

JE

Jornal dos Economistas

Nº 327 Outubro de 2016

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ



A volta do Consenso de Washington

Sara Granemann, Antônio Augusto de Queiroz, Roberto Piscitelli e Rodrigo Avila discutem propostas e ações do governo Temer na área econômica.

Ex-diretor do INPI alerta para possibilidade de reformulação na área de transferência de tecnologia.

Trabalho vencedor do Prêmio Monográfico analisa influência da restrição externa no crescimento no país.

Artigo do FPO esmiuça isenções fiscais do Município do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2015.

A volta do Consenso de Washington

A edição de outubro é dedicada a discutir propostas e ações no campo econômico do governo Temer, alinhadas em grande parte com as diretrizes sistematizadas em 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C.

O bloco temático começa com artigo de Sara Granemann, da UFRJ, que desnuda a estratégia de propagação de um falso déficit na Previdência como forma de legitimar uma “contrarreforma” e torná-la um negócio lucrativo para poucos.

Antônio Augusto de Queiroz, do Diap, no artigo “Governo Temer: a volta do Consenso de Washington”, cujo título tomamos emprestado para a manchete desta edição, detalha a agenda de reformas da nova administração, com ênfase na análise do teto de gastos e da reforma da Previdência.

Roberto Piscitelli, consultor legislativo, critica a “camisa de força” do teto de gastos e propõe a fixação de objetivos e metas que possam vincular as administrações públicas à execução concreta de programas.

Rodrigo Avila, da Auditoria Cidadã da Dívida, historia o aumento exponencial das dívidas dos estados com a União, ocasionado pelo mecanismo de “juros sobre juros”. Ele critica as contrapartidas impostas pela União aos estados na negociação.

Fora do bloco temático, mas ainda relacionado a ações da nova administração federal, A. L. Figueira Barbosa, ex-diretor do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, alerta para a possibilidade de uma reformulação no INPI, inclusive na área de transferência de tecnologia.

O texto de Ariane Coli da Silva, da UFRRJ – Três Rios, inicia a publicação no JE de resumos dos trabalhos vencedores do XXVI Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. Ariane analisou o papel da restrição externa no crescimento econômico brasileiro no período de 2003 a 2013.

O artigo do Fórum Popular do Orçamento passa um pente fino sobre as isenções fiscais do Município do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2015, que somam quase um quinto do total de tributos arrecadados.

Sumário

Consenso de Washington	3
<i>Sara Granemann</i>	
Contrarreforma da previdência: o reverso do direito	
Consenso de Washington	4
<i>Antônio Augusto de Queiroz</i>	
Governo Temer: a volta do Consenso de Washington	
Consenso de Washington	6
<i>Roberto Bocaccio Piscitelli</i>	
O Teto de Gastos	
Consenso de Washington	8
<i>Rodrigo Avila</i>	
O Projeto de Lei Complementar 257/2016 e a renegociação das dívidas dos estados	
INPI.....	9
<i>A. L. Figueira Barbosa</i>	
INPI: Ascensão e queda da tecnologia	
Prêmio de Monografia.....	11
<i>Ariane Coli da Silva</i>	
O Papel da Restrição Externa no Crescimento do Brasil: Uma análise do período 2003-2013	
Fórum Popular do Orçamento	13
O labirinto das renúncias fiscais	
Eleição para conselheiros do Corecon-RJ será via internet.....	16
Corecon-RJ realiza seminário internacional em novembro	
Agenda de cursos	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 9h às 10h30, na Rádio Livre, AM, do Rio, 1440 khz ou na internet: www.programafaixalivre.org.br ou www.radiolivream.com.br

JE Jornal dos
Economistas

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, João Manoel Gonçalves Barbosa, 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:** 13.000 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:** Sidney Pascountto da Rocha. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2014-2016) Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues - 2º TERÇO: (2015-2017) Antônio dos Santos Magalhães, Gilberto Caputo Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascountto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2014-2016) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2015-2017) André Luiz Rodrigues Osório, Flavia Vinhaes 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 – 2014/2017

Coordenação de Assuntos Institucionais: Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior, Jose Ricardo de Moraes Lopes e Wellington Leonardo da Silva

Coordenação de Relações Sindicais: João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach e André Luiz Silva de Souza.

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

Contrarreforma da previdência: o reverso do direito

Sara Granemann*

Os governos do Estado brasileiro (município, unidade federativa e federação), entidades representantes dos capitais (industriais, bancário e agrário) e seus intelectuais orgânicos, há algumas décadas, com insistência, afirmam a insustentabilidade do Sistema de Seguridade Social¹, especialmente pela ocorrência de renitentes déficits na Previdência Social.

A análise e o debate dos direitos dos trabalhadores brasileiros a aposentadorias e pensões, em qualquer um dos dois regimes públicos, tornaram-se, em alguma medida, reféns da pauta de interesses da burguesia brasileira, que detém também o controle dos meios de comunicação e por ali propaga o consenso para a supressão de direitos em conformidade com seus negócios.

Numerosas pesquisas realizadas por estudiosos do tema² demonstram, referenciadas na Carta Constitucional e no exame do Orçamento da Seguridade Social, que ali não há déficit. Entretanto, o anterior e o atual governos preparam uma contrarreforma que parte de diagnóstico comum, elaborado há mais de um ano, e que se articula em torno de grandes temas³ para os quais já estão em implementação contrarreformas pela via de regramentos infraconstitucionais; mencione-se, por exemplo, a Lei 13.135 de 17 de junho de 2015, que tornou a proteção à invalidez decorrente de acidentes ou doenças do trabalho muito mais difícil de ser alcançada, assim como o direito à pensão por morte de côn-

juge passou a ter exigências de flagrante acento moralista no qual o Estado pune os pobres – e somente a estes – que tenham casamentos ou relações estáveis com grande diferença de idade entre o casal. Se há temas centrais para a ampliação da política social de previdência social, isto não os transforma, automaticamente, em reconhecimento e necessidade de contrarreformá-la.

Certa da existência de recursos suficientes para ampliar os rebaixados direitos sociais efetivados pela Seguridade Social⁴ brasileira, caberia indagar: qual seria a razão para a construção e difusão do discurso do déficit?

Nossa resposta: a existência de uma massa de riqueza social, de uma soma de dinheiro mobilizada como impostos e contribuições sociais, que pode ser transmutada em mercadoria, gerida como negócio privado, como espaço para os capitais realizarem inversões e ampliação de seus investimentos; entretanto, esta “alternativa” – a da transformação do direito social numa mercadoria a ser comprada pelo consumidor – se expandirá tão só e unicamente se o direito social, público, viabilizado como política social, for insuficiente para o provimento da vida na velhice, na ocorrência de incapacitação para o trabalho e na proteção do cônjuge sobrevivente.

Sejamos óbvios: enquanto o direito social à previdência pública existir nos moldes em que foi construído pela Constituição Federal de 1988, a possibilidade de transformá-lo em um negócio lucrativo, para uns poucos, não se realizará!

É a lógica dos beneficiários da

transformação da aposentadoria como direito social em “previdência” como uma mercadoria, é uma necessidade particular aos capitais apresentada como se fosse uma prioridade de todos os trabalhadores (universal). Mais: habilmente articulam seus interesses de lucro como se fosse uma medida protetiva da velhice e dos direitos dos trabalhadores; difundem-na por medida “amarga” para proteger-lhes o futuro e que, curiosamente, para funcionar, deve portar uma dissimulada ameaça de que nada diferente desta alternativa penosa pode ser edificada.

