

Revista de Conjuntura

ANO XV • Nº 58 • maio/agosto de 2016

Publicação do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal

ARTIGOS

Nossa recuperação e estabilidade econômica vão muito além da melhora das expectativas de curto prazo

Fernando Ferrari Filho

Política fiscal em tempos de crise

Sérgio Wulff Gobetti

Efeitos das crises política e ética no desempenho da economia brasileira

José Matias Pereira

A Participação do Capital Externo nas Concessões Rodoviárias Brasileiras

Luciana Lauser Timm

Geovana Lorena Bertussi

A regulamentação do mercado de táxis e o excedente do consumidor

Sérgio Rosa Ferrão

As Relações dos Países Bolivarianos com o Brasil

José Nelson Bessa Maia

Pobreza e desigualdade no Brasil: os riscos de voltar a 25 anos atrás

Paulo de Martino Jannuzzi

Descentralização Fiscal: Desenvolvimentos Recentes

Geraldo Góes

Sérgio Gadêlha

Dívida dos Estados, solução (im)possível?

Francisco Paulo do Nascimento

Orçamento público e Planejamento governamental, uma relação bipolar

FJackson De Toni

Teto do Gasto Federal

José Luiz Pagnussat

Carta dos Economistas Brasileiros reunidos durante o XXV Simpósio das Entidades de Economistas – SINCE

DESAFIOS DA ECONOMIA BRASILEIRA



ELEIÇÕES 2016 pela internet

Mais segurança e praticidade ao votar.



Neste ano, economistas de todo o País votam pela internet. Esta é a primeira vez que todos os Conselhos Regionais participam das eleições em ambiente virtual, o que representa um marco na história do Sistema Cofecon/Corecons.

O novo método vai garantir maior segurança e tornar o processo mais democrático e legítimo, fortalecendo a representatividade da categoria.

27 A 31
DE OUTUBRO

PARTICIPE!

 facebook.com/cofeconeconomia/

 facebook.com/querosereconomista/

Para mais informações
www.cofecon.org.br
www.votaeconomista.org.br



Nesta edição

Nossa recuperação e estabilidade econômica vão muito além da melhora das expectativas de curto prazo **04**
Fernando Ferrari Filho

Política fiscal em tempos de crise **06**
Sérgio Wulff Gobetti

Efeitos das crises política e ética no desempenho da economia brasileira **08**
José Matias Pereira

A Participação do Capital Externo nas Concessões Rodoviárias Brasileiras **16**
Luciana Lauser Timm
Geovana Lorena Bertussi

A regulamentação do mercado de táxis e o excedente do consumidor **20**
Sergio Rosa Ferrão

Índice

Revista de Conjuntura

Publicação do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal

ANO XV • Nº 58 • maio/agosto de 2016

As Relações dos Países Bolivarianos com o Brasil **26**
José Nelson Bessa Maia

Pobreza e desigualdade no Brasil: os riscos de voltar a 25 anos atrás **30**
Paulo de Martino Jannuzzi

Descentralização Fiscal: Desenvolvimentos Recentes **33**
Geraldo Góes
Sérgio Gadelha

Dívida dos Estados, solução (im) possível? **42**
Francisco Paulo do Nascimento

Orçamento público e Planejamento governamental, uma relação bipolar **44**
Jackson De Toni

Teto do Gasto Federal **49**
José Luiz Pagnussat

Carta dos Economistas Brasileiros reunidos durante o XXV Simpósio das Entidades de Economistas – SINCE **52**

As opiniões expressas nos artigos e entrevistas são de responsabilidade exclusiva de seus autores e entrevistados e não refletem necessariamente a do Corecon/DF.

Editor Responsável

José Luiz Pagnussat

Conselho Editorial

Carlos Eduardo de Freitas
Elder Linton Alves de Araújo
José Fernando Cosentino Tavares
José Roberto Novaes de Almeida
Newton Ferreira da Silva Marques
Mario Sérgio Fernandez Sallorenzo
Jusciano Umbelino de Souza
Jucecar José Imperatori
Carlito Roberto Zanetti
Júlio Miragaya
Felipe Ohana
Geovana Lorena Bertussi
Eloy Corazza

Equipe CORECON/DF

Gerente Executivo

Daniel dos Passos Soares

Assessores

Angeilton Francisco Lima Faleiro
Marianne Dias Pereira

Fiscal da Profissão de Economista

Angeilton Francisco Lima Faleiro
Elisângela Cavalcante Resende Fonseca

Profissionais de Apoio ao Economista

Ísis de Oliveira Rodrigues
Jamildo Cezário Gomes
Jaqueline de Fátima Pinheiro
Michele Cantuária Soares
Wallace Santos Pires

Tiragem: 3.600

Periodicidade: Quadrimestral

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição da entidade. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DA 11ª REGIÃO - DF

Presidente

Maria Cristina de Araújo

Vice-Presidente

Ronalde Silva Lins

Conselheiros Efetivos

Carlito Roberto Zanetti
Bento de Matos Félix
Jucecar José Imperatori
César Augusto Moreira Berço
Maria Cristina de Araújo
Mônica Beraldo Fabrício da Silva
Ronalde Silva Lins
José Luiz Pagnussat
George Henrique de Moura Cunha
Jusciano Umbelino de Souza
Roberto Bocaccio Piscitelli
Eloy Corazza

Conselheiros Suplentes

Gilson Duarte Ferreira dos Santos
José Roberto Novaes de Almeida
José Eustáquio Moreira de Carvalho
Geovana Lorena Bertussi
Mário Sérgio Fernandez Sallorenzo
Flauzino Antunes Neto
Victor José Hohl
Elder Linton Alves de Araújo
Newton Ferreira da Silva Marques
Luciana Acioly da Silva
Marcela Araújo Silva
Eloy Corazza

Delegado Eleitor-Efetivo

Carlos Eduardo de Freitas

Delegado Eleitor-Suplente

Carlito Roberto Zanetti

End.: SCS Qd. 04, Ed. Embaixador, Sala 202
CEP 70.300-907 – Brasília/DF
Tel: (61) 3225-9242 / 3223-1429
3964-8366 / 3964-8368
Fax: (61) 3964-8364
E-mail: corecondf@corecondf.org.br
Site: www.corecondf.org.br
Horário de funcionamento: das 8h às 18h
(sem intervalo)

Editorial

A crise fiscal brasileira, com déficits primários nunca antes imaginados e incontornáveis em 2016 e 2017, levou o governo a propor uma medida drástica de Emenda Constitucional para estabelecer um teto para o gasto público por vinte anos, com reajustes anuais pela inflação. A intenção do governo foi reverter o pessimismo dos agentes econômicos com o quadro de desequilíbrio das contas públicas e a trajetória de crescimento insustentável da dívida federal, além de sinalizar a intenção de não aumentar a carga tributária, que já fazia parte das expectativas do setor produtivo e trabalhadores, retraindo o consumo e investimento.

A polêmica medida revela a incapacidade das autoridades econômicas de controlar o crescimento do gasto, dado o engessamento do orçamento, com grande parte das despesas obrigatórias, não contingenciáveis, e da tendência do Congresso Nacional de aprovar novas e maiores despesas para atender políticas públicas consideradas prioritárias e atender demandas de segmentos organizados do setor público.

A proposta de teto do gasto do governo federal já traz resultados positivos, no curto prazo, com a melhora de todos os índices de confiança dos agentes econômicos. Os índices de confiança da indústria, serviços, comércio, construção, empresário e consumidor, registravam o maior pessimismo da história no final de 2015 e início de 2016, e assumiram, a partir de então, trajetória de recuperação e se encontram no meio do caminho rumo a um patamar de otimismo.

No médio prazo, entretanto, o teto do gasto pode levar o país a uma crise econômica e social. No primeiro caso, em razão das tendências privatizantes associadas ao teto do gasto. Tal caminho tende a levar o Brasil a estagnação crônica e instabilidade como ocorreu com os países que adotaram as ideias neoliberais nos anos 1990, inclusive o Brasil. No segundo caso, o teto do gasto se coloca em contradição com o desejo da sociedade por mais saúde e educação de qualidade, revelado nas manifestações populares e protestos nas ruas das principais cidades brasileiras nos últimos anos. E, ainda, contraria o objetivo declarado de grande parte dos parlamentares e do próprio governo de aumentar os gastos com saúde e educação.

Sem fazer juízo de valor se o teto do gasto era um “mal necessário”, o fato é que continua complexa a redução dos gastos públicos. As principais despesas primárias do governo hoje são com previdência, 53% da despesa liquidada em 2015; saúde, 10%; educação, 8%; assistência social, 7%; e trabalho 7%. Essas cinco funções orçamentárias totalizam 85% da despesa primária liquidada em 2015.

O fato é que o gasto com previdência tem trajetória natural de crescimento, dado o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, além da pressão dos sindicatos e dos aposentados por recuperação de perdas passadas. Os ajustes marginais de retirada de alguns privilégios têm impacto pequeno na despesa e a reforma da previdência só trará resultados no médio e longo prazo, dado o direito adquirido dos trabalhadores. Por outro lado, as propostas de redução da remuneração dos aposentados, com a desvinculação do salário mínimo, são perversas e incompatíveis com uma sociedade democrática. Em síntese, o gasto previdenciário continuará crescendo nos próximos anos e limitando o gasto federal com as demais políticas públicas.

O efeito do teto será a redução gradativa do gasto federal com as demais políticas públicas. A saúde e educação tem a troca do indexador do piso do gasto federal, que passa a ser o crescimento da inflação em lugar da receita corrente líquida (RCL), que acompanha o crescimento da economia. Na Saúde, ainda, há a revogação do aumento do piso do gasto federal estabelecido pela EC 86/2015, que determinava gasto mínimo com saúde de 13,2% da RCL em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018 e 15% a partir de 2019.

O cenário é preocupante e exige medidas criativas. Um caminho possível é retomar a proposta de pacto federativo da Constituição de 1988, com a ampliação da participação dos estados e municípios no bolo tributário. Nesse caminho a ideia é de redução da carga tributária sobre a produção e ampliação do Imposto de Renda, que compõe o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), invertendo-se o processo de ampliação de tributos não divididos com os entes federativos implementado pelo governo federal pós Constituição de 1988. O aumento da participação do imposto de renda na carga tributária e redução de tributos de pior qualidade melhora a estrutura tributária brasileira e possibilita a correção de anomalias no nosso sistema tributário, como a isenção de cobrança de imposto de renda de lucros e dividendos.

Hoje os Estados e Municípios tem piso de gasto em educação de 25% da RCL, superior aos 18% da União; e piso na saúde de 12% para os Estados e 15% para os Municípios. A ampliação da divisão do bolo tributário em favor dos estados e municípios pode, portanto, garantir o crescimento dos recursos para essas políticas prioritárias.

II PRÊMIO CODEPLAN DE TRABALHOS TÉCNICO-CIENTÍFICOS - 2016

Tema geral:

“O Desenvolvimento do Distrito Federal e RIDE”

Áreas Temáticas:

- Diversificação da economia do Distrito Federal;
- Alternativas de industrialização no Distrito Federal;
- Identificação das Cadeias Produtivas do Distrito Federal;
- Resíduos Sólidos e Indústria da Reciclagem - adoção de tecnologias inovadoras relacionadas ao tratamento e destinação de resíduos;
- Inovação e aumento da produtividade nas indústrias;
- Planejamento Territorial e Desenvolvimento Econômico;
- Desenvolvimento Social do Distrito Federal e RIDE; e
- Políticas Públicas para o Desenvolvimento Social e Econômico.

Inscrições:

5 de agosto a 14 de novembro de 2016

Premiação:

- 1º colocado R\$ 8 mil
- 2º colocado R\$ 6 mil
- 3º colocado R\$ 4 mil
- 4º colocado R\$ 4 mil (“Jovem Pesquisador”)

Informações:

www.codeplan.df.gov.br

(61) 3342-1091

Apoio:



Secretaria de
Planejamento,
Orçamento e gestão



GOVERNO DE
BRASÍLIA

Nossa recuperação e Estabilidade Econômica vão muito além da melhora das Expectativas de Curto Prazo

Fernando Ferrari Filho

O World Economic Outlook Update, publicado no dia 19/7/2016, do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2016) afirma que houve, nos últimos dois meses, melhoras das expectativas de curto prazo para a recuperação e estabilidade da economia brasileira, a ponto, inclusive, dessa Instituição ter revisado para cima as previsões de nosso Produto Interno Bruto (PIB): em 2016 a recessão será mais branda, ao passo que em 2017 o PIB deverá crescer 0,5%.

Em Economia, como se sabe, as expectativas são fundamentais para que os agentes econômicos tomem (ou não) decisões de gastos. Se elas são pessimistas, consumidores, investidores e bancos postergam, respectivamente, as compras de bens de consumo, a realização de investimentos e a oferta de crédito, uma vez que todos passam a preferir liquidez. Como consequência, a atividade econômica se deteriora a ponto, inclusive, de a estagnação e a recessão serem possíveis de ocorrer. Por sua vez, em um contexto de expectativas otimistas, consumo, investimento e crédito tendem a se expandir e, por conseguinte, a perspectiva do PIB crescer mais dinâmica e sustentavelmente é bem factível. Ademais, é importante ressaltar que, conforme Keynes (2007), as expectativas relevantes para dinamizar a atividade econômica não são as de curto de curto prazo, que estão relacionadas às decisões de gastos dos agentes econômicos, uma vez que essas são relativamente estáveis, mas, sim, as expectativas de longo prazo que estão associadas à expansão da capacidade produtiva que conduz a economia para o pleno emprego (diga-se de passagem, essas são comumente instáveis).

Ao observarmos, desde o início do governo interino Michel Temer, a performance dos mercados financeiro e de câmbio, as expectativas de curto prazo dos referidos mercados sobre a melhora da economia brasileira convergem para as do Fundo Monetário Internacional: no período Temer o Ibovespa elevou-se quase 10%, atingindo a marca de 57.500 pontos, e a taxa de câmbio, reais por dólar, caiu cerca de 10%, estando atualmente próxima a R\$ 3,20.

Pode-se afirmar que o otimismo dos mercados financeiro e de câmbio está relacionado à agenda

econômica propositiva apresentada pelo Governo: por um lado, Henrique Meirelles anunciou medidas que visam o ajuste fiscal, tais como a necessidade de se reformar a previdência, a sinalização da retomada do processo de concessões e parcerias público-privadas (ou seja, reforma patrimonial) e, principalmente, o envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional que limita o crescimento dos gastos públicos à inflação do ano anterior; e, por outro lado, Ilan Goldfajn propôs a restauração do tripé original de política macroeconômica, qual seja, metas de inflação, superávits fiscais e câmbio flexível, bem como assegurou que o Banco Central (BC) está comprometido em trazer a inflação para o target do regime das metas, 4,5%, em 2017.

Nesse particular, é importante chamar a atenção para o fato de que a dupla Meirelles-Goldfajn pode frustrar as expectativas dos mercados financeiro e de câmbio, uma vez que ela, pelo menos até agora, tem agido não somente de forma pragmática na condução das políticas fiscal e cambial, mas muito semelhante às medidas adotadas por Nelson Barbosa Filho e Alexandre Tombini: a política fiscal tem sido expansionista, não se está descartando a possibilidade do crescimento das receitas governamentais passar por aumento de impostos e o BC tem utilizado swaps cambiais para evitar a volatilidade da taxa de câmbio. Mas, como tais mercados têm seu *modus operandi* próprio, talvez acabe prevalecendo a lógica da agenda econômica propositiva para a precificação dos ativos financeiros e da taxa de câmbio.

Contrariamente ao otimismo dos mercados financeiro e de câmbio, o sentimento de pessimismo continua norteando as expectativas do lado real da economia: o PIB do segundo trimestre deverá apresentar a sua sexta queda seguida, a taxa média de desemprego atingiu 11,3% no período abril-junho, a renda média da população tem caído e a inadimplência, pessoas físicas e jurídicas, recrudescer, entre outros. Para não dizer que tudo “está perdido”, as contas externas, seja pela expansão das exportações dinamizada pela ligeira melhora dos preços das commodities no mercado internacional, seja pela queda vertiginosa das importações, surpreendem positivamente: em 2016,

segundo as previsões do BC, o superávit da balança comercial e o déficit em transações correntes deverão atingir cerca de US\$ 46 bilhões e US\$ 15 bilhões, respectivamente.

Pois bem, diante desta conjuntura, será que o FMI está correto em sua avaliação sobre a recuperação da economia brasileira? Em primeiro lugar, expectativas de curto prazo otimistas são necessárias, mas não são suficientes e, conforme mencionado anteriormente, as expectativas de longo prazo são mais importantes. E, segundo, a recuperação e a estabilidade econômica, entendida como crescimento econômico sustentável, inflação sob controle e equilíbrios fiscal e externo, requerem não somente medidas de natureza fiscal, monetária e cambial, mas, principalmente, reformas estruturais que demandam tempo para discussão, aprovação e implementação. Diga-se de passagem, tempo é o que o atual Governo, seja interino, seja permanente, não tem.

O que deve ser feito para recuperar e estabilizar a economia brasileira?

Por um lado, é necessário criar um ambiente institucional que influencie favoravelmente as expectativas de gastos dos agentes econômicas. Para tanto, em termos macroeconômicos, as políticas monetária, fiscal e cambial devem ser adotadas de modo a fortalecer as decisões de investimento dos empresários, influenciando as expectativas de longo prazo. Mais especificamente, (i) a política monetária deve ter como objetivo não somente a estabilidade de preços, mas, também, as metas de renda e emprego,¹ (ii) a política fiscal deve ser articulada de forma contracíclica, ou seja, respectivamente, expansionista e neutra em períodos de contração e expansão do PIB, e responsável, isto é, em conformidade com a sustentabilidade da dívida pública a longo prazo, e (iii) flutuação administrada da taxa de câmbio de maneira que se tenha uma taxa de câmbio real efetiva (TCRE) estável e competitiva. Em relação à política cambial, Ferrari Filho e Paula (2012) propõem a criação de um Fundo de Estabilização Cambial, a ser utilizado pelo Tesouro Nacional para comprar e vender divisas com vistas a influenciar a TCRE, bem como entendem que a regulamentação dos fluxos internacionais de capitais, através da adoção de controles ex ante de capitais, são fundamentais tanto para corroborar para a manutenção da TCRE quanto para preservar alguma autonomia da política monetária.

Por outro lado, além das reformas previdenciária e patrimonial, são imprescindíveis: (i) política industrial ativa que coordene os esforços públicos e privados para se alcançar uma taxa de acumulação de capital compatível à expansão da demanda agregada. Nesse sentido, é fundamental estabelecer uma sincronia entre as políticas macroeconômicas, fiscal e monetário-creditícia, e as mudanças tecnológicas decorrentes de investimentos em P&D; (ii) reforma tributária caracterizada tanto pelo princípio da progressividade dos impostos quanto pela maior incidência desses sobre a renda e o capital; (iii) desindexação de preços, públicos e administrados, e salários e eliminação das Letras Financeiras do Tesouro; e (iv) redefinição do papel do Estado na economia, através da reconstrução dos mecanismos de coordenação desmontados ao longo dos anos 1990. Em outras palavras, o Estado tem que voltar a exercer suas funções de planejador, regulador e, essencialmente, estabilizador da atividade econômica.

Referências

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L.F. (2012). "Avaliação do regime cambial brasileiro pós-1999: análise crítica e prospectiva". In: OREIRO, J.L.; PAULA, L.F.; BASÍLIO, F. (orgs.). *Macroeconomia do Desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Editora da UFPE.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2016). *World Economic Outlook Update*. <http://www.imf.org>, July, acessado em 5/8.

KEYNES, J.M. (2007). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Palgrave Macmillan.

SUMNER, S.B. (2014). "Nominal GDP targeting: a simple rule to improve Fed performance". *Cato Journal*, vol.34, nº 2, Spring-Summer: 315-337.



Fernando Ferrari Filho
ferrari@ufrgs.br

Professor Titular da UFRGS e
Pesquisador do CNPq.

¹ No que diz respeito à dinâmica da política monetária, contrariamente ao regime de metas de inflação, em que a política monetária tem um único objetivo, qual seja, estabilizar os preços, Sumner (2014) entende que a política monetária deve ser operacionalizada não somente para manter a inflação sob controle, mas, principalmente, para atingir metas de crescimento do PIB nominal que minimizem os impactos negativos do ciclo econômico, tornando os momentos de aquecimento e desaquecimento da economia menos severos.

ARTIGO

Política fiscal em tempos de crise

Sérgio Wulff Gobetti

O rumo que o debate sobre a política fiscal tomou no país deveria preocupar a qualquer economista bem formado e informado. A retórica de que o corte de gastos é fundamental para a retomada do crescimento econômico e que, sem ele, o país vai quebrar, é tão irresponsável e sem consistência quanto o discurso de quem nega os déficits fiscais e resume todos os problemas à questão dos juros. Por um motivo óbvio: são simplistas e baseadas em ideologias ou fragmentos da realidade que pouco contribuem para uma discussão de mais elevado nível.

Por isso, começo esse artigo com um breve diagnóstico:

1) A crise fiscal brasileira é grave, mas não foi originada pela “gastança” do último governo (como indica a taxa real de crescimento do gasto, que foi de 3,8% acima da inflação do PIB na gestão Dilma, mas havia sido de 5,3% na de Lula e 4,5% na de FHC) e sim pela combinação de queda da arrecadação por conta de amplas desonerações tributárias e insucesso dessa política de incentivos ao setor privado (também por via de subsídios) em sustentar o crescimento econômico.

2) A recessão profunda em que a economia entrou a partir do final de 2014, agravada pela crise política e pelos cortes de investimento público no ano passado, reforçou a queda da arrecadação, produzindo uma perda de receita que podemos estimar em pelo menos R\$ 120 bilhões para 2015 e R\$ 210 bilhões para 2016 (utilizando elasticidades de 1,3 para as receitas tributárias).

3) A dívida pública bruta não cresce apenas, nem principalmente, por influência dos recentes déficits primários, mas pela conta de juros (5% a 8% do PIB por ano) e pelo volume de reservas cambiais e empréstimos ao BNDES, que passaram de cerca de 12% do PIB em 2007 para 30% do PIB em 2016.

4) As reservas cambiais e os empréstimos ao BNDES custam, respectivamente, cerca de 2,8% e 0,6% do PIB ao ano aos cofres públicos.

Diante disso, é preciso reconhecer que:

a) não é viável sustentar, por mais uma década, uma taxa de crescimento das despesas sistematicamente acima do PIB, mas isso não implica necessariamente impor uma regra fiscal que limite a expansão do gasto à inflação e por tanto tempo, como previsto na PEC 241.

b) não há consenso na literatura econômica sobre a possibilidade de ajustes fiscais severos, principalmente em meio a recessões, produzirem efeitos expansionistas

sobre o produto (como disseminado no senso comum).

c) a situação delicada precisa ser enfrentada com um ajuste de médio prazo e algumas reformas, tanto na previdência quanto na estrutura tributária, tendo o cuidado de não sacrificar o andar de baixo da sociedade, enquanto preserva-se o topo da pirâmide social (aqueles que se beneficiam das desonerações e subsídios e nunca querem pagar o pato).

d) não há como controlar o endividamento apenas pelo lado primário enquanto os passivos do setor público estiverem submetidos a taxas de juros tão mais altas do que os ativos.

Em resumo, é preciso balancear a necessidade de estabilizar a dívida e voltar a registrar superávits primários com a preservação da estrutura de bem-estar social brasileira e com uma política fiscal no mínimo mais cautelosa, que não tenha efeitos contraproducentes para o próprio esforço de ajuste, como advertem economistas do próprio mainstream, tais como Larry Summers, ex-secretário do Tesouro americano.

Em termos de regras fiscais, é possível estabelecer um teto para o crescimento do gasto público, que coloque uma trava principalmente sobre as despesas de pessoal dos demais poderes, mas esse limite deve ter como referência o crescimento de médio ou longo prazo do PIB, como fazem muitos países, incluindo os da União Européia – o objetivo deve ser controlar e não reduzir drasticamente o gasto público.

Deveríamos olhar para a experiência dos países sul-americanos mais modernos, como o Chile, a Colômbia e o Peru, que – a exemplo dos europeus – modernizaram suas regras fiscais, com metas ajustadas ao ciclo econômico e cláusulas de escape bem definidas para lidar com as intempéries e surpresas indesejáveis do front econômico.

Há alguns anos, o FMI chegou a batizar esse processo evolutivo no modo como os países controlam a discricionariedade da política fiscal de “segundo geração de regras fiscais”. Essa evolução ocorreu precisamente porque se constatou que a “primeira geração de regras fiscais”, nitidamente mais rígidas, não foi bem sucedida em controlar os déficits públicos, ensejou medidas pró-cíclicas em muitos países ou manobras fiscais para burlar o engessamento da política fiscal (como ocorreu no Brasil).

Ou seja, o diagnóstico internacional é de que precisamente a rigidez das regras fiscais, aquilo que alguns economistas querem ressuscitar no Brasil,

incentivou a contabilidade criativa em todas suas variantes. Alternativamente, os países europeus caminharam para um sistema de metas fiscais que não precisam de autorização prévia do Congresso para serem alteradas, como na legislação orçamentária brasileira, mas são ajustadas automaticamente sempre que os ciclos da economia causam quedas bruscas – como também aumentos inesperados – de receitas.

Além disso, receitas fiscais decorrentes de manobras contábeis (ou de caráter extraordinário, como as de concessões e privatizações) não são consideradas na meta, de modo que a contabilidade criativa tende a perder força. Por fim, os desvios da meta são sempre avaliados a luz das situações particulares de cada país e ensejam planos de ajuste de médio prazo compatíveis com as necessidades da política econômica – promover corte de gastos sociais e investimentos em plena depressão econômica, como no Brasil de 2015 e 2016, é algo totalmente impensável nesse arcabouço.

O que chama a atenção na concepção do ajuste fiscal brasileiro é a resistência a incluir medidas pelo lado da tributação que propiciem não apenas ganhos de receita no curto prazo, mas proporcionem uma melhoria na nossa estrutura de impostos. Melhorias não apenas no que se

refere à equidade (justiça fiscal), mas também à eficiência.

Dos 34 países da OCDE, por exemplo, 19 elevaram a tributação sobre dividendos distribuídos entre 2008 e 2015, e alguns compensaram isso com redução do imposto sobre o lucro das empresas. A ideia é incentivar o reinvestimento do lucro, tributando o mesmo apenas quando for transferido para a conta pessoal do acionista.

No Brasil, poderíamos aproveitar o ajuste fiscal para fazer uma mudança com essas características, retomando a tributação de dividendos (abolida em 1995) e utilizando o ganho de arrecadação para uma redução gradual dos impostos sobre o lucro das empresas ou sobre o consumo. Enfim, é preciso pensar a política fiscal e tributária com a mente do século XXI.



Sérgio Wulff Gobetti
swgobetti@gmail.com

Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA..



Economista, a Qualicorp e o CORECON-DF têm uma oportunidade única para você:

Planos de saúde a partir de R\$ 198.¹



Deixe a Qualicorp oferecer o melhor para você.

0800 799 3003

De segunda a sexta-feira, das 9h às 21h; aos sábados, das 10h às 16h.

www.qualicorp.com.br/anuncio



Qualicorp

Sempre do seu lado.

Qualicorp
Atua de Benefícios:
ANS nº 41713

Subsidiária:
Amil
ANS nº 328305

Bradesco Saúde:
ANS nº 095711

1R\$ 197,14 - Amil 400 OC Nacional R Copart P/ça (registro na ANS nº 472.929/14-3), da Amil, faixa etária até 18 anos, com coparticipação e acomodação coletiva (tabela de julho/2016 - DF). Planos de saúde coletivos por adesão, conforme as regras da ANS. Informações resumidas: A comercialização dos planos respeita a área de abrangência das respectivas operadoras de saúde. Os preços e as redes estão sujeitos a alterações, por parte das respectivas operadoras de saúde, respeitadas as disposições contratuais e legais (Lei nº 9.656/98). Condições contratuais disponíveis para análise: Outubro/2016.

ARTIGO

Efeitos das Crises Política e Ética no desempenho da Economia Brasileira

José Matias-Pereira

Introdução

As interfaces entre política e economia, conforme mostra a literatura, são um campo reconhecido de estudos, nos quais se aplicam as teorias política e econômica (Rawls, 2000). A compreensão da dimensão política na esfera econômica avança pelas áreas de políticas públicas e sociais, ações e decisões governamentais, os impactos da política econômica e nas estruturas de governança, no que diz respeito às ações e opções dos atores políticos. Governança é aceita aqui como a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. O termo governabilidade, em sentido amplo, refere-se às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado. Por sua vez, accountability é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas.

