

Carta do IBRE

Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias

Ponto de Vista

A emenda do teto do gasto explicita o corporativismo

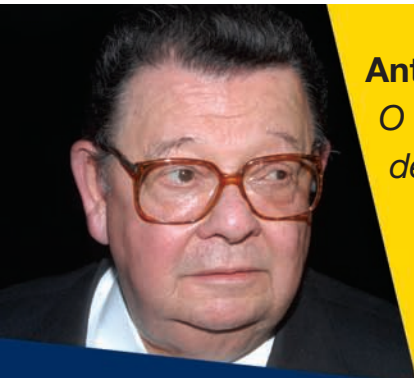
Crise de 2008

Uma história que não acabou



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Setembro 2018 • volume 72 • nº 09 • R\$ 16,00



Antonio Delfim Netto

O Congresso não representa os desejos da sociedade

Artigos

Fernando de Holanda Barbosa

José Roberto Afonso

Lais Khaled Porto

Rubens Penha Cysne

Samuel Pessôa

Constituição 30 anos

Sob a frustração dos brasileiros com o momento econômico, político e social do país, acadêmicos, economistas e constituintes apontam como melhorar a Carta Cidadã para torná-la farol de um Brasil mais rico e menos desigual



70
anos



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 | Setembro de 2018

Carta do IBRE

8 Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias

O ajuste fiscal em 2019 é um compromisso de boa parte dos candidatos competitivos à presidência do Brasil. As indicações de como fazê-lo, contudo, variam em função das inclinações políticas e a ideologia de cada um. O tema é naturalmente espinhoso, pois envolve cortar despesas públicas ou aumentar tributos, que não são medidas simpáticas ao eleitorado em nenhum país do mundo. Dessa forma, não é de surpreender que vários candidatos sejam vagos sobre os detalhes do ajuste fiscal, o que não inibe a ambição das metas, como a de zerar o déficit primário em dois anos ou até mesmo em apenas um.

Ponto de Vista

12 A emenda do teto do gasto explicita o corporativismo



Nos últimos anos, as corporações de servidores públicos têm sido particularmente poderosas e bem-sucedidas em defender sua parcela no orçamento e manter, mesmo em condições de redução do

crescimento econômico, forte queda da receita e aumento do déficit público, políticas de elevação do salário e da folha acima da inflação.

Entrevista

14 “O Congresso não representa os desejos da sociedade”

Poucas pessoas acompanharam os 30 anos da Constituição brasileira tão de perto quanto Delfim Netto, ex-ministro da Fazenda e da Agricultura, que foi deputado federal em praticamente dois terços da vida da Carta Magna. Ao elogiar os princípios da Constituição, Delfim alerta, entretanto, que o corporativismo presente na estrutura política – em parte resultante do presidencialismo de coalizão – tem atropelado a carta e comprometido a capacidade de administração do país. Para Delfim, esse é um dos problemas que levam o Brasil a crescer menos que o mundo, e que precisa ser tratado pelo próximo presidente.

Macroeconomia

32 Tributos sem futuro

Nos quase 30 anos da atual Carta Magna, já foram modificados 11 dos 20 artigos que compõem, atualmente, o capítulo do sistema tributário (aliás, dois deles tendo sido incluídos *à posteriori*). Chega a 79 o número de disposições alteradas, por conta de inclusões, exclusões e modificações – que, em comum, viabilizaram aumentos na carga tributária global, sobretudo através de contribuições.

Capa | 30 anos da Constituição

36 Uma lição de três décadas



O Brasil que se prepara para a festa de 30 anos de sua Constituição conhecida como a mais democrática e cidadã parece ter pouco a comemorar, seja pelo prisma social – baixa qualidade de serviços públicos como segurança, educação e saúde –, seja pelo econômico, com baixo crescimento e um grave quadro fiscal. Constituintes e pesquisadores consultados pela *Conjuntura Econômica* comentam qual parte desses problemas tem origem na Carta Magna, e como fazer para posicioná-la como farol de uma sociedade mais próspera e menos desigual.

Crise de 2008

50 Uma história que não acabou



Passados dez anos desde a eclosão da crise de 2008, uma nova tormenta parece estar se formando no horizonte, também vinda do Norte, como há dez anos. O aumento do protecionismo norte-americano, numa clara disputa pela hegemonia mundial com a China, já traz reflexos para várias economias, especialmente as mais vulneráveis e dependentes do cenário externo. No Brasil, as estimativas de um crescimento mais vigoroso caíram por terra este ano. Não só pelo ambiente externo mais hostil, mas especialmente pelas incertezas com as próximas eleições presidenciais de outubro.



Somos
apaixonados
pela água






Entendemos que nosso trabalho vai além do saneamento. Trabalhamos pela qualidade de vida das pessoas e pela preservação do meio ambiente. Lutamos por histórias mais dignas, cidades mais sustentáveis e futuros mais azuis. **Essa é a nossa real natureza.** Moldamos o nosso trabalho aos muitos “Brasis”, compreendendo as necessidades e diferenças de cada região onde atuamos. Temos orgulho em atender a mais de 7 milhões de pessoas, em 49 cidades de 11 estados brasileiros.

ae
aegea

 /aegeasaneamento

 /aegeasaneamento

 www.aegea.com.br

*Nossa natureza
movimenta a vida*

FGV IBRE

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

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

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

Primeiro Presidente e Fundador

Luiz Simões Lopes

Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

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

Conselho Diretor

Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

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

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

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

Conselho Curador

Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

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

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

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

Instituto Brasileiro de Economia

Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Vice-diretoria: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Clientes Institucionais: Wagner Rezende de Oliveira

Superintendência de Estatísticas Públicas: Aloisio Campelo Junior

Superintendência de Estudos Econômicos: Marcio Lago Couto

Superintendência de Planejamento e Organização: Vasco Medina Coeli

Controladoria: Regina Célia Reis de Oliveira

CONJUNTURA ECONÔMICA

Fundador

Richard Lewinsohn

Editor-Chefe

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Editor-Executivo

Claudio Roberto Gomes Conceição

Editora

Solange Monteiro

Editoria de arte: Marcelo Nascimento Utrine e Teresinha Fátima de Freitas

Capa e projeto gráfico: Marcelo Nascimento Utrine

Revisão: Mariflor Rocha

Impressão: Edigráfica



Colaboram nesta edição: Fernando de Holanda Barbosa, José Roberto Afonso, Lais Khaled Porto, Luiz Guilherme Schymura, Rubens Penha Cysne e Samuel Pessôa

Secretaria e apoio administrativo

Melissa Novaes Martin Diniz

Rua Barão de Itambé, 60 – 7ª andar

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

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

conjunturaedacao@fgv.br

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

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

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

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro: (21) 3799-6844

Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação

Bernardo Nunes Chefer

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

Distribuição

DINAP - Distribuidora Nacional de Publicações - LTDA

Av. Doutor Kenkiti Shimomoto, 1678

Osasco - SP - CEP: 06045-390

Publicidade

(21) 3799-6840/41



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

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

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

ISSN 0010-5945

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

CDD 330.5



Nota do Editor

Em 1988 o país aprovava uma nova Constituição. Nesses 30 anos ela foi inflada, recebendo inúmeras emendas constitucionais. A carta atual é 44% maior do que a que foi promulgada, através de novos dispositivos aprovados pela classe política que, segundo o ex-ministro da Fazenda e da Agricultura Delfim Netto e deputado federal em praticamente dois terços da vida da Carta Magna, reflete o corporativismo presente na estrutura política – em parte pelo sistema de presidencialismo de coalizção –, o que tem atropelado a Constituição e comprometido a capacidade de administração do país. E dispara: “é o que tenho dito. O Congresso é um conjunto de corporações. Não representa, na verdade, os desejos da sociedade. Montou-se um mecanismo de autorreprodução”.

Embora a Constituição seja vista como a mais democrática e cidadã, ela também é apontada como responsável pelas agruras por que o país está passando, tanto no campo econômico como no social, em função de regras inviáveis, como a estabilidade do funcionalismo público, altos salários e uma estrutura do serviço público extremamente cara que provê ser-

viços de muito pior qualidade que países semelhantes ao Brasil. São algumas regras que, quando se aprovou a nova carta, eram suficientes para que essa conta fosse paga.

Hoje, atravessamos uma grave crise fiscal, aliada a um crescimento píffo da economia – este ano, as projeções são de um crescimento do PIB por volta de 1,5%. A maioria dos estados estão quebrados e a qualidade dos serviços públicos se deteriorou de forma geométrica, com o sucateamento da saúde, da educação e da segurança pública. Uma revisão da Constituição é defendida por constituintes e pesquisadores ouvidos por *Conjuntura Econômica*, como forma de adequá-la às mudanças ocorridas no mundo e dentro da sociedade brasileira nesses 30 anos, tornando-a uma referência para a vida do país em diversas dimensões, da política à economia.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Errata: No artigo “Repensar e redemocratizar o FPM”, da *Conjuntura Econômica* de agosto, pág. 26, o Fundo de Participação dos Municípios reparte 24,5% do arrecadado pelo governo federal.

Sumário

Carta do IBRE

8 Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista

12 A emenda do teto do gasto explicita o corporativismo – *Samuel Pessoa*

Entrevista

14 Antonio Delfim Netto – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

20 Os programas de Lula e Bolsonaro – *Fernando de Holanda Barbosa*

22 O Fundo Petróleo “Viúva Porcina” do Rio de Janeiro: aquele que foi sem nunca ter sido – *Rubens Penha Cysne*

Infraestrutura

26 Regras do jogo – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

32 Tributos sem futuro – *José Roberto Afonso e Lais Khaled Porto*

Capa – 30 anos da Constituição

36 Uma lição de três décadas – *Solange Monteiro*

Crise de 2008

50 Uma história que não acabou – *Chico Santos*

Eleições

63 Foi dada a largada – *Solange Monteiro*

Índices

I Índices Econômicos

X Conjuntura Estatística

Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Estamos em plena corrida presidencial. O primeiro turno está próximo, dia 7 de outubro. Dificilmente a contenda se resolverá sem a necessidade da segunda tranche. Por isso, provavelmente, só no final de outubro saberemos o nome do novo presidente.

Como se sabe, os desafios no exercício do mandato serão muitos. Melhorar as condições da empregabilidade, da segurança pública, da saúde e da educação está entre as principais necessidades imediatas. As expectativas são de notícias alvissareiras. O descalabro das contas públicas, por seu turno, também assusta. Embora não seja tão perceptível para boa parte da população.

Nesse contexto, o ajuste fiscal em 2019 é um compromisso de boa parte dos candidatos competitivos à presidência do Brasil. As indicações de como fazê-lo, contudo, variam em função das inclinações políticas e a ideologia de cada um. O tema é naturalmente espinhoso, pois envolve cortar despesas públicas ou aumentar tributos, que não são medidas simpáticas ao eleitorado em nenhum

país do mundo. Dessa forma, não é de surpreender que vários candidatos sejam vagos sobre os detalhes do ajuste fiscal, o que não inibe a ambição das metas, como a de zerar o déficit primário em dois anos ou até mesmo em apenas um.

Há uma grande ênfase dos candidatos em enxugar a máquina pública, combater desperdícios, cortar privilégios e todo o tipo de formulação que, sendo enunciada em abstrato, soa justa e moralmente defensável. Muito menos se comenta sobre quais grupos serão especificamente atingidos pela tesoura do próximo governo – é compreensível que políticos na caça aos votos não desejem atizar a hostilidade de fatias do eleitorado e de segmentos com capacidade de influenciar a opinião pública. Há de se reconhecer que o candidato Ciro Gomes, do PDT, foi quem apresentou de forma mais clara a intenção de aumentar impostos e, conseqüentemente, os grupos que serão mais atingidos.

De qualquer forma, apesar das tergiversações, deve-se reconhecer que a discussão sobre contas públicas na



atual campanha está sendo bem mais substantiva do que nas eleições passadas. O que era de se esperar: após a grande recessão de 2014 a 2016, o país entrou indiscutivelmente numa fase de vacas magras, e o problema fiscal e o risco de solvência pública impuseram-se como assuntos incontornáveis para quem pretende presidir o Brasil. Como já observado, o cuidado dos postulantes ao posto máximo do Executivo em não desa-

gradar os eleitores é bastante compreensível, aqui ou em qualquer parte do mundo. Mas não se pode dizer que o tema esteja sendo empurrado para debaixo do tapete.

A grande questão, portanto, é menos a de discutir se o país está em voo cego para o abismo fiscal – a discussão eleitoral não aponta para esta direção –, mas sim a de saber qual deverá ser o roteiro do vencedor para enfrentar o difícil desafio de sanear as contas públicas. Evidentemente, essa discussão tem de ser colocada no contexto das metas legais relacionadas às contas públicas, entre as quais a mais restritiva ao longo dos próximos anos será crescentemente a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), do teto dos gastos. É preciso conter os gastos no seu valor real, o que é uma tarefa política e econômica hercúlea quando se considera a institucionalidade fiscal brasileira.

Como explica Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, as despesas obrigatórias se referem a compromissos estabelecidos na legislação: direitos individuais (previdência, assistência social, seguro-desemprego etc.), mínimos constitucionais, vinculações e salários de servidores, por exemplo. Já as despesas discricionárias são aquelas sobre cujo montante o governo tem algum grau de autonomia. O problema, porém, é que uma combinação de regras constitucionais e legais com tendências demográficas faz com que boa parte do gasto obrigatório, especialmente na Previdência, tenha uma tendência de crescimento real que o Executivo não tem instrumentos para deter – a menos que consiga fazer o Legislativo alterar as ditas leis e disposições da Constituição, e que o Supremo não

veja conflito com a própria norma constitucional, no primeiro caso, e com cláusulas pétreas da Carta Magna, no segundo.

Evidentemente, se as despesas como um todo (mais em detalhe, por poder ou órgão autônomo da esfera federal) não podem crescer além da inflação, o aumento real dos gastos obrigatórios força uma redução real dos gastos discricionários para que o teto da EC 95 seja respeitado. A grande interrogação, contudo, é até que ponto as despesas discricionárias podem ser reduzidas.

Possibilidade de “shutdown” do governo por corte de despesas em tese “discricionárias” significa que estes gastos já não podem ser considerados discricionários

Muito se tem falado recentemente da possibilidade de um *shutdown* da máquina pública em função justamente da redução compulsória do gasto discricionário, imposto pela necessidade de se cumprir a EC 95.

Pires analisou em profundidade essa questão. Ele explica que, de acordo com o último Relatório de Avaliação Fiscal, as despesas discricionárias representam apenas 9,2% do gasto primário do governo federal. As projeções da Lei de Diretrizes





Orçamentárias de 2019 (LDO 2019) indicam que essa situação deve se agravar porque os gastos discricionários continuarão caindo em termos nominais ano após ano, saindo de R\$ 129 bilhões em 2018 até chegar a R\$ 52 bilhões em 2021. A LDO 2019 foi divulgada em abril, antes da greve dos caminhoneiros, da aprovação de reajuste do Judiciário e do aumento de recursos destinados à educação. As estimativas mais recentes são de que, para 2019, a despesa discricionária esteja em R\$ 102 bilhões,

Dessa forma, seja mantendo a EC 95, seja modificando-a ou mesmo a eliminando, o próximo governo terá de conter o crescimento da despesa obrigatória

R\$ 27 bilhões a menos que a previsão atual para este ano.

Dessa forma, é preciso estimar o quanto podem ser ainda mais comprimidas as despesas discricionárias, que incluem investimentos, programas públicos e custeio do governo, sem o qual a máquina estatal não consegue manter sua funcionalidade mínima. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), a “margem fiscal” – subconjunto dos gastos discricionários que são de fato compressíveis – em

2017 é composta por 44% de investimentos públicos (incluindo o PAC e o Minha Casa, Minha Vida), 21% de custeio da máquina pública e 4% de bolsas de pesquisa. Os 31% restantes correspondem a uma classificação genérica chamada “outras despesas”.

Na visão de Pires, é provável que a margem fiscal não possa ser comprimida ainda mais. O investimento público já não é, desde 2015, suficiente para repor o estoque de capital público. O custeio administrativo em 2017, de R\$ 34 bilhões, está 15% abaixo do pico em 2014. O crescimento desta rubrica em 2018, ano de grande aperto fiscal, é forte indício de que a compressão chegou ao limite.

Das “outras despesas” constam gastos cujo corte já entraria no terreno do *shutdown*, como manutenção dos contratos ativos do Fies, pesquisas da Embrapa, emissão de passaportes e atendimento a mulheres vítimas de violência. A recente carta da Capes alertando para o risco de interromper o pagamento de bolsas em 2019 e as dificuldades do IBGE para realizar o Censo Demográfico são pré-sintomas de parada da máquina pública. O mesmo pode ser dito da realocação neste segundo semestre, pelo governo, de R\$ 500 milhões para que órgãos públicos possam continuar funcionando – e isto num orçamento de R\$ 1,3 trilhão! Finalmente, é preciso lembrar que, no ano passado, após um contingenciamento que baixou as despesas discricionárias previstas para R\$ 105 bilhões, o governo reviu a meta fiscal e a ampliou para R\$ 114 bilhões, como forma de evitar a paralisação de atividades.

Tudo indica, portanto, que a despesa discricionária abaixo de R\$ 120 bilhões, valor próximo ao observado

nos últimos anos, já é um quadro no qual a parada da prestação de serviços vitais para o país entra no radar. Com a estimativa, mencionada acima, de que a despesa discricionária cairia para R\$ 102 bilhões em 2019, é possível dizer que o país já estará singrando os mares de alto risco de *shutdown* no primeiro ano do próximo mandato presidencial.

Uma outra forma de se pensar sobre a elevada – e muito próxima – possibilidade de uma parada em atividades do governo em função do corte das despesas discricionárias é que, no fundo, estes gastos já não podem ser considerados efetivamente “discricionários”. É impensável que o governo simplesmente feche as portas e o país se veja, de um dia para o outro, sem serviços públicos essenciais, em estado de desorganização e caos social. Os supostos gastos “discricionários”, que se tornam incompressíveis quando entram em território de *shutdown*, teriam em teoria que continuar a ser reduzidos – o que é um contrassenso.

Toda essa análise aponta numa direção inexorável: a grande missão do próximo governo é conter a expansão real dos gastos obrigatórios ou aumentar as receitas públicas. Todas matérias que necessariamente passam pelas Casas Legislativas.

Dessa forma, seja mantendo a EC 95, seja modificando-a ou mesmo a eliminando, o próximo governo terá de conter o crescimento da despesa pública e/ou aumentar as receitas. Como o dito gasto discricionário já não é verdadeiramente discricionário, pois caiu para a zona de *shutdown* iminente, o crescimento contratado – pelas atuais regras e tendências demográficas – das despesas obrigatórias terá que ser detido. Como já obser-

vado nesta Carta, este é um trabalho eminentemente político, que envolve o Legislativo, que terá de escolher os “perdedores”, e até o Judiciário, que terá de ser convencido da legalidade e constitucionalidade das medidas a serem tomadas pelo novo presidente.

Assim, a principal qualidade a ser buscada no próximo ministro da Fazenda não é a capacitação técnica e acadêmica, nem necessariamente um profundo conhecimento dos mercados, mas sim o trânsito político em Brasília, para as inevitáveis negocia-

Principal qualidade a
se buscar no próximo
ministro da Fazenda não é
capacitação técnica, nem
mesmo conhecimento de
mercados, mas sim trânsito
político em Brasília

ções com o Congresso e o adequado diálogo com o Judiciário. Obviamente, o titular da pasta não poderá prescindir de uma equipe econômica de qualidade para assessorá-lo. ▣

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.



A emenda do teto do gasto explicita o corporativismo

Samuel Pessôa

Pesquisador associado do FGV IBRE

Desde a estabilização da economia com o Plano Real em 1994, os gastos públicos têm crescido continuamente a uma velocidade superior à expansão do PIB. Consequentemente, a despesa primária da União, excluindo transferências para estados e municípios, saiu de 11% do PIB, na primeira metade dos anos 90, para os 20% atuais.

Esse fabuloso crescimento do gasto público como proporção da economia ocorreu num período em que o aumento do PIB não foi tão baixo. Ou seja, a elevação real da despesa pública no período foi muito grande. De fato, entre 1997 e 2017, o crescimento do gasto primário deflacionado pela inflação do PIB (deflador do PIB) deu-se ao ritmo de 4% ao ano, ou 117% no período, de R\$ 588 bilhões para R\$ 1,279 trilhão, a preços de 2017.

Evidentemente, ao longo desse período, em que o regime normal das finanças públicas foi de expansão acima do aumento do PIB tanto do gasto como da receita, o equilíbrio macroeconômico brasileiro apresentou juros reais elevados e baixo

crescimento. Na verdade, esse equilíbrio se rompeu desde 2012, quando o crescimento da receita deixou de ser acima da expansão do PIB, tornando-se próximo da trajetória da economia. Gasto público crescendo acima da economia e receita aumentando no ritmo do PIB produziram um problema fiscal estrutural.

Em resumo, o gasto público superior à receita pública não é um fenômeno cíclico, mas sim estrutural. O Congresso Nacional estabeleceu obrigações ao Tesouro Nacional que deixaram de conversar, a partir de 2012, com as bases tributárias igualmente criadas pelo Poder Legislativo. Esse desequilíbrio expressa nosso conflito distributivo.

O conflito distributivo resulta de dois processos distintos de escolha racional. Por um lado, o teorema do eleitor mediano indica que, em sociedades democráticas e desiguais, o processo eleitoral produz como escolha social a elevação da carga tributária e o aumento dos gastos, com transferências aos grupos mais pobres. Em sociedades com essas características,



o eleitor mediano tem renda muito menor do que a média da economia – há um grupo de pessoas muito ricas que aumenta a média – e, portanto, tem aquele padrão de preferência por mais tributos e mais distribuição aos mais pobres. Ou seja, sociedades democráticas e desiguais priorizam a redução da desigualdade e não o crescimento econômico.

O outro padrão de escolha social é a lógica da ação coletiva de Mancur Olson. Em democracias, grupos ou

corporações – empresários, aposentados, servidores públicos, entre tantos outros – lutam no Congresso Nacional por medidas que lhes garantam uma renda ou uma isenção tributária ou alguma outra forma de benefício. O custo bate no orçamento na forma de elevação do gasto público ou de redução da receita e será pago, portanto, por todos os contribuintes. Como o custo do favorecimento fica diluído no orçamento, a sociedade como um todo não percebe a relação entre o favorecimento e o orçamento e, desta forma, não se organiza para impedir que a corporação (o grupo de pressão) tenha sucesso.

Essa dinâmica está presente em todas as democracias. No entanto, há algo no funcionamento das instituições políticas brasileiras que torna o Congresso Nacional particularmente sensível à lógica da ação coletiva.¹

A associação do teorema do eleitor mediano com a lógica da ação coletiva produziu no Brasil, como vimos, um processo disfuncional das contas públicas. A dívida pública encontra-se em trajetória explosiva. A dívida bruta do governo geral (DBGG), que atingiu o mínimo de 51,5% do PIB em 2013, deve fechar este ano na casa de 75%.

A escolha do governo Temer para enfrentar esse problema foi instituir um mecanismo que explicita o conflito distributivo no interior do orçamento. A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), que estabelece anualmente um teto para o gasto público, tem essa função.