O incontornável dilema “oferecido” aos trabalhadores é o de escolher renunciar algo de suas já limitadas possibilidades materiais no presente (pelo rebaixamento do direito previdenciário ao desvinculá-lo do salário mínimo, pelo aumento da idade para o alcance da aposentadoria, pela redução e restrição das pensões, pelo aumento do tempo de contribuição, pela supressão de diferenças nas exigências postas aos homens e mulheres, etc.) ou não tê-lo no futuro.

Os dias que decorrem após o impedimento da presidente, os compromissos do novo governante e os resultados das urnas demonstram, de um lado, êxito no programa dos capitais em convencer os trabalhadores à adesão de projetos contrários ao seu bem-estar; de outro, remetem-nos ao ano de 2013 e aconselham prudência aos que apostam na combinação de violência estatal, supressão de direitos e aumento de deveres para os trabalhadores. Aqueles meses ensinaram: o reverso da bonança é a tempestade.



* É docente na Escola de Serviço Social (ESS/UFRJ) e investigadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas (Nepem/UFRJ) e realiza pós-doutorado na IHC-Universidade Nova de Lisboa.

1 O Sistema de Seguridade Social foi, tardiamente, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Constituiu-se em um tripé das seguintes políticas sociais: Assistência Social, Saúde e Previdência Social, por sua vez, formada por dois regimes: o RGPS - Regime Geral de Previdência Social e o RPPS - Regime Próprio de Previdência Social.

2 Ver estudos dos Auditores Fiscais, responsáveis técnicos pela arrecadação e acompanhamento dos recursos recolhidos pelo Estado brasileiro, que demonstram não haver déficits nem no Sistema de Seguridade Social e tampouco na Previdência Social. Conforme: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros>

3 1) Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos; 2) Demografia e idade mínima das aposentadorias; 3) Diferença de regras entre homens e mulheres; 4) Regras das pensões por morte; 5) Previdência rural: financiamento e regras de acesso; 6) Regimes Próprios de Previdência; 7) Convergência dos sistemas previdenciários;

4 Os valores arrecadados pelo Sistema de Seguridade Social no ano de 2015, segundo a ANFIP, foram da ordem de cerca de R\$ 707 bilhões.

Governo Temer: a volta do Consenso de Washington

Antônio Augusto de Queiroz*

A agenda de reformas do novo governo tem por base o documento “Ponte para o Futuro”, elaborado pela Fundação Ulisses Guimarães, do PMDB, que propõe, em síntese:

- 1) a desindexação geral, inclusive da correção dos benefícios previdenciários e do salário mínimo;
- 2) a desvinculação orçamentária, especialmente das despesas com educação e saúde;
- 3) a privatização selvagem, como forma de fazer caixa com a venda de ativos;
- 4) a abertura da economia, com o fim do conteúdo local ou nacional;
- 5) a livre negociação, com a prevalência do negociado sobre o legislado nas relações de trabalho; e
- 6) a nova reforma da previdência, com aumento da idade mínima e desvinculação do salário mínimo como piso de benefício previdenciário, entre outros.

Para implementar essa agenda, o governo propôs ou passou a apoiar uma série de proposições de interesse do mercado.

A PEC 241/201, que prevê o congelamento, em termos reais, das despesas públicas por 20 anos, foi a primeira medida de impacto desse receituário em bases neoliberais.

Numa demonstração de que o novo regime fiscal é mesmo para valer, o governo, antecipando-se à aprovação da PEC 241, já fez incluir no art. 3º do PLN 2/2016, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, a regra de congelamento do gasto público.

Apenas a título de ilustração, apontamos a seguir algumas das possíveis consequências da aprovação dessa proposta de emenda à Constituição.

A primeira consequência será a limitação ou o direcionamento do papel do Estado apenas para garantir o direito de propriedade, assegurar o cumprimento de acordos e honrar os compromissos com os credores das dívidas interna e externa, já que não poderá mais criar novos programas nem ampliar investimentos.

A segunda será a retirada do controle do Poder Executivo, do Congresso e da sociedade sobre o tamanho do orçamento, que ficará automaticamente engessado por 20 anos, independentemente de haver crescimento econômico ou aumento de arrecadação.

A terceira será o acirramento do conflito distributivo, com os diversos setores da sociedade lutando para ver quem perde menos com os cortes, considerando que a prioridade é economizar nas despesas de custeio e investimento para assegurar o pagamento dos encargos da dívida mobiliária.

A quarta será o desmonte do Estado enquanto instrumento de prestação de serviços, com uma forte reforma administrativa voltada à desvalorização dos servidores, com corte de direitos e de reajustes, além da proibição de novas contratações, mediante a vedação de novos concursos públicos nos próximos 20 anos.

A quinta será a inevitabilidade de uma reforma ou ajuste com vi-

és fiscal na seguridade social e na educação, já que o congelamento não se sustenta sem um drástico corte de despesas na previdência e assistência social, na saúde e na educação.

Se as regras da PEC 241 já estivessem em vigor desde 2003, início do primeiro mandato do presidente Lula, o salário mínimo, atualmente de R\$ 880 seria, no melhor cenário, equivalente a R\$ 509. O gasto com saúde e educação seria a metade do que é hoje.

A PEC da reforma da previdência, em elaboração no Poder Executivo, pretende aprofundar as reformas de FHC e Lula, com alteração: a) na idade mínima, b) nos requisitos entre homem e mulher para efeito de aposentadoria; c) na paridade e integralidade, d) nas aposentadorias especiais, e) nas pensões, e f) na aposentadoria por invalidez.

A idade mínima para efeito de aposentadoria, que se inicia com 65 anos e pode chegar a 70 para homens e mulheres, será instituída para o setor privado e aumentada para o servidor público. Isto significa que as regras de transição das Emendas Constitucionais anteriores não serão aplicadas a partir da promulgação da nova Emenda Constitucional, exceto para quem já tenha direito adquirido, ou seja, já tenha preenchido todos os requisitos para aposentadoria.

A equiparação da idade e do tempo de contribuição entre homens e mulheres e entre trabalhadores do campo e da cidade, incluindo professores, representa a



unificação de critérios para efeito de concessão de aposentadoria. Ou seja, a mulher, o professor e o trabalhador rural perderão os dois requisitos que atualmente os diferenciam para efeito de aposentadoria: idade e tempo de contribuição.

A proposta também prevê o fim da paridade e integralidade para todos os servidores que não tenham direito adquirido, ou seja, que não tenham preenchido os requisitos para requerer aposentadoria na data da promulgação da emenda, inclusive aqueles que ingressaram no serviço público antes de 2003.

O tempo já trabalhado, que foi respeitado e teve regra de transição nas reformas de Lula e FHC, na proposta governo não será considerado, exceto para o atual segurado que já tenha mais de 50 anos de idade. Para estes, e somente para estes, haverá uma regra de transição, com a adoção de um pedágio entre 40% e 50% sobre o tempo

que faltar para preencher as regras de aposentadoria na data da promulgação da Emenda Constitucional. Os demais servidores, mesmo que tenham 49 anos de idade e mais de 29 de contribuição não terão direito a transição, submetendo-se às novas regras.

As aposentadorias especiais, além da exigência de idade mínima, terão os requisitos de tempo de contribuição e de permanência na atividade aumentados em proporção superior ao aumento dos requisitos para os demais segurados. A regra valerá para professores e policiais, entre outros enqua-

drados em legislação especial ou que exerçam atividade perigosa.

As pensões, que atualmente são integrais até o valor de R\$ 5.189,82 (teto do INSS) e, no caso

dos servidores públicos, sofrem um redutor de 30% sobre a parcela que excede o teto do INSS, ficarão limitadas a 60% do benefício, acrescidas de 10% por cada dependente. As novas regras valerão para todos os segurados (regimes próprio e geral) que, na data da promulgação da nova emenda, não estejam aposentados ou que não tenham direito adquirido, ou seja, não tenham preenchido todos os requisitos para requerer aposentadoria com base nas regras anteriores.

