

JE

Jornal dos Economistas

Nº 352 Dezembro de 2018

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Uma ponte para...

Marcio Pochmann, Paulo Passarinho, Ricardo Barboza, Antonio Lacerda e Carlos Pinkusfeld Bastos avaliam as políticas econômicas do governo Temer, cuja inspiração foi o programa *Uma Ponte para o Futuro*.



Fórum identifica as responsabilidades de Paes e Crivella pela crise fiscal no Rio de Janeiro

Uma ponte para...

Esta edição faz um balanço da economia no governo Temer, que começou com o propósito de implementar as diretrizes do programa *Uma Ponte para o Futuro*, mas foi de fato uma ponte para o governo Bolsonaro.

O bloco temático inicia-se com Marcio Pochmann, da Unicamp. Ele advoga que Temer antecipa o que se pode esperar na próxima administração: maior empobrecimento da população e enfraquecimento do setor produtivo com a desindustrialização, a velha dinâmica do agrarismo exportador e o regime rentista excludente.

Paulo Passarinho, apresentador do Programa Faixa Livre, constata que depois de um longo período recessivo, mergulhamos na estagnação econômica com baixíssimo nível da atividade produtiva, elevado desemprego e subutilização da força de trabalho e capacidade produtiva. Temer foi uma ponte entre a capitulação do PT à ortodoxia liberal e o abismo do futuro governo.

Ricardo Barboza, da UFRJ, lembra que Temer conseguiu no início aprovar reformas em linha com *Uma Ponte para o Futuro*, como a trabalhista, o Teto de Gastos e a criação da TLP. Mas a principal reforma, a da Previdência, foi enterrada com o vazamento do “tem que manter isso, viu?”. A recuperação da economia começou, mas é a mais lenta da história recente, devido ao baixo investimento.

Antonio Lacerda, da FEA-PUCSP, defende que o debate sobre a desnacionalização de empresas brasileiras públicas e privadas deve considerar a estratégia de inserção externa brasileira e aspectos como balanço de pagamentos, deslocamento do centro de decisão para o exterior e necessidade de um projeto de desenvolvimento para o país e de estimular as atividades de valor agregado.

Carlos Pinkusfeld Bastos, do IE/UFRJ, aponta que as políticas de Temer deixaram um rastro de desemprego e uma produção abaixo do nível pré-crise de 2015. Desde a década de 1980, se constroem no mundo “pontes” neoliberais, que, ao contrário das de concreto, não cruzam abismos, mas os criam.

O artigo do Fórum identifica as responsabilidades das administrações de Paes e Crivella pela atual crise fiscal no Município do Rio de Janeiro.

Sumário

Governo Temer	3
<i>Marcio Pochmann</i>	
Novo ciclo político da economia?	
Governo Temer	5
<i>Paulo Passarinho</i>	
A Ponte para o Futuro de Temer: qual ponte, qual futuro?	
Governo Temer	7
<i>Ricardo de Menezes Barboza</i>	
Uma Ponte Inacabada	
Governo Temer	9
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
Desnacionalização da economia e seus efeitos	
Governo Temer	11
<i>Carlos Pinkusfeld Bastos</i>	
A ponte e o abismo	
Fórum Popular do Orçamento	13
Afinal, quem é o pai da crise no Rio?	
Economistas elegem novos conselheiros em votação eletrônica	16
Balanco Patrimonial	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: www.aepet.org.br.

Conselho Editorial: Sidney Pascounto da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

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

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barboza

sa. Conselheiros Efetivos: 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

Novo ciclo político da economia?

Marcio Pochmann*

Por sete eleições presidenciais e nos mandatos de todos os cinco presidentes da República (Collor-Itamar, FHC, Lula e Dilma), a submissão à Constituição de Federal de 1988 demarcou características de proximidade com o ciclo político da economia brasileira. Contudo, a estranha ascensão de Temer, em 2016, evidencia tanto o desmoronamento do pacto social responsável pela Constituição de 1988 como a introdução de uma profunda alteração no marco legal, que aponta para a formação de novo ciclo político da economia, possivelmente a ser confirmado pelo governo Bolsonaro (2019-2022) através dos traços do autoritarismo e ultraliberalismo.

Em suas três décadas de sua existência, o ciclo político democrático da economia brasileira (1988-2016) registrou três principais características distintas em relação à péssima herança deixada pelo período autoritário da Ditadura Militar (1964-1985). Em síntese: a superinflação, a profunda desigualdade e exclusão social e a semiestagnação da renda *per capita* associada à desindustrialização e ascensão do regime do rentismo.

No ciclo político da economia assentada na Constituição Federal de 1988, duas fases principais podem ser destacadas, sendo a primeira identificada pelo sentido geral das políticas econômicas adotadas na superação da superinflação. Até o sucesso da implantação do Plano Real, em 1994, no Governo Itamar (1992-1994), a economia brasileira conviveu com elevada perturbação decorrente da grave instabilidade monetária que

se reproduzia tanto na desigualdade e exclusão social como na semiestagnação da renda *per capita* embutida na desindustrialização e ascensão do regime rentista.

Com o Plano Real, o caminho adotado para estabilizar monetariamente a economia brasileira, ainda que resultasse exitoso no estancamento da superinflação e melhor enfrentamento da desigualdade e exclusão social, mostrou ser, ao longo do tempo, insuficiente para evitar o avanço da desindustrialização precoce, potencializando o regime rentista. Assim, a segunda fase, iniciada em 1995, permitiu ao ciclo político da economia evidenciar a redução no grau de exclusão social e nos indicadores de desigualdade social, sobretudo nos anos 2000.

Sem condições de interromper o processo precoce de desindustrialização, o ciclo político da economia terminou mantendo, no longo prazo, o quadro geral da semiestagnação da renda *per capita*. Mesmo com importantes esforços governamentais e resultados positivos observados pontualmente, a tendência mantida foi a de transição da sociedade urbana e industrial para a de serviços, com o inchamento do setor terciário em contrapartida ao enxugamento dos setores primário e secundário da economia nacional.

Nessa perspectiva, o projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização instalado ainda na década de 1930 ficou completamente comprometido diante da ascensão diversificada do regime do rentismo. Sem o rompimento do sistema de dívidas públicas herdado dos governos militares, as políticas econômica e social ancoradas na Constituição Federal de

1988 possibilitaram o aprofundamento de importantes mecanismos de transferência da renda, associados à crescente arrecadação do fundo público.

Em três décadas, por exemplo, a Carga Tributária Bruta (somatória de impostos, taxas e contribuições) apresentou trajetória de elevação, passando de 24% do PIB, em 1985, para 32%, em 2015. No mesmo período de tempo, o crescimento médio anual da economia nacional mal superou os 2%, indicando o desempenho de semiestagnação da renda *per capita*.

De forma desigual entre diversos segmentos da sociedade, sobretudo para os mais pobres, a ampliação da CTB permitiu implantar as bases do Estado de bem-estar social, com a passagem do gasto social equivalente a 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1985, para 24%, em 2014. Além disso, os lucros e dividendos foram isentos da tributação desde 1996, enquanto os rendimentos do trabalho, especialmente aqueles situados na base da pirâmide social, receberam maior sobrecarga de impostos, taxas e contribuições.

Também os vários setores econômicos terminaram sendo beneficiados por renúncias, isenções, subsídios e desonerações fiscais, consolidando a regressividade do sistema tributário brasileiro. Assim como os segmentos mais empobrecidos receberam do orçamento público garantias de renda, os endinheirados foram beneficiados por medidas de desoneração fiscal, bem como ganhos financeiros de elevada monta, ancorados no sistema de endividamento do setor público a patrocinar o avanço do regime rentista.

Com a arbitrária ascensão do



governo Temer, pautado por ampla composição classista patronal e dos endinheirados, diversas medidas governamentais foram adotadas visando ao desembarque dos segmentos empobrecidos do orçamento público. Para tanto, o arsenal repleto de políticas contra a classe dos que vivem do trabalho, como a inviabilização da estrutura sindical, comprometimento da justiça do trabalho e repressão ao movimento social.

A emenda constitucional 95, que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos não financeiros ao pagamento dos juros da dívida pública por 20 anos, serve de exemplo à reorientação do gasto público nas políticas de saúde, educação, habitação, transporte, entre outros. Resumidamente, os efeitos do atual governo fizeram-se apresentar, como na saúde, com a volta de doenças definidas até então como superadas (sarampo, poliomielite e outras) e a inflexão da mortalidade infantil.

Na habitação, percebe-se a correlação positiva entre a elevação de imóveis fechados e o aumento na

quantidade de moradores de rua, assim como a queda significativa nas atividades da construção civil em todo o país. No transporte, os frequentes aumentos nos preços dos combustíveis e a inviabilização dos transportes no país, assim como a elevação do gás de cozinha, sendo enfrentada pelo maior uso do carvão e lenha para fazer a alimentação da população de baixa renda. Na educação, o esvaziamento dos financiamentos ao ensino superior e a desistência na garantia do ensino médio para todos os jovens encontram-se diretamente relacionados ao crescimento do desemprego justamente para os segmentos populacionais com maior escolaridade

e a queda na renda média familiar.

Além disso, constata-se que mais de dois anos de políticas de austeridade fiscal conduzidas pelo receituário neoliberal de Temer, focado na entrega do patrimônio nacional, geraram maior desajuste fiscal, ausência do crescimento econômico e generalização do desemprego e pobreza. Cerca de 40 milhões de brasileiros foram simplesmente destituídos da esfera produtiva, sejam quase 28 milhões de trabalhadores precarizados em busca permanente do emprego, sejam aqueles rebaixados pela condição de miséria e vida informal e clandestina.