Como já observamos em colunas anteriores, o teto do gasto foi instituído contando com a elevada probabilidade de que fosse rompido. Assim, o importante são os dispositivos de

contenção dos gastos – congelamento real do salário mínimo, congelamento nominal dos salários de servidores, fim de novos concursos públicos até a redução do gasto, vedação de que qualquer desoneração seja renovada após seu vencimento, entre outras – estipulados para o caso de ruptura do teto. Esses mecanismos automáticos proveem a correção do excesso de despesa pública.

Nos últimos anos, as corporações de servidores públicos têm sido particularmente poderosas e bem-sucedidas em defender sua parcela no orçamento e manter, mesmo em condições de redução do crescimento econômico, forte queda da receita e aumento do déficit público, políticas de elevação do salário e da folha acima da inflação. Como anunciado no *Valor Econômico*² em 30 de agosto, entre 2017 e 2019 o gasto real com a folha de salários de servidores crescerá 14%. Atenção, 14% acima da inflação!

Diversos analistas consideram que, se houver o estouro do teto do gasto público, a EC 95 terá falhado – o que, como vimos, não é verdade. Da mesma forma, há outros observadores para quem o fato de as corporações de servidores estarem levando vantagem na disputa pelo orçamento da União, em detrimento do interesse difuso, que privilegia o investimento e a qualidade dos serviços públicos, é um sinal de que a emenda falhou em cumprir sua finalidade.

Novamente há certa ingenuidade aqui: achar que a disputa distributiva ocorreria (ou ocorrerá) de forma indolor. Claro que não. É evidente que os grupos com maior capacidade de organização levarão vantagens. Principalmente em um momento em que o guardião do interesse difuso, a

Presidência da República, encontra-se tão fraco e sem poder ou suporte político. Quem considera o fortalecimento relativo das corporações de servidores públicos, em relação ao interesse coletivo, um sinal de que a EC 95 falhou tem que lembrar que a alternativa à emenda do teto é a inflação. E nossa história é de que a inflação prejudica mais o interesse difuso do que a renda das corporações.

Assim, temos pela frente uma longa batalha por nacos do orçamento. A EC 95 não estabelece de antemão como será solucionado o conflito distributivo. A emenda somente cria instrumentos para que o conflito distributivo seja resolvido de forma não inflacionária. E é natural que os setores mais fortes e organizados, principalmente em função do enfraquecimento da Presidência da República, saiam na frente.

O fato de estarmos tratando aqui nesta coluna, assim como vem acontecendo em diversos outros espaços do debate público, do poder das corporações e do aumento do custo da folha de salários de servidores é sinal de que a EC 95 tem funcionado. No equilíbrio anterior, nossa única preocupação seria encontrar novas bases tributárias e, nas atuais circunstâncias, estaríamos a caminho da inflação acelerada. ■

¹Marcos Mendes, no volume *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*, editado pela Campus, 2014, apresenta a melhor exposição das miríades de benefícios para grupos de pressão que acumulamos ao longo das últimas décadas.

²https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/30/internas_economia,984695/com-aumento-para-servidores-folha-da-uniao-cresce-14-acima-da-inflac.shtml.



O Congresso não representa os desejos da sociedade

Antonio Delfim Netto

Ex-ministro da Fazenda e da Agricultura

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Poucas pessoas acompanharam os 30 anos da Constituição brasileira tão de perto quanto Delfim Netto, que foi deputado federal em praticamente dois terços da vida da Carta Magna brasileira – desde sua gestação, em 1987, como constituinte, até 2006, quando findou seu último mandato. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, o economista elogia os princípios da Constituição alertando, entretanto, que o corporativismo presente na estrutura política – em parte resultante do presidencialismo de coalizão – tem atropelado a Carta e comprometido a capacidade de administração do país. Para o ex-ministro da Fazenda no período do milagre econômico (1968-1973, no governo dos generais Costa e Silva e Médici), esse é um dos problemas que levam o país a crescer menos que o mundo, e que precisa ser tratado pelo próximo presidente. “Espero que quem seja eleito tenha coragem de enfrentar essa nossa incapacidade de retomar o crescimento”, afirma.

Conjuntura Econômica — A Constituição completa 30 anos em meio a um clima de ressentimento da sociedade tanto no campo social quanto político. Que parte desse problema está relacionada com a Carta Magna brasileira?

Nenhuma. A Constituição é bastante razoável, tem a filosofia de uma sociedade civilizada. Foi feita depois de um estelionato eleitoral gigantesco, que deu para o MDB maioria nas duas casas. Eram pessoas que tinham sido incomodadas pelo regime autoritário, portanto, tinham como objetivo fundamental proteger os direitos individuais da ação do Estado. E por isso a Constituição é tão detalhista: para não ser interpretada. Ela também reflete a

busca por igualdade de oportunidades. Por isso trata de saúde e educação universais – não gratuitas, mas pagas por todos. Mas para se gozar de liberdade e igualdade de oportunidades, também é preciso ter um mecanismo de produção eficiente. Esses três valores, que não são inteiramente compatíveis, é que controlam essa dinâmica. Houve muitos equívocos no caminho. Talvez o maior deles tenha sido o seguinte: antes da Constituição, saúde, educação, saneamento e segurança eram deveres do Estado. Na Constituição, isso virou direitos do cidadão e, sendo assim, produziu a judicialização de toda a atividade. Por exemplo, se estou hoje com um problema de saúde e reclamo o direito a um tratamento que custa US\$ 1 milhão, o juiz não leva em consideração que a dotação na saúde é constante – e não tem como fazê-lo. Então, vou salvar um sujeito e matar outros 99. Ou seja, aqui começa um problema sério de coordenação das receitas com as despesas que vai piorando com a liberdade financeira do Legislativo, a liberdade financeira do Judiciário... Tudo isso é muito bonito, mas a caixa é uma só.

A ideia de que financiar o contrato social da Constituição, como descrito por Samuel Pessôa, comprometa nosso crescimento faz parte desse diagnóstico?

O pacto social que está na Constituição é excelente, mas é mal compreendido. Ele propicia um abuso de poder. É preciso ter um sistema em que o orçamento seja o balizamento geral da situação econômica. Não adianta imaginar que se possa ter um sistema

em que a dívida pública cresça permanentemente. A dívida pública com relação ao PIB tem que ter um limite. Nada disso está implícito na Constituição. Não está implícito que você tenha que ter aposentadorias diferentes. Isso foi produto da forma como foi se compondo o processo eleitoral. Portanto, as consequências estão no Congresso. E o que é o Congresso hoje? Ele tem muito pouco a ver com a sociedade, pois é constituído de corporações. Olhe o caso do famoso gru-

Uma coisa que eu acho que podíamos – e devíamos – fazer é uma curetagem na Constituição. Deixá-la com 25 artigos. Tirar dela todos os constrangimentos que construímos

po das classes laboriosas, rural e urbana, que produz um Funrural como esse, um Refis como fizeram, com 81 deputados que se beneficiaram reduzindo suas próprias dívidas. Não sei como isso não chegou ao Supremo, para mostrar que esses votos não poderiam ter acontecido. O regimento impede. No caso do Funrural, foram R\$ 17 bilhões para eles mesmos, em nome do coitado do trabalhador ru-

ral. E você tem outra coisa fantástica: numa sociedade laica, uma bancada evangélica que só cresce. Ou seja, corporações que se protegem mutuamente, que protegem os direitos “mal adquiridos”. Nada disso está na Constituição.

Veja, fazem pelo menos 30 anos que o Brasil cresce menos que o mundo. Está em plena regressão, porque fomos perdendo a capacidade de administrar. Na próxima eleição, talvez uma solução seja que o presidente eleito, não importa quem, seja capaz de produzir um concílio. No dia da posse, enquanto todos estiverem tomando champanhe, ele reúna os três cardeais – ele próprio, o presidente do Judiciário e o do Legislativo –, e pactue voltar a obedecer a Constituição, que prevê esses três poderes como independentes, mas também harmônicos.

Na Constituinte, o senhor votou a favor do parlamentarismo. Ainda considera que seria a melhor opção para o Brasil, posto que o atual presidencialismo de coalizão também é identificado como indutor desses desajustes?

O presidencialismo de coalizão é um desastre. Essa Constituição foi feita para o parlamentarismo, e estou convencido de que seria o sistema ideal. Teríamos que ter um parlamentarismo e eleição distrital mista com lista fechada. Uma coisa civilizada, porque é a única forma de desmontar as corporações. Hoje, estas não têm maioria no distrito; conseguem maioria porque o atual distrito é um estado, e contam com estratégia eleitoral. Uma igreja, por exemplo, sabe quantos vo-

tos tem e maximiza o valor daqueles votos. Não conta com ninguém que tenha 600 mil votos; mas há seis com 100 mil. É a velha técnica do Partido Comunista. Como o distrito é imenso, você pode, desde que tenha condições de comunicação, organizar sua eleição. E é o que está acontecendo. Já com o voto distrital, não tem como fazer isso. E assim se transformaria o Congresso numa coisa mais próxima dos desejos da sociedade.

Infelizmente, entretanto, não vejo como propor isso hoje. Mas uma coisa que eu acho que podíamos – e devíamos – fazer é uma curetagem na Constituição. Deixá-la com 25 artigos. Tirar dela todos os constrangimentos que construímos, porque este é o ponto central: a Constituição foi feita para impedir que o Executivo fizesse alguma coisa, pois foi feita por quem não acreditava que o Executivo pudesse ser sério. E isso produziu o que está aí.

Nesses 30 anos, entretanto, caminhamos na direção oposta. Estudos apontam que engordamos ainda mais a Constituição, com temas que extrapolam o contexto de ordenamento ao qual a Carta deveria se limitar...

É o que tenho dito: o Congresso é um conjunto de corporações. Não representa, na verdade, os desejos da sociedade. Montou-se um mecanismo de autorreprodução. Esta última Lei Eleitoral, por exemplo, é o maior engodo. Ela foi montada para que tudo fique do mesmo jeito. Você verá que, de cada dez deputados que se candidatarão, sete serão reeleitos. Porque eles concentraram todo o poder, inclusive

o fundo eleitoral, que é distribuído pelo presidente do partido.

Como melhorar o presidencialismo de coalizão que temos?

Precisamos de um presidente musculoso. O artigo primeiro da Constituição diz que todo poder emana do povo, e em nome dele será exercido. Diretamente ou indiretamente. Quem é o único que tem a maioria nesse processo eletivo? Só o presidente. Pode até ser eleito com apenas um terço dos

É o que tenho dito: o Congresso é um conjunto de corporações. Não representa, na verdade, os desejos da sociedade.

Montou-se um mecanismo de autorreprodução

votos mais um. Nas últimas eleições, muitos não votaram, mas o fato de uma parcela abdicar de sua cidadania não torna a eleição ilegítima. Então, o presidente será legitimamente o portador da maioria, e ainda precisará que tanto Legislativo quanto Judiciário compreendam que existem limites físicos. Precisamos atacar o grande problema que existe, de não voltarmos a crescer. Crescer é aumentar a quanti-

dade de bens de produção à disposição de cada trabalhador. Isso significa que você tem que investir anualmente mais do que você consome na depreciação do seu estoque de capital. E compreender que fazem cinco ou seis anos que o investimento líquido é negativo, que não chega a pagar a depreciação do capital. Estamos em pleno subdesenvolvimento.

Hoje, entretanto, o debate se divide entre os que priorizam conter a situação fiscal dos que preferirem flexibilizar regras como a do teto de gasto para abrir espaço para a retomada do investimento público. Qual o caminho ideal?

Para a maior parte dos que dizem que podem resolver tudo com mais gasto, a solução é como usar uma alavanca sem ponto de apoio. A maior parte dessas propostas fala de “se gastar um pouco mais”, quando na verdade isso só traria resultado com um multiplicador de 10, 12, quando o real é de 1 ponto e algo. E o nível de endividamento já não permite que se continue brincando com isso. Também é inconcebível que algumas pessoas possam dizer a barbaridade de que não há problema na Previdência.

Como considera que o próximo presidente deve lidar com a emenda constitucional do teto dos gastos e a Previdência?

Algum controle de teto de gastos tem que haver, é possível ajustá-lo. Se simplesmente for eliminado, vai piorar o controle. Estamos brincando com fogo. Na Previdência, não há o que fazer, a demografia não perdoa. É

visível que estamos indo para o buraco. E o mais grave: comprometendo investimentos que são fundamentais. Outro dia vocês fizeram um trabalho muito bom sobre saneamento (capa da *Conjuntura Econômica* de agosto), que é um investimento absolutamente fundamental. É o suporte para educação e saúde, e por isso talvez seja a prioridade número 1. Pois qual é a sociedade que precisamos? É uma em que o indivíduo, não importa onde ele nasça, tenha o direito de construir seu aparato de apreensão do mundo pelo menos para partir igual. Isso é que dá igualdade de oportunidades: cuidando de mãe e criança até os quatro, cinco anos, para que quando essa criança começar a vida a partir daí tenha um aparato parecido com o dos demais. Depois, a vida decide. De qualquer forma, é muito difícil convencer as pessoas de que existem restrições físicas. A maioria não acredita na contabilidade nacional. As pessoas não sabem que, no fim de tudo, você tem um produto que só tem dois usos: ou se investe, ou se consome, e que o crescimento depende da relação entre essas duas coisas. Se eu aumento o consumo presente, encurto o investimento e estou reduzindo o consumo futuro. Se eu aumento o investimento presente ou mantenho o crescimento presente, estou criando as condições para o aumento do consumo no futuro. Essa equação é incontornável.

Sabe outra coisa que considero perigosa? É a forma como transformamos o Supremo, jogando todos os problemas lá, e é óbvio que isso vai produzir uma desmoralização, que é a coisa mais perigosa que existe. A

maior homenagem que uma nação pode fazer a alguém é escolhê-lo para ser ministro do Supremo. Supõe-se que essa pessoa está acima de qualquer suspeita, e domina a lógica do Direito. Colocamos nas mãos desses ministros a garantia das nossas liberdades, sob a hipótese fundamental de que haja uma razoabilidade nas suas decisões, mesmo quando sejam contra os meus desejos. O que acontece hoje? Essa mecânica de levar tudo ao Supremo o desmoraliza. Por exemplo,

O presidencialismo de coalizão é um desastre. Essa Constituição foi feita para o parlamentarismo, e estou convencido de que seria o sistema ideal. Só que não dá para propor isso agora

há um problema de caminhoneiros, conhecido desde 2015, produto de um erro monumental de 2009 a pedido das montadoras, imaginando-se que íamos crescer 4% ao ano, o que não ocorreu, e empurrou-se com a barriga. E em 2018 o governo é surpreendido por uma crise dos caminhoneiros que paralisa o país, mostrando que é um governo desinformado. Para resolver isso, parte-se para as piores soluções,

como a tabela de fretes, quando frete é um caso particular: depende do caminho, do tempo, da ida, da volta, da sazonalidade... Uma coisa obviamente impossível. A CNI então vai ao Supremo para perguntar se isso é constitucional. A resposta qual é? Faremos consultas públicas. Mas não é a opinião do público que vai decidir se é constitucional ou não; e isso resulta em 90 dias de espera, produzindo desastres monstruosos e uma ineficiência que vai permanecer.

Nesse caso, qual a melhor solução?

Isso só pode ser resolvido como se resolvem as crises de excesso de capacidade: com a queda do valor do patrimônio. Quem pagou 100 por um caminhão achando que ele ia dar certo e não deu tem que vendê-lo por 80, porque aí passa a ser rentável. Portanto, quem tinha que pagar isso são as grandes empresas de transporte, não a sociedade. Mas quando você manda para o Supremo, cria uma dificuldade enorme, não é fácil resolver. Agora vemos outro caso concreto, da renovação das concessões ferroviárias inadimplentes. O TCU não permitia, o Ministério Público não permitia, faz-se uma MP, que obviamente passa pela assessoria jurídica da Casa Civil, é enviada para o Congresso, tem quatro meses de discussão, tem audiências públicas – que é a moda hoje –, volta a MP, passa pela AGU antes do presidente sancionar. O presidente sanciona. A ANTT convoca as ferrovias e rediscute os contratos. Na hora de executar, o Ministério Público vem e diz: é inconstitucional. Ou seja, vamos de novo ao Supremo. É muito pouco

provável que seja inconstitucional. Mas vamos ao Supremo porque é uma forma de poder. O tema vai ficar lá três anos, com a sociedade pagando o preço dessa ineficiência. E o Supremo vira a lata de lixo de todos os problemas. No fundo, no fundo, a suspeição é de que queremos desmoralizar a instituição da qual precisamos de fato para ter um Estado de direito.

Mas que também já se politizou...

A politização é consequência do que já mencionei, de quando você transformou o que era deveres do Estado em direitos do cidadão. De qualquer jeito, tudo nisso tem um limite, que é o orçamento. Esta é que é a verdade. Então, o que aconteceu? Hoje você tem um sistema disfuncional, e minha maior preocupação é de que esse mecanismo leva a você ter dúvidas sobre o instrumento do equilíbrio, que é a guarda da nossa liberdade. É como eu disse: temos que entender que, sem isso, não temos democracia.

Como avalia os programas dos candidatos a presidente quanto aos temas econômicos e fiscais mais prementes?

Há 13 alternativas, e todo tipo de bobagem. Mas nesse grupo também tem coisas razoáveis.

Com chances de saírem vencedoras?

Espero que sim. Imagino que a TV ainda tenha certa influência no resultado final. Não tenho segurança sobre isso, pois o mundo está mudando com uma rapidez brutal. Mas espero que quem seja eleito tenha coragem de enfrentar essa nossa incapacidade de retomar

o crescimento. E, para isso, é preciso resgatar a capacidade do Executivo.

Qual sua memória mais emblemática do processo constituinte?

Foi uma experiência que quem viveu, aproveitou muito. A Constituinte violou a lei da termodinâmica. Quando começou era um caos absoluto; depois, foi se organizando. Quando o Centrão apareceu, começou a haver uma certa organização, e daí as coisas foram melhorando.

Fazem cinco ou seis anos que o investimento líquido é negativo, que não chega a pagar a depreciação do capital. Estamos em pleno subdesenvolvimento

Aquele Centrão, aliás, não tem nada a ver com o Centrão atual.

Mas foi considerado responsável por imprimir um tom mais conservador à versão final do texto...

O Centrão cortou os absurdos. Darei só um exemplo: colocar na Constituição o tabelamento da taxa de juros reais – o que mostra, como dizia Roberto Campos, que a ignorância não tem

limite superior. Já o artigo 173, que diz que toda atividade de qualquer natureza tem que ser exercida pelo setor privado, é a maior contribuição do Centrão. Veja, a Constituição terminou de forma interessante, pois duas pessoas não queriam assiná-la: Roberto Campos e Lula. Foi preciso o trabalho do doutor Ulysses Guimarães para convencê-los, pois o Roberto achava que ela era socialista demais, e o Lula, que era socialista de menos. De forma que talvez possamos concluir que chegamos no meio, e foi razoável.

Vou lhe dizer: fizemos coisas fantásticas com essa Constituição. Tivemos um período muito difícil, o (presidente Fernando) Collor com aquela confusão do *impeachment*. Tivemos um governo excelente do Itamar Franco, que é muito pouco reconhecido, mas na minha opinião o melhor deles todos, pois foi capaz de fazer um superávit primário de 5% e permitir que um competente futuro ministro (Pedro) Malan negociasse a dívida. O Brasil foi o primeiro país que acertou seu problema de contas-correntes, sendo o último a negociar a dívida, pois foi vítima de um *default* do Dílson Funaro que arruinou o país, atrasou em dez anos a negociação. E o Plano Real, com o Fernando (Henrique Cardoso, ministro da Fazenda de Itamar e logo presidente), que talvez seja a coisa mais extraordinária feita por um grupo de economistas brasileiros. Qual o problema do Plano Real? É que foi muito bom no combate à inflação, mais muito ruim em estimular o crescimento. Na verdade, os primeiros quatro anos foram um desastre, de déficits primários...

O senhor foi bem crítico à época...

Tivemos que ir ao Fundo Monetário correndo. Aliás, a única vez que votei contra o Fernando foi na reeleição. Todos meus outros votos foram a favor do governo.

Aquilo foi uma maluquice da qual não saímos até hoje. Quando você transforma o controle do câmbio em instrumento de controle da inflação, você está no caminho equivocado. E você não pode ter câmbio livre, a não ser que tenha uma condição fundamental: de que a taxa de juros reais interna seja igual à externa mais o risco Brasil. Porque senão o câmbio não é mais um preço relativo que iguala o fluxo do valor das exportações com o fluxo do valor das importações. O câmbio passa a ser um instrumento financeiro que não tem nenhuma ligação com a economia real.

Esse é um problema gravíssimo, mas acho que agora entendemos isso. Hoje tenho uma grande admiração pelo pessoal da área econômica. Estão fazendo a coisa correta. É uma pena que o governo perdeu seu papel com o episódio da JBS. Mas agora, quando o câmbio deu o primeiro movimento, vimos o Tesouro e o Banco Central operando coordenadamente. O Tesouro dando suporte dos títulos para não mexer nos juros, e o Ilan (Goldfajn, presidente do BC) dando tranquilidade a quem se sentisse incomodado, dando possibilidade de *hedge*. Hoje pode funcionar assim, mas no passado não podia, e isso resultou em um efeito devastador para a indústria.

Seguindo, tivemos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é outra pequena joia. Mas tivemos que ir ao Fundo Monetário correndo de novo, no fim do segundo mandato do Fernando. O que mostra que tinha alguma coisa profundamente errada em tudo aquilo, pois nunca mais voltamos a crescer. Houve uma pequena recuperação no governo Lula, graças a um benefício externo, mas que se esgotou. E teve a tragédia do governo Dilma a partir de 2012,

Sabe outra coisa que considero perigosa? A forma como lidamos com o Supremo, jogando todos os problemas lá. É óbvio que isso vai produzir uma desmoralização

quando ela começou com um voluntarismo extraordinário. Mas sempre digo: é preciso um pouco de justiça com a Dilma. Ela não errou sozinha. Quando fez aquela maluquice na energia (MP 579, que pretendia reduzir o custo da energia mediante a antecipação de concessões de geração e transmissão), foi apoiada pela indústria. O prestígio dela medido pelo Datafolha subiu seis pon-

tos. Entusiasmada com essa besteira, mandou o (Alexandre) Tombini baixar os juros, sem dar a ele as condições fiscais adequadas. E atingiu o máximo de seu prestígio quando estava no máximo dos seus erros. Mas a Dilma errou junto com a sociedade inteira, que é uma sociedade curtoprazista mesmo.

Frente às reformas que se debatem e envolvem Carta – que vão da previdenciária e tributária à reforma do Estado –, qual futuro imagina para a Constituição?