A aposentadoria por invalidez, que atualmente é integral e independe de idade e do tempo de contribuição para os segurados do INSS, será modificada para ficar limitada entre 60% e 70%, mais um adicional de 1% para cada ano

de contribuição, podendo chegar a 100% do benefício. No caso dos servidores públicos, além da exigência de carência, haverá mudança nos critérios de concessão, como a eliminação da possibilidade de paridade e integralidade.

O governo também apoiará a reforma trabalhista com terceirização e “pejotização” generalizadas, com a prevalência do negociado sobre o legislado e com a utilização do FGTS para financiar o seguro-desemprego e a previdência complementar, retirando do trabalhador a possibilidade de sacar esse dinheiro por ocasião da demissão.

Por fim, o cardápio de mudanças do governo inclui a pauta do Senado, no âmbito da Agenda Brasil, que trata: 1) do fim da Petrobras como operadora única do pré-sal; 2) da substituição do regime de partilha pelo de licitação na exploração de petróleo; e 3) da autonomia do Banco Central.

Estão nesse rol o PLP nº 268/2016, que dispõe sobre o estatuto ou regime jurídico dos fundos de pensão, com o nítido propósito de entregar a gestão dessas entidades fechadas de previdência complementar ao mercado, reduzindo ao mesmo tempo a atuação dos participantes e patrocinadores na direção e nos conselhos deliberativo e fiscal, além de impedir que dirigente partidário ou sindical em exercício possa integrar esses colegiados.

Como se vê, o governo tem forte compromisso com essa agenda e quem vai votar essa agenda é um Congresso cuja composição pode ser classificada como liberal, do ponto de vista econômico; conservador, do ponto de vista social; e atrasado em relação ao meio ambiente e aos direitos humanos.

* É jornalista, analista político e diretor de Documentação do Diap.



O Teto de Gastos

Roberto Bocaccio Piscitelli*

É difícil supor que, em algum país do mundo, qualquer governo viesse a propor um congelamento dos gastos públicos, ou melhor, das chamadas despesas correntes – primárias (aí não compreendidos os juros) – por 20 anos. Para ser mais preciso, essa limitação é calculada com relação à inflação do ano anterior, o que significa que não poderá haver aumento real das despesas, mesmo que o PIB volte a crescer. Isso é mais ou menos como dizer que se pretende bloquear o crescimento ou a melhoria dos serviços prestados pelo Estado, independentemente das necessidades da população ou das possibilidades abertas pelo desempenho econômico do País.

Considerando-se a natureza diversa dessas despesas (que compreenderiam inclusive Restos a Pagar, da ordem de R\$ 118 bilhões) e a expansão natural de alguns desses itens – como, por exemplo, os relacionados ao envelhecimento da população –, é inevitável que a consecução de tal objetivo implique a redução ou supressão de rubricas orçamentárias, estabelecendo-se uma compensação entre diferentes tipos de despesas, uma espécie de competição perversa para saber quem vai arrancar recursos de quem. A resultante óbvia desse processo é que a perda recairá sobre as destinações aos grupos menos poderosos e mais vulneráveis, com menos representação; eles pagarão a conta.

É bom lembrar que, hoje, a educação e a saúde têm vinculações constitucionais. O piso da educação varia em função da receita de

impostos, que apresentam, normalmente, elasticidade maior do que 1 em relação ao PIB, sendo que, no caso da saúde, o critério adotado é o da própria variação do PIB. A tendência inevitável, portanto, é a de perda relativa e absoluta em importantes rubricas orçamentárias, apesar dos discursos em contrário, num contexto de perdas dos direitos sociais e arrocho para os servidores públicos de um modo geral.

Como diz muito oportunamente o Prof. Felipe Rezende, PhD do Hobart e William Smith Colleges, em Genebra, a proposta, além de desconsiderar importantes armas contracíclicas (estabilizadores automáticos), introduz perigoso mecanismo de indexação ao promover uma expansão automática do teto das despesas atrelada à inflação do ano anterior (orçamento incremental inercial). Citando estudo recente de Ilan Goldfajn (atual Presidente do Banco Central) e M. Oren, o Prof. Felipe Rezende cita como um grave problema identificado pelos autores o comportamento pró-cíclico da política fiscal, contraindo-se os gastos em períodos recessivos e ampliando-os em períodos expansivos, o que contribui para a instabilidade da economia. E concluem pela necessidade de adoção de um regime de metas estruturais.

Ao que tudo indica, no Brasil as pessoas continuam defendendo algumas posições quando escrevem ou lecionam e adotando outras completamente distintas quando se encontram no exercício de cargos públicos.

É relevante assinalar, por outro lado, que a proposta está associada a outra medida, já aprovada,



de desvinculação das receitas, com efeitos muito maiores que os anteriormente em vigor, pois o percentual passou de 20% para 30% da arrecadação das contribuições sociais, das contribuições de intervenção no domínio econômico e das taxas. Além do mais, essas desvinculações se estendem aos demais entes da Federação (onde não existiam), até com maior abrangência, pois afetam os impostos, taxas e multas. A regra se aplica até 2023, atingindo em cheio todos os próximos mandatos executivos e o início dos subsequentes.

O argumento da desvinculação é elegante: nossos orçamentos são muito engessados; é preciso tornar a administração orçamentária mais flexível e eficiente. Paradoxalmente, tem-se argumentado que parte das desvinculações acaba retornando como recurso para as despesas que tinham a cobertura assegurada. Isso, aliás, é inevitável, pois se as despesas não obrigatórias (e as discricionárias essenciais) representam em torno de 10% do orçamento, com as novas desvincu-

lações correspondendo a cerca de 15%, haveria um "déficit" da ordem de 5%, que, sem cobertura específica, resultaria em cortes cuja escolha acabaria recaindo sobre alguns dos seguintes grupos: aposentados/pensionistas, trabalhadores em geral, beneficiários do Bolsa Família e de outros programas assistenciais, programa Minha Casa, Minha Vida, saúde, educação etc. Nossa estimativa, a propósito das desvinculações, revelou que tal insuficiência – de 5% – corresponderia a qualquer coisa como R\$ 80 bilhões. Ademais, é bom ter em mente que, em épocas de crise, muitas pessoas migram dos serviços privados para os serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e de educação.

Na realidade, é preciso refletir um pouco mais sobre a origem das vinculações e dos pisos. Por um lado, há uma evidente dramatização do problema quando certos economistas alegam que a parcela de recursos "livres" do orçamento não passa de uns 10%. Ora, que economia – familiar, empresarial ou nacional – disporia de margens muito superiores a esse percentual para "escolher" no que aplicar a cada ano? Há uma considerável proporção de despesas fixas, obrigatórias, das quais dificilmente se pode fugir, e que são responsáveis pelas atividades normais, para a continuidade das operações necessárias, essenciais ao dia a dia, ao funcionamento de qualquer administração.

De outra parte, a associação "carimbada" entre receitas e despesas decorre do anseio por se assegurarem recursos para atividades consideradas prioritárias, que não podem ser interrompidas ou com-

prometidas em seus níveis mínimos de funcionamento.