Recorde-se que o objeto de estudo da economia política consiste em observar o comportamento do homem confrontado com o problema de satisfação das necessidades individuais em condições de escassez de recursos. Trata-se de um campo de pesquisa muito abrangente, com destaque para dois ramos principais: microeconomia e macroeconomia. Enquanto a microeconomia estuda o comportamento dos agentes econômicos individuais, empresas e consumidores, e a forma como eles interagem uns com os outros para formar unidades maiores, como os mercados e indústrias; a macroeconomia tem como foco de estudo os grandes agregados econômicos.

Torna-se oportuno destacar, após essas considerações iniciais, que o nosso propósito é explicitar os fundamentos da crise que está afetando de maneira grave o desempenho da economia brasileira. Assim, torna-se possível fazer a seguinte pergunta: Quais os principais efeitos da atual crise política e ética no desempenho da economia brasileira?

Com vista a permitir alcançar os propósitos deste trabalho, optamos em termos metodológicos, em apoiar o artigo em três dimensões: economia, política e corrupção. Os dados e indicadores da dimensão economia foram obtidas nos relatórios das principais instituições multilaterais e nacionais brasileiras, em especial nas variáveis econômicas

mais relevantes como: desempenho da economia, nível de emprego e inflação; na dimensão política os relatórios do Congresso Nacional sobre a admissibilidade do processo de impeachment contra Dilma Rousseff, e o relatório do Tribunal de Contas da União que reprovou as contas do governo de 2014; e na dimensão corrupção o julgamento da Ação Penal 470 (mensalão) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e as apurações feitas pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal do Paraná (Operação Lava Jato).

Trata-se de um artigo-ensaio, no qual pressupomos que o crescimento da economia, o nível de emprego e a inflação surgem como importantes variáveis macroeconômicas para avaliar o desempenho da economia brasileira na última década. Nesse esforço é necessário avaliar os resultados alcançados na gestão da economia pelos governos Lula e Dilma, bem como analisar se a leniência no combate à corrupção e os desvios éticos cometido por uma parcela dos atores que estavam vinculados direta ou indiretamente aos detentores do poder, tanto no Poder Executivo como no Legislativo, notadamente os escândalos do mensalão e do petrolão, contribuíram para agravar a crise.

É relevante, também, avaliar se a soma desses fatores foram, de fato, os principais responsáveis por provocar uma queda acentuada e persistente no PIB, notadamente no período de 2014 a 2016. Registre-se que esse péssimo desempenho do PIB causou a redução da demanda, aumento do desemprego, taxas de juros altas, inflação elevada, queda na arrecadação de tributos, e aumento da dívida pública bruta, produzindo efeitos negativos em larga escala na economia brasileira. Reconhecemos, diante da dimensão e a complexidade do objeto de estudo do artigo, que o artigo apresenta algumas limitações, o que tende a refletir nas suas conclusões. Essas deficiências, no entanto, não retiram a validade do estudo, visto que cuida de um tema atual e relevante para a compreensão do atual cenário político e econômico do Brasil na atualidade.

Referencial teórico

O referencial teórico deste artigo está apoiado nas teorias Keynesiana, neoinstitucional e das finanças públicas (KEYNES, 1983; MUSGRAVE, 1959; NORTH, 1997). O Estado possui distintos instrumentos para intervir na economia. Por meio da política econômica o governo promove a intervenção na economia com o objetivo de

manter o crescimento econômico e os níveis de emprego elevados, com estabilidade de preços. Destacam-se entre esses instrumentos as políticas: fiscal e monetária. Por meio delas torna-se possível controlar, por exemplo, preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; MATIAS-PEREIRA, 2016a).

Esses instrumentos e recursos utilizados pelo Estado para intervir na economia podem ser definidos da seguinte forma:

- Política Fiscal - envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.
- Política Monetária - envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.
- Política Regulatória - envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidos como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.

Registre-se que a teoria das finanças públicas, de uma forma geral, preocupa-se com a existência das falhas de mercado, que torna necessária a presença do governo, do estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público. As funções do Estado, conforme assinala Musgrave e Musgrave (1980) são as seguintes: função alocativa - fornecimento de bens públicos; função distributiva - ajustes na distribuição de renda de forma justa; e função estabilizadora - uso da política econômica para aumentar o nível de empregos, estabilizar os preços e obter uma taxa apropriada de crescimento.

Dimensão econômica: desempenho da economia mundial e brasileira

Para permitir uma melhor compreensão sobre o desempenho da economia mundial, e em particular do Brasil, em 2015 e 2016, torna-se relevante analisar os relatórios divulgados recentemente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Relatório do FMI. A atualização feita pelo FMI no seu relatório "Perspectiva Econômica Global" (19 jan.

2016), reduzindo a previsão para o crescimento da economia mundial em 2016, de 3,6% para 3,4%, surge como um sinal de alerta sobre riscos substanciais que afetam especialmente as economias emergentes, como a do Brasil. A perspectiva de queda da economia brasileira em 2016 pelo Fundo é agravada pelo fato de ter sido descartada pela instituição a retomada do crescimento em 2017, como era previsto pela entidade em outubro de 2015. Prevê o Fundo que o PIB do Brasil, que caiu 3,8% em 2015, deve sofrer queda de 3,5% este ano (em outubro, a projeção era de contração de 1%). Para 2017, aponta que o Brasil deve registrar estagnação econômica (crescimento zero), em vez da expansão de 2,3% esperada antes.

Relatório do Banco Mundial. O relatório do Banco Mundial (BIRD, jan. 2016), na mesma linha do FMI, assinala que a economia global deve ter uma aceleração modesta este ano, com crescimento de 2,9%, depois de se expandir 2,4% em 2015. Já os mercados emergentes deverão mostrar uma recuperação "anêmica", que vai conter o avanço do PIB mundial. As economias em desenvolvimento, por sua vez, deverão expandir 4,8% em 2016, menos do que o esperado anteriormente (5,4%), mas um aumento com relação à alta de 4,3% do ano passado. O crescimento da China deve desacelerar para 6,7%, depois de crescer 6,9% em 2015, e continuar perdendo força até 2018. Em relação ao Brasil, o Banco Mundial também reduziu significativamente as previsões para o desempenho da economia, estimando uma queda no PIB de 2,5% em 2016. Em 2015, o Banco estima que a economia brasileira tenha sofrido uma contração de 3,7%. O Brasil, ressalta o Banco, continua a lutar com incertezas políticas, enquanto o governo enfrenta obstáculos para a austeridade fiscal no Congresso. Em 2016, entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil só deve ter desempenho "menos pior" que o da Venezuela, que tem previsão de contração de 4,8%.

Relatório da OCDE. A previsão de crescimento econômico mundial, divulgadas no relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1 jun. 2016), foi mantida em um "decepcionante" 3%, e uma expansão "modesta" de 3,3% em 2017. A OCDE pediu aos governantes a adoção de medidas urgentes para sair da "armadilha do crescimento frágil". O crescimento é fraco nas economias avançadas e desacelerou em muitas economias emergentes que haviam atuado como os motores da economia mundial depois da crise de 2008. A desaceleração das economias desenvolvidas e da China, assim como a persistente recessão na Rússia e particularmente no Brasil (que deverá repetir em 2016 a queda de 3,8% do PIB em 2015), que sofre o pior retrocesso de sua economia em quase um século

Indicadores do IBGE. O desempenho do produto interno bruto (PIB) brasileiro, nos primeiros meses de 2016, mostra a dimensão da grave econômica que está levando o país para uma depressão. A recessão

brasileira, conforme mostram os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se aprofundou no primeiro trimestre de 2016, período em que o Produto Interno Bruto (PIB) teve queda de 0,3% em comparação com os três meses anteriores, a quinta queda trimestral seguida do PIB brasileiro. Em 2015, a economia brasileira encolheu 3,8%, o pior resultado em 25 anos. Em valores correntes, o PIB atingiu R\$ 1,47 trilhão no primeiro trimestre de 2016. Na comparação com o mesmo período de 2015, houve queda de 5,4% no PIB – a oitava contração seguida da economia. Nos últimos quatro trimestres, a queda acumulada é de 4,7% frente aos quatro trimestres anteriores. Em valores correntes, o PIB acumulado nos quatro trimestres até março de 2016 somou R\$ 5,94 trilhões, sendo R\$ 5,088 trilhões referentes ao Valor Adicionado (VA) a preços básicos e R\$ 855,1 bilhões aos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios (IBGE, 1 jun. 2016),

A crise da economia brasileira, evidenciadas nos quatro documentos analisados, mostra que a crise política contribuiu de forma significativa para o agravamento econômico do país, notadamente, a partir do início de 2015. A inoperância do governo da presidente afastada Dilma, conforme demonstra os dados e indicadores socioeconômicos divulgado, ficaram explícitos na sua incapacidade de manter sob controle as contas públicas, e de promover as medidas econômicas e as reformas estruturais que o país necessita, agravado pela leniência com a corrupção.

Dimensão política: fatores que contribuíram para o afastamento de Dilma Rousseff

Observa-se, numa retrospectiva sucinta dos principais eventos e atos que levaram ao impeachment de Dilma Rousseff da presidência, que a deterioração da política, das instituições, agravado pelo baixo desempenho da economia e a má gestão pública no país não ocorreu de forma repentina. Os descontentamentos com o baixo desempenho do governo Dilma começaram a ficar evidenciado a partir das megamanifestações populares ocorridas em nível nacional, em junho e julho de 2013, e que foram se intensificando pelos anos seguintes. Fortemente pressionado pela sociedade civil e pelos atores econômicos, o governo Dilma passou a ser instado a mudar a sua forma de gestão e promover um combate efetivo à corrupção. Diante das reivindicações, exigindo mudanças, o governo apresentou ao Congresso diversas medidas paliativas de reformas da economia e no sistema político. É quase desnecessário assinalar que, as reformas exigidas nunca foram realizadas na profundidade que o país necessitava.

As fragilidades e deficiências da administração são agravadas pelo modelo de coalizão presidencial, que visa garantir maiorias confortáveis de sustentação política ao governante, no qual as escolhas dos principais gestores são feitas pelo “político”. Nesse modelo injustificável de divisão do poder, que foi executado com intensidade

no período dos governos Lula e Dilma, a competência técnica, a ética e o compromisso com a prestação de serviços públicos de qualidade ficam relegados a um plano secundário. Não se pode esperar que uma gestão que se apoia num contingente de pessoas estranhas ao serviço público, atuando em funções estratégicas, em geral, desqualificadas e dispostas a atender os interesses dos partidos ou políticos que os indicaram, obtenha bons resultados. Os seus limites de desempenho tendem a ficar entre o péssimo e o medíocre.

Esse cenário descrito foi agravado pelo viés centralizador, autoritário e intervencionista do modelo de gestão dos governos Lula e Dilma, que, entre outras distorções, executou uma política econômica inconsistente e dúbia, que resultou numa acentuada queda do produto interno bruto nos últimos anos; manipulação de dados e indicadores econômicos, notadamente das contas públicas, que levaram a uma perda de credibilidade do governo e do país junto ao mercado e os investidores externos. Tornou a administração confusa, com a adoção de mecanismos atípicos que retiram a credibilidade dos orçamentos públicos, além de ter centralizado as suas ações na Casa Civil e no Ministério do Planejamento, suprimindo de forma crescente a colaboração e a participação das áreas técnicas, especialmente dos servidores das carreiras típicas de Estado, na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas prioritárias.

Com a aproximação das eleições presidenciais de 2014, e com os indicadores econômicos e sociais indicando que a crise da economia iria se agravar, a então candidata Dilma, em busca de se reeleger, adotou uma estratégia pouco republicana, apoiada em marketing político e discursos com promessas que sabia de antemão que não poderia cumprir, e dessa forma conseguindo falsear a realidade econômica e social e convencer uma parte significativa de eleitores votar nela. As políticas de austeridades que teve que implementar, logo após ser reeleita, notadamente na gestão fiscal, na contramão dos seus discursos de campanha, trouxeram à tona a verdadeira realidade: um país com a economia arruinada e as contas públicas descontroladas. A rejeição decorrente da perda da credibilidade e da legitimidade da mandatária junto à opinião pública, conforme revelam as pesquisas, foi ocorrendo na mesma intensidade em que a crise da economia aumentava.

A população, os empresários e os parlamentares de oposição, diante do agravamento da crise, intensificaram as cobranças de mudanças nos rumos do país. Eles passaram a exigir que os responsáveis pelo funcionamento do sistema político, notadamente dos dirigentes do parlamento, adotassem medidas para resolver o impasse político que paralisou o país. A saída constitucional para a crise foi a abertura do processo de impeachment contra Dilma Rousseff. Depois dos embates políticos entre os partidários de Dilma, contrários ao impeachment, e os

prós-impeachment, o plenário da Câmara decidiu no dia 17 de abril, por 367 votos favoráveis e 137 contrários, pela admissibilidade do pedido de impeachment de Dilma. O processo aprovado pela Câmara foi encaminhado em seguida para o Senado Federal, onde recebeu parecer favorável na comissão especial de impeachment, e aceita a admissibilidade do processo de impeachment pelo plenário do Senado, em 12 de maio de 2016. No dia 31 de agosto de 2016 a presidente Dilma teve o seu mandato cassado pelo plenário do Senado Federal, pelo placar de 61 votos favoráveis e 20 contra. Logo após ter sido afastada de forma definitiva da presidência, assumiu o vice-presidente, Michel Temer, em conformidade com as normas constitucionais.

Implicações da rejeição pelo TCU das Contas do governo de 2014

É relevante destacar, no contexto da análise dos fatores que foram determinantes para a crise de governabilidade do país, a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que aprovou em 7 de outubro de 2015, por unanimidade, o parecer do ministro Augusto Nardes pela rejeição das contas do governo federal de 2014. As irregularidades apontadas pelo TCU, classificadas como “desgovernança fiscal”, recaíram sobre dois pontos: atraso no repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, referentes a despesas com programas sociais do governo, o que configuraria operação de crédito; e edição de cinco decretos envolvendo créditos suplementares assinados pela presidenta Dilma Rousseff, sem autorização do Congresso Nacional. Esses artifícios contábeis somam R\$ 106 bilhões, sendo R\$ 40 bilhões referentes às chamadas “pedaladas fiscais”.

Para o TCU, o governo Dilma Rousseff, ao adotar manobras para aliviar, momentaneamente, as contas públicas, desrespeitou princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. O que se observou foi uma política expansiva de gastos sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência. Para o relator, as operações passaram ao largo das ferramentas de execução orçamentária e financeira instituídas. Nessa esteira, entende-se que os atos foram praticados de forma a evidenciar uma situação fiscal incompatível com a realidade. Por tratar-se de um parecer prévio, não cabe recurso da decisão no TCU. O parecer foi encaminhado ao Congresso Nacional, a quem compete examinar e aprovar ou rejeitar o parecer.

No parecer prévio do TCU sobre as Contas da Presidente da República, no seu capítulo 1, está assinado: “O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira,

orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da

União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.” Em seguida, conclui: “O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2014 demonstra, devido à relevância das irregularidades consignadas no relatório, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, que não foram plenamente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual (TCU, 7 out. 2015).” O Relatório e parecer prévio do TCU sobre as contas do governo da república de 2014, está disponível em: <http://portal.tcu.gov.br>.

Discussão sobre as motivações do processo de impeachment de Dilma

A admissibilidade e o julgamento pelo Senado Federal do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff, que vem sendo conduzido dentro dos parâmetros constitucionais, foi a medida adotada para tirar o país de crise política. O afastamento de Dilma transfere para Michel Temer a responsabilidade de conduzir o Brasil na difícil travessia que tem pela frente. Enquanto aguarda a decisão do Senado Federal, a quem cabe decidir o afastamento de Dilma, Temer tem manifestado a sua preocupação com a gestão da “economia”. Os indicadores econômicos e sociais do país, que revelam um país com uma economia de terra arrasada: depressão econômica, queda na arrecadação, aumento acelerado do desemprego, inflação elevada, juros altos, crescimento da dívida pública bruta, entre outras fragilidades, comprova que Michel Temer tem razão em priorizar esse tema na agenda do novo governo.

É preciso alertar, no entanto, que a viabilização do governo Temer não se resume a geração de estímulos para a retomada da economia. Terá que resgatar a confiança dos agentes econômicos e os sonhos dos brasileiros. Diante da amplitude desses desafios, a agenda política do governo Temer deve levar em consideração a necessidade de melhorar a qualidade da maioria dos serviços públicos ofertados a população. Nesse sentido torna-se relevante chamar a atenção para a relevância do engajamento da administração pública para o sucesso do governo de reconstrução nacional que vai ser iniciado brevemente.

Dimensão ética: Balanços das ações para combater a corrupção

Dos diversos escândalos de corrupção ocorridos nos governos Lula e Dilma, os dois que causaram os maiores prejuízos ao patrimônio público, e por consequência, os mais visíveis para a população foram: o mensalão (governo Lula), e o petrolão (governo Dilma), que diz com a operação Lava Jato, a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve, cujo volume de recursos desviados da Petrobras somam vários bilhões de reais. Esse esquema, que durou mais de uma década, contava com a participação de grandes empreiteiras organizadas em cartel, que pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos, para garantir contratos bilionários superfaturados. É importante reconhecer a importância da atuação de diversas instituições de controle, que mesmo pressionadas pelos que ocupam o topo do poder executivo, e uma parcela significativa do poder legislativo, apoiadas pela população, levaram adiante as investigações sobre uma corrupção desenfreada na administração pública.

É preciso ressaltar, também, que a contabilidade pública brasileira vem sendo aperfeiçoada, notadamente em relação a transparência da informação contábil. Observa-se, no entanto, que a grande maioria das entidades públicas ainda precisam de melhorar as suas formas de atuações, para se adequar às novas exigências, facilitando o acesso do cidadão no acompanhamento e na participação da gestão pública. Por sua vez, a efetivação do controle social, tema relegado a um plano secundário pelos governantes e políticos no Brasil, é resultado do desconhecimento da sua importância para a maioria da sociedade. Isso explica porque os diversos instrumentos de participação social, como conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas, criados com o propósito de aproximar o cidadão do poder público, ainda não produzem os resultados desejáveis.

Avaliação do Brasil no ranking mundial da corrupção

O Brasil, com um índice de 38 pontos (a escala vai de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente), ocupava a desconfortável 76ª posição no ranking sobre a percepção de corrupção no mundo em 2015, conforme revela o estudo divulgado pela Organização Transparência Internacional, que analisa 168 países e territórios (TI, 27 jan. 2016). Em 2014 ocupava a 69ª posição, com 43 pontos. Foi o pior resultado de uma nação no relatório de 2015 comparando com o ano anterior. O escândalo na Petrobras, os problemas na economia e o crescimento do desemprego, são alguns dos motivos elencados pela ONG, para a deterioração do Brasil no ranking. O país divide a 76ª posição com mais seis nações: Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia. Veja no gráfico a seguir, o comportamento do Brasil no ranking mundial da corrupção, no período de 2008 a 2015.

Por sua vez, a Dinamarca, com um índice de 91 pontos, ficou em 1º lugar, como o país em que a população tem menor percepção de que seus servidores públicos e políticos são corruptos. Os países nas primeiras posições apresentam características comuns que são vitais: altos níveis de liberdade de imprensa; acesso a informação sobre orçamentos que permite à população saber de onde procede o dinheiro e como se gasta; altos níveis de integridade entre aqueles que ocupam cargos públicos. A tabela de honestidade na América do Sul tem o Uruguai como o país mais transparente no 21º, com índice de 74. O país mais corrupto é a Venezuela, com índice 17, na 158ª posição.

Balanço dos escândalos do mensalão e petrolão (operação Lava Jato)

Para uma melhor compreensão sobre as principais peculiaridades dos casos de corrupção nos governos Lula e Dilma, apresentamos a seguir, um balanço dos emblemáticos escândalos do mensalão e petrolão. Registre-se que, o julgamento pelo STF da Ação Penal 470 (escândalo do mensalão), e as revelações das investigações da operação Lava Jato contribuíram para revelar à sociedade brasileira os graves problemas que o país enfrenta nos campos da política, economia e da ética.

Mensalão. O julgamento da Ação Penal 470 (escândalo do mensalão) feito pelo STF, ficou comprovado que diversos parlamentares integrantes do PP, PL, PTB, PMDB e do PT, receberam dinheiro pessoalmente ou por intermediários, para apoiar projetos do governo federal, no primeiro mandato do ex-presidente Lula, por meio do esquema de lavagem de dinheiro. No julgamento, que durou quatro meses e meio, foram realizadas 53 sessões plenárias do STF, que levou à condenação 25 dos 37 réus do processo, e 12 foram absolvidos. O esquema foi organizado por um núcleo político chefiado por José Dirceu, então ministro da Casa Civil, e integrantes da alta cúpula do PT. O núcleo mineiro Marcos Valério foi apontado como operador do mensalão. Com o auxílio de seus sócios e funcionários, foi condenado pelo Supremo por utilizar suas empresas de publicidade para desviar dinheiro público e repassá-lo a parlamentares. Kátia Rabello, dona do Banco Rural e diretores da instituição financeira foram denunciados por formação de quadrilha, gestão fraudulenta e lavagem de dinheiro. Na ementa do acórdão, ficou explicitado a decisão do STF de retirar o mandato dos deputados federais condenados no processo. Foram quatro: José Genoíno (PT-SP), João Paulo Cunha (PT-SP), Valdemar Costa Neto (PR-SP) e Pedro Henry (PP-MT). A síntese do julgamento do mensalão está explicitada na ementa do acórdão do julgamento da Ação Penal (AP) 470, publicada no dia 22 de abril de 2013.

Lava Jato. Os números da operação Lava Jato confirmam que se trata da maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil (MPF, maio 2016). Na primeira etapa, a Lava Jato investigou crimes

financeiros praticados por quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Num segundo momento, corrupção e lavagem bilionárias praticadas na Petrobras. Na terceira etapa, que é a atual, a Lava Jato tem revelado corrupção em outros órgãos públicos federais, como Ministério do Planejamento, Eletronuclear e Caixa Econômica Federal.

As investigações e condenações que resultaram da operação Lava Jato, iniciada em 17 de março de 2014, mostra o volume astronômico de recursos públicos desviados pela corrupção institucionalizada no governo federal. Apenas em propinas pagas, foram R\$ 6,2 bilhões. Os prejuízos foram estimados pelo Tribunal de Contas da União em até R\$ 29 bilhões e pelos peritos da Polícia Federal em até R\$ 42 bilhões. Até junho de 2016 a Lava Jato já havia recuperado cerca de R\$ 4,2 bilhões. Uma verdadeira fortuna que havia sido roubada do povo brasileiro pelos envolvidos. Esse montante é apenas uma pequena parte do que ainda irá retornar para os cofres públicos. Apenas em processos de cunho indenizatório, propostos pelo Ministério Público no âmbito da operação Lava Jato, estão sendo pleiteados cerca de R\$ 21 bilhões contra 34 pessoas físicas e 16 pessoas jurídicas.

Dos 207 acusados, o juiz Sérgio Moro, 13.^a Vara Federal Criminal de Curitiba, já havia condenado 105 pessoas a um total acumulado de 1133 anos de pena. Inclui-se, nesse total, a sentença em que o ex-ministro da Casa Civil José Dirceu do governo Lula e outras 10 pessoas foram condenadas pelos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e pertinência à organização criminosa. As penas aplicadas aos 11 réus desta ação penal chegam a 143 anos. A Lava Jato recuperou no exterior mais de R\$ 546 milhões (MPF, jun. 2016). As informações oficiais do MPF sobre a Operação Lava Jato estão disponíveis no site www.lavajato.mpf.mp.br.

A forma como ocorreu os desvios de recursos públicos no caso do mensalão estão se mostrando idênticos a corrupção institucionalizada na Petrobras, conforme revelam as apurações da denominada operação Lava Jato (MPF, 2016).

Discussão sobre os instrumentos de prevenção e combate à corrupção

As evidências colhidas nas inúmeras delações premiadas e nas gravações dos investigados pela operação Lava Jato (MPF, 2016), revelam que as instituições de controle, em especial, a Polícia Federal, Ministério Público Federal e o Poder Judiciário, apesar dos bons resultados já alcançados, continuam enfrentando forte resistências por parte dos investigados. Essas constatações contribuíram para alertar a sociedade da necessidade da aprovação de leis mais rígidas para combater a corrupção no Brasil.

Nesse sentido, merece destaque, o projeto de lei de iniciativa popular protocolado na Câmara dos Deputados, resultado da campanha “10 Medidas contra

a Corrupção”, propostas pelo Ministério Público Federal (MPF) para reforçar o combate à corrupção. Na mesma linha que levou a aprovação da Lei da Ficha Limpa, chega ao Congresso Nacional na terça-feira (29/03), as sugestões de alteração legislativa por iniciativa popular no campo do combate a corrupção. O projeto, sem vínculo partidário, propõe mudanças na legislação para coibir e punir com mais rigor os crimes de corrupção.

É perceptível, nesse cenário de conflitos, que o elevado nível de descontentamento da população, tem uma forte correlação com a condução equivocada da economia, da má gestão pública e da leniência no combate à corrupção.

Esses argumentos são corroborados pela pesquisa divulgada pelo Ibope Inteligência (25/4/2016), que mostrou a insatisfação dos brasileiros com a democracia no país. O levantamento apontou que 83% dos brasileiros estão pouco ou nada satisfeitos com o funcionamento do sistema político. O índice de satisfação é o menor desde que o instituto iniciou a medição em 2008. O recorde anterior de insatisfação foi registrado em 2015, quando 81% declararam-se pouco ou nada satisfeitos com a democracia no Brasil, contra 15% que afirmaram estar satisfeitos ou muito satisfeitos. O resultado da pesquisa mostra a insatisfação da população com as instituições do Estado e o impacto dos casos de corrupção investigados, além de colocar o regime democrático em xeque.

Contrariando os discursos e os argumentos da presidente afastada, de ex-ministros, e de inúmeros políticos com envolvimento em escândalos de corrupção, é inegável que as instituições continuam sob ameaças, notadamente os órgãos de controle, afetadas por uma reconhecida falta de empenhos de lideranças políticas, governantes e de segmentos do setor privado, que se sentem ameaçados pelas ações anticorrupção. Isso explica porque se mostram tão relutantes em apoiar o fortalecimento do sistema de prevenção e de combate a corrupção, pois sabem que ele pode acabar com a impunidade no Brasil.

Por sua vez, a mobilização maciça da população nas ruas e nas redes sociais, apoiando de forma incondicional as instituições Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal envolvidas nas investigações da corrupção institucionalizada, em particular a Operação Lava Jato, se apresenta como o fator decisivo para garantir a continuidade da “Operação Mãos Limpas” brasileira.

Conclusões

As discussões e avaliações desenvolvidas neste estudo evidenciam que houve uma conexão estreita entre as variáveis “economia, política e corrupção”. Dessa forma, a piora da crise política, contaminada pela corrupção institucionalizada nas estatais, impactou negativamente no desempenho da economia. Por sua vez, as condenações dos réus envolvidos no escândalo do mensalão pelo

Supremo Tribunal Federal, e as revelações das investigações do escândalo de corrupção na Petrobras, deixou exposto para a sociedade um sistema político exaurido, corrompido pelo patrimonialismo, corporativismo e corrupção. Pode-se argumentar, assim, que os efeitos da crise política-econômica-ética foram determinantes para a instalação da crise de governabilidade no país, e para a admissibilidade do processo de impeachment pelo Senado Federal contra a presidente Dilma Rousseff, que culminou com a cassação do seu mandato no dia 31 de agosto de 2016.

Esse quadro de desajustes na economia, agravados pela insegurança no quadro político e pelas revelações das investigações da Lava Jato, está consubstanciado na queda acentuada do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, no biênio 2015/2016 (FMI, mar. 2016; OCDE, jun. 2016, IBGE; jun. 2016). Esses desequilíbrios estão levando o país para a depressão, provocando efeitos colaterais perversos no campo social, notadamente no aumento acelerado do desemprego e na queda da renda dos trabalhadores. A soma dos inúmeros equívocos cometidos pelos governos petistas, e de forma mais acentuada, no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, erodiram gradativamente as bases da governança pública, notadamente pela perda de sua base de apoio político no Congresso Nacional e pela falta de credibilidade, evidenciado nas pesquisas de opinião pública que mostravam os baixos índices de aprovação pessoal e de seu governo junto à população.