Ela precisa somente ser melhorada, com aquela curetagem que mencionei. Uma nova assembleia constituinte pioraria muito. Aliás, o Tancredo (Neves) jamais teria feito a Constituinte. O que ele queria era eliminar o que chamava de “seis ou sete entulhos autoritários”. Se não tivesse havido aquela tragédia, não teria havido a Constituição. Ele e o (Francisco) Dornelles teriam realmente feito uma estabilização, que seria bem-sucedida. Mas a história é uma sucessão de acidentes e, no caso brasileiro, parece que Deus nos abandonou. Então, hoje a ideia é eliminar da Constituição aquilo que visivelmente torna difícil a administração do país. Não precisamos controlar transfusão de sangue. Tem que tirar tudo o que é fiscal. Tudo que é tributário. Ficar uma Constituição enxuta, que permita interpretação. E que permita ao Supremo adquirir seu verdadeiro papel de agente de poder moderador, regulando a sociedade na medida em que os usos e costumes vão mudando. ▼

Os programas de Lula e Bolsonaro

Fernando de Holanda Barbosa

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

A primeira pesquisa do Ibope, divulgada em 20 de agosto último, depois do início da campanha eleitoral para a Presidência da República, mostrou que Lula lidera com 37% e Bolsonaro é o segundo colocado com 18% das intenções de votos. Os números da primeira pesquisa do Datafolha, publicada no dia 22 de agosto, são praticamente os mesmos do Ibope: Lula lidera com 39% dos votos e Bolsonaro tem 19% das intenções de votos.

A estratégia do PT, caso a Lei da Ficha Limpa impeça a candidatura de Lula, é convencer os eleitores a transferirem seus votos para Fernando Haddad, o vice na chapa de Lula, que se tornaria o candidato à presidência. Este artigo tem como objetivo analisar o Plano de Governo Bolsonaro (PGB) e o Plano Lula de Governo (PLG), divulgados pelos respectivos partidos políticos. A análise será limitada a oito itens que julgamos mais importantes no próximo governo: 1. crise fiscal; 2. crescimento econômico; 3. segurança pública; 4. equidade e justiça social; 5. previdência social; 6. sistema tributário; 7. educação e 8. saúde.

A crise fiscal é a prioridade número um de qualquer governo no

próximo ano porque a trajetória de crescimento da dívida pública é insustentável. O crescimento econômico do Brasil desde 1980 tem sido pífio e há necessidade de uma nova estratégia para melhorarmos nossa posição relativa no cenário internacional. A insegurança pública tornou-se parte do cotidiano de qualquer cidadão brasileiro e requer um tratamento de choque que ataque todas as suas causas. O Brasil é uma sociedade dual que necessita de políticas públicas que tenham como objetivo a equidade e a justiça social. A previdência social e o sistema tributário necessitam de uma reengenharia porque suas fundações estão corroídas pelos privilégios e (ou) pela ineficiência. A educação e a saúde precisam de modernização da governança e da gestão.

Na crise fiscal o Programa Bolsonaro (PGB) tem como objetivo buscar um superávit primário que estabilize a relação dívida/PIB. As privatizações permitiriam reduzir o estoque da dívida pública em 20%, acarretando uma redução de pagamentos do serviço da dívida pública. O PGB não especifica o corte de gastos e (ou) o aumento de tributos para a obtenção do superávit primário. O PGB não especifica a

nova estratégia de crescimento econômico, apenas enfatiza que o liberalismo econômico “eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades”.

O PGB na segurança pública promete investir em tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais, acabar com a progressão das penas e saídas temporárias das cadeias, reduzir a maioria penal para 16 anos e tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas. Na equidade e justiça social o PGB propõe criar um sistema de imposto de renda negativo na direção de uma renda mínima universal. Na previdência social, o PGB propõe criar um sistema misto de previdência, introduzindo paulatinamente o sistema de capitalização, sem explicitar como financiar o custo da transição para este novo regime misto. Na educação e na saúde o PGB contém um plano de intenções para melhorar a gestão e a eficiência dos dois sistemas.

O Plano Lula de Governo (PLG) não trata explicitamente da crise fiscal brasileira. Na verdade, este plano se fosse levado a cabo aumentaria os gastos do governo, na expectativa

de que este aumento produzisse o crescimento da economia e, como consequência, acarretasse aumento dos impostos. Na estratégia de crescimento econômico, o PLG pretende aumentar os investimentos em infraestrutura expandindo as parcerias com o setor privado, criar um fundo de financiamento da infraestrutura, com recursos das reservas internacionais, recursos do BNDES e com recursos privados não especificados.


Na segurança pública, o PLG propõe um Plano Nacional de Redução de Homicídios, um Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que consistem apenas em declarações de intenções. O PLG pretende acabar com privilégios na previdência social, mas não explicita quais. Nem tampouco acha que é necessária uma reforma da previdência. Na reforma tributária, o PLG pretende adotar progressivamente o Imposto sobre Valor Agregado, reduzir a zero a alíquota do imposto

A estratégia para que
o país volte a crescer
na proposta dos dois
candidatos deixa a desejar,
já que parte de premissas
difíceis de serem
realizadas

de renda para quem ganha até cinco salários mínimos e tributação direta sobre lucros e dividendos.

Na educação e na saúde o PLG estabelece várias diretrizes entre as quais priorizar o ensino médio. Na saúde “reafirma o compromisso de

defender o SUS e continuar a luta pela implantação total do SUS”. Estabelece, também, o objetivo de investir 10% do PIB em educação, sem explicitar a origem destes recursos.

As principais conclusões da análise comparativa dos dois programas de governo são as seguintes: 1. o PLG não propõe instrumentos para tratar da crise fiscal brasileira; 2. o PGB reconhece o problema da crise fiscal, mas não especifica como resolvê-la; 3. a estratégia de crescimento econômico de ambos os planos deixa a desejar, o PGB por acreditar que o liberalismo fará brotar o investimento, o PLG por achar que o Estado quebrado será capaz de mobilizar recursos para a retomada do desenvolvimento; 4. o PLG supõe que a previdência social não é um problema e o PGB pretende resolver o problema da previdência social criando um outro problema, um sistema misto com a introdução do sistema de capitalização. 



CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

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

O Fundo Petróleo “Viúva Porcina” do Rio de Janeiro: aquele que foi sem nunca ter sido

Rubens Penha Cysne

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

Os fundos públicos de poupança têm por objetivo principal distribuir, ao longo de várias gerações, riquezas deriváveis de recursos naturais não renováveis. Trata-se de uma concessão ao bom senso distributivo e a quatro possíveis fontes de oscilações intertemporais das receitas deriváveis de tais riquezas.

No caso do petróleo, são essas: a descoberta de novos poços; a obsolescência de campos já maduros ou acidentes envolvendo as jazidas até então conhecidas; variações no preço internacional do petróleo e, no caso de receitas denominadas em moeda doméstica (como nos orçamentos públicos); as variações cambiais.

Tais oscilações tornam difícil a administração das contas públicas quando as receitas oriundas de recursos naturais são consideradas como receitas correntes ordinárias, em vez de destinadas a fundo específico.

No exterior, são exemplos de fundos de poupança associados à comercialização de recursos não renováveis o “Fundo Permanente do Alasca”, constituído em 1976; o “Fundo de Reserva para Futuras



Gerações”, do Kuwait, de 1976; e o “Fundo de Pensão do Global Governo da Noruega” (antigo “Fundo de Petróleo da Noruega”), definido em 1990 e ativado em 1995.

Em uma economia imaginária sem restrições regulatórias, restrições de liquidez e *spreads* bancários, a dívida pública (neste artigo, sempre em sua versão mais ampla incluindo o passivo previdenciário de responsabilidade do governo) é equivalente a um fundo público com sinal negativo. Nesse caso, de nada serve prover ativos a um fundo público se ao mesmo tempo eleva-se a dívida pública do mesmo montante. O fundo transferiria riquezas para o futuro e a dívida trataria de anular esse processo.

Talvez seja a proximidade desse caso teórico que leve a pouco êxito muitas das tentativas de transferência de riqueza para o futuro através da criação de fundos públicos de poupança.

Observe-se que a própria existência do fundo fomenta a emissão de dívida pública, em função da maior expectativa de recebimento da parte

dos credores. Tende a reduzir os prêmios de risco e os juros de equilíbrio da dívida. Permite ao grupo político no poder uma alavancagem que pode ser positiva (quando se privilegiam investimentos de qualidade e retorno social elevado) ou muito negativa para o bem-estar social (quando se privilegia o consumo).

No Brasil, onde não há a preocupação com o futuro que se observa em outros países, é a alavancagem negativa que tende a ocorrer. Permitir maior endividamento público em função da constituição de ativos com base em recursos não renováveis costuma ser sinônimo de “dar o bisturi ao mau médico”.

Outro ponto, mesmo no caso em que os fundos públicos são formados e a dívida segue controlada, permanece, no contexto da economia política, a preocupação com a reversão futura do processo. De um lado, tem-se inicialmente um governo que efetivamente poupa e constitui um fundo para o futuro. Mas, em muitos casos, apenas para ver seu sucessor reverter o processo, seja gastando rapidamente os recursos do fundo ou emitindo mais dívida pública.

Uma forma de evitar que isso aconteça se dá através da criação de um processo no qual ao menos parte do ativo final do fundo de poupança seja irreversível, no contexto das contas públicas. O investimento na educação da população em geral, por exemplo, tende a satisfazer a esse quesito. Nesse caso, exceto pela probabilidade remota de emigração em massa, o governo sucessor não

Os fundos públicos de poupança têm por objetivo principal distribuir, ao longo de várias gerações, riquezas deriváveis de recursos naturais não renováveis

tem como reverter o processo. Não há como gastar os recursos já investidos em educação para angariar de forma populista simpatias eleitorais.

Abandonemos daqui para a frente o contexto da economia imaginária sem vinculações, limites a endividamento e despesas compulsórias e passemos ao contexto de uma economia como a brasileira, na qual tais hipóteses estão longe de se materializar. Nesse caso, mesmo com a possibilidade de endividamento público, a criação de um fundo público (que, repetimos, exige poupança pública positiva) para recursos não renováveis pode ter um forte impacto positivo.

Considere, por exemplo, o limite máximo para as despesas com pessoal como fração das receitas correntes líquidas estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. Se receitas oriundas de recursos naturais, em vez de constituir um fundo isolado, são consideradas recei-

tas correntes, abre-se o espaço para que haja elevação de contratações politicamente motivadas bem como da criação de pensões demasiado generosas. Ou seja, de forma a maximizar o retorno político de curto prazo, podem-se majorar de forma ineficiente os gastos de pessoal.

Novamente, imagine que as despesas de pessoal sejam de difícil reversão, seja em função de estabilidade no emprego ou de impedimento para redução de salários ou benefícios. Nesse caso, pode-se ter uma tempestade quase perfeita em termo de finanças públicas. Na fase de crescimento das receitas, geram-se gastos correntes. Na fase de redução das mesmas, não se tem como reverter o processo. Caem as receitas mas permanecem os gastos correntes. O resultado costuma ser um elevado déficit, mesmo após a ineficiente tentativa de correção através da queda de investimento público.

Observe que esse tipo de desequilíbrio intertemporal não teria como ocorrer se as receitas oriundas da exploração dos recursos naturais tivessem sido inicialmente alocadas a um fundo de poupança, em vez de se considerarem receitas correntes. Vários outros aspectos regulatórios de uma economia como a brasileira (restrições a endividamento, gastos mandatários etc. em geral determinadas com base na receita corrente) tornam muito relevante a decisão de se criar um fundo de poupança quando da descoberta de novos recursos naturais não renováveis.

Suavizar o processo intertemporal de consumo, abrangendo dife-

rentes gerações, requer a constituição de poupança pública positiva. É isso que faz o fundo de poupança, ao isolar as receitas da exploração de recursos naturais (em geral, acima de certo montante) das demais receitas correntes. Garante-se, dessa forma, efetiva transferência líquida de riquezas para o futuro, em geral alocada sob a forma de bens de capital (incluindo capital humano, ou educação) ou de ativos financeiros líquidos mantidos junto a não residentes.

De nada adianta, como se fez no Brasil, constituir-se um fundo (como no caso do chamado “Fundo Soberano do Brasil”, constituído em 2008 e extinto por medida provisória em 2018) quando a poupança pública (calculada com juros reais e incluindo as receitas do fundo) é sabidamente negativa. Ou constituir-se um fundo para fazer frente a passivos a descoberto de origem previdenciária.

Em ambos os casos, a contrapartida para a constituição do fundo é a emissão de dívida pública. Consolidando-se ativos e passivos públicos como um todo, o efeito patrimonial total é negativo ou nulo. Ainda pior, o retorno posterior em termos de fluxo de receitas costuma ser negativo, tendo-se o custo da dívida superior ao retorno do fundo.

Um fator agravante no desequilíbrio fiscal gerado por recursos naturais mal administrados (quando não se constitui o fundo) ocorre quando rubricas orçamentárias (por exemplo, saúde, educação) têm o seu piso determinado como per-

De nada adianta, como se fez no Brasil, constituir-se um fundo quando a poupança pública (calculada com juros reais e incluindo as receitas do fundo) é negativa

centual das receitas correntes. Nesse caso, a contabilização de receitas do petróleo como receitas correntes majora peremptoriamente o gasto em tais rubricas, podendo ocorrer de outras áreas igualmente ou ainda mais carentes (como saneamento) ficarem desassistidas.¹

Ainda que mais controversa quanto à sua eficácia,² há uma outra defesa da constituição de fundos de poupança. E de sua manutenção em ativos líquidos no exterior, junto a não residentes: evitar-se uma possível valorização da moeda doméstica, que poderia ocorrer quando a exploração de recursos gera divisas externas e essas são internalizadas no mercado doméstico. Alguns textos se referem a esse fenômeno como “doença holandesa”.

Em função da valorização de sua moeda, o país estaria sujeito a trocar suas exportações tradicionais por exportações eventualmente temporárias (de recursos naturais). Na

forma mais nociva, estaria trocando exportações que exigem mais pesquisa e desenvolvimento por exportações baseadas em valor adicionado primário. Perdem-se aportes de produtividade importantes para o crescimento de longo prazo.

Passemos agora ao caso concreto do estado do Rio de Janeiro (aqui considerado patrimonialmente consolidado ao fundo Rio Previdência), que se encontra hoje em dia em situação praticamente falimentar.

As contas orçamentárias do estado do Rio embutiam em 2007 um enorme perigo que precisava ser imediatamente neutralizado. Do total aproximado de R\$ 26 bilhões de receitas líquidas correntes previstas para aquele ano (2007), aproximadamente R\$ 6,7 bilhões (25,8%) eram oriundas de compensações ligadas ao petróleo, portanto sujeitas em demasia à incerteza decorrente do preço internacional deste produto.

Previu-se à época (veja, por exemplo, Cysne, 2007), em função dos motivos anteriormente expostos, a urgente necessidade de um fundo público de poupança para a destinação de tais receitas. Na sua ausência, as receitas do petróleo foram tratadas como receitas correntes, abrindo a porta para maiores despesas de pessoal e para o endividamento do estado.

Tal como fora previsto, na fase de queda das receitas, que se deu a partir de 2012, não se observou queda de despesas correntes do mesmo montante. O resultado foi um enorme déficit seguido de um ajuste par-

cial via corte de investimentos, com forte deterioração de várias áreas básicas e de funções precípuas do setor público como segurança pública e saneamento.³

A experiência internacional com este tipo de problema já era conhecida e profícua, aconselhando a imediata criação de um fundo de poupança.

Na Rússia (que criou, em 2004, o Fundo de Estabilização do Petróleo), por exemplo, o resultado primário do governo, superavitário quando se consideravam as receitas extraordinárias do petróleo, era sempre considerado e divulgado na ausência de tais receitas, quando então se chegava a um número negativo. Tal número tinha a vantagem de trazer consigo um alerta permanente sobre a necessidade de cautela nos gastos correntes.

Embora contasse inicialmente com a simpatia do então secretário estadual de Fazenda (veja em Levy, 2017, a menção ao possível problema de conjugação de receitas transitórias e despesas permanentes), o fundo de poupança não foi criado. A ideia foi politicamente colocada como “uma mera ideia acadêmica”.


Não ganhou qualquer chance de sobrevida, já que o interesse subjacente era gastar mais e o mais rapidamente possível, de forma a angariar suportes políticos e novos contratos. Não se gerou a poupança pública positiva que caracteriza a criação de um fundo. Lembrando a famosa personagem de novela, tudo se resumiu a um fundo de poupança do tipo “Viúva Porcina”, aquele que foi sem nunca ter sido.

As contas orçamentárias do estado do Rio embutiam em 2007 um enorme perigo que precisava ser imediatamente neutralizado

Com isso, perdeu a sociedade a chance de distribuir os recursos do petróleo ao longo de sucessivas gerações, ao invés de gerar gastos insustentáveis de curto prazo que em boa parte serviram a propósitos políticos. Perdeu também a sociedade a possibilidade de dispor de um maior escrutínio sobre a alocação de tais recursos, evitando os prejuízos oriundos de gastos em áreas não prioritárias.

Caminhou-se, posteriormente, na verdade, em direção exatamente contrária. Em vez de tentar-se distribuir intertemporalmente as receitas do petróleo, passou-se a antecipá-las para fazer frente ao gasto corrente. Venderam-se no limite do possível, para apropriação no tempo presente, parte das receitas futuras derivadas do petróleo. Sem contrapartidas suficientes de médio e longo prazo de aumento de investimentos, seja em capital físico ou humano. O resultado fi-

nal, como se observa hoje em dia, não foi nada positivo.

Muitas vezes descrevem-se mazes como aquelas aqui descritas como “Natural-Resource Curse”, ou “Maldição dos Recursos Naturais”. Trata-se, na verdade, de uma abreviação. O correto seria sempre mencionar a forma mais longa e mais adequada: “Maldição da Má Administração de Recursos Naturais”. 

¹Uma alternativa na ausência do fundo é simplesmente excluir as receitas extraordinárias oriundas da exploração de recursos naturais do processo de vinculação de gastos. O fundo, entretanto, tende a prover esse isolamento com a vantagem adicional de maior transparência.

²Dada a grande mobilidade de capital existente hoje em dia, pequenas variações dos diferenciais de juros corrigidos pelas expectativas de desvalorização e pelo prêmio de risco costumam implicar elevadas modificações de demanda e oferta pela divisa em questão. Costuma ser mais eficiente estabilizar o câmbio através da formação de poupança privada e pública, que reduza a necessidade de juros elevados.

³Sobre aumento temporário das receitas de petróleo e ajuste via queda de investimentos, no caso, para municípios costeiros no Brasil, veja Canêdo-Pinheiro e Cysne (2018).

Referências

Canêdo-Pinheiro e Rubens P. Cysne (2018). Fiscal behavior and natural-resource curse: New evidence from Brazilian municipalities. Working Paper, FGV EPGE.

Cysne, Rubens P. (2007). Fundo de Petróleo para o Rio. Artigo publicado no jornal *O Globo*, página 7, em 16/1/2007. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/fundo-de-petroleo-para-rio-impressa.jpg>>.

Levy, Joaquim Entrevista concedida para a revista *Conjuntura Econômica* em março de 2007, sob o título “Choque de gestão nos estados”. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/choque-de-gestao-nos-estados.pdf>>.

Regras do jogo

Atores do setor de saneamento aguçam o debate sobre medida provisória que muda o marco legal da atividade

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Os dias que separam a assinatura da Medida Provisória 844 pelo presidente Temer, que altera o marco legal do saneamento no Brasil, para sua votação no Congresso, prevista para novembro, têm sido amplamente aproveitados pelos agentes do setor. Apesar da gestação da MP ter iniciado em 2016, a partir da criação de um grupo de trabalho interministerial, não faltam pontos polêmicos sobre os quais esses atores buscam costurar apoios, cada qual apontando sua defesa quanto à melhor forma de impulsionar investimentos nos serviços de água e esgoto, para romper o atraso histórico que o país enfrenta nesse setor.

Em julho, no V Seminário de Saneamento promovido pela revista *Conjuntura Econômica* em São Paulo, as modificações instituídas pela MP foram a tônica do debate pelos participantes, divididos entre a surpresa com a decisão do governo e a expectativa sobre o futuro do texto ao ser submetido ao Congresso.

Um novo encontro, promovido pelo Centro de Regulação e Infraestrutura (FGV Ceri), no início de setembro, deu novo impulso às discussões. No seminário “Alterações no marco legal do saneamento e seu potencial de indução de novos investimentos no setor”, um dos pontos abordados foi a definição da Agência Nacional de Águas (ANA) como responsável pela instituição de normas de referência para padronizar a regulação dos serviços de água, esgoto e gestão de resíduos sólidos em nível nacional. Christianne Dias Ferreira, diretora-presidente da ANA, descreveu o esforço da autarquia em estruturar-se enquanto a MP ainda é debatida no Congresso. “Estamos concentrados, até o final do ano, em capacitar os servidores da ANA interessados em trabalhar com saneamento, além de pesquisar, dentro da estrutura do governo federal, quem poderia migrar para a agência para se dedicar a essa nova atividade”, afirmou. O texto original da MP contempla a possibilidade de transferência de 26 cargos comissionados do âmbito federal para a ANA, bem como a previsão de concurso público para somar 90 novos servidores ao quadro. A fonte orçamentária para os gastos adicionais ainda não foi definida.

Carlos Roberto de Oliveira, diretor da agência reguladora que atende ao consórcio de 59 municípios das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Ares PCJ), e membro da Câmara Técnica de Sanea-

Martha Seillier, da Casa Civil, cita a demanda por tratamento diferenciado para licenciamento de estações de tratamento de esgoto, considerando seu impacto ambiental positivo

mento Básico, Recursos Hídricos e Saúde da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar), destacou no evento a importância de, nesse processo, não se perderem os avanços regulatórios já conquistados. “Partimos do diagnóstico de que a regulação de saneamento é desorganizada, ignorando iniciativas já existentes entre as agências de reunir-se e trocar experiências”, afirmou. Oliveira é autor de um documento crítico à MP, alertando para o risco de que esse novo poder da ANA atropela a produção normativa que tem se consolidado em torno do saneamento. “Se estamos buscando estabilidade, precisamos garantir a continuidade das políticas públicas”, disse.

Christianne frisou que o foco de ação da ANA será padronizar procedimentos. “Existem muitas perguntas cujas respostas só serão dadas no exercício dessa nova atividade”, afirmou. “O que já sabemos

é que não invadiremos competências, e pretendemos trabalhar em parceria com as agências locais.” Jerson Kelman, ex-presidente da Sabesp, professor da Coppe/UFRJ, reforçou a importância dessa integração. “Diferentemente do setor elétrico, que é estruturado em escala nacional – e cuja regulação é centralizada em um único agente, que teve de descer a muitos detalhes –, o saneamento é operado em escala local ou regional, e daí a importância de que a regulação absorva essas experiências”, comparou.

Martha Seillier, assessora chefe da Casa Civil, destacou que equalizar o marco regulatório é fundamental para reduzir a fragilidade operacional de muitas agências, que em geral também sofrem de outros problemas como falta de pessoal qualificado e de autonomia orçamentária. “Levantamento da Abar apontou que apenas uma agência conseguiu atender a mais da metade das 40 diretrizes de responsabilidade dessas autarquias, totalizando 23. As restantes ficaram abaixo da metade no cumprimento das diretrizes”, afirmou, destacando a importância de uma regulação transparente e sólida para a atração de investimento privado para o setor. Nas contas de Rogério Tavares, vice-presidente de Relações Institucionais da companhia de saneamento Aegea, para chegar à universalização dos serviços de água e esgoto o país demandará R\$ 120 bilhões adicionais à estimativa de investimento traçada pelo Plansab. “Sem o investimento

privado e o mercado de capitais, não conseguiremos alcançar esse valor”, afirmou.

