

Carta da Conjuntura

PEC aproxima Previdência brasileira dos modelos dos demais países

Ponto de Vista

Trump, o *outsider* que foi produzido pelo próprio sistema

Entrevista

José Carlos Medaglia Filho
Diretor-presidente da Empresa de Planejamento e Logística



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Fevereiro 2017 • volume 71 • nº 02 • R\$ 16,00

Artigos

Alvaro Manoel
Fernando de Holanda Barbosa
Joisa Dutra
José Roberto Afonso
Lia Baker Valls Pereira
Marcos Cintra
Nelson Marconi
Rubens Penha Cysne
Samuel Pessôa
Sol Garson



Esperança que vem do campo



O MERCADO MUDA RÁPIDO. E VOCÊ?



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

>> CADEMP FGV

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

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

ACESSE O SITE

FGV.BR/CADEMP-RIO

E CONHEÇA OS CURSOS.

FORMAÇÃO GERENCIAL  **FGV**

CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

FGV IBRE Instituto Brasileiro de Economia | Fevereiro de 2017

Carta da Conjuntura

6 PEC aproxima Previdência brasileira dos modelos dos demais países

A reforma da Previdência proposta pelo atual governo estabiliza os gastos previdenciários e assistenciais como proporção do PIB em cerca de 9,3%, de acordo com cálculos de Manoel Pires, pesquisador associado do IBRE. Os impactos macroeconômicos mais evidentes devem ser a redução dos juros de longo prazo, pela grande contribuição ao saneamento fiscal, e a maior flexibilidade orçamentária.

Ponto de Vista

10 Trump, o *outsider* que foi produzido pelo próprio sistema



O mundo tenta absorver o fenômeno Trump, mas ainda carece de um maior entendimento da sua natureza e de suas especificidades. Parece consensual que a eleição do novo presidente americano e o

Brexit representam reação dos perdedores da globalização à incapacidade do sistema político em desenhar políticas que os atendam.

Entrevista

12 “Com acuidade para projetar, teremos boas concessões”

A partir de março, o governo enfrentará mais uma prova de fogo, ao testar o sucesso das concessões em infraestrutura logística definidas pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em meio a um cenário macroeconômico ainda debilitado e a negociação de problemas de contratos antigos. Para José Carlos Medaglia Filho, diretor-presidente da EPL, “vai ser importantíssimo que tenhamos sucesso nos primeiros leilões, porque aí o nível de confiança vai se robustecendo”.

Macroeconomia

22 Ajustes, poupança pública e investimento



Salta aos olhos que a poupança pública tenha atingido seu melhor resultado após a redemocratização no intervalo entre 2009 e 2013, ao contrário do que mostra o resultado

primário divulgado pelo Tesouro e pelo Bacen (relembrando que são conceitos distintos). Mesmo se diminuirmos 1% do PIB desse resultado, em função das chamadas pedaladas, ainda assim o resultado seria melhor que o observado para os outros períodos incluídos no levantamento. Esse comportamento decorreu da redução (em % do PIB) do pagamento de juros, que foi o menor após 1998.

32 Deter a maldição

Lições do passado recente apontam que, para não comprometer seu potencial de crescimento, Brasil precisará assumir a maldição das *commodities* e adotar uma agenda para combatê-la. Isso implica se armar de instrumentos que blindem a economia dos ciclos exógenos de preço de bens primários e revisar a direção pró-cíclica da política fiscal.

Capa | Agronegócio

44 A esperança que vem do campo



Com estimativas de uma safra recorde este ano, o agronegócio, uma vez mais, dará forte contribuição para o esperado crescimento do PIB em 2017. O resultado esperado da produção

agrícola poderia ser ainda melhor se não fosse a deficiente infraestrutura do país que tende a levar a uma parcela significativa de perda de competitividade e receita.

FGV IBRE

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

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

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

Primeiro Presidente e Fundador

Luiz Simões Lopes

Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

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

Conselho Diretor

Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

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

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

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

Conselho Curador

Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

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

Vogais: Alexandre Koch Torres de Assis, Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Andrea Martini (Souza Cruz S/A), Eduardo M. Krieger, Estado do Rio Grande do Sul, Estado da Bahia, Luiz Choro, Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, 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.), Tarcísio Godoy (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: José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildelfonso 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: Aloísio 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: Alvaro Manoel, Chico Santos, Fernando de Holanda Barbosa, Joisa Dutra, José Roberto Afonso, Lia Baker Valls Pereira, Luiz Guilherme Schymura, Marcos Cintra, Nelson Marconi, Rubens Penha Cysne, Samuel Pessôa e Sol Garson

Secretaria e apoio administrativo

Eliane Rodrigues Gama

Rua Barão de Itambi, 60 – 2ª 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 Getúlio Vargas, desde novembro de 1947. As opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não exprimem, necessariamente, as da Fundação Getúlio Vargas. A reprodução total ou parcial do conteúdo da revista somente será permitida com autorização expressa dos editores.

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro: (21) 3799-6844

Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação

Bernardo Nunes Chefer

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

Distribuição

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



Instituto
Verificador de
Comunicação **IVC**

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

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

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

ISSN 0010-5945

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

CDD 330.5



Nota do Editor

As projeções de uma safra agrícola recorde este ano estimada em 213,7 milhões pelo IBGE, mesmo com as perdas esperadas pela deficiente infraestrutura do país – ver matéria de capa nesta edição –, jogam um novo alento sobre a esperada recuperação da economia brasileira. Ainda que modesta, na casa dos 0,3% estimada pelo Boletim Macro IBRE, de janeiro último, a trajetória descendente do PIB pode estar iniciando uma fase de inflexão.

Alguns dados apontam para isso. Houve uma melhora nas expectativas e nos níveis de incerteza da economia, como mostram os indicadores elaborados pelo IBRE. A produção industrial de dezembro, cresceu 2,3% sobre novembro, embora no acumulado do ano tenha recuado 6,6% sobre 2015 que, por sua vez, havia caído 8,8% sobre 2014. A queda da taxa de juros e a injeção de cerca de R\$ 30 bilhões que poderão ser sacados de contas inativas do FGTS são outros fatores que levam a um maior otimismo, com um possível aumento do consumo.

Mas, como sempre, ainda pairam nuvens sobre a recuperação. A principal delas é a Reforma da Previd

dência que, se votada neste segundo semestre, poderia sofrer alterações significativas, desfigurando o projeto original e colocando em risco o ajuste fiscal iniciado com a aprovação da PEC dos gastos. No ano passado, o déficit primário da União – o que o governo gastou a mais do que arrecadou, sem levar em conta a despesa com o pagamento dos juros da dívida pública –, chegou aos R\$ 154,2 bilhões, o pior resultado desde 1997.

Outra, não desprezível, continua sendo o fantasma dos desdobramentos da Operação Lava Jato e seus impactos sobre o meio político, com possíveis reflexos sobre a base de sustentação do governo Temer. Outro fator, ainda não mensurável, é a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos. Embora as poucas ações já anunciadas tenham gerado turbulência mundo afora, não se sabe, com precisão, os impactos de uma política mais protecionista sobre o Brasil (ver páginas 10 e 62). Ou seja: há muitos indicadores sinalizando para uma melhora, mas ainda há muita incerteza, especialmente em relação à capacidade do país em atrair e gerar novos investimentos.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta da Conjuntura

6 PEC aproxima Previdência brasileira dos modelos dos demais países – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista

10 Trump, o *outsider* que foi produzido pelo próprio sistema – *Samuel Pessôa*

Entrevista

12 José Carlos Medaglia Filho – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

18 Abrir o mercado para atrair investimentos
Joisa Dutra

20 Transparência e publicação das contas fiscais no Brasil – *Alvaro Manoel, Sol Garson e José Roberto Afonso*

22 Ajuste, poupança pública e crescimento
Nelson Marconi

26 Tango e samba: dançamos juntos na crise do crescimento – *Fernando de Holanda Barbosa*

28 Orçamento 2017: impacto na ciência, tecnologia e inovação – *Marcos Cintra*

31 Alma de caranguejo – *Rubens Penha Cysne*

32 Deter a maldição – *Solange Monteiro*

39 Guardião fiscal – *Solange Monteiro*

40 Fator incerteza – *Solange Monteiro*

Capa – Agronegócio

44 Esperança que vem do campo – *Chico Santos*

54 Inovações podem gerar novo salto produtivo
Chico Santos

56 Logística – saídas para exportar – *Solange Monteiro*

59 China – ampliar margens – *Solange Monteiro*

Comércio Exterior

62 Os cenários para o comércio mundial: o efeito Trump – *Lia Baker Valls Pereira*

Índices

I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

PEC aproxima Previdência brasileira dos modelos dos demais países

Luiz Guilherme Schymura

Doutor em Economia pela FGV/EPGE

A proposta de reforma da Previdência não é uma iniciativa draconiana destinada a fragilizar e comprometer o Estado de bem-estar social brasileiro. Na verdade, a reforma, se aprovada, manterá a Previdência brasileira entre os sistemas mais generosos de aposentadorias e pensões no panorama global, mas em bases atuariais sustentáveis.

Para se entender os verdadeiros objetivos da reforma da Previdência, é preciso revisitar o tema no quadro mais amplo da política fiscal brasileira e da nossa realidade demográfica.

Um sistema de Previdência tem que enfrentar o desafio de longo prazo imposto pela demografia. É importante ter claro que o modelo previdenciário brasileiro já possui uma defasagem relevante. Quando foi pensado, nos anos 1980, uma pessoa com 60 anos tinha expectativa de sobrevida de 15 anos. Atualmente, um brasileiro com 70 anos é que, estatisticamente, viverá por cerca de mais 15 anos. Assim, do ponto de vista demográfico, ter 70

anos hoje é equivalente a ter 60 no início dos anos 1980. Olhando prospectivamente, em 2060 brasileiros de 60 anos terão expectativa média de vida adicional de 25,2 anos, comparados a 22,1 hoje.

Segundo as atuais projeções, o ônus demográfico brasileiro termina em 2022, quando a razão de dependência – a população inativa como proporção da ativa – para de cair e começa a crescer. Uma conta simples indica que a razão de dependência aumentará de 45,1% em 2015 para 58% em 2050, uma alta de 28,6%. Isto significa que, apenas para manter o mesmo padrão de vida, o trabalhador médio terá que se tornar 28,6% mais produtivo durante aquele período, o que exige um aumento da taxa de produtividade de 0,8% ano – o que é ligeiramente inferior ao crescimento do PIB descontado do aumento da PIA, desde 2000. Isto é, se o aumento da produtividade mantiver o ritmo anual, parte relevante do crescimento econômico



nas próximas três décadas será canalizado para a população inativa, e a sociedade brasileira se manterá estagnada no padrão socioeconômico atual. Assim, sobre qualquer métrica que se possa estabelecer, o ônus demográfico será bastante significativo nos próximos anos.

Em termos de comparações internacionais, dados da OCDE mostram que os gastos com aposentadoria no Brasil, considerando apenas o INSS,

são de 7,4% do PIB, um pouco menores que os da média do grupo (7,8%), formado majoritariamente por países ricos. O Brasil fica muito acima de países em desenvolvimento como México, Índia, China e Chile, todos com menos de 4%. Na verdade, porém, a discrepância é ainda maior, porque a OCDE costuma computar todos os gastos previdenciários com o setor público e privado na sua comparação (na maior parte dos países, não há distinção de regimes).

Incluindo o sistema dos servidores federais, que apresenta dados mais robustos, o número do Brasil vai a 9,4% do PIB, bem acima da média da OCDE, e no nível em que estão países mais ricos e com proporção de idosos bem maior que a brasileira. Na relação entre despesas previdenciárias e população acima de 65 anos, o Brasil é claramente um dos pontos mais afastados (na direção de maior gasto) da tendência média.

A proposta

A PEC 287/2016, da reforma da Previdência, estipula uma idade mínima de 65 anos para a aposentadoria, com um mínimo de 25 anos de contribuição, tanto para o INSS quanto para os servidores públicos. Dados da OCDE apontam que esta é a idade mínima em 21 países entre um grupo de 34 nações que são analisadas na amostra. É, portanto, um padrão normal e nada drástico.

É interessante notar ainda que a idade média de aposentadoria no Brasil é de 57,5 anos, a menor quando se compara com um grupo de 35

países da OCDE, cuja média é de 64,2 anos. Esta discrepância deriva dos critérios de elegibilidade para as aposentadorias por tempo de contribuição no Brasil.

A reforma também iguala a Previdência rural – que hoje na prática é um programa social não contributivo – à urbana, assim como a de homens e mulheres. À luz da experiência internacional, a mesma idade de aposentadoria para os dois gêneros já é uma realidade em diversos países da OCDE.

Um sistema de Previdência tem que enfrentar o desafio de longo prazo imposto pela demografia. O modelo previdenciário brasileiro já possui uma defasagem relevante

Muito tem sido criticada a nova regra de cálculo prevista na reforma, em que o aposentado receberá 51% da média anual de todos os seus salários de contribuição e mais 1 p.p. por ano de contribuição. Assim, para se aposentar com 100% do seu salário médio de contribuição, a pessoa terá de contribuir por 49 anos. No caso de alguém que se aposente na idade mínima de 65 anos, os 100% só serão atingidos se começar a tra-





balhar aos 16 anos. Uma pessoa que começar a trabalhar aos 25 anos só atingirá os 100% sobre a média do salário de contribuição no caso de se aposentar aos 74 anos.

A forma correta de se pensar sobre essa regra, entretanto, é a da taxa de reposição média do sistema previdenciário. O conceito é definido como a mediana do benefício bruto dos aposentados com idade entre 64 e 74 anos dividida pela mediana das rendas brutas das pessoas com idade

Nos anos 1980, uma pessoa com 60 anos tinha expectativa de sobrevida de 15 anos. Hoje, os brasileiros com 70 anos é que têm a expectativa de sobrevida de 15 anos

de 50 a 59 anos, no caso dos 28 países da União Europeia (os dados são do Eurostat); em relação ao Brasil, o conceito é o mesmo, mas os dois grupos etários são de, respectivamente, 65 a 69 anos, e 55 a 64 anos.

A taxa de reposição é uma *proxy* de quanto o aposentado ganha em relação ao nível dos salários na economia. Evidentemente, uma regra de cálculo que recomponha mais o salário médio de contribuição levará,

tudo o mais constante, a uma taxa de reposição maior. A taxa de reposição brasileira, de cerca de 75%, é maior que a de todos os 28 países da UE, com exceção de Luxemburgo, e muito superior à média de 56% deste bloco de nações.

Assim, a ótica correta para se analisar a nova regra de cálculo brasileiro não é a de que será preciso esperar muito tempo para ter 100% da média do salário de contribuição como aposentadoria, mas sim de que as pessoas provavelmente optarão por percentuais menores e mais compatíveis com a média internacional de taxa de reposição dos sistemas previdenciários. A linha de argumentação usual para justificar o uso dessa métrica é a de que, na inatividade, a pessoa, naturalmente, incorre em menos despesas do que na fase ativa.

A reforma da Previdência tem outras alterações alinhadas com condições que permitam o equilíbrio atuarial estrutural do modelo, como instituir uma alíquota (ainda a ser regulamentada e determinada) para a aposentadoria rural e do pescador artesanal. Esta medida, além de tornar efetivamente previdenciário um benefício que era não contributivo, vai ajudar a reduzir as muitas fraudes que vêm sendo apontadas pela imprensa.

Os dados indicam que a judicialização (isto é, as aposentadorias concedidas por via judicial) em 2015 na Previdência rural atingiu 30,2% do total, o dobro da aposentadoria urbana, em um sinal de irregularidades nos pedidos das primeiras.

Na assistência social, por seu turno, as mudanças são de aumento da

idade de 65 para 70 anos para que idosos pobres recebam o benefício, e a sua desvinculação do salário mínimo, o que requer regulamentação. Adicionalmente, a ideia é reforçar na PEC os conceitos da concessão do benefício, para evitar a crescente judicialização que faz, inclusive, que este seja aprovado para pessoas com rendimento familiar *per capita* acima do teto legalmente determinado. Há crescente judicialização na concessão de benefícios do LOAS, concentrada na incapacidade de trabalho, mas presente também no caso dos idosos – no total, subiu de 6,7 mil benefícios em 2004 para 24,2 mil em 2014.

O benefício do LOAS, como ocorre na Previdência propriamente dita, é relativamente mais generoso do que se encontra nos demais países. No Brasil, o valor do benefício é igual a um salário mínimo, e, portanto, idêntico ao piso previdenciário, o que faz com que a taxa de reposição seja de 100% – algo que se evita em outros países, pois desestimula a contribuição para o sistema previdenciário (já que se pode obter o mesmo benefício de forma não contributiva).

Países com taxa de reposição do benefício assistencial não contributivo da ordem de 65%, como Bélgica e Holanda, estão no topo da generosidade mundial. No caso de Coreia e Turquia, por exemplo, o percentual está em torno de 10%. Mesmo quando se mede o benefício assistencial aos idosos como percentual do PIB *per capita*, o Brasil, com 35%, está no cume da generosidade.

Ainda entre as muitas determinações do projeto de reforma, está a vedação da utilização de receitas previdenciárias para pagamento de outras despesas fora desta área, um item bastante importante para evitar que estados e municípios que deverão criar fundos de pensão próprios (ou compartilhados) – em função das negociações em curso com o governo federal – utilizem as contribuições para outros fins na fase inicial de acumulação sem pagamento de benefícios.

A PEC da reforma da Previdência tem alterações alinhadas com condições que permitam o equilíbrio atuarial estrutural do modelo

A reforma da Previdência proposta pelo atual governo estabiliza os gastos previdenciários e assistenciais como proporção do PIB em cerca de 9,3%, de acordo com cálculos de Manoel Pires, pesquisador associado do IBRE. Os impactos macroeconômicos mais evidentes devem ser a redução dos juros de longo prazo, pela grande contribuição ao saneamento fiscal, e a maior flexibilidade orçamentária.

Mas há também efeitos mais diretos sobre o crescimento econômico, bem documentados academicamente, e que estão associados ao prolongamento do bônus demográfico (por reter pessoas na população ocupada), e ao aumento da produtividade do trabalho (porque estas pessoas tendem a ser mais experientes) e da acumulação de capital (porque a poupança da população ocupada é maior do que a da aposentada, para uma mesma faixa etária).

Naturalmente, a reforma tornará maiores as exigências para a obtenção de benefícios previdenciários, mesmo que, como já observado, mantenha o sistema brasileiro de Previdência e seguridade como um caso ainda generoso no cenário internacional, considerando as características demográficas e de renda média do país. De toda forma, será necessário dar uma atenção às questões como a assistência a desempregados nas faixas etárias elevadas e o combate à pobreza rural e à eventual migração de pessoas do sistema previdenciário para o assistencial e para outras modalidades de benefícios. Nessa linha, a experiência internacional indica que é possível identificar essas situações e corrigir os eventuais excessos que possam ocorrer.

Em síntese, a reforma proposta alinha o sistema previdenciário brasileiro, no longo prazo, com as práticas adotadas no resto do mundo. ▀

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.

Trump, o *outsider* que foi produzido pelo próprio sistema

Samuel Pessôa

Pesquisador associado da FGV/IBRE

O mundo tenta absorver o fenômeno Trump, mas ainda carece de um maior entendimento da sua natureza e de suas especificidades. Parece consensual que a eleição do novo presidente americano e o Brexit representam reação dos perdedores da globalização à incapacidade do sistema político em desenhar políticas que os atendam. Mas vale a pena investigar se essa colocação expressa de forma precisa o que aconteceu.

Foi a partir de meados dos anos 70 – e de forma mais intensa a partir dos 80, com Thatcher no Reino Unido e Reagan nos EUA – que ganhou impulso um movimento de maior liberalização comercial, da conta de capital e, em alguns casos, de maior mobilidade de trabalho (como na então Comunidade Econômica Europeia – ver artigo sobre comércio exterior na página 62).

Essa globalização reverteu um movimento de fechamento das economias que se iniciou junto com a Primeira Guerra Mundial. A primeira globalização – período também conhecido por *Pax Britannica* – começou com o fim das guerras napoleônicas e, nos anos 30 do século XIX, com o fim das

leis dos cereais na Inglaterra, o que ajudou a criar os mercados mundiais de *commodities*: trigo, açúcar, carne e guano, entre outras.

O mundo cepalino do “centro-periferia” é um produto da primeira grande globalização, em que EUA, Canadá, Nova Zelândia, conjuntamente com América Latina, pertenciam à periferia que ofertava bens primários ao centro. Somente em meados dos anos 80 do século passado, e início dos anos 90, os níveis de globalização da *Belle Époque* foram ultrapassados.

No entanto, a segunda grande globalização tem uma característica que não era compartilhada pela primeira. O desenvolvimento de tecnologias e novos produtos, bem como a enorme redução dos custos de transporte e do peso das mercadorias, permitiu que o processo produtivo fosse quebrado em diversas etapas – projeto, desenho, várias etapas da produção propriamente dita etc. Assim, criou-se um enorme comércio de insumos intermediários. Cada etapa da produção passou a poder ser efetuada em diferentes localidades de diferentes países. Acabou o mundo simbolizado por Detroit da década de 40, em que



numa mesma cidade estavam a siderúrgica e a indústria automotiva.

Os efeitos da segunda globalização são benéficos. É impossível imaginar a enorme queda de pobreza que houve desde meados dos anos 70 sem o aumento do comércio e da mobilidade do capital. Não haveria milagres chineses ou indianos sem essa nova etapa da globalização. Como escrevi em artigo na revista *Piauí* de dezembro de 2016, “é preciso notar, de toda forma, que qualquer crítica aos resultados globais do período neoliberal – grosso modo, dos anos 80 até hoje – precisa ser qualificada pela enorme queda da pobreza que ocorreu na economia mundial nas últimas décadas”.

De 1970 até 2000, o número de pessoas vivendo com 2 dólares por dia (a preços de 2005) caiu de 1,07

bilhão de pessoas, ou 31% da população mundial, para 670 milhões, ou 13%, num recuo de 400 milhões de pessoas no total (18 pontos percentuais da taxa de pobreza global). Trabalho recente indica que a redução da pobreza no mundo tornou-se mais veloz nos últimos 15 anos.¹ Já a desigualdade econômica global interrompeu mais de um século de crescimento no período entre 1975 e 2000.² A razão para essa melhora é que, mesmo tendo subido dentro de diversos países, a desigualdade econômica entre as diferentes nações caiu muito.

Mas houve perdedores na globalização: os trabalhadores de média e baixa escolaridade dos países ricos. Eles perderam exatamente porque os trabalhadores da Ásia – onde está mais de 3/5 da humanidade – estavam ganhando. Parte dessa perda – a renda da família mediana americana está estagnada desde final dos anos 70 – está associada a outro fenômeno: a alteração tecnológica que substituiu diversas ocupações por máquinas, principalmente computadores, robôs etc.

Nesse prisma, a verdadeira questão a ser respondida é por que motivo demorou tanto para um fenômeno Trump acontecer, e por que ele aconteceu na economia americana?

Apesar de o presidente americano ser um “outsider”, ele foi produzido pelo funcionamento normal do sistema político no interior do Partido Republicano. Como bem notou Marcus André Mello, em artigo no caderno Ilustríssima da *Folha de São Paulo* de 8/1/2017, o que surpreende foi que o próprio sistema político não tenha produzido um Trump como um “insider”. Trump foi eleito pelo sistema democrático americano, respeitando todas as regras e vencendo as primárias.

A política funcionou. Dado que os *insiders* não conseguiram produzir uma resposta ao desafio da globalização, “o sistema produziu um *outsider*”.

Essa última afirmação parece uma contradição em termos, mas ela sintetiza o fenômeno. Refinando a pergunta anterior, é interessante tentar entender quais foram os motivos que impediram que os *insiders* não produzissem essa resposta antes.

Para fenômenos que envolvem escolha e rejeição de políticas públicas e políticas econômicas, em geral há duas

Os ganhadores da
globalização nos países
ricos foram os poderosos.
Nos países pobres foram
todos. E é por esse motivo
que o saldo é amplamente
favorável à globalização

respostas complementares: a primeira é ideologia. As elites políticas globais foram convencidas pelos economistas dos ganhos da globalização, que são, com vimos, reais. A partir de uma visão cosmopolita, a globalização é amplamente vencedora. O problema é que a política não é supranacional; a política é nacional. Ou seja, aparentemente as classes políticas mundo afora passaram a fazer parte de uma elite internacional que enxerga o mundo a partir de um olhar supranacional e cosmopolita. A

incapacidade de enxergar o “red neck” tem origem ideológica.

O segundo motivo é de economia política: os ganhadores da globalização nos países ricos foram os poderosos. Nos países pobres foram todos, ricos e pobres. E é por esse motivo que o saldo, quando avaliado da perspectiva cosmopolita, é amplamente favorável à globalização.