A crise de governabilidade deixou evidenciado que não é mais possível continuar prevalecendo os interesses políticos, de grupos ou pessoais para a escolha dos dirigentes e gestores na administração pública. Ficou demonstrado que isso resulta num baixo desempenho da gestão pública, decorrente das fragilidades dos perfis desses atores, em geral, marcados pela falta de competência e propensos à corrupção. Essas fragilidades existentes na administração pública se exacerbaram com a retomada do modelo patrimonialista, executado por meio do aparelhamento político do Estado e o fisiologismo, base de sustentação do “modelo de coalizão presidencial”, utilizado de forma intensa pelos governos Lula e Dilma. Constata-se, assim, que a burocracia e a falta de transparência na administração pública, agravados pelos desperdícios decorrentes da incompetência na gestão pública, e a tolerância com a corrupção estão na base da crise.

Pode-se afirmar, ainda, apoiado na análise dos documentos, relatórios e indicadores econômicos e sociais, que os problemas a serem enfrentados pelos governantes e pela população nos próximos anos não se resume apenas ao baixo desempenho da economia. O país possui inúmeras fragilidades do ponto de vista político, social e de gestão pública, em especial, a baixa qualidade dos serviços públicos ofertados à população, desperdícios, corrupção e falta de transparência. Essas distorções, pode-se

especular, caso não sejam corrigidas tempestivamente, irão continuar fomentando o nível de descontentamento da população com os governantes e políticos.

Torna-se possível argumentar, diante desse cenário crítico, que a solução desses complexos e amplos problemas, que foram agravados pela crise de governabilidade que afetou o Brasil, notadamente na fase final do governo da presidente afastada Dilma Rousseff, somente irá ocorrer com mudanças profundas nos campos da economia, da política e da boa governança, promovendo o enfrentamento aos desperdícios e à corrupção. Isso vai exigir reformas estruturais, em especial, a que promova a refundação da administração pública, apoiada na meritocracia, na ética e na transparência. É relevante reafirmar, por fim, que essas reformas são essenciais para a retomada do crescimento da economia brasileira.

Referências

BANCO MUNDIAL. Relatório Perspectiva Econômica Global 2016 (GEP). Washington D.C.: Banco Mundial, mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república de 2014. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015, p. 11-17. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu>.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Especial do Impeachment. Parecer referente à admissibilidade da DEN nº 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem] – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, maio 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia>.

BRASIL. Banco Central. Relatório do Comitê de Política Monetária. Brasília: COPOM/BCB, jul. 2013. Disponível em: www.bcb.gov.br.

BRASIL. Banco Central. Indicadores Econômicos. Brasília: DEPEC/BCB, jun. 2016.

BRASIL. Banco Central. Focus – Relatório de Mercado. Brasília: BCB, jun. 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>

BRASIL. IBGE. Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a. Disponível em: www.ibge.gov.br.

BRASIL. IBGE. Pesquisa Industrial Mensal Produção Física – Regional. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b. Disponível em: www.ibge.gov.br.

BRASIL. IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016c. Disponível em: www.ibge.gov.br.

HUNTINGTON, Samuel. “Political Development and Political Decay”. World Politics, vol. XVII, nº 3, abr.1965.

____. *Political Order in Changing Societies*. New Haven/London: Yale University Press, 1968.

____. "The United States", in M. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

IBOPE Inteligência. Pesquisa de opinião pública. Funcionamento da democracia no Brasil. São Paulo: Ibope Inteligência, 25 abr. 2016. Pesquisa disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/apenas-14-dos-brasileiros-se-dizem-satisfeitos-com-o-funcionamento-da-democracia/>

IMF. International Monetary Fund. *World Economic Outlook Update*. Washington – DC: IMF, July 2013. Disponível em: <http://www.imf.org>

KEYNES, John M. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

KEYNES, John M. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, 30 volumes. London: MacMillan e Cambridge: Cambridge University Press. Volumes identificados como CW, seguidos pelo número respectivo.

KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, 1993a.

____. *Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity*. In: KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, p. 35- 48, 1993b.

LEEPER, E. M. *Equilibrium under active and passive monetary and fiscal policies*. *Journal of Monetary Economics*, v. 27, n. 1, p. 129-147, 1991.

LEEPER, E. M. *A simple model of the fiscal theory of the price level*. Bloomington: Indiana University, 2005.

LIPSET, Seymour M. *Political man: the social bases of politics*. Anchor Books, 1960.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: Foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

MATIAS-PEREIRA, José. *Efeitos da Crise Mundial e Perspectivas de Expansão da Economia Brasileira*. *Revista Administração Pública e Gestão social*. APGS, Viçosa, v. 4, n. 1, pp. 02-31, jan./mar. 2012b.

MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. *Demands for changes in the Economy, in Politics and Public Management in Brazil - Business and Management Review*. BMR - Special Issue Brazil, vol.4, no.2, p. 1-15, 2014, December, Issue.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças Públicas – Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Campus / Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill, 1959.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and*

economic performance. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

OATES, W. E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

ONU. Nações Unidas. *Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD. Relatório 'Situação e Perspectivas da Economia Mundial*. Genebra: Unctad, jan. 2012.

ONU. Nações Unidas. *Organização Internacional do Trabalho - OIT. Relatório Panorama Laboral 2011*. Genebra: OIT, jan. 2012. Disponível em <http://www.ilo.org>.

ONU. Nações Unidas. *Organização Internacional do Trabalho - OIT. Relatório "Tendências Mundiais de Emprego 2012: prevenir uma crise mais profunda de empregos*. Genebra: OIT, jan. 2012. Disponível em <http://www.ilo.org>.

OECD. *Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Economic Outlook No. 88*. Paris: OECD, November 2010. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf>.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2000 (Revised Edition).

SARGENT, T. J. *Beyond demand and supply curves in macroeconomics*. *American Economic Review Papers and Proceedings*, n. 72, 1982.

SARGENT, T. J. *Reaganomics and credibility, rational expectations and inflation*. New York: Harper and Row, 1986.

SIMS, C. A. *A simple model for study of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy*. *Economic Theory*, n.4, 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015: Results*. Berlin: Transparency International, 27 Jan. 2016. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2015/>

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: World Bank, Abril, 1992.

WORLD BANK. *The International Bank for Reconstruction and Development. Global Economic Prospects 2013*. Washington DC: The World Bank, June 2013. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org>.

WOODFORD, M. *Price level determinacy without control of a monetary aggregate*. NBER Working Paper, n. 5204, 1995.

WOODFORD, M. *Interest and prices: foundations of a theory of monetary policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.



José Matias-Pereira
matias@unb.br

Economista e advogado, doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madri e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo. É professor de administração pública e pesquisador associado do programa de pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

ARTIGO

A Participação do Capital Externo nas Concessões Rodoviárias

Geovana Lorena Bertussi

Luciana Lauser Timm

Introdução

Já se vão vinte anos do ressurgimento do modelo de Estado regulador em nosso país. Em meio a falhas de mercado e de governo, esse Estado necessita fugir de regras rígidas pré-estabelecidas do que seja certo ou errado, para conseguir cumprir seu papel numa economia dinâmica, multifacetada, sujeita a alterações constantes e níveis variados de incerteza.

Uma das áreas mais relevantes da regulação é a de concessões rodoviárias. Desde a emergência desse modal de transportes como o principal do país, tanto para cargas quanto para passageiros, a necessidade de investimento, para expansão e manutenção da malha, apenas aumentou, sobrecarregando governos deficitários em meio ao gerenciamento de recursos escassos.

Desde meados dos anos 1990 até hoje existem esforços em expandir o percentual de concessões à iniciativa privada. O Brasil possui 1.720.607 km de rodovias, das quais apenas 12,4% são pavimentadas. Apenas 9% desses 12,4% está concedido. (CNT, 2015)

Nesse contexto, dada a importância das rodovias na economia nacional e o crescimento das concessões nessa área, esse artigo pretende contribuir para a análise desse mercado, destacando a presença de capital estrangeiro nas rodovias concessionadas brasileiras.

Métodos e Procedimentos

A pesquisa partiu da verificação do quantitativo de quilômetros de rodovias concedidos nas três instâncias governamentais, federal, estadual e municipal.

Pesquisou-se também os detalhes sobre a composição acionária de cada grupo consorciado a fim de verificar a real propriedade das concessões

rodoviárias bem como o grau de participação do capital estrangeiro nesse mercado.

Trata-se de um estudo transversal (cross-section) envolvendo todas as concessões em vigência em 2016 consideradas desde o início desse processo, em 1994. Durante esse período de mais de 20 anos, as concessões só fizeram aumentar, sem troca de concessionária, à exceção de dois casos detectados até 2016: a concessão da Ponte Rio-Niterói, na qual houve recentemente troca de concessionária por meio de licitação, devido ao fim do contrato anterior; e a experiência gaúcha, na qual um grupo de concessões se encerrou em 2013 e não foi renovado, tendo havido reversão dos bens ao Estado.

Nos próximos anos, no entanto, uma série de concessões terá seu contrato finalizado, mas grande parte prevê possibilidade de prorrogação.

A propriedade acionária das concessionárias, ao contrário das concessões propriamente ditas, pode se modificar com maior rapidez. Periodicamente, ocorrem vendas e aquisições no setor, passando o direito da concessão a seu novo detentor, caso a operação seja aprovada pelos órgãos responsáveis.

Quando mais de um grupo ou empresa são acionistas da mesma concessionária, os quilômetros concedidos foram divididos na proporção da percentagem acionária, numa adaptação do método de equivalência patrimonial, já que esse reconhece as variações do patrimônio líquido de forma "proporcional ao percentual de participação da investidora no capital de cada investida". (SANTOS & MACHADO, 2005)

Resultados

No Quadro 1 a seguir vê-se a quantidade de quilômetros das 20 maiores concessionárias num

universo de mais de 60 empresas ou grupos. Esse subconjunto abarca todas as empresas cuja proporção no total é superior a 0,5%.

Quadro 1 - Ranking das 20 Maiores Concessionárias por Extensão de Quilômetros

	Concessionária	Extensão Concedida (km)	Proporção Individual (%)
1	Arteris	3249,40	16,81
2	CCR	2964,25	15,34
3	Triunfo	2072,37	10,72
4	Inepar	1663,67	8,61
5	EcoRodovias	1656,61	8,57
6	Odebrecht	1412,24	7,31
7	AB Concessões - Atlantia Bertin	1323,57	6,85
8	Galvão	624,80	3,23
9	Isolux	601,85	3,11
10	BRVIAS Holding	413,37	2,14
11	Queiroz Galvão	282,06	1,46
12	Encaliso	208,90	1,08
13	Ascendi International Holding B.V.	203,13	1,05
14	Acciona	200,40	1,04
15	Carioca Christiani Nielsen	163,01	0,84
16	Centaurus	130,87	0,68
17	Strata	123,89	0,64
18	Cartellone Inversiones	121,77	0,63
19	Grant	114,74	0,59
20	Cowan	99,44	0,51

Fonte: ANTT, agências e governos estaduais, ABCR, sites das concessionárias, Econoinfo.

A seguir serão apresentadas a composição acionária e algumas características de destaque das sete maiores empresas ou grupos que detêm as concessões rodoviárias no país e representam 74,2% da extensão total de quilômetros concedidos.

A Arteris (ex-OHL) ocupa o topo do ranking, com 16,81% dos quilômetros concedidos no país. Possui atualmente nove concessões, quatro no Estado de São Paulo e cinco federais. Seu principal ponto de destaque é a participação do capital estrangeiro. Sua controladora é a Partícipes en Brasil S.L., que é controlada pela Abertis, ambas de origem espanhola. Há também, na Abertis, participação relevante da Brookfield Brazil Motorways Holdings SRL, do grupo Brookfield, que foi criada por imigrantes canadenses no Brasil há 116 anos, possuindo hoje sede no Canadá e atuação em 20 países. Quando houve a conquista das concessões, o grupo chamava-se OHL (Obrascon Huarte Laín). A mudança de nome para Arteris ocorreu por ocasião de venda da subsidiária OHL Brasil em 2012 para a Abertis. Recentemente, houve outra mudança importante na Arteris. Com edital de OPA (Oferta Pública de Aquisição) lançado em abril de 2016, o grupo iniciou sua trajetória que a retirará da bolsa de valores, tornando-a de capital fechado, já que conseguiu acordar com quase a totalidade de seus acionistas minoritários.

Ocupando o segundo lugar, a CCR (Companhia de Concessões Rodoviárias) detém 15,34% dos quilômetros concedidos e atua em dez concessões rodoviárias brasileiras. Além da ampla presença nesse

setor, o grupo também opera em outros setores de infraestrutura: aeroportuário (Aeroporto Internacional de Belo Horizonte e participações em mais três aeroportos de três diferentes países) e transporte urbano. Possui quatro empresas que indicam uma busca de verticalização, nas seguintes áreas: serviços administrativos, projetos e obras de engenharia, tecnologia da informação e comunicação.

Atuando em apenas 5 concessões, a Triunfo ocupa a terceira posição com 10,72% dos quilômetros concedidos. Detém a maior concessão em extensão quilométrica do país, de mais de mil quilômetros, a Concebra, nas rodovias BR-060, 153 e 262 nos estados de Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais. As demais concessionárias do grupo são Concer, Concepa, Econorte e Transbrasiliana. Assim como a maioria desses grandes grupos, a Triunfo também atua em áreas diversificadas, como hidrelétricas, aeroportos e energia renovável. Além disso, realizou aquisições revelando uma intenção de expansão rápida.

O Grupo Triunfo participa do mercado de concessões rodoviárias não apenas por meio de conquistas no momento do leilão. Em 2005, adquire participação adicional na Econorte, de 25 para 50%, passando a 100% em 2007. Em 2008 adquire 30% da Concepa e passa a deter 100% dela. Em 2014 “comprou” uma concessão na qual não tinha qualquer participação anterior, a Transbrasiliana, ao adquirir 100% da empresa BR Vias Holding TBR S.A., que possuía 100% do capital social daquela concessão. A Triunfo assumiu a 60 operação da Transbrasiliana apenas em 2015. A operação foi analisada pelo CADE, e aprovada sem restrições.

Outro fato peculiar em relação à Triunfo é a entrada do BNDES como participante de seu capital social em 2013. O BNDESPAR é uma S.A. criada, entre outros objetivos, para “capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do BNDES”, conforme o site do BNDES. A aquisição da Transbrasiliana, segundo o site da Triunfo, representou uma integração com outras de suas concessões: “O trecho adquirido formará um importante corredor rodoviário com extensão de 1.840,0 quilômetros, integrando as concessões da Triunfo Concebra e Triunfo Econorte (...)”, o que indica possibilidade de significativa redução de custos por meio do compartilhamento de equipamentos e mão-de-obra.

A Invepar ocupa a 4ª posição com 8,61% da extensão de quilômetros concedidos. Atua na área de concessões de transportes, incluindo aeroportos, mobilidade urbana e rodovias. O grupo surge em 2000 a partir da associação entre a OAS e a Previ. A participação na composição acionária de fundos de pensão brasileiros é uma das peculiaridades da Invepar. Além da Previ, que é o fundo de previdência privada fechada do Banco do Brasil, há também participação dos fundos Funcef, da Caixa Econômica Federal e Petros, da Petrobrás. Não possui capital estrangeiro e atua, além do Brasil, no Peru.

A EcoRodovias detém a 5ª posição de maior concessionária do país com 8,57% dos quilômetros concedidos. Surge em 1997 a partir da Primav Construções e Comércio Ltda., do Grupo CR Almeida, o qual inicia sua trajetória no país em 1958. Contou com a participação de capital italiano em duas oportunidades: de 1998 a 2013 com a Impregilo International N.V. e recentemente, a partir de maio de 2016 com o Grupo Gavio.

A Odebrecht ocupa a 6ª posição com 7,31% dos quilômetros concedidos. Maior empreiteira brasileira, já atuou ou atua em obras de engenharia, indústria e infraestrutura de 29 países, em 4 continentes¹⁴. A subsidiária Odebrecht TransPort S.A. foi criada em 2010 para o segmento de transportes, operando além de concessões rodoviárias, um aeroporto, portos e terminais logísticos e empreendimentos em mobilidade urbana.

A Atlantia Bertin Concessões (AB Concessões) ocupa o 7º lugar no ranking com 6,85% das concessões e foi criada em 2012, numa associação do Grupo Bertin, de origem brasileira, com o grupo italiano Atlantia. O grupo Atlantia nasce em 1950 como estatal e em 1999 é privatizada. Houve fusão do Grupo Bertin com a JBS/Friboi, unindo os dois maiores frigoríficos do país, em 2009. Houve uma reorganização societária no grupo em 2014/15 e hoje no portal EconoInfo consta Infra Bertin Participações S.A. no lugar de AB Concessões, com capital brasileiro, italiano, chileno e português.

Portanto, fica claro que existe participação de capital estrangeiro nas concessões rodoviárias brasileiras. Embora a propriedade de algumas empresas concessionárias ou acionistas das concessionárias seja estrangeira, nem por isso deixam de utilizar de empréstimos subsidiados do governo brasileiro.

Financiamentos do FI-FGTS e do BNDES vão também para concessionárias inclusive as controladas por empresas estrangeiras, como a Arteris.

Por enquanto, não há registro de capital chinês, mas sim europeu e norte-americano, além de empresas situadas em paraísos fiscais. No entanto, existem notícias da intenção de compra por parte de uma empresa chinesa da concessionária Galvão, o que iniciaria a participação desse país nessa área de rodovias da infraestrutura brasileira.

Atualmente, consta participação de capital estrangeiro nas seguintes concessionárias: Arteris, CCR, EcoRodovias, Triunfo, Acciona, Isolux Corsán, Atlantia Bertin Concessões, Ascendi, Caminhos do Paraná (Cartellone Inversiones). Segundo nos informa o Quadro 2, a participação do capital estrangeiro no total de concessões rodoviárias é de 30,59%, um índice considerável. Por um lado, não deveria impressionar, já que a primeira concessionária do ranking, a Arteris, é constituída completamente de capital espanhol e canadense, sendo que algumas empresas do grupo são constituídas em paraísos fiscais provavelmente com o intuito de obter alguma vantagem econômica.

Quadro 2 – Participação do Capital Estrangeiro no Total de Quilômetros Concedidos

	Espanha	EUA	Itália	Canadá	Argentina	Portugal
Arteris	7,24%			9,46%		
CCR (Lazard)		0,79%				
EcoRodovias (Grupo Gavio)			3,52%			
Triunfo (Cayuga)		0,63%				
Rodovia do Aço (Acciona)	1,04%					
Via Bahia (Isolux Corsán)	2,75%					
Atlantia Bertin (AB Concessões)			3,49%			
Rodovias do Tietê (Ascendi)						1,05%
Caminhos do Paraná (Cartellone Inversiones)					0,63%	
TOTAL	11,03%	1,42%	7,01%	9,46%	0,63%	1,05%
TOTAL GERAL	30,59%					

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados colhidos na pesquisa.

Na realidade, todos os grupos com participação de capital estrangeiro pertencem aos 20 primeiros no ranking de quilômetros concedidos, listados no Quadro 1. A CCR e a Triunfo, embora com baixa participação estrangeira em seu capital (pouco mais de 5%), aumentam o índice relativo de presença externa por ocuparem respectivamente a 2ª e a 3ª posição no ranking de maiores concessionárias por extensão de quilômetros.

41,02% da EcoRodovias pertence ao Grupo Gavio, italiano, também gerando uma contribuição significativa para o total de capital externo. Em relação à Ascendi, embora conste no site EconoInfo como sendo de nacionalidade majoritária holandesa, por constar como pertencendo 100% a uma empresa portuguesa, foi colocada como 100% capital português. Da mesma forma no que diz respeito à Acciona. 76% pertence à Acciona Infraestructuras S.A., espanhola, e 24% da Rodovia do Aço pertence à Acciona Brasil, mas 100% dessa empresa “brasileira” é de propriedade espanhola, motivo pelo qual toda a concessionária foi considerada como sendo de capital espanhol.

Em relação à Atlantia Bertin – AB Concessões, ocorreu uma renegociação societária recente e é possível que a Atlantia tenha reduzido sua participação visto que surgiu a empresa Infra Bertin Participações S.A. substituindo o grupo em algumas fontes. No entanto, em seu site ainda consta como possuindo 51% da AB Concessões, e nesse passo foi efetuado o cálculo. A Isolux Corsán possui apenas 70% da Via Bahia segundo o site da ABCR, mas por constar como sendo informação de dezembro de 2015 a informação do site EconoInfo, essa foi a utilizada, com aumento da participação da Isolux Corsán na Via Bahia.

Concluimos, portanto, que a presente pesquisa permitiu aferir a considerável participação de capital estrangeiro no setor de concessões rodoviárias do país. A presença relevante de capital externo, no total de 30,59% de participação, sendo a maior parte (11,03%), espanhol, seguido de canadense (9,46%), italiano (7,01%) e em menor grau norte-americano, argentino e português, revela a atratividade do negócio a nível

mundial. Além disso, o resultado demonstra que ainda há espaço para maior participação de mercados emergentes importantes, como o caso da China, entre outros potenciais investidores. Num contexto de crise fiscal do estado, a participação do capital privado e, em especial, do capital estrangeiro, tornam-se fundamentais para a realização dos investimentos necessários ao bom desempenho do setor rodoviário no Brasil.

Referências

CNT. Pesquisa de rodovias 2015: relatório gerencial. - Brasília: CNT: SEST: SENAT, 2015. 420p.

SANTOS, A.; MACHADO, I. M. Investimentos avaliados pelo método da equivalência patrimonial: erro na contabilização de dividendos quando existem lucros não realizados. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, n. 39, p. 7-19, nov./dez. 2005.



Luciana Lauser Timm
lucianalausertimm@gmail.com

Graduada em Ciências Econômicas (UnB), é jornalista (UFRGS), especialista em Direito Previdenciário (PUC MINAS), e auditora de controle externo (TCU).



Geovana Lorena Bertussi
geovanalorena@gmail.com

Economista Conselheira do Corecon-DF e Professora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

**CARTEIRA
PROFISSIONAL
VENCENDO?
FIQUE ATENTO.**



A Regulamentação do Mercado de Táxis e o Excedente do Consumidor

Sérgio Ferrão

Introdução

A internet trouxe grandes mudanças tecnológicas, que alteraram tanto o modo de produção como os hábitos dos consumidores. Essas mudanças têm permitido importantes ganhos de produtividade, eficiência e se traduzem, em geral, em aumento do bem-estar da sociedade.

Um dos exemplos mais emblemáticos é o uso de aplicativos para celulares, que revolucionou o mercado de prestação de serviços de táxi.

Este artigo buscará analisar, sucintamente, os motivos e as formas de regulação desse mercado, os efeitos sobre a oferta e a demanda de táxis no modelo atual e as alterações produzidas pela tecnologia baseada em aplicativos para celular.

O Funcionamento do Mercado

Em geral, o mercado de serviços de táxi é considerado como uma atividade que requer tratamento único, com limitações a entrada e preços regulados para funcionar adequadamente.

A regulação desse mercado é fundamentada em dois grupos de argumentos, que embora algumas vezes se sobreponham, podem ser classificados como econômicos e não-econômicos. Dentre os argumentos econômicos encontra-se a necessidade de minimizar falhas de mercado, cujos principais elementos seriam: i) assimetria de informações, ii) queda de rentabilidade devido a entrada livre, e iii) distribuição sazonal da demanda.

Para superar o problema (i) da assimetria de informações é necessário reduzir os efeitos do desconhecimento do consumidor sobre as condições de segurança e qualidade do veículo, do custo da viagem e da habilidade e qualificação do motorista. Esse fato implica em custos ao usuário do serviço como, por exemplo, preço excessivo das viagens, atrasos, acidentes e roubos. Para solucionar esse problema aloca-se a um órgão público a certificação do taxista e do veículo, garantindo padrão de qualidade mínima e avaliação do serviço prestado.

A necessidade de impor barreiras a entrada de novos táxis (ii) deve-se à escala da provisão dos serviços e de seu custo médio. Com o aumento de táxis, reduz-

se o tempo de espera do usuário, porém, para o táxi, aumenta o número de viagens não pagas em relação as pagas, adicionalmente, aumenta o tempo de espera para obtenção de uma nova viagem paga. Dessa forma, dado o custo fixo do serviço (veículo), há uma redução da rentabilidade dos incumbentes, comprometendo seu equilíbrio econômico financeiro.

A distribuição sazonal da demanda (iii), por sua vez, impõe ao taxista períodos de maior e menor rentabilidade durante o ano, respondendo a fatores como, por exemplo, afluxo de turistas para a região, férias e festividades. Essa característica do mercado justificaria a aplicação de barreiras à entrada, uma vez que, o aumento da oferta acima do aumento potencial do número de viagens, durante o período de maior demanda, levaria a uma redução da rentabilidade. Essa perda de rentabilidade, justamente no período de pico da demanda, em conjunto com o custo fixo para a prestação do serviço, comprometeria o equilíbrio econômico financeiro da atividade.

Os argumentos (ii) e (iii) refletem fatores que poderiam desestimular a oferta de serviços e, por conseguinte, o atendimento à demanda. Dessa forma, a definição de uma quantidade específica de ofertantes visa equilibrar o rendimento da atividade e atender a demanda do mercado.

Dentre os argumentos não econômicos, as principais razões para a regulamentação do mercado são: iv) poluição e congestionamento, v) estabilidade da atividade, e vi) qualidade do serviço.

Embora utilizado como argumento não econômico, a poluição e o congestionamento do tráfego em áreas urbanas são externalidades negativas com origem em diversos outros fatores econômicos e não econômicos. No entanto, a defesa para barreiras a entrada de novos prestadores de serviço argumenta que a poluição e o congestionamento das áreas urbanas seriam afetados negativamente pelo aumento do número de táxis. Por conseguinte, caberia à autoridade pública definir o número ideal de taxis, ponderando o atendimento dos consumidores e o impacto sobre esses dois fatores.

A defesa da estabilidade da atividade (v), assim como a garantia de renda dos taxistas, elenca motivos semelhantes aos argumentos referentes à escala e custo médio (ii) e a distribuição sazonal da demanda (iii). Como o mercado é caracterizado por um custo fixo importante, dado pela aquisição do veículo e de sua manutenção, e pela sazonalidade do mercado, com

períodos de maior e menor demanda, a administração pública deveria controlar o número de taxis para garantir o equilíbrio econômico da atividade.

A qualidade do serviço (vi) constitui, em grande medida, um argumento decorrente da assimetria de informação, adicionando-se a esta a dificuldade do consumidor divulgar sua avaliação da qualidade do serviço prestado aos demais usuários. Nesse sentido, o órgão regulador deveria selecionar e limitar a entrada apenas aos prestadores de serviço que atendam a parâmetros pré-estabelecidos, garantindo a qualidade do serviço.

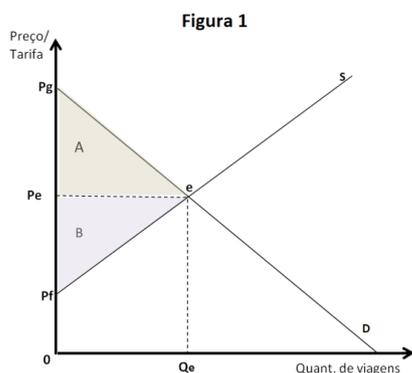
O resultado da solução proposta, a limitação do número de táxis, produz uma reserva de mercado para esse tipo de transporte, onde o comportamento "rent seeking" dos taxistas levaria a uma elevação do preço em relação ao que seria praticado sem a barreira a entrada. Como consequência, para defender os consumidores de aumentos de preços e garantir que os taxistas não obtenham lucro econômico a administração pública, passa a estabelecer o preço máximo a ser cobrado pelas viagens. Deve-se ressaltar que esse fato decorre, fundamentalmente, da existência de barreiras à entrada e não do funcionamento do mercado "per se", sem restrições ao número de taxis.