Reflexo nas expectativas

Segundo Adailton Trindade, secretário nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, mesmo sem garantias de que o texto passará pelo Congresso imune a grandes alterações, a MP já está se refletindo no humor de investidores. “Tivemos reuniões com alguns que querem voltar ao país, e outros novos. A MP sinalizou que estamos tentando arrumar a casa, e estamos tratando de um dos maiores mercados em termos de oportunidade”, afirmou.

A demanda por mudanças no texto, inclusive, é alta. Martha, da Casa Civil, cita que um tema comum entre os mais de 500 pedidos de emenda é a falta de tratamento diferencia-

Marilene Ramos (FGV EPGE) sugere revisar a vedação do uso de recursos públicos não onerosos para operações com a iniciativa privada, para investimento em municípios menores

do no licenciamento ambiental para estações de tratamento de esgoto. “Tratar uma obra dessa como uma intervenção poluidora realmente não faz sentido, pois não leva em conta o seu impacto ambiental. Poderia-se buscar uma solução alternativa,

como um licenciamento simplificado”, sugeriu.

Para Kelman, da Coppe, a pedra no caminho continua sendo o artigo 10-a, que no seminário promovido pela *Conjuntura Econômica* já tinha sido foco de atenção. Ele prevê chamamento público e licitação para contratos entre municípios e companhias estaduais que hoje são negociados e renovados de forma automática – e representam 70% do mercado. “Criticar um artigo que estimula a competição parece contrassenso, mas do ponto de vista global se perde economia de escala”, afirmou Kelman, destacando ainda que hoje a maior parte dos municípios não consegue gerar receita para bancar sua operação e investimentos, devido à baixa capacidade de pagamento da população, o que concentraria a concorrência apenas na fatia atraente do mercado. “Acho que isso poderia ser arranjado dando à ANA a responsabilidade de delimitar áreas de prestação de serviço viáveis do ponto de vista econômico e social, misturando osso com filé. Quem não quiser aderir, perde o apoio financeiro do governo federal”, diz.

Tavares, por sua vez, reforçou a defesa feita no seminário da *Conjuntura Econômica* de que, para a iniciativa privada, mais importante do que o artigo 10-a é a permanência do artigo 10-b, que determina isonomia entre contratos de programa e contratos de concessão ao impor a ambos os mesmos parâmetros, como metas, prazos e penalidades por descumprimento. “O

Estação de tratamento da Cedae (RJ): companhias estaduais dominam **70%** do mercado de saneamento no Brasil



10-a tem prazo de três anos para entrada em vigor, período em que qualquer companhia poderá renovar os bons contratos que quiser. Mas, com cláusulas claras estabelecidas em contrato, se prestar um mau serviço, terá que sair”, diz. Marilene Ramos, ex-diretora da Infraestrutura do BNDES, professora da FGV Ebape, aconselhou, entretanto, que o condicionamento do acesso a recursos federais previstos na lei de acordo à adequação regulatória seria mais bem-direcionado se fosse limitado apenas aos recursos não onerosos. “Não se pode penalizar tanto o tomador de financiamento, seja ele empresas privadas ou companhias estaduais, por uma questão que pode não estar sob seu controle”, diz, cancelando sua recomendação com a experiência de quem já operou financiamento em banco público. “No ano passado, em que os desembolsos do BNDES registraram o menor nível dos últimos anos, a fatia do saneamento foi de R\$ 700 milhões, do total de R\$ 35 bilhões de infraestrutura”, ilustrou.

Hector Gomez Ang, diretor da IFC para o Brasil, corroborou no evento do FGV Ceri o potencial da MP em impulsionar a atração de investimentos em saneamento no Brasil. “Se tivéssemos esta conversa há quatro anos, certamente ela estaria poluída pela ideia de crédito subsidiado para todo mundo. Hoje vemos uma evolução do pensamento, de que é preciso direcionar recursos escassos para onde eles terão maior impacto”, afirmou. Ang aler-

**Hector Gomez Ang,
diretor da IFC, adverte
que o Brasil não está
sozinho na corrida pela
atração de investidores
para ampliar a cobertura
do saneamento básico**

tou, entretanto, que não identifica na MP uma solução para equacionar a situação de municípios deficitários, com baixa capacidade de investir. “Não se pode esperar que eles próprios façam algo. É preciso uma solução acompanhada de assistência técnica, ou algum mecanismo que reduza o risco para um privado atuar”, disse. “Para o Brasil, a MP 844 pode abrir espaço para o setor privado triplicar sua participação, e com isso ficará mais claro onde o governo deverá fixar atenção e recursos. Mas, nesse caminho para a universalização, certamente terá que pisar fora da caixa”, concluiu. Trindade, do Ministério das Cidades, declarou que o governo federal já articula algumas iniciativas para induzir o investimento de forma mais ampla, que são anteriores à MP 844. Citou o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP), voltado ao

apoio técnico e financeiro para elaboração de estudos para concessão dos serviços de iluminação pública e de esgotamento sanitário, com edital lançado em julho. E a linha do BNDES para financiar estudos para concessões de companhias estaduais, com pregões eletrônicos iniciados em 2017 e sete contratos em andamento, com os estados do Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro. “Já temos alguns instrumentos na mesa. Agora teremos que suar”, afirmou.

Para Marilene, uma alternativa de promover esse incentivo seria revisar a vedação de recursos públicos não onerosos em arranjos público-privados de saneamento. “Isso foi definido em um momento em que a postura do governo era anticoncessões. Na medida em que a MP sinaliza outra postura, a regra poderia ser ajustada”, afirmou. Trindade faz coro em defesa dessa alteração. “Se tem um município com população carente que precisa de subsídio, quem vai operar o serviço não deveria ser problema”, afirmou.

Ang reiterou a importância da participação do setor privado para o saneamento brasileiro nos próximos anos, mas lembrou que o país não está sozinho nessa corrida por recursos. “Outros países latino-americanos hoje estão preocupados com a atração de investidores institucionais como fundos de pensão, e como equacionar outras variáveis como taxa de câmbio. Por isso, é importante que o Brasil consolide esses novos passos”, concluiu. ■

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.*



Tributos sem futuro

José Roberto Afonso

Economista, pesquisador do FGV IBRE
e professor do IDP

Lais Khaled Porto

Advogada, assessora jurídico-legislativa
do GDF e mestranda do IDP

O Brasil tem o pior sistema tributário do mundo. É o que se infere da última posição que ocupa, entre 137 países, quando se avalia os impactos da tributação nos incentivos para contratar um trabalhador, e penúltimo lugar nos incentivos para investir, segundo apurado para um índice de competitividade.¹ Se há alguma vantagem em uma avaliação tão nefasta, é que pode ter o menor custo de oportunidade de trocar todo o sistema por um novo, face a nova economia e sociedade que emergem da revolução digital ou segunda era das máquinas.

É terrivelmente desafiador redesenhar um sistema frente a mudanças estruturais que ainda estão em curso, de forma rápida e drástica, e muitas ainda nem começaram. Ninguém tem a menor certeza hoje de quais serão os impostos mais apropriados para se exigir no futuro, porém, crescem os indícios de que muitos dos atuais tributos se tornarão obsoletos ou impensáveis.

Uma ilustração impactante é lembrar que já se cobrou imposto sobre propriedade de escravos negros no Brasil Colonial² – não era apenas dízimo sobre ouro. Se esse tributo é obviamente algo absurdo nos dias de

hoje, não custa alertar que também poderá vir a ser inaceitável para futuras gerações alguns tributos e bases de cálculo que hoje se explora. O problema é que o Brasil continua desenhando e debatendo projetos de reforma tributária olhando apenas para o passado e com diagnósticos parciais e velhos sobre o presente.

Há um deserto na literatura nacional sobre debates e ideias que especulem sobre as tendências esperadas e prováveis para nova economia, enquanto na internacional não param de surgir propostas, com objetos e objetivos os mais diferentes. O caso mais famoso deve ser taxar os robôs, que tem apoio até de Bill Gates.³ Na mesma linha de tentar lidar com o desemprego inevitável, estrutural e brutal, de um lado se defende tributar mais aqueles empregadores que proporcionalmente mais demitem, no outro extremo se sugere tributar os bens de capital,⁴ e, no meio, há um grande consenso por se adotar alguma forma de renda básica universal, para alguns condicionada.⁵

A Europa investe na discussão da reforma do IVA.⁶ Os Estados Unidos já mudaram o imposto de renda

corporativo, reduziram alíquota e atraíram capitais externos, enquanto alguns de seus maiores especialistas defendiam ir muito além e criar um novo tributo, que simplificada seria uma mescla de imposto sobre lucros, sobre vendas e sobre movimentação financeira.⁷

Às vezes se pretende valorizar impostos tradicionais como o de herança e doações, mas que nunca arrecadou muito, nem nos países em que é mais cobrado.

Para o Brasil, quando muito, é lembrado o imposto sobre grandes fortunas, mas ao qual nunca se formulou um projeto de lei realmente eficaz para sua cobrança – até pela dificuldade de conceituar o que seja uma fortuna e não seja ela pequena. Depois da CPMF, a panaceia da vez na agenda política é acabar com isenção do imposto de renda sobre dividendos (nem sempre se lembrando que ela precisaria envolver redução do mesmo imposto sobre lucros empresariais e nunca dito que parcela crescente dos acionistas são ou podem facilmente vir a se tornar pessoas jurídicas).

No mais, diferentes governos federais prometeram diversas vezes

reformular o PIS e/ou a Cofins, mas sequer foi enviado projeto de lei ao Congresso. Este, por sua vez, até mostra iniciativa, ou de mudar todo o sistema, como na proposta em tramitação na Câmara dos Deputados há 14 anos e agora relatada pelo deputado Luiz Carlos Hauly,⁸ ou de mudar outros impostos.

Referida proposta retoma a criação de um imposto sobre valor adicionado, que, não custa recordar, depende da fusão entre ICMS e ISS, aprovada no início da Assembleia Constituinte em 1987, mas abandonada rapidamente pela objeção dos prefeitos e desinteresse dos governadores.⁹ História que se repetiu ao final do século passado em torno da emenda relatada pelo deputado Mussa Demes.¹⁰ Uma atualização mais detalhada quase da mesma proposta ora voltou a ser defendida pelo CCIF.¹¹ No entanto, concreta-

mente, o Parlamento nunca avançou na matéria ao arrepio da óbvia e clara falta de apetite do Ministério da Fazenda.

Nas poucas vezes em que há ânimo para propor e debater propostas de reforma tributária, parece comum o vício de se prender ao passado e a ideologias, de se fechar em posições e batalhas pessoais e pouco espaço para negociação, de não se atualizar diagnósticos e, sobretudo, de não se arriscar a prospectar sobre futuro.

É bom precisar a situação institucional e mesmo fiscal. O nosso sistema tributário é muito velho, excessivamente constitucionalizado, mas não se pode dizer que nunca foi alterado – sobram remendos, desconexos e reativos, e faltou mudança estrutural, sistêmica e proativa.

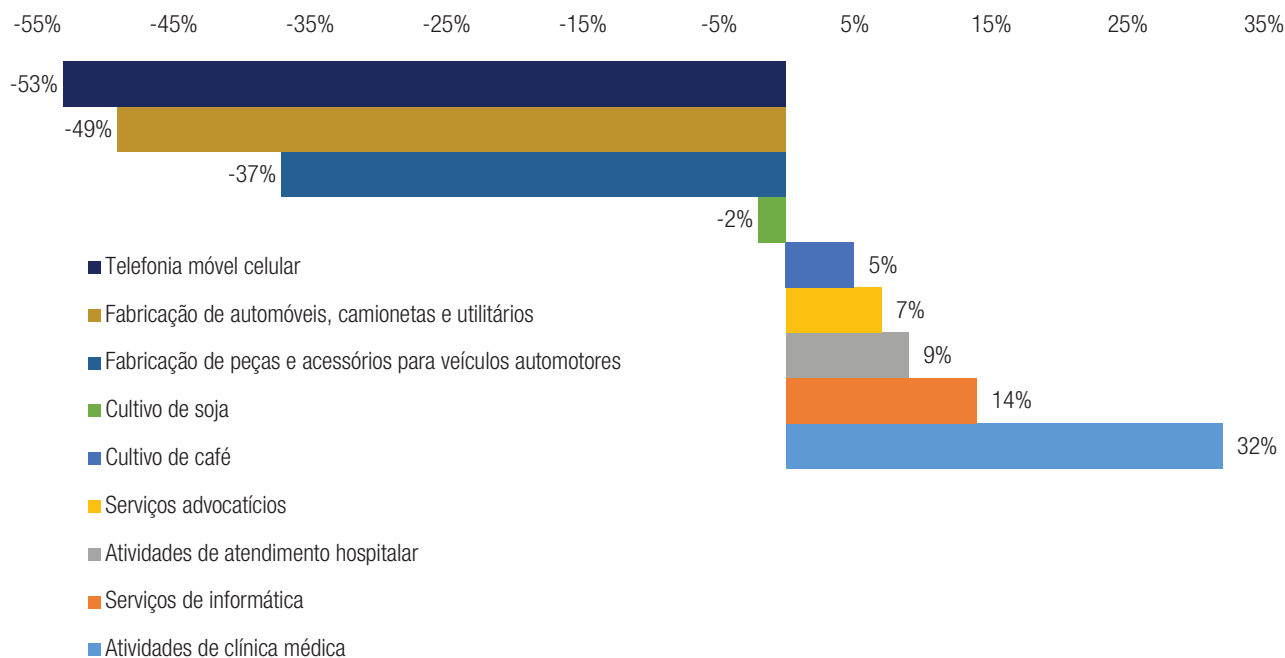
Os alicerces do atual sistema foram plantados por emenda de dezembro de 1965, consolidados pela

Constituição de 1967 e parcialmente reformado pela Constituição de 1988 (que modernizou impostos, criou sistema paralelo de contribuições e mais investiu em descentralizar a repartição de receitas).

Nos quase 30 anos da atual Carta Magna, já foram modificados 11 dos 20 artigos que compõem, atualmente, o capítulo do sistema tributário (aliás, dois deles tendo sido incluídos *a posteriori*). Chega a 79 o número de disposições alteradas, por conta de inclusões, exclusões e modificações – que, em comum, viabilizaram aumentos na carga tributária global, sobretudo através de contribuições.

É dito que governadores e prefeitos não deixam mudar o sistema, mas eram de sua competência os dois únicos impostos criados pela última Constituinte e extintos posteriormente: o adicional estadual do im-

Arrecadação administrada por atividades: var% (2017-2013)



Fonte: RFB. Elaboração própria

posto de renda das pessoas jurídicas e o imposto municipal sobre vendas a varejo de combustíveis.¹²

Nesse período pós-Constituinte, também já foram editadas 84 leis complementares apenas sobre sistema tributário – sem contar as que tratam de temas conexos nas finanças públicas (como a de responsabilidade fiscal).

Já no campo institucional, como evidenciado, não é correto se afirmar que seja difícil mudar a Constituição para resolver impostos. O que não se conseguiu (até porque raramente se tentou) foi formular uma estratégia, firmar um pacto político e propor uma mudança global, coordenada e harmônica dos tributos e de suas repartições e vinculações.

Se a falta de vontade política é o pecado capital, não muito longe fica o pecado do desconhecimento empírico da realidade atual e sobretudo das mudanças propostas. Este é um vício grave da reforma previdenciária, que pouco se comentou, mas por certo foi decisivo para falta de apoio social: não está disponível ao público em geral o cálculo atuarial detalhado dos regimes de previdência e, o principal para uma reforma, a sua modelagem, todos os parâmetros adotados e os resultados decorrentes. Sem o insumo estatístico e estratégico à disposição de qualquer um que queira testar, contestar e debater, fica difícil vencer da premência da medida.

A reforma tributária vai pelo mesmo caminho. Nunca a Receita Federal publicou os termos do prometido projeto de lei de reforma do PIS, incluindo suas alíquotas, quanto menos as simulações de seu impacto. Para diagnóstico atual, não se

conhece um cruzamento das declarações de imposto de renda das pessoas jurídicas com o das físicas, que é crucial para entender o que está por trás do fato inusitado no mundo de que, entre os indivíduos que declaram o imposto, há 1,1 trabalhador em empresas privadas para 1 proprietário e diretor de empresa, autônomo e trabalhador por conta própria.

Foi bem-vinda a modernização trazida pela criação do sistema público de escrituração digital (SPED), porém, desde sua implantação, nunca mais a Receita publicou uma consolidação das declarações do IRPJ e sequer prestou dados para requerimentos parlamentares.¹³ A renúncia tributária é estimada em centenas de bilhões de reais, mas, além da metodologia não ser clara, nunca se publica a memória de cálculos.

Os demais fiscos não ficam atrás. Um retrato perfeito dessa opacidade foi as Fazendas estaduais, que tanto reclamam de compensações da Lei Kandir, se negarem a enviar dados ao TCU sobre o arrecadado e o que deixaram de arrecadar pelos exportadores em 2017, para balizar o cálculo das transferências. Aquele tribunal foi encarregado pelo STF

de regular os repasses enquanto não editada a lei complementar prevista no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.^{14, 15}

Além da opacidade por parte dos fiscos, impressiona o desconhecimento por parte dos analistas, palpiteiros e salvadores da pátria tributária. A estrutura da arrecadação brasileira já mudou refletindo a nova economia, mas continuamos repetindo teses e propostas baseadas em um passado cada vez mais distante.

No mais, o mercado da prestação de serviços já ultrapassa o mercado de bens, e isso tende a se afunilar com o crescimento de direitos de imagem e outras formas intangíveis e mal (ou não) tributadas. A evolução da arrecadação tributária federal nos últimos anos entre setores selecionados mostra uma profunda dispersão nas variações, com fortes recuos em celulares e automóveis e avanços em serviços de saúde, informática e advogados, entre outros (vide gráfico).

A base de emprego e salário, por sua vez, mingua com o desemprego estrutural, informalidade, transfiguração das pessoas físicas em jurídicas e com o trabalho independente,

Taxa efetiva média do imposto sobre pessoa jurídica, por modelo de negócios na UE-28

Em %

Internacional tradicional	23,2
Doméstico tradicional	20,9
Internacional digital (B2C)*	10,1
Internacional digital (B2B)**	8,9
Doméstico digital	8,5

*B2C (Business to Consumer). **B2B (Business to Business). Fonte: *Digital Tax Index 2017*, PwC e ZEW.

que afetarão sobretudo (e cada vez mais) as contribuições sociais.

Quanto à renda, vislumbra-se que a globalização financeira e a concentração empresarial dificultarão tributar o lucro.

Assim, deve-se buscar a tributação das novas transações, notadamente daquilo que tem crescente valor econômico atualmente, embora de difícil mensuração: o capital intelectual ou intangível – dos frutos do conhecimento aplicado (como a propriedade intelectual) aos *softwares* e bens virtuais. E não se vislumbra maneira eficiente de se fazer isso dentro do atual sistema.

A tributação só subsiste se acompanhar a realidade socioeconômica. Estamos em meio a uma revolução que traz paradoxos. Se novas tecnologias tornarão os fiscos mais ágeis e competentes, por outro lado, essa economia colaborativa cresceu à custa de pagar menos ou nenhum imposto. Por exemplo, levantamento calculou que a Amazon, gigante do comércio eletrônico, paga 11 vezes menos impostos corporativos do que uma livraria tradicional.¹⁶ Consultores também calculam que negócios por trás de aplicativos e plataformas digitais, em geral (taxa média de 8,5% em atividades domésticas a 10,15% em internacionais), pagam muito menos impostos que os tradicionais (20,9% a 23,2%, respectivamente)¹⁷ – vide tabela.

Enfim, o sistema tributário brasileiro precisa ser reinventado para que possa se adequar a essa realidade, e o desafio de tributar mais intensamente os novos negócios e contribuintes sem lhes sobrecarregar e tirar o fôlego do desenvolvi-

mento não apresenta resposta fácil. No campo constitucional, o ideal seria enxugar drasticamente o texto tributário, para deixar apenas preceitos cruciais para a democracia (como só criar imposto por lei e os exigir depois de uma carência mínima).¹⁸ A exemplo do resto do mundo, definir e delinear competências tributárias e suas aplicações deveria ser tarefa delegada para uma lei infraconstitucional, especial, ainda que com quórum especial, como Código Tributário. Sem isso, a revolução digital acelerará ainda mais o ritmo frenético de 105 emendas à Constituição nos seus primeiros 30 anos de existência, com frequentes mudanças em torno dos tributos. ■

¹⁶Vide decomposição do índice de competitividade global apurado em relatório do Fórum Econômico Mundial – disponível em: <<http://bit.ly/2jZK8Rg>>.

¹⁷A Meia Siza, como era chamado o imposto, tinha, inclusive, regulamentação própria em nível federal, por meio do Decreto nº 2.699/1860.

¹⁸Ver declarações em: <<https://goo.gl/6yJosQ>>.

¹⁹Proposta de Eric Posner e Glen Weyl em <<https://goo.gl/KJkZ4Y>>.

²⁰Para uma síntese desse debate, ver Tatiana Roque em <<https://goo.gl/pNpcgr>>.

²¹Segundo Rita De La Feria (ver em <<https://goo.gl/VrsFaJ>>), em 2016, a Comissão Europeia propôs o “Plano de Ação do IVA” com o objetivo de estabelecer uma área comum para sua cobrança na União Europeia. Reconhecendo os elevados riscos e custos associados ao *compliance*, fraudes e ineficiências do sistema vigente, o plano trouxe medidas voltadas, principalmente, para reforma do comércio transfronteiriço, com destaque para o tratamento das pequenas e médias empresas (PME) e na base do imposto. Os processos de globalização e a digitalização da economia colocaram em destaque as dificuldades do IVA. De forma gradual, as mudanças previstas se dariam em duas etapas. Na primeira fase, novas regras seriam aprovadas para abrir caminho à abolição do sistema transitório

do IVA e à introdução de um One-Stop-Shop (OSS), continuando o fornecimento de bens intra-UE em B2B sujeito ao mecanismo de autoliquidação. Já na segunda fase, o OSS abrangeria todos os fornecimentos transfronteiriços de bens e serviços: o fornecedor cobraria IVA aos seus clientes à taxa do Estado membro de destino, mas o IVA seria declarado e pago no Estado membro em que o fornecedor é estabelecido através do mecanismo OSS. Dessa forma, o fornecedor (e não o cliente) seria responsável pelo IVA sobre todas as entregas de bens e serviços intra-UE, diferente do que acontece agora, quando a responsabilidade pelo IVA depende da natureza do fornecimento e da identidade do cliente (B2C ou B2B).

²²Chamado por Destination-Based Cash Flow Taxation – DBCFT, é bem defendido por notórios especialistas Auerbach, Devereux, Keen e Vella em <<https://goo.gl/Bh39Xr>>.

²³Proposta de Emenda à Constituição nº 293/2004 – vide tramitação em <<https://goo.gl/kEjKep>>. As principais linhas do projeto do deputado Haully constam em <<https://goo.gl/CKqG2A>>.

²⁴Proposta defendida e histórico relembado por Fernando Rezende e José R. Afonso em <<https://goo.gl/ukWPMw>>.

²⁵Síntese da proposta do deputado Demes em <<https://goo.gl/QKAQVS>>.

²⁶Proposta detalhada em <<https://goo.gl/CngbE6>>.