Fundamentalmente dois setores foram favorecidos pelo gover-

no Temer. Pelo lado econômico, o segmento exportador, diante do rebaixamento do custo do trabalho e a inviabilização do consumo pelo crescimento do mercado interno e pelo setor rentista protagonizado pelos bancos, cuja lucratividade assenta-se no aprisionamento do Estado aos interesses da gestão do endividamento público.

Pelo lado socioeconômico, a força do crime organizado e das igrejas, a servir como rede de atendimento para a nova safra de desvalidos produzida pelo processo acelerado de desmontagem das políticas públicas e de desconstituição do sistema produtivo nacional. O protagonismo anterior do setor de petróleo e gás, da infraestrutura composta pelas grandes empresas de engenharia nacional, da indústria naval e outras foi abandonado, aprofundando ainda mais a dependência do país aos interesses internacionais.

O resultado da maior concentração de riqueza, renda e poder combina com a aceleração da desigualdade entre uma minoria privilegiada e a maioria de trabalhadores precarizados, bem como os novos empobrecidos pela exclusão das políticas públicas. Os dois anos do governo Temer parecem apenas antecipar o que se pode esperar na próxima administração federal a ser iniciada em janeiro de 2019: o maior empobrecimento

da população e o enfraquecimento do setor produtivo nacional.

Percebem-se, pelas características evidenciadas na transição dos governos Temer para o de Bolsonaro, sinais de continuidade, bem como de aprofundamento do novo ciclo político da economia nacional. Com o abandono do pacto de poder que viabilizou a Constituição de 1988, as alterações ainda mais importantes no atual marco regulatório do país devem consolidar uma economia desindustrializada, dependente da velha dinâmica do agrarismo exportador e associada ao regime rentista excludente e promotor de desigualdades sociais.

O desastre nacional tende a se acentuar, antecipadamente confirmado pela herança do governo Temer e a ser perseguido pelo presidente Bolsonaro. Permeado por contradições antecipadas, a nova administração federal que se inicia tende a se fixar tanto pelo autoritarismo como pelo impulso do ultraliberalismo, cujas consequências econômicas e sociais de regressão tendem a se diferenciar consideravelmente do ciclo político da economia nacional sustentado pela Constituição Federal entre os anos de 1988 e 2016.

* É professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).



A Ponte para o Futuro de Temer: qual ponte, qual futuro?

Paulo Passarinho*

O governo Temer chega ao seu final. Tendo tido o seu início como consequência direta do impeachment de Dilma, e agora chegando ao seu término, qual o seu real significado? A pedido da editoria do nosso JE, procurarei responder a essa pergunta, buscando compreender o atual processo da economia brasileira, bem como suas consequências para o conjunto da sociedade, particularmente em função da crise social e institucional em que estamos mergulhados, de desdobramentos imprevisíveis.

Em meio à crise que acabou por levar ao impedimento de Dilma, setores da plutocracia brasileira, junto com a oposição parlamentar de direita e o atual MDB – sob o comando de Michel Temer e Eduardo Cunha, procuravam reforçar o já conhecido receituário liberal, como suposta alternativa para a superação da recessão econômica, em curso naquele momento. O governo Dilma já havia se rendido a esse receituário, ao nomear Joaquim Levy para o ministério da Fazenda. Mas, em agosto de 2015, setores que posteriormente vieram a reforçar a pressão pelo impeachment, como é o caso do presidente da FIESP, Paulo Skaf, apresentaram à Dilma Rousseff um conjunto de propostas para supostamente viabilizar a chamada retomada do crescimento econômico, através da “melhoria do ambiente de negócios”, do “equilíbrio fiscal” e da “proteção social”. A rigor, a diretriz liberal já

havia dominado a orientação do governo Dilma, desde a nomeação do executivo do Bradesco para a pasta da Fazenda. Contudo, naquele momento a posição de Levy se fragilizava, na medida em que a oposição parlamentar, sob o comando de Eduardo Cunha, havia acabado de aprovar a chamada “pauta bomba”, elevando gastos da União, em meio aos apelos da equipe econômica para um ajuste das despesas governamentais. Em maio daquele ano, a bancada do PSDB, com o apoio de outras bancadas de partidos da direita, já havia votado contra uma série de medidas propostas por Levy, inclusive derrubando o chamado Fator Previdenciário, herança dos governos dos próprios tucanos.

Apesar de algumas variações, a proposta da plutocracia brasileira frente à crise – representada sobretudo por bancos, seguradoras e multinacionais – tinha como objetivos (1) exercer um controle ainda mais intenso sobre o orçamento público, arrochando despesas de custeio e investimento e, ao mesmo tempo, liberando parcelas ainda maiores para as chamadas despesas financeiras; (2) reduzir ainda mais o custo do trabalho no país; e (3) abrir uma nova oportunidade de negócios para as corporações privadas, incluindo o capital internacional, em torno de concessões de serviços públicos de infraestrutura – portos, aeroportos, estradas, geradoras e distribuidoras de energia –, na exploração do pré-sal e na expansão da previdência privada. É a partir dessa estratégia que procuramos entender as mais

diferentes medidas que vêm sendo implementadas ou propostas desde o agravamento da crise.

Mas qual o significado desse caminho? Teríamos, por essa via, capacidade de retomar o crescimento econômico? Gerar empregos de qualidade? Reduzir o custo do dinheiro, em um país que precisa elevar o seu nível de investimentos? Ampliar mecanismos de combate à indecente desigualdade social? Promover políticas de distribuição de rendas e riqueza, atenuando desequilíbrios gritantes da nossa população e entre nossas regiões? Infelizmente, não. O objetivo dessa estratégia é meramente defensivo, em relação aos interesses dos grandes grupos capitalistas, em ação no país. Não embute nenhuma solução sistêmica para a contração da demanda e a retração do produto. Procura-se primeiramente garantir espaços conquistados em um momento em que a própria crise produz uma rearrumação patrimonial, com a forte desvalorização de ativos e a possibilidade de lucrativas transferências de propriedade. Defensivo para o capital, mas extremamente agressivo aos interesses da população em geral, especialmente aos trabalhadores.

A abolição ou flexibilização de direitos sociais, como a concessão do seguro-desemprego, ainda no governo de Dilma, em 2015, na gestão de Levy no ministério da Fazenda e em meio ao grave desemprego que recrudescia naquele momento; as inúmeras alterações na legislação trabalhista; o estabelecimento de novas regras –

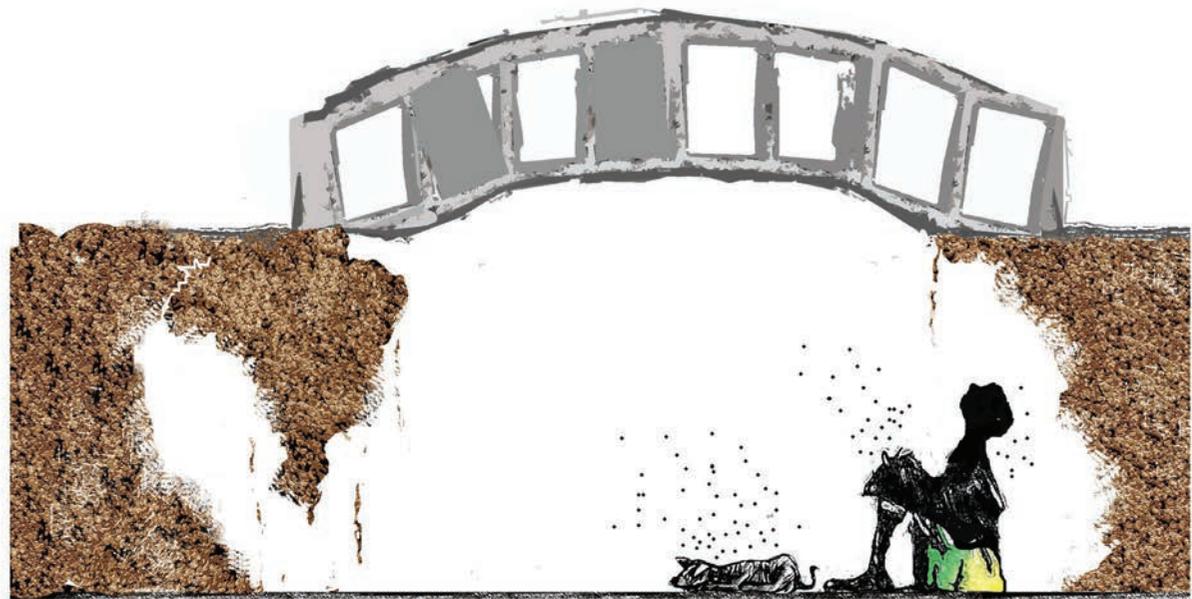


de arrocho – para estados e municípios, em torno da questão fiscal; a Emenda Constitucional 95, estabelecendo o chamado teto de gastos para as despesas não financeiras, por 20 anos; as alterações do marco regulatório do petróleo do pré-sal; ou a pressão por maiores alterações nas regras previdenciárias, também restringindo direitos e objetivando reduzir o teto do valor dos benefícios, além de pretender ampliar a idade mínima para o acesso aos mesmos, são exemplos dessas medidas, de proteção aos interesses do capital e de ataque aos trabalhadores e maiores do país. Não oferecem nenhuma possibilidade de enfrentar os problemas estruturais que impedem o país de aproveitar as nossas imensas potencialidades e possibilidades de superar o quadro de miséria e pobreza da maioria da população. Apenas procuram preservar os interesses dos capitalistas e de suas empresas, sem oferecer ao conjunto da sociedade solu-

ções para a estagnação econômica, o desemprego e a crescente dependência do país à dinâmica ditada pelos países centrais do capitalismo global.