Excedente do Consumidor de Viagens de Táxi

Os pontos elencados resumem alguns dos principais argumentos que deram suporte, historicamente, para uma forte regulação do mercado de táxis na maioria dos países. Essa regulação vem se mantendo ao longo do tempo, embora, com a ampliação dos países que vêm abrandando suas regras, refletindo a literatura econômica e as evidências que indicam os benefícios da desregulamentação para os consumidores.

Os efeitos da regulamentação desse setor, cujo mecanismo principal é a restrição a liberdade de entrada e saída de ofertantes pode ser avaliada de forma simples pelo excedente do consumidor de viagens de táxi.

A Figura 1 descreve de forma estilizada o mercado de viagens de taxi, onde "S" representa a curva de oferta e "D" a curva de demanda dos consumidores. Assumindo que o mercado se aproxime de um modelo de concorrência perfeita, o equilíbrio ocorrerá ao preço P_e e com uma quantidade de viagens Q_e .



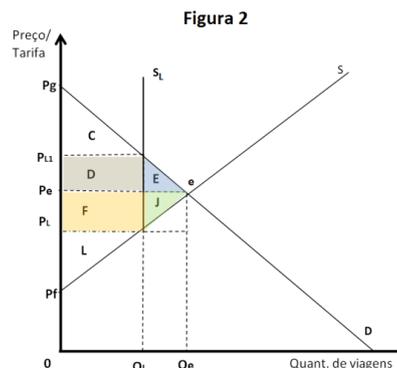
Atingido o preço e a quantidade de equilíbrio, a área A mede o excedente do usuário de viagens de taxi. Ou

seja, a diferença entre o preço mais alto que os diversos consumidores estariam dispostos a pagar por viagens de taxi (entre P_g e "e"), e o preço que eles realmente pagam, P_e , pelas viagens. Assim, o excedente total do consumidor é a área do triângulo A.

De forma similar, a área B mede o excedente do produtor, ou seja, a diferença entre o preço mais baixo para o qual diversos produtores estariam dispostos a fornecer viagens de taxi (entre P_f e "e") e o preço que recebem efetivamente, P_e , pela prestação do serviço. Assim, o excedente de todos os produtores é dado pela área do triângulo B.

O montante dos excedentes depende, naturalmente, da inclinação das curvas de oferta e demanda, ou seja, das elasticidades da demanda e da oferta de viagens de táxi em relação ao preço.

A Figura 2 ilustra o que ocorre quando, em decorrência dos argumentos citados anteriormente, assimetria de informação e rentabilidade da atividade dentre outros, é imposta uma restrição a entrada de novos fornecedores no mercado. Com essa restrição a curva de oferta passa a ser S_L , e a quantidade ofertada será Q_L , menor que Q_e , devido à redução do número de taxis. Para essa quantidade pré-determinada, o preço que equilibra a oferta e a demanda será diferente, para a oferta será P_L , e para os consumidores será P_{L1} . O excedente do consumidor, que era dado pela área A na Figura 1, igual as áreas C + D + E na Figura 2, se reduz para a área C, com a perda dada por D + E.



Os taxistas estão dispostos a ofertar viagens, até a quantidade Q_L , pelo preço P_L , porém os usuários de serviço estão dispostos a pagar, por esse número de viagens o preço P_{L1} , o qual será o preço que os taxistas cobrarão. Assim, o taxista que tiver licença para operar no mercado terá um ganho líquido dado pela área D, em relação ao excedente anterior, área B na Figura 1. No entanto, para os taxistas que foram excluídos do mercado, devido à restrição a entrada, a perda será igual a área J.

Assim, a perda líquida de excedente da sociedade, ou seja, o peso morto decorrente da imposição da restrição a entrada de provedores de serviços no mercado será igual a $E + J$. Onde E representa a perda dos usuários de serviço de taxi, impedidos de pagar um preço menor pelo serviço e, J representa a perda dos taxistas que são impedidos de oferecer o serviço, ao preço que a demanda deseja pagar, devido à barreira a entrada no mercado.

O montante da perda dependerá da elasticidade da oferta e da demanda em relação ao preço e será maior para a demanda ou a oferta, quanto menor for a elasticidade de demanda ou de oferta ao preço. Da mesma forma, o lucro econômico dos taxistas autorizados a operar será tanto maior quanto menor for a elasticidade da demanda.

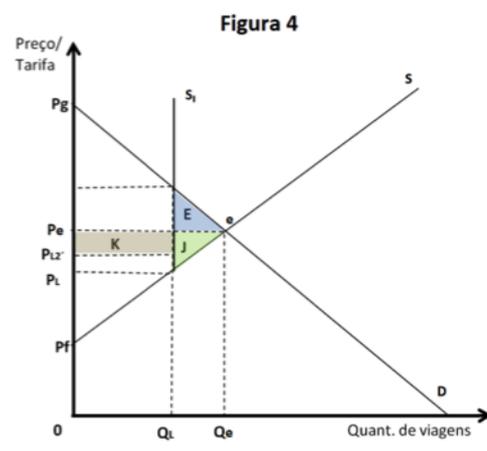
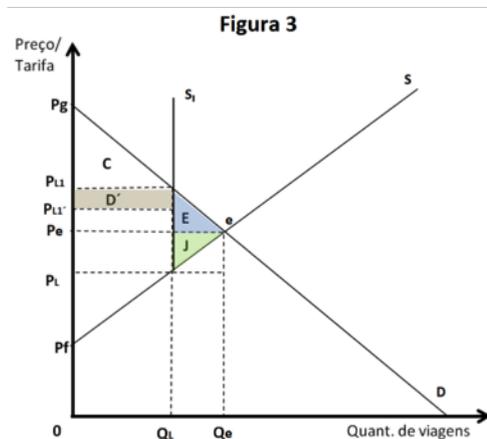
Como a administração pública desconhece a curva de demanda, ela não dispõe de instrumentos para determinar exatamente o volume demandado do serviço e a quantidade de táxis necessários para seu provimento. Desse modo, qualquer definição administrativa do número de táxis autorizados a participar do mercado provocará um peso morto para a sociedade.

A ineficiência devido à limitação ao número de táxis permite que os taxistas autorizados a participar do mercado tenham um lucro econômico. Para evitar, esse comportamento "rent seeking", a administração pública define um preço máximo para viagens de taxi a ser praticado, P_{L1} , a partir de estimativas que consideram o custo médio de prestação do serviço.

Para a determinação do preço (tarifa) de prestação do serviço, no Distrito Federal, especificamente, a legislação define que deverá ser considerada: i) a depreciação do veículo; ii) os custos operacionais; iii) a manutenção do veículo; iv) a remuneração do motorista auxiliar; v) o lucro compatível com o investimento realizado; vi) as variáveis de risco do negócio.

Alguns desses fatores são claros e objetivos, embora o custo de depreciação e de manutenção, por exemplo, sejam função das características de cada tipo de veículo e, em razão disto, o desvio padrão dos custos poderá ser bastante elevado, elevando o erro da estimativa. Outros fatores, no entanto, como o lucro compatível com o investimento e as variáveis de risco, não são objetivamente passíveis de definição, uma vez que dependerão de premissas subjetivas de cada prestador do serviço.

Dessa forma, o preço definido pelo governo poderá ficar abaixo, igual ou acima do preço de equilíbrio com livre entrada no mercado.



Comparando-se a situação com barreira a entrada de novos ofertantes e preço fixado pelo governo com a situação de restrição a entrada e preços determinados livremente. Observa-se na Figura 3 que, se o preço definido pela administração pública P_{L1} ficar acima do preço de equilíbrio P_e , o excedente do consumidor aumenta em D' , o mesmo montante em que se reduz o excedente dos taxistas. No entanto, a perda dos consumidores não atendidos ainda mantém-se em E , e a perda dos taxistas sem acesso ao mercado, em J , ou seja, o peso morto para a sociedade totaliza $E + J$.

A Figura 4 ilustra o caso em que o preço definido pela administração pública P_{L2} , fica abaixo do preço de equilíbrio P_e , o que eleva o excedente do consumidor em K , o mesmo montante em que se reduz o excedente do produtor. Essa situação é melhor que a anterior, no entanto o peso morto para a sociedade ainda continua em $E + J$.

Se o preço fixado for exatamente igual ao preço que seria obtido pelo equilíbrio de mercado, livremente e sem restrição a entrada, o excedente do consumidor será $C + D$ (na Figura 2) e o excedente do produtor será $F + L$. A perda dos consumidores não atendidos será E , e dos taxistas sem acesso ao mercado, J .

Como foi demonstrado, mesmo no caso em que o governo reduz o lucro econômico dos taxistas com acesso ao mercado, ou quando determina o preço em valor igual ao que seria obtido pelo equilíbrio de mercado em livre concorrência, a limitação à entrada produz um peso morto para a sociedade, dado pela área E + J na Figura 2.

O mercado, em livre concorrência, determina o preço de forma mais eficiente que a administração pública, uma vez que não reduz o excedente do consumidor ou do produtor. O governo, mesmo quando não é capturado por grupos de interesse, determinará o preço com informações limitadas. Dois problemas surgem nesse processo, nem todos os custos podem ser definidos objetivamente, como por exemplo, o lucro e as variáveis de risco e o custo médio será obtido apenas para o conjunto dos taxistas com acesso ao mercado, excluindo potenciais interessados em participar da oferta do serviço, e que tenham custo médio diferente.

As Mudanças na Oferta de Serviços de Táxi

As falhas de mercado, utilizadas como argumento para embasar a restrição a livre entrada no mercado de taxis, podem ser contornadas de diversas formas, com menor impacto negativo sobre o excedente do consumidor ou do produtor. O surgimento de novas plataformas de oferta de serviços de taxi, por sua vez, facilitou, de forma ainda mais econômica e produtiva, a solução das falhas de mercado apontadas.

A superação da assimetria de informações, no aspecto do preço, pode ser obtida com a divulgação prévia de estimativas sobre o valor da viagem. A utilização de aplicativos para telefone celular, com sistemas de localização georeferenciados, permite facilmente a estimativa de custos, inclusive a comparação de preços de diferentes provedores do serviço.

Quanto a qualidade dos ofertantes, os provedores que utilizam esses aplicativos permitem ao consumidor realizar a avaliação e classificação do serviço prestado imediatamente após sua realização. Esse processo permite administrar incentivos e punições aos taxistas. Sua divulgação ao conjunto de consumidores significará importante redução da assimetria de informação.

No processo atual, a avaliação é delegada para o órgão de fiscalização, restringindo a avaliação direta pelo consumidor. Já a plataforma de negócios que utiliza a tecnologia de comunicação em redes permite, de forma fácil e de baixo custo, a identificação tanto do prestador do serviço quanto do usuário, garantindo a qualidade pós venda do serviço, por meio da avaliação e pontuação do taxista, fortalecendo a governança do consumidor.

Argumentos como a necessidade de manter a rentabilidade dos taxistas para manter a estabilidade da atividade e continuidade da prestação do serviço, dada a distribuição sazonal da demanda, não sustentam economicamente a necessidade de restrição à entrada.

Esses fatores são inerentes a diversos mercados, onde não existe a restrição a entrada. Ademais, a flexibilidade propiciada pelo uso de tecnologia de redes para aumento e redução da oferta, com baixo custo, torna ainda menos relevante o argumento de estabilidade da atividade. A possibilidade de preços dinâmicos, facilita a rápida resposta da oferta à variações de demanda. Por outro lado, não há razão para o consumidor pagar um preço mais elevado, para estabilizar a rentabilidade dos provedores incumbentes, se o próprio mercado oferece mecanismos de preços para regular a oferta nos períodos de maior e de menor demanda.

A determinação do preço pela administração pública, por sua vez, não consegue incorporar qualidades específicas de cada taxista, que definem sua produtividade e custo médio, e, portanto, sua definição de preço será menos eficiente do que aquela realizada pelo mercado operando o mais próximo possível de um modelo de concorrência.

A qualidade da prestação de serviços, por sua vez, pode ser aferida e controlada sem a necessidade de barreiras à entrada. Ou seja, a avaliação de veículos para o cumprimento adequado de padrões de conforto e segurança, a existência de seguro contra acidentes e para o passageiro, e a observância de qualificação adequada de motoristas, tanto em conhecimento técnico quanto em aptidão para a prestação do serviço, deve ser critério e não obstáculo para a entrada no mercado.

Em uma regulação adequada, o órgão fiscalizador da administração pública, pode certificar, com determinado período de validade, veículos e motoristas aptos à prestação do serviço, cabendo àqueles que foram certificados a decisão de ofertar ou não o serviço, considerando o preço definido pelo mercado.

A poluição do ar e o congestionamento do trafego são duas externalidades que poderiam requerer a limitação do número de taxistas, no entanto, esses dois problemas refletem o efeito do conjunto de todos os veículos que trafegam na área urbana e não apenas os táxis. No caso específico do Distrito Federal, a frota de taxis representa menos de 0,5% do total de automóveis, o que indica seu pequeno impacto sobre o problema e também para a solução.

A oferta de serviços no Distrito Federal por plataformas de transporte individual privado de passageiros utilizando tecnologia de comunicação em rede a preços inferiores aos determinados pelo governo

indica que a definição de preços pela administração pública está acima do ponto de equilíbrio (Figura 1), o que, na ausência de entrada de novos prestadores de serviço, impõe um peso morto significativo para a sociedade, dado pela área E + J na Figura 2.

Ajustando a Regulamentação à Nova Tecnologia

As plataformas de prestação de serviço de taxi foram profundamente transformadas pela inovação trazida por novas tecnologias. Elas colocaram em questão o antigo modelo de regulação do mercado de táxis e como deve ser ajustado às novas formas de prestação do serviço e do mercado consumidor, ao unir: i) o amplo acesso da sociedade a telefones com acesso à internet, ii) o baixo custo de aplicativos para telefones celulares que utilizam sistemas georeferenciados, a possibilidade de compartilhar ativos (veículos) subutilizados, e iii) sistemas de pagamentos integrados e seguros pela internet.

As novas tecnologias ressaltaram a ineficiência do processo usual de regulação desse mercado, ao mesmo tempo em que oferecem alternativas mais eficientes e baratas para os principais problemas apresentados.

O desenvolvimento da economia do compartilhamento, em conjunto com (ou por causa da) a nova tecnologia de comunicação em redes, possibilita uma rápida expansão da oferta em resposta aos preços, com aumento de custo negligenciável. Esse fator descarta o argumento da necessidade de assegurar uma determinada quantidade de oferta para assegurar o atendimento da demanda. A entrada ou saída do mercado, agora ocorre a custos muito pequenos, o que restaura a flexibilidade da oferta para atender a demanda.

Além disso, a possibilidade de conectar o prestador do serviço e o consumidor, e de estimar o custo e o tempo da viagem, reduz muito a assimetria de informação. Com a crescente bancarização da sociedade e aumento dos mecanismos de pagamentos por meio eletrônico a própria forma de pagamento ficou mais segura para ambos os agentes, com efeito positivo sobre o bem estar do consumidor.

No Brasil e, naturalmente, no Distrito Federal, o mercado de táxis foi fortemente afetado, direta e indiretamente, ao longo dos últimos anos por essas mudanças, que atingiram não apenas a oferta, mas também a própria forma como o consumidor passou a acessar, utilizar e pagar pelo serviço. Além das mudanças tecnológicas, outros três fatores, de ordem doméstica, afetaram esse mercado: i) aumento da frota de veículos de passageiros; ii) aumento da renda das famílias, com redução no período mais recente; e iii)

piora na qualidade do transporte público, em termos de níveis de conforto, segurança e aumento do tempo de viagem.

Um aspecto importante desse período foi o aumento de 85% na frota de veículos do Distrito Federal entre 2005 e 2015, o que se refletiu em aumento potencial do principal ativo a ser utilizado na prestação do serviço de táxi. O aumento do desemprego, em conjunto com a facilidade propiciada pela nova plataforma de oferta de serviços de táxi, levou parcela dos trabalhadores a empregar esse ativo subutilizado, seus veículos, na prestação de serviços, exemplo emblemático da economia do compartilhamento.

As mudanças que ocorrem no mercado de táxis trazem a discussão o processo de transição do modelo atual de regulamentação para outro, que inclua essas transformações e não reduza o excedente do consumidor ou do produtor. Para tanto, o novo modelo deve contemplar a redução dos custos aos atuais licenciados, permitindo a decisão individual quanto a caracterização dos veículos, e o custo que ela impõe. Essas taxas, por sua vez, devem custear a observância de requisitos mínimos de segurança e governança, os quais devem ser aplicados a todos os prestadores do serviço.

A remoção de barreiras a entrada de novos prestadores do serviço não implica, de forma alguma, retirar normas específicas sobre a qualidade do serviço. A regulamentação deve ser direcionada para reduzir ainda mais a assimetria de informações e não para preservar à restrição a entrada de novos operadores. Assim os requisitos devem ser focados na habilitação adequada, idade máxima de veículos e capacidade de operar com segurança.

Para maior eficiência, os veículos podem ser avaliados por empresas certificadoras, habilitadas pela administração pública e que, por sua vez, também seriam classificadas pelos usuários de seus serviços.

As informações referentes ao motorista e ao veículo prestador do serviço seriam disponíveis aos consumidores do serviço na própria plataforma eletrônica. E estariam disponíveis ao consumidor cadastrado no sítio eletrônico em conjunto com a avaliação dos usuários.

Essas mesmas exigências se aplicariam aos táxis fornecedores de serviços atuais, que não participam de plataforma que utiliza comunicação em rede. Cabendo a administração pública divulgar as informações aos consumidores que se cadastrassem para acesso a esse banco de dados.

Outro aspecto fundamental é assegurar que a

prestação do serviço seja coberta por seguro. Ou seja, a administração pública deve estabelecer critérios mínimos de cobertura de seguro que o prestador do serviço deverá possuir para proteger os usuários do serviço e outros veículos, contra acidentes e outros danos.

Ao se retirar a restrição de acesso ao mercado, seria desnecessário fixar o preço do serviço pela administração pública. No entanto, seria importante manter essa definição como parâmetro de preços para os taxistas atuais e os novos durante determinado período de transição. Ainda que seu cálculo seja deficiente, a administração pública poderia divulgar os preços, que funcionariam como uma referência para o serviço, e serviria para os possíveis entrantes no mercado avaliarem sua lucratividade, podendo incluir acréscimos ou descontos desde que informando explicita e antecipadamente aos usuários do serviço.

Naturalmente, os taxímetros atuais continuariam a ser aferidos pelo valor de referência, na medida em que os ofertantes do serviço pelo modelo anterior não são vinculados às plataformas eletrônicas de serviço.

É importante salientar que não haverá perda para os incumbentes, pois a licença de prestação do serviço, não é cobrada, e o próprio custo de aquisição do veículo, já é compensado por isenções de impostos. No entanto, o comportamento de "rent seeking" decorrente de negociação de licenças para exercício da atividade deverá ser extinto, uma vez que se constitui em lucro não econômico desnecessário para a prestação do serviço.

Essas adaptações ao novo modelo de mercado de taxis implica, para a administração pública ajustar a regulação da quantidade e preço de oferta para qualidade e redução da assimetria de informações do serviço. A regulação deverá se focar na qualificação do operador do serviço e na qualidade do veículo utilizado e não mais na forma de organização da prestação do serviço.

No novo modelo de regulação é mais importante a característica técnica do prestador do serviço, que inclui, mas não se resume à habilitação do motorista, do que a forma dele se organizar no mercado para prestação do serviço, ou seja, como autônomo, empregado ou em cooperativa, podendo utilizar as novas plataformas de comunicação ou não. Caberá a cada ofertante escolher a forma pelo qual prestará o serviço, sendo em cada uma delas avaliado e classificado pelo consumidor.

Conclusão

Neste artigo, procurou-se mostrar as características gerais do mercado de taxis e a oportunidade do

governo do Distrito Federal obter maior racionalidade econômica no processo de reorganização desse mercado.

O novo modelo de negócios propiciado pela plataforma de comunicação em rede no mercado de taxis propicia atingir todos esses objetivos, além de eliminar o peso morto imposto pela restrição de entrada de novos taxistas no mercado.

Deve-se considerar que a implantação de novas tecnologias de produção e de relação mercantil é ainda mais importante nesse momento, em que a economia local e do País se depara com a necessidade de gerar novos empregos, manter a renda do trabalho, elevar a produtividade e reduzir custos.

Referências

Consumer Intelligence Series, "The Sharing Economy", PricewaterhouseCoopers LLP, 2015

Frankena, M. W e Pautler P. A. "An Economic Analysis of Taxicab Regulation", Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, May 1984.

Dias, Flavio A. O. P. "Serviços de Táxi: Elementos para um novo Modelo Regulatório", Dissertação de Mestrado em Transportes, Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Setembro/2007.

Moore, A.T. e Balaker, T. "Do Economists Reach a Conclusion on Táxi Deregulation?" Econ Journal Watch, Volume 3, Number 1, January 2006, pp 109-132.

Organisation for Economic Co-operation and Development, "Táxi Services Regulation And Competition", DAF/COMP(2007)42, 08-Apr-2015.

Productivity Commission 1999, Regulation of the Taxi Industry, Ausinfo, Canberra.

Zanatta, Rafael A. F., De Paula, Pedro C. B. e Kira, Beatriz, "Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?", Associação Internetlab de Pesquisa em Direito e Tecnologia, 2015.



Sérgio Ferrão

sergio.ferrao@planejamento.gov.br

Economista, Mestre em Economia pela USP.

As relações dos Países Bolivarianos com o Brasil

José Nelson Bessa Maia

Introdução

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em nível federal, a política externa brasileira para a América Latina sofreu forte ideologização de 2003 até a bem pouco tempo. Os interesses nacionais estratégicos deixaram de balizar nossa diplomacia sendo substituídos por arranjos de aliança com governos regidos por afinidades ideológicas de esquerda, os chamados “bolivarianos”.¹ Como consequência, parceiros comerciais mais importantes, como os EUA, Europa e Japão, ficaram em segundo plano, fazendo com que perdêssemos participação nesses grandes mercados em relação a outros países emergentes.

Por conta dessa ênfase nos vizinhos latino-americanos ditos “bolivarianos”, o Brasil direcionou esforços para estreitar os laços econômicos com tais países, estabelecendo uma parceria de “primo rico” pela qual canalizou vultosos financiamentos do BNDES tanto para financiar suas importações de produtos brasileiros, quanto para investir em obras de infraestrutura (serviços de engenharia) nesses países, empreendidas por algumas poucas empreiteiras de obras públicas nacionais, muitas das quais posteriormente envolvidas em investigações da chamada Operação Lava Jato.

A ênfase conferida ao estreitamento das relações com os países “bolivarianos” teria causado ainda perdas relativas nas relações com outros países mais dinâmicos da região e com regimes políticos não “bolivarianos” (como Chile, Colômbia e Peru) que tiveram no período desempenho econômico muito superior a seus vizinhos e ampliaram fortemente suas importações, mas não provenientes do Brasil.

Atualmente, há pelo menos sete países latino-americanos que podem ser caracterizados como “bolivarianos”: Bolívia, Cuba, El Salvador, Equador,

Nicarágua, Uruguai e Venezuela. No entanto, como os dois pequenos países centro-americanos mantêm uma relação econômica inexpressiva com o Brasil, a análise vai centrar-se nos parceiros sul-americanos mais Cuba.

Para dar uma ideia das dimensões econômicas dos chamados países “bolivarianos” na América Latina (Bolívia, Cuba, Equador, Uruguai e Venezuela), conforme dados do FMI e da CIA, o PIB conjunto dos cinco alcançou a marca de US\$ 506 bilhões em 2015 (contra US\$ 1,77 trilhão do Brasil), 28% da economia brasileira, e uma população de 73,2 milhões (contra 206 milhões de brasileiros), ou seja, pouco mais de um terço da nossa população. Três desses países (Bolívia, Uruguai e Venezuela) mantêm 6.700 km de fronteira terrestre com o Brasil

Com o intuito de oferecer uma visão panorâmica das relações econômicas entre o Brasil e os países sul-americanos ditos bolivarianos, este artigo fará análise sucinta da evolução de três variáveis relevantes: intercâmbio comercial, concessão de créditos à exportação de bens e serviços de engenharia e investimentos diretos brasileiros (IED).

Vale salientar que a análise deste artigo limita-se uma introdução sobre o tema, sem a presunção de esgotar o assunto. Para um estudo mais apurado

Itens	Território	Fronteira terrestre com o Brasil	População	Produto Interno Bruto	Exportações para o Brasil		Importações do Brasil	
	(km quadrados)	(km)	(mil habitantes)	(US\$ bilhões correntes)	(US\$ mil)	Part % (*)	(US\$ milhões)	Part % (*)
Bolívia	1.098.581	3.423	11.560	33,2	2.506	1,46	1.482	0,78
Cuba	110.861	-	11.047	80,7	51	0,03	514	0,27
Equador	256.370	-	16.279	98,8	118	0,07	664	0,35
Uruguai	176.215	1.081	3.416	53,8	1.217	0,64	2.727	1,43
Venezuela	916.445	2.199	30.933	239,6	680	0,40	2.987	1,90
Total do Grupo Bolivariano								
Atual (A)	2.558.472	6.703	73.235	506,1	4.571	2,67	8.373	2,70
Argentina (B)	2.780.400	1.261	43.096	585,6	10.285	6,00	12.800	6,48
Total Geral (A+B)	5.338.872	7.964	116.331	1.092	14.856	8,67	21.174	9,18

Fonte: FMI; IBGE; CIA; elaboração: o autor.
(*) participação respectiva em relação às exportações e importações brasileiras.

¹ O termo “bolivariano” provém do nome do general venezuelano do século XIX Simón Bolívar (1783-1830), que liderou os movimentos de independência da Venezuela, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Bolívia. Mais recentemente convencionou-se, no entanto, chamar de bolivarianos os países cujos governos são caracterizados como de orientação ideológica de esquerda na América Latina, os quais questionam os cânones do liberalismo econômico e o chamado Consenso de Washington (prática macroeconômica ditada por economistas do Tesouro americano, FMI e Banco Mundial) e adotam estratégias de desenvolvimento com base no intervencionismo econômico e forte presença do estado na economia.s.

caberia investigar as relações do Brasil com cada país dito “bolivariano” em particular, pois é notório que cada um deles mantém relações peculiares e de cunho histórico (path dependence) com o Brasil. O caso da Argentina, por exemplo, requer pesquisa mais aprofundada, uma vez que o país é parte do Mercosul e exibe diversas medidas unilaterais (e retaliações mútuas) acordadas com o Brasil. Todavia, este trabalho visa apenas “pincelar” pontos para avaliar os resultados das ações postas em prática durante a gestão petista (2003-2015) para incrementar o comércio entre Brasil e os países latino-americanos que então guardavam certa identidade ideológica no campo político com o governo brasileiro de então.

O Intercâmbio Comercial

Em que pese aos diversos arranjos de integração comercial existentes desde a década de 1960 (ALALC, ALADI, UNASUL entre outros), o intercâmbio comercial do Brasil com os cinco países ditos “bolivarianos” é modesto, bem aquém dos respectivos potenciais de países limítrofes. Entre 2002 e 2012, o valor em dólares correntes das exportações do Brasil para esse grupo cresceu 4,8 vezes, ao passo que o valor das importações brasileiras provenientes do grupo quadruplicou, tendo a corrente de comércio aumentado de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 16,6 bilhões. No entanto, em termos relativos, o incremento na participação dessas exportações na pauta total foi modesto (de 3,4% em 2002 para 4,2% em 2012), o que demonstra uma expansão quase vegetativa do intercâmbio comercial do Brasil com tais países.

Após alcançar US\$ 10,5 bilhões de exportações em 2014, ou 4,2% do total exportado, o Brasil exportou US\$ 8,37 bilhões para os cinco países em 2015, o que

representa só 4,3% do nosso total exportado naquele ano. Em contrapartida, em 2015, importamos do conjunto dos cinco países US\$ 4,5 bilhões, ou apenas 2,7% do nosso total importado. Em outras palavras, a corrente de comércio é pouco expressiva ainda que a balança comercial seja favorável ao Brasil, ou seja, US\$ 3,8 bilhões em 2015.

Por outro lado, a Argentina, nosso principal parceiro comercial no Mercosul e na América Latina como um todo tem uma corrente de comércio com o Brasil quase o dobro da dos países bolivarianos combinados. Com efeito, a Argentina absorveu 7,9% de nossas exportações e 6,5% de nossas importações entre 2010 a 2015.

