parte do mercado de registrar PIB positivo ainda no quarto trimestre. "Entretanto, se consumo e serviços ainda não demonstraram reação, e representam 65% da oferta e da demanda, seria preciso uma brutal recuperação dos outros 35%, em que se

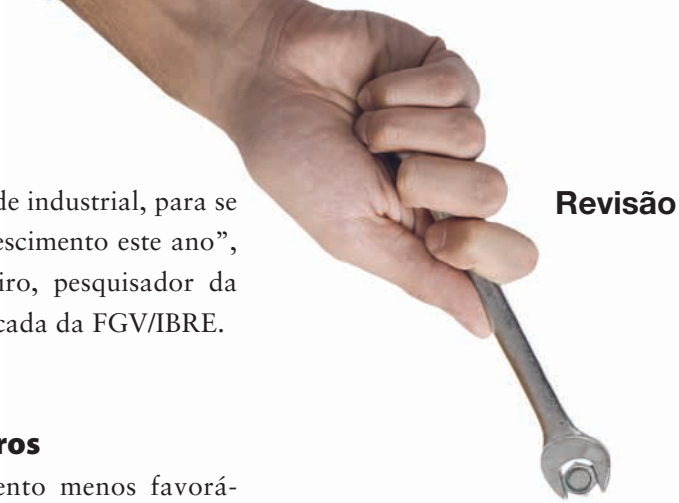
Índice de confiança

Situação atual x expectativas



Confiança	Média mensal (abril-out/16)		Distância entre ISA e IE (out/16)
	ISA	IE	
Consumidor	0,6	4,4	23,6
Empresarial	1,1	3,2	12,4

Fonte: FGV/IBRE.

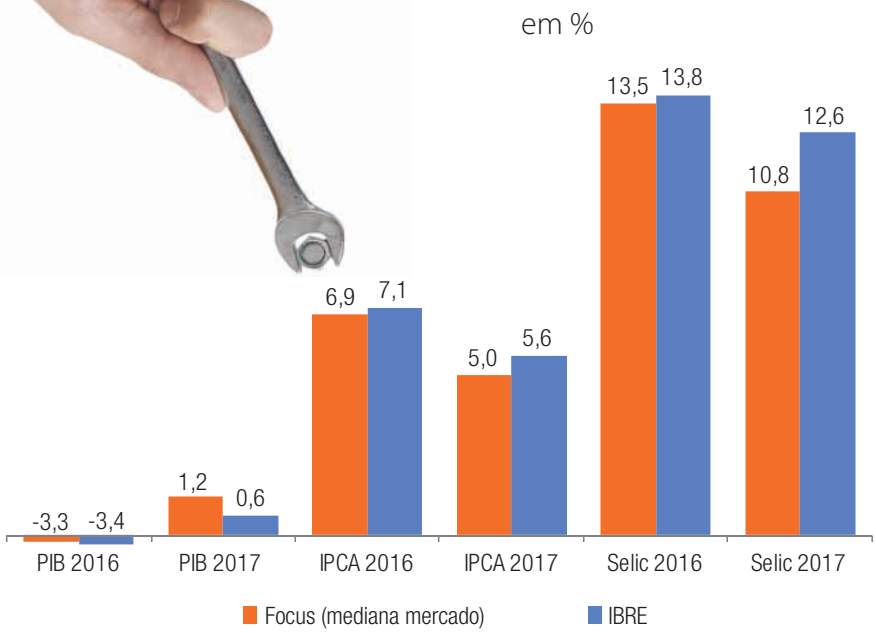


inclui a atividade industrial, para se gerar algum crescimento este ano", diz Livio Ribeiro, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE.

Inflação e juros

O comportamento menos favorável da economia levou a que as estimativas para o PIB de 2016 convergissem a uma retração acima de 3%. Já para 2017, as projeções ainda estão divididas entre análises otimistas e outras cautelosas. "Apesar dos riscos ainda presentes de a Lava Jato envolver membros do governo, os mais otimistas identificam que já houve uma importante redução da incerteza política e, com isso, não haveria por que a recuperação econômica ser tão diferente do que em outras recessões profundas", afirma Braulio Borges, pesquisador associado da FGV/IBRE e economista-chefe da LCA Consultores. Esse grupo, do qual fazem parte o Itaú e a própria LCA, vê um crescimento de 1,5% no ano que vem como perfeitamente viável. "Dado o tamanho do tombo que levamos, crescer num ritmo até acima do potencial estimado para o Brasil não é muito difícil, pois há ociosidade elevada na indústria e no mercado de trabalho", diz. O IBRE, por sua vez, estima um resultado bem mais modesto, de 0,6%. Silvia afirma que, além de considerar o carregamento estatístico de 0,5% herdado de 2016, o Instituto é mais prudente quanto à queda da taxa de juros. "A grande dificuldade aqui é saber quanto da desinflação de fato virá", diz, lembrando que essa parte do ajuste ainda não foi totalmente consolidada. O cenário-base do Instituto para a Selic em 2017 é de 12,6% e, para o IPCA, 5,6%.

Revisão de estimativas em outubro



Fonte: Focus (boletim de 28/10), IBRE.

No caso dos preços administrados, Salomão Quadros, superintendente adjunto da inflação do IBRE, considera que a queda prevista na ata do Copom – de 6,2% em 2016 para 5,8% em 2017 – demonstra pouca margem de manobra para os preços livres, que precisariam de uma forte desaceleração, abaixo de 4%, para levar a inflação à meta de 4,5%. "E política monetária não pode muito em relação a administrados", completa. Manoel Pires, economista do Ipea, pondera que nesse segmento influenciará a velocidade da queda do preço da gasolina. "Assim como a inflação subiu muito devido ao preço da energia elétrica, uma eventual moderação do preço da gasolina – que ainda está muito acima do preço internacional – poderia gerar um ganho adicional", diz.

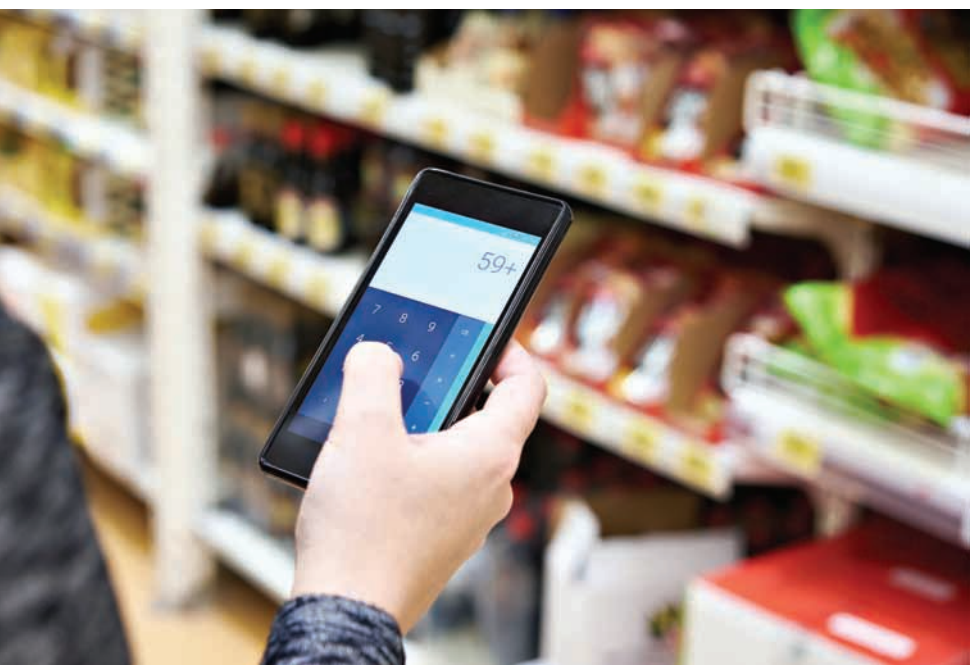
Um dos elementos positivos para a queda da inflação de 2017 serão os alimentos, com a dissipação do efeito do El Niño, cuja passagem em 2015/16 foi considerada uma das três mais fortes desde 1950. "Fiz um estudo sobre esse impacto no IPCA contando sua transmissão a outros preços que não alimentos, e a conclusão é de que, sem o El Niño, em 2015 o IPCA seria de 9,5% ao invés de 10,7%", ilustra Borges.

Para Silvia, a principal preocupação – tal qual apontada na ata do Copom em outubro –, ainda é a lentidão da trajetória de queda de preço dos serviços, que se mantém

na casa dos 7%, mesmo após dois anos de recessão. Nelson Marconi, professor da FGV/EESP, observa que um dos elementos que justificam essa resistência é o mercado de trabalho. "Como no Brasil não há estrutura para negociar redução temporária de salário em época de crise, este mantém um alto grau de indexação, e a queda do salário real é proporcionalmente muito menor do que a do emprego", diz. "E como empresas de serviços em geral não contam com concorrência externa, podem passar para o preço boa parte desse custo", explica.

Quadros ressalva, entretanto, que na comparação de outubro deste ano contra outubro de 2015, a inflação de serviços registrou queda acentuada, de 1,2 ponto percentual. E, excluindo itens como passagens aéreas e hotéis, afetados por episódios como as Olimpíadas, essa redução tem se mostrado constante. "Considero que, com um aumento ainda previsto do desemprego, ela continuará desacelerando" diz, ressaltando que a precaução do BC se justifica, principalmente pelo comportamento dos serviços no começo do ano. No Boletim Macro de outubro, José Júlio Senna, chefe do Centro de Estudos Monetários do IBRE, avaliou que a medida do BC de reduzir a taxa de juros modestamente, em 0,25% no mês, além de responder adequadamente à velocidade lenta da queda da inflação, também refletiu prudência frente à fase inicial do ajuste fiscal.

> A estimativa do IBRE é de que o desemprego ainda aumente, para cerca de 12,2% no primeiro trimestre de 2017, para só recuar no final do ano



Além do desemprego, nível de endividamento das famílias ainda é alto e inibe demanda.

Tal qual Silvia, Borges também considera a mediana do Boletim Focus para a Selic, de 11%, muito otimista frente aos sinais de cautela dados pelo Banco Central. "Entendo, entretanto, que a lógica expressa no Focus é a de forçar um aumento maior a partir de meados de 2017", diz. Dessa forma, o efeito da política monetária passaria a se concentrar em 2018, para quando se estima um cenário de preços mais favorável, "principalmente porque a inércia inflacionária será bem mais baixa, que é algo que ainda pesa bastante para a inflação de 2017", completa.

No seminário "Perspectivas 2017", promovido pela FGV/IBRE no final de outubro, José Carlos Carvalho, diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, avaliou que o risco de uma estratégia de política monetária visando ao efeito da queda dos juros apenas a partir de 2018 será o de ignorar a necessidade de estimular o crédito – que como proporção do PIB tinha saltado de 35% em 2008 para 54% no final de 2014, mas desde então já sofreu queda de 3 pontos percentuais. "Isso significaria

pouco efeito sobre a atividade, um hiato do produto maior, uma pressão deflacionária que até poderia levar a inflação para a meta, mas decepcionaria em crescimento", afirmou.

Quem puxa o crescimento?

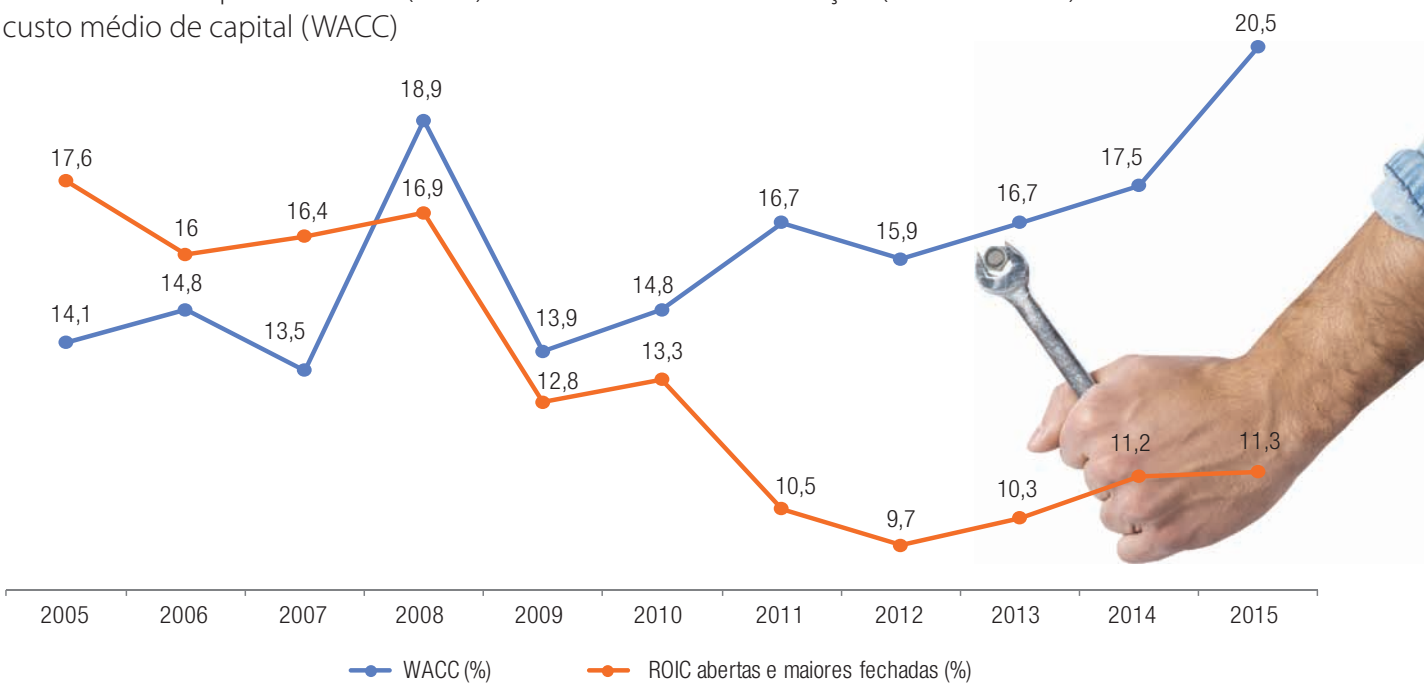
O fato é que, entre os economistas, há pouca convicção sobre qual componente do lado da demanda deverá liderar uma retomada mais consistente da atividade no ano que vem. No caso do consumo das famílias – que em 2016 deverá retrair 4,4%, acima do PIB pelo segundo ano consecutivo –, não se observa a possibilidade de um ciclo de recuperação rápida. Mesmo demonstrando recuo, o nível de endividamento das famílias ainda é alto – segundo o BC, de 43,1% em agosto, ou 24,4% se descontado crédito habitacional. Além disso, a estimativa do IBRE é de que o desemprego ainda aumente, para cerca de 12,2% no primeiro trimestre de 2017, para só recuar no final do ano, quando se espera também uma melhora da massa salarial, fechando 2017 com expansão de 0,6% – mas contração da renda real de 0,3%, contra -3,6% em 2016. "Dessa forma, só em 2018 se poderia estimar o consumo das famílias retomando com mais firmeza", diz Silvia.