Desde os anos 1990, a classe dominante brasileira aderiu ao chamado ciclo de reformas neoliberais, como resposta ao impasse do modelo dito desenvolvimentista, inaugurado no país na primeira metade do século XX, e também como reflexo direto dos movimentos de liberalização financeira, flexibilização de normas e controles estatais e privatizações de empresas públicas, no âmbito das economias ocidentais, sob influência direta do Tesouro norte-americano. Os governos de Collor, Itamar e FHC deram forma no país, assim, a uma nova etapa do desenvolvimento capitalista, paulatinamente procurando desconstruir o longo processo anterior que, iniciado ainda nos anos 1930, procurou estabelecer as bases, ainda que frágeis, de um projeto nacional de desenvolvimento.

A eleição de Lula, em 2002, politicamente representou a rejeição às consequências que já então se manifestavam como lesivas ao interesse nacional e ao bem-estar do povo. A reestruturação produtiva impulsionada pelas reformas neoliberais e a consequente onda de desemprego que se seguiu, assim como o movimento de fusões e aquisições na área privada, em geral beneficiando o capital estrangeiro, a maior concentração de negócios e as privatizações de empresas do setor público, além da queda de qualidade dos serviços públicos voltados à maioria da população, mostravam que o projeto neoliberal tupiniquim estava com os seus dias contados. A vitória de Lula e do PT – lideran-



ça e partido principais de combater a essas reformas – mostrava que a sociedade brasileira havia optado por outro caminho.

Contudo, o caminho escolhido a partir de 2003 pelos novos governantes não foi de rompimento e superação da herança deixada por FHC e seus antecessores. Em nome de uma suposta governabilidade, capaz de continuar a contemplar os segmentos dominantes do capital financeiro e ao mesmo tempo introduzir medidas de inclusão social e econômica para a maioria do povo, a opção foi manter os postulados básicos da política macroeconômica anterior e apostar na ampliação de programas sociais compensatórios, focalizados junto aos mais carentes, além de medidas de inclusão econômica, via ampliação do crédito e da maior oferta de empregos de baixa qualidade, em setores como construção civil, comércio e serviços em geral.

O objetivo desse texto, de balanço da herança e consequências do governo Temer, não comporta maiores considerações sobre as particularidades das gestões do PT na condução da política eco-

nômica. Entretanto, cabe assinalar que aspectos de certa heterodoxia aplicada pelos governos petistas na gestão do modelo herdado dos anos 1990, do neodesenvolvimentismo do segundo mandato de Lula à nova matriz macroeconômica do primeiro governo Dilma, foram inteiramente abandonados frente às condições em que se deu a vitória eleitoral de 2014. Pressionada pelas repercussões políticas da Operação Lava Jato e pelos efeitos da estagnação econômica, Dilma entregou a administração da economia para Joaquim Levy, um executivo do Banco Bradesco e de genuína linhagem liberal. Ainda no curso desse governo, Levy acabou substituído por Nelson Barbosa, mas sem alterar substantivamente a opção adotada desde o início desse segundo mandato da presidente que acabou impedida.

O governo Temer, desse modo – frente ao boicote da própria oposição parlamentar de direita à Dilma e às suas medidas de natureza contracionista, baseadas na ortodoxia fiscal e no arrocho aos direitos dos trabalhadores –, tornou-se

a alternativa factível para a aprovação de medidas legais no parlamento, buscando as pretensas “soluções” para enfrentar a crise, de acordo com o capital financeiro.

O resultado encontra-se visível a todos: depois de um longo período recessivo, mergulhamos em uma estagnação econômica, traduzida em baixíssimo nível da atividade produtiva, elevado desemprego e subutilização da força de trabalho e da capacidade produtiva do país, combinados com uma crise financeira que degrada ainda mais os serviços públicos e as condições de governabilidade dos entes federados. Com a crise política que continua em curso e que se refletiu na própria inusitada vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, o governo Temer foi a verdadeira ponte entre a capitulação do PT à ortodoxia liberal e o abismo representado pelo futuro governo a ser empossado em janeiro próximo, com todas as suas gritantes fragilidades e deformações.

* É economista, apresentador do Programa Faixa Livre e ex-presidente do Corecon-RJ.

Uma Ponte Inacabada

Ricardo de Menezes Barboza*

O governo Michel Temer teve início em maio de 2016. As bases de seu governo, no entanto, foram lançadas antes disso, em outubro de 2015, por meio de um documento formal do PMDB (hoje MDB), denominado “Uma Ponte para o Futuro”. Os principais pilares de sustentação dessa ponte eram: (i) reformas fiscais; (ii) reformas para reduzir a taxa de juros estrutural da economia; (iii) reforma trabalhista e; (iv) reformas para aumentar a produtividade.

Tratava-se, obviamente, de uma agenda ousada. Seria difícil aprová-la em um mandato de quatro anos de um presidente eleito pelas urnas. Deveria ser pior no caso de Temer, ex-vice-presidente com um mandato de dois anos e meio. Mas o governo começou surpreendendo positivamente.

Primeiro, com a nomeação de uma equipe econômica com elevada capacidade técnica e com boa reputação junto ao mercado. Segundo, com a elaboração de propostas que davam concretude à Ponte. Terceiro, com uma ampla base de apoio no Congresso, fundamentais para avançar com as diversas medidas pretendidas.

No início, o governo Temer conseguiu aprovar reformas importantes. Mas a principal delas – a da Previdência – foi enterrada com o vazamento dos áudios pouco republicanos (para usar a hipocrisia da moda) do Presidente com o empresário Joesley Batista.

Entre as reformas aprovadas, destacamos: (i) a emenda constitucional do teto de gastos, que lida com o problema das despesas primárias crescentes e tem efeito nas

expectativas dos agentes ao melhorar a trajetória futura dos gastos do governo; (ii) a criação da TLP, que reduz os subsídios alocados pelo BNDES em suas operações de crédito; (iii) a reforma trabalhista, que corrige certas distorções e diminui a quantidade de ações na Justiça do Trabalho. Estas três reformas, é bom dizer, estão em linha com os pilares de sustentação da Ponte para o futuro.

Mas as medidas aprovadas também têm custos. No caso do teto constitucional, este não exclui o investimento público, bem como não sobrevive sem Reforma da Previdência. Aliás, estudo da IFI mostra que na ausência da Reforma da Previdência, a margem fiscal – que sobra depois das despesas obrigatórias – desaparece por volta de 2022, deixando o governo de

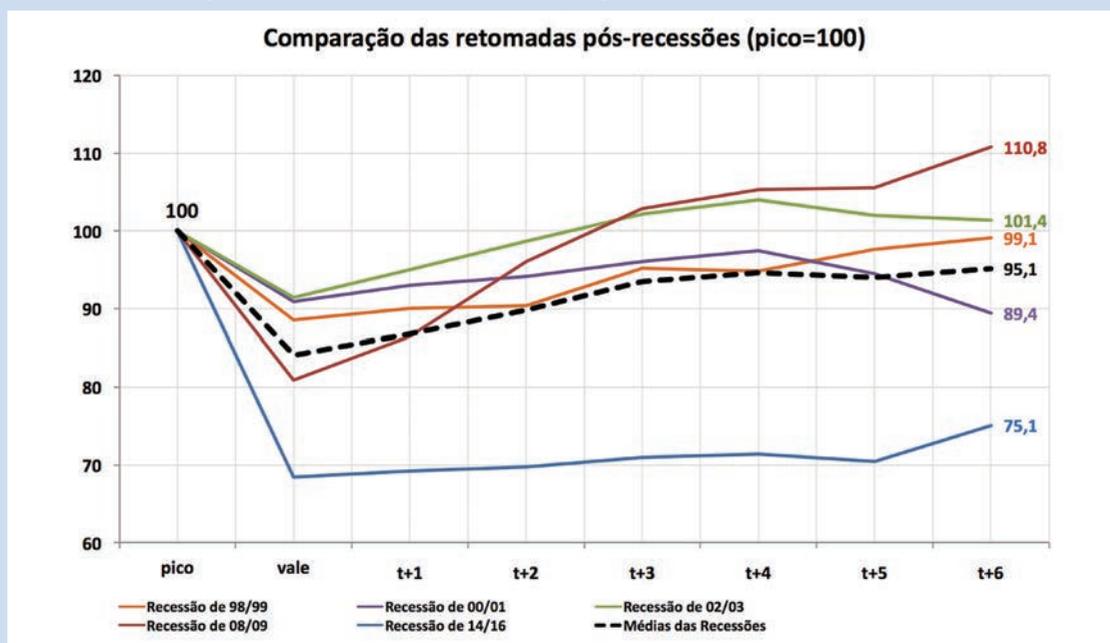
ser operacional antes disso. No caso da TLP, esta restringe o fomento a projetos com retorno social maior que o retorno privado (com externalidades positivas). No caso da Reforma Trabalhista, esta enfraquece os sindicatos e reduz o poder de barganha de trabalhadores, com consequências potencialmente negativas sobre a distribuição (funcional e pessoal) da renda.

Entre as reformas ainda não aprovadas, mas já enviadas ao Congresso Nacional, cabe destacar as seguintes medidas: (i) revisão da lei de recuperação judicial e falências; (ii) mudança no Cadastro Positivo. Ambas poderiam melhorar o funcionamento do mercado de crédito, reduzindo o *spread* bancário no Brasil – um dos maiores do planeta e superior ao observado em países em guerra.

Ainda sobre o mercado de crédito, cabe destacar a Agenda BC+, conduzida pelo Banco Central, que tem como melhorar problemas estruturais do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Esta é uma agenda importante por diversas razões, mas principalmente porque há evidência de que o desenvolvimento do sistema financeiro é benéfico para o crescimento de longo prazo.

No curto prazo, destacamos a recuperação da credibilidade do Banco Central, medida pela atual ancoragem das expectativas de inflação até 2022, que se encontram na meta de 3,75% no último dado disponível, e a melhora na sua comunicação, medida, por exemplo, pela diminuição do índice Flesch-Kincaid, que é um indicador que mede a facilidade de entendimento de um texto (no caso, as atas das reuniões do Copom).