Cabe mencionar que, pelo conceito aqui utilizado, o país platino vizinho teria sido considerado como “bolivariano” entre 2003-2015, uma vez que foi regido por um regime político de matiz esquerdista (dinastia Kirchner) de 2003 até o final de 2015, quando a eleição do presidente Mauricio Macri deu uma guinada na orientação política da Argentina no sentido de uma agenda de política macroeconômica de corte liberal.

O Financiamento Externo à Exportação de Bens e Serviços

No período 2002-2015, o crédito à exportação como mecanismo de indução do comércio com os países ditos “bolivarianos” foi amplamente utilizado. De fato, o montante de créditos brasileiros (desembolsos de pós-embarque a exportação de bens pelo BNDES) liberados aos cinco países “bolivarianos” alcançou a cifra de US\$ 3,54 bilhões. Ou seja, financiamos parte significativa de suas importações provenientes do Brasil ao longo do tempo.

Países	Indicador	2002		2005		2010		2012		2014		2015		Part. Média 2010-2015 (%)
		Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	
Bolívia	Exportações	422.206	0,7	585.206	0,49	1.162.820	0,58	1.472.962	0,61	1.612.359	0,72	1.482.008	0,78	0,67
	Importações	395.830	0,8	989.774	1,3	2.233.080	0,99	3.431.044	1,54	3.816.334	1,67	2.506.281	1,46	1,41
	Saldo Comercial	26.376	-	-404.568	-	-1.070.260	-	-1.958.083	-	-2.203.975	-	-1.024.273	-	-
Cuba	Exportações	73.980	0,12	245.727	0,21	414.872	0,21	568.126	0,23	507.778	0,23	513.557	0,27	0,23
	Importações	14.117	0,03	38.877	0,05	73.417	0,03	95.662	0,04	61.068	0,03	50.697	0,03	0,03
	Saldo Comercial	59.863	-	206.850	-	341.454	-	472.464	-	446.710	-	462.860	-	-
Equador	Exportações	389.283	0,64	648.647	0,55	978.681	0,48	898.591	0,37	822.104	0,37	664.462	0,35	0,39
	Importações	14.907	0,03	91.707	0,12	56.885	0,03	133.042	0,06	142.849	0,06	117.765	0,07	0,05
	Saldo Comercial	374.376	-	556.941	-	921.796	-	765.550	-	679.255	-	546.697	-	-
Venezuela	Exportações	798.974	1,3	2.223.706	1,9	3.853.972	1,91	5.056.025	2,08	4.632.139	2,06	2.986.604	1,56	1,90
	Importações	633.060	1,3	255.605	0,4	832.667	0,37	996.837	0,45	1.174.118	0,51	679.891	0,40	0,43
	Saldo Comercial	165.914	-	1.968.100	-	3.021.305	-	4.059.188	-	3.458.021	-	2.306.713	-	-
Uruguai	Exportações	412.542	0,68	853.138	0,72	1.531.072	0,76	2.184.552	0,90	2.945.364	1,31	2.726.867	1,43	1,10
	Importações	484.847	1,03	493.653	0,67	1.574.157	0,70	1.818.926	0,81	1.918.471	0,84	1.216.624	11,83	3,54
	Saldo Comercial	-72.306	-	359.484	-	-43.084	-	365.626	-	1.026.894	-	-	-	-
Argentina	Exportações	2.341.867	3,88	9.915.423	8,38	18.522.521	9,17	17.797.706	7,34	14.281.998	6,34	12.800.015	6,70	7,39
	Importações	4.743.279	10,44	6.238.922	12,02	14.434.594	6,38	16.443.910	7,37	14.142.928	6,17	10.284.589	6,00	6,48
	Saldo Comercial	-2.401.413	-	3.676.502	-	4.087.927	-	1.353.796	-	139.070	-	2.515.426	-	-
Países Bolivarianos exclusive Argentina	Exportações	2.096.985	3,47	4.556.423	3,84	7.941.417	3,93	10.180.256	4,20	10.519.744	4,67	8.373.498	4,38	4,30
	Importações	1.542.761	3,27	1.869.616	2,54	4.770.206	2,11	6.475.511	2,90	7.112.840	3,10	4.571.258	2,67	2,70
	Saldo Comercial	554.224	-	2.686.807	-	3.171.211	-	3.704.746	-	3.406.905	-	3.802.240	-	-
9. total geral	Exportações	60.438.653	100,00	118.529.185	100,00	201.915.285	100,00	242.578.014	100,00	225.100.885	100,00	191.134.325	100,00	100,00
	Importações	47.242.654	100,00	73.600.376	100,00	226.246.756	100,00	223.183.477	100,00	229.154.463	100,00	171.449.051	100,00	100,00
	Saldo Comercial	13.195.999	-	44.928.809	-	-24.331.470	-	19.394.537	-	-4.053.578	-	19.685.274	-	-

Fonte: SECEX/MDIC; elaboração: o autor.

Desembolsos do BNDES para Países "Bolivarianos", 2002-2015 (US\$ mil)

Países	Operações de pós-embarque de exportação de bens (A)	Operações de Pós-embarque de Serviços de Engenharia (B)	Total Geral (A+B)	Part. no Total Geral financiado pelo BNDES para o mundo
Bolívia	16.182	-	16.182	0,04
Cuba	833.214	846.936	1.680.150	3,89
Equador	546.040	227.197	773.237	1,79
Uruguai	35.180	-	35.180	0,08
Venezuela	2.114.965	3.231.648	5.346.613	12,38
Total do Grupo Bolivariano Atual	3.545.581	4.305.782	7.851.363	18,18
Argentina	3.039.213	2.061.691	5.100.904	11,81
Total Geral	29.104.249	14.086.387	43.190.636	100,00

Fonte: BNDES; elaboração: o autor.

Com relação aos créditos para financiar os serviços de obras de engenharia (na verdade obras de infraestrutura e logística), os desembolsos do BNDES para os cinco países "bolivarianos" alcançaram a cifra de US\$ 4,3 bilhões.

Somando-se as duas modalidades de financiamento, os recursos desembolsados para este grupo de países atingiram a marca de US\$ 7,85 bilhões, ou 18,18% do total desembolsado para o crédito à exportação no exterior no período em apreço.

Durante o período, a Argentina (que como referido também tinha um regime político de esquerda) foi o país sul-americano mais beneficiado individualmente por recursos do BNDES para crédito à exportação de bens e serviços (US\$ 5,1 bilhões).

Segue abaixo uma amostra dos principais projetos financiados pelo BNDES em países ditos "bolivarianos":

- O Porto de Mariel em Cuba

Valor da obra – US\$ 957 milhões (US\$ 682 milhões por parte do BNDES)

Empresa responsável – Odebrecht

- Hidrelétrica de San Francisco no Equador

Valor da obra – US\$ 243 milhões por parte do BNDES

Empresa responsável – Odebrecht

Obs: após a conclusão da obra, o governo equatoriano questionou a empresa brasileira sobre defeitos apresentados pela planta. A Odebrecht foi expulsa do Equador e o presidente equatoriano ameaçou dar calote no BNDES. Após três anos, os dois países 'reatam relações', e apesar da ameaça de calote, o Brasil concede novo empréstimo ao Equador.

-Hidrelétrica de Manduriacu no Equador

Valor da obra – US\$ 124,8 milhões (US\$ 90 milhões por parte do BNDES)

Empresa responsável – Odebrecht

-Aqueduto do Chaco (Argentina)

Valor da obra – US\$ 180 milhões do BNDES

Empresa responsável – OAS

- Soterramento do Ferrocarril Sarmiento na Argentina

Valor – US\$ 1,5 bilhão do BNDES

Empresa responsável – Odebrecht

- Linhas 3 e 4 do Metrô de Caracas na Venezuela

Valor da obra – US\$ 732 milhões

Empresa responsável – Odebrecht

-Segunda Ponte sobre o rio Orinoco na Venezuela

Valor da obra – US\$ 1,2 bilhão (US\$ 300 milhões por parte do BNDES)

Empresa responsável – Odebrecht

-Projeto Hacia el Norte – Rurrenabaque, El Chorro na Bolívia

Valor da obra – US\$ 199 milhões

Empresa responsável – Queiroz Galvão

-Exportação de 20 aviões para a Argentina

Valor – (confidencial)

Empresa responsável – Queiroz Galvão

-Renovação da rede de Gasodutos em Montevideo no Uruguai

Valor – Não informado

Empresa responsável – OAS

O Investimento Externo Brasileiro

Entre 2002 e 2013, o investimento brasileiro no exterior (IED) teve um forte incremento, reflexo do esforço de internacionalização das empresas nacionais.

A América do Sul foi um dos destinos preferidos dos investimentos brasileiros, em ramos tão variados quanto petróleo e gás, siderurgia, máquinas e equipamentos, alimentos, cosméticos etc. Embora a Argentina seja até o momento o principal destino na região, devido ao tamanho de seu mercado e às facilidades geradas pela integração no âmbito do Mercosul, observa-se um crescente interesse das empresas brasileiras pelos mercados dos países andinos, a exemplo de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

Como prova da expansão do investimento brasileiro externo, o estoque de capital investido no

¹ Cf. RIBEIRO, Fernando J. e LIMA, Raquel Casado. Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas. Rio de Janeiro: Relatório Final, Funcex, 2008.

resto do mundo aumentou seis vezes entre 2002 e 2013, atingindo no final da série a marca de US\$ 272,9 bilhões. Nos anos seguintes houve reversão desse fluxo por conta da depreciação do real e da forte desaceleração econômica no país, o que obrigou à repatriação de capitais.

Discriminação	2002		2005		2007		2009		2011		2013		2015	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total Geral	43.397	100,0	65.418	100,0	111.339	100,0	102.413	100,0	192.933	100,0	272.921	100,0	259.294	100,0
Chile	368	0,8	234	0,4	509	0,5	459	0,3	608	0,3	1.575	0,6	4.040	1,6
Argentina	803	1,9	2.068	3,2	2.360	2,1	4.251	3,2	5.143	2,7	4.574	1,7	3.941	1,5
Uruguai	1547	3,6	1748	2,7	1878	1,7	2.531	1,9	2.384	1,2	3.003	1,1	2.627	1,0
Venezuela	10	0,0	35	0,2	218	0,2	801	0,6	762	0,4	1.490	0,5	2.080	0,8
México	99	0,2	111	0,2	175	0,2	294	0,2	688	0,4	1.236	0,4	840	0,3
Peru	47	0,1	299	0,5	584	0,5	704	0,5	1.902	1,0	3.298	1,2	735	0,3
Paraguai	29	0,1	83	0,1	107	0,1	170	0,1	350	0,2	641	0,2	697	0,3
Colômbia	26	0,1	30	0,0	178	0,2	561	0,4	1.194	0,6	575	0,2	402	0,2
Equador	96	0,2	4	0,0	39	0,0	22	0,0	40	0,0	106	0,0	155	0,1
Bolívia	36	0,1	53	0,1	53	0,0	67	0,1	96	0,0	128	0,0	93	0,0
Bolivarianos ¹⁾	698	1,6	1.940	3,0	2.245	2,0	3.421	2,6	3.283	1,7	4.726	1,7	4.955	1,9
Demais	39.827	91,8	60.623	92,7	109.094	92,5	108.992	90,0	189.650	91,5	268.895	92,2	254.338	92,1

Fonte: Banco Central do Brasil. ¹⁾ inclui Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela. Elaboração: o autor.

Para os países ditos bolivarianos (exclusive Cuba), o estoque de investimento direto brasileiro aumentou 2,7 vezes no mesmo período, atingindo US\$ 4,7 bilhões em 2013. Mesmo com o quadro recessivo, o estoque de brasileiro para tal grupamento de países subiu para quase US\$ 5,0 bilhões em 2015, o que representou cerca de 2% do estoque total investido no exterior.

Apesar do crescimento nominal, a participação do estoque de capital brasileiro investido no conjunto dos países ditos “bolivarianos” em relação ao total investido no resto do mundo caiu de 3,9%, em 2002, para apenas 2,0% em 2015. Esse declínio relativo é uma mostra do desinteresse da iniciativa privada brasileira em investir nos chamados países “bolivarianos” da América Latina. Malgrado os esforços diplomáticos acionados para a integração econômica com referido grupo (inclusive a aceitação da Venezuela no Mercosul), esse resultado revela a pouca atratividade locacional de tais países como locais de destino das exportações de capital pelas empresas brasileiras em seus esforços de internacionalização.

Observações Finais

Diante do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Roussef e mudança de governo no Brasil, os países ditos “bolivarianos” (Bolívia, Equador, Venezuela e Uruguai) se manifestaram contrários ao processo em curso no Brasil e ameaçaram até discutir o assunto no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), além de defender a manutenção da Venezuela na presidência rotativa do Mercosul, o que foi amplamente divulgado pela mídia nacional.² A nosso juízo a inflamada reação de tais países ao

que se passou no Brasil revela não apenas certa solidariedade ideológica de seus governos ao até então partido dirigente (o Partido dos Trabalhadores/PT), mas também o receio de virem a perder vantagens comerciais e financeiras, de que desfrutaram de 2003 a 2015, agora com a clara guinada de reorientação na política econômica e na política externa no Brasil.

Tais reações acabam por refluir em face da postura firme do novo Governo Brasileiro quanto à legalidade do processo de afastamento da ex-presidente da República e do reconhecimento expresso da mudança política no Brasil por parte de países importantes como a Alemanha, Argentina, China e EUA. No entanto, talvez seja o momento adequado para avaliar os benefícios líquidos resultantes da experiência de perseguir uma política de tipo Sul-Sul com foco nos chamados “bolivarianos” vis-à-vis uma estratégia mais abrangente e agressiva de ampliar a inserção internacional do Brasil como um global player, privilegiando os grandes mercados e a adoção de negociações bilaterais com base em análises mais realistas de ganhos nas relações comerciais e financeiras com o resto do mundo.

Referências Bibliográficas

- Banco Central do Brasil – web site: <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/exportacao.html

- Fundo Monetário Internacional – web site: www.imf.org.br

- Secretaria de Comércio Exterior/MDIC – web site <http://www.mdic.gov.br/index.php/component/content/article?id=87>

= Central Intelligence Agency (CIA)
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>



José Nelson Bessa Maia

nbessamaia@gmail.com

Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Economia e Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-secretário de Assuntos Internacionais do governo do estado do Ceará. Ex-coordenador de assuntos monetários e financeiros internacionais da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; Servidor Federal de carreira; Economista do Corecon-DF e especialista em diagnóstico macroeconômico pelo FMI.

² Cf. artigos jornalísticos: Cuba ignora Itamaraty e mantém mobilização na internet por Dilma, Valor Econômico, 16/05/2016; Em carta, Serra diz que Brasil considera vaga presidência do Mercosul, Valor Econômico, 01/08/2016; Serra chama embaixadores na Bolívia e no Equador, dizem fontes, Valor Econômico, 31/08/2016; Venezuela diz que Brasil, Argentina e Paraguai violam tratados do Mercosul, Folha de São Paulo 17/08/2016; Países bolivarianos reagem a cassação de Dilma Rousseff e condenam ‘golpe’, Folha de São Paulo, 31/08/2016; Unasul propõe encontro de chanceleres para discutir impeachment, Valor Econômico, 01/09/2016.

ARTIGO

Pobreza e desigualdade no Brasil: os riscos de voltar a 25 anos atrás

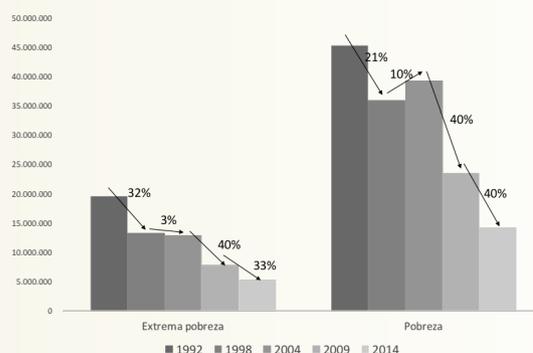
Paulo de Martino Jannuzzi

A redução expressiva da pobreza, a superação da fome e a queda sistemática da desigualdade social são avanços sociais inegáveis no Brasil desde 2003, apontados por diversos pesquisadores e instituições de pesquisa no Brasil e no mundo, com diferentes indicadores sociais, fonte de dados e contextos territoriais. Pesquisas e relatórios sociais do IBGE, IPEA, PNUD, FAO, Cepal, Banco Mundial, Banco Interamericano e tantas outras organizações, com diferentes mandatos e orientações institucionais tem constatado mudanças sociais expressivas no Brasil nesse período, reconhecendo nas políticas sociais brasileiras aspectos meritórios a serem conhecidos por outros países.

Vamos aos fatos: dados da série anual da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE revelam que, entre 2003 e 2014, a extrema pobreza caiu de 8,2% para 2,5 % e a pobreza, de 23,6% para 7,0%. Em termos quantitativos, a queda nesse período foi ainda mais impressionante, pois o contingente pessoas em extrema pobreza ou pobreza eram, em 2014, um terço do que foram em 2003. Nesse período, em termos de pessoas, a extrema pobreza caiu de 14,6 milhões para 5,2 milhões de pessoas; o contingente de pobres passou de 41,8 milhões para 14,1 milhões. Resultados do relatório Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, elaborado pela FAO em 2014, mostram que a prevalência de sub-alimentação no Brasil estaria muito abaixo de 5% - piso estatístico que a instituição considera para classificar um país fora do Mapa da Fome. Relatório recente da própria FAO, publicado em abril desse ano, com outro indicador, derivado da aplicação da Escala Internacional de Insegurança Alimentar, aponta que a insegurança alimentar severa (fome) no Brasil estaria abaixo de 1%. A queda da desigualdade de renda nesse período é registrado no Panorama Social da América Latina e Caribe de 2015, publicado recentemente pela Cepal. Valendo-se de vários indicadores de desigualdade, menos ou mais sensíveis às transferências de renda para os segmentos mais pobres, os pesquisadores da instituição demonstram uma inequívoca melhoria do perfil distributivo, ainda que longe de configurar um quadro ideal. Para citar um dentre as medidas apresentadas na publicação, o Índice de Gini teria caído de 0,64 para 0,55 entre 2001 e 2014. Fechando esse breve quadro de evidências, em junho desse ano, o PNUD lançou o relatório Progresso Multidimensional: bem-estar além da renda, em que, além de mostrar que metade da queda do contingente da pobreza- e da

ascensão da classe média- na América Latina e Caribe se deveu ao comportamento do Brasil, trazem um perfil multidimensional do progresso social no país: de 24 indicadores sociais e ambientais analisados, o Brasil apresenta desempenho superior ao esperado pelo seu PIB per capita em 18 deles, bem melhor que outros países tidos como “exemplos” de austeridade fiscal como México, para citar um exemplo.

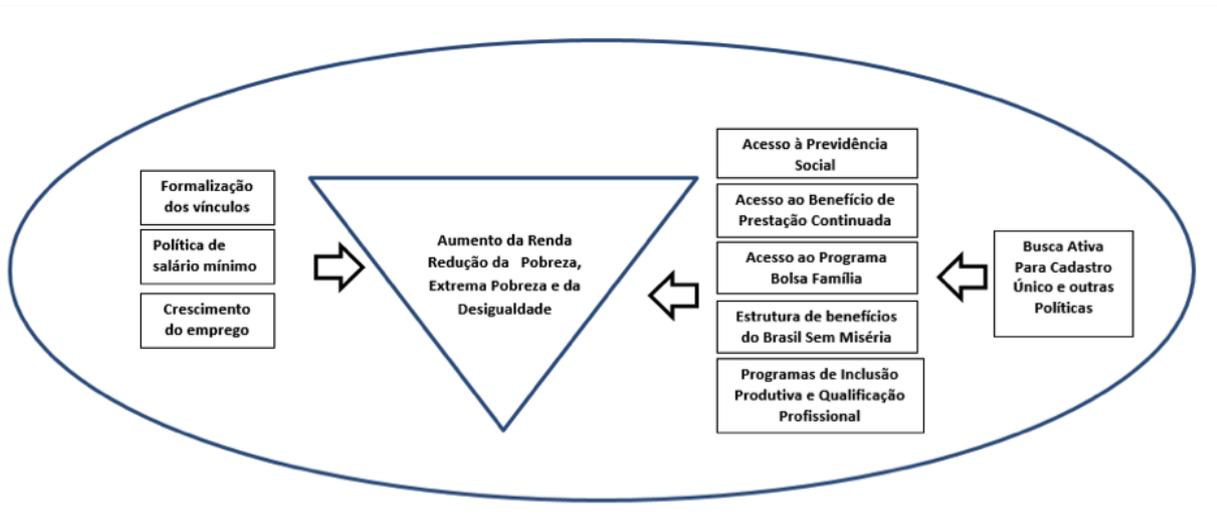
Gráfico 1 – Evolução do contingente de pessoas em extrema pobreza e pobreza e variação relativa em anos selecionados – Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos microdados: SAGI/MDS.

Além da convergência de tendências e resultados quanto aos avanços sociais, esses relatórios internacionais destacam que a mudança social no país nesse período está relacionada a uma combinação virtuosa de decisões políticas no campo econômico, social e institucional. A inclusão social de segmentos mais pobres no país e a melhoria das condições de vida no país não foram obra do acaso ou da tendência inercial do passado, do resultado natural das forças do mercado ou do boom das commodities, mas de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas ao longo de vários anos para esse fim. A decisão política de, no domínio econômico, criar condições para desenvolvimento do mercado interno – por meio de investimentos públicos, consumo, criação de emprego e aumento real do salário mínimo- e, no campo das políticas sociais, a determinação de fortalecer políticas estruturantes e de natureza universal, combinados com ações com foco equitativo, redistributivo e afirmativo, voltado a segmentos historicamente vulneráveis figuram certamente, como os vetores mais importantes no esforço do combate à fome e de desenvolvimento social, citado como referência em diversos relatórios de organismos internacionais (Figura 1).

Figura 1 – Os determinantes próximos da redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil de 2003 a 2014

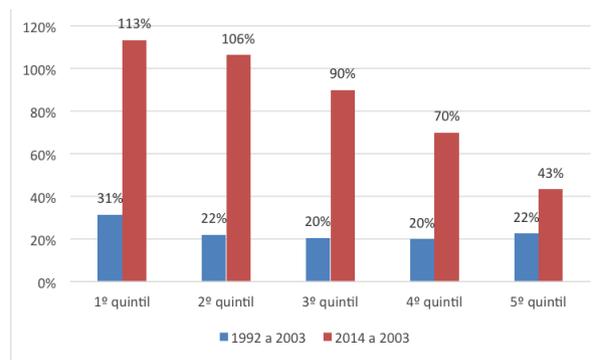


.Mas os resultados desse esforço não foram viabilizados apenas pela determinação política de promovê-los. Compromisso político é certamente um componente essencial na promoção de políticas públicas, como o foi no combate à fome, pobreza e desigualdade nos governos Lula e Dilma. Mas o potencial indutor da determinação política só se efetiva mediante o aperfeiçoamento dos diversos mecanismos institucionais de governança de políticas e mediante o fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica de gestão de programas sociais. Assim, do Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria, houve expressivo avanço no campo institucional, seja na coordenação intersetorial e articulação federativa das políticas públicas, seja no diálogo com a sociedade civil, seja no aprimoramento da capacidade de formulação, implementação e avaliação de programas sociais no país.

Teria a pobreza e a desigualdade caído se o mercado de trabalho não estivesse aquecido, com queda do desemprego, formalização dos vínculos e aumento do rendimento médio do trabalho principal? Teria crescido o rendimento médio do trabalho e domiciliar se o salário mínimo não tivesse tido aumento real expressivo no período, impactando inclusive no valor médio das aposentadorias e no Benefício de Prestação Continuada, que atende milhões de pessoas com deficiências ou idosos vulneráveis no campo? Teria sido possível a superação da fome e da extrema pobreza se não houve a busca ativa de famílias vulneráveis nos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades para registro no Cadastro Único de Programa Sociais? Teria sido possível os avanços sociais na pobreza, atendimento escolar e saúde materno-infantil se não houvesse a criação e rápida expansão do Programa Bolsa Família no período? Teria a seca prolongada no Nordeste, por mais de 5 anos até agora, sido enfrentada

com alguma dignidade e segurança alimentar pelas famílias do semiárido se não fossem o Bolsa Família, a construção de um milhão de cisternas e o programa de fomento aos agricultores familiares? Teriam tido oportunidades de inserção formal no mercado de trabalho milhões de jovens, mulheres e negros de baixa renda se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico não tivesse sido criado e ofertado cursos em mais de quatro mil municípios nos país, operado por instituições de reconhecida competência em educação profissional? Enfim, teria a renda domiciliar dos mais pobres crescido mais rapidamente que a dos demais segmentos se não fosse pela conjunção desse conjunto de decisões econômicas e políticas sociais (Gráfico 2)?

Gráfico 2 – Variação real da renda domiciliar per capita segundo quintis de renda por períodos - Brasil, 1992 a 2014



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração a partir dos Microdados: SAGI/MDS.

Essas mudanças estão ainda pouco distantes na perspectiva histórica para que se reconheça sua intensidade e ainda muito “quentes” para que as paixões políticas do presente não as tomem, de um lado, de forma muito enaltecidas ou, de outro, de modo muito crítico, deslegitimando seus efeitos concretos. Não há como não reconhecer, contudo, o que vários

organismos multilaterais têm apontado acerca da experiência brasileira recente no campo das políticas sociais, mesmo por aqueles com os quais o governo tem permanente interlocução crítica. Não há como não reconhecer evidências tão abrangentes como as aqui apresentadas quanto à queda da pobreza e desigualdade social.

Tampouco pode-se deixar de reconhecer que esses resultados não são produto natural do crescimento econômico e das “forças de mercado”. Ao contrário, os avanços sociais decorrem de grande esforço de inovação na gestão de programas e, em boa medida, da emergência e consolidação das políticas de desenvolvimento social, nas três esferas de governo. A mudança social relevada por diversos indicadores e concretamente vivenciado por milhões de brasileiros certamente seria diferente se não houvesse tido uma clara aposta e determinação política de assegurar aumento real do salário mínimo; de aportar volume crescente de recursos para ampliação da cobertura de políticas sociais; de criar e rapidamente expandir programas voltados à superação de situações de fome e pobreza pelo país; de resgatar a capacidade de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas no país.

As perspectivas de que voltemos a caminhar para trás nessas e outras dimensões do bem-estar são muito concretas, a se efetivarem os anúncios de desarticulação do conjunto de políticas e institucionalidades criadas nos últimos anos. O mais dramático é que o desmonte caminha a passos muito mais largos e rápidos que a construção de institucionalidades, mecanismos e consensos no campo das políticas sociais.

Perdemos já dois anos. Precisamos resistir e lutar para não voltar a mais de 25 anos atrás, quando a promulgação da Constituição de 1988 instituiu um Contrato Social baseado em direitos sociais, responsabilidades do Estado e um país mais justo, tolerante e solidário.

Referências

CAMPELLO,T.;FALCÃO,T. Fim da miséria é só o começo In: Tereza Campello; Tiago Falcao Silva; Patricia Vieira da Costa. (Org.). O Brasil Sem Miséria. 1ed.Brasília: MDS, 2014, v. 1, p.793-822.

CEPAL. Panorama Social da América Latina e Caribe. Santiago, 2016.

FAO. State of Food Insecurity in the World. Rome, 2014.

JANNUZZI,P.M.; SOUSA,M.F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, 25, 22-55, 2016.



Paulo de Martino

Jannuzzi

paulo.jannuzzi.br@gmail.com

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, pesquisador em licença-capacitação no Instituto de Ciência Política da UnB e na Escola Nacional de Administração Pública.

CADASTRO DE PERITOS

O Portal do Cadastro Nacional de Peritos de Economia e Finanças (CNPEF), entrará em funcionamento em breve e o Conselho Federal de Economia (Cofecon) deu início a um grandioso projeto: a criação do **Cadastro Nacional de Peritos de Economia e Finanças (CNPEF)**.

Poderão cadastrar-se os economistas especializados em pericia de economia e finanças que estiverem em dia com as suas anuidades e que não estejam respondendo a nenhum processo no Corecon-DF.

Cadastre seu currículo pelo e-mail
pericia@corecondf.org.br
com as seguintes informações:

Nome completo | Número de registro do Corecon-DF
E-mail | Especificação da(s) área(s) de atuação como perito
Currículo elaborado em até 350 (trezentos e cinquenta) caracteres.