> Entre os economistas, há pouca convicção sobre qual componente do lado da demanda que deverá liderar uma retomada mais consistente da atividade no ano que vem

Pelo lado do governo, a necessidade de medidas restritivas que controlem o gasto da União fala por si sobre a pouca colaboração que o setor público poderá dar para o crescimento. Além do âmbito federal, José Roberto Afonso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, destaca que a crise de estados e municípios ainda está pouco precificada nessa equação. "O principal impacto macro deverá ser a queda drástica dos investimentos

Mais por menos

Retorno sobre capital investido (ROIC) da indústria de transformação (sem Petrobras) e custo médio de capital (WACC)



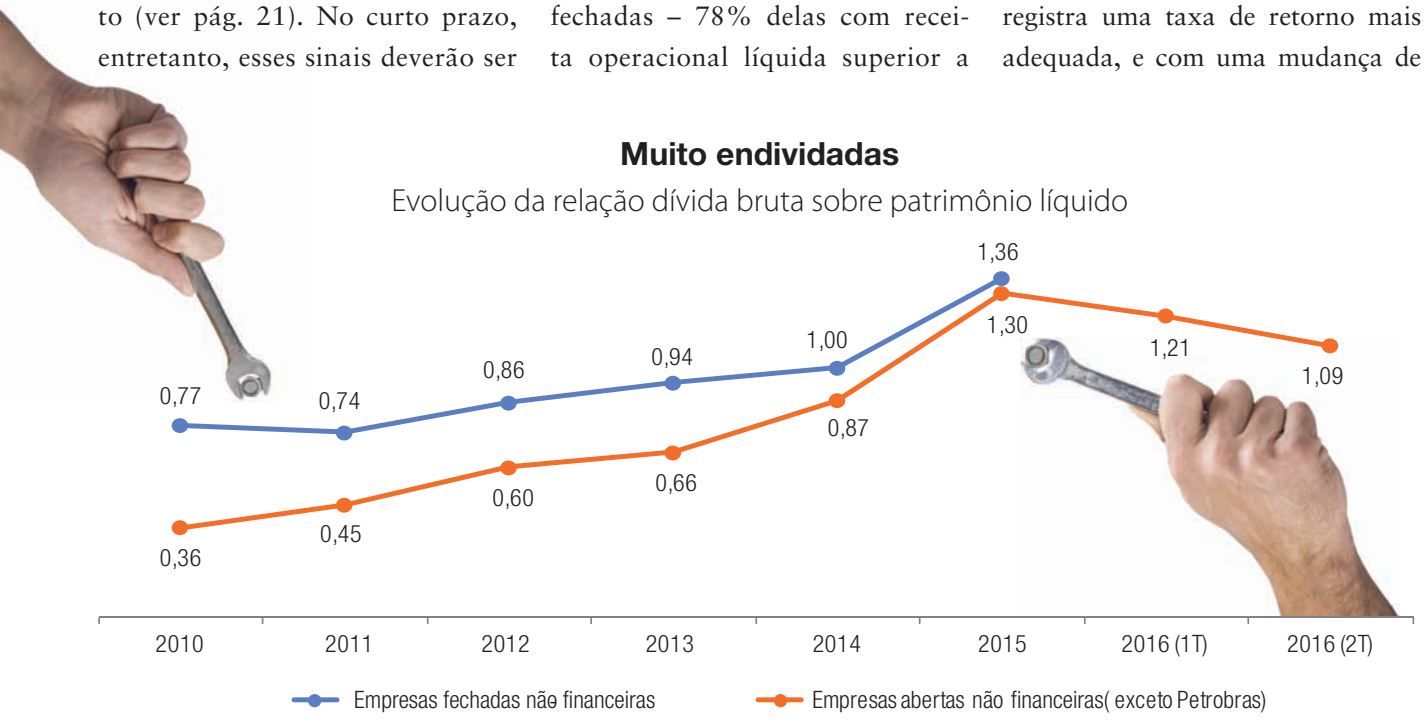
Fonte: Cemec/Ibmec.

públicos, que são muito descentralizados no país. Mas também pode vir a representar queda do consumo do governo, empreiteiros e fornecedores deverão sofrer atrasos de pagamentos, além de possível efeito no consumo familiar, principalmente em regiões menos desenvolvidas e mais dependentes de emprego público", diz. "Possivelmente servidores também venham a sofrer atrasos de pagamentos e talvez reduções, nos casos dos governos mais críticos", afirma.

Em evento realizado na FGV Rio, Carlos Hamilton Araújo, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, reforçou a necessidade do corte de gastos para eliminar o viés inflacionário da política fiscal e reduzir os juros, ressaltando que esse caminho estimulará a crescente participação do setor privado no investimento (ver pág. 21). No curto prazo, entretanto, esses sinais deverão ser pouco atendidos, já que a situação das principais companhias brasileiras é de alta alavancagem. Levantamento do Centro de Estudos de Mercados de Capitais (Cemec) do Instituto Ibmec com 256 empresas de capital aberto e 349 empresas fechadas – 78% delas com receita operacional líquida superior a R$ 400 milhões em 2015 – reflete o grave panorama de endividamento em que a maioria se encontra. O estudo apontou que os efeitos combinados da recessão, desvalorização cambial e menor geração de caixa fizeram com que 49% registrassem geração de caixa (ebitda) inferior ao valor de suas despesas financeiras. Em 2010, esse percentual era de 22%. Entre as abertas excetuando a Petrobras, a relação de dívida bruta sobre o patrimônio líquido chegou a 1,3, contra 0,36 em 2010, com a dívida estrangeira dobrando de participação, para 60%. Além disso, essas empresas registram menor retorno do capital investido para um custo médio de capital mais alto.

> Este ano, a previsão é que as exportações cresçam 8,6% e colaborem em 2,8 pontos percentuais para o PIB, cobrindo a queda mais acentuada da demanda interna em relação ao PIB

Carlos Antonio Rocca, diretor do Cemec, ressalta que há uma grande variância entre as empresas da amostra. "Tem uma proporção que registra uma taxa de retorno mais adequada, e com uma mudança de



Fonte: Cemec/Ibmec; amostra de 256 empesas de capital aberto e 349 empresas fechadas.

expectativa da economia poderá retomar o investimento", diz. "O argumento do estudo não é de que isso não possa acontecer, mas de que, se isso ocorrer, será em menor proporção, e não justificará a ideia de uma retomada intensa", diz. Para Borges, o processo de desalavancagem das empresas já está acontecendo de forma intensa. "Corte de investimentos, reestruturação de dívidas, empresas quebrando – que também é uma forma de reduzir o endividamento geral da economia –, vendas de ativos, como é o caso da Petrobras, fazem parte desse movimento", cita. Rocca, por sua vez, identifica como um componente favorável para a retomada da estimativa de investimento as concessões previstas pelo governo. Mas, para ele, nada de grande monta acontecerá antes de 2018. "Um dos principais fatores para uma aceleração é a existência de projetos de alta qualidade, o que inclui a parte regulatória e jurídica, e isso leva tempo", afirma.

Para Rocca, "levando em conta que até 2020/21 o setor público ainda aumentará sua fatia na captação de poupança financeira", a forma mais consistente de se ter avanço no investimento será através de poupança externa. "Mas precisamos criar condições domésticas para que a economia se beneficie disso, discutir qual estratégia de política econômica poderia compatibilizar o aproveitamento dessa poupança externa para reforçar o investimento – e o crescimento econômico – minimizando os impactos negativos de um processo de valorização cambial", diz. Para o economista, essa alternativa passaria invariavelmente por um processo de maior abertura e integração da economia brasileira à mundial. Que, por sua vez, implica cuidar dos conhecidos fatores que comprometem a produtividade da economia brasileira em geral, como o sistema tributário, burocracia e infraestrutura precária.

> O panorama internacional, com um crescimento mais lento dos Estados Unidos e inflação baixa global permitem que o ambiente de liquidez predomine

Pires, do Ipea, ressalta várias mudanças microeconômicas em curso – como a reforma nas regras do pré-sal, de regras de conteúdo local, bem como a revisão da regulação do setor de telecom – como parte dessa agenda para gerar ganhos de investimento e produtividade. A essa lista Silvia ainda soma a Nova Lei das Estatais e a revisão da política de atuação do BNDES, reforçando a necessidade de melhora de alocação de recursos quando os investimentos forem retomados. "De 2011 a 2015, a produtividade total dos fatores e a produtividade do capital caíram. Tivemos investimento, mas sem crescimento. Isso é sinal de ineficiência", diz. A pesquisadora observa que, diferentemente à recessão da década de 1980, no atual período a queda de crescimento é

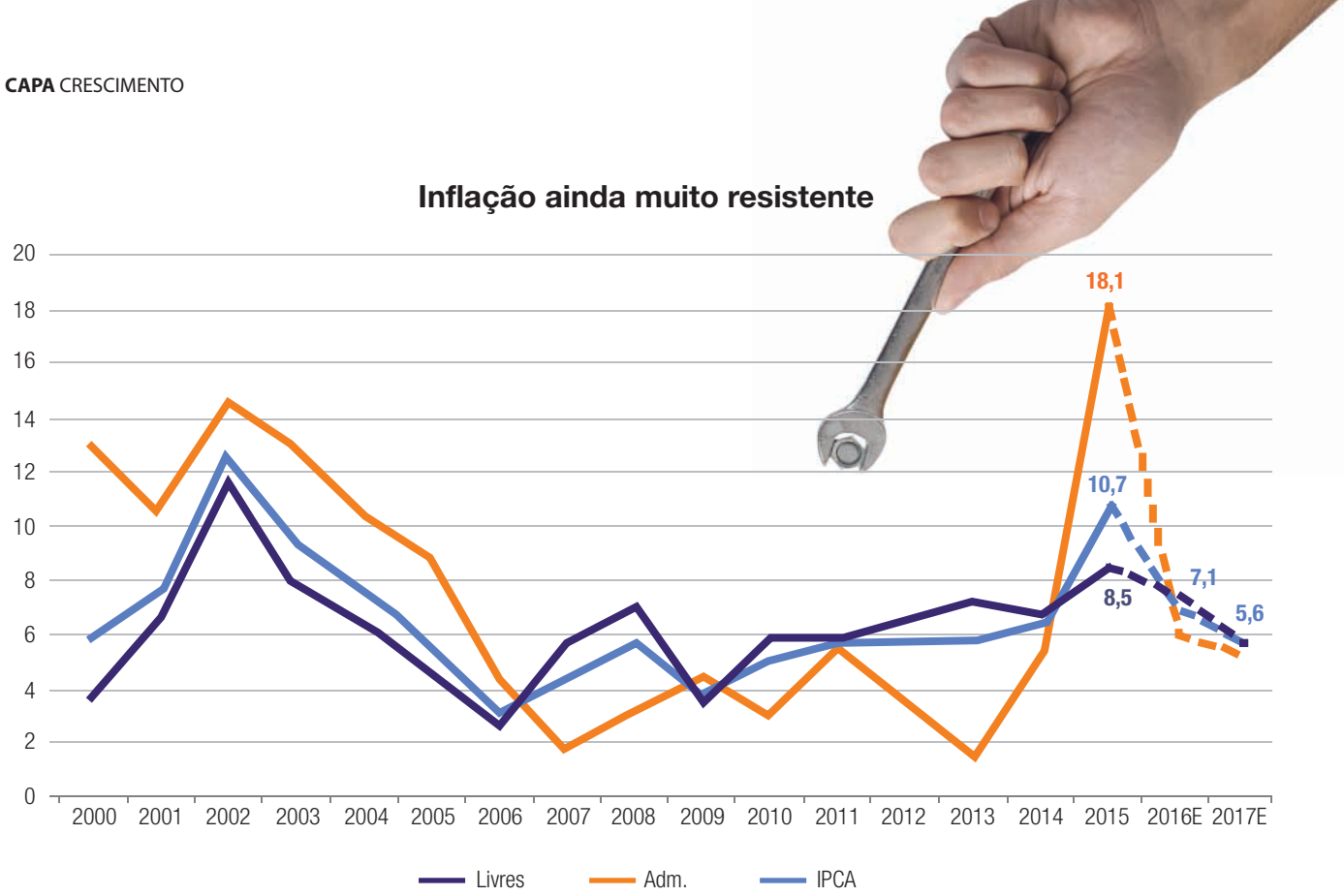


Projeções IBRE para o PIB

Ótica da demanda

Atividades	2015/2014	2016/2015	2017/2016
Consumo das famílias	-4,0%	-4,4%	0,2%
Consumo do governo	-1,0%	-1,1%	-0,5%
Formação bruta de capital fixo	-14,1%	-9,2%	2,1%
Exportação	6,1%	8,6%	4,4%
Importação	-14,3%	-11,7%	3,9%
Contribuições para o PIB	**2015/2014**	**2016/2015**	**2017/2016**
Exportações líquidas	2,7p.p.	2,8p.p.	0,0p.p.