Assim, Trump seria a resposta do sistema político em sentido amplo contra uma elite que não conseguia dar voz aos perdedores da globalização. Mesmo que ele não tivesse sido eleito – o que ocorreria se as instituições políticas americanas não fossem tão estranhas, já que perdeu no voto popular –, Trump já seria um fenômeno. O ponto importante é que ele, apesar de *outsider*, surge absolutamente pelo funcionamento interno do sistema. Nesse sentido ele não é um *outsider*. Talvez os *outsiders* venham a se tornar as novas elites políticas dos países ricos, já que a atual passou a dar peso demais à visão global sem que as instituições políticas, de caráter fortemente nacional, acompanhassem este movimento.

A questão que fica – um tema para o futuro, e a história que está sendo vivida agora – é se a nova onda de recuo da globalização será tão forte e trágica quanto a anterior – duas guerras mundiais e uma grande depressão entre elas! 

¹“Lights, camera..., income! Illuminating the national accounts-household surveys debate”, Maxim Pinkovskiy e Xavier Sala-i-Martin, *The Quarterly Journal of Economics*, maio 2016.

²“The changing shape of global inequality 1820–2000: Exploring a new dataset”, Jan Luiten van Zanden (Universidade de Utrecht), Joerg Baten (Universidade de Tübingen), Péter Földvari (Universidade de Debrecen), Bas van Leeuwen (Universidade de Utrecht), *CGEH, Working Paper Series*, jan. 2011.

“Com acuidade para projetar, teremos boas concessões”



José Carlos Medaglia Filho

Diretor-presidente da Empresa de Planejamento e Logística (EPL)

Solange Monteiro, de Brasília

A partir de março, o governo enfrentará mais uma prova de fogo, ao testar o sucesso das concessões em infraestrutura logística definidas pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em meio a um cenário macroeconômico ainda debilitado e a resolução de problemas em contratos vigentes. Uma das pessoas envolvidas nesse desafio é José Carlos Medaglia Filho, diretor-presidente da EPL, estatal que no ano passado saiu do Ministério dos Transportes para operar sob o guarda-chuva do PPI. “Vai ser importantíssimo que tenhamos sucesso nos primeiros leilões, porque aí o nível de confiança vai se robustecendo”, diz o engenheiro gaúcho, que antes da EPL exerceu como vice-presidente de Governo e coordenador-geral de Programas Estratégicos de Governo na Caixa Econômica Federal. Medaglia detalhou à *Conjuntura Econômica* os planos de ação de curto e longo prazos da EPL, afirmando que a modelagem dos projetos que irão a leilão tem sido feita de forma conservadora, para evitar a repetição de más experiências vividas pelo setor. “Apostamos que isso seja bem compreendido pelos concessionários, para não termos que rediscutir concessão daqui a dois anos”, afirma.

Conjuntura Econômica — A EPL, criada em 2012, vinha perdendo peso nas decisões de infraestrutura logística do país. O que motivou sua manutenção pelo governo Temer?

A EPL tinha um propósito bastante focado em um projeto (o trem de alta velocidade, TAV) que, a partir da frustração da maneira como foi conduzido, e pela conjuntura do país, que se alterou completamente, deixou de ser visto como viável para o momento. Nessa circunstância, de fato a EPL precisava de um redirecionamento. Todos os operadores do setor, tanto privados como públicos, reconhecem que no passado o Estado brasileiro já deteve uma inteligência de maior con-

sistência, com instituições como o Geipot (criado em 1965), companhias metropolitanas de desenvolvimento. Mas o fato é que o Estado brasileiro foi perdendo a capacidade de definir políticas consistentes, de conhecer o setor, interagir com os demais agentes.

Com isso, outros mecanismos foram sendo utilizados. Esse último ciclo de desenvolvimento foi representado muito pelo PAC, e contou pouco com estruturas de inteligência técnica. Era um momento em que o país estava surfando uma onda positiva – tinha recursos, tinha vontade política, tinha arranjos locais com governadores e prefeitos –, muitos dos projetos estruturantes foram tocados com alto grau de voluntarismo e muitas vezes, no nosso entender, com riscos técnicos decorrentes de talvez não ter projetos consistentes, talvez de lançar licitações sem ter os elementos todos completos, e muitas vezes sem uma hierarquia de projetos estruturantes, até porque não havia elementos para fazer essa hierarquia.

O que se oportunizou foi fazer um reposicionamento da empresa utilizando os técnicos que já estavam aqui, com a visão de buscar reconstruir o que a gente poderia chamar de uma inteligência em logística de Estado. A EPL hoje tem 143 empregados, praticamente todos com alguma especialidade, numa estrutura enxuta. Não fazemos trabalho de campo, como medir fluxo de trânsito, levantamento de condições de rodovia, porque o

setor privado faz isso mais rápido e mais barato. Nosso foco é demandar esses estudos e reunir tudo de forma a poder fechar uma análise do projeto. Nosso orçamento proposto para 2017 é de R\$ 167 milhões, dos quais 66% são para realização de estudos e projetos, e o restante para manutenção da EPL.

O que muda na EPL com sua migração do Ministério dos Transportes para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)?

O fato é que o Estado brasileiro foi perdendo a capacidade de definir políticas consistentes, de conhecer o setor, interagir com os demais agentes

Há uma razão estratégica. A secretaria do PPI vinculada à Presidência da República tem uma atuação muito transversal. O grupo do qual participamos, que é coordenado pela secretaria do PPI, é composto pelas agências reguladoras, pelo Ministério dos Transportes, pelo BNDES, capitaneando os bancos oficiais, e a EPL entra como supor-

te técnico e uma capacidade de interagir com o setor. Então, a política que o governo tem adotado agora é decorrente de um suporte técnico que é dado por nós, das diretrizes que são dadas pelo ministério, dos modelos econômicos idealizados pelo BNDES, e de muita conversa com o setor privado. A proposta é dar sustentação para os projetos de curto prazo, mas também de sermos capazes de criar um horizonte que faça sentido, em que os empreendimentos que serão prioritários sejam escolhidos por razões objetivas, quer porque exista uma equação econômica favorável, quer porque haja um interesse estratégico importante.

Qual é a atuação da EPL nos 11 projetos de concessão selecionados pelo PPI para ir a leilão este ano?

Nos projetos que foram qualificados pelo conselho do PPI, que são os quatro aeroportos (Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza), três ferrovias (Norte-Sul, Ferrogrão e FIOLE), duas rodovias (BR 364/465 e BR 101/116/290/386) e alguns terminais portuários (Santarém e Rio de Janeiro), a EPL foi chamada para validar os estudos que existem e estão em andamento, que são PMIs (Procedimentos de Manifestação de Interesse, em que privados são autorizados a realizar os estudos de viabilidade que darão base ao edital de licitação).

Esse foi o primeiro desafio da EPL: se inserir nesse processo, não ficar esperando que o material ficasse completo e fosse entregue às vés-

peras da licitação. Acompanhamos quem está elaborando os estudos de projetos e, na medida em que nos inserimos na captura de dados e elaboração desses estudos por parte do “*pmista*”, aumentou muito nossa capacidade de interferir. Existe uma convergência de interesses de que o estudo seja coerente com o interesse público, de nossa parte, e do *pmista* de que seu estudo seja aceito.

Poderia exemplificar?

No conjunto de rodovias federais do Rio Grande do Sul (BR 101/116/290/386), fizemos um estudo compondo esses trechos com alternativas que variaram de fazer um grande bloco, que daria mais de 600 km, até dividir em trechos de 150 a 200 km. Tivemos acesso a todos os dados primários que foram levantados, como fluxo, variação ao longo do ano, período de pico, estado de cada trecho, qual investimento precisa, se é duplicação, terceira faixa, apenas manutenção, qual proposta em termos de número de praças de pedágio. Ao todo, analisamos 13 alternativas diferentes. Um *pmista* não chegaria a esse limite, e esse é um exemplo bem objetivo da diferença que faz o poder público ter uma reserva de inteligência, ser capaz de entrar no processo num período inicial, interferir, discutir à exaustão com o *pmista*. Em alguns itens ele nos convenceu, em muitos nós o convencemos – não posso adiantar mais detalhes porque entraremos em audiência pública e em seguida lançaremos o

edital –, mas já temos convicção de qual é o arranjo que funcionará melhor, que dará um melhor nível de serviço, permitirá um tamanho de concessão que possa atrair um número razoável de interessados. Além disso, na medida em que interferimos no período de estudos, estamos abertos a conversar com qualquer interessado.

Para o futuro, a diretriz do governo é eliminar o PMI como alternativa para estruturar projetos?

Não pretendemos lançar uma infinidade de projetos sobre os quais não tenhamos controle. O critério é priorizar os que estejam maduros, com material confiável

Até recentemente o governo entendeu que deveria optar por PMIs pelas vantagens que o sistema tem: não requer investimento próprio do governo e velocidade de produção do estudo, porque ele corre numa dinâmica que não demanda a abertura de licitações. Qual o nosso entendimento? O PMI continua sendo um instrumento válido.

Tanto é que, na Ferrogrão (caso diferente de PMI, por não partir de uma demanda do governo), não temos dúvida que a gênese foi essa. E em outras situações será assim, desde que a gente participe disso, para que o projeto não fique completamente à mercê daquele material que será apresentado pouco antes de uma licitação.

Há outro cuidado que temos quanto a PMIs: não pretendemos lançar uma infinidade de projetos sobre os quais não tenhamos controle. O critério para seleção de projeto é priorizar os que estejam maduros, com material confiável, que sejamos capazes de conversar com os operadores, e se perceba interesse. Isso está acontecendo. Vai ser importantíssimo que tenhamos sucesso nos primeiros leilões, porque aí o nível de confiança dos investidores vai se robustecendo.

Essa estratégia contempla o desenvolvimento de um mercado para estruturadoras de projetos de infraestrutura, desconectadas da concorrência nos leilões para os quais trabalhassem?

O que está no nosso horizonte, no curto prazo, são os projetos já em andamento. Daqui em diante, o que buscaremos é, a partir de um estudo, de um grande planejamento da logística nacional, sermos capazes de hierarquizar quais os projetos essenciais para estruturação, os prioritários, e sermos capazes de estruturá-los, utilizando-se serviços de terceiros, mas com montagem final da EPL.

Como a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) se encaixa nesse contexto?

Imagino que haverá espaço para ela, mas não me arriscaria a me manifestar sobre perspectivas de outra empresa. Estamos trabalhando hoje para que a EPL seja capaz de fazer planejamento de longo prazo e também estruturações. A condição da EPL ao lado do PPI já mostrou uma série de vantagens. O PPI hoje concentra os principais atores do setor de logística e transporte, e acho que temos conseguido trazer um olhar que não tinha sido feito antes. Se eu preciso ter soluções de logística, não posso resumir ou olhar empreendimentos isoladamente. Preciso ter soluções viáveis e economicamente atraentes para os principais tipos de carga – olhando qual origem, destino e alternativas. O PNLI (Plano Nacional de Logística Integrada) já publica, e está no nosso *site*, um comparativo de custos de logística para diversas cargas de diversas origens e destinos. Então alguém que pretenda fazer uma movimentação de carga hoje pode ter completa noção, pelos modais disponíveis, quanto vai custar para fazer qualquer movimentação pelo país. E temos simulações comparativas. Então sabemos, por exemplo, que a viabilidade de exportação de grãos do extremo centro-oeste para determinados mercados mundiais será tanto mais viável quanto tivermos oferta de transporte ferroviário e aquaviário. Hoje, transportar carga de caminhão do extremo do Mato Grosso até o Porto

de Santos está nos tirando vários mercados. Estudos mostram que a produção do centro-oeste e no extremo oeste da Bahia, que também é uma fronteira agrícola importantíssima, tem potencial para ser duplicada, desde que tenhamos condições de levá-la ao porto com custos internacionais.

No final de janeiro, a mídia divulgou a intenção do governo de concentrar o PAC em obras que possam ser concluídas até 2018, com meta

Temos nos envolvido nas obras públicas que estejam com dificuldade de orçamento para seguir e tenham potencial de ser transformadas em concessão

de desembolsar R\$ 80 bilhões no período. A EPL também está envolvida nesse plano?

Como as obras que compuseram o PAC foram contratadas diretamente por algum órgão, como DNIT, Codevasf, não nos envolvemos com isso. Temos nos envolvido naquelas obras públicas que estejam com dificuldade de orçamento

para seguir e tenham potencial de ser transformadas em uma concessão. Isso acontecerá com algumas rodovias, como é o caso do trecho sul da BR 116, entre Porto Alegre e Camaquã. Essa obra foi dividida em dez lotes, do DNIT, mas o orçamento que se tem disponível para 2017 é apenas para dois deles. Portanto, o horizonte de se concluir essa obra como pública é muito remoto. Então é preciso que se concluam esses lotes, ou se faça algum tipo de acerto com a empreiteira, de maneira que seja liberado para fazer concessão. A EPL já tem levantamento de mais de 30 rodovias federais entre vias em que não há obra nenhuma, e portanto ela estaria liberada para fazer concessão, conforme uma hierarquia, e um grupo que tem obra, para o qual se precisa achar uma equação de como fazer uma metamorfose de obra pública para concessão, porque não convém a gente ter um trecho concedido com obra pública. Estamos sempre trabalhando em lotes de projetos que têm um horizonte talvez entre um a dois anos para contratação, e que deveriam ser os primeiros a se tocar. Essa acho que é a providência de mais curto prazo: PMIs que estão andando, e obras que já têm projeto em que a EPL se insere nisso e submetemos ao conselho do PPI para hierarquizar. E a partir daí se cria uma espécie de cronograma de concessão.

Além de problemas em projetos que partem de PMIs nas quais os

estruturadores também venceram a concessão, hoje também vemos problemas em concessões que não tiveram PMIs, caso de aeroportos como o Galeão, que teve de renegociar prazo de outorga. Qual o foco da EPL nesses casos?

Fizeram parte de nossas discussões no PPI quais mecanismos ajudariam a mitigar esse tipo de comportamento, do *bid* (oferta) agressivo que depois inviabilize a operação do concessionário. E tem alguns mecanismos que vamos aplicar nas próximas concessões de aeroportos e rodovias. Por exemplo, pode-se aplicar uma banda na qual os licitantes poderão operar, em que *bids* extremamente agressivos, que depois inviabilizem a operação, ficariam de fora. Dentro da banda, quem quiser ser mais agressivo com o *bid*, terá que antecipar a outorga. É um mecanismo inibidor de aventureiro. Como esses, estudamos mais alguns instrumentos e poderemos aplicá-los.

Como se dá a integração de EPL e BNDES na modelagem do financiamento?

Estamos testando, para cada empreendimento, como funcionará o modelo de financiamento que o BNDES está ofertando. Isso já permitiu alguns ajustes. De uma ideia inicial de composição – uma parte com *equity*, outra com financiamento do BNDES, outra parte com financiamento de outras fontes a custo de mercado –, passamos a testar. Qual o efeito disso quando tenho antecipação ou postergação do investimento que o concessionário

tem que fazer? Por exemplo, o ideal numa rodovia é que haja a duplicação de toda a via em um prazo de cinco anos. Mas isso para em pé nesse modelo financeiro? Não, não para. Com a incidência de juros que eu tenho hoje, vou levar isso para uma tarifa absurda.

O arranjo que temos visto como possível é o de escalonar os investimentos. Tanto nos primeiros leilões que acontecerão agora em março, quanto nas duas rodovias, já testamos os modelos e temos se-

É muito difícil antecipar investimentos para ter retorno no longo prazo quando você tem uma taxa de juros muito elevada.

Todos sabemos que isso é extremamente inibidor

gurança muito grande de que para de pé, é atrativo. Também conversamos com alguns privados, e hoje estamos trabalhando junto com o BNDES num desafio que apareceu, que é para o caso de fontes em moeda estrangeira, que tipo de mitigação de risco é possível fazer sem entrar para o mecanismo de *hedge* clássico, que tem custo muito alto.

E posso lhe adiantar que as alternativas que estão sendo colocadas são bastante razoáveis.

De que forma o quadro macroeconômico afeta as projeções da EPL?

Quando projetamos o PNLI para 2035, sofremos essa dificuldade. Vamos apostar no setor aeroviário? Pode crescer quanto? No ano de 2016, depois de dez anos de crescimento, tivemos uma diminuição do número de passageiros no transporte aéreo. Era muito improvável isso em qualquer cenário que se fizesse alguns anos atrás. No caso do PNLI, conseguimos sair da coisa de fazer uma projeção linear para uma projeção atrelada ao PIB com ajuda do Ipea, que tem estudos bastante mais robustos que nos traçam ao menos três cenários – um mais agressivo, um menos, outro intermediário – em que há uma combinação de projeções. Portanto, achamos que estamos pisando num terreno mais firme.

Mas o cenário econômico atual é muito desafiador. Estamos falando de grandes investimentos em infraestrutura em que retorno pode ser em até 15 anos, e o período de concessão pode ser até 30. No caso das ferrovias, mais. É muito difícil antecipar investimentos para ter retorno no longo prazo quando você tem uma taxa de juros muito elevada. Todos sabemos que isso é extremamente inibidor. Não dá para avançar com empreendimentos de longo prazo com taxa de juros alta. Então, o exercício que está se fazendo é o possível: fazer

um escalonamento do investimento, de maneira que o desembolso imediato seja menor. Faz-se uma projeção de que daqui a dois, três anos, o cenário seja um pouco diferente, aí se poderia fazer um investimento mais pesado. (No caso dos aeroportos, de acordo a contrato divulgado pela Anac, as vencedoras das novas concessões terão de pagar 25% do valor da outorga e 100% do ágio à vista, e o saldo da partir do sexto ano.)

Então, voltando ao princípio das rodovias, de que é imperativo que se duplique todo o trecho nos primeiros cinco anos, fizemos um estudo detalhado e as concessões que vão acontecer agora serão por gatilho. Imediatamente, o concessionário terá que fazer manutenção, pequenas intervenções de terceira faixa, sinalização, intersecções, que melhorem o nível de serviço no curto prazo, e a duplicação de cada trecho acontecerá na medida em que o trecho vai ficando saturado. A gente percebeu que esse é um campo bom de trabalhar. Dessa forma não é preciso antecipar muito o recurso e se evita criar um serviço de dívida impagável. Então fizemos esse exercício, os editais preverão isso, as agências reguladoras compraram essa ideia. E o modelo que está rodando no BNDES contempla isso. Estamos com uma expectativa bastante positiva de que, com acuidade para projetar, teremos boas concessões que darão uma sensação de nível de serviço bom imediata, que seja atraente para o

concessionário e que mitigue seus riscos, inclusive o cambial.

O fato de grandes construtoras envolvidas na Lava Jato ainda estarem no processo de reestruturar-se não ameaça o sucesso dos leilões?

O mercado das potenciais concessionárias ficou muito mais restrito. Por outro lado, tem dois movimentos que podem nos ajudar muito. O primeiro é que estamos tendo o cuidado de não fazer concessões de tamanho muito grande. O segundo é o movimento,

O maior problema
que a gente percebe é
como o concessionário
ou o investidor se
afugenta quando
não consegue
dimensionar o risco

no qual estamos fazendo interlocução, das construtoras médias que estão ávidas para conhecer, entrar nesse campo, fazer consórcios. Um exemplo muito positivo é o da MGO Rodovias (concessionária formada por nove empresas que desde 2014 opera a BR 050, GO/MG), que está sendo perseguido. Acredito que a gente tem um produto bom, interessante.

Então é possível ser otimista com as concessões que virão?

Sim, com muito pé no chão. Ninguém aqui está fazendo pirotecnia, mas se temos uma boa possibilidade é com esse tipo de visão e de arranjo. Não estamos fazendo projeções mirabolantes, nem contando com algum fato extraordinário. Parte-se do atual cenário, se faz uma projeção conservadora, trabalha-se com os recursos disponíveis, se otimizam prazos, e apostamos que isso seja bem compreendido pelos concessionários, para não termos que rediscutir concessão daqui a dois anos.

Veja, no momento em que a segurança jurídica for perseguida pelo investidor ou pelo órgão financiador internacional, metade do caminho estará resolvida. A outra metade é dar a mesma segurança para o concessionário, de que ele poderá tomar uma parte do recurso lá fora, que é algo extremamente atraente, desde que a gente consiga mitigar o risco cambial. E, no nosso entender, há mecanismos para isso. Não são soluções mirabolantes, mas coisas que fazem sentido. A gente espera que o recurso que venha de fora seja em torno de 30% a 35% do que é preciso, estabelecendo uma banda de variação para mensurar o risco. Porque o maior problema que a gente percebe é como o concessionário ou o investidor se afugenta quando ele não consegue dimensionar o risco. Se ele consegue dimensionar, mesmo que esse risco seja alto, mas ele consegue encaixá-lo no preço, a concessão terá sucesso. ▀

Abrir o mercado para atrair investimentos

Joisa Dutra

Diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura da FGV/Ceri

O Programa de Parcerias de Investimento, o PPI, é um dos pilares da estratégia de crescimento do governo Temer. Referido programa se centra na atração de investimentos provenientes de capitais privados para viabilizar novos projetos e fazer frente às necessidades de expansão de infraestrutura no país.

Em dezembro de 2016, aconteceu na Fundação Getulio Vargas debate em parceria com a Columbia Global Centers. O objetivo era discutir a necessidade ou não de repensar o modelo de desenvolvimento do país. Entre os principais tópicos em debate, cabia avaliar a necessidade de revisitar o papel do Estado na promoção do crescimento econômico. Adicionalmente, tratava-se de discutir a pertinência do país avançar em relação às políticas neoliberais adotadas da década de 1990.

O papel do Estado no modelo de desenvolvimento até então adotado pelo país abrange tanto a provisão direta de serviços de infraestrutura, quanto a oferta de financiamento de longo prazo.

A forte presença do Estado é observada em diversos setores. A título ilustrativo, a União é a principal participante na geração e na transmissão de eletricidade. Entre as dez maiores



geradoras, cinco são estatais federais. Das cinco restantes, duas são estatais estaduais. No setor de saneamento, as companhias estaduais estão presentes em mais de 70% dos municípios. Além disso, existem mais de 90 concessionárias no segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural atuando no Brasil. Ainda assim, sozinha a Petrobras responde por mais de 80% do total da produção nacional de gás natural.

O governo tem feito esforços para melhorar a governança da atuação das empresas estatais, como se depre-

ende pela publicação da Lei nº 13.303 e do Decreto nº 8.945, publicados em julho e dezembro de 2016, respectivamente. A efetividade dessas ações, contudo, depende de modo crucial da capacidade de alcançar *enforcement* efetivo dessas normas – o que por sua vez depende da habilidade de gestores e equipes nas empresas implementarem tais medidas. E essa tarefa não é fácil, principalmente considerando que sua abrangência se estende para as esferas estaduais e municipais.

Através do BNDES, o Estado tem tido papel dominante na provisão de crédito de longo prazo para infraestrutura. As principais justificativas incluem fazer frente à escassez de capitais e mitigar falhas de mercado capazes de inibir a canalização de recursos para o financiamento de infraestrutura. Entretanto, mais recentemente, diversos artigos têm reportado evidências de *crowding-out* de investimentos privados, com custos diretos aos contribuintes advindos de empréstimos subsidiados e excessivamente colateralizados. Há também consequências negativas de uma concentração de mercado em um prestador e da falha de observar práticas adequadas de gerenciamento de risco. Muito tem sido dito sobre o ônus de se fornecer empréstimos a taxas subsidiadas, mas pouco se discute

que esses empréstimos se baseiam em colaterais não necessariamente de mercado. Os custos desses últimos, que podem ser ainda maiores do que os custos dos subsídios (muitas vezes não explícitos) recaem sobre a sociedade mais cedo ou mais tarde.

Na oferta do financiamento de longo prazo, a situação fiscal do país hoje coloca em xeque a continuidade do papel do BNDES como provedor direto de infraestrutura.

O Centro de Regulação em Infraestrutura da FGV em parceria com o Banco Mundial tem investigado como melhorar as condições para o financiamento de longo prazo no Brasil, tomando como base o caso de investimentos no setor de energia. O foco se justifica por ser um setor cuja regulação se mostra relativamente mais estabelecida, o que é consenso. A análise parte de um diagnóstico das condições atuais nesse mercado, identificando quais seriam as características de um ambiente virtuoso capaz de alocar recursos públicos e privados para viabilizar a expansão dessas indústrias.

Contudo, alcançar condições como esta depende de arranjos a serem adotados na transição. Trata-se de promover *de-risking* nos investimentos, o que pode ser alcançado pela inserção de melhores práticas na avaliação e alocação de riscos, incentivando a destinação de recursos por parte de investidores institucionais (fundos de pensão e seguradoras). Cabe também introduzir novos produtos e estruturas/*facilities* no mercado financeiro e de seguros destinados a mobilizar fundos para investimentos em ativos financeiros e fazer uso mais intensivo de mercados de capitais. Todos esses aspectos dependem não apenas de melhorias no ambiente institucional, mas de apri-

A situação fiscal do país coloca em xeque a continuidade do papel do BNDES como provedor direto de infraestrutura

moramentos na regulação setorial das respectivas indústrias, da regulação de mercado de capitais e também na regulação do mercado de seguros.