Gráfico 1: Comportamento do investimento após as diversas recessões desde 1996



Fonte: IBGE e FGV/CODACE. Legenda: pico representa o pico do investimento pré-crise; vale representa o vale do investimento na crise e t+i representa os trimestres imediatamente seguintes ao vale da crise, com i=1,2,3,4,5 e 6. As recessões foram definidas segundo julgamento do (CODACE/FGV).

Mas como diz o ditado, “não há bem que sempre dure, nem mal que nunca se acabe”. A força política de Temer diminuiu muito com o vazamento do “tem que manter isso, viu?”. Como consequência, a Reforma da Previdência, que tinha proposta pronta, não foi sequer colocada em votação, dada a impossibilidade de obter os (308) votos necessários para a sua aprovação.

Na visão da maioria dos economistas, a não aprovação da Reforma impediu uma recuperação mais vigorosa da economia. De fato, ajustes na Previdência reduziram as taxas de juros, o prêmio de risco e a taxa de câmbio, bem como aumentariam o preço das ações na Bolsa, com efeitos positivos sobre a atividade econômica e o emprego, sobretudo formal.

A Reforma também poderia afetar positivamente o PIB no médio prazo via recomposição do gasto público, dada a vigência da lei do teto. Segundo estimativas de Marcelo Neri, da FGV, para cada R\$ 1 que se gasta com Previdência Social, o PIB brasileiro aumenta em R\$ 0,52. No caso do Bolsa Família, o efeito é de R\$ 1,78. No caso do Benefício de Prestação Continuada, R\$ 1,20. No caso do investimento público, outras evidências sugerem um multiplicador superior à unidade.

Mesmo sem Reforma da Previdência, a recuperação da economia começou. Em segunda marcha, é verdade, mas começou. No último dado disponível das Contas Nacionais (3º trimestre de 2018), os dados sugerem um desempenho tímido da atividade: crescimento de 2,3% do consumo e de apenas 1,4% do PIB, ambos no acumulado de 12 meses contra os 12 meses anteriores.

A despeito da taxa Selic ter ca-

ído para o menor patamar da série histórica (6,5%) e do juro real ex-ante (medida mais relevante para as decisões de gasto dos agentes) ter alcançado quase 2%, valor também recorde, ainda assim a recuperação tem sido a mais lenta da história. A lentidão se deve, dentre outros fatores, ao comportamento apático do investimento, que se encontra ainda 25% abaixo do seu pico pré-crise (ver Gráfico) e cuja aceleração no último trimestre é muito influenciada por questões contábeis do novo regime aduaneiro do setor de petróleo (Repetro).

A lenta recuperação do investimento tem a ver com três principais fatores: (i) dificuldades do setor de construção, que representa mais da metade de formação bruta de capital (por exemplo: empresas envolvidas na Lava-Jato); (ii) incerteza elevada, que adia as decisões de investimento dos empresários via comportamento *wait-and-see*; (iii) sacrifício do investimento público.

Em particular sobre o investimento público, o Observatório de Política Fiscal da FGV do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) divulgou recentemente dados assustadores. Primeiro, que o nível de investimento público no Brasil em 2017 (1,16% do PIB) foi o menor da série histórica iniciada em 1947! Segundo, que esse nível é menor do que o observado em todos os países de uma base de dados compilada pela OCDE com países-membros e não membros da entidade.

Além disso, tenho chamado atenção para uma relativa perda de eficácia da política monetária no Brasil. Há alguma evidência mostrando que em períodos de alta incerteza, os agentes se tornam menos sensíveis a estímulos externos, como mudanças na taxa de

juros. Além disso, diante da incerteza eleitoral, a estrutura a termo da taxa de juros se manteve bem inclinada, limitando a transmissão monetária para toda a curva de rendimentos. Indícios favoráveis à hipótese de perda de eficácia são os seguidos erros para baixo das projeções de inflação do Banco Central e as seguidas revisões para baixo da Selic esperada pelos participantes da pesquisa Focus.

Se tem uma coisa que qualquer manual de macroeconomia ensina é que quando há capacidade ociosa na economia, o produto se torna determinado pela demanda. Focar em ajustes pelo lado da oferta é positivo para o longo prazo (ou para o futuro almejado pela Ponte), mas enquanto ele não

chega, são as decisões de gasto que importam.

Dado que não há espaço fiscal para reagir ao hiato do produto negativo, caberia à política monetária atentar para esse fato, sobretudo em um contexto com projeções de inflação abaixo da meta no horizonte relevante (tanto nas estimativas do Focus, quanto nas estimativas do próprio Banco Central). Talvez esse seja um grande desafio para o próximo governo, além de terminar a obra da ponte, que segue inacabada.

* É mestre em Macroeconomia pela PUC-Rio, mestre em Economia pela UFRJ, professor colaborador do Instituto Coppead e membro do Grupo de Conjuntura Econômica da UFRJ.



Desnacionalização da economia e seus efeitos

Antonio Corrêa de Lacerda*

A julgar pelas declarações e sinalizações da equipe econômica do novo governo federal eleito, a ser empossado em janeiro próximo, há uma aposta expressiva na liberalização da economia e na privatização como valores por si sós e que representariam soluções para os graves problemas brasileiros.

No entanto, a questão é mais abrangente e complexa. No que se refere especificamente à desnacionalização de empresas brasileiras, públicas e privadas, os aspectos são sempre razão de polêmica. Não sem razão. De fato, a aquisição de empresas brasileiras por estrangeiros, a par de qualquer traço de xenofobia, representa, inquestionavelmente, a transferência de centros de decisão para o exterior. Trata-se de uma mudança que representa impactos significativos para a estratégia nacional de desenvolvimento, implicando questões como cadeia de fornecedores, nível de tecnologia e emprego, grau de concorrência, balanço de pagamentos, etc.

A visão liberal de mercado se mostra favorável aos ingressos de investimentos diretos estrangeiros, levando em conta as externalidades. Já se apurou que, no entanto, isso não ocorre de forma automática, dependendo do ambiente sistêmico, das políticas de competitividade, além de uma necessária negociação com as empresas, no âmbito das cadeias globais de valor e o papel a ser representado pela empresa sediada no país hospedeiro. Daí a importância de um maior conhecimento do tema, assim como a formulação de estraté-

gia, tendo em vista os vários aspectos envolvidos na questão.

A internacionalização das empresas foi intensificada especialmente a partir da década de 1990, impulsionada pela globalização financeira, que potencializou a capacidade de expansão além-fronteira das empresas transnacionais. Vários países, mais recentemente, com destaque para a China, têm ampliado atividades das suas empresas no exterior com vista à autossuficiência energética, hídrica e alimentícia.

Nesse sentido, como exemplo, na aquisição de uma distribuidora local de energia por parte de uma empresa estrangeira, para além dos aspectos de segurança e defesa envolvidos, há a questão da cadeia de fornecedores envolvida. Muitas vezes há um objetivo claro do investidor de ampliar o espaço das suas empresas no fornecimento de equipamentos e serviços especializados. Assim, há impactos potenciais significativos não apenas na política de investimentos, mas na cadeia de fornecedores e, portanto, de emprego.

Sob o ponto de vista concorrencial, nos casos em que a desnacionalização envolve uma privatização, concessão, ou ainda uma Parceria Público-Privada (PPP), a questão adicional é quanto às consequências da transformação de um monopólio, ou oligopólio público, em privado. Embora o Estado não precise ser necessariamente o operador em áreas como energia, saneamento, transportes, dentre outras, esse não pode se eximir da tarefa de regulação, ordenação e fiscalização das atividades. O risco é deixar vulneráveis as empresas, os cidadãos e con-

sumidores, no que toca à fixação dos preços e tarifas cobradas, das contrapartidas de realização de investimentos, definição de padrões tecnológicos, manutenção e geração de postos de trabalho, etc.

Todas essas questões não são necessariamente novas. Nos anos 1990 houve um processo representativo de desnacionalização de empresas brasileiras, em muitos casos envolvendo a privatização. No entanto, pouco se debruçou sobre uma avaliação dos aspectos positivos e negativos do processo, apesar da relevância do tema e das experiências passadas, nacionais e internacionais.

Há o ainda aspecto das contas externas. Todo ingresso de capital estrangeiro tem como contrapartida a remuneração aos seus acionistas. Grande parte dos ingressos está relacionada não a novos projetos, mas a transferências patrimoniais. O agravante é que, em muitos casos, esse processo se dá em setores não exportadores, ou seja, que não gerarão receitas em dólares, mas demandarão remessas futuras de pagamento de lucros e dividendos, além de outras despesas, nessa moeda.

Daí a importância da análise e discussão da desnacionalização de empresas privadas e públicas no Brasil, que precisa ser melhor compreendida e analisada no âmbito do desenvolvimento e o papel a ser exercido pelas políticas públicas.

Nesse contexto, merece atenção especial a extraordinária expansão internacional chinesa, representando desafios e oportunidades para as economias nacionais. Do alto de suas reservas cambiais superiores a US\$ 3,1 trilhões, a China vem conduzindo



do sua internacionalização. Os chineses vêm realizando investimentos e adquirindo ativos mundo afora, especialmente na África e América Latina, com o objetivo principal de suprir sua insuficiência hídrica, alimentícia e energética, além de abrir mercados para suas empresas. Somente em 2017, a China investiu US\$ 120 bilhões externamente, dos quais US\$ 20 bilhões no Brasil, nos mais diferentes segmentos, desde infraestrutura até comércio e serviços. Somos o segundo maior destino dos investimentos chineses, somente superados pelos EUA.