Fontes: IBGE e FGV/IBRE. Elaboração: FGV/IBRE.



Fonte: FGV/IBRE.

maior que a de investimento. "Isso significa que o investimento veio de forma mal gerida. Isso numa situação em que se importou muito poupança externa, gerando alto déficit em transações correntes, que não se traduziu em maior capacidade."

Para a economista, agora cabe arregaçar as mangas e realizar as correções necessárias. Carvalho, da Casa das Garças, ressalta que o panorama internacional, com um crescimento mais lento dos Estados Unidos e inflação baixa global, permitem que o ambiente de liquidez predomine, garantindo mais tempo para o Brasil fazer os ajustes de sua política econômica com apoio externo. "Se fizermos nosso trabalho, poderemos criar um novo ciclo de investimento, mais virtuoso", diz Silvia, avaliando, entretanto, que será preciso assumir o impacto da desvalorização cambial para as exportações. Levantamento da Funcex aponta que, em agosto, a valorização cambial que levou o dólar à sua cotação mais baixa em 14 meses, somada a custos de produção em alta e preços praticados em baixa, fizeram a rentabilidade das exportações regredir quase cinco anos. "Perdemos um pouco esse canal de estímulo à demanda", diz Marconi, reconhecendo, entretanto, seu baixo impacto devido à baixa participação das manufaturas.

Este ano, a previsão é que as exportações cresçam 8,6% e colaborem em 2,8 pontos percentuais para o PIB, cobrindo a queda mais acentuada da demanda interna em relação ao PIB. A estimativa do IBRE, entretanto, é de que esse resultado não se repita em 2017, com um

Queda expressiva da PTF e da produtividade do capital

	Crescimento*		
Período	**Potencial**	**PTF**	**Prod. capital**
FHC (1997-2002)	2,3	0,1	0
Lula (2003-2010)	4,2	2,6	0,8
Dilma (2011-2015)	0,9	-0,3	-2

*Calculados a partir de uma média de 8 funções de produção (CD e CES). Dados filtrados.
Fonte: FGV/IBRE (Pessôa, S. e Matos, S.). Elaboração: FGV/IBRE.

crescimento das vendas externas metade do registrado em 2016, não gerando contribuição para o PIB. "Do lado das *commodities*, estimamos estabilidade de preços. Quanto às manufaturas, não há estimativa de aumento da demanda", diz Lia Valls, pesquisadora da Economia Aplicada do IBRE. "Na América Latina, a economia argentina ainda não parece tão bem, apesar de termos a vantagem do avanço do acordo automotivo. Quanto aos Estados Unidos, hoje é um mercado com muito mais concorrência, principalmente a chinesa, o que torna uma ampliação mais difícil", diz.



Novo programa de concessões do governo é esperança para estimular o investimento

Ainda são muitas peças a encaixar no quebra-cabeças do crescimento brasileiro, o que tornará 2017 mais um ano de ajustes, com expectativas talvez mais realistas. "Tudo isso, entretanto, é fundamental para a retomada do potencial de crescimento da economia", reforça Silvia. No cenário-base traçado pelo IBRE, com a PTF crescendo 0,5% ao ano, o crescimento potencial brasileiro no período de 2018-2022 é de 2,3%.

Para entrar com o pé direito, lembra Silvia, será preciso contar com a aprovação da PEC dos gastos e um encaminhamento da reforma da previdência ainda em 2016. E, claro, contar com bons ventos políticos. "Será preciso saber se o governo vai sobreviver à Lava Jato; se sobreviver, se conseguirá implementar o que propõe; e, se conseguir, quais serão as reações acumuladas até lá, e o apoio político que restará", diz Picchetti, apontando que, com tantos "se", chegar a 2018 soa como tarefa de longo prazo. "Mais do que prever, agora é contar com o amadurecimento do quadro político que permita fazer essa transição, com um ajuste que não é fácil, mas que seja compreendido como necessário. E aí acho que se criam as bases para um crescimento mais robusto", diz citando outros episódios de ajuste, como o externo da década de 80 e o da estabilidade monetária nos anos 1990. "Se agora conseguirmos combinar equilíbrio fiscal e estabilidade monetária, a gente cria as bases para um crescimento de melhor qualidade lá para frente", conclui.

Produto Potencial: Cenários

Depende cada vez mais de Produtividade e de Investimento

	Crescimento potencial*		
Período	**Pessimista 0% (PTF)**	**Base 0,50%**	**Otimista 1,00%**
2018-2022	1,7	2,3	2,9
2023-2027	1,4	2,2	2,9
2028-2032	1,1	1,9	2,6
2033-2037	0,8	1,6	2,4
2038-2042	0,6	1,4	2,2
2043-2047	0,5	1,2	2,0

Base: Investimento atingindo 19% (a preços de 2000) em 2022; Pessimista: retornando ao valor de 17% e estagnado; Otimista: atingindo 21% em 2022. Crescimento da PEA: Barbosa Filho, F.; Turra, C.; Wajnman S. e Guimarães, R. (2014).
Fontes: IBGE e FGV/IBRE. Elaboração: FGV/IBRE.


100
FEDERAL RESERVE NOTE
HB 67862465 F
B2
UNITED STATES
FEDERAL RESERVE SYSTEM
THIS NOTE IS LEGAL TENDER
FOR ALL DEBTS, PUBLIC AND PRIVATE
Anna Escobedo Cabral
Treasurer of the United States.
G 1
SERIES
2006
100
FRANKLIN



agência3

ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA ECONÔMICA FGV IBRE

Atalhos para a reforma

Decisões no âmbito do Judiciário favoráveis à flexibilização trabalhista pressionam por mudanças que visem à redução da insegurança jurídica para contratar

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro



Nos últimos meses, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem lançado faíscas de esperança para os empregadores do país. Em uma sequência de atos, a Corte vem discordando de interpretações e súmulas expedidas pelo TST que intensificam a já forte rigidez do ordenamento do trabalho no Brasil, implicando custos adicionais para muitos negócios. Com isso, a expectativa é de que se abra caminho no Legislativo para um modelo de flexibilização que adeque direitos laborais às diferentes características de cada ocupação e garanta segurança jurídica para as empresas contratantes.

Até o fechamento desta edição, a última sinalização da Corte havia sido em meados de outubro, quando o ministro Gilmar Mendes concedeu liminar suspendendo todos os processos em andamento na Justiça do Trabalho que garantem a trabalhadores direitos de acordos coletivos já vencidos, conforme reza a Súmula 277 do TST, de 2012. Outro exemplo aconteceu em setembro, quando o ministro Teori Zavascki deu provimento a um recurso para afastar a condenação de uma usina canavieira do pagamento de horas gastas no deslocamento dos funcionários ao trabalho (horas *in itinere*). O acordo havia sido realizado entre empresa e sindicato dos trabalhadores em troca de benefícios como cesta básica na entressafra, abonos extras

e salário-família acima do limite legal, mas foi barrado na Justiça.

José Pastore, especialista em relações do trabalho, ressalta a importância desses avanços para mitigar a complexidade e a rigidez das leis trabalhistas no Brasil. "Dos 922 artigos da CLT, 200 são derivados de rigidez", diz. Pela CLT, por exemplo, o tempo que os funcionários levam em sua movimentação diária de entrada e saída da empresa não pode superar dez minutos, sendo cobrada hora extra do período adicional. "Se falamos de um comércio como uma papelaria, é fácil. E no caso de uma petroquímica, onde você tem que caminhar mais, vestir uniforme, equipamentos de segurança?", questiona. Isso sem mencionar temas definidos na Constituição de 1988, como o valor da hora extra – que não pode ser inferior a 50% do salário – ou o período de licença gestante, de 120 dias. "Em países avançados isso é fixado por negociação ou lei ordinária", exemplifica. São tantas especificidades que contratar sem correr riscos de litígio torna-se uma façanha, e o custo real de um funcionário acaba sendo difícil de definir, mesmo depois de desligá-lo dos quadros da empresa. "No Brasil, um empregado pode entrar com uma ação na Justiça até dois anos depois do término do contrato. Na Alemanha, esse prazo é de um mês", compara.

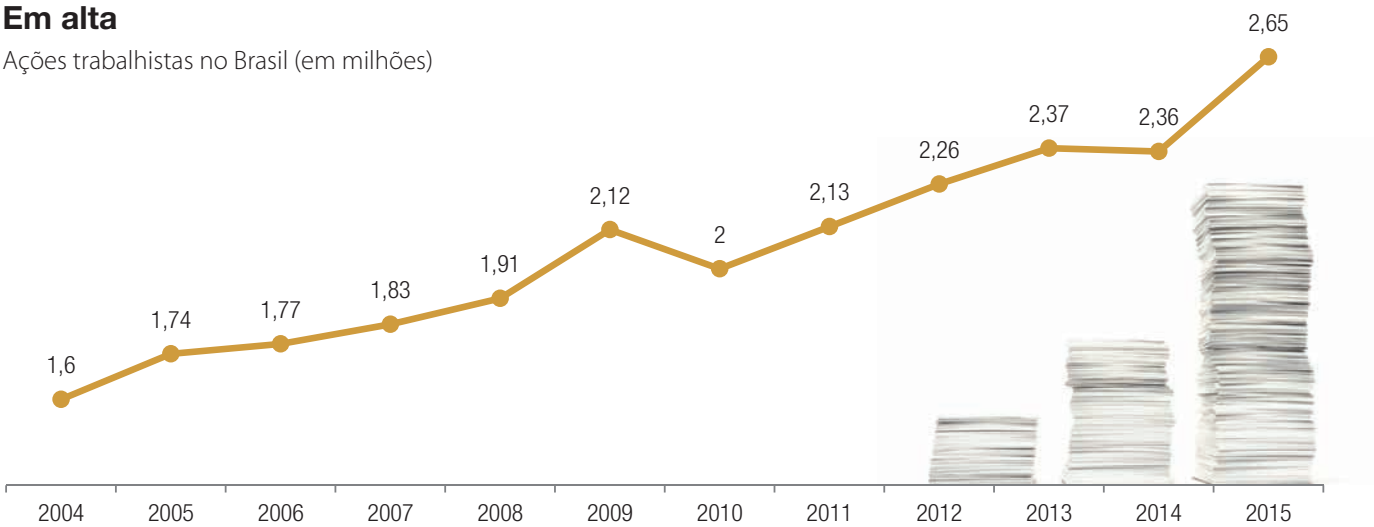
No Brasil, um empregado pode entrar com uma ação na Justiça até dois anos depois do término do contrato. Na Alemanha, esse prazo é de um mês

Luiz Guilherme Migliora, professor da FGV/Direito-Rio, sócio sênior da Veirano Advogados, destaca que essa rigidez também cobra seu preço por influenciar decisões fora do âmbito laboral, podendo comprometer a eficiência alocativa das empresas. "Negócios que convivem com alta sazonalidade, como fábricas de chocolate, que concentram até 1/3 de suas vendas na Páscoa, têm dificuldade de sobreviver sem um banco de horas. No caso dessas fábricas, quando escolhem a localização em que vão se instalar, um dos fatores que pesam é se o sindicato do setor aceita esse tipo de acordo", diz.

Em tempos de recessão e alta do desemprego, o ônus da litigiosidade tende a aumentar. No ano passado, 2,6 milhões de novas ações chegaram à Justiça do Trabalho, o maior aumento em 20 anos, alcançando o número mais alto da série

Em alta

Ações trabalhistas no Brasil (em milhões)



Fonte: TST.

histórica, iniciada em 1941, de acordo ao TST. "No mundo todo, quando há crise no emprego, reformas são feitas na lei e na jurisprudência. O Brasil não pode ser atropelado pela crise sem corrigir esse campo", diz Pedro Capanema, consultor jurídico da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan).