O caso do setor de eletricidade é particularmente interessante, pois permite aproveitar um momento em que a indústria enfrenta em âmbito mundial uma transformação viabilizada por inovações tecnológicas fruto da digitalização que empodera consumidores/usuários conferindo-lhes direito de escolha e papel mais ativo, que no limite os permite produzir e ofertar energia. Não menos importantes são as políticas climáticas que impulsionam investimentos em fontes renováveis, inclusive na escala do consumidor e a preços competitivos. Todos esses fatores afetam o modelo de negócios que viabilizou a conformação da indústria tal como a conhecemos – baseada na remuneração de ativos e em economias de escopo e escala.

Nesse contexto, o setor elétrico pode ser um laboratório importante para avaliar a capacidade de promover certo *catching-up* com transforma-

ções e inovações em curso em escala global. Do ponto de vista de política, o governo já identificou a necessidade de repensar a indústria, tendo inclusive lançado as bases para um programa que busca investigar como reformar o setor de modo a melhorar o ambiente de negócios – o que está consubstanciado na Chamada Aneel nº 20, de 2016, no âmbito do Programa de Pesquisa & Desenvolvimento.

Tomando como base os investimentos no setor elétrico, estamos, portanto, diante de um momento potencialmente muito fértil. Há esforços de mudanças em diversas direções, o que permite informar mudanças na regulação setorial e nas condições do ambiente de investimentos subjacente – financiamento de longo prazo, atuação de empresas estatais, regulação de mercado de capitais e de seguros.

Todos esses temas fazem parte de uma agenda de reformas na busca da consolidação do papel do Estado com uma visão comprometida com o Estado do século XXI. Não se trata de buscar na experiência da década de 1990 as respostas. Os desafios de então eram outros. Em infraestrutura, caminhamos na direção de transformações tecnológicas que colocam foco nos usuários e nos serviços.

O sucesso das mudanças que têm sido extensivamente propaladas pelo governo depende da resposta a uma questão fundamental: existe uma verdadeira disposição do governo de promover abertura de mercados sejam eles de capitais e das indústrias, viabilizar inovações tecnológicas e sua disseminação, de modo a alcançar ganhos sustentáveis de produtividade? Na ausência de esforços claros nessa direção, corremos sérios riscos de perder mais uma vez a chance de avançar. ■

Transparência e publicação das contas fiscais no Brasil

Alvaro Manoel

Doutor em economia pela USP e consultor em política econômica, finanças públicas e gestão da dívida

Sol Garson

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ) e consultora em orçamento e gestão de finanças públicas

José Roberto Afonso

Pesquisador da FGV/IBRE e professor do Mestrado do IDP

A divulgação das contas públicas no Brasil aumentou consideravelmente depois das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. Já havia obrigações previstas na Lei nº 4.320 de 1964 a respeito do orçamento e da contabilidade pública. Os principais documentos fiscais divulgados regularmente são citados a seguir.

A divulgação passou a se dar também em meios eletrônicos de acesso público. O detalhamento de fatos e valores registrados nos sistemas de informações fiscais de cada ente deveria ser aberto ao público. A tempestividade das informações, particularmente dos governos locais, sofreu sensível melhora, com definição de prazos e penalidades.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda consolida as contas dos três entes da Federação e, a partir de 2010, tem divulgado o Balanço do Setor Público Nacional – a versão relativa ao ano 2015 acaba de ser republicada.¹

Apesar da multiplicidade de documentos, a qualidade, a padronização e, no caso de cidades, a tempestividade das informações causam, por

vezes, algumas confusões e frustrações para quem usa tais fontes para análise e acompanhamento das finanças públicas.

Não basta publicar documentos e relatório, é necessário que sejam compreensíveis e precisos. Infelizmente, a prática brasileira tem deixado muito a desejar em termos de transparência, ainda que não faltem publicações.

É sabido que governos estaduais e municipais têm adotado classificações ou apurações bastante controversas especialmente no caso da despesa de pessoal e até mesmo da dívida consolidada líquida, ambas variáveis sujeitas a limites legais. As autoridades nacionais fazendárias, quando divulgaram sua visão das mesmas contas estaduais e municipais, também deixaram a desejar em esclarecer o alcance e abrangência das contas daqueles governos que tratam (por exemplo, sem deixar muito claro que por vezes computavam apenas os recursos diretos do tesouro estadual e ignorando outras fontes, como *royalties* e demais receitas de fundos).

Recentemente, governos estaduais chegaram à falência, de forma muito

rápida e arrasadora, sem que alertas prévios tenham sido emitidos.

Essas práticas inadequadas têm afetado a qualidade das informações e, por conseguinte, sua credibilidade, sobretudo quando objetivam verificar o cumprimento de limites de gastos, como o de pessoal, e o de endividamento. Os problemas normalmente encontrados podem ser preliminarmente mapeados.

Problemas de classificação contábil

- Alguns componentes da folha salarial são indevidamente classificados em simples custeio, ou excluídos, afetando o cálculo dos indicadores que aferem o limite das despesas de pessoal das regras fiscais da LRF (terceirização de pessoal, pagamentos de profissionais como pagamentos a pessoas físicas etc.).
- Exclusão de parcelas na composição da dívida pública, em desacordo com o art. 29 da LRF, ou inclusão de componentes nas disponibilidades financeiras, a serem deduzidas para o cálculo da Dívida Consolidada Líquida (DCL), afetando os indicadores da dívida.

- Uso de contabilidade criativa, em particular no cálculo das despesas de pessoal, com exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), admitido por diversos Tribunais de Contas, embora rechaçado pela STN.

Problemas na consolidação dos dados

- Nem todos os entes federados seguem a metodologia definida pela STN para preenchimento dos relatórios do Finbra e do Siconfi. Entre as diferenças, encontram-se (1) falhas de apresentação das deduções ao Fundeb; (2) falhas, pelos estados, na apresentação das transferências aos municípios, valores normalmente significativos; e (3) erros frequentes de municípios no preenchimento do Siconfi.
- Problemas de fraude, que dificilmente podem ser detectados pela análise dos dados agregados, a não ser através de auditorias contábeis e financeiras.
- Problemas na fiscalização das regras da LRF, que estão a cargo de cada ente (sistemas de controle interno) e dos seus respectivos Tribunais de Contas. Infelizmente, nem sempre tais tribunais contam com sistemas de controle adequadamente aparelhados e por vezes parecem não priorizar o controle efetivo das finanças públicas e das metas fiscais, atendo-se mais à forma que ao conteúdo das informações.

As observações acima tratam apenas das mais frequentes deficiências na qualidade das informações

Caixa – Contas dos Governos

Além dos documentos relativos ao sistema orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, os principais documentos de prestação de contas a serem publicados incluem:

- Relatórios das Contas de Gestão, que acompanham os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial;
- Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), bimestral, que inclui, além de outros anexos, os Demonstrativos das Despesas com Manutenção do Ensino, com Saúde, e o das Receitas e Despesas Previdenciárias (RPPS);
- Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, que inclui, além de outros anexos, os Demonstrativos das Despesas de Pessoal e da Dívida Pública;
- Balanço Orçamentário, Patrimonial e outros documentos relativos à execução orçamentária, com periodicidade anual (art. 51 da LRF), no formato definido pela STN, que os reúne em bancos de dados, disponibilizados em seu portal: em Finanças do Brasil (Finbra), até 2012, e no novo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), a partir de 2013. Tais divulgações foram progressivamente expandidas, com enorme detalhamento de informações sobre receitas, despesas e contas patrimoniais, e passando a discriminar os conceitos de despesa – empenhada, liquidada e paga, além dos Restos a Pagar; e
- Relatórios do Plano de Ajuste Fiscal (PAF), dos estados, contratados para atender à renegociação de dívidas junto ao Tesouro Nacional.

fiscais. É lamentável já que o Brasil dispõe de um variado conjunto de informações fiscais, que facilitaria a tomada de decisões de política na área das finanças públicas, particularmente em tempos de crise econômica, como a atual.

Um amplo mapeamento das dificuldades e a adoção de medidas e instrumentos para sua correção torna-se tarefa urgente e crucial. Nessa direção, devem ser analisadas, entre outras, algumas questões mais urgentes. Primeiro, as deficiências encontradas nos relatórios já existentes. Segundo, devem ser definidas e implementadas medidas e procedimentos visando ao aperfei-

çoamento. Terceiro, é preciso aprimorar e aumentar a responsabilização no monitoramento, tanto em nível do governo subnacional, dos sistemas de controle interno e externo, e do governo federal. Finalmente, aumentar a eficácia dos meios de comunicação com o público em geral; até agora apenas uns poucos especialistas na área das finanças públicas, de fato, conseguem compreender os relatórios hoje disponibilizados a título de transparência fiscal pública. ▣

¹Disponível no portal da STN em: <<http://bit.ly/2iYahKH>>.

Ajuste, poupança pública e crescimento

Nelson Marconi

Professor da Escola de Economia de São Paulo (FGV/EESP)

Em tempos de ajuste fiscal, um conceito muito importante e relegado é o de poupança pública, ou poupança em conta-corrente, que corresponde à economia que o governo realiza para financiar seus investimentos ou, dito de outra forma, é o indicador da capacidade de realizar investimento público por parte do governo sem provocar déficits. Esse conceito é distinto do resultado primário, adotado para estimar a economia do governo para pagar os juros sobre a dívida pública, e havia caído em desuso por ter sido excluído da divulgação das Contas Nacionais (CN) por um período. Porém, o cálculo das chamadas Contas Econômicas Integradas (CEI), no âmbito das CN, voltou a incluir o resultado da poupança pública e, mais que isso, possibilitou estimar a evolução dos principais componentes de despesas no conjunto dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal, excetuando as empresas públicas), análise essa impossibilitada pelas estatísticas divulgadas pelo Banco Central, que estima o resultado do déficit público no chamado conceito “abaixo da linha” (necessidades de financiamento em função da variação da dívida) e não “acima da linha” (composição de receitas e despesas).



A partir da junção de uma série histórica de poupança em conta-corrente divulgada pelo IBGE, que inclui dados do período entre 1947 e 1999, de cálculos próprios a partir das CEIs do setor governo entre 2000 e 2014 (também divulgadas pelo IBGE) e dos demonstrativos das operações dos três níveis de governo, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, para 2015 e 2016, foi possível

estruturar a evolução da composição da receita e da despesa pública para todo este período, bem como para a poupança pública, e avaliar novamente, de forma complementar ao meu último artigo nesta revista, uma composição para o ajuste fiscal que possibilite o equilíbrio das contas públicas e a retomada dos investimentos do governo, essencial nesse momento de recessão aguda.

Após o retorno da democracia, todas as despesas correntes (que excetuam o investimento, o mais relevante como multiplicador do gasto público) começam a se elevar continuamente até o período 1999-02, e a partir daí se estabilizam até 2014 – contrariando o senso comum –, elevando-se novamente a partir de 2015, quando o gasto com juros dispara. Como resultado a poupança pública é negativa após 1984 (ver gráfico a seguir, lembrando que a correção monetária entre 1970 e 1994 foi desconsiderada na análise, dada a elevada inflação no período) e mesmo com a redução do investimento (em % do PIB), o resultado geral do governo se deteriora. Portanto, os gastos públicos se elevaram, mas a composição deste aumento não foi a melhor possível – ainda que o crescimento dos gastos sociais tenha sido muito importante e benéfico, os gastos

Evolução das despesas e receitas e da poupança pública, em % do PIB, nos três níveis de governo, entre 1947 e 2016 (acumulado até o 3º trim.)

	1947-63	1964-69	1970-84	1985-94	1995-98	1999-02	2003-08	2009-13	2014	2015	3t 2016
Receita corrente	18,5	21,4	24,6	27,4	37,0	39,8	41,6	40,9	39,2	41,1	41,7
Rec. tributária	15,8	21,8	25,4	25,4	29,3	31,6	33,7	33,5	32,8	33,1	33,0
Outras rec. corr.	2,7	-0,4	-0,8	2,0	7,7	8,2	7,9	7,4	6,4	8,0	8,7
Despesa corrente*	16,5	18,6	21,1	30,0	39,2	43,5	43,7	41,2	42,0	47,5	46,3
Poup. conta-corr.*	2,0	2,8	3,5	-2,7	-2,3	-3,7	-2,1	-0,3	-2,8	-6,4	-4,7
Investimentos	3,5	4,5	3,2	3,1	2,3	1,9	1,9	2,8	3,0	2,0	1,7
Despesa total*	20,0	23,1	24,3	33,2	41,5	45,4	45,6	44,0	44,9	49,5	48,1
Resultado geral*	-1,5	-1,7	0,3	-5,8	-4,6	-5,7	-4,0	-3,1	-5,8	-8,4	-6,4
Detalhamento da despesa corrente											
Consumo - total	11,4	10,9	10,0	15,3	18,8	19,6	19,8	19,3	19,2	19,9	19,4
Salários	6,2	7,5	6,5	8,9	9,0	8,9	8,8	9,6	9,8	10,3	9,9
Enc. patronais**			0,6	1,0	0,9	2,2	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1
Compra bens/serv.	5,3	3,5	3,0	5,6	7,9	8,5	8,3	6,8	6,4	6,5	6,4
Subsídios	0,5	1,0	1,9	1,3	0,5	0,4	0,2	0,3	0,5	0,4	0,6
Transf. assist. e prev.	4,0	6,4	7,7	9,1	13,1	13,4	13,9	14,0	14,9	15,6	16,4
Juros*	0,6	0,3	1,4	4,4	6,9	10,1	9,8	7,7	7,4	11,7	10,0
Despesa primária	19,4	22,8	22,9	28,8	34,6	35,3	35,8	36,4	37,5	37,8	38,1
Result. antes juros	-0,9	-1,4	1,7	-1,4	2,3	4,4	5,7	4,5	1,7	3,2	3,6

Fontes: Centro de Estudos Fiscais IBRE/FGV e Estatísticas Históricas do IBGE para 1947 a 1999, Contas Nacionais para 2000 a 2014 e Demonstrativos de Operações do Governo Geral (da STN) para 2015 e 2016; dados estimados para estes dois últimos anos. A despesa corrente corresponde à soma de consumo, subsídios, transf. assis. e previd. e juros. A poupança em conta-corrente corresponde à receita corrente (-) despesa corrente. A despesa total corresponde à soma da despesa corrente e dos investimentos. A despesa primária corresponde à soma de consumo, subsídios, transf. assis. e previd. e investimentos. * Exclui a correção monetária entre 1970 e 1994. ** Informação disponível a partir de 1970.

com consumo subiram concomitantemente e possivelmente implicaram a contenção dos investimentos.

A receita tributária evoluiu constantemente até o período 2003-08 e posteriormente não apresentou aumento relevante nem queda pronunciada, também contrariando o senso comum. As outras receitas correntes oscilaram bastante, em função das operações de crédito e do comportamento da taxa de juros (pois o governo também possui receitas financeiras, não apenas despesas).

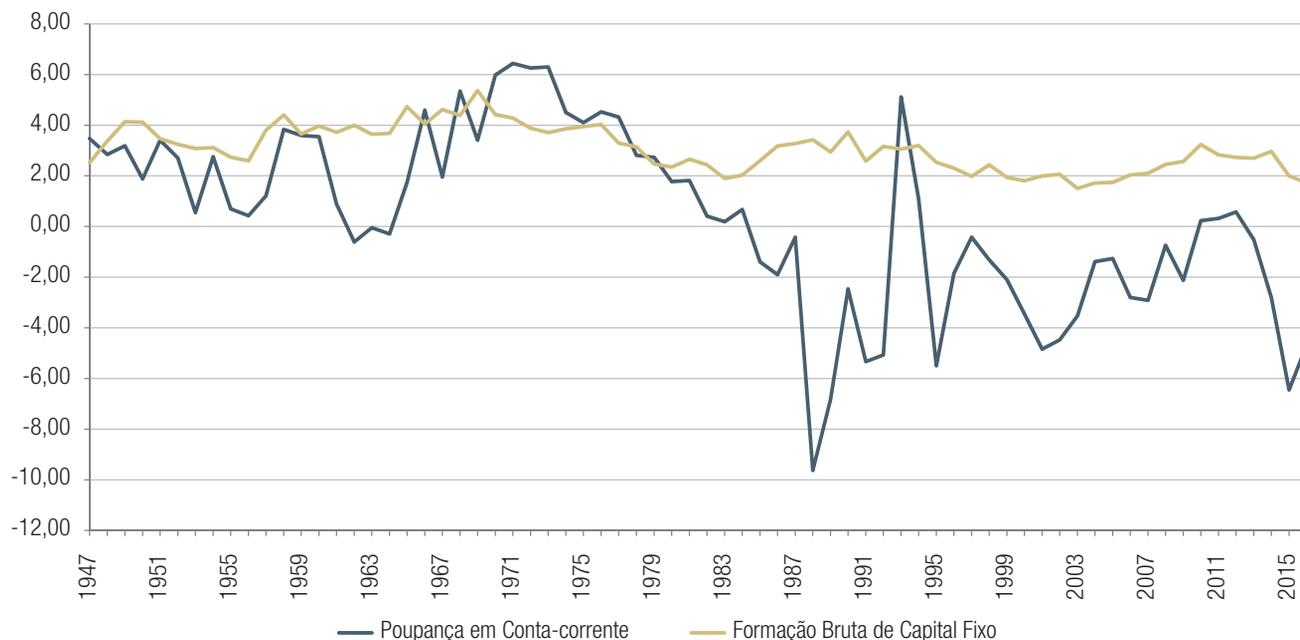
Mas salta aos olhos que a poupança pública tenha atingido seu melhor resultado após a redemocratização no intervalo entre 2009 e 2013, ao contrário do que mostra o resulta-

do primário divulgado pelo Tesouro e pelo Bacen (relembrando que são conceitos distintos). Mesmo se diminuirmos 1% do PIB desse resultado, em função das chamadas pedaladas, ainda assim o resultado seria melhor que o observado para os outros períodos incluídos no levantamento. Esse comportamento decorreu da redução (em % do PIB) do pagamento de juros, que foi o menor após 1998.

O comportamento da despesa com juros após 1995 induz algumas análises importantes. Primeiro, nota-se que mesmo em períodos em que o resultado primário era elevado (segundo os cálculos da STN, não incluídos na tabela, ou do indicador que intitulei “resultado antes dos juros”, a partir

dos dados das CN), como entre 1999 e 2008, a despesa com juros também foi bem alta, o que contraria o argumento de que a taxa de juros se eleva no Brasil quando a situação fiscal se deteriora. Ainda que essa relação seja válida para 2015, não parece ter prevalecido em boa parte do período analisado. Ressalta-se também a alta na despesa com juros nos dois últimos anos, em torno de 50% superior à de 2014. Parece que a dose é demasiada e certamente contribuiu para deteriorar as finanças públicas. Fica claro que a taxa de juros tem sido utilizada como instrumento de controle da inflação, podendo em alguns casos até piorar a situação fiscal do país. Não estou, com esse argumento, negando a sua poten-

Evolução da poupança pública (descontada a correção monetária entre 1970 e 1994) e do investimento público (ambos em % do PIB) entre 1947 e o 3º trimestre de 2016



cial influência sobre a demanda agregada e os preços, mas defendendo que a adoção de apenas este instrumento no controle da inflação pode inclusive deteriorar a capacidade de investimento por parte do setor público.

A evolução do investimento público confirma sua importância para o crescimento da economia brasileira até a década de 70 e mesmo uma parte da década de 80, possivelmente evitando um estrago maior nesse último período. Posteriormente, a onda de elevação das inversões governamentais pós-2003 (ver gráfico) deu fôlego à economia brasileira após a crise de 2008/09 e possibilitou o crescimento mesmo com o vazamento da demanda ao exterior observado no período (é importante ressaltar que houve alteração na metodologia de cálculo do investimento após 2010, pois foram incorporadas algumas despesas que anteriormente eram contabilizadas como custeio). A queda no investi-

mento público foi sensível a partir de 2015 e é um dos fatores que contribuíram para a atual recessão. Uma retomada do nível de atividade no atual cenário econômico recessivo e político turbulento, terá de passar pela elevação dessas despesas, a menos que as concessões de obras e serviços públicos decolem em algum momento, o que não tem se demonstrado factível.

As principais pressões para a elevação das demais despesas primárias (que excluem os juros) vêm dos gastos com pessoal e transferências com assistência e previdência, como já sabemos. As compras de bens e serviços apresentam uma redução a partir de 2009 que decorre, em parte, de mudanças na contabilização supracitadas. A reforma proposta para a Previdência, conforme já mencionado em artigos anteriores, é fundamental, mas não ataca os desequilíbrios de curto prazo, e o governo continua generoso em relação aos aumentos

salariais. Portanto, os problemas que elevaram as despesas primárias nos últimos anos permanecem em cena.

Recuperar e manter a capacidade do governo em realizar investimentos é fundamental para o crescimento sustentado da economia brasileira. Para tal, é necessário conter a evolução das despesas com pessoal, o que requer um planejamento adequado da força de trabalho que possibilite ofertar os serviços demandados pela sociedade sem exageros no dimensionamento do quadro de servidores e moderação nos reajustes salariais; uma resolução mais imediata para o déficit da Previdência, já discutida em colunas anteriores; e uma queda mais acentuada dos juros, cujo patamar real não se justifica na atual conjuntura de inflação e nível de atividade. Só assim conseguiremos tornar a poupança pública positiva e financiar os investimentos necessários sem incorrer em deterioração da situação fiscal. 

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

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



Tango e samba: dançamos juntos na crise do crescimento

Fernando de Holanda Barbosa

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

A Argentina teve nos últimos 70 anos todo tipo de crise econômica que se possa imaginar: cambial, bancária, dívida pública, dívida externa, inflação crônica e hiperinflação. Para lidar com essas crises usou todas as combinações possíveis de política econômica: ortodoxia, heterodoxia, neoliberal, populismo, neopopulismo. Na esfera política já teve de tudo: ditadura populista, ditadura militar, peronismo e não peronistas (o antigo Partido Radical). Atualmente está saindo de uma recessão depois das políticas neopopulistas dos Kirchner, Nestor e Christina.

Uma das características de um governo populista, seja na moda antiga ou na sua versão atual, consiste num aumento temporário, não sustentável, do poder de compra da população. A técnica é bastante simples: reduz-se os preços da gasolina e de outros derivados do petróleo, da eletricidade, dos transportes públicos e de outros serviços públicos. As empresas que produzem estes bens e serviços, em geral empresas públicas, passam a ter prejuízo e deixam de investir, os serviços se deterioram, até que um

novo governo coloque os preços no devido lugar. A primeira consequência para este novo governo é a impopularidade. Moral da história: os populistas são vistos como bons moços e os antipopulistas como inimigos do povo.

A consequência de todas as crises argentinas foi o crescimento pífio da sua economia. Nos dados apresentados por Kiguel (Kiguel, Miguel A. *Las crisis económicas argentinas, una historia de ajustes y desajustes*. Buenos Aires: Random House, 2015, p. 27), a taxa média de crescimento da Argentina no período 1950-2014 foi de 2,7% ao ano. Neste período, o Brasil cresceu em média 4,5% ao ano.

Como um país tão rico em recursos naturais, humanos e culturais é capaz de fazer tanta besteira ao longo de sua história? Não tenho uma resposta definitiva para esta pergunta. Mas vou arriscar duas hipóteses, uma que trata do mecanismo econômico e outra que vai mais fundo examinando as causas fundamentais.

Em quase todas as crises argentinas o mecanismo econômico é a desorganização das finanças públicas. Isto é, o que o país arrecada de

impostos é insuficiente para pagar as despesas do governo. Financia-se o déficit de três maneiras: 1. emitindo-se títulos públicos domésticos; 2. emitindo-se títulos públicos em dólares; e 3. emitindo-se moeda. Os dois primeiros mecanismos conduzem às crises das dívidas, pública e externa. O terceiro mecanismo produz inflação crônica e na forma mais aguda da doença transforma-se em hiperinflação.

A causa fundamental da desorganização das finanças públicas argentinas é um conflito social, não entre trabalhadores e capitalistas como no modelo marxista, mas dos diversos grupos da sociedade que desejam fatias do bolo maior do que o existente, pois aqueles que produzem o bolo, os que pagam impostos, não estão dispostos a aumentar o tamanho do mesmo. O sistema político argentino é incapaz de arbitrar este conflito e estabelecer uma solução de compromisso que seja aceita por todos os grupos.

Até aqui falamos do tango. O que é que o samba tem a ver com o tango? Nos últimos 35 anos, desde o início da década dos 80, apesar

dos ritmos diferentes, o samba se aproximou do tango, pois a doença argentina se instalou definitivamente em nosso país. É verdade que houve o ajuste fiscal do Plano Real para permitir a estabilidade da inflação, que foi desmontado na segunda metade do governo Lula e no primeiro mandato da presidente Dilma.

O governo Temer tem mostrado empenho em construir um ajuste fiscal que permita a estabilidade da inflação e o funcionamento do regime de metas de inflação. Todavia este ajuste é insuficiente para permitir o aumento das taxas de poupança e de investimento da economia brasileira que incrementa a taxa de crescimento do nosso produto potencial. Seria ingênuo acreditar que programas de parceria público-privada seriam capazes

Uma das características de um governo populista é aumento temporário, não sustentável, do poder de compra da população

de levar a cabo os investimentos em infraestrutura necessários para uma retomada vigorosa do crescimento econômico. Que tipo de ajuste fiscal seria necessário para aumentar

substancialmente a capacidade de investimento do Estado?