ARTIGO

Descentralização Fiscal: desenvolvimentos recentes

Geraldo Góes

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Introdução

De acordo com Tanzi (1995), o termo “descentralização fiscal” refere-se à devolução da autoridade para as finanças públicas e à prestação de serviços governamentais do nível nacional para os níveis subnacionais. Essa devolução está associada com as quatro principais inter-relações entre níveis de governo em relação a questões fiscais, denominadas como sendo a responsabilidade por (i) decisões de gastos; (ii) competências tributária e de aumento de receitas; (iii) empréstimos subnacionais; e (iv) transferências fiscais intergovernamentais.

Importantes questões tem sido levantadas acerca do papel do federalismo fiscal, por exemplo, quais os benefícios da provisão descentralizada de bens e serviços públicos? Quais os custos da provisão descentralizada de bens e serviços públicos? Qual o grau apropriado de descentralização para um governo em particular? Quais responsabilidades e bases tributárias devem ser atribuídas a cada jurisdição governamental? Quais as consequências da descentralização sobre o tamanho do Estado, assim como sobre a eficiência na gestão e na arrecadação? Em que medida as decisões políticas refletem os interesses locais? Quais os incentivos econômicos gerados para os agentes? Qual o impacto da descentralização sobre os desequilíbrios regionais e locais?

Os argumentos favoráveis a respeito de um governo centralizado envolvem temas como o controle macroeconômico, a distribuição da renda e as disparidades regionais, os investimentos em infraestrutura, escala mínima, custos decrescentes, padrões mínimos para os serviços públicos, externalidades e dificuldades do desenho federativo.

Por outro lado, os argumentos favoráveis ao governo descentralizado se pautam em aspectos relacionados ao favorecimento da eficiência alocativa, à promoção da competição no setor público, à redução do tamanho do governo, à urbanização crescente, ao maior número de “experiências públicas”, à ampliação da democracia e ao exercício da cidadania por meio do acompanhamento das receitas e das despesas governamentais, por exemplo.

A partir desses dois posicionamentos, surge uma terceira frente de pesquisa que defende um sistema federativo que apresenta como argumentos favoráveis a combinação das vantagens dos dois sistemas anteriores e evita suas limitações, além do fato de que cada ente governamental realiza as ações públicas que pode fazer melhor.

O foco desse estudo está direcionado nos desenvolvimentos teóricos sobre federalismo fiscal e a descentralização fiscal. A principal questão associada ao federalismo fiscal diz respeito à medida que as responsabilidades e poderes fiscais devem ser devolvidos dos altos níveis para os baixos níveis governamentais. O grau de análise associado a essa questão tem-se desenvolvido à medida que os estudiosos começaram a distinguir entre as teorias de primeira e segunda geração do federalismo fiscal.

Esse estudo encontra-se dividido da seguinte maneira. A próxima seção realiza uma contextualização da abordagem da teoria do federalismo fiscal de primeira geração, destacando-se as contribuições de Richard Musgrave, Wallace Oates e Charles Tiebout. Uma breve discussão sobre a teoria de segunda geração do federalismo fiscal é debatida na terceira seção. As considerações finais são reportadas na quarta seção.

A Teoria da Primeira Geração do Federalismo Fiscal

A teoria tradicional do federalismo fiscal estabelece uma estrutura normativa geral para atribuições de funções aos diferentes níveis de governo e os instrumentos fiscais adequados para a realização dessas funções (OATES, 1972, 1999; MUSGRAVE, 1959). O argumento tradicional se baseia no fato de que a descentralização fiscal pode proporcionar uma maior eficiência econômica na alocação de recursos do setor público. Sob a hipótese de que as autoridades públicas respondem aos desejos de seus eleitores, os governos subnacionais são mais capazes de corresponder às diferentes preferências através das jurisdições. Essa teoria afirma que o governo central deve ser responsável pela função de estabilização macroeconômica e pela redistribuição de renda na forma de assistência à população pobre.

O argumento básico é derivado de algumas restrições fundamentais nos níveis governamentais subnacionais. Na ausência de políticas monetária e cambial, assim como em economias abertas que não conseguem conter os impactos de um estímulo fiscal, províncias, estados e governos locais possuem limitações para o acompanhamento e controle macroeconômico de suas economias. De mesmo modo, a mobilidade de unidades econômicas pode restringir as tentativas de se redistribuir renda. Por exemplo, um programa governamental local de apoio às famílias de baixa renda poderá induzir um influxo da população pobre a esse programa e incentivar um êxodo da população de renda elevada, a qual paga uma maior carga tributária. Por outro lado, o governo central deve fornecer certos bens públicos nacionais, por exemplo, defesa nacional, que presta serviço a toda a população de um país.

A descentralização fiscal está associada às transferências de competências e responsabilidades fiscais do governo nacional aos governos subnacionais. Enquanto que a centralização fiscal é uma resposta para as demandas de unidade nacional, a descentralização fiscal pode ser vista como uma resposta para as demandas por diversidade e accountability dentro de uma comunidade (VO, 2010). Acerca desse tema, contribuições importantes foram feitas por Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), a serem comentadas a seguir.

Os estudos da primeira geração do federalismo fiscal se pautam na premissa de que cada nível governamental busca maximizar o bem-estar social dos seus respectivos cidadãos, ou seja, parte-se do pressuposto de que os agentes governamentais agem de forma benevolente na busca do interesse público. Nesse contexto, qual o papel adequado para cada instância de governo (assignment of functions)? Para os teóricos de primeira geração do federalismo fiscal, ao governo central, cabe executar políticas macroeconômicas e de redistribuição de renda, assim como provisão de bens públicos nacionais. Mas os governos locais são responsáveis pela provisão de bens públicos locais.

E quais tributos devem ser arrecadados por cada instância de governo (tax-assignment)? A teoria de primeira geração defende que o governo central deve arrecadar os impostos sobre bases “móveis” e os impostos progressivos. Já os governos locais devem se basear

em taxas, segundo o princípio do benefício.

O que fazer quando não há sincronia entre arrecadação e funções públicas entre os entes governamentais? O que fazer quando há externalidades na prestação e no consumo de serviços públicos? A resposta reside nas transferências intergovernamentais, em que o governo central deve instituir as transferências ou os subsídios adequados para internalizar os problemas.

As contribuições seminais feitas por Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), a serem relatadas a seguir, representam os fundamentos para as discussões significativas sobre federalismo fiscal.

Estrutura Fiscal Musgraviana e Federalismo Fiscal

Musgrave (1959) apresentou a divisão das funções do estado na economia em alocativa, distributiva e estabilizadora. Essas funções tornaram a representar os valores de referência a partir do qual questões em economia do setor público têm sido tratadas nos estudos de primeira geração de descentralização fiscal. Na perspectiva específica de finanças públicas sobre federalismo fiscal, as funções musgravianas mostraram-se úteis na determinação das restrições à descentralização fiscal (estabilização e distribuição) e os benefícios potenciais de descentralização fiscal (eficiência).

A primeira função a ser estudada está associada à estabilização macroeconômica, em que as políticas fiscal e monetária podem contribuir para o desenvolvimento econômico estável. A função estabilizadora do governo concentra seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda. O objetivo principal da intervenção do governo é controlar a demanda agregada, através, por exemplo, de políticas fiscais restritivas voltadas ao controle dos gastos públicos e ao aumento da tributação, de forma que o impacto causado por crises inflacionárias ou por recessões seja atenuado. Com isso, concentram-se seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e na manutenção da estabilidade da moeda. Portanto, trata-se da política que diz respeito aos níveis desejados de produção, emprego, preços e equilíbrio do balanço de pagamentos, para uma dada capacidade produtiva. Para citar alguns exemplos, pode-se identificar a busca pela estabilidade na economia brasileira que levou a criação do Plano Real e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

¹ Accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

Todavia, uma questão-chave para a teoria econômica é se a descentralização fiscal aumenta ou diminui a estabilidade econômica, assim como se compromete as metas macroeconômicas gerais dos governos. A visão prevalecente entre os teóricos da primeira geração é clara: a descentralização fiscal não serve para reforçar o objetivo de estabilização macroeconômica; ao invés disso, a estabilização macroeconômica representa uma restrição no grau de factibilidade para que as competências fiscais possam ser delegadas aos governos subnacionais (OATES, 1972).

A segunda função da economia do setor público refere-se à distribuição de renda. Bens econômicos são produzidos e os governos exercem algum papel em modificar a distribuição de bens determinada no mercado entre os membros de uma dada sociedade. Em vista disso, a função distributiva do governo está voltada para a necessidade do governo em intervir na economia para tentar corrigir a desigualdade existente na distribuição da renda que, normalmente, não é igualitária. Um dos processos utilizados com vistas a tal objetivo consiste em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais. De maneira específica, o governo pode utilizar impostos com alíquotas progressivas com o objetivo de impor maior ônus tributário às pessoas que auferem maior renda. Além disso, políticas de bem-estar social devem ter como alvo a população de baixa renda, por exemplo, os programas de transferência de renda como o programa Bolsa Família. A adoção de programas de transferência condicionada de renda também vem apresentando bons resultados sociais em países como o México (Programa Oportunidades) e o Chile (Programa Chile Solidário). Portanto, trata-se da política que busca equidade da economia pública.

Contudo, nota-se que a descentralização fiscal não tende a contribuir no avanço dos objetivos da sociedade em relação à distribuição de renda porque a interdependência econômica entre as economias de jurisdições subnacionais agem de forma a reduzir qualquer diversidade na distribuição de bens que poderia existir entre os níveis inferiores de governo. Na ausência de diversidade nos objetivos de redistribuição de renda entre os governos subnacionais, se a demanda por redistribuição for uniforme em nível nacional, a atribuição da responsabilidade pela redistribuição aos governos subnacionais está fragilizada. Em vista disso, uma política de redistribuição de renda tem uma maior chance de sucesso se for realizada ao nível nacional (OATES, 1972).

A função alocativa do governo está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado. Em outras palavras, essa função tem o objetivo de alocar os recursos quando não seja possível, pelas condições de mercado, a determinação de preços de bens e serviços de forma a assegurar uma maior eficiência na utilização

dos recursos disponíveis na economia. Por exemplo, a construção de estradas, que contribui para a expansão econômica de determinada região. Nos casos em que se verifiquem falhas no mercado competitivo, como as externalidades, assimetria de informação ou bens públicos, seria necessária a intervenção do Estado para promover uma alocação de recursos mais satisfatória.

Assim, é na última função da economia pública, a alocação de recursos, onde a importância da descentralização fiscal emerge nos estudos dos teóricos da primeira geração por duas razões. Primeiro, a escassez de recursos deve ser alocada de maneira eficiente sob um sistema de descentralização fiscal, e os governos subnacionais podem estar em uma melhor posição em entender como maximizar os benefícios do uso de recursos em sua localidade. Segundo, a característica de bens públicos locais ou impuros acrescenta uma dimensão local do congestionamento à prestação de serviços que os governos nacionais não podem estar bem posicionados para gerenciar. Em resumo, se a dimensão local de bens públicos é ignorada, a provisão de tais bens no mesmo nível entre todas as regiões irá comprometer a eficiência quando as preferências por bens públicos locais diferir por regiões, jurisdições ou níveis de governo. Como resultado, os governos subnacionais possuem o potencial de exercer um maior papel na alocação eficiente dos recursos. Nesta função do governo, a intenção em mobilizar recursos de maneira regional é reconhecida de tal modo que as preferências das famílias heterogêneas podem ser mais bem atendidas (VO, 2010).

De acordo com VO (2010, p. 660), “na estrutura musgraviana, a teoria de primeira geração do federalismo fiscal enfatiza o ramo da economia pública preocupada com a eficiência da alocação de recursos. Quando a teoria da primeira geração considera a descentralização fiscal, como na atribuição da responsabilidade de despesas governamentais e competência de se elevar a receita tributária, destina-se a obter a alocação eficiente de recursos que maximizem o bem-estar dos eleitores. Além disso, sistemas de transferências fiscais intergovernamentais do governo nacional aos governos subnacionais, assim como a autonomia de empréstimos de governos subnacionais também são discutidos de forma semelhante na teoria de primeira geração dos governos subnacionais. Enquanto que os ramos das finanças públicas preocupados com a estabilização macroeconômica (para manter uma economia em níveis elevados de emprego e estabilidade do nível de preços) e a distribuição de renda (para alcançar as equidades horizontal e vertical de uma maneira que evite a ineficiência, assim como para evitar a mobilidade das famílias e empresas através das jurisdições) são considerados dentro da teoria de primeira geração de descentralização fiscal, esses ramos são considerados, de modo geral, como secundários para o grau de descentralização fiscal.”

Modelo de Classificação de Tiebout

Samuelson (1954) define que bens públicos puros são não excludentes e não rivais no consumo. O termo “não excludente” significa que, uma vez que os bens públicos são produzidos, ninguém pode ser excluído de seu consumo. Já o termo “não rival” exige que os benefícios marginais que qualquer consumidor deriva do consumo de bens públicos não muda se o número de consumidores aumenta. A defesa nacional é um exemplo clássico de bem público puro, no qual uma vez que o serviço é produzido, é impossível, ou ao menos ineficiente, excluir qualquer pessoa na comunidade de seu consumo. Além disso, pode-se elevar o número de residentes em uma jurisdição e o consumo de bens públicos puros sem nenhum custo adicional. Nesse contexto, o conceito de “consumo” é expresso em um sentido mais amplo, pois não diminui as possibilidades de consumo dos outros agentes e permite que esse consumo se dê de outras formas (economias externas). Outra definição alternativa de bens públicos se apresenta como sendo aqueles bens que devem ser produzidos, contudo, não há meios viáveis de onerar seus consumidores.

Musgrave (1959) e Samuelson (1954) assumem de maneira implícita que os gastos governamentais são de responsabilidade de um governo nacional. Entretanto, para Tiebout (1956), esse posicionamento não se aplica para uma série de serviços básicos como polícia, bombeiros, educação, hospitais e alguns outros bens e serviços públicos que não envolvem atividade em nível nacional. A questão relevante seria: como, nos governos locais, algum mecanismo poderia assegurar que os gastos em bens públicos seriam aproximados do nível ótimo apropriado?

A discussão de Tiebout (1956) se pauta no sentido de que a análise de Musgrave (1959) e de Samuelson (1954), que é válida para gastos públicos nacionais, não necessariamente se aplica aos gastos públicos locais. De maneira específica, o nível ótimo de provisão de bens públicos segundo a visão Musgrave-Samuelson não pode ser obtida uma vez que não existe mecanismo para preferências reveladas. Tiebout (1956) argumenta que muitos bens públicos, como parques, são “impuros” porque esses bens estão sujeitos a congestionamento, isto é, esses bens são não rivais, progressivamente menos rivais, além de certo limite definido localmente. Quando o número de usuários aumenta, o consumo dos bens públicos pode-se tornar congestionado. Mas na interpretação de Tiebout (1956), o conceito de bens públicos pode ser ampliado para incluir as externalidades econômicas, por exemplo, a construção de um novo programa governamental de habitação que resolve o problema de favelas e, simultaneamente, melhora a vida da comunidade vizinha. Com

essa interpretação, muitos bens que não têm alguns atributos de bens públicos, poderiam assim ser considerados, ao verificarem-se externalidades econômicas. Outra maneira de identificar um bem público seria observar aqueles que não apresentam um método viável de cobrança aos consumidores.

Tiebout (1956) introduz a noção de bens públicos locais ou impuros, em contraponto ao conceito de bem público puro apresentado por Samuelson (1956), para a teoria das finanças públicas, a fim de analisar a descentralização política e fiscal em termos de competição entre as localidades fornecendo o mecanismo para revelação de preferências. A essência da hipótese de Tiebout (1956) é que a demanda do consumidor por bens públicos locais pode ser revelada quando os cidadãos escolhem a jurisdição que fornece a eles o melhor benefício líquido. Essa hipótese estabelece que, com mobilidade, as preferências dos consumidores-eleitores podem ser reveladas, e os consumidores irão alcançar o ponto onde sua demanda por bens públicos impuros é satisfeita com o devido reconhecimento dos custos de ofertar essa demanda. Em relação aos argumentos apresentados por Tiebout (1956), Avarte e Biderman (2004, p. 425) argumentam que “ao optar por viver em uma dada comunidade, a família estaria revelando sua preferência pela cesta de bens públicos e impostos existentes naquela comunidade. Esta é a ideia de que as famílias podem ‘votar com os pés’, ou seja, mudarem-se para a comunidade que melhor atende às suas necessidades em termos de bens públicos e impostos.”

Em seu modelo teórico, Tiebout (1956) considera um cidadão que está na iminência de mudar-se para os subúrbios. Em vista disso, questiona-se que fatores entrariam na sua escolha de municipalidade (por exemplo, serviços de educação, lazer, segurança, etc.)? O consumidor-eleitor poderia ser visto escolhendo a comunidade que melhor satisfizesse suas preferências. Essa é uma diferença fundamental entre provisão local e central de bens públicos, pois, ao nível central, as preferências estão padronizadas (ou seja, dadas) e o governo procura ajustar-se a esse padrão, ao passo que no nível local, os gastos estão dados (ou fixados). Assim, o consumidor-eleitor se move para aquelas comunidades onde suas preferências são mais bem atendidas. Dessa forma, quanto maior o número e a variedade de comunidades, mais próximo o consumidor estará de realizar completamente suas preferências.

A ideia básica do modelo proposto por Tiebout (1956) conduz a uma solução para o nível de gastos públicos locais que reflete as preferências da população mais adequadamente que aquelas encontradas em nível nacional. Em outras palavras, a solução teórica para o problema de Musgrave (1959) e de Samuelson (1954) é que os eleitores revelem as preferências a fim

² No Brasil, existe uma clara atribuição constitucional para a responsabilidade de cada esfera de poder (União, Estados e Municípios).

de que o governo tribute de maneira adequada.

O problema essencial com o qual Musgrave (1959) e Samuelson (1954) tiveram de enfrentar concerne aos mecanismos pelos quais os consumidores registram suas preferências pelos bens públicos. De fato, o consumidor “racional” irá subvalorar suas preferências para usufruir dos bens públicos, evitando pagar os impostos correspondentes, comportamento definido na literatura microeconômica como sendo o “problema do carona”. Tiebout (1956) argumenta que o método de lidar com esse tipo de problema é insatisfatório, pois tenta resolvê-lo por um mecanismo político. De um lado, procura-se visualizar um eleitor típico (padrão) e, por outro lado, combina-se o princípio de “capacidade de pagamento”. Em vista disso, resulta o orçamento corrente. Em termos de uma teoria de finanças públicas, seria desejável: (i) forçar o eleitor a revelar suas preferências; (ii) ter a capacidade de satisfazer tais preferências, da mesma forma que os mercados privados o fazem; (iii) tributar o eleitor (cidadão) proporcionalmente e de acordo com suas preferências. A questão que emerge é desenhar um conjunto de instituições sociais pelas quais essas metas possam ser aproximadas.

A respeito do modelo de Tiebout (1956), Guedes e Gasparini (2007) alegam que, “por meio da comparação entre várias jurisdições, os cidadãos podem observar a provisão dos bens públicos e, com base em suas preferências, determinar aquela que lhes proporciona maior bem-estar. Os cidadãos sairiam em busca de jurisdições com impostos menores perante qualquer tentativa de aumentar o imposto pago para a provisão de bens e serviços públicos indesejados. Assim, a competição entre as jurisdições por contribuintes e por recursos econômicos móveis provavelmente restringiria os poderes tributários do governo, encorajando a provisão dos bens e serviços públicos locais com custos mais eficientes. Os gastos do governo central se reduziriam como resultado da descentralização fiscal e, desta forma, o tamanho global do setor público também diminuiria.”

De acordo com VO (2010, p. 661), “um aspecto da classificação de Tiebout é a sua relevância aos formuladores de política, e as consequentes implicações para os arranjos fiscais. Políticas para encorajar a mobilidade residencial e desenvolver o conhecimento entre os moradores de benefícios e custos públicos irá encorajar a migração que atua como uma força que contribui para a melhoria na eficiência dos gastos

governamentais. Argumenta-se ainda que, quanto maior for o grau de mobilidade revelado dos residentes de região para região, maior a eficiência da alocação de recursos, outras coisas mantidas constantes (TIEBOUT, 1956). Isso ocorre porque não haveria mobilidade das famílias e firmas quando todas as unidades subnacionais estão em um estado de equilíbrio – os benefícios fornecidos seriam consistentes com os custos. Como resultado, devido à pressão exercida sobre os governos por causa dessa mobilidade, a eficiência na produção será reforçada.”

A mensagem de Tiebout (1956) é clara, no sentido de argumentar que o controle local dos gastos permite o setor público responder de maneira mais eficiente às preferências variadas do consumidor por bens públicos. Em seu modelo, os governos locais competem por residentes ao oferecerem diferentes pacotes de bens e serviços públicos, bem como diferentes estruturas tributárias e níveis de tributação. Além disso, VO (2010) destaca também as duas principais contribuições de Tiebout para o estudo da descentralização fiscal: (i) a introdução do conceito de que os bens públicos impuros são fornecidos pelos governos subnacionais; (ii) a mobilidade dos contribuintes (eleitores) entre jurisdições representa o mecanismo pelo qual os indivíduos revelam suas preferências por bens públicos impuros.

Equivalência Fiscal e Teorema da Descentralização Fiscal

Oates (1972) conjuga a noção de equivalência fiscal proposta por Olson (1969) com aspectos da abordagem de Tiebout (1956) de bens públicos impuros em sua teoria da descentralização fiscal, embora sem focar diretamente na mobilidade ou classificação das famílias. Argumenta-se que deve existir uma variação da provisão de bens e serviços públicos impuros de governos desde que os habitantes tenham diferentes gostos por serviços públicos.

Segundo VO (2010, p. 662), “Oates formaliza o seu tratamento da questão através da definição de bens públicos de uma forma que compreende ambos os atributos de bens públicos puros e impuros. Tudo o que importa é que os benefícios de bens públicos não excludentes e não rivais são ligados a uma população em um subconjunto geográfico (bens públicos locais

³ Conforme argumentado por VO (2010), o conceito de “equivalência fiscal” introduzido por Olson (1969) na teoria sobre descentralização fiscal se baseia na associação do objetivo de eficiência da economia do setor público com o alinhamento de custos e benefícios do fornecimento de bens públicos impuros em sistemas federais com multi-camadas, cada um se sobrepondo as fronteiras físicas, mas cada um com os limites originais relacionados à provisão de bens públicos específicos.

impuros) ou a união da população de todos os subconjuntos (bens públicos puros).“

De acordo com o Teorema da Descentralização de Oates (1972, p. 35), “para um bem público cujo consumo seja definido em subconjuntos geográficos (bem público local) da população total, e para o qual os custos de fornecimento de cada nível de produto do bem em cada jurisdição são os mesmos para o governo central ou o respectivo governo local, será sempre mais eficiente (ou ao menos tão eficiente quanto) para os governos locais (oferta descentralizada) o fornecimento de níveis Pareto-eficiente do produto para cada jurisdições respectivas, do que a provisão, pelo governo central, de qualquer nível uniforme e específico daquele bem para todas as jurisdições.” (grifo nosso).

Segundo VO (2010, p. 662), “o teorema da descentralização de Oates tem uma clara rationale. O bem-estar é maximizado quando bens públicos específicos são fornecidos pelos governos locais cujas jurisdições correspondem ao subconjunto da população nacional para o qual a demanda bens e serviços públicos específicos são homogêneos. Se o governo nacional assume o fornecimento da mesma cesta de bens e serviços públicos através de todas as jurisdições subnacionais, então não será possível para o governo nacional fornecer o nível eficiente, ao menos que as preferências sejam homogêneas para todos os membros da população.”

Segundo Oates (1972), deve-se centralizar (descentralizar) funções com mais (menos) efeitos spill-over e menos (mais) heterogeneidade das preferências entre jurisdições. Todavia, uma importante limitação da análise de Oates (1972) reside no fato de que se assume que os governos maximizam bem-estar, mas não está claro o quão distante esses insights poderiam ir em um ambiente político-econômico mais realista.

Oates (1972) argumenta que os governos locais são melhores informados a respeito das preferências de seus cidadãos do que os governos central ou federal, significando que a provisão descentralizada de bens e serviços públicos deve ser mais eficiente do que a provisão centralizada. De maneira específica, devido às preferências e circunstâncias de seu eleitorado, a prestação descentralizada de bens e serviços públicos pelos governos locais aumenta o bem-estar econômico

em um patamar acima dos níveis uniformes que seriam observados sob provisão nacional. A justificativa para esse entendimento reside no fato de que o nível eficiente do fornecimento de um bem ou serviço público local, para o qual a soma dos benefícios marginais dos residentes iguala seus custos marginais, deve variar entre as jurisdições como um resultado das diferenças nas preferências dos residentes e nos diferenciais de custos. A fim de maximizar o bem-estar social total, exige-se que o fornecimento local também varie em conformidade (OATES. 1999).

Algumas observações se destacam a respeito desse teorema. Primeiro, o bem-estar da provisão centralizada só será igual ao da provisão descentralizada se, coincidentemente, todas as jurisdições otimizarem seu bem-estar com a mesma cesta, sendo exatamente a escolhida pelo governo central. Segundo, os possíveis ganhos da descentralização dependem do grau de diversidade tanto no nível nacional como no nível local: (i) quanto mais homogêneas forem as comunidades internamente e mais heterogêneas forem as jurisdições entre si, maiores os ganhos da descentralização; (ii) se as pessoas tiverem preferências semelhantes, ou se as diversidades se espalharem igualmente entre as localidades, não haverá qualquer ganho com a descentralização; (iii) um dos pressupostos implícitos para os ganhos de bem-estar da provisão descentralizada é a existência de assimetria de informação entre localidades e governo central. Se o governo central tiver conhecimento das preferências de cada localidade, ele poderia, em princípio, ofertar o nível ótimo de cada comunidade sem perda de bem-estar; (iv) é difícil para o governo central, na prática, observar quais as preferências de cada jurisdição, o que reforça a tese de assimetria de informação; (v) há, em geral, restrições políticas a respeito da provisão diferenciada de bens públicos (“tratamento desigual entre as localidades”).

Segundo VO (2010), as hipóteses de Oates sobre a provisão uniforme de bens públicos pelo governo nacional não refletem a realidade em um modo stricto sensu, mas pode se tornar uma aproximação razoável por duas principais razões. Primeiro, o governo nacional não tem informação extensiva sobre a diversidade dos gostos e preferências locais. Em outras palavras, existe uma assimetria de informações relacionada aos

⁴ Conhecido também como efeito transbordamento fiscal, segundo o qual as decisões alocativas de uma unidade são uma função das escolhas de gastos e provisionamento de serviços públicos de outras jurisdições, sobretudo as vizinhas (POLITI e MATTOS, 2012). Conforme assinala Brueckner (2003), a decisão de gastos de um município afeta não só a decisão de gastos de unidades vizinhas, mas o próprio bem-estar de toda a população da região.

gostos locais entre o governo nacional e os governos subnacionais. Segundo, enquanto os governos nacionais podem fornecer diferentes níveis ou tipos de serviços públicos em diferentes regiões, existem restrições políticas ou constitucionais no fornecimento dos bens e serviços públicos de modo uniforme a fim de evitar possíveis consequências políticas adversas que possam se levantar a partir da diferenciação do nível de bens e serviços fornecidos através das jurisdições subnacionais.

Além disso, VO (2010) destaca outras duas hipóteses restritivas sobre o teorema da descentralização fiscal relacionadas a economias de escala e externalidades. Por um lado, assume-se que os custos de fornecimento são os mesmos quando os bens públicos são fornecidos pelo governo nacional ou por todos os governos subnacionais. Se não for esse o caso, é possível que o fornecimento centralizado possa ser menos caro quando existem economias de escala. Por outro lado, não existem externalidades no fornecimento de bens públicos, ou seja, cada nível de governo fornece uma quantidade eficiente de bens públicos para seus respectivos eleitores. Como resultado, constata-se a existência de um mapeamento perfeito, em que os governos locais fornecem bens e serviços públicos que tragam benefícios aos habitantes locais somente na mesma região. Trata-se de uma hipótese bastante forte porque, na prática, é quase impossível limitar os benefícios de bens públicos locais fornecidos em uma região especificada. Em outras palavras, as externalidades sempre estarão presentes em qualquer provisão de bens públicos.