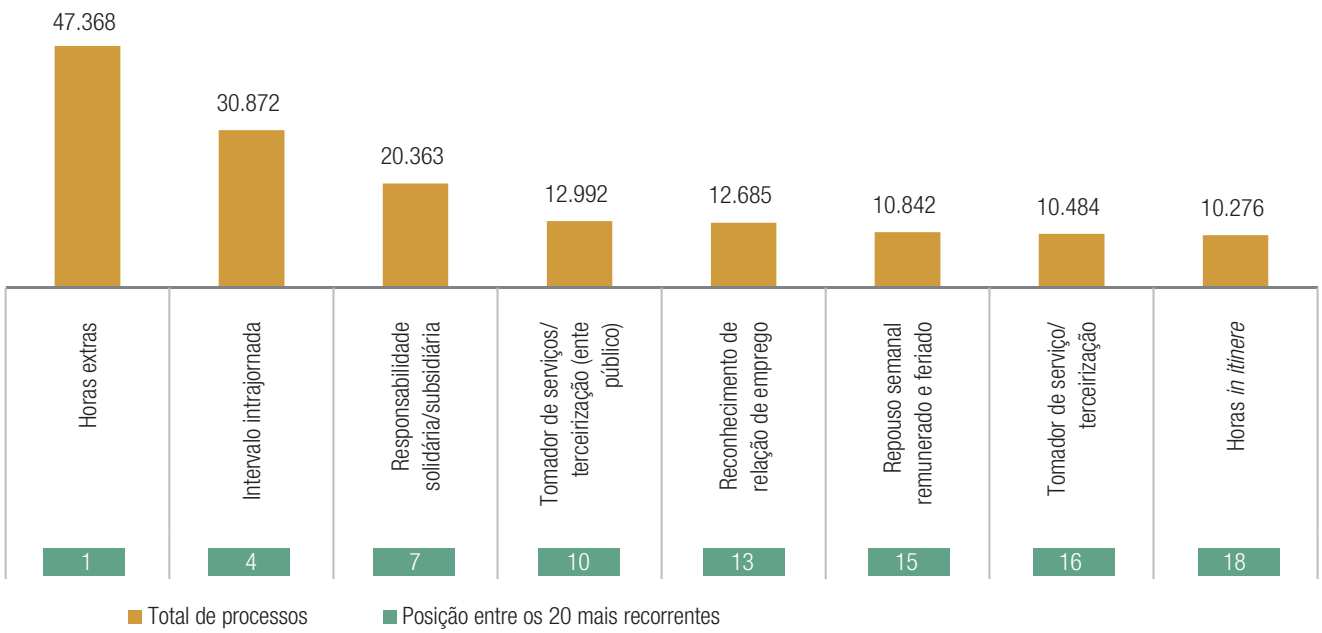
Vale o negociado

A proposta de uma reforma trabalhista defendida pelo governo Temer, como lembra Pastore, é baseada em três pilares: fortalecimento da negociação coletiva, terceirização e formas de contratação alternativas para atividades intermitentes, como recepcionistas em feiras de negócios, para as quais hoje o caminho é a informalidade. O fato de a urgência da crise fiscal priorizar outros temas da agenda – a aprovação da PEC 241 e de uma reforma da previdência – não significa que a frente laboral esteja estanque. Além da ação do Supremo, o foco está em projetos de lei que já estão tramitando no Congresso. No caso do fortalecimento dos acordos coletivos, destaca-se o PL 4.962/16, do deputado Julio Lopes (PP/RJ). O projeto estabelece que as normas que as categorias negociem em acordos ou convenções coletivas prevaleçam sobre a lei salvo nas matérias que são ligadas a saúde e segurança do trabalhador. Já em temas como adicional de hora extra, turnos de revezamento, até redução de intervalo, se a convenção coletiva disciplinar de forma diferente da lei, prevalecerá a convenção. "Tudo isso está ligado a uma premissa importante para o setor produtivo que é a de que normas trabalhistas têm que se adequar à especificidade do trabalho", diz Capanema, ressaltando o apoio da

> No ano passado, 2,6 milhões de novas ações chegaram à Justiça do Trabalho, o maior aumento em 20 anos, segundo o TST

Em agosto, 260.578 processos tramitavam no TST

Entre os 20 mais recorrentes - que representam 71,1% do total - estão:



Fonte: Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST.

Firjan ao projeto. "O aeronauta precisa de um conjunto de diretrizes, o trabalhador da construção civil outro, o advogado outro. A CLT, que é uma lei única para todos, não tem condições de atender às especificidades de cada carreira. Isso quem pode fazer são as convenções coletivas."

Clemente Ganz Lúcio, diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), defende a possibilidade de trabalhadores e empresários discutirem novas formas de acomodar suas necessidades. "Parcelar décimo terceiro salário não significa suprimi-lo, por exemplo. O movimento sindical não é contra isso, pois negocia alternativas que já são contempladas na lei", diz. "Mas precisamos de uma legislação que favoreça a negociação coletiva como instrumento regulatório das relações de trabalho sem desqualificar ou reduzir a proteção ao piso civilizatório, incorporando nestes avanços como na jornada de trabalho e ganhos de produtividade."

Lúcio ressalta que o fortalecimento da cultura do negociado sobre o legislado pressionará pelo aumento da representatividade dos sindicatos, tanto trabalhistas quanto patronais. "Trabalhamos com a hipótese de que o modelo que está dado vai gerar um novo ambiente e suscitar reformas", diz. Pastore concorda, e lembra que, em 2005, o presidente Lula havia conseguido convergência de empregados e empregadores em um ambicioso projeto de reforma sindical que precedia o debate da reforma trabalhista. Esse projeto acaba gradualmente com a contribuição compulsória, além de abrir a possibilidade de criação de novas representações, acabando com a unicidade sindical. "Na época ele foi engavetado, e agora deveremos partir da lógica inversa, em que os sindicatos serão obrigados a fortalecer sua musculatura para se adaptar às mudanças", afirma Pastore.

> Hoje a jurisprudência da terceirização parte da Súmula 331 do TST, que determina sua proibição em tarefas que correspondem à atividade fim da empresa contratante

Outro projeto que concentra as esperanças por avanços na flexibilização trabalhista é o PL 4.330/2004 (que no Senado passou a PLC 30/2015), que regula a terceirização de forma ampla. Hoje a jurisprudência em torno dessa atividade parte da Súmula 331 do TST, que determina a proibição da terceirização em tarefas que correspondem à atividade fim da empresa contratante, gerando um rastro de litígios referentes à diferenciação do conceito de atividade meio e fim em diferentes setores.

Por um lado, o projeto elimina o risco de o terceirizado ser considerado empregado do tomador de serviço; por outro, contempla um grupo de regras de proteção para esse terceirizado, combatendo a precarização que, lembra Pastore, muitas vezes é observada nesse tipo de prestação de serviço, e que não é tratada na súmula do TST. O PL define que os empregados da terceirizada que trabalharem nas dependências da empresa contratante terão direitos como o de usar o mesmo refeitório e os serviços de transporte oferecidos aos funcionários da empresa, receber o mesmo tratamento médico, treinamento e atenção à segurança. Já a empresa contratante possui responsabilidade solidária quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados terceirizados. Ela deverá atuar como um fiscal do trabalho, sendo instada a fiscalizar o cumprimento de obrigações trabalhistas da empresa contratada, tendo direito a recolher uma prestação de garantia referente para cobrir casos de inadimplência e mesmo interromper o pagamento dos serviços contratados quando haja alguma irregularidade na remuneração dos terceirizados.

"Hoje a terceirização é uma realidade, e precisamos enfrentá-la. O país tem em torno de 12 milhões de trabalhadores terceirizados, gerando uma insegurança jurídica absurda, dentro de uma tendência de divisão de trabalho que está na

origem do crescimento econômico", diz André Rebelo, assessor para assuntos estratégicos da presidência da Fiesp. Na negociação do PL, a Fiesp defendeu que a responsabilidade das empresas contratantes fosse subsidiária – como um fiador da contratada, diferentemente da solidária, em que as obrigações são diretamente compartilhadas. "Foi o avanço possível, mas agora é preciso botar na prática", diz.

Fernando de Holanda Barbosa Filho, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, destaca a terceirização como chave para o almejado aumento da produtividade da economia brasileira. Em livro do IBRE sobre produtividade que será lançado em 2017, Barbosa e o economista Afonso Arinos de Melo Franco Neto, da FGV/EPGE, destacam as vantagens de uma terceirização bem regulada para o estímulo à produção de bens e serviços intermediários que, por sua vez, podem agregar eficiência à produção de bens e serviços finais. "São benefícios estreitamente relacionados à agenda que se impõe hoje ao país", diz. No capítulo dedicado ao tema, os economistas demonstram que a correlação entre produtividade e terceirização também atinge os salários, principalmente em atividades mais qualificadas como serviços de comunicação e informação.

> Pesquisadores apontam que a terceirização bem regulada pode estimular atividades intermediárias e agregar eficiência à produção de bens e serviços finais

Há elevada correlação entre produtividade, grau de terceirização e salário médio

Atividades selecionadas, 2012

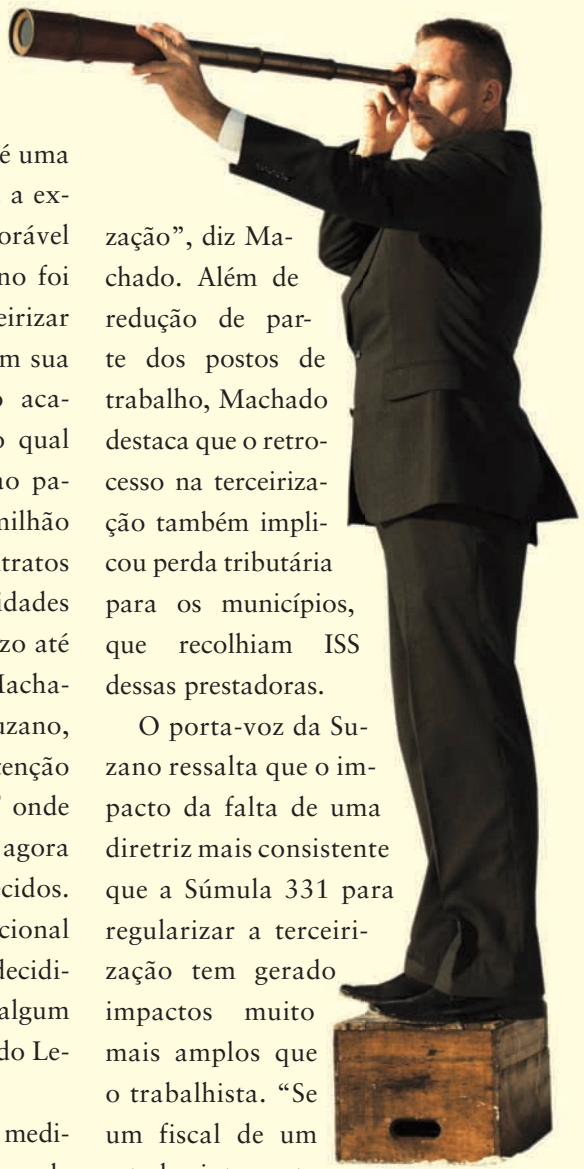
	Grau de terceirização*	Produtividade do trabalho	Salário médio (R$)
Total entre serviços empresariais não financeiros	33,1	56.302	2.287
Serviços de informação e comunicação	44,1	154.770	4.856
Serviços de manutenção e reparação	30,2	135.319	2.188

Fonte: Afonso Arinos e Fernando de Holanda Barbosa Filho, com dados da PAS. *Percentual de serviços prestados por terceiros no consumo intermediário.

Para Migliora, as frentes de ação no Judiciário e no Legislativo são complementares, mas não esgotam a necessidade de uma reforma mais ampla, para a qual defende uma divisão em três categorias. "Acho que a flexibilização do direito do trabalho deveria ser feita cuidadosamente, categorizando por nível educacional e financeiro. Ainda somos um país com grande iniquidade, onde é difícil falar em flexibilização de direitos para muitos que não têm direito nenhum", pondera. "Deveríamos garantir todos os direitos da CLT e mais outros para quem está na base da pirâmide; flexibilizar para a camada com mais educação e remuneração mais elevada, e criar uma terceira categoria, para profissionais como executivos de altos salários – que em muitos casos têm poder de negociação até maior do que o da empresa – onde valeria a livre negociação individual e total", descreve.

Independentemente da proposta que vingue, Pastore reforça a necessidade de que ela aconteça com muita comunicação, liderança e pedagogia. "É preciso reforçar que o objetivo não é revogar a CLT, mas negociar diferente. Caso contrário, não se avançará", diz. "O que estamos vendo é a possibilidade de superar regulamentos que não fazem mais sentido, que ficaram velhos", completa Rabelo. "É certo que lei não cria emprego, mas lei ruim inibe a criação de emprego, e é dele que precisamos hoje", conclui.

Definições à vista



Empresas que sofrem litígios provocados pela falta de parâmetros claros na atual jurisprudência para a terceirização poderão celebrar uma importante vitória em novembro, no Supremo Tribunal Federal. No fechamento desta edição, o STF havia agendado para o dia 9 julgamento de recurso extraordinário envolvendo a companhia de celulose Cenibra, considerada o *leading case* que poderá guiar a conclusão de milhares de outras ações que hoje se encontram no TST.

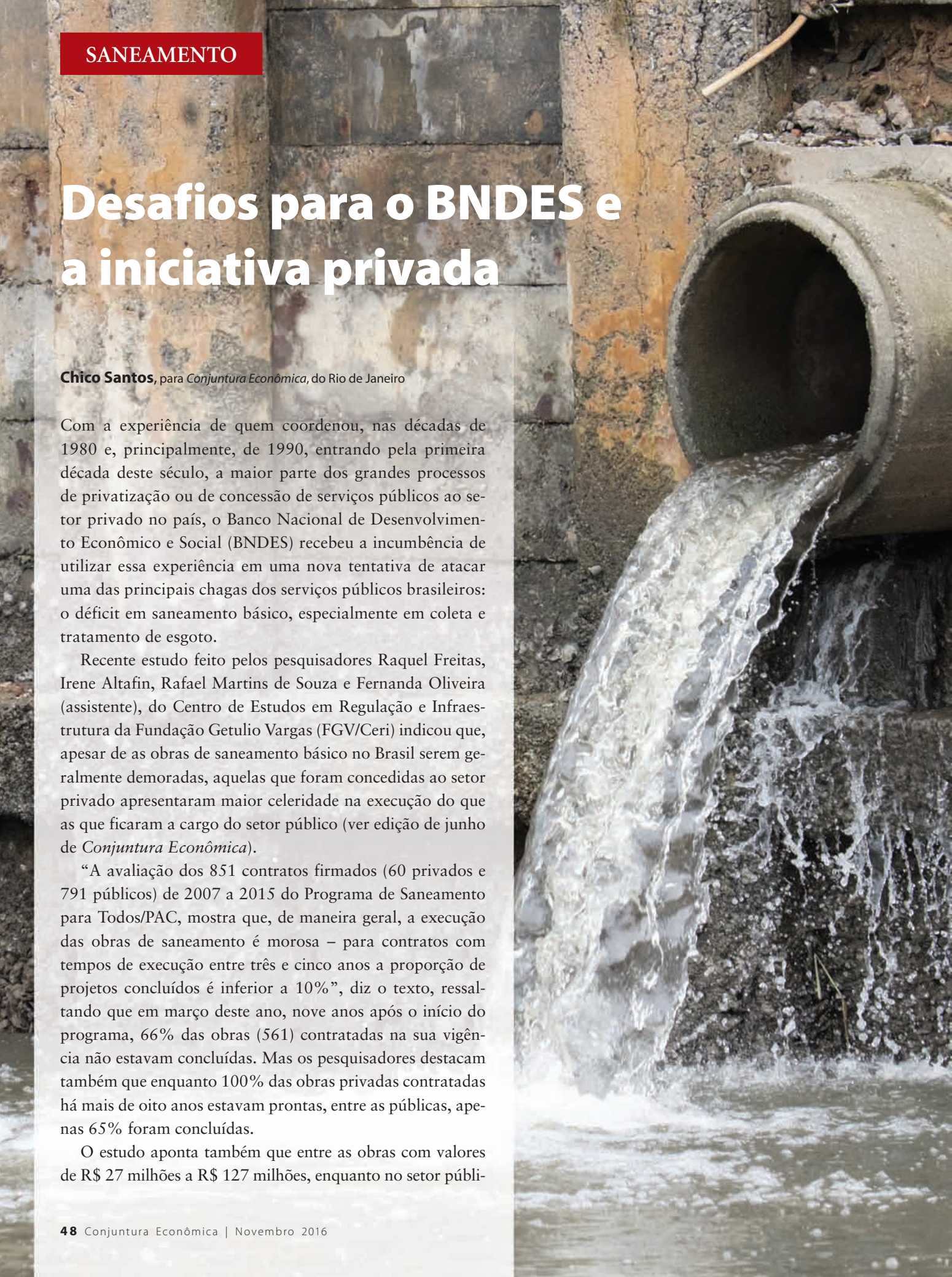
O caso da Cenibra é fruto de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Extrativas de Guanhães e Região, em Minas Gerais, em 2006, por terceirização em toda a cadeia produtiva da companhia. A empresa foi condenada em R$ 2 milhões e à abstenção de contratação de terceiros para as atividades julgadas como principais da empresa. Perdeu em todas as instâncias e recorreu ao STF, alegando a falta de definição jurídica suficiente sobre o que são atividade meio e atividade fim. Luis Fux, ministro relator da matéria, considerou em seu parecer que esse julgamento poderia comprometer a liberdade do empreendedor de organizar sua atividade da forma que considere mais eficiente.