Dada a voracidade fiscal da sociedade brasileira, para gastar com consumo a quase totalidade dos impostos, deveríamos fazer um acordo para que houvesse um aumento de impostos que fosse carimbado para o investimento. Este tipo de vinculação é proibido pela Constituição. Há, portanto, necessidade de emenda constitucional. Estes recursos pertenceriam a um Fundo de Infraestrutura, que não dependeria de nenhum governo, seja federal, estadual ou municipal. Infelizmente, a doença argentina se instalou em nosso país nos últimos 35 anos e não parece ter luz ao fim do túnel. Se nada fizermos dificilmente, nos próximos anos, cresceremos a uma taxa média de 2,7% ao ano da Argentina. 



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

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

Orçamento 2017: impacto na ciência, tecnologia e inovação

Marcos Cintra

Professor titular da Fundação Getúlio Vargas e presidente da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos)

A ciência, a tecnologia e a inovação são instrumentos fundamentais para o desenvolvimento, o crescimento econômico, a geração de emprego e renda, a democratização de oportunidades, e mesmo a manutenção da soberania de uma nação. Além disso, determinarão o modo de vida e os padrões de comportamento da sociedade futura.

Essa é uma questão de Estado, que ultrapassa ideologias ou governos. O papel da inovação como motor do crescimento e como explicação relevante para as diferenças nas taxas de crescimento e nos níveis de renda entre os países está definitivamente estabelecida na literatura especializada, agindo principalmente por intermédio dos seguintes canais:

- Empresas inovadoras crescem mais aceleradamente, tanto em termos de faturamento quanto de geração de empregos, e oferecem postos de trabalho de melhor qualidade.
- A inovação tecnológica e os gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) aumentam as chances de a empresa ingressar no mercado internacional, e ampliam o volume de exportações e a integração nas cadeias globais de produção.



- A inovação tecnológica aumenta a competitividade e permite a obtenção de margens de lucro superiores.

Vários países, a exemplo de Estados Unidos, China, Coreia, Israel, têm colocado a inovação como eixo central de suas estratégias de retomada do crescimento após a crise de 2008.

Como exemplo dessa tendência, vale lembrar o caso da indústria 4.0, reconhecida como a quarta revolução

industrial. Estados Unidos e Alemanha têm liderado essas tecnologias, com forte interação entre centros de pesquisa e setor produtivo, com grande apoio e liderança de seus governos.

Esse novo paradigma já vem influenciando fortemente a dinâmica das cadeias globais de valor, com fortes impactos econômicos e sociais. Fábricas automatizadas e robotizadas demandam cada vez menos mão de obra. Dessa forma, a produção com tecnologia avançada se direciona para os países com melhor formação de mão de obra, deixando de ser atraída pelos baixos custos do trabalho. A Nike, por exemplo, cuja produção está quase totalmente direcionada à Ásia, recentemente montou uma fábrica nos Estados Unidos com a utilização desses conceitos. Outras empresas, como Apple e GE, estão retornando aos EUA por conta dessas tecnologias.

Sem investimentos significativos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) perderemos essa corrida tecnológica, e conseqüentemente nossa posição em setores como o aeronáutico, o agronegócio e o automobilístico, além de outras tecnologias promissoras, como bio e nanotecnologia, medicina personalizada, tele-

medicina, energia renovável e economia criativa, que são exemplos das principais tendências mundiais.

Um tratamento não prioritário à CT&I nacional significaria andar na contramão das tendências dos principais países, e pior, arriscar jogar fora parte dos investimentos já realizados na constituição de modernas infraestruturas de pesquisa, e de grupos e redes de pesquisa, uma vez que esses investimentos, por serem dinâmicos, ao se verem freados ou mesmo paralisados, não serão retomados de modo eficaz.

É importante entender que há uma diferença fundamental entre investimentos em CT&I e gastos públicos convencionais. Cortes de gastos convencionais como investimentos em infraestrutura, por exemplo, têm efeito semelhante ao de uma corrida em que a velocidade do atleta é reduzida, mas a linha de chegada continua à vista. Uma eventual reaceleração do corredor é capaz de recuperar a defasagem causada pela perda momentânea de velocidade, levando-o à linha de chegada.

Em CT&I o impacto é diferente. A corrida se dá em pista escorregadia e pedregosa, na qual a linha de chegada é mutante. Ela se desloca rápida e permanentemente em direção imprevisível. Qualquer desaceleração do corredor pode fazê-lo perder sua posição no pelotão de frente, e consequentemente perder de vista a linha de chegada.

Esta peculiaridade da CT&I a coloca em situação semelhante à reconhecida pela sociedade nos setores de educação e saúde, cujos dispêndios acham-se protegidos de cortes lineares de disponibilidade orçamentária. Trata-se de um conjunto de competências e atividades que possuem fortes exter-

Países como EUA, China, Coreia, Israel, têm colocado a inovação como eixo central na retomada do crescimento após a crise de 2008

nalidades econômicas e sociais a ponto de justificarem a firme participação governamental no direcionamento e financiamento de suas ações estratégicas. Não obstante tais características diferenciadoras, o setor de CT&I ainda não foi reconhecido pela sociedade brasileira como um elemento estratégico na configuração das economias mundiais e na organização social das sociedades do futuro.

Importância do FNDCT

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é o principal fundo de financiamento à CT&I no país. Seu apoio tem possibilitado o desenvolvimento de um conjunto de pesquisas relevantes em diferentes setores e segmentos produtivos, além do aumento da competitividade de empresas nacionais.

Na área de saúde, por exemplo, o apoio do Fundo está permitindo o desenvolvimento de pesquisas para a prevenção e a cura dos efeitos do vírus da zika, além do desenvolvimento de

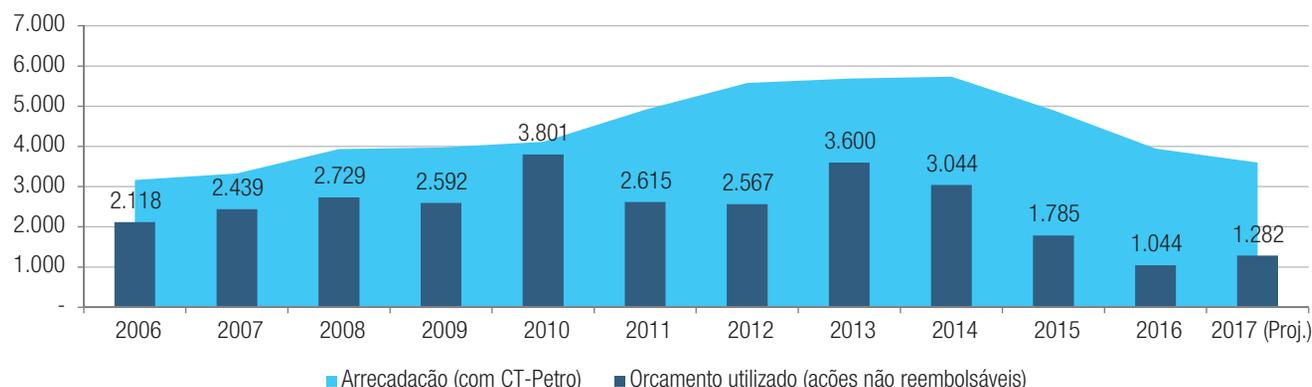
medicamentos e vacinas cada vez mais necessários e acessíveis à população.

Os principais casos de sucesso tecnológico do país dependeram em grande medida do apoio do FNDCT e da Finep, e da ação colaborativa entre a pesquisa acadêmica e o setor produtivo. No caso do segmento aeronáutico, por exemplo, ao longo dos últimos 15 anos, foram estabelecidos mais de 50 convênios entre a Finep e o ITA, totalizando mais de R\$ 120 milhões, que permitiram que a instituição tivesse as condições de realizar pesquisas de ponta em conjunto com o setor produtivo. Para levar as tecnologias geradas por essas e demais pesquisas ao mercado, a Finep estabeleceu mais de 20 contratos com a Embraer ao longo deste período, totalizando mais de R\$ 600 milhões,¹ que permitiram novas tecnologias para modelos como os Phenom 100 e 300, os Legacy 450 e 500, e o KC 390, assegurando capacidade competitiva à empresa, e a geração de empregos no país.

O mesmo se pode dizer em relação aos segmentos do agronegócio, petróleo e gás e biocombustíveis. Os recursos disponibilizados pela Finep e pelo FNDCT permitiram que o país fosse um dos principais líderes tecnológicos mundiais nestes setores.

São muitos outros casos de sucesso. O apoio do Fundo e da Finep está também permitindo o desenvolvimento de projetos como o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), que levará internet banda larga para todo o país e garantirá comunicação segura ao governo brasileiro. Sem falar em projetos laboratoriais estruturantes como o Sirius, o Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), o Super Com-

FNDCT: arrecadação x orçamento utilizado (ações não reembolsáveis) – valores constantes em R\$ milhões (IPCA de 31/12/2015)



Fonte: Finep.

putador Santos Dumont, a Torre Alta de Observação da Amazônia, o Navio de Pesquisa Hidroceanográfico, além do apoio a centenas de importantes projetos em setores como energia, telecomunicações, semicondutores, química e defesa, entre outros.

As restrições orçamentárias ao FNDCT previstas pelos anos à frente reduzem a capacidade do país de implementar os avanços científicos e tecnológicos atinentes ao momento e, ao mesmo tempo, impedem o Brasil de acompanhar a fronteira tecnológica em temas-chave.

Em nanotecnologia, por exemplo, o apoio do FNDCT conseguiu criar uma boa infraestrutura de pesquisa, além da formação de recursos humanos nas universidades e centros de pesquisa. Contudo, a redução dos recursos de subvenção econômica impediu que o próximo passo fosse dado e que as empresas fossem apoiadas para utilizarem estas capacitações para chegarem a produtos utilizando recursos nanotecnológicos.

Em relação à indústria 4.0, apenas o FNDCT, com seu volume, seus instrumentos e sua capacidade de mobilização, pode apoiar no volume neces-

sário os diferentes tipos de instituições (universidades, ICTs e empresas) que precisam ser mobilizados para colocar a indústria nacional mais próxima da fronteira internacional. Para isso é preciso construir infraestruturas de pesquisa sofisticadas que possam dar suporte à formação de pessoal e à produção de conhecimento que a indústria possa usar para diminuir o custo de desenvolvimento e a introdução de inovações em seus processos.

Apesar de sua importância fundamental, os recursos disponíveis para a atividade no país têm sido cada vez menores. O FNDCT possivelmente terá em 2017 o seu segundo menor orçamento nos últimos 12 anos, em termos reais, conforme visto no acima.

Além da menor disponibilidade de recursos, o que chama atenção é a abrupta queda em sua disponibilização. Em termos reais, por exemplo, o orçamento previsto para 2017 equivale a um terço do orçamento de 2010. O contingenciamento dos recursos do FNDCT, limitando severamente sua utilização em sua finalidade precípua, configura brusca limitação, beirando a inviabilização do progresso da ciência, tecnologia e inovação no Brasil.

Infelizmente, tudo indica que a agenda de ações previstas será dramaticamente reduzida, com prejuízos incalculáveis para o país.

Com certeza, não há como deixar de apoiar o esforço do governo no equacionamento dos severos desequilíbrios fiscais gerados ao longo dos últimos anos. Sua imediata correção é fator de sobrevivência econômica e da criação da precondições para a retomada do crescimento e desenvolvimento nacionais. Contudo, há que se usar réguas distintas para situações desiguais, sob pena de inviabilizar em definitivo o posicionamento do Brasil entre as economias que se inserirão no rol daquelas que irão liderar o novo mundo da quarta revolução industrial que surge no horizonte.

Não serão perdidos apenas alguns momentos oportunos e recuperáveis, mas algumas gerações que serão privadas dos benefícios da nova economia do conhecimento que passará alhures, distantes de nossa realidade concreta. ■

¹A maior parte em recursos de crédito – R\$ 526 milhões.

Alma de caranguejo

Rubens Penha Cysne

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

A crise quádrupla une problemas de ordem política, econômica, de segurança e de costumes. Nos últimos anos, o país assemelhou-se a uma máquina de calcular que apenas subtrai. Visto de cima, o país deu a impressão de pular para trás com pernas de sapo e alma de caranguejo.

O horizonte atual, felizmente, mostra fatos positivos e alguma reversão da trajetória anterior. Mas permanece a ameaça da crise quádrupla, que à crise quádrupla adiciona a crise social. Crises quádruplas trazem consigo, em particular, ameaças à segurança individual, à informação e ao direito de escrutínio periódico do poder público concedido pelo poder individual concedente.

Ao Brasil pertence à autoria da crise quádrupla. Houve deterioração dos termos de troca com o exterior, mas isto não confere direito de autoria a exportadores e importadores, sejam nacionais ou estrangeiros. Qualquer agente econômico deve estar pronto para o fato de que preços sobem e descem.

Não há “inimigos externos” a culpar. Felizmente não há também, ao menos até aqui, salvadores da pátria. Não há o quererismo dos anos 40, as vassouras contra a corrupção dos anos 60, ou os caçadores de marajás dos anos 90. Nem os bem-intencionados de plantão, com suas intenções duvidosas e péssimos métodos.

Heróis há muitos. São, na verdade, os filhos da paciência infinita. Deixam-se empilhar diariamente em ônibus e trens para o provimento à família do mínimo necessário. Lideranças, estas não parecem ser produto de fácil preparo no caldo de cultura atual. Chefias talvez, quem sabe.

Da crise quádrupla somos ao mesmo tempo causa e consequência, insumo e produto. Não se sabe ainda se a indignação que leva à ação cívica está apenas a repousar no sono da ignorância. Ou também a se refugiar na ação que não persegue senão a mediocridade da salvação isolada e individual.

Os mosquitos brasileiros parecem ter tomado para si a tarefa de ensinar a todos que a salvação individualista é uma ilusão. Destruíram por completo a confortável sensação da possibilidade de blindagem. Os infelizes nem ao menos respeitam as grades dos condomínios.

Como sempre acontece com briga de vizinhos, quem está de fora tende a se aproveitar, seja ativa ou passivamente. Residentes no exterior ganham muito quando recebem os elevados juros de nossa dívida pública. Ganham quando compram empresas e terras nacionais vendidas a baixos preços. Ganham também quando empregam com baixos salários brasileiros que não veem alternativa de emprego e segurança senão migrando apressadamente para o exterior.

A carência de cooperação e confiança de uns em outros, e de todos no todo, pode levar uma nação a perdas imensas. No passado, isto se dava de forma abrupta, militar, com perda de soberania e autodeterminação. Hoje em dia as subtrações coletivas se dão de forma mais sutil, predominantemente econômica, o que inclui também a emigração de talentos.

Estamos a menos de seis anos do bicentenário da Independência. Ao contrário do que sugere a intuição, o presente honra o passado quando se curva predominantemente ao futuro. Na ausência de um futuro minimamente organizado e próspero, qualquer passado torna-se automaticamente diminuto e irrelevante.

As vozes da razão comunitária impõem-se naturalmente. Prescindem de decibéis elevados. Mas não têm encontrado canais organizados de repercussão. Temem, em particular, o desespero do próximo, cada vez mais próximo, que perdeu alguém próximo nesta guerra de todos contra todos. Não seria segurança a principal tarefa de qualquer governo? Gritam.

Que possamos em breve novamente convidar ao país amigos que em seu retorno levem para casa recordações fundamentalmente de ordem, felicidade e prosperidade. E não de violência urbana e incoerência intrínseca. 

Deter a maldição

Sem blindar a economia dos ciclos exógenos de preço de *commodities* e revisar a direção pró-cíclica da política fiscal, Brasil continuará comprometendo seu potencial de crescimento

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Uma das alternativas mais comuns quando se busca monitorar a saúde da atividade econômica brasileira é relacionar a variação da produtividade e crescimento do PIB *per capita* do país com a dos Estados Unidos. Em 2016, o resultado desse exame foi alarmante: acusou os piores níveis registrados no histórico da comparação, similares aos da década de 1950, quando o Brasil era uma economia fundamentalmente primário-exportadora.

Como chegamos aí? Apesar da queda de produtividade e de crescimento serem elementos previsíveis em momentos de contração econômica, esse movimento decrescente não é novo: nos acompanha desde o início dos anos 1980, e sequer o superciclo das *commodities* foi capaz de revertê-lo com vigor. Diante desse cenário, se algo parece claro no mapa de navegação dos economistas é que, para sair da forte recessão que



vivemos hoje almejando números mais brilhantes, será preciso revisar as lições que essa trajetória de baixo crescimento tem deixado ao Brasil.

Para Braulio Borges, pesquisador associado da Economia Aplicada da FGV/IBRE e economista chefe da LCA Consultores, parte da perda de potência econômica registrada nas últimas décadas é dada pela resistência brasileira em se reconhecer vítima da “maldição dos recursos naturais” e se armar de instrumentos que blindem o país dos efeitos dessa maldição. Um dos dados que corroboram a defesa de Borges é a crescente convergên-



cia entre oscilações dos termos de troca (relação entre os preços dos produtos que exportamos e dos que importamos) e a evolução do PIB *per capita* brasileiro, que hoje se encontra mais elevada do que no início do século passado. “Naquela época, essa correlação girava em torno dos 30%, com picos de 60%, como em 1937. Durante o processo de industrialização e urbanização, caiu bastante, chegando a ser negativa. Mas hoje em dia atingiu seu nível histórico, alcançando os 80%”, descreve. Algumas mudanças podem ter colaborado para essa evolução. Entre elas, o final do padrão-ouro no começo da década de 1970 e uma maior flexibilização das taxas de câmbio, além de um ciclo de abertura financeira, especialmente da conta de capital dos

países. Mesmo assim, é um salto muito grande para ser ignorado, defende o economista.

Canais de transmissão

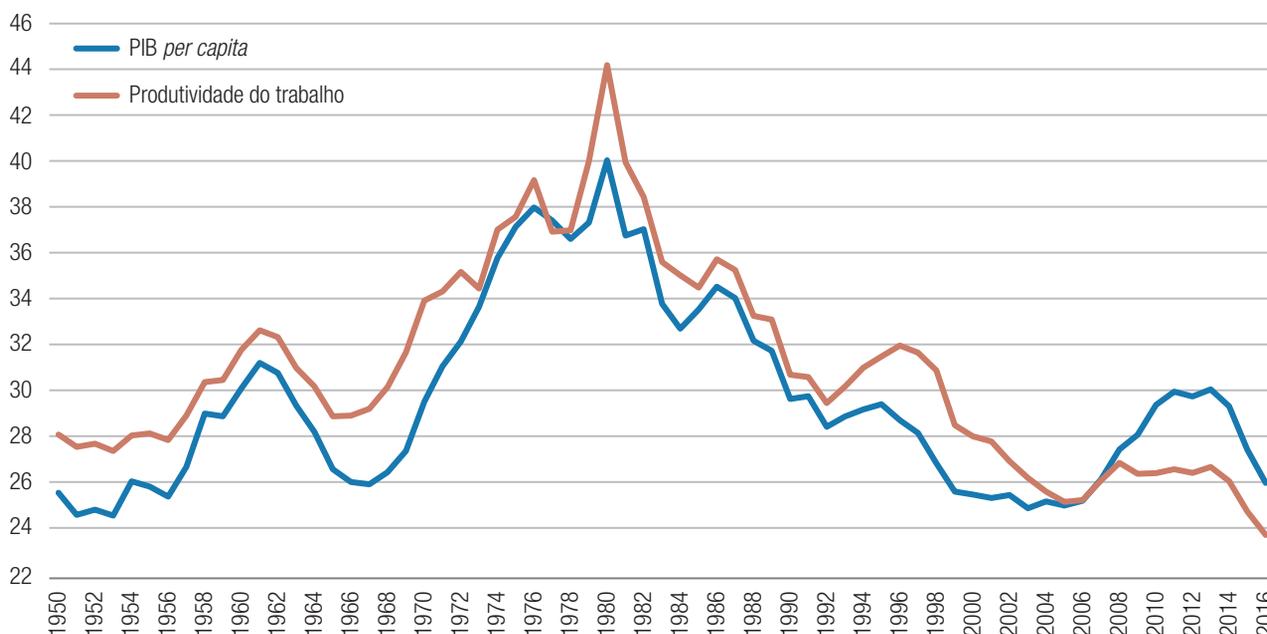
À primeira vista, o Brasil parece não caber na imagem de um refém de choques exógenos, já que possui uma economia diversificada na qual as exportações representam apenas 12% do PIB. Mas as oscilações de preços relativos provocadas por esses choques atingem muito mais setores do que o exportador. Borges aponta que a correlação entre as variações dos termos de troca e as do consumo das famílias e do investimento – que juntos respondem por cerca de 80% do PIB brasileiro – é de, respectivamente, 60% e 74%. Maior que o percentual iden-

tificado para a exportação de bens e serviços, de 20%.

Entre os canais de transmissão das elevações dos termos de troca para a demanda interna está a valorização cambial, que barateia os investimentos em máquinas e equipamentos e bens de consumo duráveis – que por sua vez estimulam a demanda por importações –, além de colaborar no controle da inflação, abrindo espaço para os juros caírem. Os juros baixos, por sua vez, incentivam a oferta de crédito, que também é impulsionada pela entrada de capitais estrangeiros. “Estudos recentes apontam uma sobreposição histórica entre ciclo de alta de preços de *commodities* e de fluxos de capitais para países emergentes exportadores líquidos desses bens, gerando um *boom* de crédito”, acrescenta Borges, indican-

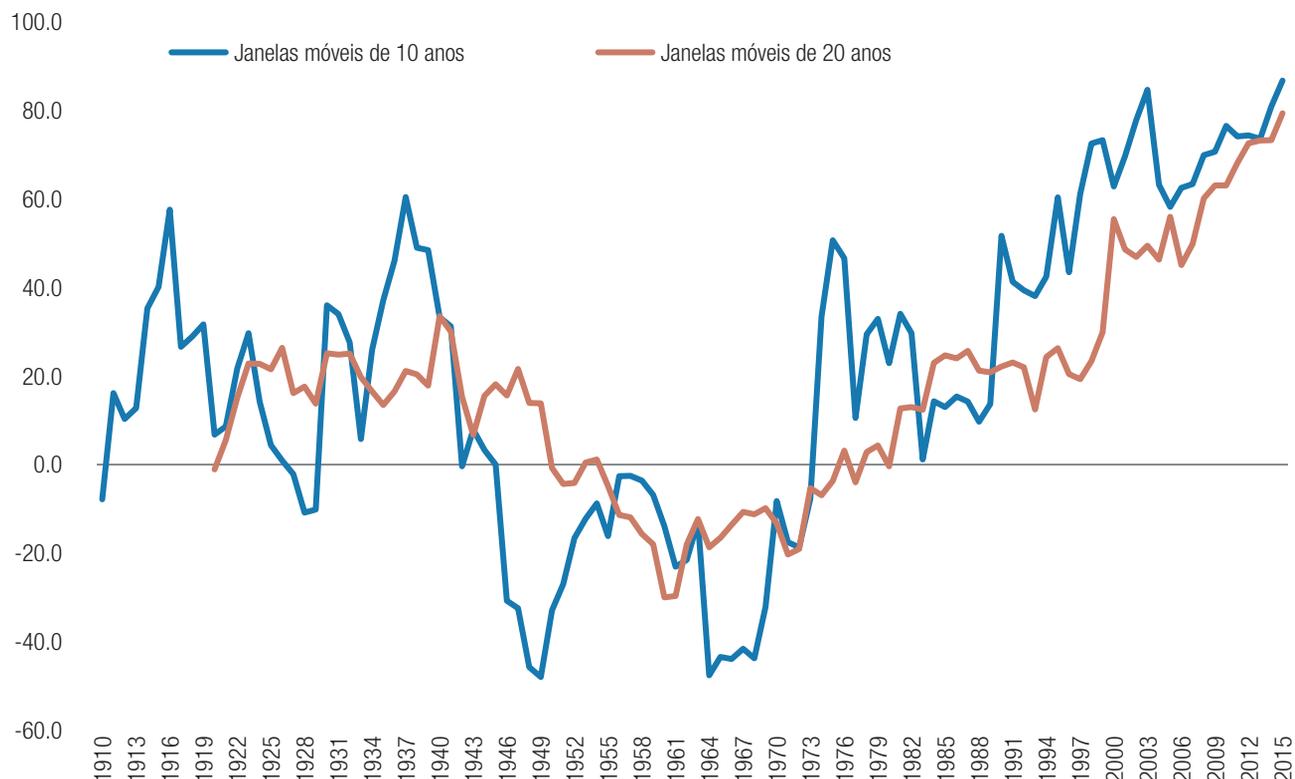
Brasil: PIB *per capita* e produtividade do trabalho

Em % em relação aos EUA. Em US\$ de 2015, usando a PPP de 2011



Fonte: Braulio Borges com dados de TED/The Conference Board.