Se ineficiências ocorrem ao longo do tempo, tais distorções deveriam ser corrigidas por outros mecanismos, além do rigoroso acompanhamento e avaliação dos resultados com a disponibilização e destinação compulsória de recursos, e que poderiam passar pela sua revisão periódica, pela fixação de percentuais ou pisos por via in-

fraconstitucional e mediante planejamento sistemático que tivesse como referência a fixação de objetivos e metas objetivos e consistentes. Afinal, seria desejável eliminar de vez a obsessão por fixar os mesmos parâmetros para todos os Estados e todos os Municípios do País; a tentação de uniformizar todas as regras é provavelmente uma herança da qual até hoje não conseguimos nos desvencilhar.

Enquanto isso, todos parecem ignorar o peso dos juros, representando algo como 9% do PIB. A título de ilustração, o somatório das despesas com saúde, educação, assistência social e segurança pública, para este ano, corresponde a 2/3 das projeções de juros, que absorvem o equivalente a 30% das receitas previdenciárias.

Para o economista José Roberto Afonso, do IBRE/FGV, a desvinculação é inócua em termos fiscais no quadro recessivo atual, e o teto de gastos pode ser substituído pela simples proibição de criação de despesas permanentes sem considerar as respectivas fontes de receita (o que, aliás, está previsto em vários dispositivos constitucionais e da legislação complementar – LRF).

Infelizmente, entretanto, o Brasil não consegue livrar-se da mania de tentar resolver todos os seus problemas fiscais estabelecendo regras rígidas e gerais para tudo o que diz respeito à execução do orçamento público. A tal disciplina fiscal é uma verdadeira camisa de força, baseada sempre em limites de gastos,

na aplicação de valores; nunca conseguimos estabelecer como prioridade de nossas políticas objetivos e metas que pudessem vincular as administrações públicas à execução concreta e efetiva de programas, para os quais a realização da despesa fosse apenas o instrumento que viabilizasse o cumprimento das funções primordiais de governo.

Diante das verdadeiras preocupações que deveriam nortear as ações governamentais, a obtenção de superávits primários e a diminuição da relação dívida/PIB, sem prejuízo de continuarem a ser perseguidas, deixariam de ocupar o lugar central da política econômica e haveria, enfim, uma perspectiva de construção do verdadeiro projeto nacional, substituindo-se a visão curtoprazista, que tem dominado a atuação da área econômica nas últimas décadas, por um horizonte de médio e longo prazo, que aponte para o futuro e integre o conjunto da sociedade brasileira.

* É economista, contador e consultor legislativo.



O Projeto de Lei Complementar 257/2016 e a renegociação das dívidas dos estados

Rodrigo Avila*

Para entendermos o problema da dívida dos estados, temos de analisar as últimas décadas, especialmente a de 1990, quando as altíssimas taxas de juros – estabelecidas pela esfera federal – multiplicaram as dívidas dos entes federados, principalmente com o setor financeiro privado. Ao final daquela década, o governo federal quita tais dívidas (à custa do aumento da dívida interna federal) e, em troca, passa a receber os pagamentos dos estados, cobrando deles taxas muito altas de juros. Além do mais, nesta operação, obscuros “rombos” de bancos estaduais foram transformados em dívida pública – sem se investigar que “rombos” eram esses, e quais seus beneficiários – e muitos desses bancos foram privatizados. Muitas fraudes podem ter ocorrido neste processo, que deveria passar por completa auditoria.

De 1999 a 2015, os estados já pagaram à União R\$ 277 bilhões, e o estoque da dívida, que era de R\$ 93 bilhões, ao invés de ser quitado, se multiplicou para absurdos R\$ 476 bilhões, devido principalmente ao ilegítimo mecanismo de “juros sobre juros”. Ao invés de se auditar a origem e o crescimento desta dívida, os sucessivos governos federais continuam cobrando juros e amortizações dos estados, para obter recursos para o pagamento da também questionável dívida federal com o setor financeiro privado, que consome mais de 40% do orçamento da União¹.

A atual renegociação, formalizada por meio do Projeto de Lei Complementar (PLP) 257/2016,

prevê um pequeno adiamento no pagamento das dívidas estaduais, de modo a aliviar o caixa dos atuais governadores e jogar a conta para os próximos, com mais juros e correção. Ou seja, não se trata de redução ou anulação da dívida. Além do mais, o projeto impõe severas contrapartidas para os estados.

O PLP, originalmente enviado pelo Governo Dilma, já trazia a proposta de severos cortes de direitos sociais e dos servidores públicos estaduais, como a proibição, por dois anos, de quaisquer reajustes, admissões de pessoal, dentre outras medidas, como a limitação dos gastos correntes dos estados à inflação². Recentemente, o PLP foi aprovado na Câmara pela base do governo Temer e encaminhado ao Senado, mantendo-se a ideia principal original, de limitar os gastos sociais por dois anos conforme a inflação, e se tal limite for ultrapassado, autorizam-se severas perdas de direitos dos servidores públicos.

A verdadeira alternativa para a crise não é a redução de gastos sociais, privatizações ou perda de direitos previdenciários ou trabalhistas, mas sim a auditoria de uma dívida em grande parte ilegítima, cujo pagamento beneficia principalmente grandes bancos e investidores, e tem sido utilizada como desculpa para tais medidas absurdas. A auditoria da dívida foi aprovada recentemente pelo Congresso Nacional, dentro do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), prevendo inclusive a participação da sociedade civil, conforme ocorreu no Equador, que desta forma pôde reduzir grande parte de sua dívida com bancos privados

internacionais. Porém, infelizmente este item do PPA foi vetado pelo Governo Dilma, veto este mantido pela base do governo Temer.

É absurda a falta de transparência sobre esta dívida, cujos beneficiários são mantidos sob sigilo pelos sucessivos governos³, e taxas de juros são mantidas em patamares inexplicavelmente altos, sob a justificativa de combater uma inflação cuja causa principal nada tem a ver com uma suposta demanda aquecida. As verdadeiras causas da alta de preços no país são principalmente o aumento de preços administrados pelo próprio governo (energia, transporte público, etc.), e a alta de alimentos em um país que infelizmente prioriza a produção agrícola para exportação, e não conta com uma política efetiva de manutenção de estoques e fortalecimento da agricultura familiar, que continua ocupando a menor parte das terras. É um absurdo termos inflação de alimentos em um país como o Brasil.

A saída para a crise passa pela expansão – e não a retração – dos investimentos sociais, que geram empregos e renda, fazendo a economia girar. Isso pode ser obtido como resultado de uma auditoria da dívida que reduza o fluxo de pagamentos de juros e amortizações, como recentemente ocorreu no Equador, sem que houvesse nenhuma crise. Não se trata de um “calote” da dívida, como os neoliberais gostam de apregoar, mas de uma auditoria, que possa separar a dívida legítima da ilegítima.

* É economista e integra a Auditoria Cidadã da Dívida.



1 Muitos analistas neoliberais criticam esse dado, dizendo que nele se inclui o chamado “refinanciamento” da dívida, que seria o pagamento de amortizações (principal) por meio da emissão de novos títulos. Na visão desses analistas, tal operação seria apenas a mera troca de títulos antigos por novos, não envolvendo dispêndio efetivo. Porém, a recente CPI da Dívida na Câmara dos Deputados identificou que grande parte desse refinanciamento (parte essa não divulgada pelo governo) representa, na verdade, juros, contabilizados como se fossem “rolagem”. Para maiores detalhes, ver os artigos “Verdades e Mentiras sobre a Dívida – Partes I e II” – Disponíveis em : <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2015/10/04/verdades-e-mentiras-sobre-a-divida-publica-parte-2/>.