A Suzano Papel e Celulose é uma das companhias que alimenta a expectativa por uma decisão favorável à Cenibra. Em 2013, a Suzano foi acusada pelo MPT de terceirizar atividades consideradas fim em sua operação na Bahia. O caso acabou em acordo judiciário no qual a empresa se comprometeu ao pagamento de multa de R$ 1 milhão e à rescisão de todos os contratos com terceirizadas nas atividades definidas no acordo, com prazo até dezembro deste ano. Pablo Machado, diretor institucional da Suzano, afirma que o caso atraiu a atenção de outras subseções do MPT onde a Suzano tem produção, que agora pressionam por arranjos parecidos. "Diante do ambiente institucional que temos hoje, entretanto, decidimos não negociar e aguardar algum sinal positivo do Supremo ou do Legislativo", diz Machado.

O executivo conta que a medida impactou o emprego de cerca de cinco mil pessoas, entre sazonais e permanentes, que atuavam em atividades como produção de mudas, plantio e desenvolvimento de floresta e colheita, em terras da Suzano e de terceiros arrendadas pela companhia na região de Mucuri. "Para adaptar nossa atividade ao acordo, internamos parte dos trabalhadores, e evoluímos no processo de mecanização", diz Machado. Além de redução de parte dos postos de trabalho, Machado destaca que o retrocesso na terceirização também implicou perda tributária para os municípios, que recolhiam ISS dessas prestadoras.

O porta-voz da Suzano ressalta que o impacto da falta de uma diretriz mais consistente que a Súmula 331 para regularizar a terceirização tem gerado impactos muito mais amplos que o trabalhista. "Se um fiscal de um estado interpreta uma atividade de uma forma, e em outro estado a interpretação é outra, essas autorizações divergentes provocam uma situação de competição desigual. Pode-se discutir se as regras que regem uma atividade são boas ou ruins, mas o imperativo é que elas se apliquem igualmente para todos, o que não vem acontecendo hoje", diz. (*S.M.*)

Desafios para o BNDES e a iniciativa privada



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

Com a experiência de quem coordenou, nas décadas de 1980 e, principalmente, de 1990, entrando pela primeira década deste século, a maior parte dos grandes processos de privatização ou de concessão de serviços públicos ao setor privado no país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) recebeu a incumbência de utilizar essa experiência em uma nova tentativa de atacar uma das principais chagas dos serviços públicos brasileiros: o déficit em saneamento básico, especialmente em coleta e tratamento de esgoto.

Recente estudo feito pelos pesquisadores Raquel Freitas, Irene Altafin, Rafael Martins de Souza e Fernanda Oliveira (assistente), do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getulio Vargas (FGV/Ceri) indicou que, apesar de as obras de saneamento básico no Brasil serem geralmente demoradas, aquelas que foram concedidas ao setor privado apresentaram maior celeridade na execução do que as que ficaram a cargo do setor público (ver edição de junho de *Conjuntura Econômica*).

"A avaliação dos 851 contratos firmados (60 privados e 791 públicos) de 2007 a 2015 do Programa de Saneamento para Todos/PAC, mostra que, de maneira geral, a execução das obras de saneamento é morosa – para contratos com tempos de execução entre três e cinco anos a proporção de projetos concluídos é inferior a 10%", diz o texto, ressaltando que em março deste ano, nove anos após o início do programa, 66% das obras (561) contratadas na sua vigência não estavam concluídas. Mas os pesquisadores destacam também que enquanto 100% das obras privadas contratadas há mais de oito anos estavam prontas, entre as públicas, apenas 65% foram concluídas.

O estudo aponta também que entre as obras com valores de R$ 27 milhões a R$ 127 milhões, enquanto no setor públi-

co somente após seis anos de vigência dos contratos elas começam a ser concluídas (16% do total ficaram prontas), no setor privado 100% delas já estavam prontas no mesmo prazo.

Os pesquisadores da FGV/Ceri também constataram nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que nas 24 obras de esgotamento sanitário nos valores acima mencionados (chamadas de porte quatro) contratadas entre 2007 e 2015 e carimbadas pela Caixa, o órgão financiador, como concluídas, as que apresentavam maior cobertura dos serviços eram exatamente aquelas que foram realizadas pelo setor privado, nos municípios de Campinas, Mogi Mirim e São José dos Campos, todos de São Paulo, e Campo Grande, no Mato Grosso do Sul.

"Evidentemente, a amostra observada é pequena, o que nos impede de fazer generalizações e atribuir relações de causa e efeito. Contudo, os números apresentados a respeito destes 24 contratos sinalizam que permitir uma maior atuação do setor privado pode ser benéfico por dois motivos: obtenção de mais evidências que permitam conclusões mais consistentes a respeito de sua atuação no setor e a efetiva melhoria nos indicadores de saneamento no Brasil", pondera o estudo que ressalta ter havido também avanços dos serviços nas obras contratadas com o setor público, só que em escala menor.

As constatações dos pesquisadores da FGV/Ceri indicam que faz sentido a iniciativa do governo federal, em tempos de crise financeira e de medidas de ajuste no setor público, de entregar ao BNDES a tarefa de coordenar a busca de um caminho que viabilize não somente a continuidade dos esforços iniciados a partir da promulgação da Lei nº 11.445, a chamada Lei do Saneamento Básico, em janeiro de 2007, mas também uma agilização para que o andamento das obras combine com a urgência dos objetivos.

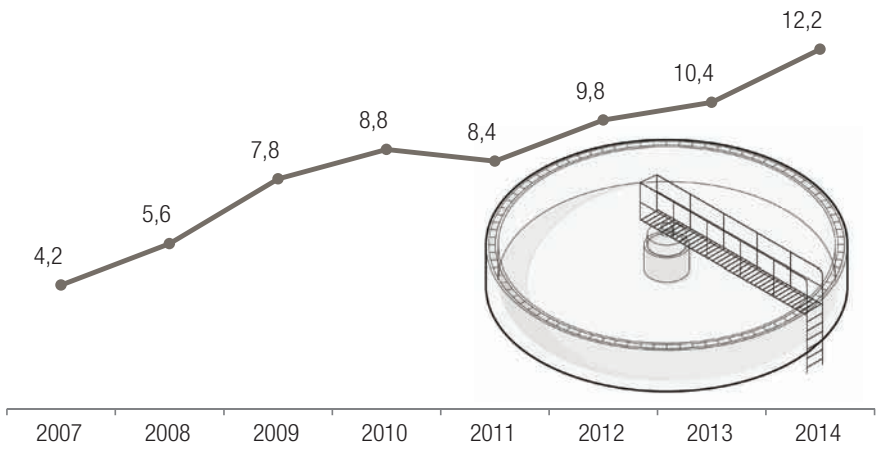
> Nosso foco não é partir de um modelo definido de concessão ao setor privado. O foco é encontrar soluções que possam apontar para a universalização dos serviços
>
> **Guilherme Albuquerque – BNDES**

O superintendente da Área de Desestatização do banco, Rodolfo Torres, procura distinguir claramente o trabalho que o BNDES começa a fazer de um programa de privatizações. Segundo ele, o termo "mais guarda-chuva" para abrigar as iniciativas entregues à sua recém-formada equipe, no âmbito do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI) lançado pelo governo federal no começo de setembro. "Somos assessores para estados, municípios e a União em processos de desestatizações, sem ferir suscetibilidades", ressalta.

Torres ressaltou que esse processo de desestatização pode contemplar os mais diversos modelos, incluindo Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões dos mais diversos formatos. Os números do BNDES que sustentam a justificativa para se buscar novos rumos são eloquentes e derivam de constatações feitas por outras instituições especializadas na área, como o Instituto Trata Brasil e o próprio estudo da FGV/Ceri: os investimentos no setor quase triplicaram de 2007 para 2014, saltando de R$ 4,2 bilhões para R$ 12,2 bilhões.

Investimentos em saneamento quase triplicaram

Valor (R$ bilhões)



Fonte: SNIS/BNDES.

Contudo, a média anual foi de R$ 8,4 bilhões, muito longe dos R$ 15,2 bilhões por ano necessários para que se alcançasse a universalização dos serviços de água e esgoto em 2033, conforme previsto pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2013 e que segue sendo a bíblia setorial em termos de metas a alcançar.

Paralelamente à constatação de que o aumento do patamar de investimentos anuais ficou abaixo do necessário para que se alcance as metas de universalização do Plansab, a equipe técnica do BNDES constatou que houve concentração dos investimentos (50% ficaram com apenas quatro empresas estaduais do setor); que o volume anual investido não passa de 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro; que após praticamente dez anos do novo marco regulatório, a Lei do Saneamento, "a participação privada não cresceu conforme o esperado"; e que, na atual conjuntura fiscal, o volume de investimentos tende a ser declinante se persistir o modelo atual de concentração dos recursos no setor público.

> Não se está falando em privatizar o saneamento, mas sim de fortalecer a participação da iniciativa privada
>
> **Irene Altafin – FGV/Ceri**

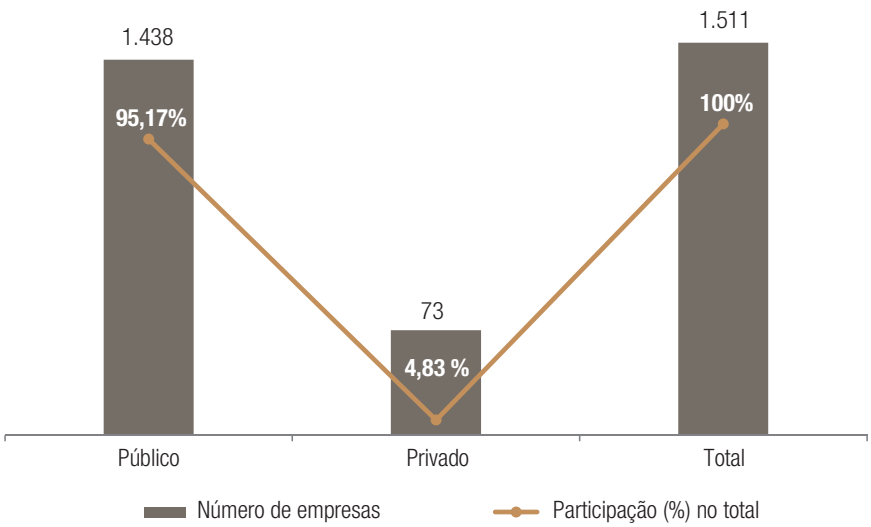
Atualmente, segundo os dados compilados pelos pesquisadores da FGV/Ceri, o setor privado atende a apenas 9% dos 5.570 municípios brasileiros com 73 das 1.511 empresas de saneamento básico ativas. Para que as metas do Plansab fossem atingidas, universalizando o abastecimento de água e levando a coleta e tratamento de esgotos a 93% dos domicílios, seriam necessários investimentos totais de R$ 426 bilhões, sendo R$ 122 bilhões em água e R$ 304 bilhões em esgoto, tomando como base o ano de 2012.

Já no início da interlocução da equipe do governo com os estados, entes que controlam a imensa maioria dos serviços, apesar de, pela legislação, a titularidade do saneamento ser dos municípios, três deles – Rio de Janeiro, Pará e Rondônia – se dispuseram a entrar no PPI com o objetivo de desestatizar suas empresas de saneamento, respectivamente, Cedae, Cosanpa e Caerd, sendo que Rondônia optou por fazer seu próprio trabalho de escolha do consórcio que fará a modelagem da desestatização, devendo depois apresentar sua escolha ao BNDES para que o banco decida sobre a concessão do crédito para o serviço.

Os técnicos do BNDES não quiseram comentar o que está acontecendo em cada um dos estados que aderiram ao PPI na sua fase inicial, incluindo a resistência que a proposta está enfrentando, especialmente no Rio de Janeiro, mas Guilherme Albuquerque, chefe de departamento da Área de Desestatização do banco disse que a sinalização é de que a maioria dos 27 entes federativos (26 estados e o Distrito Federal) irá aderir ao programa. Em evento na FGV, em meados de outubro (ver pág. 21), a presidente do BNDES Maria Silvia Bastos reforçou essa estimativa, afir-

Setor privado conta com menos de 5% do total de empresas

Total de empresas públicas e privadas operando no saneamento (2014)



Fonte: SNIS.