Brasil: correlação contemporânea entre variações anuais do PIB *per capita* e variações anuais dos termos de troca



Fonte: Braulio Borges com dados de IBGE e Ipeadata.

do esse movimento como outro canal de contágio.

A experiência brasileira ainda conta com o agravante de uma cultura de política fiscal pró-cíclica, que incentiva o aumento de despesas públicas no embalo da expansão da receita. Borges exemplifica essa tendência sobrepondo a trajetória do resultado primário estrutural do Brasil de 1998 a 2015 à evolução dos termos de troca. “Comparando ambas, chega-se a uma correlação negativa de quase 50%. Ou seja, quando os termos de troca sobem, a política fiscal se torna mais expansionista, reduzindo o primário, quando o ideal seria que esse resultado fosse próximo de zero”, diz.

As consequências pela escolha desse padrão de crescimento emolduram a crise da qual o Brasil hoje pena para sair: quando os termos de troca desabam, provocam realinhamento cambial, aceleração da inflação, crise fiscal e uma desaceleração da atividade que afeta o crescimento potencial “tanto pela severidade da crise quanto pela volatilidade do crescimento, inibindo o investimento”, define Borges. Além da tarefa de lidar com heranças *non gratas* da época do *boom*, comuns em países que sofrem da maldição de recursos naturais. Entre elas, a má alocação de recursos – para a qual o padrão de gastos de estados e municípios brasileiros receptores de *royalties* do

petróleo é um bom exemplo –, e baixa propensão a reformas estruturais durante o superciclo, como se este pudesse durar para sempre.

Impacto político

A falta de um colchão que amortize os efeitos dos ciclos das *commodities* também afeta a dinâmica política nacional. Daniela Campello, professora da FGV/Ebape, ressalta que, em países como o Brasil, onde o desempenho econômico pesa bastante na decisão de voto, frequentes choques externos reduzem a capacidade do eleitor de avaliar a competência de um presidente com base na economia.

O resultado disto é que presidentes que governam durante *booms* econômicos tendem a ser mais populares e têm maiores chances de eleger seus sucessores, mesmo quando esses *booms* são em grande parte causados por fatores fora de seu controle.

Essa propensão foi corroborada em levantamento realizado por Daniela e Cesar Zucco Jr, também da FGV/Ebape, a partir de 106 eleições livres em 18 países latino-americanos entre 1980 e 2012. O resultado obtido pelos pesquisadores indica que o percentual de reeleições e presidentes que emplacaram um sucessor nos anos 2000 – marcado pelo superciclo das *commodities* e baixa taxa de juros nos EUA, favorecendo a atração de capitais para economias exportadoras líquidas

A experiência brasileira conta com o agravante de uma cultura de política fiscal pró-cíclica, que incentiva o aumento de despesas públicas

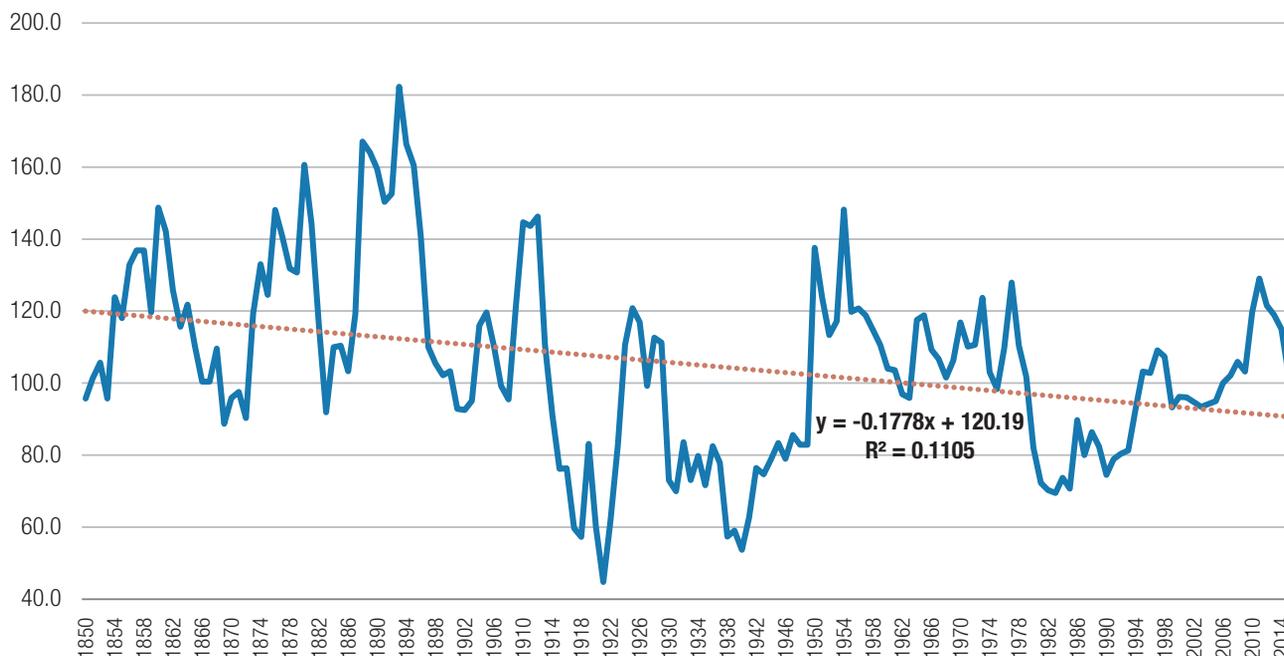
de bens primários – foi mais que o dobro em países exportadores do que o registrado em economias da região não expostas ao *boom*, como as centro-americanas. “O su-

cesso presidencial na América do Sul aumentou tremendamente nos anos 2000, comparado aos anos 80 e 90, em decorrência desses ciclos”, reitera.

Outro exercício realizado pelos pesquisadores mostra o efeito desse período de bonança na popularidade de presidentes, comparando os casos de Brasil e México. Daniela conta que a escolha do México se deu porque, além de não se enquadrar como exportador líquido de *commodities*, o país tem seu ciclo econômico fortemente vinculado ao americano, e, desta forma, o aumento de juros nos EUA beneficia a economia mexicana, oferecendo assim um bom contraponto ao caso brasileiro. Nessa análise, enquanto a popularidade dos presidentes mexicanos se alte-

Brasil: termos de troca

Índice 2006 = 100



Fonte: Ipeadata.

rou pouco na primeira década dos anos 2000 comparada aos anos anteriores, no caso brasileiro o fator superciclo produziu uma variação de 8 a 10 pontos percentuais em favor do presidente.

Daniela explica que o voto econômico, conforme exposto na teoria, gera incentivos positivos aos governantes e contribui para um bom funcionamento da democracia em sistemas políticos onde há baixa identificação partidária e alta volatilidade eleitoral. “Nesse caso, o eleitor avalia a competência do governante baseado no próprio bolso, ou na observação do desempenho da economia em geral. Este comportamento em tese força os governantes a buscar os melhores resultados econômicos e, no longo prazo, seleciona as melhores lideranças”, diz. Em economias em que o impacto de choques exógenos é relativamente alto, no entanto, a capacidade do

No Brasil, choques externos reduzem a capacidade do eleitor de avaliar a competência de um presidente com base na economia

eleitor de inferir competência com base no desempenho econômico se reduz. “Em países altamente vulneráveis a choques externos torna-se mais difícil para o eleitor identificar quanto da situação da economia se deve de fato à competência do governante”, resume.

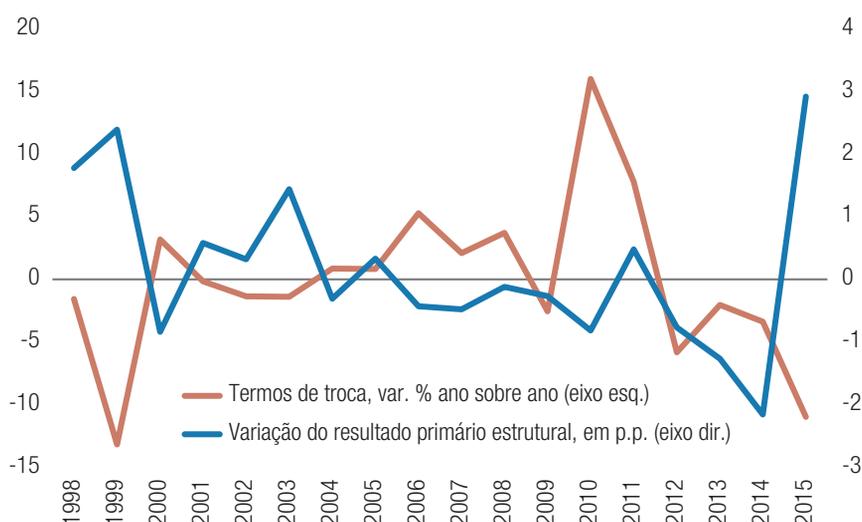
Mais do que isso, o forte peso dos choques exógenos nos resultados eleitorais tende a reduzir os incentivos à melhor gestão, pelo fato de quebrar a conexão entre competência e desempenho político. “Isso, por sua vez, aumenta o potencial de perda de eficiência no gasto, de aumento da corrupção, independentemente da linha ideológica do partido do governo”, diz.

Fiscal ajustado ao ciclo

Para mitigar esses riscos e ampliar a capacidade do voto econômico de selecionar os melhores presidentes, Daniela se une a Borges na defesa da adoção de políticas fiscais anticíclicas para suavizar os impactos de choques exógenos. Ela cita o caso do Chile, que desde o início dos anos 2000 adota uma regra fiscal ajustada ao ciclo econômico que inclui estimativas de ciclo do preço do cobre, principal produto de exportação do país. “A diminuição da volatilidade causada por choques externos facilita a comparação entre diferentes governos e aumenta a capacidade do eleitor de avaliar a competência de seus governantes com base no desempenho da economia”, cita.

Em um *paper* dedicado à análise dos dez primeiros anos da adoção das regras fiscais focadas em um balanço estrutural naquele país, Mario Marcel, atual presidente do Banco Central do Chile, descreve algumas lições aprendidas com essa experiência. Entre elas, que uma boa regra fiscal tem que ser mensurável,

Brasil: postura da política fiscal vs. variação dos termos de troca



Fonte: Braulio Borges com dados de Funcex, SPE/Fazenda e Gobetti (2011).

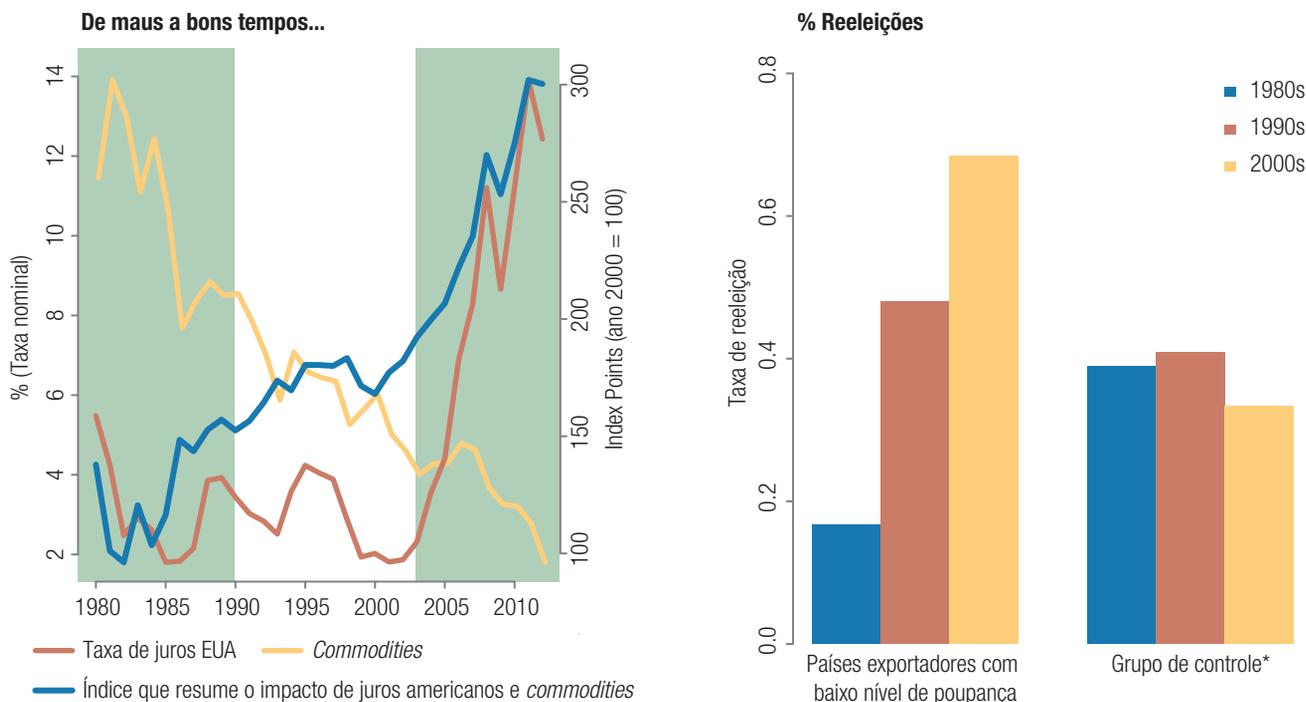
transparente, e crível; que essa regra contribui para o fortalecimento da gestão pública das finanças; e, também, que pode ser mais efetiva que medidas relacionadas ao PIB para a estabilização do gasto público. O economista chileno ressalta, entretanto, que o sucesso de sua implantação dependeu de algumas condições, como um sistema tributário simples, de base ampla e previsível (no país, o imposto sobre valor agregado representa 40% da arrecadação), e com poucas isenções; um baixo nível de endividamento público (na época da adoção de regra, era próximo de 15% do PIB chileno), respaldado pelo fundo de estabilização do cobre; e uma política monetária compatível, baseada em metas de inflação de médio

prazo e câmbio flutuante, apoiado por níveis saudáveis de reservas. A ausência desses fatores, diz Marcel, não impede os esforços de implementação de uma regra fiscal ajustada ao ciclo econômico, mas modifica seus prazos.

Borges reconhece que, no caso brasileiro, essa tarefa é mais complexa, até pela variedade de *commodities* que precisariam ser estudadas para possivelmente entrar numa regra fiscal. Mas defende aprioridade na proteção da economia e das instituições brasileiras de choques externos. “Isso é fundamental para gerar ciclos mais saudáveis de crescimento”, afirma. Algumas iniciativas ajudam a pavimentar esse caminho. O pesquisador considera que a emenda constitucional que limita

o gasto público é uma medida positiva, por consolidar a noção de restrição orçamentária do governo, forçar uma discussão sobre prioridades e tornar a política fiscal mais previsível em horizontes mais longos. Outra iniciativa elogiada por Borges é a aprovação, no ano passado, da criação da Instituição Fiscal Independente (IFI) no âmbito do Senado – inspirada no Congressional Budget Office (CBO), instituído na década de 70 nos EUA –, cuja direção executiva está a cargo do economista Felipe Salto (ver pág. 39). O diretor da IFI reconhece que as prioridades hoje no país são de curto prazo, para reequilibrar receitas e despesas e restabelecer uma trajetória sustentável para a dívida bruta/PIB, mas identifica no trabalho da

Cenário internacional e eleições na América Latina



Fontes: Daniela Campello e Cesar Zucco Jr. *Países latino-americanos com baixa exposição ao boom de commodities, como México e os centro-americanos.

IFI uma ponte para a ampliação do debate fiscal a um horizonte mais longo. “O foco da IFI é antecipar problemas por meio da avaliação profunda e abrangente das contas públicas. Nesse sentido, ela ajudará a aprimorar o debate sobre o longo prazo”, diz. Salto afirma que, através de estudos, a IFI buscará mostrar o peso das políticas públicas, dos projetos de lei, dos caminhos adotados na política econômica. Além de uma análise mensal dos resultados fiscais e a análise de sua adequação à LDO.

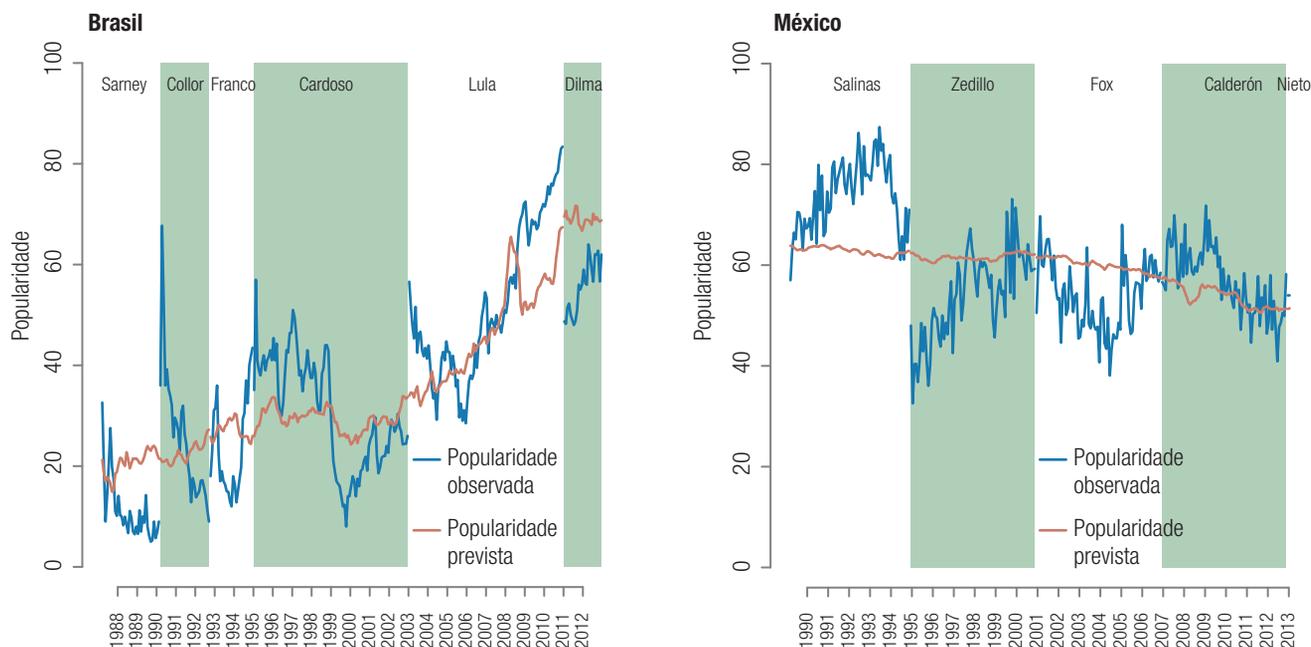
A criação da IFI segue na esteira de uma tendência global. Após a crise de 2008/09, mais de 30 países decidiram erguer instituições independentes para reforçar seu planejamento fiscal, somando-o às regras que já tinham adotado, como leis de responsabilidade fiscal, regras envol-

O Brasil precisa consolidar uma trajetória consistente de aprimoramento de políticas e derrubar a maldição das *commodities*

vendo gasto, resultado fiscal estrutural. “Até mesmo o Reino Unido, que já possuía uma instituição independente privada desde os anos 70, criou em 2010 uma instituição oficial do governo, o Office for Budget

Responsibility”, cita Borges. “Essas instâncias reforçam a transparência das finanças públicas, sinalizando para o Congresso e para a sociedade a relação custo-benefício de medidas e políticas, pensando as finanças em um prazo mais amplo que o de um mandato presidencial.” O pesquisador do IBRE lembra, entretanto que no caso brasileiro a adoção de iniciativas virtuosas como o IFI não reduz, por si só, a lista de tarefas para consolidar uma trajetória consistente de aprimoramento de políticas e derrubar a maldição das *commodities*. “Para nós, de nada adianta desenvolver arcabouços sofisticados se não conseguirmos proteção contra a parte daninha dos superciclos, como o enfraquecimento de instituições, o que pode colocar esses próprios arcabouços em risco, bem como nosso potencial de crescimento”, diz. ▀

Ilustrando os efeitos



Fontes: Daniela Campello e Cesar Zucco Jr.

Foto: Jefferson Rudy/Agência Senado



Guardião fiscal

Felipe Salto

Diretor executivo da Instituição Financeira Independente (IFI) do Senado Federal

Como a IFI funcionará?

O objetivo primordial da IFI é dar maior transparência às contas públicas. Como disse Louis Brandeis, juiz norte-americano: “a luz do sol é o melhor dos desinfetantes”. A estrutura do órgão prevê a realocação de servidores da própria casa para compor o corpo técnico da IFI, além de algum espaço para trazer servidores de outros órgãos da administração pública ou do mercado. Atualmente, a equipe da IFI conta com sete pessoas, incluindo o diretor executivo.

Além de um Conselho Diretor, do qual sou o diretor executivo, está prevista a indicação de mais dois nomes para assumir outras duas diretorias – um pela CAE (Comissão de Assuntos Econômicos) e outro pela CMA (Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle). Além disso, haverá um Conselho de Assessoramento Técnico, para os quais convidei Gustavo Loyola, Affonso Celso Pastore, Edmar Bacha, Yoshiaki Nakano e José Roberto Afonso, que já aceitaram o desafio.

O que garante a independência da IFI é a previsão de mandato para seus diretores. Foi aprovado em Comissão e pelo Plenário do Senado para um

mandato fixo de seis anos. Os próximos diretores executivos terão mandato de quatro anos. Os indicados para as demais diretorias terão mandatos de quatro e de dois anos. A ideia é que as trocas sempre sejam não coincidentes, por isso o descasamento de mandatos no início. Em seguida, todos os próximos diretores terão mandato fixo de quatro anos. Outra perna que sustenta a independência é a autonomia orçamentária da IFI. Está claro, na lei, que a IFI não poderá ter seus recursos contingenciados.

Quais estudos estão na agenda de trabalho da IFI?

A IFI publicará relatórios com periodicidade definida, como é o caso do RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal, que será publicado sempre ao início do mês, logo após a divulgação dos últimos dados oficiais sobre contas públicas, no caso, a nota de política fiscal do Banco Central. O RAF é uma espécie de termômetro para acompanhar a evolução da política fiscal, da dívida pública e dos principais indicadores para avaliação da solvência do setor público, incluindo receitas e despesas primárias e financeiras. Ele estará sempre focado em apresentar uma visão prospectiva, com projeções e avaliações técnicas que permitam antecipar os cenários mais prováveis para o quadro fiscal.

Além do RAF, vamos publicar outros tipos de relatório, sem periodicidade definida, que avaliarão mais detidamente um tema específico, como gastos tributários e relacionamento entre Tesouro e Banco Central; custo das reservas internacionais; impacto de projetos de lei e ações dos outros poderes. Além disso, temos pensado em um modelo de relatório anual, com foco na sustentabilidade da dívida, e que contenha uma visão de longo prazo sobre as contas públicas.

Os estudos da IFI poderão ajudar o TCU em seu papel fiscalizador?

A IFI funciona como um cão de guarda. Ela não morde, mas late bastante, e com rapidez, para que possa alertar a imprensa, os parlamentares e a sociedade em geral a respeito da evolução das contas públicas. Certamente, se já existisse um órgão como a IFI, há oito ou nove anos, a contabilidade criativa e as pedaladas fiscais poderiam ter sido barradas no nascedouro. O TCU é um órgão com poder judicante, que também faz análises, mas essencialmente tem poder para controlar, fiscalizar e criar normas. É uma complementaridade, nesse sentido, que vemos com bons olhos. Estivemos reunidos com o ministro Carreiro e sua equipe técnica, no TCU, em janeiro, e a reunião foi muito positiva, exatamente nessa direção. (S.M.).

Fator incerteza

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Em sua segunda divulgação oficial, em janeiro, o Indicador de Incerteza da Economia (IIE-Br) produzido pela FGV/IBRE demonstrou convergência com os índices divulgados no mês – de Confiança do Consumidor, de Construção e da Indústria –, ao apontar um cenário um pouco menos tenso para a economia brasileira. O IIE-Br registrou queda de 9 pontos, para 127,3 pontos, retornando ao nível verificado em novembro. Longe, entretanto, do patamar que seria considerado neutro, algo entre 95 e 105 pontos, segundo o cálculo feito pelos pesquisadores do IBRE a partir da construção da série histórica do indicador.

Apesar de ter sido mencionada na literatura econômica há quase um século, a ideia de medir empiricamente a incerteza da economia é um exercício novo não apenas no Brasil. Esse tema ganhou relevância global a partir da crise de 2008, quando pesquisadores de vários países passaram a relacionar a incerteza às causas da estagnação do crescimento registrada a partir de então. “Por exemplo, no caso brasileiro,

seria considerar que uma condição de alta incerteza poderia frustrar as estimativas de aumento de investimento para uma determinada queda na taxa Selic”, diz Pedro Costa Ferreira, coordenador do IIE-Br. Assim, mais do que replicar uma fotografia da economia nacional que poderia ser capturada por outros indicadores, a ideia que vem se cristalizando entre economistas é a de que um índice que calcule o peso da incerteza na frustração de uma política macroeconômica poderia ajudar no desenho de estratégias mais efetivas para dinamizar o crescimento.