2 Artigo 3º do PLP 257/2016 encaminhado pelo Governo Dilma.

3 Apesar de o Tesouro Nacional divulgar tabela com uma tipologia de detentores de títulos da dívida (bancos, fundos de investimento etc), tal tabela exclui grande parte da dívida interna atualmente sob a forma de “operações de mercado aberto”, de cerca de um trilhão de reais, que segundo a recente CPI da Dívida estão quase todas nas mãos dos bancos. Além do mais, tal tipologia não permite identificar o nome e valor detido por cada beneficiário, como no caso dos Fundos de Investimento, sempre apontado pelos neoliberais como prova de que o povo seria o principal beneficiário da dívida.

INPI: Ascensão e queda da tecnologia

A. L. Figueira Barbosa*

No início dos anos setenta do século passado, uma sociedade anônima multinacional, durante alguns anos, conviveu no Brasil com prejuízos, mas, em compensação, era uma das líderes em remessas de divisas como remuneração do uso de tecnologia de sua matriz. Desta forma, perdia o imposto sobre a renda e o acionista brasileiro, porque ao efetivar essa remuneração como despesa, a empresa diminuía o lucro devido ao acionista – uma forma de evasão de divisas.

Por este e outros motivos, o código da propriedade industrial (Lei nº 5772/1971, art. 126) atribuiu ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) averbar os atos e contratos de transferência de tecnologia, procedendo “medidas capazes de acelerar e regular a transferência de tecnologia”, embora atribuição similar já fosse atribuída ao Banco Central pela norma que regula o capital estrangeiro (Lei nº 4131/1962). Com o conhecimento em propriedade industrial, o INPI tem conhecimentos técnicos mais adequados do que o Bacen para regular esta específica forma de transferência financeira, embora seja mais vulnerável às pressões políticas e econômicas.

Assim, a averbação dos contratos pelo INPI não interfere na escolha e seleção da tecnologia feita pelo empresariado, mas tem somente duas consequências: (i) coibir as cláusulas comerciais restritivas em obediência às leis de abuso do poder econômico e concorrência desleal, usuais no mercado tecnológico internacional, e (ii) previamente anuir o registro desses

contratos pelo Bacen para fins de remessa de divisas. Por tudo isso, os interesses econômicos sempre presentes no INPI na concessão de patentes e registro de marcas agora se concentrariam também e principalmente na transferência de tecnologia.

Por consequência, foram criadas na autarquia três diretorias de suas áreas-fins: Patente, Marca e Transferência de Tecnologia (TdT). Alguns fatos relacionados a seguir comprovam tal assertiva sem esgotar o assunto.

Fato 1: Nos anos oitenta, em uma das mudanças da presidência do INPI e ao término diário de um dia de trabalho, ocorre um início de incêndio nos arquivos de processos de contratos de TdT, felizmente logo debelado. No dia seguinte, no mesmo momento, outro incêndio. Como se sabe, a queima de arquivo é um procedimento usual quando se pretende ocultar as provas de ilegalidades ou de tentativas de efetivá-las. Nada foi apurado.

Fato 2: O Ato Normativo INPI nº 64 permitia o pagamento entre matriz no estrangeiro e subsidiária no país por contratos de tecnologia de patentes, marcas e fornecimento de tecnologia (segredo de negócio), não permitidos pela Lei nº 4131/62, desde que houvesse pesquisa e desenvolvimento no país. Sem dúvida, tal justificativa não se sustentava e não se sustenta. Além disto, um providencial descuido não vedava os contratos de fornecimento de tecnologia...

Fato 3: A Lei nº 8383/91 (art. 50), firmada pelo Presidente Fernando Collor, que teve como relator Francisco Dornelles, permitiu a dedutibilidade fiscal de paga-

mento de tecnologia entre matriz e subsidiária, possibilitando a remessa de divisas, vedada desde 1962 – era o fim da estabilidade jurídica, após vinte e nove anos! As remessas por tecnologia, à época, eram ao redor de US\$ 150 milhões, mas, três anos após, já alcançavam US\$ 2,5 bilhões!

Fato 4: A última década do século passado exemplifica como o governo federal não considerou a influência das decisões das diversas áreas técnicas do INPI na eco-



nomia do país: nos dez anos houve exatamente dez presidentes do INPI, dez distintas administrações! Houve até presidente sócio de escritório de advocacia em propriedade industrial – o lobo protegendo o galinheiro! Desde então, as ações do INPI têm se deteriorado nas três áreas-fins: patente, marca e transferência de tecnologia.

Fato 5: Face ao Acordo Sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, do inglês), administrado pela Organização Mundial do Comércio, em 1996, novas formas e

regras de proteção foram estabelecidas, requerendo um novo código de propriedade industrial, a Lei nº 9279/96. Com novos institutos de proteção a serem concedidos e protegidos, o INPI conferiu a tarefa à área de transferência de tecnologia. Assim sendo, esta diretoria passou também a registrar indevidamente programas de computador e indicações geográficas; o primeiro, regido pelo direito autoral, deveria estar no MinC, e o segundo na Diretoria de Marcas. Além disso, técnicos de outras áreas técnicas emigraram para a transferência de tecnologia.

Fato 6: Em todas as áreas técnicas do INPI, por disposição legal, os processos estão à disposição de quaisquer pessoas interessadas, havendo, portanto, uma absoluta transparência. A recente lei de acesso à informação, todavia, foi lida ao contrário pela Procuradoria do INPI: os processos de transferência de tecnologia foram declarados sigilosos! Serão tão necessariamente secretos? Os contratos de tecnologia já foram definidos como contendo a informação da informação, ou seja, eles estabelecem a obrigação de o detentor da técnica autorizar o seu uso ou transferir o conhecimento após firmado o acordo entre as partes. No primeiro caso, legalmente a informação desejada já está disponível do público por obrigação legal no documento da patente, anteriormente à assinatura do contrato – do conhecimento público, embora sem domínio público; no segundo caso, há um segredo de negócio (*‘know-how’*) que só será informado após a firma do contrato, sempre dispondo a obrigação do receptor em manter a

confidencialidade da informação perante terceiros. Em suma, os procuradores da Advocacia-Geral da União (AGU), lotados no INPI, desconhecem a legislação e/ou decidem sem informar ao público interessado seus motivos? Será que a AGU apoia tal interpretação? Cabe lembrar o acesso permitido a esses contratos durante o regime militar por qualquer interessado, sendo impedido, agora, na transparência democrática!!

Fato 7: Os pagamentos de tecnologia ao exterior, destacando a relação acionária entre as empresas e os objetos contratados (patente, marca e segredo de negócio) somente estão discriminados em um único estudo em nosso país, abrangendo o período de 1965 a 1980¹. Nesse período, as autoridades responsáveis, pelo menos até cerca da metade da década dos setenta, não permitiam remessa subsidiária-matriz em patente e marca, mas autorizavam para segredo de negócio (*know-how*). Ora, confor-

me a UNCTAD, somente 6% das patentes vigentes no mundo estão concedidas nos países em desenvolvimento; portanto, este segredo são patentes nos países desenvolvidos não solicitadas nos países em desenvolvimento – a constatação demorou a ser desvendada. Destacamos, considerando o índice de valor médio de pagamento contratual como 100,0: (1) o índice entre subsidiária-matriz por segredo foi de 1.333,8, caindo para só 11,5 quando o fornecedor é uma empresa sem relação acionária, e (2) a empresa nacional, quando contratando com seu acionista minoritário estrangeiro é 157,9, caindo para

35,1 com fornecedor não relacionado acionariamente. Estes dados são uma evidência cabal de que as livres forças de mercado nem sempre atendem ao interesse nacional.