Fonte: SNIS. Elaboração: FGV/Ceri.

mando haver um potencial de 15 a 19 estados que irão aderir imediatamente ao programa, com o objetivo de universalizar a distribuição de água e coleta de esgoto. "Desenhamos um modelo de concessões estaduais que tem o saneamento como prioridade, pois o setor é o retrato do que precisamos mudar de forma radical e rápida no Brasil", afirmou.

De acordo com Albuquerque, o maior volume de adesões virá dos estados das regiões Norte (sete estados) e Nordeste (nove estados), uma vez que no centro-sul (regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) ou os serviços são muito pulverizados ou são prestados por empresas de porte muito grande, sendo a maior de todas a paulista Sabesp. Apesar das diferenças entre as operadoras, todos os estados compareceram à primeira rodada de discussões organizada pelo banco entre os dias 20 e 23 de setembro.

"O nosso foco não é partir de um modelo definido de concessão ao setor privado. O foco é encontrar soluções de compromisso que possam apontar para a universalização dos serviços", disse Albuquerque, antecipando que a tendência é que surjam "soluções diferenciadas" para os diversos casos a partir dos debates que envolverão não só os estados como também municípios e a própria União, por intermédio do Ministério das Cidades e da Caixa, o principal agente financiador dos projetos até agora.

A busca de uma solução para cada caso, de acordo com o técnico do BNDES, vai levar em conta aspectos como a situação atual da prestação dos serviços, o nível tarifário praticado, o nível de investimento necessário para a universalização, a situação (técnica, econômica e financeira) da companhia de cada estado, a densidade demográfica e o espaçamento entre os municípios.



Vista de Salvador: a expectativa do BNDES é que a maioria das adesões ao programa venha do Nordeste e do Norte do país.

Saneamento para Todos: maior parte dos contratos foi com empresas estaduais

Programa Saneamento para Todos – contratações 2007-2015
por categorias de contratantes

Categoria de contratante	Número de contratos
Autarquia	2
Empresa pública municipal	8
Empresa privada	60
Estado	142
Município	146
Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB)	493

Fonte: SNIS. Elaboração: FGV/Ceri.



Segundo semestre de 2017

O superintendente Torres, do BNDES, acredita que a partir do início do segundo semestre de 2017 já será possível um diagnóstico que permita começar a se discutir os processos licitatórios para modelar as concessões. Detalhando um pouco mais o que se pretende alcançar, o técnico do BNDES disse que pode acontecer, por exemplo, que um determinado estado apresente indicadores de saneamento melhores do que a média nacional. Nesse caso, a pergunta seria: "No futuro [sem mudança na configuração atual] ele avança, por exemplo, com condições de atingir as metas do Plansab para 2033?"

"Caso a resposta seja não, vamos buscar modelos alternativos que permitam alcançar essa universalização", disse Torres, realçando que o diagnóstico a ser feito é que dará os insumos necessários à definição do modelo e ao detalhamento da minuta do contrato, sempre destacando que esse desenho não será definido pelo BNDES, mas pelo conjunto dos atores interessados, levando em conta as muitas peculiaridades regionais que vão precisar ser respeitadas.

"A solução não sairá da Avenida Chile, 100", pontuou, sede do banco de fomento. Evitando sempre o termo privatização, Torres disse que neste momento é prematuro falar em recursos para financiamentos, embora o financiamento seja um dos eixos de todo o processo. O momento, conforme ressaltou, é de definição do modelo institucional, a partir do qual serão tomadas outras decisões, como as formas de financiamento.

Para a equipe de pesquisadores da FGV/Ceri que vem trabalhando no diagnóstico da situação do setor de saneamento básico brasileiro, o novo quadro que se desenha a partir da incumbência dada ao BNDES representa um momento importante que precisa ser adequadamente compreendido. "Não se está falando em privatizar o saneamento, mas sim de fortalecer a participação da iniciativa privada", disse Irene Altafin.

Segundo Irene, diferentemente do que foi feito na Inglaterra no final da década de 1980, considerada até hoje a experiência mais radical de privatização do setor de saneamento básico, o que se pode fazer no Brasil sem ferir a Constituição de 1988 são concessões ao setor privado para operar um serviço cuja titularidade é municipal, mas a incumbência é estadual. As empresas estaduais, autarquias ou de economia mista sob controle estadual fornecem os serviços para 73% dos municípios do país.

É a partir desse quadro institucional, do histórico do setor e das condições atuais da economia brasileira e do saneamento, que se deve entender o que se pretende fazer a partir de agora. A realidade que se tem hoje, de acordo com a análise feita por Irene, é de um país no qual o desenvolvimento do setor de saneamento está muito aquém dos indicadores econômicos que o colocam entre as dez maiores economias do planeta.

A urbanização acelerada a partir da década de 1970 não foi acompanhada pela disponibilização dos serviços, mesmo, no caso do saneamento, com a ampliação dos investimentos feitos naquele mesmo período. Os investimentos feitos, de acordo com a técnica, não foram capazes de lidar nem com o déficit existente e nem com a ampliação necessária, resultando no quadro atual em que o serviço de coleta de esgoto alcança apenas 58% dos domicílios, apesar dos esforços da última década e que o tratamento não chega à metade do esgoto coletado.

> O novo quadro que se desenha a partir da incumbência dada ao BNDES representa um momento importante que precisa ser adequadamente compreendido

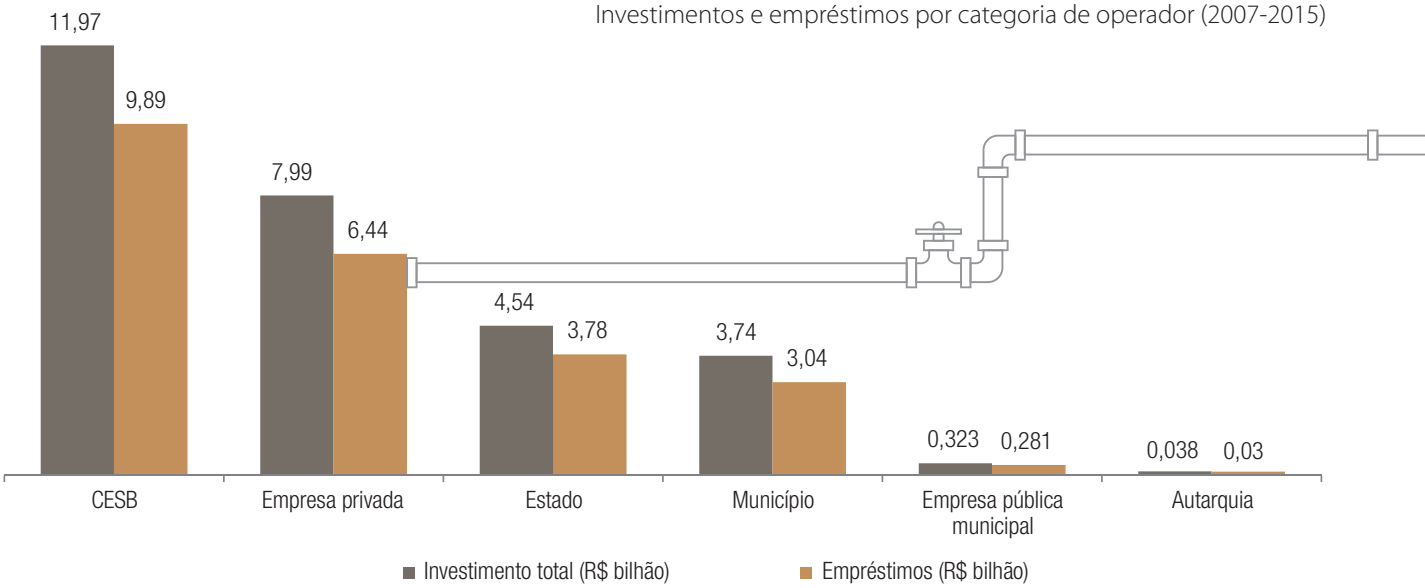
A esse quadro juntaram-se recentemente os efeitos das mudanças climáticas sobre o abastecimento de água cujo exemplo mais dramático foi a escassez na região metropolitana de São Paulo entre 2014 e 2015. Essa nova realidade, explica a pesquisadora, obrigou a canalização para o abastecimento de água, um problema cuja solução está bem mais adiantada – 85% da população urbana era atendida por rede de água em 2014, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE –, de recursos que deveriam ir para a coleta e tratamento de esgotos.

É sobre esse desenho que se abate a crise fiscal vivida hoje pela União e por grande parte dos entes federativos, reduzindo a disponibilidade de recursos públicos para financiamento e inviabilizando, muitas vezes, que determinados estados e municípios possam tomar empréstimos para seguir investindo nos seus programas de saneamento básico. "É um desafio que precisa ser enfrentado e nessa conjuntura tem-se que avaliar a participação de outros parceiros", resume.

Os pesquisadores reconhecem que há muitos outros problemas a

Setor privado só investiu menos que as CESBs

Investimentos e empréstimos por categoria de operador (2007-2015)



Fonte: Caixa. Elaboração: FGV/Ceri.

resolver para além do debate público *versus* privado. Questões como a demora na execução das obras, intimamente ligada a outras como a qualidade dos projetos, quando eles existem, disponibilidade do terreno a ser utilizado e a falta de integração entre os planos de desenvolvimento urbano e os de saneamento precisam ser atacadas, sem falar também em uma maior integração local (no município) na hora de buscar o licenciamento ambiental.

"É preciso ter em mente a complexidade da articulação", pondera Raquel Freitas, ressaltando que, obviamente, é necessário mais dinheiro do que é aplicado hoje, mas que para além da maior disponibilidade de recursos está a necessidade de corrigir a ineficiência com que esses recursos são aplicados. Unindo todos os pontos da equação ela diz que "não é trivial" realizar a transição que se está buscando fazer. "Não há receita. Esse processo deve ser feito de maneira bastante discutida."

> A iniciativa privada atua nesse segmento no Brasil desde 1995 e tem acumulado significativa experiência, com casos de concessões bem-sucedidas
>
> **Abcon**

A água, o voto e o esgoto

O presidente executivo do Instituto Trata Brasil, Édison Carlos, coloca direto o dedo na ferida antes de fazer suas ponderações: "Discutir água e esgoto no século 21 é uma vergonha!", afirma, destacando que os prefeitos estão mais preocupados em encontrar uma fórmula para se reelegerem e o tempo passa sem que nada aconteça no saneamento.

Aliás, na sua avaliação, a questão do voto é uma das explicações para o fato de o abastecimento de água ter evoluído muito mais do que a coleta e o tratamento do esgoto ao longo das décadas. "A água é um mecanismo de voto e por isso se busca solucionar desde o início", aponta, remetendo à velha prática da bica d'água, símbolo da política antiga brasileira. E como a água, exceto no semiárido nordestino, era abundante, usaram-se, contraditoriamente, os rios como escoadouro dos esgotos.

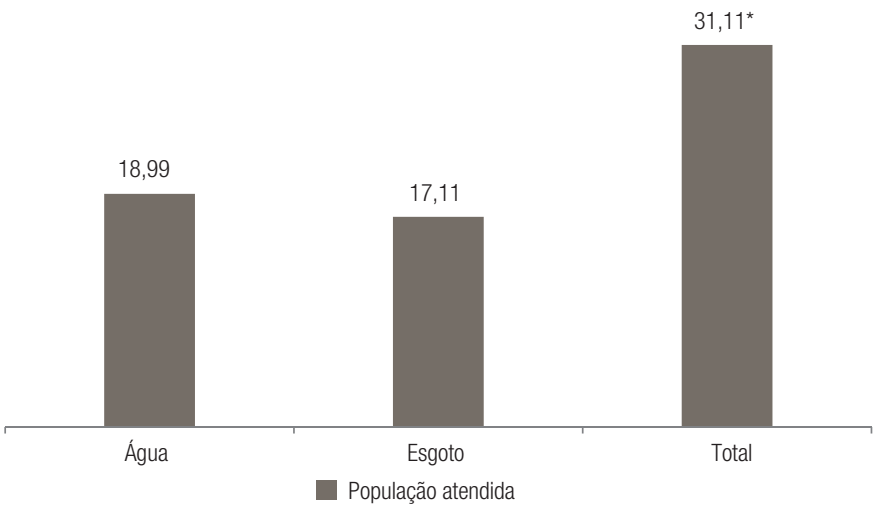
Há também razões técnicas que facilitaram o foco na água e o lançamento dos esgotos nos rios. Carlos lembra que a água corre por pressão, colocam-se equipamentos e ela pode ser bombeada para onde se deseja. Já o esgoto, em geral, escoa por gravidade, exigindo que seja cuidadosamente planejado para encontrar o caminho ideal. Ora, o rio também corre por gravidade!

Configurado o atraso na coleta e tratamento do esgoto, o problema ficou muito mais difícil de resolver porque é preciso cuidar ao mesmo tempo da expansão e do atraso. Como a estrutura tributária do país centraliza a maior parte dos recursos na União, Carlos ressalta que no desenho atual os estados e municípios, exceto São Paulo, ficam nas mãos do governo federal na hora de realizar obras de saneamento.

O dirigente do Trata Brasil, uma das instituições mais respeitadas no ambiente do saneamento básico, destaca que não se trata apenas da escassez de dinheiro como ficou demonstrado nas obras do

Setor privado atende a mais de 31 milhões de pessoas

População atendida por serviço privado em água e esgoto



Fonte: Abcon/2016. *O total não corresponde à soma dos dois números anteriores.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas suas fases 1 e 2. De acordo com balanço feito pelo Trata Brasil, de 340 obras de esgotamento programadas, a partir de 2007, em municípios com mais de 500 mil habitantes, 15% não foram iniciadas, 11% estão paralisadas, 53% estão em andamento e somente 21% concluídas (36%, somando água e esgoto).