Um aspecto importante a ser destacado na experiência internacional é que, em nenhuma experiência conhecida, mesmo nos países maiores receptores de investimentos estrangeiros, ele se torna predominante. Raramente atingem mais de 15% da formação bruta de capital fixo, o total

de investimentos, em infraestrutura, ampliação da capacidade produtiva das empresas, construção civil e máquinas e equipamentos. Assim, é crucial destacar que o papel dinâmico dos investimentos, base para a sustentação do crescimento econômico da imensa maioria dos países, é exercido pelo investimento local, que responde, em média, por cerca de 85% do total realizado. Apesar da chamada globalização, no quesito investimento a parcela predominante é doméstica!

Há uma interconexão crescente entre investimento, exportações e inovações na economia mundial. A integração às grandes cadeias produtivas globais, imprescindível para uma inserção externa ativa dos países em desenvolvimento, se dá, em grande medida, pelo papel desempenhado pelas filiais das grandes empresas globais.

Daí a importância, conside-

rando os aspectos apontados, da estratégia de inserção externa brasileira, especialmente considerando o recente protagonismo dos investimentos chineses, com destaque para os seguintes pontos:

A sustentabilidade intertemporal do balanço de pagamentos. Dado o compromisso de remuneração futura dos sócios estrangeiros, em dólares, via transferências de lucros e dividendos, é necessário gerar receitas na mesma moeda. O problema é que há uma predominância dos investimentos em setores voltados para o mercado doméstico e que, portanto, não geram receitas em dólares;

Desnacionalizar a gestão e controle de empresas locais significa mudar o seu centro de decisão para o exterior, o que diminui o grau de influência local. Isso é crítico, especialmente quando se trata de setores estratégicos para o desenvolvimento local. Daí a re-

levância de fortalecer a regulação, controle, fiscalização e supervisão destas atividades, sob o risco de se criar restrições ao desempenho de toda a economia;

Também se torna fundamental estabelecer um projeto de desenvolvimento que explicito o papel desejado dos investimentos; que setores e necessidades devem ser priorizados e quais as políticas para atraí-los, mantê-los e gerar um mínimo de compromisso com os objetivos locais;

Estimular atividades que, para além da produção e exportação de *commodities*, promovam uma maior agregação de valor, de forma a viabilizar geração de renda, tributos, empregos e tecnologia.

* É professor-doutor, diretor da FEA-PUCSP, conselheiro e ex-presidente do Cofecon e autor, entre outros livros, de *Economia Brasileira* (2018, 6ª. Edição, Saraiva). Site: www.aclacerda.co



A ponte e o abismo

Carlos Pinkusfeld Bastos

Há mais de dois anos, quando este jornal pediu uma avaliação sobre as perspectivas do início do governo Temer, fui bastante pessimista¹. Afinal, a proposta central dos *policy makers* recém-empossados era a consolidação fiscal, ou seja, eliminação do déficit público com cortes nos gastos. Porém, nas propostas do novo governo não parecia nada claro se “o processo de consolidação fiscal estrutural se sujeitaria à superação da forte recessão [então] corrente.” Em nenhum momento foi ao menos mencionado que “no curto prazo, um processo de consolidação fiscal só jogaria a economia numa espiral deflacionária com deterioração de indicadores de déficit e dívida” (Bastos, 2016).

Essa ideia que regia a política macroeconômica de curto prazo estava integrada a um documento, a *Ponte para o Futuro*, o programa do novo governo que repetia de forma relativamente tediosa os chavões neoliberais de desregulação, liberalização, ajuste fiscal estrutural e redução do tamanho do Estado.

Apesar do entusiasmo inicial da grande imprensa e de outros setores da sociedade que haviam apoiado o impeachment, o “*dream team*” (sic) montado por Temer não conseguiu operar nenhum milagre econômico.

Ironicamente, conseguiu ainda um milagre político. Este período, de mais de dois anos de desempenho pífio acabou, na campanha eleitoral de 2018, entrando na conta dos 16 anos de “administração desastrosa do PT”. Mais do que isso: essa curiosa amnésia po-

lítica também se estendeu à parte mais estrutural da “Ponte para o Futuro”. Infelizmente, estes milagres e amnésias podem cobrar um preço caro no futuro próximo do Brasil. Mas antes de voltarmos a este ponto, é importante descrever, objetivamente, os resultados da aplicação por dois anos do receituário liberal, ou seja: confrontar as promessas com os resultados que o “*Dream Team*”, efetivamente, entregou para o Brasil.

De maneira geral, pode-se dizer que a economia bateu em um piso, mas não foi capaz de retomar uma trajetória de crescimento sustentável e vigoroso. Os dados do PIB trimestral permitem uma leitura clara desta tendência. Nos dois primeiros trimestres do novo governo (último

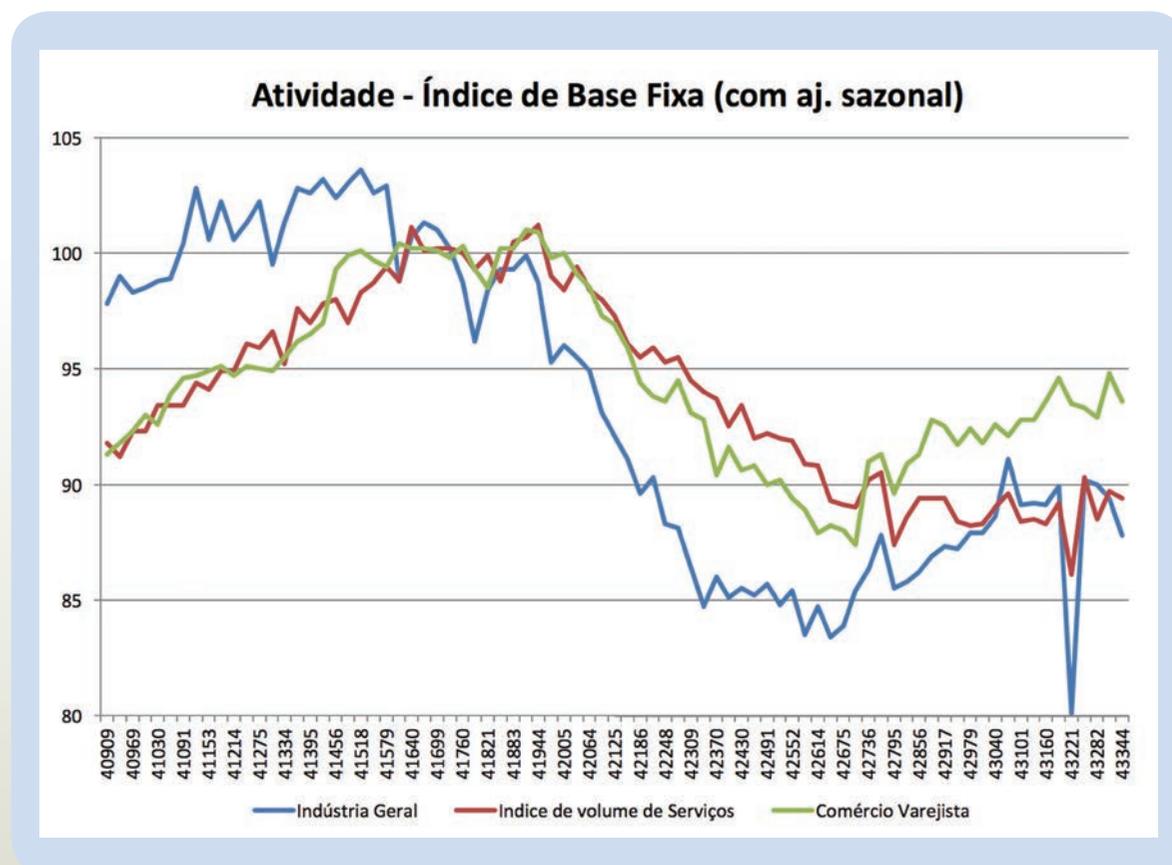
de 2016 e primeiro de 2017) a economia se contrai frente aos trimestres anteriores, só esboçando uma reação a partir do segundo trimestre de 2017, que, no entanto, é muito curta, já havendo uma reversão no final de 2017. Em 2018 o quadro não é muito diferente e, com o modesto crescimento até o terceiro trimestre, a expectativa é de que a variação do PIB anual não supere 1,5%. Em resumo, após a fortíssima recessão que se inicia em 2015, a economia praticamente estanca a sua queda em 2016, ficando seu crescimento anual oscilando na faixa de 1% - 1,5% em 2017 e 2018.

Essa tendência é confirmada quando olhamos dados mais desagregados, especificamente Indústria Geral, Serviços e Comércio

Varejista, com dados até setembro de 2018.

A mera observação nos confirma o quadro de modesta recuperação, a partir do início de 2017 e depois uma virtual estagnação num patamar mais elevado.

O que chama a atenção nesta figura, entretanto, é como esta recuperação foi incapaz de fazer a produção chegar perto dos valores de pico registrados entre o segundo semestre de 2013 e o ano de 2014. Na indústria o pico de produção em setembro de 2013 é 17% superior ao valor de cinco anos depois. Situação semelhante se repete em serviços e comércio: o volume do primeiro, em seu pico anterior, novembro de 2014, ainda é 13,2% maior que



em setembro de 2018 e a mesma distância em relação ao pico para o comércio é de 7,8%. Em resumo: nos últimos cinco anos não fomos capazes nem de voltar à produção passada; um caso de regressão substancial.

Não surpreende que a taxa de desemprego (medida pela PNAD contínua) se situe na faixa de 12%, enquanto no período onde ocorreram estes picos de produção estivesse entre 6,5 e 7%.

Ainda que brevemente, podemos explicar ambas as tendências aqui descritas: o fim da queda iniciada em 2015, ou a chegada em um piso de produção e desemprego, e o posterior lentíssimo processo de recuperação econômica.