Fato 7: Há cerca de cinco anos, o sr. Jorge Ávila, então presidente do INPI, recebeu e apoiou uma minuta de projeto de lei da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, entidade basicamente de advogados especializados, cujos clientes são primordialmente empresas internacionais, sucintamente intentando, por exemplo, aumentar para 10% o limite de dedutibilidade por remessa, considerando que “*artigos de luxo e hotelaria já pagam*” – ilegal o procedimento que cabe à SRF aplicar as sanções cabíveis, inclusive à autoridade governamental que eventualmente haja permitido. Enfim,

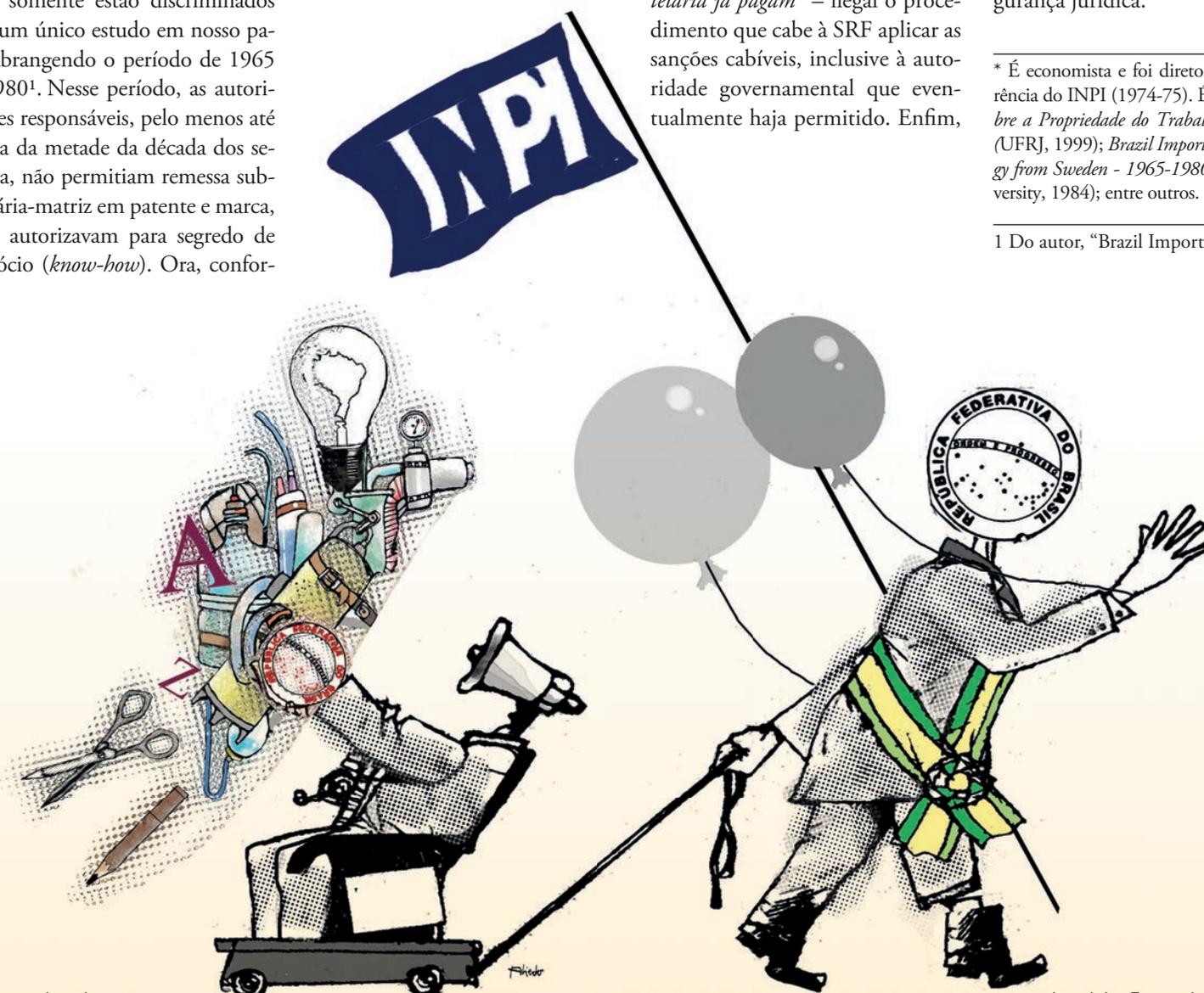
uma série de medidas para alcançar o perseguido fim da regulação da transferência de tecnologia.

Fato 8: Afinal, mas não finalmente, após a administração Dilma, há um momento propício para “dar um jeito” no INPI, inclusive na diretoria de transferência de tecnologia. Assim, parece haver um projeto de reformulação da autarquia, alterando-se inclusive algumas atribuições.

Final. Após conhecer os oito fatos anteriores, em que leis de trinta anos são modificadas, embora seja a regra mantida nos países desenvolvidos, espanta como as novas normas não tragam insegurança jurídica.

* É economista e foi diretor de Transferência do INPI (1974-75). É autor de *Sobre a Propriedade do Trabalho Intelectual* (UFRJ, 1999); *Brazil Imports of Technology from Sweden - 1965-1980* (Lund University, 1984); entre outros.

1 Do autor, “Brazil Imports...”, citado.



O JE inicia a publicação dos resumos de textos vencedores do 26º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Ariane Coli da Silva, graduada pela UFRRJ – Três Rios, foi o primeiro colocado no concurso.

O Papel da Restrição Externa no Crescimento do Brasil: Uma análise do período 2003-2013

Ariane Coli da Silva*

De acordo com a teoria do crescimento sob restrição externa, o crescimento de longo prazo dos países em desenvolvimento como o Brasil está restrito ao equilíbrio de longo prazo em seu balanço de pagamentos; dessa forma, o setor externo se torna um fator limitador ao crescimento econômico.

Como já previa a Cepal, ao estudar as diferentes taxas de crescimento econômico entre as economias capitalistas avançadas e as em desenvolvimento, a restrição externa funciona como uma barreira ao crescimento econômico contínuo de países como o Brasil. Países subdesenvolvidos, ao passarem por crises em seus balanços de pagamentos, em geral necessitam intervenção de política macroeconômica a fim de conter crises e massivas fugas de capital, pois com determinado grau de abertura comercial e financeira, uma piora nas condições comerciais e sucessivos déficits em transações correntes ampliam a necessidade de entrada de capital a fim de fazer frente à crescente necessidade de divisas. Diante desse quadro, e de recursos externos limitados, ajustes internos restritivos via políticas fiscais, monetárias e creditícias acabam sendo implementados, restringindo a

trajetória de crescimento de tais economias. Em casos de favoráveis condições internacionais, como aumento da liquidez ou crescimento das economias em geral, abre-se uma folga no balanço de pagamento, fruto da aceleração das exportações.

Em seus estudos, a Cepal também analisou a diferença existente na estrutura produtiva dos países avançados, os quais foram denominados Centrais, e dos em desenvolvimento, denominados Periféricos, bem como o tipo de inserção internacional, explicando o grau de dependência das condições externas e de uma possível vulnerabilidade externa. Este corpo teórico foi capaz de explicar divergentes taxas de crescimento observadas entre países.