²⁷O imposto e depois a contribuição sobre movimentação financeira (CPMF) foram criados pela União provisoriamente, foram prorrogados e depois extintos.

²⁸Embora todas declarações das empresas sejam realizadas *online*, informações extraídas da consolidação do DIRPJ não foram mais atualizados desde os publicados para 2013 – vide <<https://goo.gl/W51Z8W>>.

²⁹Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25, julgada em 24/11/2016, com acórdão publicado em 30/11/2016, no DJE 18/8/2017 – Ata nº 114/2017. DJE nº 182. O acórdão pode ser acessado também pela página do STF <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4454964>>.

³⁰Pitorescamente, o Confaz se negou a informar ao TCU o que, por força do quarto parágrafo do art. 91 do ADCT, já deveria estar informando regularmente ao Ministério da Fazenda.

³¹SegundolevantamentodaBrookingsInstitution, disponível em <<https://brook.gs/2j4m38T>>.

³²Vide *Digital Tax Index 2017*, da PwC e ZEW, em <<https://goo.gl/Bvu1wr>>.

³³A rigidez constitucional é criticada por Luciano Fuck e José R. Afonso em <<https://goo.gl/CzWuBG>>.

Uma lição de três décadas

Sob a frustração dos brasileiros com o momento econômico, político e social do país, acadêmicos, economistas e constituintes apontam como melhorar a “Carta Cidadã” para torná-la farol de um Brasil mais rico e menos desigual





Foto: Agência Brasil

Solange Monteiro, de Rio de Janeiro e São Paulo

No início de outubro, a Constituição do Brasil completará 30 anos disputando atenções com as eleições gerais. Ambos os eventos, que por essência são marco da democracia e do exercício de cidadania, não deverão despertar, entretanto, o espírito festivo dos brasileiros. A sociedade que enfrenta os efeitos do desemprego alto, da baixa qualidade na oferta pública de serviços e do aumento da violência, num país que caminha sobre a areia movediça do baixo crescimento e alto desequilíbrio fiscal, irá para as urnas desencantada com as promessas de políticos, classe manchada por mais de quatro anos de denúncias de corrupção desde que deflagrada a primeira fase ostensiva da Lava Jato. E tampouco parece confiar que a Constituição esteja imune de responsabilidade por esse cenário – seja por falhas no texto, seja pelo desrespeito ao seu cumprimento.

Em que medida a Carta Magna de 1988 é causa, ou pode ajudar na solução dos desajustes que hoje frustram as expectativas sobre o país? Para responder a essa pergunta, a revista *Conjuntura Econômica* ouviu acadêmicos e constituintes, que revisitaram as três últimas décadas desde a promulgação da Constituição, com especial atenção para os aspectos econômicos e fiscais.

Em cada conversa, a história parte de uma mesma constatação: os indiscutíveis avanços que a Carta trouxe em direitos civis e políticos e no campo social – como com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) –, dívidas antigas do país com a sociedade. “O Brasil sempre maltratou a educação pública, a saúde pública. Estávamos muito atrasados. A educação, por exemplo, já era prioridade em nossos países vizinhos desde o século

Estudo dos cientistas políticos Rogério Arantes (USP) e Claudio Couto (FGV) aponta que a Constituição que completa três décadas é 44% maior do que a promulgada em 1988

XIX”, compara Marcos Lisboa, presidente do Insper. E também de lembranças da primeira fase do debate constituinte que – quem a viveu garante – se fixaram no DNA da vida democrática brasileira nessas três décadas. “Foi a minha maior escola de vida em cerca de 40 anos de carreira profissional”, declara José Roberto Afonso, pesquisador do FGV IBRE. Na Constituinte, Afonso trabalhou com José Serra, Francisco Dornelles (vice-presidente da FGV, cujo depoimento sobre o aniversário da Carta será publicado na edição de outubro) e Nelson Jobim, todos, na época, constituintes pelo MDB. “Por mais que hoje tenhamos uma visão apocalíptica da realidade, o fato de termos sido governados quase 20 anos por presidentes que também foram constituintes (Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula) ajuda a entender a estabilidade política que vivemos”, afirmou Pedro Dallari (USP), em evento

Assembleia Constituinte se desenvolveu sob um cenário de transição de regime e fragilização do Executivo que alimentou clima de desconfiança

sobre os 30 anos da Constituição promovido pelo Centro de Política e Economia do Setor Público, da Fundação Getúlio Vargas (FGV Cepesp), em agosto. “O processo constituinte produziu anticorpos que até hoje reprimem o caos”, diz o advogado, que na Constituinte, aos 27 anos, era consultor jurídico da bancada do PT.

Desconfiança e corporativismo

No mesmo evento, em São Paulo, Oscar Vilhena, diretor da Faculdade de Direito da FGV, descreveu os primeiros nove meses da Constituinte como um aspirador de ambições. “A estrutura de subcomissões, arquitetada por FHC, serviu como um verdadeiro pacto social, onde toda a sociedade minimamente articulada esteve lá para tentar entrincheirar seus interesses.” Mas a implementação dos princípios constituintes que inflamaram o Congresso e sobreviveram à consolidação feita pelo chamado Centrão deixou a desejar, ressalva Lisboa. “A tradução dessas definições no nosso direito ficou aquém do esperado”, lamenta, o que comprometeu sua efetividade. Os principais indutores dessa trava presentes na Constituinte, citam os pesquisadores e políticos, foram a desconfiança e o corporativismo. A primeira, justificada por

Eterna constituinte

de 1992 a 2017, Constituição recebeu 105 emendas

2	1	6	5	6	2	3	4	7	4	4	3	3	3	6	3
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Itamar Franco			FHC I				FHC II				Lula I				
<p>94 Emendas da revisão constitucional; cria-se o Fundo Social de Emergência</p>			<p>95 Abertura à participação do capital privado em setores como telecom e petróleo</p> <p>96 Emenda permite criação da CPMF, criação do Fundef</p> <p>98 Reforma da administração pública e primeira reforma da previdência</p>				<p>00 Definição limites mínimos de investimento em saúde; primeira reforma dos precatórios; criação Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</p> <p>01 Disposição sobre a Cide</p>				<p>03 Segunda reforma da Previdência; flexibilização da regulação do sistema financeiro</p> <p>06 Criação do Fundeb, que substitui o Fundef</p> <p>07 Aumento dos repasses da União ao Fundo de Participação dos Municípios</p> <p>09 Segunda reforma dos precatórios</p>				

Fonte: Site do Planalto.

um processo confuso de saída da ditadura militar, estimulou a produção de um texto constitucional extenso e prolixo, “que engessou a capacidade do poder público de se adaptar com a devida celeridade às mudanças da sociedade”, descreve Lisboa. E o segundo, gerado pelo oportunismo dos grupos mais organizados que, segundo Carlos Pereira, da FGV Ebape, se apoderaram do discurso de inclusão dominante à época para advogar por interesses próprios em detrimento dos coletivos.

Vilhena lembra que a Assembleia Constituinte desenvolveu-se em meio a um processo de redemocratização longo, marcado por uma série de frustrações. “Talvez a maior delas tenha sido a campanha das Diretas Já. No momento em que toda aquela energia social de transformação se frustra e temos que encarar o colégio eleitoral, a sociedade brasileira começa a sentir um mal-estar em relação à transição para a democracia, que é agravado pela morte de Tancredo Neves e a

ascensão de José Sarney”, descreve. A liderança do Executivo, já fragilizada, se debilitou ainda mais com o colapso do Plano Cruzado, em 1986. “Isso abalou o apoio ao presidente tanto dentro de seu partido (MDB) quanto da sociedade, que esperava que a redemocratização traria rápida e sustentada melhoria do bem-estar social”, lembra o senador José Serra (PSDB-SP), autor de 130 emendas aprovadas na Carta, entre elas a que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). “Isso trouxe pressão e instabilidade à Constituinte, com os parlamentares buscando mitigar a insatisfação social que crescia através de novos preceitos constitucionais. A Carta Magna deveria estar acima de contingências econômicas e políticas, mas na realidade aconteceu o contrário.”

Afonso reforça que esse cenário de vulnerabilidade, em plena transição de regime, foi pólvora no clima de desconfiança que ficou patente na extensão da Carta – considerada a terceira maior do



Oscar Vilhena

Diretor da Escola de Direito FGV SP

Nossa Constituição altamente generosa é ensanduichada pelas suas próprias idiossincrasias: no campo social, pela introdução de mecanismos altamente regressivos, e no campo dos direitos civis e políticos, pela incapacidade de reformar o aparato de aplicação da lei. Esses dois problemas se colocam como desafio: como desarticular a máquina concentradora de riqueza, e como reformamos instituições que exacerbam o uso da violência e não dão conta das demandas criadas pelos direitos civis e políticos. A meu ver, isso é o que gera esse nosso momento de forte ressentimento em relação aos direitos.

Foto: Divulgação

1	5	5	1	3	5	8	6	1	4	4
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	mai/16	mai/16	2017
Lula II			Dilma I				Dilma II		Temer	
			<p>12 Definição de aposentadorias de servidores por invalidez</p> <p>13 Extensão dos direitos trabalhistas a empregados domésticos</p> <p>15 Aumento dos recursos do Orçamento da União destinados à saúde</p> <p>Fev/16 Desfiliação partidária sem prejuízo de mandato</p>						<p>17 Instituição do teto dos gastos; prorrogação da DRU; reforma do sistema eleitoral</p>	

**José Serra**

Senador (PSDB-SP); constituinte pelo MDB

Há casos de omissões legislativas referentes a dispositivos previstos na Constituição que não foram regulamentados e que têm forte impacto na política fiscal. Por exemplo, o artigo 52 da Constituição prevê um limite para a dívida pública federal, que deveria ser regulado por resolução do Senado, para o qual inclusive apresentei projeto. Na atual conjuntura, em que muitos passaram a defender flexibilizações na regra do teto constitucional adotada em 2016, a aprovação de um limite da dívida passou a ser uma boa estratégia para mostrar que a responsabilidade fiscal continua sendo a principal prioridade da administração pública.

Foto: Pedro França

mundo, perdendo apenas para a da Índia e da Nigéria –, na qual os parlamentares buscaram garantir não somente a regra do jogo, como o próprio resultado. “No sistema tributário, cravou-se com precisão qual a competência de cada um, chegando a detalhes como a definição de percentual do Fundo de Participação de Estados e Municípios”, exemplifica.

Outra análise que ilustra essa particularidade é a elaborada pelos cientistas políticos Rogério Arantes (USP) e Claudio Couto (FGV Eaes). Eles mostram que, do texto constitucional de 1988, 30,7% são compostos por políticas públicas constitucionalizadas, que se acumulam ao lado dos princípios gerais aos quais uma Constituição deveria se limitar. Esse percentual representa ao menos o dobro do observado nas seis Constituições anteriores (a que mais se aproxima é a de 1934, com 15,5%), e muito acima da observada em outros países como México (17%) e Portugal (4,5%). Para chegar a esse resultado, Arantes e Couto fizeram seu cálculo dividindo o texto constitucional em dispositivos que definiram como “a menor unidade de texto dotada de sentido completo”, transformando o documento original, com 245 artigos, em 1.627 unidades de análise.

Por não serem neutras, as políticas públicas constitucionalizadas são mais visadas pelos políticos de turno, interessados em mudá-las para cravar a identidade de sua gestão, estimulando cada vez mais

mexidas. Isso colaborou para uma forte dinâmica de emendamento da Carta – 105 emendas constitucionais que, excluindo-se as seis definidas no processo de revisão previsto na Constituição, em 25 anos representam uma média de “emendamento” de quase quatro por ano. O resultado disso, aponta Arantes, é que aos 30 anos a Constituição é 44% maior do que quando foi promulgada. As políticas públicas constitucionalizadas representam 80,5% das gordurinhas adquiridas por nossa balzaquiana. “Caso nada se altere, e a espiral de constitucionalização de políticas continue nessa rota infundável, a Carta poderá se transformar na grande lei ordinária do país e será necessária uma Consolidação das Leis Constitucionais – CLC”, diz para Arantes.

Outro problema grave, que ultimamente tem ganhado destaque no debate fiscal, é o peso que interesses corporativos – leia-se servidores públicos – conquistou na Carta. Carlos Pereira, da FGV Ebape, que à época da Constituinte participava do debate no Congresso como dirigente da União Nacional dos Estudantes (UNE), lembra que isso se deu no vácuo do grande movimento em favor da ampliação de direitos. “Imagine que um dos marcos desse processo foi o restabelecimento do voto dos analfabetos (retirado em 1881) que puderam eleger seus representantes para a Assembleia Constituinte, abrindo caminho a essa enorme agenda de inclusão e proteção social”, descreve. O per-

centual de analfabetos acima de 15 anos de idade à época era de 25%. No entanto, no momento da decisão, levou mais quem gritou mais alto. “No final, a Constituinte virou uma espécie de árvore de Natal em que todos os grupos de interesse organizados, sob o argumento da inclusão, conseguiram emplacar tanto demandas de perfil universal como as de interesse corporativo.” Hoje, isso se reflete no desequilíbrio das contas públicas, em que os gastos com servidores na ativa e aposentados representam mais da metade das despesas primárias da União, superando 10% do PIB potencial, segundo cálculos do Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE. Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE afirma que, comparativamente à média dos países da OCDE, a despesa do governo

central com servidores públicos não chega a ser destoante. “Mas temos pouco funcionário público como proporção da população, o que indica que o salário médio é alto”, ressalta. “Essa inversão de composição acabou gerando uma situação em que, ao empregar poucos servidores públicos, presta-se pouco serviço a um custo alto.”

Para Samuel Pessôa, pesquisador associado do FGV IBRE que em 2006 levantou o debate sobre o “contrato social da redemocratização” – no qual argumenta que a Constituição de 1988 reflete a tendência de, em sociedades desiguais e democráticas, se privilegiar o Estado de bem-estar social à agenda de crescimento –, o efeito desse corporativismo não poderia ser mais deletério. “Ele não só mina a capacidade de crescimento do país,



Marcos Lisboa

Presidente do Inesper

A Constituição estabeleceu algumas regras que vão na contramão do bem-estar da sociedade: direito adquirido dos servidores públicos a reajustes salariais, carreiras que são mal avaliadas ou nem avaliadas... Uma estrutura do serviço público extremamente cara que provê serviços de muito pior qualidade do que países como Chile e Turquia. Temos dificuldades históricas com o orçamento, e estamos assistindo à falência do serviço público particular dos modelos locais, estados e municípios. E isso vem dos gastos com aposentados e servidores que estão na Constituição. Regras inviáveis, que serviam para quando o número dos servidores era pequeno, e dava para pagar essa conta.

Foto: Felipe Cohen



Na Constituição de 1988: Dos aditivos recebidos pela Carta até 2017:

- 30,7% do conteúdo se referem não a regras do jogo, mas a políticas públicas.
- Esse percentual é mais que o dobro do observado nas outras seis Constituições brasileiras.
- 80,5% se referem a novas políticas públicas institucionalizadas.

Fonte: Rogério Arantes (USP) e Claudio Couto (FGV Eaesp)

**Samuel Pessôa**

Pesquisador associado do FGV IBRE

Quatro áreas demandam ajustes para garantir a agenda de equidade prevista na Constituição e a de crescimento. A primeira é a Previdência, que é um ajuste natural e está muito atrasado. A segunda, que está associada ao pacto federativo, é fazer uma reforma tributária para reduzir o custo de observância da legislação. Se avançarmos nessa agenda, poderemos andar mais rapidamente numa agenda de abertura, a quarta área, que estimulará a produtividade do país. E, por fim, a agenda corporativa, de direito administrativo, para repensar totalmente o Estado brasileiro. Faz sentido a gente gastar entre benefícios de aposentadoria e salários de servidores cerca de 15% do PIB?

Foto: Bianca Gens

mas a capacidade do nosso Estado de resolver o maior problema que temos, que é a heterogeneidade da sociedade, pois reduz muito a eficiência dos serviços públicos”, afirma. Na coluna Ponto de Vista desta edição (pág. 12), Pessôa reforça essa análise, destacando que as corporações de servidores públicos continuam sendo bem-sucedidas em garantir políticas de elevação de salário e folha acima da inflação, mesmo em cenários de baixa atividade econômica e aumento do déficit público.

Combinou com os russos?

Provavelmente o timoneiro da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, tenha vislumbrado esses riscos quando reconheceu no discurso da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, que esta não era perfeita e admitiria reforma, marcada para cinco anos adiante. O deputado, entretanto, não ficou para acompanhar essa revisão, desaparecendo no mar em um acidente de helicóptero em 1992. “Considerávamos que até 1993/1994, após a primeira eleição direta para presidente, haveria tempo de identificar os excessos e eliminá-los na revisão”, conta o presidente do Sebrae, Guilherme Afif Domingos, deputado constituinte pelo PL, autor do artigo que dá tratamento diferenciado para pequenas e médias empresas. Mas a história ainda reservava outro choalhão no cenário político brasileiro – o *impeachment* do presiden-

te Fernando Collor e a entrada de Itamar Franco –, gerando um novo cenário de instabilidade no Executivo, que enfraqueceu o processo revisório da Carta, resultando em tímidas seis emendas. “Ainda sonho com uma verdadeira revisão da Constituição”, lamenta Afif.

E assim o país viveu mais déficits, superávits, Plano Real, Lava Jato, outro *impeachment*... E como chegamos em 2018? No evento da FGV Cepesp, o professor da Faculdade de Direito da USP Floriano de Azevedo Marques fez um balanço severo. “Do ponto de vista da organização do Estado, o processo evolutivo da Constituição gerou um cenário disfuncional, inoperacional e autocentrado”, resume. “Vivemos uma irracionalidade federativa; trabalhamos com três poderes que confundem, sem contrapesos que evitem que um se sobreleve ao outro em momentos de fragilização, como vemos hoje no Executivo e no Legislativo, por conta da corrupção. E temos um Estado que está mais a serviço dele próprio do que do cidadão, levando em algumas circunstâncias ao que eu chamo de patrimonialismo de acesso universal.”

Em maior ou menor grau, a medicina indicada para os males de cunho econômico, e que cabe para outros citados por Marques, é a mesma entre políticos e pesquisadores de diferentes linhas: submeter a Constituição a um severo regime. Nas palavras do ex-ministro e constituinte Delfim Netto, uma curetagem radical, que a limite a

25 artigos (pág. 14). Paulo Delgado, copresidente do Conselho de Economia, Sociologia e Política da Fecomércio SP, deputado constituinte pelo PT, segue a mesma linha, em menor intensidade. “Defendo a desconstitucionalização de metade dos artigos da Carta. Tudo que for ostensivamente setorial, de grupos, penduricalhos de flagrantes privilégios deve ser revogado.” José Roberto Afonso, por sua vez, dá ênfase a uma limpeza do capítulo tributário, detalhada em artigo desta edição (pág. 32).

Para isso, entretanto, o candidato que vestir a faixa presidencial em 2019 deverá combinar bem com os russos, ou melhor, o Legislativo, e encarar o processo desgastante de votação em dois turnos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, com quórum mínimo de três quintos dos votos. Isso dentro de um processo legislativo, como descreve Serra, “muitas vezes caótico, em que a criatividade de muitos parlamentares para

piorar projetos é espantosa”. Em parte, como aponta Delfim Netto, devido ao fato da ação dos grupos de interesse presentes no Congresso ter se concentrado excessivamente, como define o ex-ministro, na proteção de “direitos mal adquiridos”.

Sob a atual perspectiva, de um quadro eleitoral nebuloso, fica difícil acreditar na viabilidade de uma desconstitucionalização radical no curto prazo. “Mas o momento mais adequado para tratar disso é agora. Um novo governo precisa ter responsabilidade em formar uma base de apoio desde o primeiro turno, para que não haja crise política para formar maioria idônea”, diz Delgado, indicando, ainda, otimismo quanto à possibilidade de melhora no futuro das coalizões políticas. “Com a cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais, nos próximos anos podemos reduzir o número de partidos do Brasil para menos de dez, aí a coalizão fica mais estável,



Guilherme Afif Domingos

Presidente do SEBRAE; constituinte pelo PL

Antes da eleição da Constituinte, um economista que foi orientando de Roberto Campos me disse: “Doutor Afif, cuidado com a Constituinte, porque asneiras a gente faz por maioria absoluta, mas a correção delas demanda mais votos. Esse é o problema de Portugal!”. Esse senhor era Cavaco Silva, que viria a ser primeiro-ministro daquele país. Quando chegamos no final do trabalho, resolvemos introduzir um artigo na Constituição que previa sua revisão em cinco anos. Mas esse período coincidiu com o *impeachment* de Fernando Collor e a entrada de Itamar Franco numa condição frágil, e não fizemos praticamente nada. Ainda sonho com uma revisão da Carta.

Foto: Charles Damasceno

Gigantes por natureza

Posição da Carta brasileira entre 190 países

	Ano de promulgação	Tamanho (em palavras)	Número de direitos*
Índia	1949	146.385	44
Nigéria	1999	66.263	57
Brasil	1988	64.488	79
México	1917	57.087	81
Equador	2008	54.555	99

*<http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>. Fonte: Rogério Arantes e Claudio Couto (elaboração).

**Manoel Pires**

Pesquisador associado do FGV IBRE

Se olharmos só para a Constituição, o gasto como proporção do PIB gerado nesses 30 anos seria relativamente constante, em torno de 12,6%. Ao longo do tempo, os governos foram criando outros gastos, atendendo a demandas por políticas públicas que preenchiam alguns vazios da Carta, e outras que tentaram compensar a má alocação de gastos previstos na Constituição, para se ter um resultado social desejável. Como temos dificuldade em discutir o já estabelecido, acabamos gerando duplicidades e alguns direitos que precisam ser discutidos e racionalizados, como Previdência, abono salarial e funcionalismo.

Foto: Bianca Gens

mais compreensível e mais democrática”, afirma.

De qualquer forma, dada a magnitude da crise fiscal do país, o novo governo não poderá escapar de comprometer-se com uma agenda mínima de reformas. Para Pessoa, a lista ideal a ser perseguida pelo novo presidente inclui a Previdência, “que é um ajuste natural e está muito atrasado em função do desenvolvimento demográfico” e uma reforma tributária para reduzir o custo de observância da legislação, “que está associada ao pacto federativo e terá impacto brutal sobre crescimento”. Esta, por sua vez, abrirá espaço para se avançar na abertura do comércio, diz Pessoa. “Um limitador que temos para essa abertura é o fato de a estrutura de impostos indiretos ser muito custosa, já que esse custo recai desproporcionalmente sobre a indústria de transformação, que tem cadeias produtivas longas. Se avançarmos na agenda do custo de observância, ficará mais fácil o diálogo com o setor”, explica. E para fechar, uma reforma corporativa, “de direito administrativo, para se repensar totalmente o Estado brasileiro”.

Serra, por sua vez, defende o debate sobre as regras constitucionais sobre federalismo fiscal. “Segundo estudo da OCDE divulgado em 2016, nosso sistema é um dos mais incoerentes do mundo. Há forte descentralização de recursos para os governos subnacionais, mas poderosa centralização no nível federal do poder de decisão e de regulação do desenho das políticas públicas”,

diz, lembrando ainda que os governos estaduais e municipais gozam de precária autonomia orçamentária e tributária. “Isso tudo implica repensar não só a distribuição de recursos e encargos, como também a rigidez do gasto público que decorre de normas previstas na Constituição Federal – por exemplo, estabilidade ampla de servidores públicos, aposentadorias precoces, vinculações de receitas, autonomia orçamentária descabida dos outros poderes e equiparações salariais entre carreiras, sobretudo aquelas do Poder Judiciário.”