O novo indicador do IBRE é inspirado em estudos internacionais como o de Nicholas Bloom, da Universidade de Stanford, que juntamente com Scott Baker, da Kellogg School of Management, e Steven Davis, da Universidade de Chicago, desenvolveram o Índice de Incerteza de Política Econômica (EPU, na sigla em inglês). Em trabalho de 2016, os pesquisadores analisaram dados de 12 países, indicando que o elevado grau de incerteza registrado nos Estados Unidos e em algumas economias europeias



pode ter prejudicado o desempenho macroeconômico desses países, além de ter influenciado na volatilidade do preço de ações cotadas em bolsa, nas taxas de investimento e no crescimento do emprego.

O IIE-Br é composto de três medidas: uma de expectativa, construída a partir da verificação de dispersões das previsões de especialistas para a taxa de câmbio e para o IPCA; uma de volatilidade do mercado financeiro; e uma terceira, de maior peso, que mede a frequência de notícias com menção à incerteza econômica, publicadas nas mídias impressa e *online*. Para fazer esse levantamento, a equipe de Ferreira uniu pesquisa econômica a ferramentas de *data science*, usadas na extração de informações a partir do processamento de uma grande quantidade de dados. Para se ter uma ideia, para a construção da série histórica do IIE-Br, iniciada em 2000, os pesquisadores coletaram aproximadamente 4 mi-

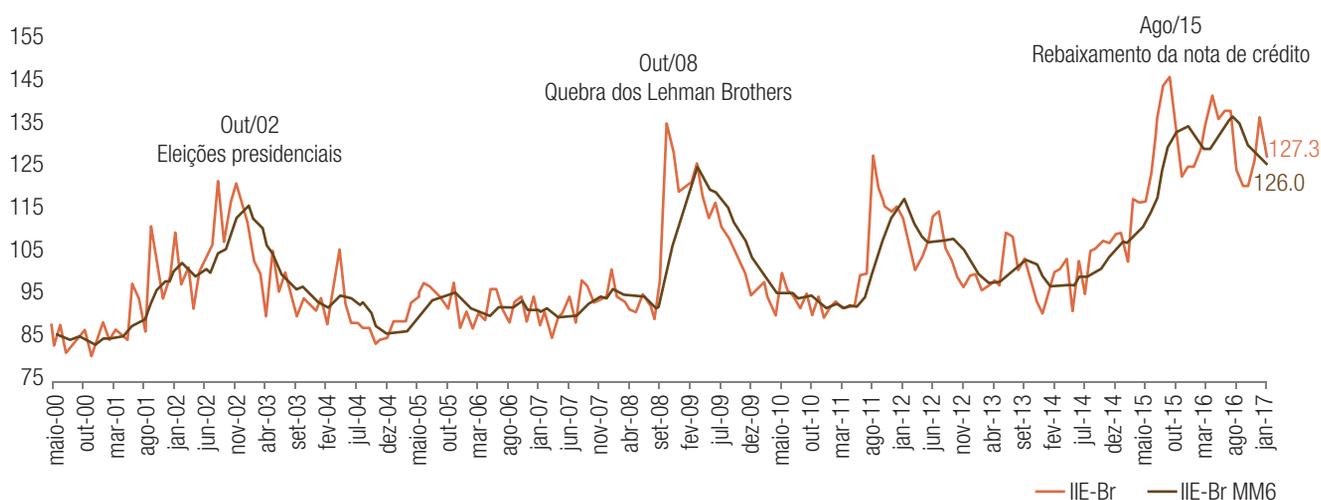
Apesar de ter sido mencionada na literatura econômica há quase um século, a ideia de medir a incerteza da economia é um exercício novo não apenas no Brasil

lhões de notícias. “Não considero que exista outro indicador tão intensivo em dados hoje no Brasil como este”, afirma. O trabalho começou em meados de 2014, quando se passou a reunir as primeiras notícias e a definir a metodologia. “É um trabalho cuidadoso, pois não estamos tratando de qualquer incerteza reper-

cutida na mídia, mas a econômica. Isso justifica, por exemplo o menor impacto que o Mensalão teve para o indicador, se comparado à Lava Jato”, diz.

Ferreira conta que a conclusão da série histórica surpreendeu positivamente, já que refletiu claramente momentos de incerteza que podiam ser intuídos, como a eleição de Lula, em 2002, e a crise financeira de 2008/09. “O desafio agora é medir o peso da incerteza nos resultados de política econômica e extrair uma diretriz prospectiva”, afirma, reforçando que exemplos de estudos empíricos sobre o tema ainda são escassos, principalmente em países em desenvolvimento. “Agora estamos elaborando testes com modelos econométricos que buscam identificar o impacto da política monetária no investimento, com e sem a variável de incerteza, e já temos identificado algumas variações”, adianta, celebrando os avanços do indicador. ▀

Indicador de Incerteza da Economia Brasil (IIE-Br)







ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA
ECONÔMICA

FGV IBRE

Esperança que vem do campo

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

Se no terreno dos indicadores macroeconômicos o ano de 2017 começou com a boa notícia de que a inflação oficial de 2016 ficou dentro do teto da meta, caindo de 10,71% em 2015 para 6,29% e abrindo espaço para a desejável redução da taxa de juros básica (Selic), na frente produtiva, o alento veio novamente do campo. Seja pela medição da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que leva em conta o ano-safra (de julho do ano anterior a junho do ano de referência), seja pela do IBGE, que trabalha com o ano gregoriano, as estimativas são de que a safra de grãos de 2017 será recorde, 215,3 milhões de toneladas segundo a Conab, 213,7 milhões pelos cálculos do IBGE na terceira etapa do seu Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), se o regime de chuvas seguir favorável.



Mesmo com o mercado interno ainda cambaleante, com o Produto Interno Bruto (PIB) não devendo crescer mais de 0,3%, segundo a última estimativa do Boletim Macro IBRE, da Fundação Getulio Vargas, após dois anos consecutivos de recessão severa, a demanda internacional firme gerada por um crescimento global de 2,8%, segundo o FMI, deverá garantir aumento da receita do campo, tanto para produtos agrícolas quanto para a pecuária. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) estima que o Valor Bruto da Produção (VBP) rural crescerá 2,3% em 2017, alcançando R\$ 554,2 bilhões.

O VBP agrícola crescerá 3,4%, impulsionado por um aumento de 6,2% no valor da safra de grãos, enquanto na pecuária o crescimento será de apenas 0,4%, consequência de uma queda de 0,5% no VBP da carne bovina. De acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), o fraco desempenho da economia doméstica somado a fatores que contribuirão para o aumento da oferta, como a queda no abate de matrizes nos últimos três anos e a maior disponibilidade de boi gordo gerada pela redução do abate de animais em confinamento no ano passado, tendem a pressionar para baixo o preço da carne bovina, ao menos neste primeiro semestre, reduzindo a rentabilidade ao produtor.

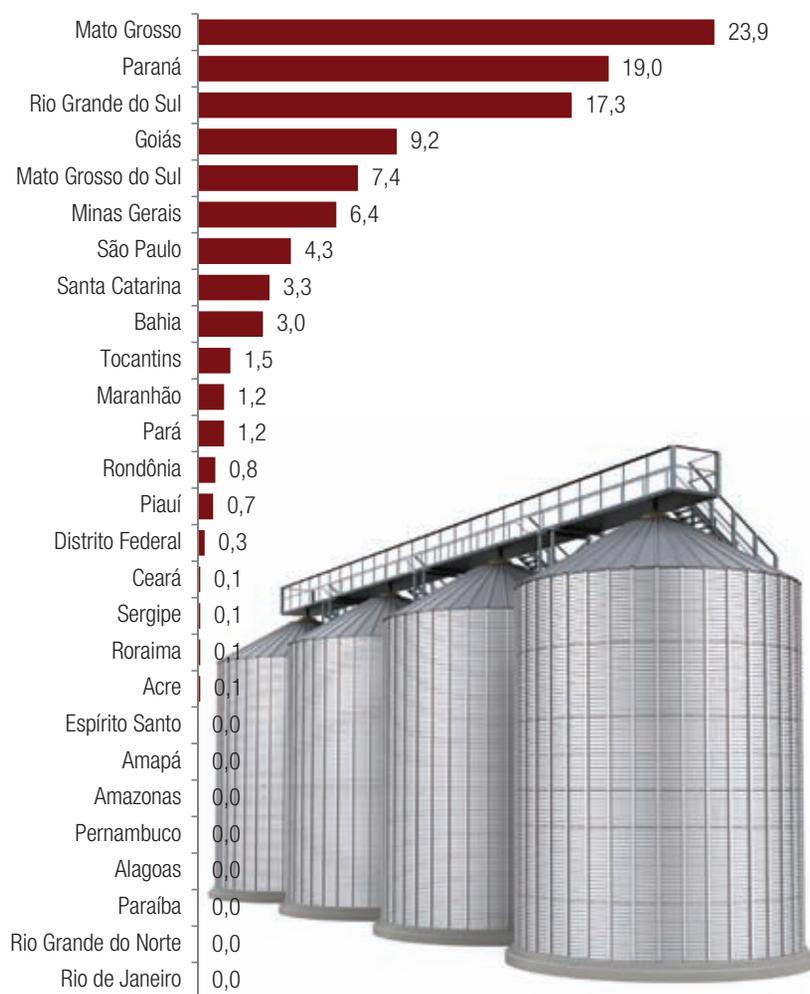
Embora nas medições oficiais do PIB feitas pelo IBGE a agropecuária tenha um peso reduzido, próximo a 5% do total, quando se

somam à produção rural primária os valores referentes a insumos, à atividade agroindustrial e aos serviços gerados pela atividade no campo, o número global ganha robustez. Com base nessa metodologia, os técnicos da CNA calculam que em 2017 a contribuição da agropecuária para o PIB brasileiro será de 23%, até um pouco menor do que os 23,5% estimados para 2016, consequência de uma baixa contribuição vinda da agroindústria. Confirmada a estimativa da CNA, o PIB do agronegócio crescerá em 2017. A redução se explica, mesmo com uma expectativa de aumento de 2% desse PIB agrícola ampliado este ano, porque é esperado algum crescimento do PIB total do país em 2017, enquanto em 2016 estima-se que houve uma recessão de aproximadamente 3,5%, enquanto o PIB do agronegócio teria crescido entre 2,5% e 3% segundo a metodologia da CNA.

O certo é que por mais um ano o negócio rural brasileiro deixará parte do seu rendimento perdido na ineficiência da infraestrutura logística do país, seja pela baixa utilização de modais de transporte mais econômicos, como o hidroviário e o ferroviário, seja pela má qualidade das vias do modal hegemônico, o rodoviário. “Precisamos que a BR 163 seja finalizada e consideramos isso como um vetor logístico necessário para a integração e desenvolvimento do eixo do rio Tapajós”, disse Rodrigo Koelle, gerente de Transportes da Cargill, empresa que vem fazendo grandes investimentos para escoamento da safra de grãos pelo chamado Arco Norte. Koelle entende que no lon-

Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul produzem mais de 60% da safra de grãos

Participação (%) na safra de grãos de 2016



Fonte: IBGE.

go prazo a integração ferroviária-hidrovia será a melhor saída para baratear o escoamento da safra e aumentar sua competitividade e rentabilidade (veja na página 54, mais informações sobre o problema logístico do agronegócio).

Todos os cálculos e estimativas de crescimento da economia rural este ano ainda estão sujeitos a fatores internos e externos que ainda poderão alterá-los, começando pelo comportamento do clima que ain-

da pode alterar o desempenho da produção rural, embora todas as medições que vêm sendo feitas indiquem poucas chances de que isso venha a acontecer de forma significativa. Em relação à expectativa de uma safra recorde de 104,9 milhões de toneladas de soja, por exemplo, a única preocupação climática manifestada pelo gerente do LSPA do IBGE, Carlos Alfredo Guedes, foi com a escassez de chuvas na região produtora do oeste da Bahia, situ-

ação que se alterou favoravelmente nas semanas seguintes.

De qualquer forma, não é demais lembrar que no LSPA divulgado em março do ano passado a previsão para a safra de 2016 era de 211,3 milhões de toneladas, quebrando o recorde de 209,5 milhões de toneladas efetivamente alcançado. A safra de 2016, segundo o levantamento feito em dezembro e divulgado pelo IBGE em janeiro deste ano junto com a estimativa para 2017 foi de 184 milhões de toneladas de grãos. A seca foi a principal responsável pela quebra de expectativas.

Efeito Trump e a China

No plano internacional, as maiores dúvidas vêm das políticas que efetivamente serão adotadas pelo novo presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (ver pág. 62). Em seus primeiros dias de governo, Trump demonstrou fidelidade ao discurso de campanha, orientado a uma política comercial protecionista. Anunciou a retirada dos Estados Unidos do Acordo Transpacífico (TPP), e sinalizou a intenção de aplicar uma taxa de 20% sobre as importações de origem mexicana. O outro fator decisivo para o comércio internacional, não apenas de produtos agropecuários, é o comportamento da China, cujo gigantismo do mercado é fator de aceleração ou retração desse comércio, dependendo do rumo que venha a ser tomado. O câmbio é outra fonte de incertezas, uma vez que a desvalorização do real é boa para as exportações, mas ruim para as importações de insumos. Neste campo, a avaliação dos agentes é

que a volatilidade, que pode vir de um cenário político-econômico interno ainda indefinido, é o pior dos mundos. Eles torcem por alguma estabilidade em torno da casa dos R\$ 3,40 por dólar estimado pelo Banco Central (BC) para o fechamento do ano.

O coordenador Científico do Cepea, Geraldo Barros, avalia que se Trump efetivamente colocar em prática suas promessas de recuperar empregos no país, elevando tarifas de importação para estimular a produção doméstica e desenvolvendo um programa de obras de infraestrutura acelerado, vai gerar vários efeitos negativos, começando pelo aumento da inflação doméstica e, conseqüentemente, da taxa de juros que baliza o mercado internacional de financiamentos. Irá também atrair a reação internacional contra seu protecionismo, antagonizando-se especialmente com a China, país que seria o mais prejudicado com essa mudança de rota.

Barros acredita que, por enquanto, o agronegócio brasileiro é resiliente o necessário para sobreviver a uma perspectiva de turbulência internacional. “Até agora o agronegócio e, sob certos cenários, a indústria de base mineral estão preparados para sobreviver – não necessariamente prosperar – diante de turbulências políticas-econômicas mundiais e conseqüente crescimento mais devagar”, afirma, considerando a perspectiva de juros internacionais mais altos e dólar valorizado. Na avaliação do especialista, o agronegócio brasileiro deve dar especial atenção às flutuações do dólar de origem doméstica e ao preço do petróleo, matéria-

prima básica dos seus principais insumos. E torcer para que a China continue crescendo com sua moeda, o yuan, fortalecida.

Pedro Henrique Pereira, assessor técnico da Superintendência de Assuntos Internacionais da CNA, afirma que se Trump realmente colocar em prática seu programa

protecionista “pode desencadear uma guerra comercial global que pode ter conseqüências para todos os países”. Apesar das incertezas que cercavam os rumos da política do novo presidente norte-americano até o fechamento desta edição, Pereira ressaltou que a escolha de Robert Lighthizer para ocupar a

Soja será quase metade da safra total do ano

Safra de cereais, leguminosas e oleaginosas 2017 por produtos (mil t)

Produto	Produção total**
Algodão herbáceo	2.199,0
Amendoim 1ª safra	415,0
Amendoim 2ª safra	22,3
Arroz em casca	11.587,5
Aveia em grãos	681,3
Centeio em grãos	6,1
Cevada em grãos	325,7
Feijão em grãos 1ª safra	1.580,1
Feijão em grãos 2ª safra	1.186,8
Feijão em grãos 3ª safra	495,9
Girassol em grãos	80,7
Mamona	20,0
Milho em grãos 1ª safra	29.474,3
Milho em grãos 2ª safra	53.494,1
Soja em grãos	104.915,8
Sorgo em grãos	1.766,1
Trigo em grãos	5.379,0
Triticale em grãos*	58,3
Total	213.687,9



Fonte: IBGE – 3ª LSPA (dezembro/2016) para a safra 2017.

*Híbrido de trigo e centeio.

**Soma das estimativas baseadas nos dados da safra já disponíveis com projeções baseadas em anos anteriores.

representação do comércio exterior do país era um indicativo de que Trump não pretendia ficar apenas na retórica eleitoral no que se refere ao protecionismo. Tradicional advogado da indústria de aço dos Estados Unidos, Lighthizer é visto pelo analista da CNA como o nome talhado para colocar em prática o discurso de rever os acordos internacionais do país e de confrontar tradicionais parceiros comerciais dos americanos, especialmente a China e o México.

Outra preocupação manifestada por Pereira foi quanto à política agrícola de Trump. Eleito com amplo apoio de agricultores e pecuaristas, o presidente norte-americano assumiu o compromisso de rever regulamentos ambientais há muito questionados pela economia rural do país. Pereira lembra que, em campanha, Trump chegou a participar de uma reunião do conselho da poderosa American Farm Bureau Federation, a correspondente norte-

A China é a maior importadora de produtos agropecuários brasileiros, tendo em 2016 comprado US\$ 20,8 bilhões, o que corresponde a 24,5% do total exportado pelo Brasil

americana da CNA, lembrando que o Departamento de Agricultura é responsável, entre outras coisas, por irrigar anualmente o campo dos Estados Unidos com bilhões de dólares subsidiados. “Os Estados Unidos são grandes exportadores de produtos agrícolas e a sua política tende a gerar distorções no mercado

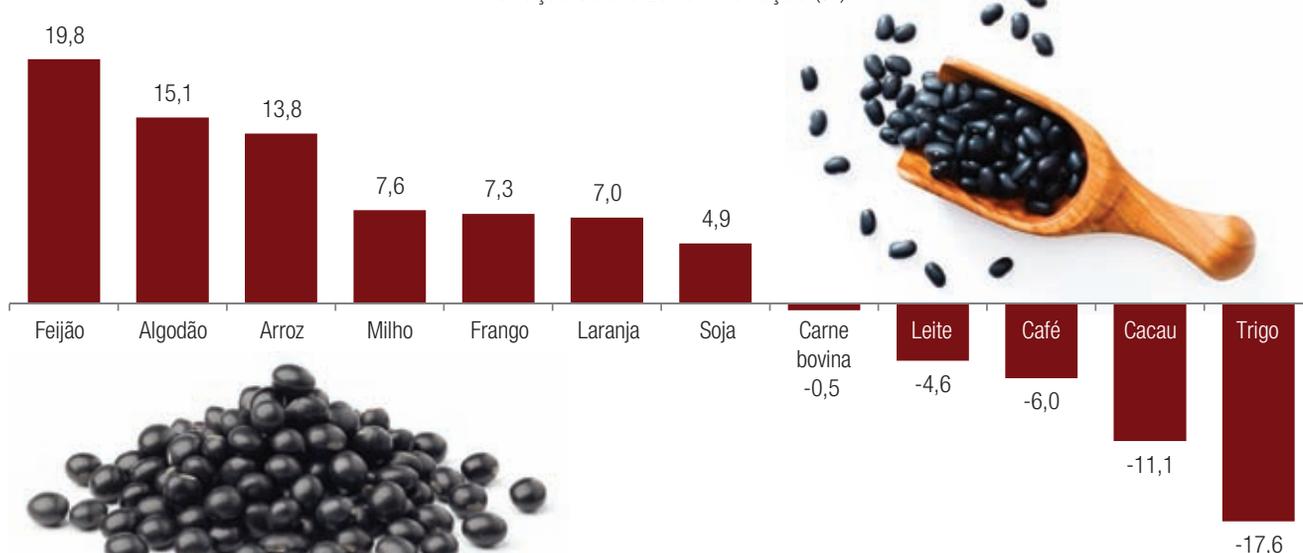
internacional, causando prejuízos ao produtor brasileiro”, resumiu.

Diante do quadro que se desenha na nação mais poderosa do mundo, Pereira adverte que, a par de intensificar seus esforços para fortalecer a imagem do Brasil como grande produtor agropecuário dentro dos padrões de exigência mais rigorosos internacionalmente, combatendo políticas que na realidade representam barreiras não tarifárias às exportações brasileiras, a diplomacia comercial do país deverá ficar atenta a uma futura alta das tarifas agropecuárias, inclusive em consequência de acordos internacionais dos quais o país acabou ficando de fora.

Em relação à China, o assessor da CNA avalia que o Brasil seguirá colhendo os frutos positivos do contínuo crescimento da urbanização e da classe média do país que seguirão exigindo cada vez mais produção e importação de alimentos, mesmo em um contexto de redução do ritmo

Feijão terá maior crescimento do valor bruto da produção este ano

Variação sobre 2016 – Variação (%)



Fonte: CNA.

de crescimento da economia chinesa como um todo. Pereira ressaltou que a China já se consolidou como maior importadora de produtos agropecuários brasileiros, tendo em 2016 comprado US\$ 20,8 bilhões, o que corresponde a quase um quarto (24,5%) do total desses produtos exportado pelo Brasil.

Quase 90% da safra

De acordo com os números do LSPA, do IBGE, da safra recorde de cereais, leguminosas e oleaginosas esperada para o Brasil este ano, 87,9% correspondem a soja (49,1%) e milho (38,8%), este envolvendo a primeira e a segunda safra. Dos 12,1% restantes, 5,4% correspondem a arroz e 2,5% ao trigo, restando 4,2% para outros dez produtos, inclusive o brasileiro feijão, cujas três safras do ano correspondem a 1,5% do total na estimativa para 2017. O café, outro produto de grande relevância na agricultura e no comércio brasileiro, está incluído nas estatísticas de outros produtos agrícolas, assim como outras lavouras relevantes como batata, mandioca e hortaliças.

Carlos Alfredo Guedes, do IBGE, disse que a recuperação da soja e, principalmente, do milho está ligada à perspectiva de um clima favorável, sem problemas significativos de escassez ou excesso de chuvas detectados até agora, apesar das preocupações com a região do Matopiba (inclui áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), mais precisamente com o oeste baiano.

A preocupação do técnico do IBGE em relação ao Matopiba é compartilhada por Renato Rasmussen, analista do Departamento de Pesquisa e

Se confirmadas as perspectivas apontadas pelo LSPA divulgado em janeiro, a safra de soja passará de 95,8 milhões de toneladas no ano passado para 105 milhões este ano

Análise Setorial do Rabobank Brasil. O técnico destacou que a área concentra 11,5% de toda a safra de soja do Brasil e que vem de quatro anos de quebra da produtividade por conta da insuficiência hídrica, sendo que em 2016, ano mais severo dos últimos sete, a produtividade foi de apenas 2,2 toneladas por hectare (t/ha), com perda superior a um terço em relação às 3,4 t/ha colhidas em 2010.

Rasmussen, contudo, destacou que este ano as condições na região estão bem melhores, apesar de os efeitos da estiagem não estarem totalmente superados, tanto que no início de janeiro a parcela de lavouras em boas condições superava os 60%. “A região precisa de um bom ano de safra, pois quatro anos de estiagem e queda da produtividade passam a comprometer o fluxo de caixa dos produtores”, destacou.

Há também a permanência da seca em outras áreas da Região Nordeste do país que não estão incluídas no Matopiba, mas Guedes, do IBGE, resalta que os efeitos do fenômeno já estão englobados pelo modelo estatístico das estimativas do LSPA que trabalha com a média da produção nos últimos cinco anos, descartando o primeiro e o quinto. Isso quer dizer que a seca do Nordeste já está assimilada e que não deve alterar substancialmente os números globais, apesar do drama que representa para a vida na região.

O técnico do IBGE destacou também que este ano surpreendeu pelo

Safra de grãos terá maior crescimento do valor bruto da produção

Varição de 2017/2016

Agregado	Varição (%)
Safra de grãos	6,2
Outros produtos agrícolas	-0,9
Agricultura	3,4
Pecuária	0,4
Agropecuária	2,3



Fonte: CNA.

fato de ter havido aumento simultâneo das áreas plantadas do milho e da soja, embora no caso desta tenha sido de apenas 1,6%, sendo o crescimento de 9,6% esperado para a safra resultante quase que inteiramente do aumento da produtividade. “O que acontece normalmente é que o produtor substitui a soja pelo milho quando considera que será vantajoso”, disse.

Se confirmadas as perspectivas apontadas pelo LSPA divulgado em janeiro, a safra de soja passará de 95,8 milhões de toneladas no ano passado para 105 milhões este ano e a de milho aumentará quase 32%, passando de 63 milhões para 83 milhões de toneladas. Já a safra de arroz deverá crescer 9,5%, passando de 10,6 milhões para 11,6 milhões de toneladas, ante a perspectiva de

não se repetir em 2017 o quadro de excesso de chuvas e baixa insolação nas regiões produtoras.