Uma das principais diferenças observadas foi acerca da estrutura produtiva dos países: enquanto países periféricos se especializavam em bens primários, exportadores de commodities agrícolas e industriais, os centrais exportavam bens de capital, manufaturas em geral e bens intensivos em tecnologia. As diferenças existentes entre o que se importa e se exporta entre esses países geram diferenças nas taxas de crescimento, pois a demanda mundial por commodities é pouco dinâmica, enquanto a demanda por bens de capital e

tecnologia é altamente dinâmica. Um país periférico, especializado em commodities, só terá um crescimento em suas exportações caso haja alguma mudança na demanda por esses bens, como, por exemplo, um aumento populacional nos países centrais. Uma vez que a elasticidade renda das importações é maior do que a elasticidade renda das exportações, para uma dada taxa de crescimento da economia mundial e do comércio internacional, a tendência é que o crescimento das importações supere o crescimento das exportações nos países periféricos, gerando uma tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Nos países centrais, as importações também acompanham o crescimento de sua renda, como ocorre nos periféricos; no entanto, o crescimento das importações é menos que proporcional ao aumento da renda. Isso porque, normalmente, os países centrais importam dos periféricos produtos com baixa elasticidade renda das importações, de modo que, quando a renda mundial cresce, as importações dos países centrais também crescem, mas em velocidade menor que a do crescimento da renda.

As particularidades dos países periféricos devem ser levadas em conta quando se quer pensar em estratégias e possibilidades



de crescimento de longo prazo. Isso porque o crescimento induzido por uma dinâmica interna, via política econômica, a qual aumenta a demanda agregada, pressionará, pelos motivos já expostos, as importações.

Assim, deduz-se que a industrialização passa a ser a forma necessária das periferias de aumentarem sua capacidade de resistência a choques externos, diminuindo a vulnerabilidade externa e se desenvolvendo. Industrializando-se, os países periféricos diversificariam sua produção e se tornariam menos dependentes das importações de manufaturas em geral e dos bens de capital que importam dos centrais. A industrialização relaxaria a restrição externa. Não é necessário sacrificar a produção agrícola, afinal, estas fornecem importantes divisas; o processo de industrialização dos países periféricos poderia até mesmo ser financiado pelas divisas provenientes da produção agrícola.

No caso brasileiro, ao analisarmos o desempenho macroeconômico, durante o período de 2003 a 2013, o Brasil experimentou um novo padrão de crescimento econômico, acompanhado de considerável melhoria na distribuição de renda, de moderadas taxas de inflação e da redução da vulnerabilidade externa.

Numa perspectiva Keynesiana, em que a demanda efetiva assume papel central para a compreensão da dinâmica do produto e do emprego, o resultado de tal desempenho pode, em grande medida, ser atribuído ao novo papel que o Estado assumiu, bem como à nova realidade de redução da restrição externa que se configurou recentemente. Juntamente com essas

políticas econômicas, as condições externas também se mostraram muito mais favoráveis, com, por exemplo, o aumento da demanda mundial por commodities, principalmente por parte da China.

Diferente do modo de gestão da política econômica que vigorou na década de 90 no Brasil, no período analisado o governo passa a assumir o papel de estabilizador da demanda agregada, lançando mão de políticas monetárias e fiscais que foram viabilizadas (permitidas) pelas condições mais favoráveis das contas externas.

O ano de 2003 começou com uma série de medidas restritivas: o intuito era um ajuste macroeconômico para a instabilidade de 2002, ano eleitoral e de forte ataque especulativo. Foram tomadas medidas como a elevação da taxa Selic e meta de superávit, a fim de conter o crescimento da dívida pública e diminuir o risco de insolvência do país. Tais medidas ocasionaram a desaceleração do PIB. Já em 2004, o quadro geral melhora, puxado principalmente pelo bom resultado da balança comercial, pelo aumento do investimento público e privado e pelo aumento no consumo privado, resultado da valorização cambial e da queda na inflação. O quadro positivo de 2004 gerou uma expectativa de aumento da inflação para o ano seguinte, o que levou o Banco Central a elevar a Selic ainda no fim de 2004. O resultado dessa manobra macroeconômica foi a queda do crescimento do PIB no ano de 2005 em relação ao ano anterior, o que levou à incerteza quanto à capacidade do país em manter taxas de crescimento sem pressões inflacionárias.

Os bons resultados da balança comercial foram sendo sentidos, até que em 2006, as exportações tinham praticamente duplicado em relação a 2003. Com esses bons resultados comerciais, o país pôde finalmente voltar a acumular reservas internacionais, reduzindo a fragilidade do balanço de pagamentos.

O ano de 2006 iniciou com políticas expansionistas. A taxa Selic, que iniciou uma trajetória de queda em setembro de 2005, continuou nesta trajetória por mais dois anos. O desempenho comercial continuou bom, visto que houve uma forte expansão da produção agrícola brasileira concomitante a uma tendência de alta nas cotações das commodities. Essa tendência se atenua em 2007, acarretando forte valorização cambial neste ano, neutralizando parte das pressões inflacionárias ao colocar concorrência externa aos produtos industriais. Também houve grande entrada de capital internacional, gerando maior liquidez.

No ano de 2008, estourou a crise financeira internacional, atingindo boa parte do mundo e especialmente os principais centros. O primeiro impacto da crise no Brasil foi uma forte contração do crédito, da demanda por commodities e queda nas cotações. O consumo das famílias também se reduziu, possivelmente devido à desvalorização cambial e ao clima de incerteza. Em meio a este cenário, o governo brasileiro adotou medidas expansionistas, de forma a combater os efeitos da crise. As condições externas eram desfavoráveis, mas a política adotada possibilitou a rápida recuperação do Brasil. O PIB caiu apenas por um semestre, e além de se recuperar houve aumento da

liquidez, mais programas de proteção social, mais crédito e forte investimento público. O capital externo rapidamente voltou a fluir para o Brasil, e os preços das commodities voltaram a subir.

Após o forte estímulo expansionista dos anos de crise internacional, seria necessário prosseguir nos anos seguintes com políticas menos expansionistas, sem que se abrisse mão das conquistas dos anos anteriores. Mesmo com a nova alta nos preços das commodities iniciada em 2009, os resultados comerciais foram declinando, e alcançaram o pior resultado da década em 2013.

É notório que houve uma melhora significativa nos indicadores econômicos de restrição externa no Brasil, e que isso permitiu um crescimento da demanda e, portanto, do produto. Durante a referida década, com o Estado passando a intervir mais na economia, houve maiores incentivos ao consumo e à produção industrial. O recente bom desempenho da economia brasileira pode ser compreendido à luz do desempenho das condições externas favoráveis, visto que, conforme observado, os indicadores de restrição externa apresentaram melhora significativa, isto é, sob condições externas favoráveis, abriu-se espaço para o crescimento do produto. O afrouxamento da restrição externa foi um dos fatores que possibilitou o crescimento econômico registrado na década.

Orientador:

Leandro Gomes da Silva.

* É bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

O labirinto das renúncias fiscais

Um dos paradigmas do neoliberalismo é a busca pelo “orçamento equilibrado”, pois nesta concepção são os déficits orçamentários que causam desequilíbrios na economia, sobretudo como resultado de um excesso de gastos públicos.

Assim, para os neoliberais, a austeridade fiscal, isto é, um Estado que gaste pouco, seria necessário para alcançar o equilíbrio no orçamento. Logo, qualquer ajuste fiscal deve ser realizado através da redução das despesas, no caso as despesas não financeiras (gastos estatais com custeio e investimento, gastos sociais, funcionalismo etc.), já as despesas financeiras (serviço da dívida pública) não são discutidas. No Brasil, o discurso da austeridade “pegou” e virou senso comum. Agora, após legalizar esse discurso com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a PEC 241 tenta incorporar esses parâmetros na Constituição por, no mínimo, 20 anos.

Contudo, ainda que se parta da necessidade do ajuste, há duas maneiras de realizá-lo: ampliando a arrecadação ou diminuindo as despesas. No caso brasileiro, que possui uma estrutura tributária altamente regressiva, poderia ser feito um aumento na arrecadação com a elevação dos tributos de setores historicamente mais privilegiados no país, como tributação sobre heranças e grandes fortunas e taxação sobre lucros e dividendos, por exemplo. Além disso, são concedidas diversas renúncias fiscais no país que, uma vez revistas, também poderiam aumentar a arrecadação.