A razão para ambas as tendências se encontra no comportamento dos componentes da demanda agregada. Vejamos quais destes componentes explicariam o estabelecimento deste piso de gastos que está por trás da estabilização dos componentes da produção.

Ironicamente, fatores que foram, e são, alvo de muitas críticas por parte do governo Temer e liberais em geral, providenciaram esses pisos de gasto que acabaram por interromper o mergulho profundo da economia brasileira. Como observaram Bastos e Aidar (2017)², a folha salarial, e, por conseguinte, o consumo induzido conseguiram se estabilizar, e mesmo crescer um pouco, graças ao comportamento do salário mínimo, o qual está sujeito a sua norma constitucional de reajuste. Segundo estes autores, “em 2017, o reajuste de 6,48% (considerando o INPC de 2016) representou um aumento médio real significativo neste ano, uma vez que a inflação acumulada em 12 meses girou em torno de 2,70%”. Vale lembrar que o com-

portamento da inflação em 2017 teve como um importante fator explicativo, mais uma vez, a política de valorização cambial do BCB, explicitando a relação entre câmbio, salário real e consumo.

Essa regra de reajuste do mínimo teve também um efeito indireto de sustentação do gasto público, via dispêndio com a previdência e consequentemente da demanda agregada. Tanto em 2016 quanto 2017, o crescimento real da previdência foi suficiente para compensar a queda de outros gastos discricionários e assim garantir um piso de demanda agregada em termos de dispêndio público.

Entretanto, se houve uma institucionalidade capaz de gerar tal piso, certamente não se materializaram componentes dinâmicos que pudessem permitir uma retomada sustentada do crescimento.

O baixo crescimento da folha salarial, tanto pelo efeito direto do baixo crescimento do emprego quanto por seu efeito negativo, indireto, sobre reajustes salariais, devido ao mercado de trabalho desaquecido, comprometeu o crescimento do consumo induzido. Por sua vez, a expansão do gasto público como componente dinamizador da demanda foi praticamente eliminada pela nova institucionalidade da Emenda Constitucional 95, que estabelece um congelamento dos gastos reais a partir de 2017.

O comportamento não muito dinâmico das exportações refletiu tanto a modesta expansão da demanda mundial quanto uma pequena reação destas exportações à forte desvalorização cambial de 2015. Finalmente, o consumo a crédito também teve um desempenho de virtual estabilidade. Estudos recentes mostram que o em-

prego formal é elemento crucial para o crescimento da demanda por crédito, variável que só passa a ter modestos saldos positivos, no acumulado de 12 meses, em 2018.

Entendido o desempenho pífio nos dois anos de governo Temer, deve-se perguntar: existe algum sinal de mudança de tal quadro para o futuro próximo?

Em termos de conjuntura internacional, as exportações podem colaborar para alguma expansão do PIB, mas não se espera um ciclo expansivo da economia mundial que seja capaz de exercer um papel de forte acelerador do nosso crescimento, como em 2004, por exemplo.

Pelo lado do gasto público, continua em vigor a EC 95, e as declarações dos economistas ligados ao próximo governo reforçam a necessidade de um ajuste fiscal, ou seja, pode-se esperar pelo lado fiscal um efeito mais contracionista que expansionista.

A melhoria nos dados de criação do emprego pode impactar positivamente o consumo induzido, mas aqui há um dado novo e preocupante: a forte divergência que se observa a partir de março de 2017 na criação de empregos informais e formais, com os primeiros crescendo muito mais que o segundo. Dada a dependência da expansão do crédito do emprego formal, este é um indicador bastante ruim para o comportamento do consumo autônomo no futuro próximo.

Finalmente, quanto ao investimento, espera-se que fique claro que fadas só existem nos contos infantis. O investimento só voltará a crescer quando a demanda agregada voltar a se expandir de forma sustentada, ou quando a expectativa de crescimento da demanda agregada induzir os empresários a fazê-lo.

O problema das amnésias e milagres, citados anteriormente, é retirar da história seu papel central: através dos erros do passado iluminar as decisões presentes e futuras. As políticas e propostas do presidente Temer deixaram um rastro de elevado desemprego e uma produção que nem chegou a recuperar o nível pré-crise de 2015. Andamos pra trás. Com a taxa de crescimento da renda *per capita* Temerista só voltaríamos ao nível de renda per capita de 2013 em cerca de dez anos!! Mesmo se levássemos em conta as taxas de crescimento dos governos de FHC, os quais na reeleitura pós-2002 passaram a ser considerados bem-sucedidos, demoraríamos mais de cinco anos para voltar a cinco anos atrás!!

É verdade que, no mundo inteiro, desde a década de 1980 se constroem “pontes” neoliberais, que, ao contrário das de concreto, não cruzam abismos, mas os criam. Entretanto, o risco da amnésia coletiva quanto ao passado recente é mais dramático em um país já tão desigual, com tantos problemas de exclusão, violência e tão baixo dinamismo em sua inserção comercial externa. Num mundo em ebulição geopolítica, geoeconômica e onde se discute o surgimento de novas tecnologias na produção industrial, repetir o passado parece ser uma opção que põe em risco até mesmo nosso futuro próximo como país democrático.

* É mestre pelo IE/UFRJ, PhD pela New School for Social Research e professor do IE/UFRJ.

1 Bastos, C. P. *Uma Ponte para o Atrás*. Jornal dos Economistas nº 324, julho de 2016.

2 Bastos, C. P., & Aidar, G. F. (2018). *O Brasil bateu no piso?* Brazilian Keynesian Review, 3(2), 130-149.

Afinal, quem é o pai da crise no Rio?

Em um cenário de crise fiscal no município, é comum que cada gestão tente transferir as responsabilidades. No caso do Rio, ao deixar a prefeitura em 2016 para a entrada de Marcelo Crivella, Eduardo Paes garantiu que a situação fiscal era favorável e de menor endividamento. Já Crivella insistiu que havia herdado um déficit de R\$ 4 bilhões¹, além de novas despesas correntes insustentáveis e demais dívidas contratuais.

No atual exercício, em conclusão do processo sobre as contas de 2016, o Tribunal de Contas do Município (TCM)¹ apontou que Eduardo Paes não deixou rombo no caixa da prefeitura, enquanto a Controladoria Geral do Município (CGM) havia apresentado uma conclusão inversa. A partir das diversas versões da situação fiscal carioca, o FPO procurou identificar as responsabilidades pela crise. O período estudado foi do início do segundo mandato de Paes, em 2013, até o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019 e o enfoque deste artigo se deu no diagnóstico do planejamento orçamentário, da condição do caixa da prefeitura e, por fim, do endividamento.

Todos os valores estão deflacionados pelo IPCA-E de agosto de 2018.

Frustração de Receita

A análise comparativa entre as estimativas de receita e o arrecadado – que representa o que de fato aconteceu no exercício – explica parte da constante dificuldade das gestões em cumprir suas metas de planejamento. Durante o segundo mandato de Eduardo Paes, a frustração de receita se tornou um cenário frequente, de modo que neste período, o realizado não ultrapassou 92% do

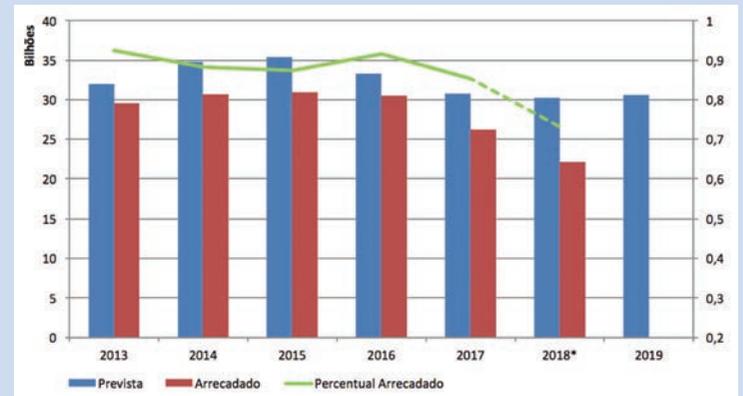
previsto, vide o gráfico 1.

Apesar da tendência de queda significativa na arrecadação desde 2015, o orçamento de 2017, elaborado em 2016 pela gestão Paes, também esteve longe de estimar uma receita adequada. Assim, mesmo prevendo uma queda de R\$ 1 bilhão em relação ao ano anterior, a arrecadação caiu R\$ 4,2 bilhões. O alto índice de Investimentos durante os megaeventos não foi capaz de evitar a queda da receita e, além disso, criou novas despesas correntes para manutenção do município.

Como a autorização das despesas para o exercício depende da receita estimada, Marcelo Crivella, ao assumir a prefeitura, lidou com a incapacidade de realizar parte das despesas, acarretando em diversos congelamentos, principalmente na Saúde. Percebe-se também, que o maior impacto foi sobre os Investimentos em geral, que sofreram um corte de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões entre os anos de transição de governo. Mesmo com uma previsão para essa rubrica de R\$ 2,1 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017, foi executado somente 36% desse valor.

Entretanto, tais consequências negativas de um planejamento distante da realidade não foram

Gráfico 1 – Frustração de Receita: Receita Prevista na LOA x Receita Executada



Fonte: Prestação de Contas 2013-2017; Rio Transparente; PLOA 2019
*Até 08 de novembro

suficientes para a gestão Crivella adequar o orçamento de 2018 à imprevisibilidade do cenário de atividade econômica. Por decisão política ou por acreditar que as alterações do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) gerariam um significativo incremento, o Executivo optou por apresentar uma estimativa de receita de R\$ 30,2 bilhões enquanto os indícios não apontavam para tamanha recuperação em relação a 2017.