Manoel Pires destaca que a experiência internacional sobre reformas do funcionalismo público demonstra a necessidade de se privilegiar o bom senso e as decisões técnicas. “A alternativa não é não ter estabilidade nenhuma, mas quebrar a dificuldade em se debater a produtividade no serviço público”, diz. Ele lembra que as tentativas de reforma nesse setor feitas até agora no Brasil não produziram bons resultados. “Nos anos 90, o governo FHC trabalhou muito a questão dos servidores, regulamentando a demissão por ineficiência e por questões de natureza fiscal, mas nenhuma das duas funcionou muito bem”, diz.

Pires ressalta a importância que, em se estendendo o debate sobre o peso fiscal da Constituição, prevaleça a prudência em alguns temas, cuja avaliação sobre o gasto muitas vezes é mal-interpretada. Entre eles, o dos mínimos constitucionais – basicamente, saúde e educação.

“Como a Constituição trouxe para ela uma boa parte do orçamento público na definição do gasto, sempre há uma tendência de simplificar a questão querendo desvincular tudo”, diz, ressaltando a proposta do orçamento base zero, que voltou à agenda programática dos candidatos à presidência. Para Pires, saúde e educação são bens públicos que demandam garantias de financiamento. No caso da saúde, em termos de comparação internacional, Pires indica que o Brasil gasta menos que a média da OCDE, “mas ainda é relativamente jovem comparado a esses países, o que implicará uma necessidade de adequação quando a demanda aumentar”.

Na educação, por sua vez, o gasto brasileiro se equipara ao da média OCDE, mas sofre um problema de composição por estar concentrado no ensino superior. Pires usa esse exemplo para ilustrar que

muitos casos de aumento de gastos sociais que parecem originais da Constituição de 1988 na verdade são criados para cobrir desequilíbrios na execução das políticas. “É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado por emenda constitucional de 2006, que complementa um segmento descoberto devido à acumulação de recursos no ensino superior”, afirma. Levantamento realizado em 2017 por Pires em parceria com Braulio Borges, também pesquisador associado do FGV IBRE, sem os componentes diretamente relacionados à Carta de 1988, hoje a despesa primária poderia ter permanecido no mesmo nível que na época da promulgação da Constituição. Além do Fundeb, fazem parte dessa lista de gastos pós-88 a Lei Kandir, o Pronaf, o Bolsa Fa-



José Roberto Afonso

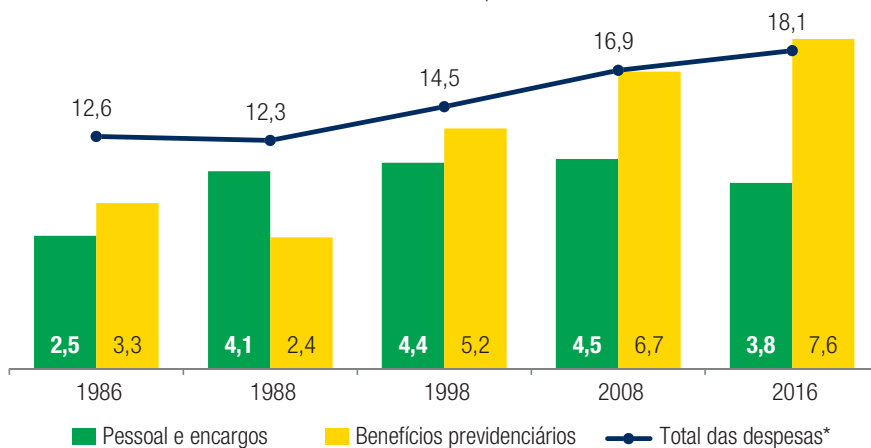
Pequisador do FGV IBRE; assessor constituinte

Está emergindo uma nova economia e sociedade que vão requerer instituições revisadas. Como cada vez mais teremos trabalho sem emprego, é preciso considerar isso numa reforma previdenciária. É mais provável que a previdência privada passe a ser também a básica, como já se pratica nos EUA e se debate na Europa, mas o Brasil desconhece tais discussões. O mesmo vale para o sistema tributário. Enquanto discutimos um sistema basicamente voltado a bens tangíveis isso, a Europa está discutindo se e como o IVA poderá taxar a nova economia digital, e os EUA avaliam criar um novo imposto para empresas numa fusão da taxa de lucros, vendas e movimentação financeira.

Foto: Bianca Gens

O peso do funcionalismo

Participação dentro das despesas primárias do governo central, % do PIB potencial



*Inclui RMV, Loas e EPU; seguro-desemprego; custeio e investimento e subsídios. Fontes: Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, com dados do STN, BCB, MPS, MTE, Giambiagi e coautores (1995, 1997).



Paulo Delgado

FecomércioSP; constituinte pelo PT

Concordo que parte dos problemas fiscais brasileiros é fruto do contrato social firmado na Constituição de 1988. Mas não para negar a virtude necessária de um contrato social, e sim por considerar uma depravação política a manipulação da questão social para manter o gigantismo fiscal irracional do Estado. A questão fiscal e tributária tornou-se a espinha dorsal, a arquitetura do estatismo estéril brasileiro. Os governos se valem de um texto da arte de vitral para introduzir e aumentar tanto os intermediários entre o cidadão e o Estado como forma de fazerem as leis fiscais e tributárias grudarem na sociedade como goma arábica. É a interpretação infraconstitucional de ministérios econômicos e sociais que tutela a economia, isola a nação do comércio mundial, paralisa a ousadia empresarial, estatiza o cidadão.

Foto: Débora Klempous

mília, PAC, Minha Casa, Minha Vida, entre outros que, somados, perfazem um aumento de 5,5 pontos percentuais na despesa primária de 2016 em relação à de 1988, como percentual do PIB potencial. Uma das políticas de maior peso nesse aumento fora da Carta original é a regra de reajuste do salário mínimo – ao qual está vinculado o piso dos benefícios previdenciários –, que prevê ganhos reais conforme o crescimento da atividade.

Por outro lado, Pires defende a entrada, numa agenda de revisão, das políticas de abono salarial, “para que o Estado foque sua atuação na promoção de oportunidades e na redução de desigualdades”, e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). “Uma eventual discussão de desvinculação do salário mínimo na Previdência também deveria ser acompanhada para a Loas”, ressalta, defendendo um benefício assistencial ligeiramente inferior ao mínimo, para estimular a contribuição.

Foco no ajuste

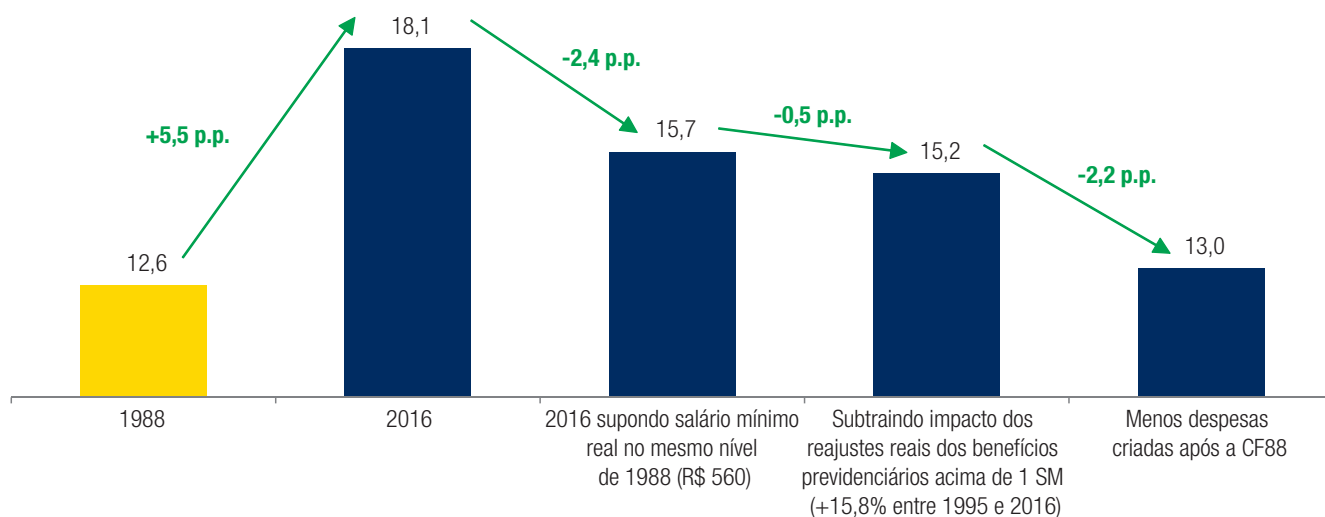
Enquanto esse debate ganha musculatura junto ao próximo presidente e no Legislativo, Serra considera que o novo líder deve reforçar seu compromisso com o ajuste fiscal somando ao seu programa uma agenda através de legislação infraconstitucional, bem como da regulamentação de dispositivos previstos na Constituição com impacto na política fiscal. Levantamento de José Roberto Afonso aponta a exis-

tência de 21 dispositivos constitucionais pendentes de regulamentação em matéria fiscal, através de lei ordinária ou complementar ou resolução do Senado, dos quais dez a serem priorizados por seus impactos nos cofres públicos, como a fixação de limites para a dívida mobiliária federal e dos limites globais da dívida consolidada da União e a instituição do imposto sobre grandes fortunas. “Dou um exemplo de uma omissão legal importante. O artigo 52 da Constituição prevê um limite para a dívida pública federal, que deveria ser regulado por resolução do Senado. Em 2015, apresentei um projeto de resolução (PRS nº 84), que estabelece o limite para a dívida como percentual da receita corrente”, descreve Serra. “Na atual conjuntura, em que muitos passaram a defender flexibilizações na regra do teto constitucional adotada em 2016, a aprovação de um limite da dívida passou a ser uma boa estratégia para mostrar que a responsabilidade fiscal continua sendo a principal prioridade da administração pública”, diz. No ano passado, chegou-se a criar uma comissão especial para se dedicar a esse tema, que não prosperou. Serra, entretanto, defende a retomada de prioridade ao assunto. “Isso traria um desgaste político menor, com um resultado para a política fiscal que pode ser bastante positivo, colaborando para o reequilíbrio do orçamento dos três níveis de governo.”

Para José Roberto Afonso, o ideal seria que, no processo de ajuste

Sem condicionantes criados após 1988, despesa primária da Constituição se manteria

Decomposição dos condicionantes da despesa primária do governo central - 1988 vs. 2016, em % do PIB potencial



Fontes: Manoel Pires e Bráulio Borges, FGV IBRE, 2017

em temas-chave, como Previdência e sistema tributário, o novo governo fosse ambicioso e evitasse cair na mesma armadilha da Constituinte: na preocupação de saldar dívidas do passado, negligenciar o futuro. No caso da Constituição de 1988, isso resultou em trechos de legislação de rápido envelhecimento. Entre eles, os que imprimiram a direção estagante que, um ano após a promulgação da Carta, com a mudança de ares globais provocada pela queda do Muro de Berlim, perdeu força e exigiu um novo equilíbrio, refletido em emendas constitucionais de liberação da participação privada em setores como petróleo e telecom. “Estão emergindo uma nova economia e sociedade que vão requerer instituições revisadas para a nova realidade. Nesse aspecto, o problema não é apenas o atraso em reformar, como no caso da Previdência social, mas converter essas reformas em projetos de mudanças com vistas ao

futuro”, afirma Afonso, lembrando que o sistema previdenciário precisará se adaptar à tendência crescente do trabalho sem emprego, e a uma economia em que se trabalhará por tarefa, sem vínculo permanente com um mesmo empregador, um espaço físico ou um horário fixo, como acontece em todo o mundo. “É mais provável que a previdência privada passe a ser também a básica, como já se pratica nos Estados Unidos e se discute na Europa, mas o Brasil ainda desconhece tais discussões.” O mesmo, diz o pesquisador do FGV IBRE, vale para o sistema tributário, cujas regras atuais se fixam em um modelo de 1965, focado na taxa de bens tangíveis e a participação dos serviços era marginal. “Será um brutal desafio cobrar imposto, por exemplo, quando na próxima Copa do Mundo, se assistirá a jogos com óculos virtuais, como se presente no melhor lugar do estádio, e se comprará produtos a serem gerados na

impressora tridimensional, ou seja, sem que haja a fabricação e nem o transporte de uma mercadoria, sem que esteja claro qual o serviço prestado, por quem e onde”, exemplifica. Para essa realidade nada ficcional, o debate sobre a criação de um único imposto sobre valor adicionado (IVA) – “que tinha sido aprovado na fase inicial da Assembleia Constituinte e era a melhor solução técnica há 30 anos”, diz – já soa desatualizado. Afonso lembra que em países que adotaram o IVA, como os europeus, a atual discussão é de como taxar a nova economia digital, “enquanto Estados Unidos avaliam inventar um novo imposto para empresas como a fundir a taxa de lucros, vendas e movimentação financeira”, afirma. “Se reformarmos de olho nesse retrovisor pequeno e antigo, podemos queimar um esforço político e social monumental para ir para onde os outros países estão prestes a sair, ou já estão saindo”, conclui. ■

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 FAZ 30 ANOS.

- JUSCELINO KUBITSCHEK: 50 anos em 5?
- O MILAGRE ECONÔMICO: Conheça sua evolução.
- HIPERINFLAÇÃO: 100% ao mês? Como sobrevivemos? O que deu certo e o que deu errado? Como chegamos a ela? Como saímos dela?
- PRIVATIZAÇÃO DA TELECOMUNICAÇÃO: O que mudou?
- LICITAÇÕES DO PETRÓLEO: Como foram na época? O que podemos inferir para as atuais?
- BREXIT: Impactos na estabilidade da União Européia?

ESTÁ TUDO AQUI. SÃO MAIS DE 12 MIL ACESSOS POR MÊS. VISITE, PESQUISE E TENHA UMA NOVA VISÃO DO PASSADO.



fgv.br/ibre/bibliotecavirtual

BIBLIOTECA VIRTUAL

São 130 mil páginas escritas pelos maiores especialistas de cada época, com a visão técnica e analítica do momento. Cada palavra foi indexada - inclusive pelos mecanismos de busca - para que você encontre, em segundos, o que pesquisa, via desktop e mobile.



SUGESTÃO DE PESQUISA #1

A Constituição foi criada em 1988 e em 1991 já foram sugeridas várias emendas.

Pesquise por: constitucionais
+ moderna economia

COMO PESQUISAR:

Nessas sugestões de pesquisas, as palavras indicadas no parágrafo "Pesquise por:" devem ser digitadas na página de "Pesquisa Livre" no "passo 1" mostrado aqui à direita, ou se preferir diretamente no campo de busca dentro da ferramenta de pesquisa (DocReader), como vemos também ao lado, no passo 3.

PESQUISE LIVREMENTE...

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

1

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

2

Escolha o período e digite as palavras que deseja pesquisar.



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

2b

3

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



VOCÊ PODE ter estes recursos disponíveis em seus documentos!

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

Uma história que não acabou

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

Assim como hoje o mercado discute, e especula, sobre se os juros norte-americanos irão subir em curva abrupta ou manterão a suavidade que predominou até agora, ou se a guerra comercial desencadeada pelo presidente Donald Trump contra a China causará algum tipo de sismo na economia mundial, no começo de 2006 crescia a cada semana nos meios econômicos o debate sobre como seria o pouso da economia dos Estados Unidos a partir da constatação de que ela estava sob efeito de uma bolha imobiliária provocada pelo excesso de oferta de crédito hipotecário: suave ou intempestivo. O mundo econômico vivia em suspense!

Como o mercado financeiro há muito eliminou o conceito de fronteiras, o primeiro teste para o trem de pouso veio da Europa e não do território norte-americano: no começo de agosto de 2007, após o francês BNP Paribas suspender os saques em dois dos seus fundos atrelados a investimentos nas hipotecas americanas. A decisão secou o caixa do banco britânico Northern Rock, muito atrelado a esses fundos, que precisou recorrer ao Banco Central

do seu país em busca de socorro para se manter de pé. A informação vazou para o público e houve uma corrida clássica ao caixa do Northern, fenômeno que para muitos historiadores econômicos é o marco do estouro da bolha.

Mas o governo britânico garantiu os depósitos dos correntistas e em fevereiro de 2008 nacionalizou o Northern Rock. O incêndio, na ponta da asa, estava aparentemente controlado e o sonho do pouso

suave, ainda que em caráter emergencial, permanecia. Mas logo em março o fogo chegava ao coração da nave, os Estados Unidos, por meio da quebra do banco de investimentos Bear Stearns. Um arranjo das autoridades e do mercado para sua compra pelo J. P. Morgan abafou novamente as chamas, mas elas, sem rescaldo, prosseguiram sob as cinzas e o desastre era iminente.

No começo de setembro as labaredas recrudesceram e chegaram à ca-



bine de comando por meio da insolvência das duas gigantes do mercado hipotecário norte-americano, Fannie Mae e Freddie Mac, instituições privadas, mas apoiadas pelo governo, espécies de resseguradoras especializadas em receber as hipotecas geradas pelos empréstimos dos bancos comerciais e transformá-las em produtos financeiros a serem negociados no mercado global, daí a propagação da crise. As duas foram estatizadas no dia 7 de setembro, um domingo de desfiles cívicos no Brasil.

No domingo seguinte, dia 14, não houve jeito de controlar a explosão e encontrar uma saída para o rombo de US\$ 3 bilhões do até então insuspeito banco Lehman Brothers. No dia seguinte, uma segunda-feira de feriado nos mercados asiáticos, o banco pediu concordata e o pouso virou queda em meio a uma bola de fogo. O Índice Dow Jones da Bolsa de Nova York despencou 4,42%, a Nasdaq, das empresas de tecnologia, caiu 3,60% e entre as bolsas europeias, apesar do descasamento de fu-

cos horários, Londres, Paris e Frankfurt caíram, respectivamente, 3,92%, 3,78% e 2,74%. Estava deflagrada a que para muitos foi a maior crise econômico-financeira mundial desde o “crash” de 1929 e cujas sequelas ainda assombram mercados e nações, incluindo o Brasil.

Assim como no restante do mundo, a crise atormentou o Brasil por vários meses antes da sua explosão definitiva. O Índice da Bolsa de Valores de São Paulo (Ibovespa) é o melhor termômetro. Na quarta-feira, dia 2 de janeiro de 2008, primeiro dia útil do ano, o principal termômetro do mercado de ações brasileiro fechou aos 62.815,13 pontos, com baixa de 1,68%. No dia 30 de dezembro, último pregão daquele ano, a Bolsa fechou aos 37.550,31 pontos, uma queda assustadora de 40,22% em relação ao desempenho do começo do ano, um cenário de terra arrasada desconhecido no passado recente.

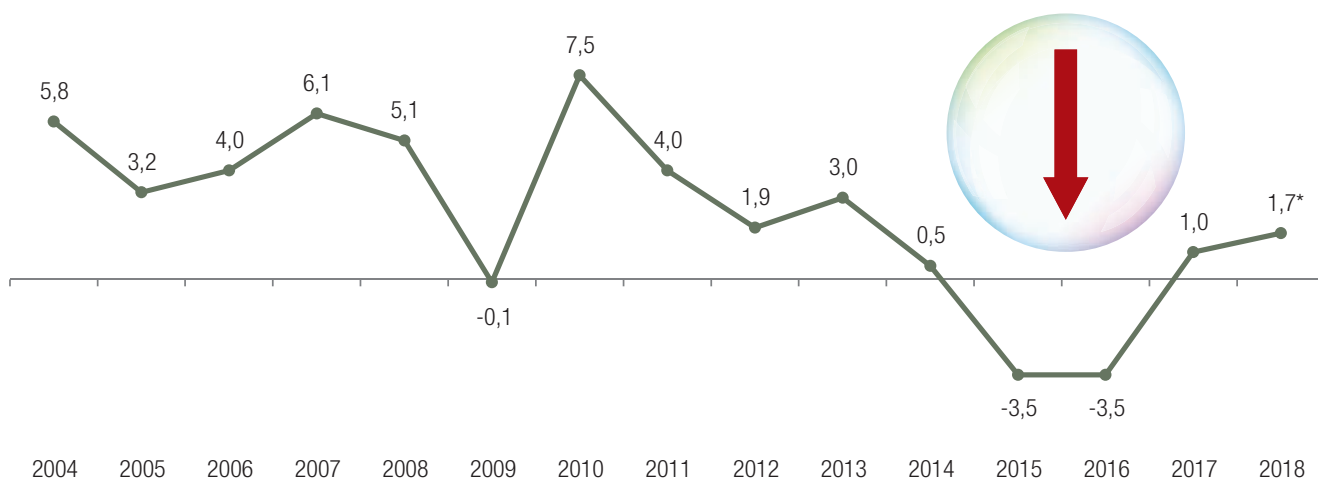
O Brasil vivia um ciclo de crescimento econômico alentador, com

quatro anos consecutivos de Produto Interno Bruto (PIB) variando acima de 4%, na média, e com perspectiva de aceleração, tanto que em abril o Banco Central (BC) iniciou, buscando conter pressões inflacionárias, um ciclo de elevação da taxa básica de juros (Selic), estacionada em 11,25% ao ano desde setembro de 2007, apesar do fogo abafado da crise imobiliária. A Selic passou a 11,75% em abril de 2008, a 12,25% em junho e chegou ao fustoso 15 de setembro em elevados 13,75%, meta fixada na reunião nº 137 do Comitê de Política Monetária (Copom) do BC.

Se era prudente conter a euforia e levar a inflação de volta aos limites da meta oficial de 4,50% que vigorava desde 2005 e nos quais fechara 2007 (4,46%), teimando desde janeiro de 2008 a desgarrar no acumulado de 12 meses, muitos observadores na época entenderam que o BC acabou pecando pelo excesso de zelo. A Selic foi mantida estável por duas reuniões consecuti-

PIB: da volta do voo da galinha à recessão

Varição do PIB (%)



*Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

vas do Copom e somente no dia 21 de janeiro de 2009, quando a crise já estava instalada e medidas para assegurar a liquidez, que secara no mundo, estavam em andamento, o Copom, na sua 140ª reunião, reduziu a Selic para 12,75%, iniciando um ciclo de baixa que levaria a taxa a até então inéditos 8,75% no dia 22 de julho do mesmo ano.

Ressalvadas as críticas a esse possível cochilo do BC, que teve o mérito, dentro da lógica do regime de metas de inflação, de manter o IPCA dentro do limite de tolerância da meta (o limite era de dois pontos percentuais para cima ou para baixo, podendo subir a 6,5% ao ano ou descer a 2,5%), fechando o ano em 5,90% após atingir perigosos 6,41% em outubro, há praticamente unanimidade quanto ao acerto das primeiras medidas tomadas pela equipe econômica brasileira diante do cenário catastrófico que não impediu o PIB do país de fechar em alta de 5,1%, mantendo a sequência alentadora. O BC reduziu os recolhimentos compulsórios e foram

Até que a recuperação aconteceu rapidamente se compararmos com a crise de 1929 que precisou de uma economia de guerra

Marcelo Nonnenberg – Ipea

criadas linhas de financiamento para empresas endividadas em dólar e pelos demais bancos federais, incluindo o BNDES, para garantir capital de giro às empresas em geral e aos exportadores em particular.