Uma extensa lista de obstáculos, que inclui até maus executores (empreiteiros) dos, muitas vezes também ruins, projetos, se sobrepõe ao recorrente drama da escassez de dinheiro, enfatiza Carlos. Ele também apoia a entrada do BNDES na cena como coordenador de uma nova política, mas alerta que tudo tem que ser feito observando as características do que já existe. "Não é panaceia. O setor privado vem para compor uma solução", observa.

"O melhor serviço é aquele que o cidadão gosta sem saber qual é a empresa que executa", resume o especialista. Carlos fez essa observação para dizer que no arranjo hoje existente, no qual a participação privada é muito pequena, há bons exemplos de serviços em todas as instâncias.

"Pergunte ao morador de Franca (SP) se ele quer trocar a Sabesp (estadual) por um serviço privado? Ou ao de Limeira (SP) se ele quer sair do serviço privado e voltar para a mesma Sabesp? Ou ainda ao morador de Uberlândia se quer trocar o serviço municipal de hoje?" A lista é uma forma de mostrar que pode haver bons serviços nas três instâncias de gestão.

Mas Carlos reconhece que há muito que ser feito em relação aos 73% dos municípios hoje atendidos pelas empresas estaduais, especialmente no Norte e Nordeste do país, mas não exclusivamente, lembrando que no Rio de Janeiro, estado que em um primeiro momento optou por colocar sua empresa, a Cedae, no PPI, dificilmente o morador de um município ou região onde já houve desestatização, como o da Região dos Lagos e Niterói, optaria por voltar à situação anterior.

> A questão do voto é uma das explicações para o fato de o abastecimento de água ter evoluído muito mais do que a coleta e o tratamento do esgoto ao longo das décadas

Alertas à parte, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon) está vivendo a expectativa de expansão do universo hoje ocupado por seus associados. "A iniciativa privada atua nesse segmento no Brasil desde 1995 e tem acumulado significativa experiência, com vários casos de concessões bem-sucedidas", ponderou a direção da entidade em respostas por e-mail, destacando a existência também de PPPs exitosas em estados como Alagoas, Pernambuco e São Paulo.

Pelas estatísticas da Abcon, o setor privado cuida atualmente de apenas 5% do universo do saneamento básico nos municípios brasileiros e a entidade avalia ser possível chegar a uma participação de 30% no mercado até 2030. Ela vê boas perspectivas, a partir do esforço que começa a ser coordenado pelo BNDES, de que



O estado do Rio de Janeiro foi um dos três primeiros a aderir ao PPI do saneamento, mas há resistências políticas.

Maioria dos contratos é de concessão plena

Contratos de concessão ao setor privado por modalidade

Modalidade do contrato	Número de contratos
Concessão parcial	28
Concessão plena	133
PPP	15
Locação de ativos	3
Subdelegação	1
Outra (assistência técnica)	78
Total	**258**

Fonte: Abcon 2016.



não somente as empresas que já atuam no setor consigam expandir essa atuação como de que novos participantes, inclusive estrangeiros sejam atraídos para o negócio, viabilizando o salto que se pretende estimular.

A Abcon destaca também que há disponibilidade de recursos para o incremento dessa participação privada, ressaltando que, segundo dados do SNIS, os recursos próprios responderam por 56% dos investimentos privados no setor nos últimos três anos. "Sabemos que nenhum contrato de financiamento da Caixa ou do BNDES garante 100% dos recursos necessários", pondera a direção da entidade.

A entidade entende que será essa maior abertura para atrair o setor privado que vai garantir os recursos necessários a uma aceleração das obras de modo a evitar que as metas do Plansab para 2033 só venham a ser alcançadas em 2054, se mantido o atual fluxo de investimentos.

E o que o setor privado reivindica como essencial para que essa nova política para o saneamento básico tenha êxito? Um dos principais itens relacionados pela Abcon é "adotar medidas específicas para fortalecer a segurança jurídica, com critérios técnicos que regulem a gestão compartilhada da prestação de serviços de água e esgoto entre estados e municípios, definindo claramente a titularidade em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos".

Outro ponto destacado pela entidade é o estabelecimento de "isonomia competitiva, definindo a obrigatoriedade de processos licitatórios para a concorrência entre empresas privadas e públicas (ou de economia mista) às concessões municipais". A Abcon pontua, ainda, o fortalecimento das parcerias do setor privado com as empresas estaduais, por meio do PPI, e, no terreno financeiro, "a adoção efetiva de critérios de *project finance* pelos bancos oficiais, além do aperfeiçoamento das linhas de crédito já existentes".

Para o diretor Técnico do Portal do Saneamento Básico, Eduardo Pacheco, o aumento da participação privada "é muito bem-vinda", mas ele considera mais produtivo que essa participação ocorra por sistemas e não de forma plena. "Eu gosto que o governo tenha as concessões e faça PPPs para cada sistema", sugeriu.

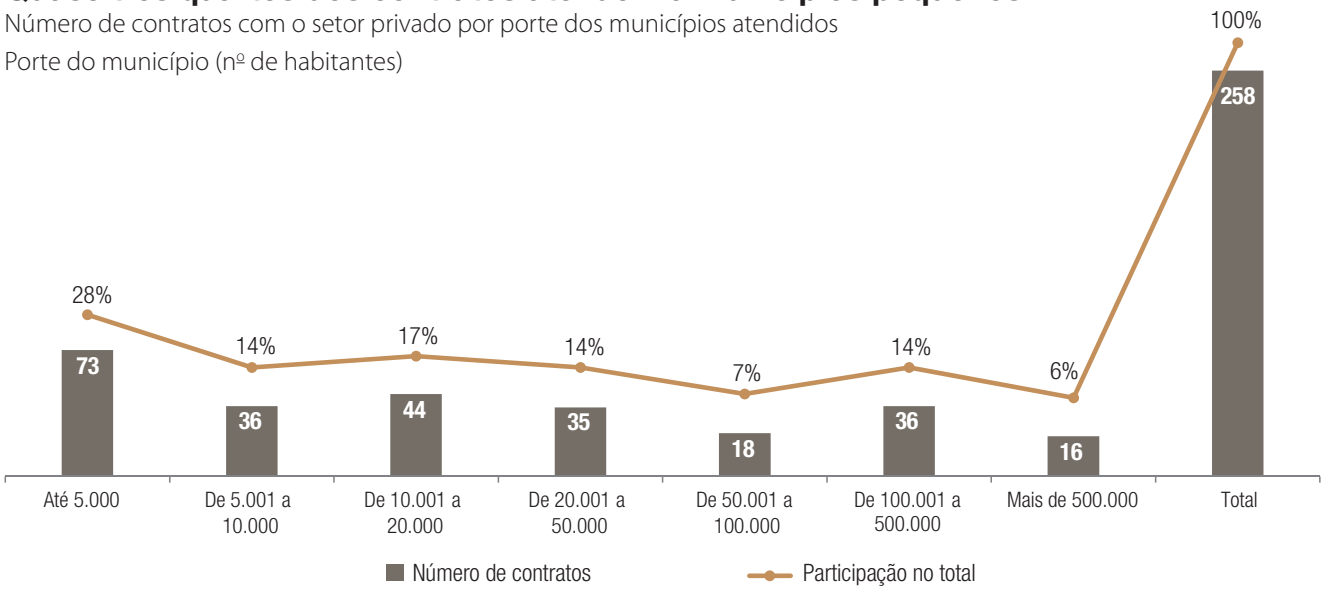
Pacheco considera que o setor privado é muito mais eficiente que o público no saneamento, muitas vezes favorecido pelas amarras que a Lei das Licitações impõe ao operador estatal. "As estações de tratamento da empresa privada são bem melhores. Ela compra o melhor equipamento para durar 15 anos e dar lucro, em vez de comprar o mais baratinho que só dura três anos como faz a empresa pública", exemplifica.

O especialista do Portal do Saneamento prevê que dificuldades po-

Quase três quartos dos contratos atendem a municípios pequenos*

Número de contratos com o setor privado por porte dos municípios atendidos

Porte do município (nº de habitantes)



Fonte: Abcon 2016. *População: Censo 2010/IBGE.

líticas terão que ser superadas para fazer andar o programa liderado pelo BNDES e alerta para um ponto sensível a ser considerado para evitar tropeços futuros: a tarifa. De acordo com Pacheco, a tarifa brasileira, que engloba água e esgoto, "é um complicador maior do que o financiamento" no esforço para atrair o investidor privado por ser "muito barata" para remunerar os investimentos feitos.

Ele diz, focando especificamente na água, que além de o serviço ser barato, a água é mais difícil de ser cortada do que a energia elétrica quando há inadimplência. E, mantendo o paralelo, sugere que seja adotado um sistema de bandeiras que permita a cobrança extra, como ocorre no setor elétrico, sempre que seja necessário recorrer a uma fonte de abastecimento mais remota e, portanto, mais cara. Uma tarifa social, como também existe para a eletricidade, poderia ser cobrada para assegurar o suprimento aos segmentos mais pobres da população.

Um quarto do financiamento para o setor privado

Um retrato do atual quadro de financiamentos ao saneamento básico, considerando apenas a atuação da Caixa, o principal supridor de recursos para o setor, mostra que de 2007 a 2015 a carteira de saneamento e infraestrutura da instituição contratou R$ 32 bilhões em números redondos, sendo R$ 24 bilhões com o setor público e R$ 8 bilhões, ou 25%, com o setor privado, de acordo com dados fornecidos pelo superintendente nacional de Saneamento e Infraestrutura do banco, Adailton Ferreira Trindade.

Trindade disse que a Caixa já financia tanto concessões diretas feitas ao setor privado como PPPs e previu que este ano os desembolsos para saneamento deverão chegar a R$ 2,3 bilhões, elevando para mais de R$ 17 bilhões o total desembolsado para o setor público e o privado desde 2007.

As condições de financiamento da Caixa são as mesmas tanto para o setor público quanto para o setor privado. A taxa de juros nominal é de 6% ao ano, acrescida de *spread* de até 3%, conforme a nota de risco do tomador e o prazo de amortização varia entre 60 e 240 meses, sem contar um prazo de carência de até 48 meses contado a partir da data de assinatura do contrato e que tem como base de cálculo a estimativa do prazo necessário a execução de todas as etapas prévias previstas para o cumprimento do objeto do contrato.

Segundo Trindade, no caso das operações na modalidade "saneamento integrado", os juros nominais caem para 5% ao ano. O executivo da Caixa disse que no atual cenário de escassez de recursos públicos, as concessões ao setor privado e as PPPs "podem ser uma alternativa interessante para estados e municípios contornarem os efeitos da crise econômica e conseguirem viabilizar projetos de investimentos no setor".

FGV IBRE

CONJUNTURA ECONÔMICA

PARALELOS HISTÓRICOS
AJUSTE FISCAL E A RETOMADA DO CRESCIMENTO

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 #1
O ajuste fiscal não é garantia de retomada do crescimento conforme matéria de julho de 2015.

Pesquise por: ajuste fiscal + crescimento

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.



2b Na tela inicial, caso tenha escolhido TODOS os períodos escolha agora um deles para filtrar os resultados.

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.

Nova vida às estatais

Empresas públicas terão longo caminho para se adequar aos princípios da nova lei

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro



Com a promulgação em julho da nova Lei das Estatais (13.303/2016), empresas públicas e sociedades de economia mista entraram na contagem regressiva para se adequar às regras de aprimoramento de sua governança. O prazo de dois anos divide opiniões. Para parte dos analistas, é considerado muito longo frente à urgência que o tema ganhou depois do caso Petrobras, que pautou a tramitação do projeto no Congresso. Para outro grupo, entretanto, poderá até ser pouco. "Essa reestruturação é complexa, envolve interesses políticos e locais cuja adaptação vai requerer tempo", diz o advogado Vinicius Schwind.

A lei tem dois focos principais. Um deles é aprimorar a licitação de contratos. Desde 1998 aguardava-se a criação de um estatuto jurídico para essas empresas, e no vácuo legislativo o espaço foi tomado pela Lei nº 8.666, das Licitações, que passou a guiar as contratações na maioria delas. "Ficou claro que a 8.666 não tem capacidade de abarcar a gestão negocial, a necessidade de agilidade que essas estatais exploradoras de atividade econômica devem ter", diz Benjamin Zymler, ministro do Tribunal de Contas da União (TCU). O outro foco é aprimorar a estrutura organizacional dessas empresas e fortalecer sua gestão, mitigando pressões políticas. Para isso, a lei determina regras que vão da escolha e estrutura de

conselhos e diretorias – vetando, por exemplo, a participação de ministros e secretários de estados, senadores, deputados e vereadores, dirigentes de partidos políticos e funcionários de organizações sindicais – à criação de auditoria e de um código de conduta.

João Otavio de Noronha, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), lembra que instituições como o Banco do Brasil, que teve que se reestruturar em 1996 depois de registrar um prejuízo bilionário, já conhece parte do caminho para se adequar à lei. Mas quando se busca ampliar o olhar para todo o universo de empresas que a 13.303 abrange, a conclusão é de que pouco se sabe sobre a maioria delas. "Ainda é difícil imaginar como a sociedade vai acompanhar todos os atributos econômicos e financeiros previstos nessa nova lei para as mais de 300 empresas públicas federais e estaduais, sem contar as municipais, observando questões como *compliance*, formação de conselho, transparência e *performance*", diz Marcio Holland, professor da FGV/EESP, ex-secretário de Política Econômica no primeiro mandato de Dilma Rousseff. O principal problema, para Holland, é que no Brasil elas partem de um nível de governança muito baixo. "Entre as estatais listadas em Bolsa, que deveriam ser nossa *proxy* de boa governança, 60% não têm membros independentes no conselho de administração – pela lei, esses deveriam representar ao menos 25% da composição –, e muitas sequer passam pelo crivo do tamanho, de ter entre sete e 11 membros", afirma.