Oates (1985) também observa que, enquanto os bens e serviços públicos fornecidos pelos governos locais melhor atendem às necessidades dos cidadãos, em linha com Tiebout (1956), aumentos na demanda local por serviços públicos pode aumentar o tamanho do setor público. Por outro lado, Hamilton (1987) apud VO (2010, p. 661) informa que a visão de Tiebout está em contraste com o trabalho de Samuelson, o qual enfatiza que as preferências por bens fornecidos publicamente não são reveladas porque a revelação resultaria em um aumento no pagamento por parte do cidadão que declara sua preferência sem qualquer aumento na quantidade do bem público fornecido. Para Oates (2005, p. 350) apud VO (2010, p. 661), a mobilidade entre as jurisdições é possível mesmo embora existam alguns obstáculos típicos para a mobilidade do consumidor, tais como o compromisso ao emprego

e a ligação familiar. Em uma sociedade descentralizada, os consumidores irão efetivamente classificar-se em grupos homogêneos cujas demandas por certos bens e serviços públicos são os mesmos (OATES, 2005, p. 353). Dessa forma, a provisão descentralizada de bens e serviços públicos locais é essencial.

As Teorias de Segunda Geração do Federalismo Fiscal

Os teóricos da segunda geração procuram responder a alguns questionamentos, por exemplo, qual o impacto do desenho federativo sobre a responsabilidade fiscal dos entes federados? Por um lado, a descentralização fiscal pode trazer o problema do “caronismo” fiscal. De acordo com Avarte e Biderman (2004), “dado que o bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro, então ninguém teria incentivo a revelar sua real demanda por esse tipo de bem. Cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar.” Conforme comentado anteriormente, Tiebout (1956) lidou com esse problema ao propor que a concorrência entre governos locais seria capaz de induzir o consumidor a revelar suas preferências por bens públicos.

O teorema da descentralização fiscal de Oates (1972) estabeleceu uma base sólida para o estudo do federalismo fiscal e da descentralização fiscal segundo a abordagem da teoria de primeira geração do federalismo fiscal, ao propor que a cooperação entre níveis de governo aumenta a eficiência do setor público. Todavia, desde o final da última década do século passado, uma teoria da segunda geração do federalismo fiscal tem emergido para investigar a descentralização fiscal por meio de conceitos advindos da “Nova Teoria da Firma”, da economia da informação, do problema agente-principal e da teoria dos contratos (VO, 2010). O foco básico recai nos processos políticos e na estrutura de incentivos presentes nas várias instituições públicas. Procura-se entender como as instituições devem ser construídas para promover o interesse coletivo.

Segundo Oates (2005, p. 356), duas principais considerações fundamentam o desenvolvimento da teoria de segunda geração. A primeira contribuição se refere aos processos políticos e o comportamento dos agentes políticos em que os participantes podem ter suas próprias funções objetivo. As autoridades governamentais podem não necessitar procurar o bem

comum conforme considerado na teoria da primeira geração, isto é, não mais se supõe, simplesmente, que os representantes do governo atuem em benefício da sociedade maximizando o bem-estar de seus eleitores. A segunda contribuição se relaciona à questão de informação assimétrica e agentes políticos, em que alguns participantes particulares têm mais conhecimento das preferências e gostos locais, assim como da estrutura de custos, em comparação com outros participantes. A fim de examinar essas influências, o federalismo fiscal é examinado a partir da perspectiva de uma estrutura de organização industrial e de teoria microeconômica. Vários trabalhos dos teóricos da segunda geração dizem respeito à questão do equilíbrio entre o grau de centralização e descentralização fiscal. De maneira específica, enquanto que o apoio geral para a descentralização fiscal na teoria da primeira geração é bastante conhecido, os perigos de se ir longe demais em um sistema fiscal descentralizado são uma das características dessa teoria de segunda geração (VO, 2010).

De acordo com VO (2010), a teoria de segunda geração tem sido caracterizada em termos de duas questões motivadoras: os incentivos e o conhecimento. Ambas as motivações têm contribuído para uma maior eficiência econômica, por exemplo, os incentivos são necessários para que os governos subnacionais possam fazer um trabalho melhor a fim de evitar a emigração de pessoas e de firmas. Por outro lado, o conhecimento das preferências e gostos locais é crucial para alcançar a eficiência econômica quando os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelos governos subnacionais. Portanto, as contribuições da teoria da segunda geração do federalismo fiscal são obtidas a partir da economia dos custos de transação, contratos incompletos e abordagem agente-principal, tendo como um de seus representantes o estudo de Seabright (1996).

Seabright (1996) introduziu o conceito de “contrato incompleto” na análise de federalismo fiscal, onde se apresenta as eleições como sendo contratos incompletos em que algumas informações, no “contrato”, não são verificáveis. A accountability política pode ser uma motivação organizacional para a descentralização. Em contraste, a centralização poderia ser mais preferida quando os mecanismos associados com o contrato incompleto forneçam um maior escopo (margem) para a cooperação política entre diferentes níveis de governo a fim de internalizar as externalidades fiscais inter-jurisdicionais. Como consequência, a decisão de

mecanismo preferido depende da magnitude relativa entre benefícios de internalização da externalidade fiscal inter-jurisdicional e os custos decorrentes devido a uma accountability reduzida sob centralização fiscal.

As Transferências, Incentivos Fiscais e Corrupção.

A relação entre descentralização e corrupção não é tão trivial assim. Alguma descentralização é necessária para reduzir a corrupção pois, a concorrência entre os governos subnacionais é um mecanismo de controle da corrupção. Por outro lado países muito descentralizados não satisfazem cumulativamente as restrições de austeridade orçamentária, autoridades institucionalizadas e mercado comum de fatores, condições necessárias para um combate a corrupção e portanto alguns tipos de arranjos federativos são mais propícios ao combate à corrupção do que outros.

A pesquisa teórica de segunda geração do federalismo fiscal também elucidou que um aumento da parcela da receita de um governo subnacional derivada de receitas localmente geradas leva os police makers a menores níveis de corrupção pois uma maior independência de receita do ente subnacional aumenta os incentivos fiscais das autoridades políticas para promover um crescimento do mercado e também temos que uma das características de certos sistemas de transferências são que os controles centralizados das políticas dos governos subnacionais por parte dos governos centrais, desenhados ineficientemente, diminui a responsabilização dos agentes subnacionais.

Considerações Finais

Federalismo fiscal, em que a provisão de bens e serviços públicos é descentralizada aos governos subnacionais, permite que os níveis de consumo público locais sejam adaptados para atender as preferências de uma população heterogênea. Esse resultado benéfico, primeiramente enfatizado por Tiebout (1956), é alcançado por meio da classificação de indivíduos em jurisdições com demandas homogêneas, cada uma das quais fornecem uma quantidade diferente de bens e serviços públicos. Todavia, as desvantagens do federalismo, que foram observadas na literatura, incluem o sacrifício de economias de escalas devido aos tamanhos de jurisdições menores (OATES, 1972), perdas de competição tributária interjurisdicional quando a receita governamental é obtida da arrecadação de uma base tributável

móvel (BRUECKNER, 2004), assim como a falha em contar apropriadamente com bens públicos “spill-overs” entre as jurisdições (OATES, 1972).

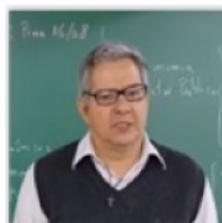
Conforme destacado por VO (2010), a principal contribuição dos teóricos de primeira geração da descentralização fiscal é a constatação de que níveis eficientes de fornecimento de bens e serviços públicos podem ser alcançados por meio de um sistema de governo com vários níveis (governos subnacionais) do que através de um sistema de governo nacional. Os benefícios de bem-estar social provenientes da descentralização são prováveis serem maiores quando existe uma diversidade de preferências por bens públicos impuros locais. Todavia, o limite desses resultados, devido às hipóteses restritivas usadas para derivar o teorema da descentralização fiscal de Oates (1972), não podem ser negligenciadas. Em algum ponto, o nível de descentralização fiscal pode tornar-se ineficiente à medida que as economias de escala para o fornecimento de bens públicos são perdidas e as externalidades negativas fiscais emergem.

Por outro lado, a visão geral aceita no atual momento é a de que a presença da teoria da segunda geração do federalismo fiscal contribui para a validade da teoria de primeira geração, incluindo o teorema da descentralização de Oates (1972). De acordo com Oates (2005, p. 357), “embora os modelos sob a égide da teoria da segunda geração diferem em aspectos fundamentais da teoria de primeira geração, muito desses modelos produzem um trade-off entre centralização e descentralização que é um pouco similar em espírito com os seus contrapartes anteriores.”

As Teorias de segunda geração do federalismo fiscal introduziram a análise das relações entre a autoridade do governo local e o controle da corrupção. Grosso modo temos que o nível de corrupção é tanto menor quanto maior a competição entre os governos subnacionais e maior a independência tributária desses governos.

Referências

- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.
- BRUECKNER, J. Strategic interaction among governments: an overview of empirical studies. *International Regional Science Review*, v. 26, p. 175-188, 2003.
- _____. Fiscal decentralization with distortionary taxation: Tiebout vs. tax competition. *International Tax and Public Finance*, v. 11, p. 133-153, 2004.
- GUÉDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 2, p. 303-323, São Paulo, abril-junho 2007.
- HAMILTON, B. W. Tiebout hypothesis. In J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman (eds), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 4 Basingstoke: Macmillan, 1987.
- MUSGRAVE, R. M. *The theory of public finance*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W. E. *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Nova Iorque, 1972.
- _____. Searching for Leviathan: an empirical study. *American Economic Review*, v. 75, p. 748-757, 1985.
- _____. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, p. 1120-1149, 1999.
- _____. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *Journal of International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 349-373, p. 2005.
- POLITI, R. B.; MATTOS, E. Competição vertical e horizontal no Brasil: uma análise empírica das interações fiscais nos mercados de cigarro e gasolina. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 42, n. 1, abril 2012.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SEABRIGHT, P. Accountability and decentralization in government: an incomplete contracts model. *European Economic Review*, v. 40, p. 61-89, 1996.
- TANZI, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In M. Bruno e B. Pleskovic (eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, DC: World Bank, 1995.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-424, 1956.
- VO, D. H. The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*, v. 24, n. 4, p. 657-679, 2010.



Geraldo Góes
geraldosgoes@gmail.com

Doutor em Economia pela UnB. É EPPGG do MPOG. Atualmente é lotado no MMA.



Sérgio Ricardo de Brito Gadelha
sergio.gadelha@gmail.com

Doutor em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Professor de Economia da Esaf, CEPEG e de cursos preparatórios para concurso e Anpec.

ARTIGO

Dívida dos Estados, solução (im)possível?

Francisco Paulo do Nascimento

Estados de pires na mão, diante de renovada degradação de suas finanças, solicitaram, mais uma vez, ajuda do governo federal. A União concedeu carência e outras facilidades, prometeu equacionar o problema. Poucos dias depois, retornaram com pleito de concessão de R\$ 14 bilhões a título de alocação financeira emergencial. Ou seja, não podem pagar o que devem e querem mais dinheiro emprestado. E o Ministério da Fazenda acenou com negativa ao pedido.

Alguns efeitos da hecatombe econômica que assola o país são conhecidos: redução da atividade produtiva e da arrecadação. Sabe-se, também, do desmazelo na gestão das finanças públicas em âmbito federal, estadual e municipal. Ao contribuinte, no entanto, não assiste culpa pelo caos fiscal, descabendo apenas a sociedade já escorchada com elevada carga tributária pela qual recebe péssimos serviços públicos.

Diante das situações fáticas - quebra dos estados e necessidade de atender a compromissos alimentares, talvez seja prudente o governo federal admitir um programa emergencial financeiro e auxiliar os estados na solução do problema, e rever como se formou a dívida em amortização. Assim, garantirá o funcionamento dos serviços de educação, saúde, segurança, coleta de lixo, transportes, etc. e acenará com a possibilidade de pagamento do débito.

Talvez não seja profícuo dar explicações e buscar culpados pela caótica situação das contas públicas, nem gerenciar a questão com a frieza dos números. Procurar alternativas para saída do labirinto fiscal é imperativo, é dever de todos, em processo negocial legítimo e participativo, sem agendas ocultas, sem jogos de poder. A solução para a quebra dos estados não cabe em discursos prontos, mas em gestão eficiente, conduzida por técnicos com sólidos conhecimentos de arranjos financeiros e sensibilidade política, mediada por gestores movidos por interesses da coletividade.

Aconselhável experimentar outros parâmetros em nova renegociação da dívida, alcançando a fase de apuração do montante inicial e sua nova evolução, com os ajustes que se façam necessários. Por que adotar um parâmetro negocial em detrimento de outro? Qual a explicação de ordem financeira e social? Fizeram-se simulações para sabê-las condizentes com a capacidade de pagamento dos devedores? Essas perguntas sugerem humildade dos credores para buscar alternativas capazes de permitirem ao devedor honrar seus compromissos.

Como simulação, observe-se como exemplo uma dívida de R\$ 10.000.000,00, prazo de 12 meses e juros de 6% aa. Simulando-se amortizações pelo Sistema Francês de Amortização – Tabela Price, e pelo Sistema de Amortizações Constantes – SAC, pela Tabela Price, ao final do período, o devedor terá pago R\$ 4.313.243,52 de juros, enquanto pelo SAC terá pago R\$ 3.900.000,00. Ou seja, pagará R\$ 413.243,52 de juros a mais pela Tabela Price comparativamente ao SAC.

Aplicando-se a Tabela Price sobre dívidas de montantes mais elevados, ao final do período o devedor (cada estado, no caso), terá pago à União montantes por demais expressivos. E a situação seria mais grave quanto mais alta fosse a taxa de juros adotada, pois, sabe-se, há taxas superiores àquela tomada nos exemplos expostos.

Qual a razão do emprego da Tabela Price em vez do SAC? O que motivou a adoção de sistema mais gravoso para o devedor? O que levou a União a adotar indexador (IGP-DI) igualmente mais oneroso ao devedor? Teria a União se inspirado em práticas bancárias no trato de dívidas cujos os devedores são os estados, mas ao final, que paga é a sociedade? Acredita-se que a União, estribada de boa-fé a que não pode negar acolhida, não tenha pretendido agravar as combalidas finanças estaduais, debitando-se a escolha de tais regras à eventual falta de acuidade na fase de negociação entre credor e devedor (teria havido?) e na elaboração da lei que regulamentou a renegociação.

Observa-se no §8 do art. 3º, da Lei n. 9.496/97 (lei da renegociação), a previsão de emprego do SAC sobre parte da dívida. Por que não alcançou a dívida total?

A par da Tabela Price, citada lei determina no artigo 3º, inciso I: juros calculados e debitados mensalmente sobre o saldo devedor previamente atualizado. Ou seja, aplica-se a Tabela Price sobre o saldo corrigido, o que é natural, pois a correção é tão-somente preservação do valor, mas inflado pela taxa de juros.

Nesse diapasão, poderia está ocorrendo a prática do anatocismo, que é a incidência de juros sobre juros, e de usura, ambos não recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Fácil compreender a célere elevação das dívidas. Os saldos devedores se apresentam crescentes, a despeito das amortizações até então havidas. O débito, impagável que é, afetará a geração presente e as porvindouras.

Aconselhável, pois, chamar os freios de prudência

para revisão do arranjo negocial estabelecido pelo Lei n. 9.496/97 visando conceber um novo perfil da dívida, pois de qualquer sorte, o pagador será sempre o cidadão, visto que estados municípios e União não têm dinheiro (apenas arrecadam e alocam), quem o tem são as pessoas.

Esse novo perfil contaria com análise sobre o funding da dívida renegociada, sua estruturação, seus indexadores e taxas, com a devida acurácia, visando ao equacionamento de acordo com as condições originais, e com a capacidade de pagamento dos devedores.

Além da incerteza quanto à adequação das condições da renegociação, observa-se que a torrente de alterações econômicas e financeiras que se abateram sobre o país alterou profundamente a situação econômica dos devedores, impondo às partes devedoras e credora, baseadas em boa-fé que caracteriza contratos, conceber novos arranjos condizentes com a realidade econômica e com a capacidade de honrar compromissos.

Renegociar dívidas em patamares impossíveis de cumprimento pelos devedores não testemunha esforços para receber o que é devido. Afigura-se mera protelação de um problema, levando o desfecho a horizontes temporais imprevisíveis e a consequências incertas. No caso, às custas da sociedade.

Apresenta-se mais aconselhável, pois, renegociar as dívidas em condições razoáveis de pagamento, porquanto talvez seja preferível um desfecho que pareça desfavorável ao credor que uma degradação constante e repetitiva das dívidas públicas.

Alerte-se, por oportuno, que mesmo com a carência e abrandamentos concedidos pela União recentemente, as dívidas manterão o crescimento, em ritmo mais severo, pois durante a carência e os pagamentos parciais, os juros continuarão a incidir sobre o saldo devedor. No futuro o quadro da dívida será pior.

Se apresenta imprescindível, é certo, simultaneamente ao equacionamento das dívidas em tela, a adoção de medidas de austeridade na gestão das contas públicas, que sirvam de terapêutica preventiva de novo caos econômico e financeiro nos estados.



Francisco Paulo do

Nascimento

fpauloadm@gmail.com

Economista, Doutor em Educação,
Coordenador e Professor de Pós-Graduação
da UDF.

AGORA VOCÊ PODE!

CARTEIRA ESTUDANTIL CORECON-DF

Como benefício, o Corecon-DF estende a todos os estudantes credenciados do Distrito Federal todas as facilidades oferecidas aos economistas registrados.

Para obter a carteira são necessários:

- Declaração de matrícula e frequência da IES mencionando a data prevista de conclusão do curso (original e cópia);
- Documento de Identidade (original e cópia);
 - CPF (original e cópia);
 - 2 (duas) fotos 3x4;
- Comprovante de residência (original e cópia);
- Formulário de requerimento (acesse o site).

Mais Informações:

corecondf@corecondf.org.br ou pelos telefones (61) 3223-1429 / 3225-8366.



ARTIGO

Orçamento público e Planejamento governamental, uma relação bipolar

Jackson De Toni

A elaboração do orçamento público não é somente um processo técnico de fixação das despesas e estimação das receitas¹. O orçamento é uma decisão técnica e política, pois a decisão sobre onde gastar os recursos coletivos, seja em investimento na construção de novas universidades ou rodovias, seja em custeio, na contratação de mais médicos e professores, segue sempre uma visão determinada de governo. O orçamento materializa a intenção estratégica do planejamento. O orçamento é o instrumento privilegiado do planejamento governamental não só pelo que escolhe, mas, sobretudo, pelo que decide não fazer.

A vinculação entre o planejamento e seus instrumentos e o cotidiano do gestor público passa pela conexão entre planejamento e orçamento. Sem essa ligação estrutural e instantânea, o planejamento se torna uma peça de ficção e é impossível utilizar seus benefícios para gerenciar políticas públicas, em especial o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação.

A perda de governabilidade e de capacidade de governar decorrente da ilusão gerada por um tipo de planejamento elaborado de forma independente e desconectada do processo orçamentário é muito comum na administração pública brasileira².

A natureza genérica das metas, por exemplo, definidas propositalmente assim para impedir a responsabilização clara e direta de gestores e dificultar os mecanismos de controle social, é um dos problemas centrais dessa conexão entre plano e orçamento. Quando os objetivos de gasto orçamentário recaem sobre funções genéricas de governo, não fixando claramente objetivos e hierarquias, prioridades e foco em alvos concretos e mensuráveis, o orçamento ganha uma autonomia do plano e se presta, assim, a todo tipo de casuismo, manipulação e aleatoriedade gerencial. A burocratização do processo orçamentário impede o

diálogo entre plano e orçamento, nas palavras de Matus (1993, p. 509):

Na América Latina é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam. A gerência por programas está ausente e encoberta por uma orçamentação por objetivo meramente formal, na qual o que interessa é fixar cotas de gastos que respeitem o limite das receitas [...] sobrepõe-se, simplesmente, ao nome de cada unidade administrativa como uma etiqueta, o nome de um programa, sub-programa ou atividade. O Congresso Nacional, por sua vez, discute e aprova o orçamento da nação como se fosse uma lista de recursos atribuídos a uma instituição, sem se preocupar com objetivos, custos ou qualidade. O orçamento não é analisado, ele é resgatado em função de negociações parciais e locais. O plano não é critério para exame do orçamento.

Até a Constituição Federal de 1988 havia dois orçamentos: o orçamento das estatais e o orçamento monetário que não compunham o orçamento geral da União. Essa característica esvaziava ainda mais o caráter estratégico de definição de prioridades e políticas públicas. Apesar dos enormes avanços no sentido de um orçamento associado a programas, promovido pela Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, na sua época, a classificação funcional-programática de fato nunca facilitou a integração entre plano e orçamento. Além disso, outros fatores contribuíram para

¹ Texto adaptado de: DE TONI, J. "O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública", 394 p., Editora InterSaberes, Série Gestão Pública, Curitiba. 1ª edição, 2016.

² É interessante notar que essa desvinculação também acontece em outros padrões de democracias ocidentais. A diferença talvez seja a estratégia de solução. O governo norte-americano, por exemplo, que tem sempre inspirado a precarização do Estado na América Latina e advogado as virtudes do liberalismo, implantou em plenos anos 1990 uma série de medidas consolidadas pelo Government Performance and Results Act (GPRA), aprovado pelo Congresso em 1993 durante a administração Clinton. Em conjunto com o National Performance Review do poder executivo, uma série de medidas modernizando a gestão pública foram efetivadas. O núcleo desse processo foi a valorização do planejamento estratégico das agências governamentais num horizonte de cinco anos com aprovação pelo Congresso. O plano estratégico é a peça-chave para definição de metas e resultados (outcomes) associados ao orçamento com todos os interessados (sociedade civil).

esvaziar qualquer função mais estratégica do processo orçamentário nos anos 1980 e 1990: a inflação distorcia os valores tornando-os não confiáveis; o alto percentual de receitas vinculadas, muitas resultantes da ação de grupos rentistas e do clientelismo ao longo de décadas; os contingenciamentos lineares, usuais nas frequentes crises fiscais; a já conhecida falta de transparência resultante da excessiva complexidade da peça orçamentária e do processo legislativo de aprovação; entre outros problemas³.

Para que se entenda a complexidade da relação entre o processo de elaboração do orçamento e o planejamento estratégico governamental, é preciso mudar nossa compreensão comum sobre o papel e a função do orçamento público. O Estado produz bens e serviços que são na sua ampla maioria considerados “bens públicos”. Bens e serviços públicos são de consumo universal independente de um preço pago individualmente e proporcional às quantidades consumidas ou ao seu custo de produção. Por exemplo, os serviços de educação básica são, em tese, universais e gratuitos; o serviço de segurança pública, a sinalização do trânsito urbano e outros. Há serviços semi-públicos cujo pagamento é proporcional à quantidade consumida, como os serviços de energia e água, por exemplo. O orçamento público define, em tese, quanto a sociedade está disposta a pagar para a produção de cada serviço ou bem público, considerando uma série de fatores como qualidade desejada, escala, abrangência, universalidade, acesso a direitos garantidos por leis etc. Como é possível constatar, o orçamento público não é um cálculo contábil empresarial em que, de um lado, entram os custos de produção (aluguéis, matérias-primas, força de trabalho, tecnologia entre outros) e, do outro, um preço de mercado para clientes e consumidores. Em essência, o orçamento público é um grande acordo político e institucional que os diversos grupos, classes e segmentos sociais fazem sobre em quanto cada um será beneficiado pelo excedente social criado pelo pagamento de tributos. Não há uma solução racionalmente ótima ou uma regra universalmente aceita sobre essa “partilha”.

Os mecanismos da democracia representativa, em especial o processo eleitoral e o debate entre os vários partidos no Congresso Nacional (que em tese deveriam representar toda a heterogeneidade social), é que definiriam onde e como gastar os recursos coletivos. Quando o debate orçamentário é feito à margem, ou até mesmo em oposição ao debate do planejamento estratégico governamental, a chance de produzir escolhas estratégicas

contraditórias é muito grande. No sentido inverso, quando o planejamento governamental é apartado do processo de debate orçamentário, perde-se coerência entre meios e fins e o risco torna-se a produção de documentos inservíveis à condução de governo e inefetivos quanto à produção de resultados que mudem a qualidade de vida dos cidadãos.

Em um contexto de crise fiscal periódica e de um pacto federativo que oscila, distribuindo de forma desigual recursos e atribuições entre Estados e municípios, esse pacto e consenso político sobre o orçamento é extremamente complexo e difícil. Essa dificuldade é o fator explicativo mais importante da falta de nexos e vínculo entre orçamento e planejamento. Em um ambiente de imprevisibilidade fiscal crônica, o orçamento é reduzido a um instrumento de ajuste financeiro, quando não de estimativas de cortes lineares permanentes. Nesse ambiente político, as estruturas fazendárias tendem a adquirir uma dominância pernóstica sobre todo o processo de planejamento governamental que também se torna refém do “curto prazismo”. A conhecida barganha política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em torno da liberação de emendas parlamentares ao orçamento, independentemente do nível federativo, talvez seja o sintoma mais expressivo da falência de qualquer sentido estratégico da peça orçamentária.

Uma alternativa interessante para construção do vínculo orçamento/planejamento em bases mais participativas tem sido a experiência do assim chamado orçamento participativo, sobretudo em experiências de governo local. Se não é possível “maximizar” o processo orçamentário, o que os processos participativos viabilizam, em tese, são espaços públicos não estatais de negociação de conflitos e mediação de interesses divergentes.

A experiência internacional e a literatura sobre planejamento e orçamento⁴ têm sugerido boas práticas em relação a esse tema. Assim, resumimos as duas dimensões principais:

1. Metodologia: o processo orçamentário deve ser metodologicamente conectado com o planejamento governamental. Isso significa, por exemplo, uma equivalência conceitual e procedimental em categorias como programa, objetivos, metas e indicadores. Os produtos e resultados orçamentários devem ser orientados pelas mesmas categorias do planejamento. O modelo de gestão orçamentário não pode se orientar por setores ou

³ Os problemas de transparência e falta de controle não são exclusivos da gestão orçamentária, mas da própria tradição do planejamento governamental: “[...] um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exibir. Isso significa que uma condição importante para a reconstrução do planejamento é a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período do plano e, quando necessário, a indicação de ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado. Esse acompanhamento deve ser objeto de relatórios detalhados e apresentados em sessões do Congresso Nacional a serem especialmente organizadas para apreciar esses relatórios e emitir apreciações a respeito” (Rezende, 2011, p. 202).

⁴ Veja, por exemplo, Gault, Macias e Rojano (2000), Garnier (2000) Affonso (1990) e Core (2000).

departamentos, mas pela solução de problemas e busca de oportunidades, isto é, deve ser vocacionado à soluções de problemas reais.

2. Institucionalidade: há duas diretivas são muito claras; a primeira é a subordinação do processo orçamentário (elaboração e gerenciamento) aos organismos de planejamento; a outra é combinar o processo de monitoramento e avaliação orçamentária com os processos idênticos do planejamento estratégico. A primeira recomendação, apesar de óbvia, não é trivial. A hipertrofia funcional dos organismos fazendários, em especial dos departamentos que controlam a despesa pública, tem subordinado a elaboração orçamentária ao seu comando, sujeito a todo tipo de informação assimétrica, limitado pela dimensão fiscal. Além de produzir evidente conflito de interesse, essa situação inviabiliza a conexão com o planejamento. Em um contexto de maior maturidade governamental, a elaboração anual do orçamento pode permitir a atualização permanente do próprio planejamento estratégico, de seus projetos e programas. A integração do ciclo de planejamento e gestão sob o mesmo comando institucional é condição essencial para, inclusive, assegurar transferência orçamentária e controle social sobre sua execução.

Desafios e perspectivas futuras

O debate sobre o orçamento e sua necessária vinculação ao planejamento público passa inevitavelmente pelo processo de ampliação da participação social sobre a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação, do orçamento e do planejamento governamental⁵. Entre as experiências recentes, a que mais chama a atenção por reposicionar o processo orçamentário como resultado da construção de um consenso social sobre as prioridades centrais, retirando-o do confinamento burocrático e anódino das “repartições” públicas, é o orçamento participativo. Conforme as instituições que promovem essas iniciativas, o processo caracteriza-se pela democracia direta, de forma voluntária e universal, combinando com mecanismos da democracia representativa, que não é negada, mas qualificada no processo. Chega mesmo a se constituir numa resposta à crise de legitimidade da democracia brasileira. A partir do debate orçamentário, floresce um conjunto de iniciativas mais amplas, como debates temáticos, organizações regionais e setoriais nas quais a população tem a oportunidade de se envolver diretamente com os temas de governo, vivenciar os problemas e oportunidades desse ambiente complexo e desconhecido (Souza, 1999).