“Havia algum espaço para uma reação anticíclica”, admite o ex-presidente do BC Armínio Fraga (1999 a 2003), um dos criadores do regime de metas de inflação, hoje diretor da

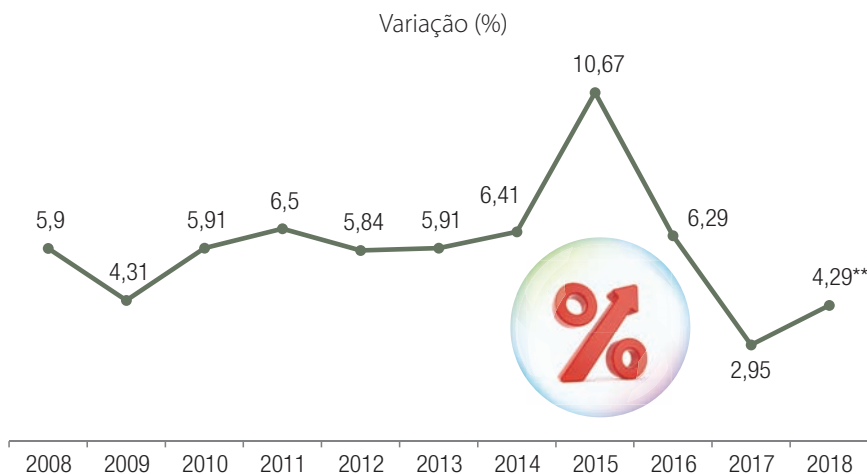
gestora de recursos Gávea Investimentos. Mas a concordância com a linha heterodoxa que gradativamente conquistava a hegemonia na equipe econômica do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e que consolidaria essa supremacia na gestão de sua sucessora, a também petista Dilma Rousseff, não vai longe.

“Em 2010, ano de eleição, houve um exagero. Além disso, o modelo da chamada Nova Matriz Econômica vinha dando claros sinais de esgotamento, por razões que já à época foram apontadas: perda de disciplina macro e perda de produtividade por força de uma arquitetura econômica intervencionista e repleta de incentivos perversos”, analisou Fraga, abrangendo um período já além do momento de estresse provocado pela crise.

Para ele, “do lado fiscal, o recurso a truques contábeis (as pedaladas, por exemplo) [Fraga refere-se às chamadas ‘pedaladas fiscais’, atrasos no repasse de recursos para cobrir antecipações ao Tesouro feitas por bancos públicos. Condenadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, elas serviram de argumento para o ‘impeachment’ da ex-presidente Dilma] e a receitas não recorrentes vinha sinalizando problemas”.

Na avaliação do ex-presidente do BC, “com a proximidade das eleições de 2014 houve um colapso do saldo primário, que piorou em cerca de 5-6 pontos do PIB. Esta foi a origem da escalada do endividamento público que nos acompanha até hoje, uma grave fonte de perda de confiança que nos levou à enorme recessão que ainda está nos machucando. Do lado do investimento e da produtividade, o abuso de uma

Inflação ficou muito tempo acima do centro da meta*



*Centro da meta: 4,50% durante todo período. **Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

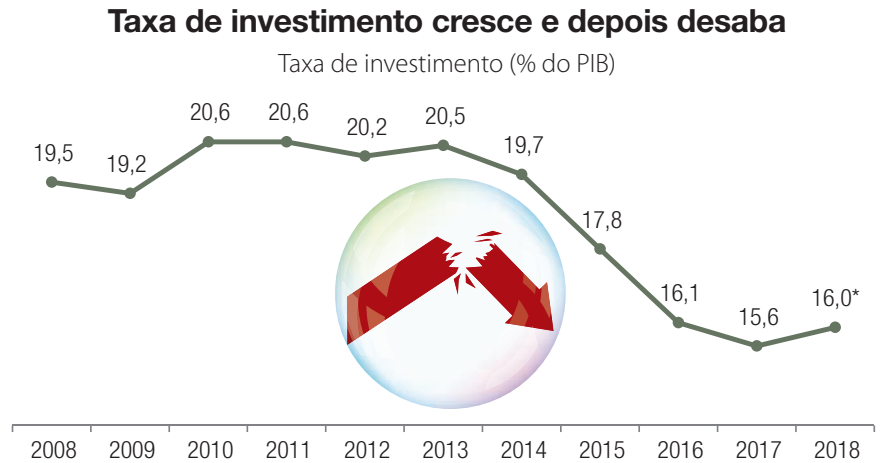
política industrial mal desenhada e a mão pesada do Estado em setores como energia e petróleo nos custaram muito em termos de volume e eficiência do investimento”.

O reconhecimento de Fraga quanto ao acerto inicial do combate à crise atesta uma evidência: as primeiras ações anticíclicas surtiram o efeito desejado, tendo o PIB brasileiro registrado queda de apenas 0,1% em 2009, ano que concentrou os efeitos negativos mais evidentes do estouro da bolha imobiliária.

No mundo desenvolvido o efeito foi devastador. De acordo com os dados da época, a economia dos Estados Unidos encolheu 2,4%, a recessão japonesa chegou à casa dos 5% e a da União Europeia, na dos 4%, com efeitos mais pesados na Alemanha, Itália e Grã-Bretanha (esta, hoje fora do bloco). As exceções mais marcantes ao abalo mundial foram a China, que cresceu 8,7%, apoiada em pesados investimentos em infraestrutura, e a Índia cujo crescimento foi superior a 5%.

O desempenho da economia brasileira no ano mais agudo da crise internacional valeu a célebre expressão “marolinha”, usada pelo ex-presidente Lula para definir a força com que chegou ao Brasil o verdadeiro *tsunami* que atingiu a economia global e que acabou sendo depois usada por seus críticos como símbolo de uma comemoração apressada.

Na sequência, a economia brasileira apresentou a chamada recuperação em “V”, crescendo chineses 7,5% em 2010, o “pibão”, na avaliação também muito criticada da então recém-empossada presidente Dilma Rousseff. Esse desempenho poderoso foi visto por uma parte dos



*Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

analistas como contaminado pela disputa eleitoral daquele ano e como um preâmbulo da desorganização macroeconômica, especialmente fiscal, que se instalaria na economia brasileira quatro anos depois e cuja saída ainda não foi encontrada.

Apesar da redução do crescimento após 2010, a taxa de desemprego manteve-se em queda até 2014, fechando o ano em 4,3% quando medida pela extinta (em 2015) Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que englobava apenas as regiões metropolitanas de seis capitais ou em 6,8% quando medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), de âmbito nacional, apurada a partir de 2012.

Conjuntura Econômica ouviu economistas de tendências diversas sobre as origens da crise, seus efeitos sobre o Brasil, o enfrentamento adotado e a correlação desse passado sobre a realidade atual. Não há unanimidade, claro! Há concordância quase geral quanto a ter havido acertos iniciais e erros na sequência, não só no Brasil, mas a conexão do mo-

mento atual com setembro de 2008 é uma série de internet com filmes não necessariamente encadeados.

O dilema entre poupar e investir

O economista José Júlio Senna, pesquisador e chefe do Centro de Estudos Monetários do FGV IBRE, especialista em economia internacional, ao analisar do ponto de vista macro os fatores que conduziram o mundo à crise de 2008 disse que desde a virada do século os países avançados desenvolveram um aumento significativo da “propensão a poupar” e, conseqüentemente, uma retração da “propensão a investir”.

Como, na equação econômica, quem poupa é um ofertante de recursos e quem investe é um demandador de dinheiro, Senna explicou que a mudança mexeu com a taxa de juros de equilíbrio nesses países. Dada a maior oferta de recursos do que a demanda, esses juros tenderam para baixo, colocando os bancos centrais em um dilema: a teoria econômica manda que se os juros de equilíbrio

estão em baixa, é recomendável que a autoridade monetária derrube também os juros de política monetária – Selic, no Brasil, Federal Funds Rate nos EUA –, sob pena de estar praticando uma política contracionista.

O problema, de acordo com a análise de Senna, é que se o BC seguir os cânones e baixar seus juros, corre o risco de provocar bolhas dado o excesso de liquidez. Foi o que aconteceu, os BCs optaram por praticar juros mais baixos, estimulando a demanda, especialmente por ativos financeiros.

Paralelamente, a criação da moeda única europeia, o euro, a partir de 1999, potencializou, de acordo com a avaliação do pesquisador do FGV IBRE, o fenômeno da queda dos juros ao acabar com o risco cambial entre os países que adotaram a moeda única, a chamada zona do euro. Com a queda dos juros, o crédito disparou, especialmente para os

países mais pobres da região, como Portugal, Grécia e Irlanda, cujos cidadãos viram-se de repente com acesso fácil a dinheiro para os mais variados objetivos.

Uma passagem do romance *Madrugada suja*, do escritor português Miguel Souza Tavares (autor do consagrado *Equador*), ilustra o fenômeno descrito por Senna. Sob o pano de fundo de uma história criminal, Tavares traça um painel das transformações recentes vividas pela sociedade portuguesa.

Ao narrar a ascensão política de um personagem que fora presidente da Câmara Municipal de uma pequena cidade por oito anos, o escritor fala da facilidade existente à época em Portugal para captar dinheiro da União Europeia: “Fora a época dourada dos grandes dinheiros europeus, em que bastava um projeto e Bruxelas financiava. Faltava uma piscina mu-

nicipal no concelho? Bruxelas financiava. Um centro de dia para a terceira idade? Bruxelas financiava...”

Segundo Senna, a filosofia que prevaleceu na nova conjuntura que se formou foi: “Se surgirá uma bolha eu não tenho como combater de antemão, vou combater seus efeitos”. Na esteira da fartura e desse pensamento teriam prosperado ideias liberais de controle, especialmente nos Estados Unidos, a ponto de se chegar a fazer empréstimos sem se preocupar com o cadastro do tomador. “Veio a crise, os preços dos ativos caminharam para ceder de forma extrema e os bancos de investimentos, principalmente nos Estados Unidos, não ficaram de pé”, resumiu.

“Pode acontecer novamente?”, pergunta e responde na sequência: “Pode, mas não há sinais de que esteja para acontecer”. O pesquisador enxerga o mundo desenvolvido “caminhando para a normalização”, mas não vê perspectiva para elevação dos juros tão cedo, uma vez que “o desejo de investir segue modesto”. Uma das razões, segundo ele, é que atualmente as empresas de grande valor de mercado, como o Google e o Facebook, não demandam investimentos elevados como ocorria no passado, por exemplo, com as grandes indústrias automobilísticas ou as empresas de energia elétrica.

Senna acha que nesse contexto os juros de equilíbrio seguirão baixos e que “tão cedo os bancos centrais [dos países ricos] não terão ao dispor o instrumento básico para combater momentos adversos: a taxa de juros”. Já nos países periféricos, como o Brasil, a situação seria diferente, uma vez que as necessidades de investimentos seguem muito elevadas



O Índice Dow Jones da Bolsa de Nova York caiu **4,42%** no dia 15 de setembro de 2008 e o rastilho de pólvora se espalhou pelo mundo.

e os juros que regem esses capitais estão balizados por dois fatores: os juros de equilíbrio no mundo desenvolvido mais o prêmio de risco de cada país tomador.

E por que o Brasil não aproveita essa liquidez gerada pelos juros de equilíbrio baixos lá fora? “Porque o prêmio de risco é alto”, responde o pesquisador, recomendando que o Brasil aproveite o momento pós-eleitoral para arrumar a casa do ponto de vista das contas públicas, reduzir a relação dívida-PIB e assim baixar seu prêmio de risco e atrair essa liquidez. “O esforço anticíclico inicial foi bom, mas depois afundamos”, resume ao falar da reação brasileira à crise de 2008.

Outro especialista em economia internacional, Marcelo Nonnenberg, pesquisador do Ipea e professor de Relações Internacionais da PUC-Rio, ressalta que a crise de 2008 abalou não apenas a economia mundial, mas também a teoria econômica. “O ponto principal é dar mais importância à análise do setor financeiro dentro da macroeconomia”, ressaltou. Foi a partir dos estudos e debates sobre os novos fatores que interferem nas análises macro que, segundo Nonnenberg, começou-se a buscar a recuperação das economias desenvolvidas, especialmente das europeias.

“Até que aconteceu rapidamente se compararmos com a crise de 1929 que precisou de uma economia de guerra (2ª Guerra Mundial)”, pondera. Para o pesquisador do Ipea, com a economia mundial crescendo a um ritmo em torno de 3% ao ano e a inflação relativamente baixa, tanto nos países ricos quanto nos emergentes, “o que se observa de 2010 para cá é um cenário de trajetória em direção à estabilidade”, inclusive com

A maior crise atual no Brasil, entre todas que estão aí, política, econômica e institucional, é a crise de ideias

David Kupfer – UFRJ

redução significativa nos últimos anos de grandes desequilíbrios em conta-corrente como os registrados na época da crise.

“Mas há algumas coisas no ar que podem mexer com esse equilíbrio: de repente, aparece uma Turquia trazendo problema para os emergentes”, alertou usando o exemplo mais recente de contaminação dos mercados em razão da crise de um país com

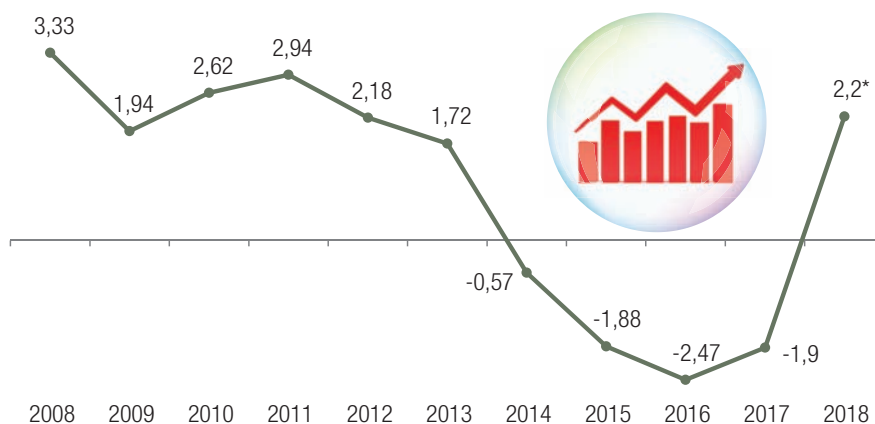
peso relativo menor no mercado internacional. Fora isso, Nonnenberg considera “não desprezível” a possibilidade de uma desaceleração da economia americana que atravessa um longo período de recuperação. Na sua avaliação, o pacote fiscal do presidente Donald Trump (corte de impostos) pode gerar efeitos positivos de imediato, mas “o progressivo aumento do déficit público pode gerar efeito negativo a partir de 2021”.

Nonnenberg acrescenta outros riscos ao cardápio das preocupações, como a guerra comercial entre Estados Unidos e China, caso ela tome proporções maiores e comece a afetar outras economias, as questões geopolíticas envolvendo disputas por hegemonia e a certeza de que em algum momento, que pode ainda estar distante, a economia chinesa reduzirá seu ritmo de crescimento.

“Eles (o governo chinês) dizem que 6,5% ao ano é o mínimo aceitável, mas sabemos que em algum momento vai cair para 5%, 4%... como aconteceu em todo o mundo”, afirma, ressaltando que “não será

Maior superávit primário do período foi no ano da crise

Superávit (% do PIB)



*Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

agora e nem será nada catastrófico”. Essa certeza, na avaliação do analista, dá ao Brasil o fôlego que ele precisa para se concentrar nos seus problemas internos.

A maior crise é de ideias

Para o economista David Kupfer, diretor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e que atuou de 2011 a 2014 como assessor da presidência do BNDES, “a maior crise atual no Brasil, entre todas que estão aí, política, econômica e institucional, é a crise de ideias”. De acordo com o estudioso, o Brasil, no terreno econômico, está “imobilizado por uma incapacidade de formulação”.

Essa incapacidade, segundo a avaliação do professor da UFRJ, reflete-se no que ele entende ser um falso dilema que reedita com novas roupagens pensamentos já consolidados: “o que tira o país da crise é a austeridade ou o gasto público”? Para Kupfer, “ajuste que não leva em conta o dinamismo da economia tende a fazer com que o rombo vá fi-

O balanço que faço é que as primeiras medidas foram positivas para combater aquela queda de atividade e resolver os principais problemas

Manoel Pires – FGV IBRE

cando cada vez maior”, uma vez que a queda das despesas públicas será um fator a mais a contribuir para a queda da arrecadação tributária.

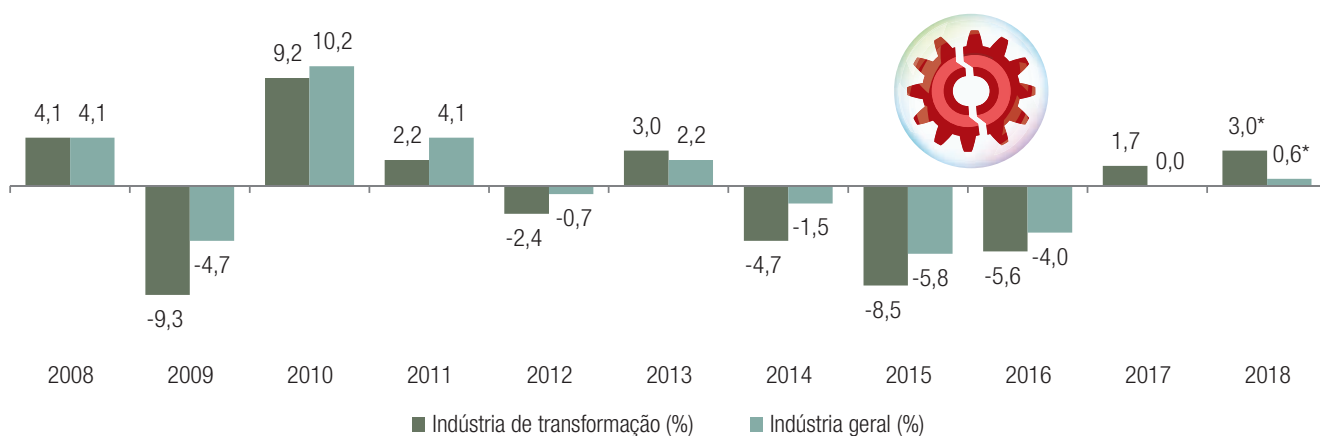
Ele cita como exemplo a Emenda Constitucional nº 95 que limita o teto dos gastos públicos à inflação (IPCA) do ano anterior: “Já há uma expectativa de que o arcabouço irracional que se fez é insustentável”. Kupfer acrescenta que “a busca da austeridade como um fim economi-

camente não tem suporte em nenhum tipo de experiência”, ressaltando que essa afirmação não significa dizer que “todo gasto é bem-vindo e desejável”, esperando-se que os bons gastos produzam efeitos positivos. “Caímos na ausência de qualquer visão de longo prazo”, arrematou.

Em relação à crise, o diretor do IE/UFRJ entende que ela “pegou a economia brasileira no contrapé”, quando esta passava por um período que ele e outros economistas batizaram de “miniciclo de crescimento da década 2000”. O momento, segundo ele, era de consolidação porque a taxa de investimentos no Brasil demora mais do que o esperado para reagir ao estímulo do consumo, gerando tensões no crescimento, sendo a maior delas a inflação.

A demora no investimento, diferentemente do que seria o esperado para que a empresa pudesse conquistar uma fatia maior do mercado em expansão, gera, segundo Kupfer, o que ele chama de “expansão aos soluços”, também expressa no já consagrado “voo da galinha”. Alinhado com as correntes de pensamento

Crescimento industrial mingua desde 2011



*Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

econômico chamadas de desenvolvimentistas, em contraposição às correntes chamadas de liberais ortodoxas, o pesquisador associa essa tendência ao tripé macroeconômico implantado a partir de 1999, que se sustenta no ajuste fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante.

Como consequência, ele enxerga uma sequência perversa: o investimento não chega para suprir a demanda, vem a inflação gerando necessidade de aumento dos juros e com isso inibindo o crescimento.

Sobre a crise propriamente dita, Kupfer disse que o quadro econômico doméstico “parecia robusto” até o primeiro semestre de 2008, embora os sinais da crise lá fora já estivessem aparecendo desde o ano anterior. “Preferimos nos embevecer com nosso potencial e não observamos o que vinha lá de fora”, criticou, comparando o momento com o período da década de 1970 quando o país fez vista grossa à crise do petróleo para não interromper o ciclo de crescimento.

O economista disse que a reação ainda demorou um trimestre (quando os juros elevados foram mantidos), mas, como o país tinha “saúde macroeconômica para fazer um esforço de recuperação” foi possível tomar medidas que permitiram evitar que investimentos que já estavam programados fossem cancelados, com empréstimos a taxas de juros baixas. “Mas não eram medidas suficientes para estimular novos investimentos e não vieram acompanhadas por decisões que trouxessem esse estímulo”, lamentou.

O crescimento de 2010, em meio ao ciclo político-eleitoral, trouxe de volta a euforia, até porquê, na avaliação de Kupfer, o país tinha condições de fazer políticas econômicas que ra-



A indústria de transformação brasileira despencou **9,3%** em 2009 e, apesar da reação pontual em 2010 (**9,2%**), nunca mais cresceu de forma expressiva.

amente fizera, em razão da sua falta de saúde econômica histórica. Mas, em associação com a falta de medidas para estimular um novo ciclo de investimentos, o país viu-se em dificuldade para enfrentar o impacto da “guerra cambial” travada no plano internacional, envolvendo especialmente Estados Unidos e China, agravando um problema crônico de desindustrialização que já vinha de antes.

Também, acrescentou o professor da UFRJ, eclodiu a crise nos países mais pobres da zona do euro (Grécia, Portugal e Espanha, especialmente), influenciando os preços dos ativos e pegando o Brasil despreparado para a competição acirrada que se seguiu. As importações cresceram rapidamente enquanto o país perdia mercados de produtos industrializados para a China e outros países asiáticos.

Mas Kupfer não exime o país dos erros internos, começando pela per-

petuação de medidas que deveriam ter sido emergenciais, como os juros subsidiados. Veio a desoneração da folha de salários que deveria ser um piloto para manter mão de obra e logo saltou de quatro para 50 setores, contribuindo para desorganizar as contas, além de uma “deterioração do processo político” na relação Executivo-Legislativo.

Esses e outros fatores, segundo Kupfer, foram comprometendo a saúde macro da economia e “em 2013/2014 a vaca foi para o brejo”. Para o pesquisador, “faltou competência para fazer uma reestruturação e amplificou-se, em vez de combater-se, a crise”.

A dúvida no olho do furacão

O economista Manoel Pires, hoje pesquisador do FGV IBRE, chegou ao Ministério da Fazenda em outubro de 2008, semanas após a quebra do

Lehman Brothers, o estouro da bolha imobiliária americana para efeito da economia brasileira, e lá ficou até maio de 2016, ocupando vários cargos, principalmente o de secretário de Política Econômica. Ele conta que o clima de “pânico” no mercado internacional provocado pelo 15 de setembro teve como primeiro reflexo no Brasil a secagem imediata das linhas de crédito em um momento no qual a economia brasileira vinha muito bem. “Caminhávamos para crescer 6% no ano”, relata.