Os dados de hoje comprovam que a expectativa foi equivocada. Até o dia 7 de novembro de 2018,

a arrecadação alcançou somente R\$ 22,1 bilhões, evidenciando que esta deve se manter em um patamar próximo ao de 2017. A reforma do IPTU não obteve o efeito esperado, como demonstra o quadro 1, e este ano indica uma modesta recuperação em relação ao ano passado, mas insuficiente para aproximar a arrecadação da previsão encontrada na LOA 2018. Ressalta-se também a queda já esperada das Operações de Crédito e das Transferências de Capital, que durante o segundo mandato de Paes foram amplamente utilizadas como fontes para os In-

Quadro 1 – Receitas: Tributária, IPTU, Operações de Crédito e Transferências de Capital em R\$ Mil

Ano	Tributária	IPTU	Operações de Crédito	Transf. de Capital
2013	11.368.767	2.508.260	976.443	266.065
2014	11.701.425	2.558.940	2.092.328	428.226
2015	11.261.139	2.383.514	2.196.285	988.642
2016	10.679.386	2.503.524	2.484.351	903.762
2017	10.334.605	2.582.883	1.033.605	133.239
até 07/11/18	9.790.257	2.628.205	432.475	90.021
2019	13.535.100	3.451.903	424.029	272.006

Fonte: Prestação de Contas 2013-2017; Rio Transparente; PLOA 2019

vestimentos em obras.

Para 2019, a despeito da não recuperação fiscal no atual exercício, o Executivo elaborou o PLOA nas mesmas linhas dos anteriores, com uma notável superestimação da receita, aumentando a estimativa inicial contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Como demonstra o gráfico 1, estimou-se que haverá crescimento real do orçamento para o próximo ano de 1,2%, ignorando a frustração de receita que se concretizará em 2018.

O cenário de arrecadação constantemente abaixo da esperada contribuiu para sucessivos resultados negativos. O déficit primário, por exemplo, alcançou o patamar de 3 bilhões em 2016, o que impulsionou a deterioração da Disponibilidade de Caixa da Prefeitura.

A crise no caixa da Prefeitura

A partir de 2013, ano em que o Superávit Financeiro³ da Prefeitura chegou a R\$ 3,14 bilhões, como aponta o Gráfico 2, a Disponibilidade de Caixa Bruta começou a sofrer queda acentuada todos os anos e chegou a 2017 com uma perda de 72%. Isso evidentemente contribuiu para os sucessivos declínios do Superávit Financeiro no período. Em 2015, o superávit diminuiu 68% em relação ao ano anterior e em 2016, 95%.

CGM x TCM

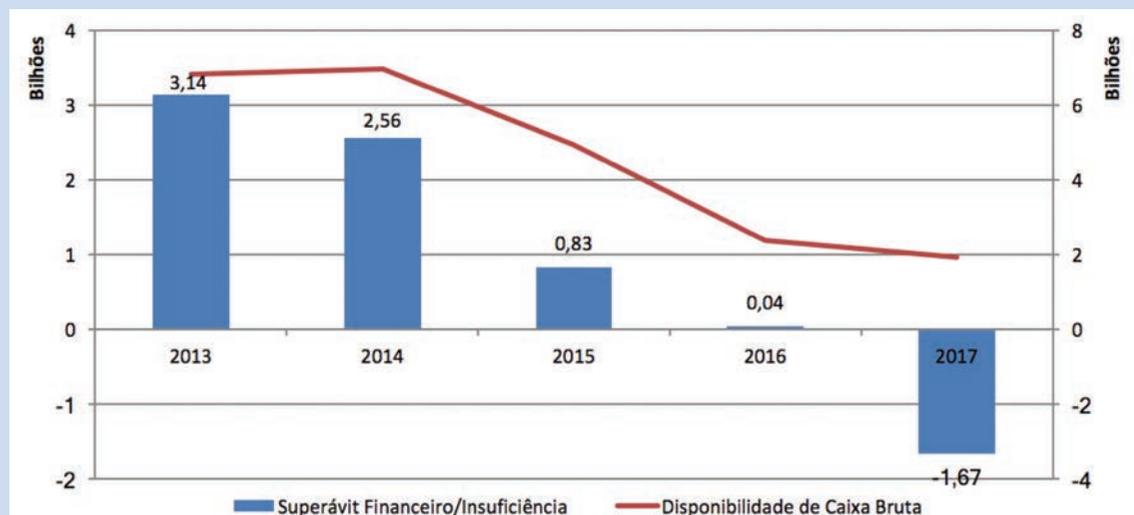
Em 2016, a Prefeitura de Eduardo Paes entregou a gestão com grandes questionamentos acerca de sua saúde financeira.

Nas últimas semanas do ano, efetuou-se o cancelamento de inúmeros empenhos que ainda não haviam sido liquidados por meio de uma matrícula genérica criada a pedido do Prefeito sem a ciência dos ordenadores das despesas (órgãos

responsáveis). Contudo, uma parte desses cancelamentos ainda não havia sido liquidada simplesmente por questões administrativas, pois já havia sido prestada ou entregue. A Comlurb, por exemplo, alegou em processo do TCM que já havia realizado os serviços cancelados pela Prefeitura no valor de R\$ 448,31 milhões, o que podia ter colocado em risco o cumprimento dos pagamentos aos servidores e demais obrigações financeiras da empresa.

Na primeira análise da CGM, o relatório apontava que o cancelamento desses empenhos poderia ter camuflado uma insuficiência financeira de R\$18,57 milhões – configurando crime de responsabilidade quando no último ano de gestão – muito diferente do superávit de R\$ 545,36 milhões divulgado pela prefeitura. Porém, em nova avaliação de 2018, dessa vez nas mãos do TCM devido ao processo aberto a partir das suspeitas de irregularidades nas contas de 2016, constatou-se que, mesmo incluindo os empenhos não liquidados com serviços prestados ou entregues, que não poderiam

Gráfico 2 – Disponibilidade de Caixa Bruta e Superávit Financeiro de 2013 a 2017



Fonte: Prestação de Contas 2013-2015 e 2017 (Relatório de Gestão Fiscal – Executivo) e Voto do Conselheiro-Relator do TCM Felipe Puccioni no Processo 40/000167/2017 sobre cancelamentos de empenhos realizados em 2016

ter sido cancelados, o caixa líquido final da Prefeitura foi positivo em R\$ 38,9 milhões e, assim sendo, enfraquece o discurso do atual Prefeito a respeito de um suposto déficit financeiro deixado por Paes.

Contudo, em 2017 não foi possível evitar um rombo de R\$ 1,67 bilhão no caixa do Executivo, para o qual o TCM já pediu explicações do porquê a gestão atual não tentou evitá-lo. A Secretaria Municipal da Casa Civil argumenta responsabilidade da gestão anterior. Cerca de 60% do valor da insuficiência correspondem a obrigações geradas em exercícios anteriores, dos quais R\$ 781,78 milhões são despesas incorridas em

2016 e não inscritas em restos a pagar⁴ (relativas à questão dos cancelamentos de Paes), mas que a auditoria especial da CGM exigiu que fossem incluídas no cálculo. Ainda assim, não seria suficiente para evitar o déficit financeiro de 2017. Antes mesmo da inclusão dos RP não processados do exercício e do valor exigido pela CGM para o cálculo, já se verificava um caixa negativo em R\$ 280,04 milhões. Um dos motivos para isso é o crescimento dos RP Processados, R\$ 619,89 milhões a mais que no ano anterior. O outro é a problemática das receitas com constante superestimação, conforme apresentado no tópico “Frustração de

Quadro 2 – Déficit de Execução de 2013 a 2017

Ano	Executada	Empenhado	Déficit de Execução
2013	R\$ 29.580.479,37	R\$ 29.673.246,12	-R\$ 92.766,75
2014	R\$ 30.663.687,36	R\$ 31.379.043,10	-R\$ 715.355,74
2015	R\$ 30.958.527,45	R\$ 32.019.220,11	-R\$ 1.060.692,66
2016	R\$ 30.497.985,91	R\$ 31.157.685,02	-R\$ 659.699,11
2017	R\$ 26.224.251,54	R\$ 27.713.394,33	-R\$ 1.489.142,80
2018*	R\$ 22.111.213,00	R\$ 23.268.610,00	-R\$ 1.157.397,00

Fonte: Prestação de Contas 2013-2017, Rio Transparente 2018 e LOA 2019.

*Valor executado até 08/11/2018

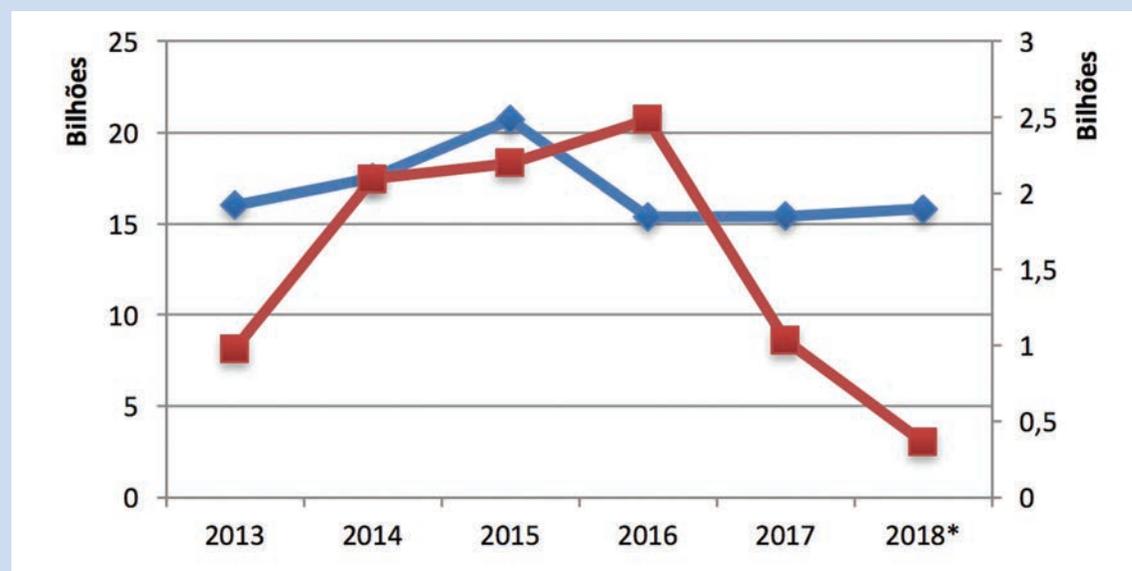
Receitas” deste artigo.