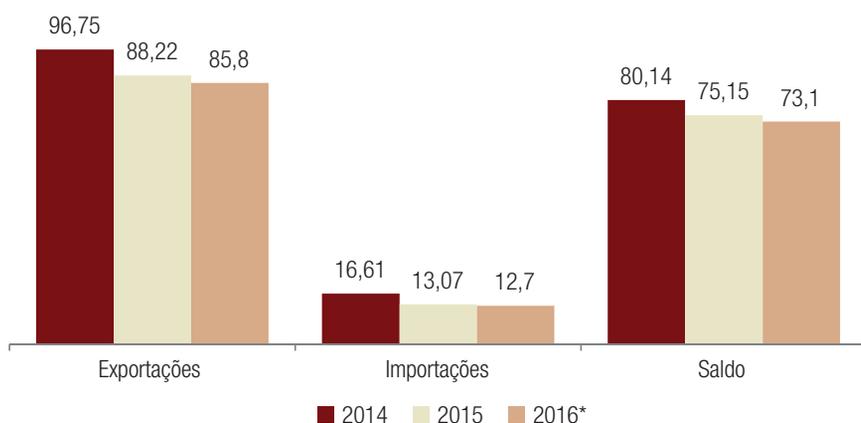
Guedes explica que a reação do milho está ligada aos bons preços no mercado interno diante da quebra da safra passada que levou o país a recorrer a importações para assegurar o suprimento doméstico. Já para a soja, o técnico do IBGE comunga da análise geral de que os preços devem permanecer estáveis em consequência das grandes safras do Brasil e dos Estados Unidos (118,7 milhões de toneladas no período 2016/2017), este o maior produtor mundial.

De acordo com a análise da equipe do Cepea, safras recordes nos Estados Unidos e no Brasil, também os estoques elevados devem limitar a alta do preço da soja no mercado internacional, o que não significa perda de rentabilidade para quem apostou no grão. Segundo a avaliação do órgão da Esalq/USP, a despeito da queda registrada no segundo semestre do ano passado, o preço da soja em grão segue competitivo em relação a outras culturas que disputam com ela a área a ser plantada.

Com base em dados do United States Department of Agriculture (USDA), o Cepea prevê que na safra 2016/2017 a área global ocupada pela soja chegou a 122 milhões de hectares e que a safra chegará a 338 milhões de toneladas, sob influência não só do Brasil e dos Estados Unidos, mas também de outros países, como a Índia (aumento expressivo, de 61,4%) e na China, principal importador do complexo soja, com aumento da produção doméstica de 6,1%. Entre os grandes produtores,

Números da balança caem nos anos agudos da crise

(US\$ bilhões)



Fonte: CNA.
*Estimativa.

Embarque de grãos em Paranaguá: estimativa de safra recorde movimentará os portos em 2017



somente na Argentina é esperada uma estabilidade para a safra de 2017. A previsão de demanda continuamente firme sustenta a expectativa de preços ainda favoráveis apesar da grande produção mundial.

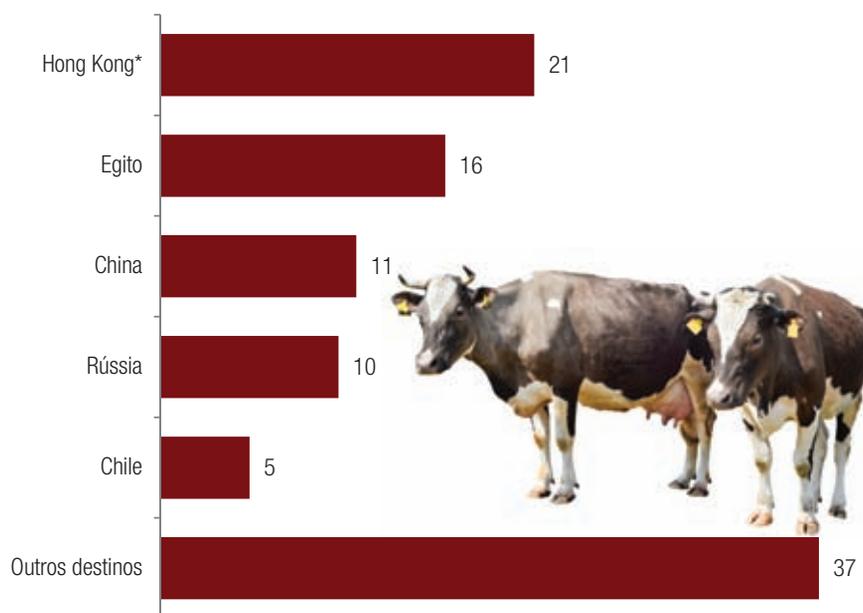
Já em relação ao milho, a equipe do Cepea que estuda o comportamento do cereal avalia que a expectativa de área plantada e de produção recorde, no Brasil e no mundo, somada à queda nas transações internacionais, tendem a derrubar os preços ao longo deste ano. A notícia não é das melhores quando se constata que as contas feitas pelos técnicos da USP, somando estimativas e previsões da Conab com os estoques existentes, indicam uma disponibilidade no Brasil de 92,3 milhões de toneladas, sendo que 56,1 milhões serão consumidas pelo mercado interno, restando 36,2 milhões para exportação.

O problema é que neste momento, segundo o USDA, o preço do milho brasileiro não está competitivo, seja em relação aos Estados Unidos, seja em comparação com a região do Mar Negro. Enquanto no Brasil e na Argentina, resultado da pouca oferta no ano passado, o milho estava cotado em dezembro a US\$ 184 por tonelada, nos Estados Unidos o preço estava em US\$ 159 e no Mar Negro, a US\$ 167, consequência da maior oferta em 2016 no Hemisfério Norte.

O ajuste do mercado brasileiro para baixo ao longo do primeiro semestre deste ano, resultado do aumento da disponibilidade, deve corrigir essa distorção nos preços, aumentando a competitividade da safra de milho do país e abrindo espaço para o crescimento das ex-

Hong Kong lidera a lista de importadores de carne bovina

Participação (%) por destino das exportações de carnes e miudezas bovinas (jan-set/2016)



Fonte: CNA.

*Hong Kong funciona como porta de entrada para países asiáticos, inclusive a própria China (Obs. *Conjuntura Econômica*).

portações. A expectativa da Conab é de que entre fevereiro deste ano e janeiro de 2018 o Brasil coloque no mercado internacional 24 milhões de toneladas de milho. A estimativa do USDA é que a produção mundial atinja o recorde de 1,04 bilhão de toneladas e o consumo, 1,03 bilhão. Esse quadro indica que a correção para baixo dos preços no Brasil não deverá ser tão drástica, devendo haver alguma correção para cima no valor do produto norte-americano.

Pecuária: boas perspectivas

A quebra da safra do milho no Brasil em 2016, elevando o preço doméstico e obrigando o país a importar cerca de 400 mil toneladas do produto, teve reflexo negativo nos segmentos de aves e suínos da pecuária, animais que se alimentam basicamente do ce-

real. Segundo Francisco Turra, presidente da Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), entidade que congrega os dois segmentos, o preço do milho no mercado interno chegou a subir 81% em dólar.

“2016 foi um ano extremamente complicado, mas conseguimos provar a força da proteína animal no Brasil, mesmo sofrendo tudo que era possível”, o que inclui a redução “de 2% a 3%” na criação de aves e suínos. Mesmo assim, as exportações salvaram o mercado, com aumento de 2% em aves e de 32% em suínos, alcançando 732,9 mil toneladas neste último segmento (receita de US\$ 1,48 bilhão), dado que Turra considera promissor para a carne mais consumida no mundo, embora as exportações brasileiras de suínos estejam longe das mais de quatro milhões de toneladas de

frango e das 1,08 milhão de toneladas de carne bovina *in natura* vendidas no exterior em 2016.

A melhoria do cenário para 2017 começa, de acordo com Turra, com as boas safras de milho e de soja, assegurando oferta abundante de alimentos a preços competitivos. Como, segundo o empresário, os dados da Bolsa de Chicago (EUA) indicam que os estoques mundiais estão favoráveis aos exportadores, ele considera que o mercado mun-

dial em 2017 vai mais uma vez suprir a expectativa de mais um ano difícil no âmbito doméstico, com poucas possibilidades de recuperação das vendas.

A estimativa da ABPA é de que em 2017 a produção de aves alcance 12,9 milhões de toneladas, com 4,38 milhões sendo exportadas (34% da produção), mantendo o país na condição de maior exportador mundial. O crescimento das vendas deve ficar entre 3% a 5%. Segundo Turra, um

dos aspectos favoráveis às exportações é que o Brasil é o único entre os grandes produtores mundiais que nunca registrou um caso de gripe aviária, tanto que hoje o país vende carne de aves para cerca de 160 países do mundo.

Enquanto nas aves o mercado está consolidado e em expansão, em suínos Turra admite que a conquista ainda esteja em processo e que será necessário muito trabalho para fidelizar mercados novos que estão sendo abertos, como os da China, Japão, Coreia do Sul e México. Antes, segundo o presidente da ABPA, as vendas de suínos estavam muito concentradas na Rússia e sujeitas a constantes idas e vindas no credenciamento de frigoríficos.

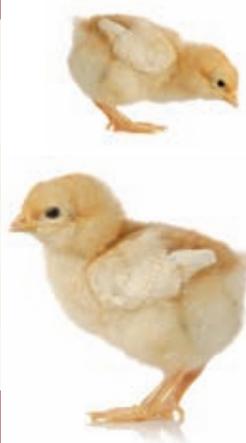
Na área de suínos, Turra explica que outro trabalho importante é a eliminação de barreiras não tarifárias que, segundo ele, estão cada vez mais raras e concentradas, basicamente, no México e na Índia. De acordo com o empresário, os mexicanos ainda hesitam em comprar carne suína de um país que ainda vacina contra febre aftosa, embora esteja livre da doença. Turra disse esperar que em cerca de dois anos as regiões produtoras estejam livres dessa restrição que não impediu que as exportações de suínos chegassem a 17% da produção em 2016, contra 15% em 2015.

No segmento de carne bovina, Antônio Jorge Camardelli, presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), afirma manter as expectativas dentro de um terreno conservador. “Devemos fechar 2017 com um volume similar de abate em relação a 2016, de 22 milhões

Brasil assumiu o segundo lugar entre os produtores de carne de frango

Produção mundial de carne de frango por país em 2015
(mil toneladas)

	Produção
Estados Unidos	17.966
Brasil	13.146
China	13.025
União Europeia (28 países)	10.600
Índia	3.900
Outros	29.373
Total	88.010



Fonte: ABPA.



de cabeças, senão menor”, diz. A estimativa da Abiec é que o setor fature US\$ 6 bilhões, aumento de 9% em relação a 2016.

No campo doméstico, Camardelli considera a tendência de queda da taxa básica de juros positiva para o caminho de recuperação da demanda. “Por outro lado, não contávamos com o fim da isenção de ICMS para frigoríficos anunciada em São Paulo, o que nos leva a moderar o otimismo”, afirma. Do lado das exportações, o executivo também segura o freio das expectativas, depois de um 2016 de forte queda nas vendas para alguns dos principais compradores da carne brasileira, fechando o ano com aumento de 1% em volume e queda de 6,85% em valor. Camardelli ressalta que, para manter compradores, a opção em muitos frigoríficos foi ofertar pacotes de produtos mais baratos. “Para a Rússia (destino em que as exportações brasileiras de carne bovina caíram 29,4% em valor em comparação a 2015), substituímos o dianteiro completo pelo chamado ‘dianteiro roubado’, que exclui os melhores cortes da peça”, exemplifica. “É uma ginástica operacional necessária, pois não há nada mais prejudicial do que perder um comprador e ter de voltar a disputá-lo depois com concorrentes internacionais.”

Para o presidente da Abiec, a manutenção do dólar em torno de R\$ 3,40 garantirá competitividade do produto brasileiro, “já que a matéria-prima, o gado, representa 80% do custo”. Também aponta como positivas as negociações para entrada da carne brasileira em países como Indonésia, México e Canadá – que,

Entre os exportadores, liderança brasileira está consolidada

Exportações mundiais de carne de frango por país em 2015 (mil toneladas)

	Exportações
Brasil	4.304
Estados Unidos	2.990
União Europeia (27 países)	1.150
Tailândia	580
China	393
Outros	1.376
Total	10.793

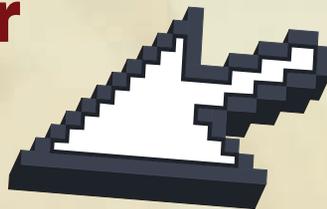


somados, representam um mercado importador de mais de 600 mil TEC (toneladas equivalentes de carcaça). “Também temos boas perspectivas no mercado sul-coreano”, acrescenta, que em 2015 exportou 414 mil TEC. “Este ano esperamos entrar em pelo menos dois desses mercados. Mas isso não entra na nossa conta, porque para que um acordo se transforme em vendas ainda é preciso um tempo de conhecimento, análise, encaixe de produtos”, afir-

ma. Quem, sim, está nos cálculos da Abiec é a China, que em 2016 representou 13% do faturamento dos exportadores brasileiros, com vendas de US\$ 702 milhões, contra 8% em 2015. “A China é o carro-chefe do trabalho de acesso a mercados na Ásia, e a expectativa é de consolidar e ampliar as exportações para lá”, conclui. 

*Colaborou Solange Monteiro.

Inovações podem gerar novo salto produtivo



“Quando falamos de safra recorde, ela não é resultado do que foi plantado no último ano-safra, mas do que foi plantado nas últimas três ou quatro décadas.” É dessa forma que Édson Bolfe, coordenador de Inteligência Estratégica da Embrapa, resume o peso do esforço inovativo na economia rural brasileira nos resultados que vêm sendo colhidos há alguns anos. Já se tornou lugar-comum entre especialistas em economia dizer que a atividade rural é a única na qual o país apresenta uma curva sustentável de produtividade.

Os economistas pesquisadores Mauro Lopes e Ignez Lopes, do Centro de Estudos Agrícolas da FGV/IBRE, avaliam que o Brasil está às portas de uma segunda re-

volução no campo que irá acentuar ainda mais a colheita desses resultados positivos. Essa revolução, segundo eles, está novamente asentada sobre os pilares do avanço tecnológico cuja vanguarda, já em processo de difusão acentuado, inclui a chamada agricultura de precisão, mapeando em tempo real as características do solo para resultar no uso ótimo dos insumos. Mas também engloba sementes resistentes a secas, enchentes e pragas e chega às chamadas biomanufaturas, como os alimentos funcionais.

“Temos muitas plantas que hoje se destinam ao uso industrial, às biomanufaturas. É a indústria do futuro, bem mais avançada do que

o etanol de segunda geração, por exemplo”, explicam. A agricultura de precisão é um processo que vem sendo desenvolvido há alguns anos e que utiliza equipamentos acoplados às máquinas agrícolas para fazer o levantamento preciso das características de cada trecho do solo de uma propriedade rural, de modo a corrigir as diferenças de qualidade produtiva entre um trecho e outro, às vezes dentro do mesmo hectare.

Ignez afirma que o grande desafio no que se refere à agricultura de precisão é assegurar a generalização da tecnologia, de modo a que ela possa beneficiar o grande e o



pequeno agricultor minimamente equipado. O engenheiro Marcio Albuquerque, presidente da Comissão Brasileira de Agricultura de Precisão, órgão consultivo do Ministério da Agricultura, e sócio-diretor da Falker, empresa especializada na criação de *softwares* para a agricultura de precisão, disse que existe essa preocupação e que as maiores dificuldades para que o objetivo seja alcançado são capital e, principalmente, conhecimento.

“Mesmo em áreas que dispõem de capital, existe a carência de pessoal treinado para o uso dos equipamentos”, explica Albuquerque. Segundo ele, essa falta de pessoal treinado é um dos fatores que tem levado a uma adoção irregular da nova tecnologia, já com cinco anos de desenvolvimento. “Existem alguns polos nos quais a adoção é bastante alta”, explica, destacando os grandes polos de produção rural, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

Entre os pequenos, as regiões em que o cooperativismo está mais desenvolvido também saem ganhando, seja pela possibilidade de unir capitais para fazer os investimentos necessários, seja pelas melhores condições para treinamento de pessoal. Também nas propriedades geridas pelas gerações mais jovens de agricultores, mais familiarizados com o uso de GPS e de outros equipamentos digitais que fazem parte do kit da agricultura de precisão, Albuquerque disse que a difusão da nova tecnologia é maior.

Para que se tenha números mais precisos sobre a difusão da tecnologia, o empresário salienta que a comissão do Ministério da Agri-

O Brasil está às portas de uma segunda revolução no campo, impulsionada pelo avanço tecnológico, através da chamada agricultura de precisão

cultura está trabalhando para que o próximo Censo Agropecuário do IBGE, previsto para ser feito este ano, inclua no seu questionário uma pergunta sobre o uso da agricultura de precisão.

O desenvolvimento das novas tecnologias que, segundo os pesquisadores da FGV/IBRE, deverão resultar em um novo patamar para o agronegócio vem sendo feito tanto por empresas privadas como por grandes empresas, incluindo parcerias com a Embrapa, a estatal que, assim como a privada Embracer na indústria aeronáutica, transformou-se em símbolo do desenvolvimento do setor agropecuário no país.

Para ilustrar esse desenvolvimento, Bolfe, coordenador de Inteligência Estratégica da empresa de pesquisas agropecuárias, ressalta que nos últimos 20 anos a produção agrícola brasileira cresceu 230%, enquanto a expansão da área plantada não chegou a 50%. A expansão veio tanto com o aumento da produtividade das lavouras como

pela intensificação agrícola, com o plantio de duas safras anuais na mesma área, algo impossível, por exemplo, no clima da maioria dos países do Hemisfério Norte.

O estrategista da Embrapa destacou entre os avanços recentes, ou nem tão recentes da agropecuária brasileira a chamada integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), não necessariamente envolvendo os três elementos, buscando aumentar a produtividade com sustentabilidade socioambiental. Segundo Bolfe, já existem atualmente no Brasil 11,5 milhões de hectares nos quais são aplicados os conceitos de ILPF.

Além do trabalho no desenvolvimento de sementes resistentes a pragas e intempéries, destacado pelos pesquisadores da FGV/IBRE, Bolfe destacou que a Embrapa vem buscando desenvolver cultivares que permitam ao Brasil suprir carências que ainda possui na área de produtos agrícolas de primeira necessidade. Uma dessas pesquisas, já disponível para aplicação comercial, é o chamado “trigo tropical”, uma variedade do cereal adaptada para plantio no cerrado. Essa é uma iniciativa buscando eliminar o déficit crônico de trigo no Brasil, onde o cereal é cultivado apenas nas áreas de clima temperado do sul do país.

Na pecuária, segundo Bolfe, a aposta da Embrapa é na carne carbono neutro (CCN), tecnologia já registrada no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). É a criação do rebanho em condições nas quais o carbono emitido pelos animais seja sequestrado pelo plantio de árvores e que isso possa ser certificado. (C.S.)

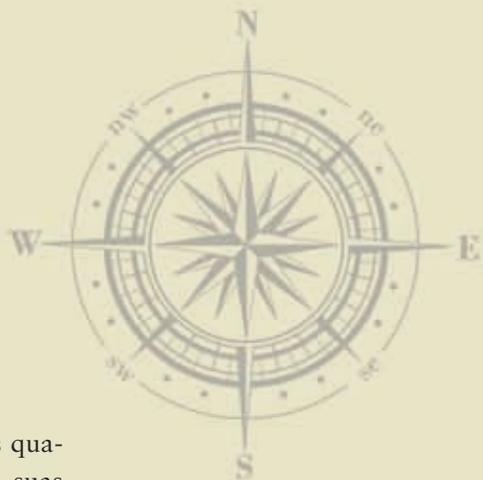
Logística – saídas para exportar

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

O potencial de exportação de grãos do centro-oeste brasileiro ainda esbarra no desafio de ampliar a capacidade de escoamento através dos portos do norte e nordeste do país, no contorno conhecido como Arco Norte. De acordo à Confederação Nacional da Agricultura (CNA), enquanto nos últimos seis anos a produção de soja e milho na área de influência do Arco Norte cresceu 8 milhões de toneladas/ano, a capacidade de movimentação de carga nessa região expandiu-se apenas 2 milhões de toneladas/ano.

O caso emblemático desse descompasso é a BR 163, no trecho que liga a cidade mato-grossense de Sinop a Mirituba, no Pará. Graças ao investimento privado em estações de transbordo de carga (ETCs), Mirituba conta com uma capacidade de 16,5 milhões de toneladas destina-

das a portos que, nos últimos quatro anos, também ampliaram suas operações significativamente. “Santarém (PA) saiu de uma capacidade de 2,5 milhões para 5 milhões de toneladas; Vila do Conde (PA), de 5 milhões para 15 milhões, e Santana (AP) de zero para 2 milhões”, descreve Edeon Ferreira, diretor executivo do Movimento Pró-Logística, presidido pela Aprosoja. O aumento da capacidade na ponta, entretanto, não foi acompanhado por melhorias na rodovia, que desde 2013 deveria ter seu asfaltamento concluído, mas ainda registra cerca de 100 km pendentes de obras.



Ferreira afirma que esse atraso não se deve à falta de recursos, mas falhas na licitação. “Quando o leilão da rodovia aconteceu, em 2008, os lotes ficaram pequenos, foram tomados por empresas de pequeno e médio porte, e nem todas conseguiram executar. Há trecho que já vai para a terceira licitação”, diz. Outro motivo do engasgo nas obras, aponta o especialista, foi a falta de planejamento. “A licitação inicial foi feita toda apoiada em projetos básicos. Então, só depois que uma empresa assumia um trecho descobria, por exemplo, que a jazida de cascalho ficava mais longe do que esperava, aí tinha que trabalhar com aditivo, e a coisa se estendia”, afirma. Ferreira ressalta que, na região amazônica, atrasos de dias podem custar meses de paralisação, devido às condições climáticas. “Naquela área, basicamente, pode-se trabalhar cerca de cinco meses e meio em um ano, pois quando começa a chover não há como fazer movimentação de terra.”

A expectativa agora é de que as obras na BR 163 sejam concluídas em 2018. “Para que isso aconteça, entretanto, terão que ser tratadas com total prioridade. Em 2016, o acréscimo de pavimentação não chegou a 10 km”, ressalta Elisângela Lopes, assessora técnica da Comissão Nacional de Logística e Infraestrutura da CNA. Enquanto isso, as principais companhias que operam na região – ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus – avançam com o projeto da Ferrogrão, de uma ferrovia cativa de 933 km que abarca o mesmo trecho Sinop-Mirituba, com investimento previsto de R\$ 12,6 bilhões e capacidade de

O potencial de exportação de grãos do Centro-Oeste brasileiro ainda esbarra no desafio de ampliar a capacidade de escoamento através dos portos do Norte e Nordeste

escoamento de 35 milhões de toneladas. Em dezembro, o projeto ganhou uma sinalização importante do governo com a edição da Medida Provisória 758, que exclui a área projetada para a Ferrogrão do domínio da reserva ambiental do Parque do Jamanxim (PA). “Se o governo agir para facilitar o licenciamento ambiental, é possível que em cinco anos a ferrovia esteja concluída”, afirma Elisângela.

Os especialistas ressaltam a importância da ampliação de alternativas de escoamento a modais com custos mais competitivos que o rodoviário. Ferreira, da Aprosoja, aponta que em 2016 a média do frete no corredor de exportação mais tradicional, de Sorriso (MT) a Santos, foi de US\$ 79 a tonelada. Nos Estados Unidos, onde predomina o transporte de grãos por hidrovia, esse custo chega a US\$ 25 por tonelada. “Se substituirmos esses 2,2 mil quilômetros rodoviários e ferroviários do trecho Sorriso-Santos por mil quilômetros

rodoviários (Sorriso a Miritituba) e outros mil hidroviários (pelo rio Tapajós até portos do norte), calculamos uma economia de cerca de 34%”, diz, que poderá ser ainda maior com a Ferrogrão.

“O importante agora é garantir sinais consistentes para a iniciativa privada dar conta do recado”, diz Paulo Resende, professor de gestão de Operações de Logística da Fundação Dom Cabral (FDC). “A *commodity* agrícola é fácil de ser manejada, só é preciso dar opções e facilitar a vida do investidor privado”, afirma. Exemplo disso é a corrida verificada em 2013 pela instalação de terminais privados (TUPs), depois da promulgação da Lei dos Portos. “Desde então, foram registradas 57 solicitações para TUPs, com investimentos previstos de R\$ 14 bilhões, sendo 27 deles no Arco Norte”, diz Elisângela, da CNA. “Foi um movimento emblemático, pois possibilitou um aumento da capacidade, com tendência de redução de custos não só de transporte como operacionais, com melhora da oferta desse serviço”, diz Ferreira. O executivo da Aprosoja ressalta, entretanto, que para as áreas públicas que demandam concessões – como é o caso de alguns projetos novos em Santarém, Vila do Conde e Outeiro – ainda há uma agenda de aprimoramentos a se discutir. “Já tivemos algumas conquistas, como ampliar o prazo entre o edital e o leilão de 45 para 90 dias. Isso é importante quando se quer atrair investidores internacionais, que demandam mais tempo para montar seu plano de negócios e apresentá-lo à matriz”, diz Ferreira. “Mas ainda há muitos detalhes.