Como havia uma discussão sobre aceleração inflacionária, o BC vinha em um ciclo de elevação dos juros que só foi revertido, como visto acima, em janeiro de 2009, entrando em um ciclo que levaria a Selic a uma redução histórica. Pires lembra que esse temor inflacionário fez com que o conjunto de medidas ini-

ciais tomadas para estancar os efeitos da crise fosse mais pelo caminho fiscal, como desonerações e reduções de IPI, ainda que o BC tenha feito cortes dos compulsórios e criado linhas de crédito especiais para as empresas endividadas em dólar. Vieram em seguida as linhas de crédito para estimular a economia, especialmente via BNDES.

Ele conta que lá dentro, no olho do furacão, uma dúvida assaltava os responsáveis pela formulação de políticas: como agir para evitar desequilíbrios nessas ações. “Você está sempre sujeito a cometer excessos ou a ser comedido demais na tomada das decisões”, explica. “O balanço que faço é que as primeiras medidas foram positivas para combater aquela queda de atividade e resolver os principais problemas”, disse, ressaltando que tanto foram que a econo-

mia, após o tombo de 2009, recuperou-se em “V” no ano seguinte com a inflação dentro da meta.

O problema, segundo a avaliação de Pires que não difere nas linhas gerais da que foi feita por Kupfer, é que, sem invalidar o que foi feito em 2009 e 2010, cometeu-se o pecado do excesso, provocando uma certa “fadiga” da política econômica cujos efeitos contribuíram para a crise desencadeada a partir de 2015. “As medidas não eram para ser perpetuadas indefinidamente, deveriam ter sido rediscutidas a partir de 2011, 2012 para a adoção de políticas compatíveis com aquele novo ciclo de governo”, pondera.

Entre outros aspectos, ele criticou o uso exagerado do recurso ao repasse de verbas do Tesouro Nacional para o BNDES para empréstimos subsidiados – “custaram muito caro e tiveram pouco resultado” –, a política monetária frouxa que permitiu a alta da inflação, gerando insatisfação social, e, mais à frente, o controle de preços em setores importantes como o de combustíveis e o de energia elétrica.

Tudo isso, segundo a análise do pesquisador, gerou um “custo de reversão” muito elevado em 2015, quando as políticas passaram de expansionistas para contracionistas, sendo que esse momento veio secundado de “choques exógenos gravíssimos”, especialmente a seca que quase paralisou São Paulo e a queda dramática dos preços das *commodities*, principalmente do petróleo.

Pires avalia que, descontados esses choques fora de controle, parte do sofrimento desencadeado a partir de 2015 poderia ter sido evitado se tivesse sido feita uma revisão da política expansionista, que foi útil



A liquidez abundante da primeira década deste século fez com que os bancos americanos descuidassem da prudência no financiamento imobiliário, levando à formação e ao estouro da bolha..

para ultrapassar a crise de 2008, a partir de 2011/2012. E diz que está otimista quanto ao futuro, apesar do momento de profunda incerteza quando se olha para o micro.

Para o economista, o mais importante agora é combinar uma agenda de reformas – previdenciária, tributária, do funcionalismo... – com medidas de curto prazo para cuidar do desemprego. Pires, finalmente, sugere equilíbrio no ajuste fiscal para não sufocar a economia. “É preciso haver muito equilíbrio. O ajuste fiscal terá que ser mais no longo prazo do que no curto prazo.”

O papel de 2015 na crise atual

Sem negar que parte das medidas de política econômica tomadas durante o primeiro governo Dilma Rousseff, como as desonerações tributárias e o corte das tarifas de energia elétrica não funcionaram conforme o desejado, o economista Pedro Rossi, professor do Instituto de Economia da Unicamp, entende que a reversão da política econômica posta em prática

Os erros do primeiro governo Dilma explicam a desaceleração.

A virada da política em 2015 explica o mergulho

Pedro Rossi – Unicamp

em 2015, no começo do segundo governo da ex-presidente, de expansionista para contracionista, “tem um papel na crise que ainda precisa ser bem explicado”.

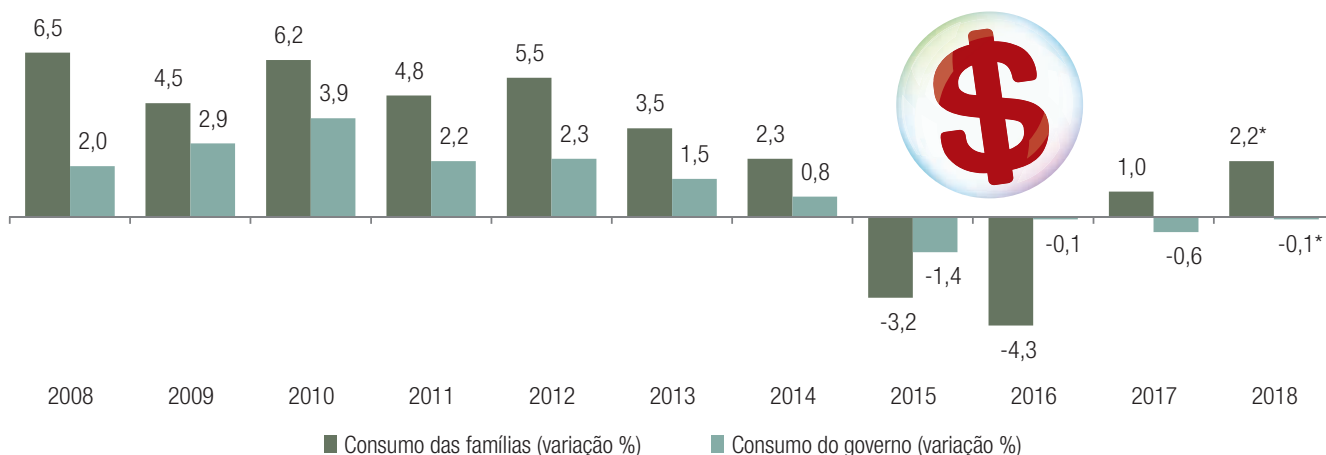
Na avaliação de Rossi, identificado com as correntes de pensamento econômico desenvolvimentistas, “2015 representou uma quebra estrutural” que jogou a economia em recessão e corroe a arrecadação tributária, dada a elasticidade entre

esta e o crescimento econômico. Entre os pecados da gestão econômica a partir de 2015 o economista resalta o fato de os preços administrados terem sido soltos abruptamente, provocando a disparada da inflação que iria fechar o ano em 10,67%.

“Os erros do primeiro governo Dilma explicam a desaceleração. A virada da política em 2015 explica o mergulho”, resume Rossi. Ele resalta que os erros cometidos, em parte, foram provocados por uma conjuntura econômica externa desfavorável, provocada por um reordenamento do comércio internacional em decorrência da crise de 2008, na medida em que os Estados Unidos e a Europa pararam de absorver a produção chinesa.

A China passou então a direcionar essa produção para outras regiões, como a América Latina, prejudicando duplamente a indústria brasileira, segundo a avaliação de Rossi: de forma direta, pela invasão do mercado brasileiro, e de forma indireta, pela invasão dos mercados vizinhos da América Latina, principais compradores dos produtos industriais

Consumo das famílias deu sustentação ao crescimento



*Previsão. Fontes: IBGE – Boletim Macro IBRE.

do Brasil. “As políticas anticíclicas do centro tiveram a repercussão de valorizar a nossa taxa de câmbio”, acrescenta o economista.

O câmbio valorizado, segundo Rossi, potencializou a invasão dos produtos asiáticos e trouxe desequilíbrio para a conta-corrente do país, problemas que não foram contornados pelas medidas de política econômica do período 2011-2014, o que explicaria o baixo crescimento econômico que caracterizou o período.

Coorganizador do recém-lançado livro *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil* (Editora Autonomia Literária), Rossi afirma que o cenário para o futuro é preocupante diante da perspectiva de manutenção das políticas contracionistas do atual governo.

Mesmo reconhecendo que o sistema previdenciário brasileiro “apresenta aspectos de desperdício”, ele avalia que o calendário de reformas e a emenda do teto dos gastos precisam ser revistos, de modo a evitar um desastre social no país. “O cenário proposto e a continuidade do governo [Michel] Temer em termos de política econômica é de deterioração social, mesmo com alguma recuperação fiscal”, argumenta.

O economista Luiz Fernando de Paula, professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e ex-presidente da Associação Keynesiana Brasileira, vê, como Rossi e a maioria dos entrevistados, uma forte correlação da crise de 2008 com a excessiva desregulamentação dos mercados financeiros, confiando no autor na regulação, e tem um diag-

nóstico da crise semelhante ao do professor da Unicamp.

De Paula avalia que a virada econômica vivida pelo país entre 2014 e 2015 “foi provocada por uma série de fatores exógenos e endógenos que geraram uma tempestade perfeita”. Do lado exógeno ele destaca a “pioira dos termos de troca” provocada pela queda dos preços das *commodities* em geral, a crise hídrica, a queda do preço do petróleo, produto muito importante para a atividade industrial e para a arrecadação do setor público, e a Operação Lava Jato que, apesar dos méritos inquestionáveis no combate à corrupção, trouxe como seqüela uma paralisia com impacto significativo no PIB.

Do lado endógeno, o economista destaca “erros de política econômica”, começando por uma “política fiscal expansionista equivocada” porque centralizada na isenção fiscal, como a desoneração da folha de salários, diferentemente do que fora priorizado no governo do ex-presidente Lula, como o programa Minha Casa, Minha Vida e a ampliação do salário-desemprego, políticas voltadas para o aumento da atividade e, consequentemente, da arrecadação. “Dilma replicou a ‘agenda Fiesp’”, disse, enfatizando a crítica às isenções.

Para De Paula, a política implantada em 2015 pelo ex-ministro da Fazenda Joaquim Levy não poderia ter êxito porque concentrou choque de juros, choque de câmbio e choque de tarifas. Mesmo tendo a queda da inflação, na seqüência, como bônus, o professor da Uerj entende que o ajuste fiscal não poderia dar certo porque a economia estava sem crescer.

Para ele, a atual gestão foi “mais inteligente”, ao estabelecer um ajuste



As facilidades de financiamentos nos primeiros anos após a criação do euro geraram em seguida crises de endividamento em vários países europeus, como a Grécia, potencializando os efeitos da crise, especialmente em países emergentes como o Brasil.

gradual, mas pecou ao colocar uma “camisa de força” (teto dos gastos) para a frente que “todos são unânimes em dizer que não se conseguirá aplicar” e na concretização de medidas de “eficácia duvidosa”, como a reforma trabalhista.

De Paula vê, como saídas para a crise, a combinação de medidas heterodoxas com ortodoxas, como um ajuste fiscal que limite alguns gastos correntes com o objetivo de liberar recursos para investimentos, especialmente em infraestrutura, e o fortalecimento das “boas estatais” que têm elevado potencial para investir.

O papel da produtividade

O diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Ipea, José Ronaldo de Castro Souza Júnior, concorda com o acerto das políticas fiscal e monetária anticíclicas postas em prática a partir da deflagração da crise, mas adverte: “É preciso esclarecer que política fiscal e monetária usadas em situações anticíclicas não servem para crescimento de longo prazo. O que faz crescer no longo prazo é produtividade”.

Souza Júnior entende também que as políticas anticíclicas devem ter como foco principal o investimento, dado o seu impacto positivo e a maior facilidade para reduzir depois. Na sua avaliação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi uma tentativa de busca dessa via, mas ele entende que erros de concepção e de foco, destacando que se investiu na compra de refinarias no exterior e que a maior parte dos investimentos previstos era do setor privado, ou seja, o poder decisório não era do governo.

A virada econômica vivida pelo país entre 2014 e 2015 foi provocada por uma série de fatores exógenos e endógenos que geraram uma tempestade perfeita

Luiz Fernando de Paula – Uerj

Para o economista, definida a eleição presidencial de outubro, caberá ao próximo governo esclarecer a população da gravidade do quadro que está dado e da necessidade de algum sacrifício inicial. “O ajuste é claro e espero que seja feito”, recomenda, acrescentando que “um sacrifício no começo pode dar um retorno grande na sequência”, razão pela qual ele se disse otimista.


O economista Simão Silber, professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), ex-presidente e atual conselheiro da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), também vê a crise de 2008 repercutindo até hoje no Brasil e associa essa repercussão a problemas externos e internos, com maior ênfase nos últimos.

Ele concorda que a reestruturação do mercado internacional a partir de 2011 e a queda dos preços das *commodities* prejudicaram o Brasil, mas foca suas críticas na “nova matriz energética” do primeiro governo

Dilma, especialmente no controle do câmbio, no repasse de recursos do Tesouro, “quase 10% do PIB”, ao BNDES com sua escolha de “campeões nacionais” (empresas escolhidas para concentrar financiamentos e apoiar a internacionalização), na intervenção no setor elétrico e nos preços da Petrobras.

“Em 2014, enquanto a economia mundial voltara à velocidade de cruzeiro, o mergulho na recessão e no desemprego alto do Brasil aparece de maneira exótica”, lamentou. Para o futuro, Silber defende a necessidade de um planejamento estratégico com foco na recuperação e ampliação da infraestrutura, “que está destruída”, e nas exportações, além da unificação dos impostos indiretos em um só Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

As análises feitas acima por nove economistas respeitados, independentemente da corrente de pensamento à qual estão vinculados, mostraram que, de uma forma ou de outra, o quadro atual da economia brasileira carrega em maior ou menor grau o DNA da crise de 2008 e que quanto mais a casa está arrumada, maior a capacidade de resistir a esses eventos.

Fica o alerta porque, apesar do cenário externo benigno atual, novas bolhas não podem ser totalmente descartadas, como adverte Armínio Fraga: “Esses ciclos de euforia e colapso financeiro vêm ocorrendo desde o século XIX, o que sugere que o sistema tende a gerar endogenamente crises periódicas, e que as memórias são curtas. Todo cuidado é pouco, pois além de recorrentes as crises vêm ficando maiores, tendo chegado recentemente ao centro do sistema, algo que não ocorria desde a Grande Depressão”. 



ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA
ECONÔMICA

FGV IBRE

Foi dada a largada

Assessores econômicos dos candidatos à presidência debatem propostas em evento promovido por FGV IBRE e *Estadão*

Solange Monteiro, de São Paulo

Sob um cenário de baixo crescimento e flagrante desequilíbrio nas contas públicas, a corrida eleitoral de 2018 toma fôlego ressaltando a importância da agenda econômica dos candidatos e sua consistência frente aos desafios que se apresentarão ao próximo governo a partir de 2019. Para ampliar o debate em torno desse tema, o FGV IBRE, em parceria inédita com o jornal *O Estado de S. Paulo*, lançou em agosto a série de sabatinas “Os Economistas das Eleições”, que receberá até dia 3 de outubro, no auditório da FGV SP, os coordenadores econômicos de oito candidatos que aceitaram participar da iniciativa.

Os primeiros quatro encontros, promovidos em agosto, confirmaram a preocupação no núcleo dos partidos representados – PSOL, PT, Rede e Partido Novo – com a fórmula de um ajuste fiscal que se encaixe em suas diretrizes, bem como formas de retomar o investimento e impulsionar a atividade econômica. Em parte das vezes, o pontapé inicial do debate foi a avaliação da agenda impulsionada pelo atual governo, especialmente a criação do teto dos gastos públicos (Emenda Constitucional 95), a reforma trabalhista e a frustrada reforma da Previdência.

Marco Antonio Rocha, coordenador do programa econômico do candidato Guilherme Boulos (PSOL), avaliou no encontro que a política de austeridade aplicada a partir de 2015 não funcionou para conter a trajetória da dívida pública e pesou sobre a população mais pobre, defendendo que o foco inicial de um governo de Boulos não seria a redução da dívida, mas a retomada da economia e a recuperação do emprego. Rocha pregou a revogação do teto de gastos, e uma reforma da política tributária para um modelo que aumentasse a arrecadação de forma mais progressiva. “Nossa política tributária atual tende a intensificar o nível de desigualdade”, disse. Outra medida defendida pelo assessor de Boulos no encontro focou o mercado de câmbio, com a regulação do mercado futuro e do controle de capitais, para conter a volatilidade.

Marcio Pochmann, coordenador do programa econômico do PT, também defendeu a supressão do teto de gastos, da reforma trabalhista e do plano de privatizações implantado no governo Temer. E anunciou o plano de, conforme publicado no programa do partido, formar uma nova assembleia constituinte. “Com isso, trataremos de forma ampla de uma lista de reformas apresentadas e nun-

ca realizadas”, afirmou. Pochmann defendeu duas frentes de ação para a recuperação econômica. A primeira, de curto prazo, focada na geração de emprego e renda, tem como base a recuperação imediata de obras públicas, financiadas pelo uso de parte das reservas internacionais do país, financiamento do BNDES e emissão de debêntures –, e a isenção de imposto de renda a pessoas com renda até 5 salários mínimos. A segunda frente, de longo prazo, prevê a recuperação da base industrial do país.

André Lara Resende, colaborador da candidata Marina Silva (Rede), reconheceu a necessidade de se conter a trajetória da dívida pública, mas também foi crítico ao que chamou de obsessão fiscalista do atual governo que, para ele, tem comprometido a retomada do investimento. Mesmo assim, o economista afirmou que a instauração do teto dos gastos foi positiva do ponto de vista das expectativas, e que não considera sua revogação como prioridade. Resende defendeu uma simplificação gradual dos impostos, até chegar a um IVA com alíquota única, e demonstrou-se aderente ao debate sobre privatizações. Resende reforçou a posição de Marina em criticar a corrupção. “Ela é fruto de um presidencialismo de

coalizão tecnocrático. É preciso mostrar de partida que não compactuaremos com interesses corporativistas que paralisaram o país”, declarou.

Já o ex-presidente do Banco Central Gustavo Franco, coordenador do programa econômico do candidato João Amoêdo (Partido Novo), destacou a reforma trabalhista como “um clarão” no caminho de buscar uma produção mais eficiente, segundo ele, essencial para a abertura econômica. “A abertura é a mãe das reformas para o aumento da produtividade”, afirmou, indicando também a necessidade de se atacar a alta burocracia e complexidade de se fazer negócios no país. Em sua apresentação, Franco destacou que as diretrizes de mudanças defendidas pelo Novo nos campos macro e microeconômico são, respectivamente, a redução do custo de capital e a agenda de produtividade. Para a redução do custo de capital, o economista defendeu a retomada do superávit primário a partir das reformas previdenciária, tributária e do Estado.

Gustavo Franco, coordenador econômico de **João Amoêdo (Novo)**, disse que as diretrizes do partido nos campos macro e microeconômico são a redução do custo de capital e a agenda de produtividade



Fotos: Felipe Rau/ESTADÃO

No tocante à reforma da Previdência, os demais assessores foram mais cautelosos em suas declarações. Rocha defendeu uma mudança debatida com a sociedade, mantendo o regime de repartição; Pochmann a colocou em segundo plano, afirmando que o foco do equilíbrio fiscal deve estar na revisão de desonerações e na indução ao crescimento; e Resende defendeu um

Marcio Pochmann, coordenador do programa econômico do **PT**, defendeu a supressão do teto de gastos, da reforma trabalhista e do plano de privatizações implantado no governo Temer



Fotos: Helvö Romero



modelo “atuariamente viável e equilibrado, para não prejudicar os desfavorecidos”, sem detalhar qual reforma adotaria para chegar a tal resultado.

Pesquisadores da Economia Aplicada do IBRE participaram da sabatina com os jornalistas do *Estadão* e fizeram sua análise dos programas, tanto no dia quanto na cobertura publicada no jornal. Sobre o projeto do PSOL, Vilma da Conceição Pinto considerou que o candidato Boulos deve ser mais claro sobre como pretende atacar a questão do ajuste fiscal, reiterando a importância do tema frente à trajetória do resultado primário, de um superávit de 1,4% do PIB em 2013 para um déficit de 1,5% até meados de 2018. Para ela, o efeito líquido das propostas apresentadas – aumento da carga tributária do lado da receita, para uma aceleração dos gastos focada no investimento público em infraestrutura logística e urbana – pode acentuar o forte desequilíbrio das contas públicas hoje verificado, o que exige do próximo presidente



um diagnóstico preciso do impacto das políticas escolhidas.

A importância da busca por equilíbrio fiscal também foi a tônica de Fernando de Holanda Barbosa Filho, que analisou o programa econômico apresentado por Pochmann. O pesquisador apontou como inconsistente a tentativa do partido de reviver os melhores anos do governo do PT, no início da gestão de Lula, com medidas implementadas no governo de Dilma Rousseff que se mostraram malsucedidas. Para ilustrar, citou a proposta de expansão do crédito através dos bancos públicos, e a defesa de que a política de preços de combustível exercida pela Petrobras não siga o mercado internacional, mas seja feita com base no mercado doméstico. No governo de Dilma, estratégia similar gerou prejuízos comprovados à estatal, minando sua capacidade de investimento.

No caso da proposta do Partido Novo, Fernando Veloso ressaltou a importância de que o projeto de abertura econômica enfatizado por Gustavo Franco seja pensado de

Marco Antonio Rocha, assessor da campanha de **Guilherme Boulos**, do **PSOL**, defende reforma do sistema tributário: “Nossa política atual tende a intensificar o nível de desigualdade”



Fotos: Werther



forma ampla, citando o exemplo do México em que parte considerável da economia não conseguiu tirar proveito desse movimento, comprometendo a produtividade agregada. Veloso também observou que a essência da proposta de reforma tributária defendida pelo Novo, de migração a um IVA, ainda não equaciona a situação dos optantes

pelo Simples, que hoje representam uma renúncia de R\$ 70 bilhões.

Manoel Pires, que participou do encontro com o assessor de Marina Silva, lembrou que os temas econômicos não têm sido a locomotiva de campanha da candidata, ainda que Resende tenha reconhecido a importância de uma reforma do Estado que incluía itens como a reforma tributária e do funcionalismo. Mas lembra que, para isso, o partido, tanto quanto os outros, deverá mostrar capacidade de enfrentar as estruturas de poder e *lobbies* presentes no Congresso, para formar as coalizões necessárias à aprovação de mudanças. ■

André Lara Resende, colaborador de **Marina Silva (Rede)**, disse que o teto dos gastos foi positivo do ponto de vista das expectativas e reforçou a posição da candidata em criticar a corrupção



Fotos: Felipe Rau/ESTADÃO

Próximos encontros:






- 11/9 – José Márcio Camargo (assessor de Henrique Meirelles – PMDB)
- 18/9 – Mauro Benevides (assessor de Ciro Gomes – PDT)
- 21/9 – Pérsio Arida (assessor de Geraldo Alckmin – PSDB)
- 3/10 – Paulo Guedes (assessor de Jair Bolsonaro – PSL)

Inscrições: www.portalibre.fgv.br





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

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

SERVIÇOS CUSTOMIZADOS

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

SERVIÇOS - BANCOS DE DADOS ON-LINE

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



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

agencia3

MBA FGV ONLINE_
VOCÊ CONECTADO À FGV.

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

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

MBA  FGV ONLINE

É MAIS
QUE MBA.
É FGV.

O CONHECIMENTO
TRANSFORMADOR DE
UM THINK TANK TOP 10
NO MUNDO.