Segundo Rodrigues e Novaes (2002), o orçamento participativo tenta resgatar a enorme dívida social do país com os mais pobres, trabalhando com demandas sociais há muito represadas e, por isso, com grande capacidade de mobilização. Segundo esses autores, “o povo deve planejar, decidir e executar o futuro da cidade, discutir políticas de inclusão social, de mudança cultural e da construção da cidade que queremos” (Rodrigues; Novaes, 2002, p. 52). A grande limitação do debate proposto pelo orçamento participativo é o risco de se limitar a agenda às reivindicações mais imediatas de curto prazo, não a uma visão de futuro que configure um processo de coerência sistêmica capaz de organizar as centenas de decisões e encaminhamentos pontuais; uma opinião mais coletiva e estratégica dificilmente se manifesta no processo.

Segundo Fedozzi (1997), o “empoderamento” dos grupos sociais pode dar lugar à emergência de uma nova cidadania, com critérios impessoais e universais de escolha e decisão, um tipo de contratualidade entre Estado e sociedade que implique uma despatrimonialização do Estado, ou seja, a ruptura de práticas clientelistas:

uma esfera pública ativa de cogestão do fundo público municipal expressa-se através de um sistema de racionalização política, baseado, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais. A sua dinâmica instaura uma lógica contratual favorável à diferenciação entre o “público” e o “privado” e, portanto, contraporia às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder. (Fedozzi, 1997, p. 199)

Outros autores, como Pires (2001), apontam a dificuldade de estabelecer legitimidades mais sistemáticas que sejam pactuadas entre as regiões que “ganham” e as regiões que “perdem” no processo de alocação orçamentária. Além disso, há sempre o obstáculo das estruturas legislativas clássicas e tradicionais que veem na participação popular no orçamento uma ameaça à própria existência e identidade. Esse autor reforça também que muitas experiências de aumento da participação no preparo do orçamento são limitadas pelo curto prazo, cuja mobilização desaparece após conquistadas as reivindicações mais imediatas.

De fato, a conexão entre orçamento e planejamento estratégico governamental demanda uma verdadeira revolução paradigmática no modo como elaboramos e executamos tradicionalmente o orçamento público. A

⁵ O processo participativo pode ter vários conteúdos, inclusive o do Banco Mundial: “Participação é um processo através do qual os stakeholders influenciam e compartilham o controle sobre as iniciativas de desenvolvimento e as decisões e recursos que as influenciam” (Swinburn; Goga; Murphy, 2006, p. 14). A participação, para o banco, habilita os formuladores de políticas a incorporar as prioridades dos pobres, gera parcerias baseadas na confiança e no consenso, promove a transparência e a responsabilidade coletivas, promove a sustentabilidade do projeto e a inclusão social. No Relatório sobre Desenvolvimento, de 2004, o banco afirma que o aumento do poder de opção e decisão dos setores mais pobres da população no processo de distribuição dos serviços contribuirá na qualificação dos mesmos e, para isso, o acesso à informação é fundamental (World Bank, 2003).

construção de instrumentos e procedimentos democráticos é sempre uma possibilidade de democratizar também o próprio planejamento, o que implica, sobretudo, a tarefa de criar consciência de governo na população e ir além da busca do atendimento de demandas e necessidades básicas. Segundo Navarro (2003, p. 99):

O argumento decisivo e final [...] refere-se à necessidade de criação de uma esfera pública realmente autônoma do processo, escapando do dirigismo governamental (ou sua indução) e tornando o orçamento participativo um espaço efetivamente plebeu que controla e direciona parcela importante das políticas públicas da cidade. Tais decisões implicam adesão efetiva (e não meramente retórica) às concepções emergentes acerca da democracia deliberativa e uma aposta na transformação social que ideários políticos situados à esquerda usualmente incorporam em suas agendas discursivas. Restaria, contudo, aferir se o instrumentalismo eleitoral do processo já representaria uma barreira política a esta decisão. Se assim for, conclui-se, a ambição radicalmente democrática, potencialmente subjacente ao processo, provavelmente já terá se rendido aos imperativos do imediatismo político e das especificidades partidárias e as potencialidades transformadoras do OP, por sua vez, terão alcançado realmente os seus limites.

Recentemente, no PPA 2012-2015, o governo federal criou o Fórum Interconselhos para dialogar com os conselhos setoriais de políticas públicas e movimentos sociais, numa tentativa de aumentar a participação e a transparência do processo orçamentário. No período de 2011 a 2013, o fórum reuniu-se quatro vezes e, segundo o Ministério do Planejamento, 77% das propostas foram incorporadas nos objetivos e nas metas do PPA[12]. No plano federal, assim como no plano estadual, a conexão entre orçamento e planejamento ainda é o ponto central para os processos participativos, os mecanismos de transparência e a accountability. Além de um problema metodológico, pois não há equivalência direta entre as categorias do planejamento (programa, objetivo, meta, iniciativa, atividade, ação etc.) e aquelas do orçamento público, exigindo artifícios conceituais e convenções técnicas que mudam a cada PPA, a maior questão é a efetividade do planejamento, já que sem equivalência orçamentária o plano torna-se uma mera declaração de intenções.

Referências:

AVELINO, D.; SANTOS, J. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. Anais... Brasília: Consad, 2012.

CORE, F. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília, DF: Enap, 2000.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

GARCIA, R. Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000.

GARNIER, L. Función de coordinación de planes e políticas. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 2000.

GAULT, D.; MACIAS, J.; ROJANO, A. Nueva gerência pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zeland, Reino Unido, Australia y Mexico). Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 17, jun. 2000.

KOSCIANSKI, R. O orçamento-programa como instrumento de Planejamento e gerenciamento públicos. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/86497/198900.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1993.

NAVARRO, Z. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: NAVARRO, Z.; AVRITZER, L. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento. v.4. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2011.

RODRIGUES, E.; NOVAES, J. Luzes na floresta: o governo democrático e popular em Belém (1997-2000). Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2002.

SOUZA, U. Orçamento participativo, do município ao Estado. In: MAGALHÃES, I. BARRETO, L.; TREVAS, V. (Org.). Governo e Cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.



Jackson De Toni
jackson.deton@abdi.com.br

Doutor em Ciência Política, Especialista em Gestão de Projetos na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI/MDIC.

⁶ No PPA 2011-2015, esse processo mobilizou 34 conselhos setoriais nacionais, com a participação de 300 representantes nacionais. Além disso, a discussão envolveu 24 governos estaduais e 43 representações municipais. Foram apresentadas no total 629 propostas ao PPA. Em 2014, a experiência do Fórum Interconselhos foi premiada pelo UN Department of Economic and Social Affairs (Undesa) como experiência inovadora no United Nations Public Service Awards (UNPSA). Para maiores detalhamentos dessa experiência, pode-se consultar Avelino e Santos (2012).

QUER PUBLICAR SEU ARTIGO?

Escreva para a nossa
próxima edição!

Os artigos deverão versar sobre
o tema “**Conjuntura Econômica**”
e terem tamanho mínimo de 7.600
caracteres (com espaço).

Os artigos recebidos são avaliados
pelo Conselho Editorial da Revista,
entretanto, as opiniões expressas
no texto são de inteira
responsabilidade do autor.

48

Para mais informações e envio dos
artigos: revista@corecondf.org.br.

ARTIGO

Teto do Gasto Federal

José Luiz Pagnussat

O elevado pessimismo dos agentes econômicos com a trajetória insustentável da dívida pública levou o governo a propor uma medida drástica de Emenda Constitucional (PEC 241) para estabelecer um teto para o gasto público por vinte anos, com reajustes anuais pela inflação.

As tentativas iniciais de reequilibrar as contas públicas com redução do gasto, ainda com Joaquim Levy e Nelson Barbosa, se mostraram inviáveis, dada a acentuada queda da arrecadação do governo federal, com a maior recessão econômica da história brasileira, e da impossibilidade de redução dos gastos no patamar necessário para reequilibrar o orçamento público. A alternativa de elevação da carga tributária teve forte reação do setor produtivo e da sociedade em geral.

O déficit primário incontrolável, nesse período de recessão, obrigou o governo a rever a meta fiscal e estabelecer indicadores realistas para as contas públicas em 2016 e 2017. A nova meta fiscal estabelecida foi de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões em 2016 e R\$ 139 bilhões em 2017. Confirmando, assim, as projeções de crescimento incontrolável da dívida pública.

Tal desequilíbrio foi ainda agravado pela política de juros altos, adotada pelo Banco Central, para debelar o resistente processo inflacionário. Os gastos orçamentários com juros da dívida pública se elevaram para mais de R\$ 450 bilhões anuais e o déficit nominal das contas públicas subiu para em torno de 10% do PIB (Produto Interno Bruto).

O quadro econômico se deteriorou com a dívida pública em trajetória de crescimento acelerado, a recessão se agravando, o desemprego crescendo de forma acelerada e níveis recordes de pessimismo da indústria, serviços, comércio e consumidores.

Nesse contexto, surgiu a Proposta de Emenda Constitucional do teto do gasto. O objetivo do governo foi reverter o pessimismo dos agentes econômicos e indicar o compromisso com a reversão, no médio prazo, do quadro de desequilíbrio das contas públicas e da trajetória de crescimento insustentável da dívida federal. Com o teto do gasto o governo define que vai fazer o ajuste fiscal pelo controle da despesa e não pelo aumento da carga tributária, além de sinalizar a intenção de reduzir impostos no médio prazo. Reanimando o setor produtivo e consumidores que já incorporavam nas suas expectativas o aumento de

impostos no curto prazo e um cenário de incertezas crescentes no médio e longo prazo.

O primeiro resultado do teto do gasto do governo federal já está sendo alcançado com o restabelecimento da confiança dos agentes econômicos. Todos os índices de confiança melhoraram. Os índices de confiança da indústria, serviços, comércio, construção, empresário e consumidor, registravam o maior pessimismo da história no final de 2015 e início de 2016, e assumiram, a partir de então, trajetória de recuperação rumo a um patamar de otimismo.

Entretanto, as controvérsias sobre o teto do gasto constitucional são muitas. Primeiro, se o tema deveria ser inserido na Constituição, dado que é complexa sua revisão caso se mostre inadequado. Nenhum país adotou medida tão forte e não é possível avaliar com segurança seus impactos. Experiências históricas de tentativas de mudanças fortes na estrutura e organização da economia, como a dolarização da Argentina, no início da década de 1990, e imbróglio da reversão da conversibilidade cambial que levou aquele país a uma profunda crise econômica e social, ainda não superada totalmente.

Será que a determinação constitucional de teto do gasto induzirá à aprovação de reformas não consensadas e controversas, como a da previdência, entre outras? A incapacidade das autoridades econômicas de controlar o crescimento do gasto resulta de fatores objetivos e estruturais, sem as reformas o quadro não se altera e o cumprimento do teto se torna inviável. Grande parte das despesas orçamentárias é obrigatória, não contingenciáveis, tornando o orçamento engessado, rígido, além de ter crescimento natural, dado o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, que eleva a demanda por políticas de saúde e previdência, por exemplo. Por outro lado, não será o teto que vai limitar a tendência do Congresso Nacional de aprovar novas e maiores despesas para atender políticas públicas consideradas prioritárias ou atender demandas de segmentos organizados do setor público.

Outra controvérsia é a tendência privatizante associada ao teto do gasto e defendida por alguns parlamentares, em especial do PSDB e DEM. Tal caminho tende a levar o Brasil à estagnação crônica e instabilidade como ocorreu com os países que

adotaram as ideias neoliberais nos anos 1990, inclusive o Brasil. Neste caso o teto do gasto poderia levar o País, no médio prazo, a uma crise econômica e social estrutural.

A principal controvérsia é a tendência à limitação dos recursos para educação e saúde, além de outras políticas públicas consideradas prioritárias hoje. Neste ponto o teto do gasto se coloca em contradição com o desejo da sociedade por mais saúde e educação de qualidade, revelado nas manifestações populares e protestos nas ruas das principais cidades brasileiras nos últimos anos. E, ainda, contraria o objetivo declarado de grande parte dos parlamentares e do próprio governo de aumentar os gastos com saúde e educação.

Não há como contestar que o teto do gasto tem como objetivo a redução do gasto público e, portanto, as políticas públicas vão sofrer cortes nos seus orçamentos nos próximos anos. Uma simulação interessante, neste sentido, foi apresentada pelo Jornal Valor Econômico, em matéria publicada no dia 23 de junho de 2016, com base em estudo da Diretoria de Análise de Políticas Públicas (Dapp/FGV). O texto com o título "Teto de despesas teria tirado R\$ 1,8 trilhão do Orçamento desde 2007" simulou o impacto do teto do gasto se a sua adoção tivesse ocorrido há dez anos, em 2007. O teto dos gastos públicos, entre 2007 e 2015, teria exigido corte de despesas de R\$ 430,3 bilhões no Orçamento da União de 2015 e de R\$ 1,82 trilhão no período. O quadro a seguir ilustra a trajetória de distanciamento da despesa primária para a despesa ocorrida no período e simula a distribuição da diferença, para o ano de 2015, entre as políticas públicas de forma proporcional (quadro a seguir).

Na simulação, o corte de R\$ 430,3 bilhões teria representado redução de 31,8% da despesa primária de 2015, o que equivale a 7,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Considerando um corte proporcional nos orçamentos das

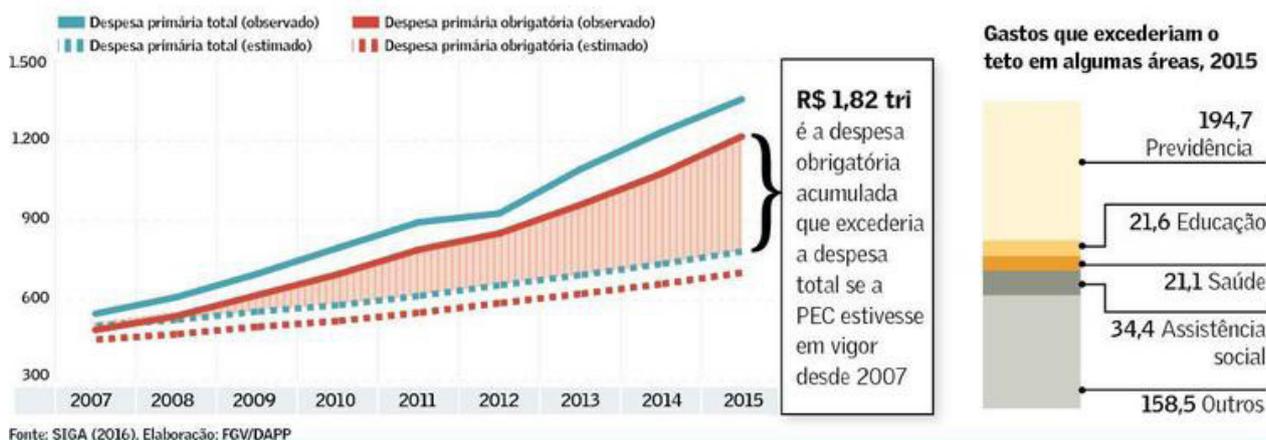
diversas políticas, a Previdência teria redução de R\$ 194,7 bilhões; educação, R\$ 21,6 bilhões; saúde, R\$ 21,1 bilhões; e assistência social, R\$ 34,4 bilhões. Tais cortes seriam inviáveis e certamente não seriam implementados num governo democrático.

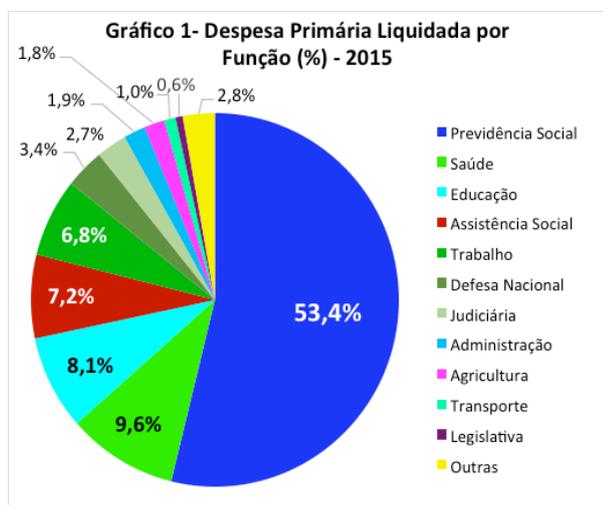
O Gráfico 1 mostra a distribuição da despesa primária da União por Função Orçamentária. As principais despesas primárias do governo hoje são com previdência social, 53,4% da despesa liquidada em 2015; saúde, 9,6%; educação, 8,1%; assistência social, 7,2%; e trabalho 6,8%. Essas cinco funções orçamentárias totalizam 85% da despesa primária liquidada em 2015. A previdência social representa mais da metade da despesa do governo. Cabe registrar que neste conceito orçamentário a previdência inclui o regime geral e as pensões e aposentadorias dos servidores públicos. Nesse conceito o gasto com previdência foi de R\$ 513,6 bilhões. Mesmo nesse conceito ampliado, o gasto com previdência foi menor que o gasto com encargos da dívida pública, que superou R\$ 571,6 bilhões em 2015.

Nesse contexto, a necessária reforma da previdência vem sendo colocada como o caminho para liberar os recursos para saúde e educação, entretanto, dado o direito adquirido dos trabalhadores, os efeitos da reforma serão tímidos nos primeiros anos e só serão efetivos no médio e longo prazo. A tendência é que o gasto com previdência mantenha trajetória natural de crescimento, dado o aumento da expectativa de vida e o envelhecimento da população, além da pressão dos sindicatos e dos aposentados pela manutenção do poder de compra e recuperação de perdas passadas das aposentadorias. A revisão de alguns privilégios e os possíveis cortes de benefícios sociais têm impacto pequeno na despesa. Por outro lado, as propostas de redução da remuneração dos aposentados, com a desvinculação do salário mínimo, são perversas e incompatíveis com uma sociedade democrática.

Telhado de vidro

Para se adequar a teto de gastos, orçamento teria tirado R\$ 1,82 trilhão de despesas - em R\$ bilhões





Em síntese, o gasto previdenciário continuará crescendo nos próximos anos e será o grande limitador do gasto federal com as demais políticas públicas, em especial com saúde e educação.

Na hipótese de não haver a reforma na previdência o cenário é aterrador para as demais políticas sociais. Todas as simulações mostram crescimento acelerado do gasto previdenciário. O Banco Itaú, nas suas análises econômicas, apresentou uma simulação do crescimento do gasto com Previdência do setor privado, estimando essa despesa, em 2016, em 40% do total dos gastos e projetando para 2020, em 50% dos gastos e em 2025, em 65% dos gastos primários do governo central. E, destaca que “uma reforma da previdência, que aumente a idade mínima e desvincule os benefícios do salário mínimo, diminuiria o ritmo de aumentos reais dessa despesa, aliviando a necessidade de cortes no restante do orçamento”.

O cenário provável é que o estabelecimento do teto do gasto trará redução gradativa do gasto federal com as principais políticas públicas. Alguns estudos e projeções trazem cenários alarmantes. Este é o caso da Nota Técnica do IPEA nº 28: “Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil” Fabíola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Os autores analisam tecnicamente o impacto do “congelamento do piso do gasto federal com saúde” e das perdas de recursos em relação às regras atualmente em vigor, destacam ainda as dificuldades para a efetivação do direito à saúde no Brasil, com o teto do gasto.

O fato é que saúde e educação terão a troca do indexador do piso do gasto federal, que passa a ser o crescimento da inflação. Essa nova regra representa um congelamento do piso do gasto federal com saúde e educação por 20 anos e determina uma redução gradativa do gasto com saúde e educação em relação ao PIB, conforme o crescimento da economia. A regra atual é o piso da saúde e educação em proporção da receita corrente líquida (RCL), que acompanha

o crescimento da economia, mantendo o piso em proporção do PIB.

Na saúde, a regra atual do piso do gasto federal foi estabelecida pela EC 86/2015, que determinava gasto mínimo com saúde de 13,2% da RCL em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018 e 15% a partir de 2019. Na educação, a regra constitucional atual de gasto mínimo de 18% da RCL. A mudança de indexador do piso, em si, implica na redução gradativa da obrigação do gasto em saúde e educação por parte do governo federal nos próximos anos, considerando a retomada do crescimento da economia.

Em síntese, é conhecida a intenção da maioria dos parlamentares e do governo de manter e ampliar a política pública de saúde e educação, entretanto o cenário é preocupante com as limitações impostas pelo teto do gasto e exige medidas criativas. É evidente que há grande desperdício no setor público, inovação esbanjadora, alguns privilégios e também alguns “salários de marajás”, que precisam ser corrigidos. Os ganhos de redução do gasto são marginais e seu avanço tende a ser lento.

Uma alternativa para a expansão das políticas públicas prioritárias, em especial saúde e educação, é retomar a proposta de pacto federativo da Constituição de 1988, com a ampliação da participação dos estados e municípios no bolo tributário. O aumento da receita desses entes garante mais recursos para essas áreas, dado que os Estados e Municípios tem piso de gasto em educação de 25% da RCL, superior aos 18% da União; e piso na saúde de 12% para os Estados e 15% para os Municípios.

Nesse sentido, a proposta é de redução da carga tributária sobre a produção e ampliação do Imposto de Renda, que compõe o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), O aumento da participação do imposto de renda na carga tributária, além de ampliar as receitas dos Estados e Municípios, reduz a participação de tributos de pior qualidade na estrutura tributária brasileira. Possibilita, ainda, a correção de anomalias no nosso sistema tributário, como a isenção de cobrança de imposto de renda de lucros e dividendos, e a regressividade da carga tributária, com os trabalhadores de menor remuneração com carga tributária maior do que os de renda mais alta. É uma dupla oportunidade de descentralização gradativa das políticas públicas prioritárias e de correções importantes no sistema tributário brasileiro.



José Luiz Pagnussat
jose.pagnussat@enap.gov.br

Economista, professor universitário há 30 anos, atualmente na ENAP e UDF. Foi presidente dos Conselhos Regional e Federal de Economia e da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia – ANGE.

Carta dos Economistas Brasileiros reunidos durante o XXV Simpósio das Entidades de Economistas – SINCE

Diante do grave momento político vivido pelo País, os economistas brasileiros reunidos em Natal, no XXV Simpósio das Entidades de Economistas – SINCE, de 31 de agosto a 2 de setembro, dividem-se na sua avaliação sobre os aspectos políticos do processo de afastamento da Presidente da República, mas o Sistema Cofecon/Corecon's, representativo dos 230 mil economistas do País, concentra suas atenções nos desdobramentos econômicos e sociais da mudança de governo.

O Brasil precisa retomar o quanto antes o crescimento econômico, mas não a qualquer preço, e sim preservando a inclusão social e avançando na distribuição social e espacial da renda.

Somos 206 milhões de habitantes, com contrastes sociais profundos e, não obstante alguns avanços na última década, com 30 milhões de pessoas saindo da pobreza, o fato é que mais de 35 milhões permanecem nessa condição.

A razão de tão avassaladora pobreza é a enorme concentração da renda e da riqueza em mãos de uma minoria, sendo que o 1% mais rico da população concentra cerca de 40% da riqueza regional, ao passo que os 50% mais pobres detêm cerca de 3%, segundo estudo da ONG OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief.

Nesse contexto, o Brasil persiste como um dos países de maior desigualdade, mas aqui há uma cortina de fumaça que esconde um dos principais mecanismos de concentração da renda e da riqueza, que é nosso modelo tributário, altamente regressivo, economicamente irracional e socialmente injusto.

Há que se destacar a opção que a sociedade brasileira fez em 1988, inserindo na Constituição um sistema de seguridade social e de educação pública, que, naturalmente, demanda crescentes recursos. É este sistema que impede que mesmo com forte queda do PIB e do nível de emprego, não tenhamos hordas de flagelados, saques de supermercados e quebra-quebras nas periferias das metrópoles.

De 1988 a 2002, quando houve importante conquista da classe trabalhadora decorrente da estabilidade de preços obtida com o plano real, a carga tributária elevou-se de 26% para 33%. De 2002 a 2015 a carga tributária elevou-se em ritmo mais lento. Não há como atender as crescentes demandas sociais sem mexer em nosso arcaico modelo tributário, no qual 72% da arrecadação de tributos se dão sobre o consumo (56%) e sobre a renda do trabalho (16%), ficando a tributação sobre a renda do capital e a riqueza com apenas 28%, na contramão do restante do mundo. Na média dos países da OCDE, por exemplo, a tributação sobre a renda do capital representa 67% do total dos tributos arrecadados, restando apenas 33% sobre consumo e renda do trabalho.

Contudo, em lugar deste debate, direciona-se a discussão para uma suposta e inexistente ganância do setor público, em particular em relação às despesas com educação, saúde, previdência e assistência, responsabilizadas pelo aumento do déficit público, omitindo-se a razão maior, que são os gastos com juros da dívida pública (responsáveis por 80% do déficit

nominal), as excessivas renúncias fiscais, o baixo nível de combate à sonegação fiscal, a exemplo da relativa às contribuições patronais ao INSS e das retenções dos empregados, que atingem 1,3 trilhão de reais, a frustração da receita e o elevado grau de corrupção que representou significativa sangria de recursos públicos.

Para buscar o reequilíbrio das contas públicas, propõe-se um conjunto de ações cujos efeitos negativos recairão sobre a população. A aprovação e ampliação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para 30% e sua extensão para estados e municípios, atrelada a má utilização dos recursos públicos, ausência de fiscalização efetiva da correta aplicação destes recursos surge como real ameaça para o atendimento das demandas sociais. A PEC 241, que propõe o congelamento em valores reais das despesas, incluindo os recursos destinados à saúde e à educação, configura-se medida inadequada tendo em vista que o atual volume de recursos já é insuficiente para ofertar à população um serviço de melhor qualidade e que atenda de forma plena a demanda. Na área de saúde, por exemplo, temos uma população que envelhece rapidamente, demandando recursos crescentes, e estima-se que a medida, se implementada, reduziria em R\$ 650 bilhões os recursos do setor nos próximos 20 anos, segundo o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde.

Do mesmo modo, caminha-se para uma proposta de reforma previdenciária que pode representar injustiças, sobretudo com a população mais pobre, ao se buscar elevar a idade mínima para aposentadoria ao praticado em países com expectativa de vida bem superior à brasileira. Como sugerir que o trabalhador rural se aposente aos 65 anos se a expectativa de vida dessa população, no Norte-Nordeste, é de 63 anos?

A eventual proposta de reforma trabalhista pode representar insegurança para dezenas de milhões de trabalhadores. O projeto de lei da terceirização, por exemplo, reverte o avanço conseguido nos últimos anos na formalização das relações de trabalho, trazendo ameaça de precarização dessas relações. Também a prevalência do negociado sobre o legislado ameaça conquistas trabalhistas de milhões de trabalhadores, especialmente daqueles integrantes de categorias profissionais pouco numerosas e, conseqüentemente, representadas por sindicatos com reduzida capacidade de mobilização e negociação. No campo da Política Macroeconômica, persistem os equívocos de governos anteriores de se combater a inflação com as políticas Monetária (juros elevados) e Cambial (câmbio apreciado), que impedem a retomada da trajetória de crescimento da economia.

Em suma, o País precisa retomar o crescimento econômico, mas preservando a inclusão social dos últimos anos e avançando na distribuição da renda. Experiência de crescimento do PIB, com exclusão social, tivemos no início da década de 1970, o famoso “Milagre Econômico” sob a ditadura militar, feito a partir da retirada de direitos, da repressão política e de uma brutal concentração da renda. Não é este, certamente, o desejo de nosso povo e tampouco deste Sistema.

REUNIÃO DO GRUPO DE CONJUNTURA

A Comissão de Política Econômica (CPE)
convida para encontros mensais do
Grupo de Conjuntura sobre temas atualizados.



Acesse e saiba mais:
corecondf.org.br

Contato: (61) 3223-1429
corecondf@corecondf.org.br



**O CRESCIMENTO
DE UMA NAÇÃO,
PASSA PELAS MÃOS
DE UM GRANDE
PROFISSIONAL.**

13 DE AGOSTO | DIA DO ECONOMISTA