Arco Norte

Amplio potencial como corredor de exportação



Fonte: Conab.

Por exemplo, a responsabilidade de o investidor assumir as despesas de uma área em caso de que algo inviabilize sua exploração, como a descoberta de um sítio arqueológico. Quem vai querer entrar nesse quarto escuro?”, questiona.

Resende reforça o coro em favor de revisões e simplificações regulatórias, somando mais exemplos. “Hoje, para se liberar um píer em um rio brasileiro, por menor que seja, é preciso mais de 20 carimbos de dez agências e instituições públicas. É um caminho confuso, burocrático, e aprimorá-lo demandará mais capacitação técnica dos órgãos públicos para a avaliação de investimentos”, diz. O professor da FDC afirma estar otimista

com os primeiros sinais dados pelo governo Temer. “Há uma mudança de posicionamento importante, de que se quer jogar o jogo do mercado. Mas, na prática, é necessário que tenhamos uma operacionalização dessa boa intenção, separando questões conjunturais de estruturais”, afirma.

Mesmo que num ritmo aquém de seu potencial, entretanto, o Arco Norte já tem registrado evoluções importantes como corredor de exportações da produção do centro-oeste. “Até 2010 escoávamos em torno de 6 milhões de toneladas por aí; em 2015, foram 16 milhões”, compara. “Em 2016 só não continuamos nessa trajetória porque faltou produto, mas este

ano poderemos superar 25 milhões de toneladas”, diz. Ele ressalta que esse resultado inclui melhorias em outros trechos além da BR 163. “Para a produção que sai da BR 364 para a hidrovia do rio Madeira, a capacidade de transbordo em Porto Velho já chega a 12,5 milhões, e a do porto de Itacoatiara saiu de 3,5 milhões para 5 milhões nos últimos três anos. Já no Maranhão – onde a produção chega pela rota da BR 158 e a ferrovia Norte-Sul – a inauguração do Terminal de Grãos (Telegram) em 2015 somou uma capacidade de 5 milhões de toneladas ao porto de Itaqui”, diz. “É uma evolução importante, e esperamos que outros sinais positivos impulsionem a logística da região.”

China

ampliar margens

A mudança do padrão de crescimento chinês que vem sendo orquestrada nos últimos anos, privilegiando o consumo interno, não deverá afetar a demanda do país por bens agropecuários. Com o fim do superciclo das *commodities*, entretanto, economias que abastecem a China, especialmente as latino-americanas, deverão se dedicar com mais afinco à política comercial para explorar as chances de ampliar a receita de exportações desse setor.

Estudo divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no último trimestre de 2016 aponta que a tarifa de importação mediana da China aplicada a produtos agropecuários latino-americanos mais vendidos ao país, por exemplo, é cerca de duas vezes maior do que a da OCDE para os mesmos produtos.

Mauricio Mesquita Moreira, assessor econômico da Área de Integração e Comércio do BID, coautor do trabalho, ressalta que se essa tarifa se igualasse aos níveis verificados na OCDE, as exportações agrícolas da região poderiam crescer 9,6%. “É um percentual que não deveria ser ignorado”, afirma Mesquita. Em 2016, somente as vendas do agronegócio brasileiro à China somaram US\$ 20,83 bilhões, representando 24,5% do total exportado pelo setor.

No âmbito das barreiras não tarifárias, o BID identificou entre as mais prejudiciais a isenção do Imposto de Valor Adicionado (IVA) a produtores agrícolas chineses e que, a despeito das regras da OMC, não se aplica às importações. No caso de grãos não processados e soja, essa cunha tributária, segundo o BID, pode chegar a 13 pontos percentuais. Mesmo não se tratando de um



gasto, a perda de receita de produtores latino-americanos provocada por essa medida, segundo o banco, poderia chegar a US\$ 1,1 trilhão. No trabalho, os economistas do BID ainda citam outro levantamento da OCDE que identificou 124 programas de subsídios ativos na China em 2014 – atrelados ao uso de determinado insumo, área ou tipo de criação, por exemplo – e que representaram 4% da receita da produção agrícola chinesa naquele ano.

O embaixador Carlos Márcio Cozendey, subsecretário-geral de Assuntos Econômicos e Financeiros do Ministério das Relações Exteriores, afirma que a questão do IVA passou a ser investigada após o alerta dado pelo estudo. No caso da soja, diz, o principal foco da agenda comercial com a China tem sido a aceleração de autorizações para a exportação de novas variedades transgênicas. “A demora nesse processo compromete a sincronia entre plantar aqui e vender

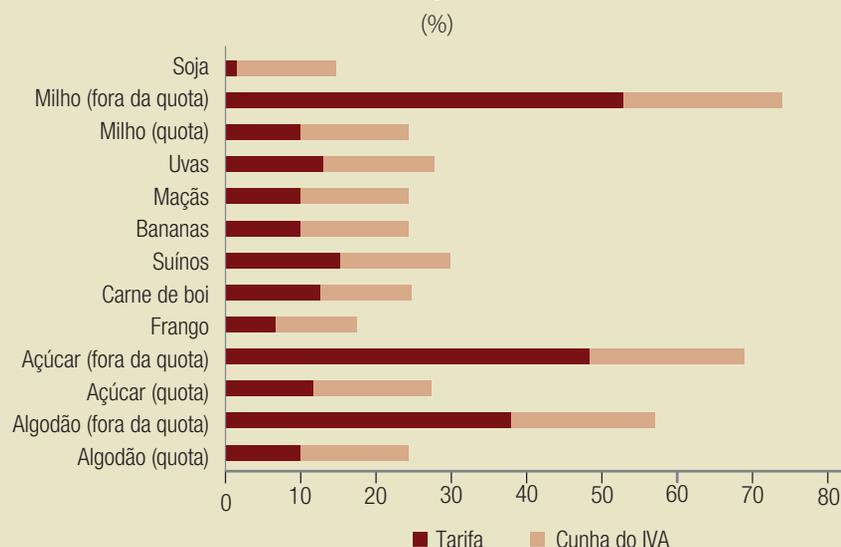
Em 2016, somente as vendas do agronegócio brasileiro à China somaram US\$ 20,83 bi, representando 24,5% do total exportado pelo setor

lá, por isso nos dedicamos a buscar velocidade nessa aprovação”, diz. Outro foco do ministério, afirma Cozendey, é agilizar as autorizações de frigoríficos brasileiros para vender à China. Nos últimos anos, o avanço do Brasil em plantas autorizadas – totalizando 40 avícolas, 16 de bovinos e 12 de suínos,

segundo o BID – impulsionou os números do setor. Em 2016, as exportações de carne bovina e frango à China registraram aumento de quase 50% em valor, somando, juntas, US\$ 1,5 bilhão. “Entretanto, a fração de produtores que podem exportar ao país ainda é reduzida”, diz Cozendey. O foco do ministério é concluir a negociação de um sistema chamado *pre-listing*, que elimina a necessidade de vitória prévia da China, ficando a autoridade brasileira responsável pela identificação das plantas que cumpram os requisitos necessários para exportar.

Marcelo José Braga Nonnenberg, da Diretoria de Estudos, Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, ressalta que, para o Brasil avançar em arranjos mais atraentes para o agronegócio brasileiro, deverá não só intensificar estudos sobre as barreiras nos países compradores, como também enfrentar as próprias disparidades que o tornam uma das economias mais fechadas do mundo. “Uma das medidas que poderia ser positiva é pensar em uma redução unilateral de tarifas de importação – por exemplo, em bens de capital e informática, em que registramos picos tarifários de 35% – o que abriria espaço para negociar sem precisar recorrer a um acordo de livre-comércio, que em geral demanda mais tempo”, afirma. “Isso não significa eliminar tarifas da noite para o dia, mas propor algo de forma gradual e estudada. Aí, sim, poderemos sentar à mesa com parceiros relevantes como a China mostrando o quanto ele importa”, conclui. (S.M.)

Tarifas de importação e cunha do IVA



Fonte: BID-INT com dados TRAINS para tarifas, entrevistas e USDA 2007 para a cunha do IVA.
Nota: Essa cunha é a diferença entre o IVA cobrado à produção doméstica e às importações.

PARALELOS HISTÓRICOS**AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: PERSPECTIVAS PARA 2017**

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.

**SUGESTÃO DE PESQUISA #1**

Em abril de 2007 descobriu-se que havia limites para o crescimento do agronegócio no Brasil.

Pesquise por: limites + agronegócio + Brasil

**SUGESTÃO DE PESQUISA #2**

Em janeiro de 2005 o novo boom da produção agrícola no Brasil era claramente percebido.

Pesquise por: boom + produção agrícola + Brasil

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.

3

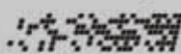
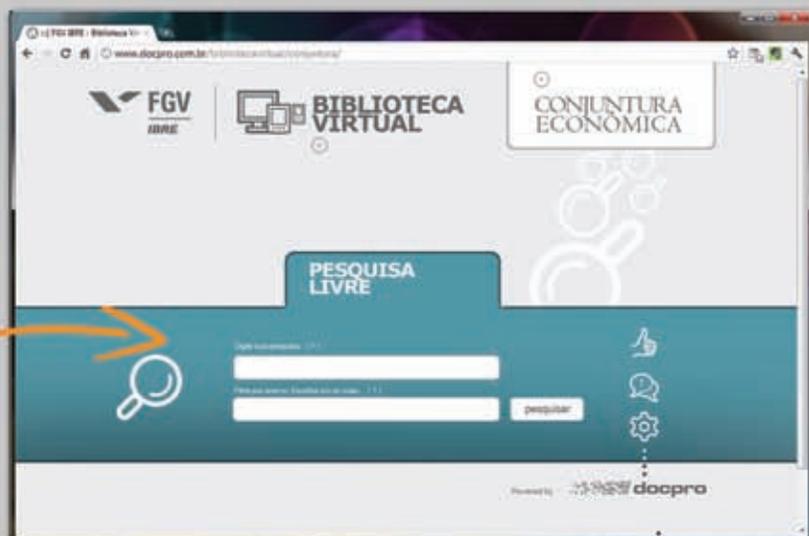
Numa nova tela, o resultado da sua busca aparece com as palavras da pesquisa destacadas em verde. O mesmo destaque aparece nas demais ocorrências das páginas do acervo.



www.fgv.br/ibre/bibliotecavirtual



Powered by:

**docpro****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.

Os cenários para o comércio mundial: o efeito Trump

Lia Baker Valls Pereira

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

A Constituição dos Estados Unidos (artigo 1, seção 8) determina que cabe ao Congresso regular as relações de comércio do país. Em artigo recente, porém, Hufbauer chama atenção que ao longo dos anos foram sendo criados mecanismos de delegação do poder ao Executivo. Nesse contexto, o presidente Trump teria um elevado grau de autonomia para programar o seu programa de comércio exterior. Ao mesmo tempo, porém, esse “elevado grau” pode ser contestado pelos congressistas caso as ações do presidente passem a ferir os interesses dos grupos de maior poder político representados no Congresso.

Analisamos as motivações que guiam a agenda Trump de comércio exterior. Os nossos argumentos partem da comparação com o período do “novo protecionismo” dos anos de 1980 e identificamos os principais fatores que podem limitar a ação de Trump. Ao mesmo tempo, se a opção for por ignorá-los, a era Trump do “neoprotecionismo” poderá ter consequências mais danosas para as relações comerciais do que as da década de 1980.



O novo protecionismo dos anos 1980

Quando Ronald Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1981, o déficit comercial era de US\$ 34 bilhões e em 1985 atingiu o valor de US\$ 134 bilhões. A valorização do dólar associado a uma política monetária contracionista e o aumento do déficit público com a política fiscal expansionista são apontados entre os principais fatores que explicam esse resultado.

Observa-se que a valorização do dólar impulsionou as importações num contexto de mudanças nas vantagens comparativas no comércio mundial que levaram a um debate sobre a liderança dos Estados Unidos no comércio mundial. O Japão consolidou sua posição como grande exportador de manufaturas de elevado conteúdo tecnológico e automóveis e os “novos países industrializados”, como o Brasil, ganharam mercado em setores tradicionais como o de siderurgia. Além disso, países como o Brasil e a Índia eram apontados como economias fechadas e que resistiam para negociar temas de abertura do comércio de serviços,

investimentos e direitos de propriedade intelectual. O diagnóstico do governo de Reagan foi “o mundo é fechado para os Estados Unidos e os Estados Unidos são abertos para o mundo”. Logo as diretrizes da política macroeconômica foram mantidas até 1985/86 e as demandas por proteção foram atendidas por dois canais. Para setores politicamente fortes como o automotivo e o siderúrgico foram criados os “acordos voluntários de exportações” e para os outros, foram facilitadas as regras para as investigações de práticas desleais. A esse conjunto de medidas se dá o nome de “novo protecionismo”, pois diferente da década de 1930, os instrumentos foram barreiras não tarifárias e as medidas eram discriminadas por setores e países.

Soma-se a esse cenário, o enfraquecimento da disciplina multilateral no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – a Organização Mundial do Comércio só foi criada em 1995), uma percepção de fragmentação do mundo em blocos com o lançamento do projeto do mercado único da União Europeia e a criação do eixo asiático através das cadeias produtivas na região lideradas pelo Japão.

O lançamento da Rodada Uruguai no âmbito do GATT não contribuiu de imediato para melhorar esse cenário e os Estados Unidos lançaram, via Congresso, uma série de medidas legislativas que aumentaram o poder do Executivo de impor sanções unilaterais para países que contrariassem os interesses comerciais, de investimento e de propriedade intelectual de cidadãos estadunidenses. Será somente a par-

A mera proteção não irá assegurar o emprego nas indústrias que ficaram em desvantagem competitiva no comércio mundial

tir de 1980 que a Rodada Uruguai irá avançar, novas disciplinas são implementadas e se entra na “era da liberalização comercial”.

Agenda Trump

Como na década de 1980, o sistema multilateral passa por um período de fragilidade com as dificuldades associadas às negociações da Rodada Doha de 2001. Diferente, porém, do período passado, o sistema multilateral possui um conjunto de regras mais amplas e transparentes e de um mecanismo de solução de controvérsias que tem sido respeitado pelos membros da OMC. Há um número muito maior de restrições para a adoção de medidas unilaterais de proteção e, mesmo que sejam adotadas, podem ser contestadas.

Como Reagan, as principais motivações da política comercial de Trump estão associadas à perda de empregos em setores competitivos com importações e o aumento

do déficit comercial que deverá ficar ao redor de US\$ 800 bilhões em 2016. Outra similaridade é a escolha de países alvos para ilustrarem a “concorrência desleal com os Estados Unidos”. Nos anos de 1980 era o Japão, seguido do Brasil e da Índia. Trump nomeou a China e o México, como seus principais problemas.

Há, porém, importantes diferenças. A China não faz parte dos aliados dos Estados Unidos pós Segunda Grande Guerra e o México faz fronteira com os Estados Unidos e é seu parceiro no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Tlaca ou Nafta, em inglês). Se a China é menos comprometida politicamente com os Estados Unidos que o Japão, a presença das empresas estadunidenses operando na China sugere um limite para as ações de Trump, além da posse pelos chineses dos títulos do governo dos Estados Unidos. México é o segundo principal mercado de exportações dos Estados Unidos, enquanto Brasil e Índia respondiam por cerca de 2% das exportações estadunidenses.

Durante a campanha presidencial, foi apresentado um programa na área de comércio onde foram destacados sete pontos: 1. sair do Acordo Transpacífico (TPP); 2. indicar bons negociadores comerciais que defendam os interesses dos trabalhadores americanos; 3. identificar violações nos tratados de comércio que prejudiquem trabalhadores americanos; 4. renegociar o Nafta; 5. classificar a China como manipuladora de câmbio; 6. entrar com investigações contra a China na OMC; e 7. usar todos os

instrumentos legislativos para interromper as práticas ilegais chinesas. Além disso há indícios da criação de uma taxa de importações incidentes sobre produtos de empresas que resolvam investir no exterior e um imposto de exportações sobre produtos de energia.

O item 1 já foi cumprido e não gerou conflitos, pois o acordo não havia sido sancionado nos Congressos de nenhum dos países membros. Além disso, os Estados Unidos já possuem acordos de livre-comércio com seis (Austrália, Canadá, Cingapura, México, Peru e Chile) dos 11 parceiros comerciais participantes do TPP. Os cinco (Japão, Brunei, Vietnã, Malásia e Nova Zelândia) que restam representaram 6% das exportações dos Estados Unidos, em 2015. Os que identificam perdas associam o projeto do TPP a uma decisão geopolítica de “barrar o avanço” da China com o seu projeto de um acordo que inclui Japão e Coreia do Sul, além de assegurar harmonização de regras e normas de comércio. A afirmação requer qualificações. Os Estados Unidos também possuem um acordo com a Coreia do Sul e o presidente Trump já anunciou que está aberto para acordos bilaterais, que podem incluir o Japão. Ressalta-se que em todos os acordos bilaterais, os Estados Unidos negociam tendo como referências as suas regras de harmonização de medidas comerciais. O TPP, porém, consolidaria de forma inegável a presença das normas estadunidenses na região e iria contribuir para arrefecer o ímpeto chinês de fortalecimento da sua liderança na região. Enfatiza-se, porém, que um

As principais motivações da política comercial de Trump estão associadas à perda de empregos em setores competitivos

acordo China-Japão-Coreia do Sul requer acomodação de conflitos políticos históricos não triviais.

O acordo Nafta prevê que um país membro possa voltar para as tarifas de importação antes do acordo, mas elevação de tarifas requer aprovação do Congresso e não podem ultrapassar os compromissos da OMC, que são os tetos tarifários consolidados. O mesmo vale para a China. Alguns exemplos ilustram o potencial de aumento da margem de proteção. No caso de vestuário, a tarifa mínima é 11,6% e a máxima, 32%, e para têxteis o intervalo vai de 8% a 41%, um dos alvos possíveis de ações contra a China. Para equipamentos elétricos varia entre 1,7% e 15%, sendo que 48,5% das linhas tarifárias foram consolidadas com tarifa zero. Logo, existe em alguns casos uma margem razoável para o aumento do protecionismo que deverá ser aplicado de forma multilateral. Se o governo quiser ir além das tarifas consolidadas, será

sujeito ao painel da OMC e irá perder. Em adição, é pouco provável que os membros da OMC aceitem passivamente aumentos de tarifas e poderão retaliar aumentando também as tarifas.

O aumento generalizado de tarifas de importação é pouco provável e deverá se repetir a década de 1980, com o protecionismo por setores e discriminado por países. Os acordos voluntários de restrição às exportações estão vedados. Existem, porém, legislações domésticas que permitem a imposição de cotas e tarifas pelo presidente, mas requerem processos de investigações pelo United Trade Representative (USTR). Esses processos, porém, passam pelo julgamento da OMC. É possível, portanto, aumentar o protecionismo dentro das “regras”: elevar tarifas dentro das margens consolidadas e invocar a reserva de mercado para as empresas norte-americanas nas licitações do governo por razões de segurança nacional, sempre interpretada num sentido amplo. O risco é que o atual governo dos Estados Unidos queira ignorar a disciplina multilateral, o que levaria a um cenário de tensões e possíveis retaliações comerciais.

Objetivos serão alcançados?

Os principais mercados de destino das exportações dos Estados Unidos são a América do Norte e a Ásia. No biênio 2014/2015, a América do Norte foi responsável por 34% das exportações do país, sendo 15% atribuídos ao México e 19% ao Canadá. Nesse mesmo período, a Ásia explicou 30% do

total exportado e a China, 8%. Nas importações, a Ásia desponta como o principal mercado (44%) e a China explica 21% do total importado pelo país. A América do Norte vem em segundo lugar (27%), sendo o percentual do México, 13%, e do Canadá, 14%. Em 2015, a balança comercial dos Estados Unidos registrou déficit de US\$ 746 bilhões. Por regiões os déficits foram: Ásia, US\$ 549 bilhões (China, US\$ 368 bilhões); União Europeia, US\$ 156 bilhões; e América do Norte, US\$ 76 bilhões (México, US\$ 61 bilhões). Na América do Sul e Central foram registrados superávits de US\$ 16 bilhões e US\$ 20 bilhões, respectivamente.

Os Estados Unidos registram déficits, pois seus gastos superam a sua poupança doméstica, o que se agrava em momentos de valorização do dólar. Controlar o déficit com a China e o México apenas provocará o deslocamento do déficit para outras regiões. Não é uma questão a ser tratada bilateralmente. Além disso coibir as importações mexicanas e/ou chinesas poderá afetar as exportações estadunidenses que estão, em parte, organizadas em cadeias produtivas com esses países. O déficit com o México é pequeno comparado ao da China, além do país ser o segundo mercado de destino das exportações estadunidenses. No caso da China, seria mais produtivo seguir a estratégia do final dos anos de 1980, quando foi instituído um diálogo para identificar os fatores estruturais, quando presentes, que dificultavam as exportações dos Estados Unidos para o Japão. Barreiras não transparentes, como res-

O risco é que o atual governo queira ignorar a disciplina multilateral, o que levaria a um cenário de tensões e possíveis retaliações comerciais

trições a estratégias de *marketing* foram identificadas.

No entanto, a principal causa para o protecionismo de Trump deriva do diagnóstico que a perda de emprego na manufatura é fruto da entrada de importações oriundas de países com salários mais baixos que os dos trabalhadores estadunidenses (China e México). A literatura empírica sobre as causas do desemprego se divide entre duas correntes. A primeira aponta como principal causa, as mudanças tecnológicas que afastaram o trabalhador menos qualificado do mercado de trabalho e a segunda, destaca os acordos de livre-comércio e o deslocamento de investimentos das empresas norte-americanas para outros países (Hufbauer e outros, 2016*). Na literatura acadêmica prevalece a primeira interpretação e logo as medidas sugeridas são de programas direcionados para a qualificação do trabalhador e garantia de redes de proteção social. No debate geral, ganhou a segunda versão, em par-

te pela pouca relevância conferida aos custos inerentes dos acordos de livre-comércio.

A história da década de 1980 mostrou que a mera proteção não irá assegurar o emprego nas indústrias que ficaram em desvantagem competitiva no comércio mundial. Além disso, o contexto hoje é menos favorável a um “ressurgimento” das manufaturas tradicionais como principal fonte de geração de empregos quando todos os setores passam por mudanças tecnológicas que intensificaram os processos de automação industrial. O impulso fiscal via construção de obras de infraestrutura, por sua vez, deverá ter impactos positivos na siderurgia e no emprego.

A agenda de comércio de Trump repete os erros da década de 1980 e que não ajudaram o emprego nas cidades onde predominavam indústrias que foram afetadas pelas mudanças nas vantagens comparativas. Além disso, enquanto em 1980 ao mesmo tempo em que implementavam medidas protecionistas, os Estados Unidos apoiavam a abertura de negociações multilaterais (Rodada Uruguai, 1986-1994) e abriam um diálogo com o Japão para identificarem os obstáculos ao comércio entre os dois países. Trump não parece interessado em fortalecer os fóruns multilaterais e no lugar de diálogo, faz ameaças à China. O “neoprotecionismo” de Trump cria um cenário propício a constantes conflitos comerciais. ■

*HUFBAUER, G.C.; NOLAND, M.; ROBINSON, S.; MORAN, T. Assessing trade agendas in the US presidential campaign. *PIIE Briefing* 16-6, set. 2016.

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

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

SERVIÇOS CUSTOMIZADOS

-  **Preços de Referência** - suporte às áreas de compras na definição de critérios de fixação de preços de referência;
-  **Índice de Preços** - suporte aos reajustes de contratos;
-  **Projeções** de variações de preços permitindo viabilizar estratégias relacionadas à dinâmica do mercado;
-  **Fórmulas Paramétricas** - suporte à construção de indicadores da evolução de custos em função do comportamento dos preços de insumos;
-  **Estudos Especiais** - construção de cenários para planejamentos estratégicos e orçamentos.

SERVIÇOS - BANCOS DE DADOS ON-LINE

-  **FGV Dados** - banco de dados *on-line* que disponibiliza o Índice Geral de Preços (IGP) bem como sua composição;
-  **Monitor da Inflação** - um aliado na análise e previsão dos índices oficiais da inflação;
-  **Sondagens Econômicas** - antecipa tendências da Indústria, do Comércio, da Construção, de Serviços e do Consumidor;
-  **Setorial Automobilístico** - direcionado para o acompanhamento da dinâmica de preços relacionados à cadeia produtiva específica deste setor.



O que é liberdade pra você?

MBA FGV

O MBA *online*, voltado para quem busca sucesso na carreira e na vida, aliando conhecimento e *networking*.

ATUALIZAÇÃO

Cursos com duração de 30 e 60 horas, em 14 áreas de conhecimento, focados no mercado de trabalho.

APERFEIÇOAMENTO

Cursos que desenvolvem competências estratégicas, com aplicação imediata no dia a dia do profissional.

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.



SER BEM-SUCEDIDO

É ORGANIZAR A SUA AGENDA OU O SEU TEMPO LIVRE?

REFERÊNCIA
PARA
SUA VIDA.