Entre as estatais listadas em Bolsa, que deveriam ser nossa *proxy* de boa governança, 60% não têm membros independentes no conselho de administração

Reunidos em outubro no seminário "A Nova Lei das Estatais", na FGV Rio, os especialistas analisaram os avanços que essa legislação representa em termos de transparência. "O propósito maior é de blindar, dar roupagem jurídica que impeça não só nomeações políticas e apadrinhamentos, como coibir nepotismos também na formação dos órgãos", diz Noronha. Entre as novas regras, empresas terão que elaborar uma carta de governança anual, na qual descrevem objetivos e compromissos a serem atingidos, que deverá contar com ampla divulgação. "Será preciso alinhar esses objetivos com a política pública que justifica a existência da estatal, e indicar de onde sairá o financiamento desse interesse", descreve. Os balanços, por sua vez, terão que discriminar os gastos relativos ao exercício da atividade típica da função social da empresa, "permitindo que todos possam avaliar se compensa ou não investir capitais numa companhia que exerce política pública", ressalta Noronha. Quanto ao código de



Para o Banco do Brasil, a busca por mais transparência na gestão começou com o processo de reestruturação, em 1996, depois de registrar prejuízo bilionário.

conduta, destacou-se a presença de sanções que buscam inibir atos de corrupção e fraude, fortalecendo os princípios que já constam da lei penal. "Há também um ponto moderno e muito positivo no código, que é a obrigação de administradores e funcionários se submeterem a cursos de atualização", completa.

Um dos pontos levantados pelos especialistas no evento é a importância de que essa cultura gere ganhos de eficiência, já que também implicarão aumento de custos que podem afetar sua lucratividade. "Será preciso que a empresa se concentre em seu propósito, pois o controle encarecerá a operação tanto das estatais quanto das mistas, que ainda precisam responder a outras regulações", ressalta Noronha. Para Holland, esse exercício obrigatório será chave para definir o papel das estatais no desenvolvimento econômico futuro do país. "Se levantamos a história das estatais, vemos que elas exerceram variadas funções, em distintos períodos. Na década de 50, foram parte do tripé do plano de metas, servindo de motor de crescimento e industrialização do país; nos anos 70, endividaram-se para manter forte ritmo de crescimento, contribuindo a crise de 1980; depois teve importância na geração de superávits primários (2000), e foram coagidas a fazer controle de preços e forçar a redução de *spreads* bancários (2012)", enumera. "O que desejaremos daqui para frente, subsídios para o setor privado? Acho que sequer o setor deseja isso, mas sim eficiência econômica, pois sem ela a estatal é um elo que prejudica a cadeia", afirma.

> Empresas terão que elaborar uma carta de governança anual, na qual descrevem objetivos e compromissos a serem atingidos, contando com ampla divulgação



Operação Lava Jato, que expôs esquema de corrupção da Petrobras, colaborou para acelerar a tramitação da nova lei.

Desafios da lei

Mesmo representando avanços importantes, a nova lei não esteve imune a questionamentos. Um deles foi o argumento de que possa romper o pacto federativo ao estender suas regras a empresas dos âmbitos estadual e municipal. Outra polêmica levantada no evento foi a da escolha dos tipos de contratação nos processos de licitação: semi-integrada, apontada como escolha padrão, em que a estatal define projeto básico e o contratado faz o projeto executivo, e a integrada, em que a contratada apresenta tanto o projeto básico quanto o executivo. Sérgio Franklin Quintella, vice-presidente da FGV, criticou a escolha, alegando que ela poderá trazer riscos sérios para a execução de obras. "Bons projetos básicos e executivos são fundamentais, e a falta deles é uma das razões pelas quais tivemos obras públicas fora de cronograma e preço nos últimos anos", alerta.

Zymler explica que a definição do processo de contratação semi-integrada partiu de recomendação do TCU com base nas obras da Copa do Mundo. "A ideia é de que a estatal possa se concentrar na fração do projeto que não permita inovação, e deixe para o projeto executivo feito pela licitada a parte em que se possa adaptar tecnologias", explica. No caso da contratação integrada, pondera que esse modelo transfere todo o risco para a empresa privada, representando um desconto pós-licitação por eliminar a possibilidade de aditivos. "Outra vantagem é que a ideia da contratação integrada permite uma licitação com base na melhor engenharia, pois as empresas sabem que terão de conceber projetos mais econômicos", avalia.

Em linhas gerais, as regras de licitação da nova lei repetem as do Regime Geral de Contratações (RDC). "Agora temos um contrato que se encaminha mais para o modelo privado e mitiga exorbitâncias como na 8.666", avalia Zylmer. A lei também se aproxima de um modelo de pregão, com inversão de fases que, segundo Zymler, reduz o tempo de processamento da licitação. "Só se habilita o licitante vencedor, reduzindo a atividade administrativa", diz.

Os participantes do evento ressaltaram o grande desafio que a nova lei abre para o país. "Para ser eficaz, dependerá da observação da sociedade, da fiscalização competente do TCU e dos acionistas, no caso de empresas de economia mista", diz Noronha. "Jamais pensei, como magistrado do STJ, que chegaríamos aqui", afirma reconhecendo que, sem um escândalo da dimensão da Lava Jato não se chegaria a uma tomada de decisão tão rápida. "Podemos reclamar da perda de potencial de crescimento no curto prazo, mas esse episódio possibilitará a expansão do produto potencial no curto prazo, porque o olhar sobre Estado, estatais e iniciativa privada será muito mais criterioso", define Holland. O economista lembra que regras de governança fazem parte de um grupo de reformas microeconômicas que geram ganhos de produtividade. "E empresas inibidas de prosperar não ajudam o país em ganhos de produtividade", conclui.

Noronha defende que, mesmo que esse caminho esteja apenas no início, a lei deve avançar tanto em aprimoramento quanto em extensão. "A influência do Executivo e do Legislativo na composição das diretorias dos fundos de pensão, por exemplo, tem comprometido a saúde desses fundos, por isso precisamos rapidamente estender essas regras com adaptações cabíveis para blindá-los", afirma, destacando sua relevância como poupança para o financiamento de projetos no Brasil. Zymler reforça o diagnóstico, afirmando que a migração na direção do direito privado é inexorável e vai ocorrer também para o regime licitatório para autarquias e fundações de administração direta. "Temos que cumprir e aprender. Esta é uma parte da cartilha para tornar nossa gestão mais eficiente, mas não é suficiente", conclui.

A nova lei e a governança

- Fixa requisitos para nomeação do conselho de administração e diretoria, vetando perfis como ministros e secretários de estados, senadores, deputados e vereadores, dirigentes de partidos políticos e funcionários de organizações sindicais.
- Fixa a composição de conselhos entre 7 e 11 membros, 25% dos quais têm que ser independentes.
- Determina a criação de uma área de *compliance* e riscos, e comitê de auditoria.
- Determina a criação de código de conduta e divulgação anual da declaração de políticas públicas que buscam atender, bem como seu financiamento.

A nova lei e as licitações

- Segue regras derivadas do RDC (Regime de Contratação Diferenciado), e não mais a Lei nº 8.666, de Licitações.
- Prevê dois tipos de contratação: semi-integrada (estatal define projeto básico e contratado faz o executivo), e integrada (contratada apresenta projeto básico e executivo).

O papel da inovação

Mauricio Canêdo Pinheiro
Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

O Brasil ainda concentra boa parte do esforço de P&D em instituições de ciência e tecnologia, quase todas públicas. De fato, de acordo com a mais recente Pesquisa de Inovação (Pintec), apenas uma parcela pequena das empresas brasileiras (5,1%) realiza atividades de P&D. Embora seja possível e desejável aumentar a incidência de atividades de P&D nas empresas, e este foi um dos objetivos declarados da política recente, trata-se de uma característica do sistema de inovação brasileiro que é difícil de ser mudado no curto prazo. Isto tem duas implicações. A primeira é que a política pública deve dar atenção não apenas às atividades de P&D, mas também às demais atividades inovativas, muitas delas menos sofisticadas do que a P&D. A este respeito, remeto o leitor ao artigo escrito por mim e pelo professor Paulo Figueiredo (EBAPE/FGV), publicado na edição de setembro de 2015 desta revista.[1]

A segunda implicação é que o papel das universidades e centros de pesquisa ganha importância. E



este papel é duplo. Por um lado, elas são em grande medida responsáveis por gerar conhecimento, formar e treinar mão de obra especializada para atividades ligadas à inovação e P&D. Por outro lado, por meio de parcerias com as empresas são potencialmente um vetor importante no processo inovativo.

Sobre o primeiro papel, a falta de pessoal qualificado tem sido um dos maiores obstáculos para a inovação no Brasil. Após queda até 2005, dados da Pintec indicam que a percepção das empresas de que a falta de pessoal qualificado é um obstáculo para a inovação aumentou substancialmente nos anos seguintes. Em outras palavras, não apenas se trata de obstáculo relevante, mas tem se manifestado mais fortemente nos anos mais recentes. E esta piora recente é confirmada pelos indicadores sobre este tema do Índice de Competitividade Global, calculado pelo Fórum Econômico Mundial. Em 2006 o Brasil estava na 67ª colocação com relação à disponibilidade de engenheiros e cientistas. Em 2010 o quadro era similar: 68ª posição. Já em 2011 o Brasil já havia recuado para a 114ª colocação.

Ou seja, aparentemente o esforço de incremento das atividades inovativas no âmbito das empresas, objeto declarado da política pública no Brasil e capturado nas estatísticas recentes sobre inovação, está esbarrando na falta de mão de obra qua-

lificada. O tão comentado apagão de mão de obra tem se manifestado de modo bastante forte nas atividades de inovação.

Esta constatação é especialmente preocupante na medida em que mão de obra qualificada é um insumo essencial para a atividade de P&D e para a absorção de tecnologia.[2] E pode explicar por que, por exemplo, os investimentos diretos estrangeiros no Brasil não têm gerado externalidades em termos de conhecimento tecnológico e aumento de produtividade para os fornecedores locais.[3]

Desse modo, são urgentes medidas voltadas para a melhora da qualidade da educação, bem como medidas específicas direcionadas à formação e treinamento de trabalhadores com habilidades para trabalhar em P&D no âmbito das empresas.

Sobre o segundo papel, no Brasil historicamente a geração de conhecimento nas universidades e laboratórios de pesquisa do governo muitas vezes não tem se convertido em inovação no âmbito das empresas, pois os incentivos para que isso ocorra são fracos. Em termos gerais, não tem havido um alinhamento da pesquisa básica com as necessidades e objetivos das empresas, tampouco uma relação mais próxima entre a academia e o conhecimento aplicado. Ilustra este ponto a disparidade entre o desempenho brasileiro em termos de publicações e de patentes, e somos relativamente melhores na primeira dimensão do que na segunda.[4]

Não por acaso, a Embrapa, uma notável exceção brasileira em termos de efetividade da P&D no setor público, obtém parte relevante de seu financiamento através de processos competitivos de licitação. E a referência da Embrapa foi de certo modo usada na criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), cujas atividades começaram em 2014 e que tem como vocação a aproximação entre instituições de ciência e tecnologia e empresas. O programa Inova Empresa também avançou nesta direção. Sem falar em dispositivos criados pela Lei de Inovação e Lei do Bem.[5] E as evidências empíricas parecem confirmar o aumento desse tipo de colaboração, bem como seus impactos positivos no desempenho inovador das empresas.[6]

> São urgentes medidas voltadas para a melhora da educação, bem como ações para a formação e treinamento de trabalhadores habilitados para trabalhar em P&D

Entretanto, a despeito de avanços em algumas frentes, o Índice de Competitividade Global também aponta que, em comparação com os demais países, perdemos espaço no quesito colaboração entre universidades e empresas para inovação. Além disso, muitas vezes esta colaboração é mais resultado do esforço individual de conexão por parte de alguns cientistas e pesquisadores do que de ações institucionais mais organizadas.[7]

Em resumo, estamos melhorando, mas a uma velocidade menor que a desejável. Se não quisermos perder ainda mais espaço em termos de competitividade de nossa economia, é preciso apertar o passo.

[1]CANÊDO-PINHEIRO, M.; FIGUEIREDO, P. Desenvolvimento econômico e inovação. *Conjuntura Econômica*, v. 69, n. 9, p. 80-81, 2015.

[2]Para evidências com dados brasileiros ver DE NEGRI, F. Determinantes da inovação e da capacidade de absorção nas firmas brasileiras: qual a influência do perfil da mão de obra? In: DE NEGRI, J.A.; DE NEGRI, F.; COELHO, D. (Orgs.). *Tecnologia, exportação e emprego*. Brasília: Ipea, p. 101-122, 2006.

[3]A este respeito ver, por exemplo, JORGE, M.F.; DANTAS, A.T. Investimento estrangeiro direto, transbordamento e produtividade: um estudo sobre ramos selecionados da indústria no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 8, p. 481-514, 2009.

[4]Para evidências a este respeito ver MENEZES-FILHO, N.; KANNEBLEY JR, S. Abertura comercial, exportações e inovações no Brasil. In: VELOSO, F.; FERREIRA, P.C.; GIAMBIAGI, F.; PESSÔA, S. (Orgs.). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 405-425, 2013.

[5]Por exemplo, a possibilidade, no âmbito da Lei do Bem, de subvenção econômica para pagamento de salários e contratação de doutores para trabalhar em P&D nas empresas.

[6]Ver RAPINI, M.S.; CHIARINI, T.; BITTENCOURT, P.F. University–firm interactions in Brazil: Beyond human resources and training missions. *Industry and Higher Education*, v. 29, p. 111-127, 2015.

[7]BURCHARTH, A.L.L.A. What drives the formation of technological cooperation between university and industry in less-developed innovation systems? Evidence from Brazil. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 10, p. 101-128, 2011.

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


fgv.br/fgvonline
agência3
O que é liberdade pra você?
MBA FGV
O MBA *online*, 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
O que é FGV é referência.

fgv.br/mba

agência3



ORGANIZAÇÃO É QUANDO O ALARME DO CELULAR LEMBRA UMA REUNIÃO SUPERIMPORTANTE: COM SEUS AMIGOS.

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.