Embora ainda não haja Relatório de Disponibilidade de Caixa divulgado para este ano, e, por isso, não seja possível determinar os RP, o Quadro 2 apresenta os déficits de execução de 2013 a 2017 e o déficit parcial de 2018, o que permite sugerir um cenário para o fim do ano. A diferença entre o orçamento executado e o empenhado é incluída nos RP Não Processados, pois são empenhos ainda não liquidados, e, portanto, contam para redução do Superávit Financeiro do ano. Se o ano acabasse com essa situação orçamentária, os RP Não Processados do exercício seriam de R\$ 1.157.397,00. Para os anos analisados, o valor apenas não supera o do ano anterior, já na gestão do Prefeito Marcelo Crivella. O aumento dos RP acrescenta diretamente no cálculo da dívida.

O Endividamento

Entre 2013 e 2015, o município apresentou uma trajetória crescente da Dívida Consolidada, fato que está diretamente relacionado ao aumento de 154% das operações de créditos, que foram utilizadas para custear os investimentos em estruturação de transportes e mobilidade urbana, voltados à preparação dos megaeventos. Já em 2016, devido à renegociação da dívida com a União e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, o endividamento diminuiu e manteve-se estável em 2017. Segundo o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º Quadrimestre de 2018, em agosto a dívida estava em torno de R\$ 15,82 bilhões, valor que supera em R\$ 400 milhões o nível de endividamento total do exercício anterior, como demonstra o gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução da Dívida Consolidada e das Operações de Créditos



Fonte: Prestação de Contas 2013-2017.

* Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2018.

Nesse sentido, é importante ressaltar que dez dos contratos de financiamentos firmados no último governo Paes somavam R\$ 4,2 bilhões e possuíam o prazo de vencimento se iniciando a partir de 2017. Assim, o endividamento acumulado com urbanização e reestruturação viária chegou a R\$ 6,18 bilhões, representando 40% da Dívida Consolidada em 2017. Por outro lado, as operações de créditos realizadas ao longo do exercício de 2017 foram de R\$ 1 bilhão, o que demonstra uma queda de 58% em relação ao ano anterior. Essa tendência se manteve em 2018: até o mês de agosto os novos contratos de financiamento somavam R\$ 362,3 milhões.

Em relação ao pagamento da dívida, é possível observar que houve uma queda nos anos iniciais do estudo: em 2016 a despesa com serviço da dívida foi de R\$ 900 milhões, representando uma redução de aproximadamen-

te 27% em relação a 2013, consequência também, da renegociação da dívida com a União. A partir de 2017, com o início dos vencimentos dos contratos, essa rubrica começou uma nova trajetória de expansão e teve um crescimento de 42% em relação ao exercício anterior. Até outubro de 2018, essa despesa era de R\$ 1,5 bilhão e segundo o PLOA 2019, deve chegar a R\$ 1,8 bilhão no próximo ano.

Considerações Finais

A gestão Eduardo Paes deixou uma situação nada favorável para o mandato seguinte, sendo inegável sua responsabilidade no atual cenário de crise do município do Rio de Janeiro. No entanto, não eximir a participação da atual gestão, não apenas na ineficiência de adotar medidas para reversão das tendências que vinham do governo anterior, mas também na acentuação da crise, é essencial para entender o

tudo da situação carioca. O resultado financeiro, por exemplo, já é negativo mesmo sem os restos a pagar deixados pela Prefeitura passada.

Apesar de ninguém querer assumir, ao que tudo indica essa crise tem dois pais. A questão agora é se o atual Prefeito será capaz de superá-la e recuperar a saúde financeira e fiscal do município. Para isso, é preciso começar reconhecendo a paternidade.

1 <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/tcm-conclui-que-eduardo-paes-nao-deixou-dividas-para-governo-de-crivella.ghtml> - Acessado em 08/11/2018.

2 Voto do Conselheiro-Relator do TCM Felipe Puccioni no Processo 40/000167/2017 sobre cancelamentos de empenhos realizados em 2016.

3 O superávit financeiro é o resultado positivo da diferença entre a Disponibilidade de Caixa e as obrigações financeiras (incluindo todos os restos a pagar). Quando essa diferença é negativa chamamos de Insuficiência Financeira.

4 Abreviamos para RP. RP Processados são empenhos que já foram liquidados mas não foram pagos.

Economistas elegem novos conselheiros em votação eletrônica

Na primeira eleição inteiramente eletrônica, os economistas fluminenses elegeram três conselheiros efetivos e três suplentes do 3º Terço do Corecon-RJ. Os eleitores votaram também na consulta para a indicação dos nomes do presidente e vice-presidente, que ainda precisam ser aprovados na plenária no início de janeiro de 2019. Os mandatos têm duração de três anos, de 2019 a 2021.

A votação aconteceu em 30 e 31 de outubro no sítio eletrônico

www.votaeconomista.org.br. Os economistas adimplentes votaram remotamente por meio de senhas individuais. Para os casos de eleitores sem acesso ao sítio, o Corecon-RJ disponibilizou em sua sede computador conectado à internet para receber os votos.

Esta foi a primeira eleição da história do Corecon-RJ em que a votação foi inteiramente pelo sítio eletrônico. No ano passado, os eleitores puderam escolher entre a votação eletrônica e a presencial em urnas.

Presidente: João Manoel Gonçalves Barbosa

Vice-presidente: Flávia Vinhaes Santos

Conselheiros efetivos 3º Terço:

Carlos Henrique Tibiriçá Miranda
José Antonio Lutterbach Soares
Thiago Leone Mitidieri

Conselheiros suplentes 3º Terço:

Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz
José Ricardo de Moraes Lopes
Clícian do Couto Oliveira

Consulta para presidente e vice-presidente:

583 votos válidos
60 nulos
49 em branco

3º terço de conselheiros – Chapa Novos Desafios

584 votos válidos
60 nulos
48 em branco

BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO (EM R\$)			PASSIVO (EM R\$)		
REFERÊNCIAS	SET/2017	SET/2018	REFERÊNCIAS	SET/2017	SET/2018
ATIVO FINANCEIRO	7.448.015,59	6.984.845,53	PASSIVO FINANCEIRO	73.150,38	66.513,50
DISPONÍVEL	55.817,69	48.195,77	DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS	-	-
DISPONÍVEL VINCULADO A C/C BANCARIA	7.315.495,24	6.853.531,03	CONSIGNAÇÕES	11.065,06	13.545,23
REALIZÁVEL	35.163,39	41.236,15	CREDORES DA ENTIDADE	13.819,81	8.263,12
RESULTADO PENDENTE	41.539,27	41.882,58	ENTIDADES PÚBLICAS CREDORAS	48.265,51	44.705,15
ATIVO PERMANENTE	24.057.847,64	25.884.405,10	RESULTADO PENDENTE	345.886,79	350.327,51
BENS PATRIMONIAIS	1.730.959,06	1.784.153,62	DESPESAS DE PESSOAL A PAGAR	345.886,79	350.327,51
VALORES	57.270,97	54.391,40			
CRÉDITOS	22.269.617,61	24.045.860,08	PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)	31.086.826,06	32.452.409,62
TOTAL GERAL	31.505.863,23	32.869.250,63	TOTAL GERAL	31.505.863,23	32.869.250,63

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS

REFERÊNCIAS	PERÍODOS EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIAÇÕES	
	JUL A SET/17	JUL A SET/18		(EM R\$)	(EM %)
RECEITAS CORRENTES			RECEITAS		
ANUIDADES	361.282,66	307.024,78	ANUIDADES	(54.257,88)	-15,0
PATRIMONIAL	154.642,97	(65.350,16)	PATRIMONIAL	(219.993,13)	-142,3
SERVIÇOS	13.250,66	18.980,19	SERVIÇOS	5.729,53	43,2
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	-	-	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	-	-
MULTAS E JUROS DE MORA	-	5.652,12	MULTAS E JUROS DE MORA	5.652,12	-
DÍVIDA ATIVA	203.790,21	224.888,95	DÍVIDA ATIVA	21.098,74	10,4
DIVERSAS	61.675,88	61.259,56	DIVERSAS	(416,32)	-0,7
RECEITAS DE CAPITAL	-	-		-	-
TOTAL GERAL	794.642,38	552.455,44	TOTAL GERAL	(242.186,94)	-30,5
DESPESAS			DESPESAS		
DE CUSTEIO	1.451.583,27	1.345.441,53	DE CUSTEIO	(106.141,74)	-7,3
PESSOAL	764.557,82	743.830,33	PESSOAL	(20.727,49)	-2,7
MATERIAL DE CONSUMO	19.399,94	13.088,07	MATERIAL DE CONSUMO	(6.311,87)	-32,5
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	667.625,51	588.523,13	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	(79.102,38)	-11,8
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	127.640,82	122.914,80	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	(4.726,02)	-3,7
DESPESAS DE CAPITAL	4.881,30	17.168,69	DESPESAS DE CAPITAL	12.287,39	251,7
TOTAL GERAL	1.584.105,39	1.485.525,02	TOTAL GERAL	(98.580,37)	-6,2
RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(789.463,01)	(933.069,58)	RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(143.606,57)	18,2