Sabe-se que incentivos fiscais são um instrumento importante de política econômica, mas que, em alguns casos, seu retorno para a sociedade não é o esperado. Nes-

te artigo, analisaremos quantitativa e qualitativamente, na medida do possível, os incentivos fiscais concedidos no Município do Rio de Janeiro. Discute-se o que é uma renúncia fiscal, qual a sua fundamentação legal, quais os setores/segmentos mais beneficiados e a falta de transparência das renúncias.

O período abordado compreende os anos de 2010 a 2015 (inclusive) por serem estes os exercícios analisados pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM) que apresentam as renúncias de receitas. Todos os valores foram deflacionados através do IPCA-E de junho de 2016.

Objetivos da renúncia fiscal

Os objetivos da renúncia fiscal são estimular uma atividade econômica ou beneficiar algum segmento social. Há ainda renúncias relacionadas às entidades ou ativi-

dades que prestam serviços de interesse público.

Toda renúncia é fruto de uma lei e pode ou não definir um prazo de vigência. Na esfera municipal, são os tributos de sua competência sobre os quais podem ser criadas as renúncias, a saber: IPTU, TCDL, ITBI e ISS, respectivamente o Imposto Predial Territorial Urbano, a Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo, o Imposto sobre Transferências Inter vivos e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

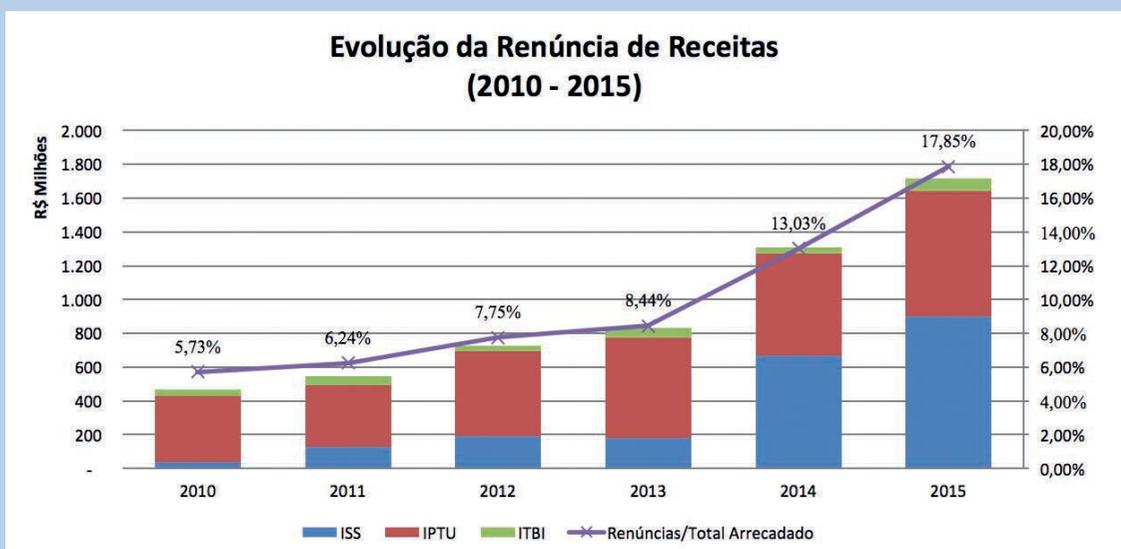
Nas leis que promovem renúncias cujo objetivo é o desenvolvimento de uma atividade econômica ou um setor, temos como exemplo na cidade do Rio a Lei nº 4.372/2006, de isenção de ISS para a construção da Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA). Essa lei também criou uma série de obrigações em contrapartida, como esforço comprovado para a recuperação ambiental e a mitigação de emissão de gases do efei-

to estufa. Nem todas as renúncias trazem contrapartidas de maneira tão explícita¹.

Já para as leis que objetivam proteger camadas mais pobres da sociedade, através de isenções sobre certos tributos, no sentido de auxiliar as suas capacidades de desenvolvimento e sustento, encontramos os seguintes exemplos:

- As isenções de ISS para a educação, aplicáveis sobre matrículas e mensalidades em instituições de ensino privadas para os estudantes que cursaram o ensino fundamental na rede pública municipal ou para deficientes, e também sobre obras e afins que precisem ser realizadas pelas instituições de ensino. Nesse caso, a contrapartida para o usuário beneficiado definida em lei é o próprio sucesso do estudante, que deverá obter aprovação em todas as matérias que cursar, ou poderá perder o benefício;

Gráfico 1: Evolução da Execução de Renúncia de Receitas (2010 – 2015)



Fonte: Relatórios da CAD/TCM 2010 – 2015.

TABELA 1- Ranking de renúncias (valor acumulado de 2010 a 2015)²

	Lei		Valor R\$	% TOTAL
	Lei nº 691/1984 IPTU	Art. 61. São 28 situações de isenção de IPTU	1.319.001.087	23,56%
	Lei nº 691/1984 ISS	Artigo 33 do CTM	1.198.181.967	21,40%
	Lei nº 2.687/1998	Favela, Inst Relig, Áreas de Risco, Imóveis do Município	686.190.060	12,25%
Habitação	Lei nº 2.955/1999	Unidades Populares	567.523.519	10,14%
	Lei nº 5.065/2009	Minha Casa Minha Vida	177.060.438	3,16%
	Lei nº 2.277/1994	Programa Baixa Renda	71.384.296	1,27%
	Lei nº 5.965/2015	Imóveis não construídos com valor baixíssimo	15.239	0,00%
	Lei nº 2.277/1999	Programa Baixa Renda	446.246.107	7,97%
Clubes	Lei nº 1.939/1992	ASPOM	42.452	0,00%
	Lei nº 5.476/2012	Associações Desportivas	10.095.278	0,18%
Transportes	Lei nº 5.223/2010	Transporte Coletivo, principalmente empresas de ônibus	343.541.191	6,14%
	Lei nº 5.106/2009	Redução de Alíquota de Taxi	31.824.050	0,57%
Cultura	Lei nº 1.940/1992	Produção cultural	208.255.765	3,72%
Construção Civil	Lei nº 5.128/2009	Porto Maravilha	134.472.321	3,14%
	Lei nº 3.895/2005 e Lei nº 3.071/2000	Empreendimentos Hoteleiros	101.387.785	2,37%
	Lei nº 5.230/2010	Copa do Mundo e Jogos Olímpicos	12.288.279	0,29%
	Lei nº 4.372/2006	CSA (Siderurgica na Zona Oeste)	31.128.071	0,73%
Educação	Lei nº 3.468/2002	Isenção de ISS sobre mensalidades em colégio particular	64.733.782	1,16%
	Lei nº 5.344/2011	P&D Acadêmicos	9.364.604	0,17%
	Lei nº 3.867/2004	Isenção de ISS em Creches	8.057.179	0,14%
	Lei nº 2.923/1999	Programa Pró-educação	4.553.599	0,08%
	Lei nº 4.454/2006	Isenção ISS para matrículas de deficientes - educação	-	-
	Outras Renúncias		173.968.617	4,06%

Fonte: Pareceres Prévios do TCM de 2010 a 2015.

- A redução da base de cálculo do IPTU de unidades residenciais populares (em 40%), que intenciona a proteção patrimonial e moradia das famílias mais pobres.

Por fim, as renúncias relacionadas à prestação de serviço de interesse público são observadas em entidades sem fins lucrativos, como ONGs, igrejas, clubes e outros.

Legalidade, transparência e volume de recursos

De acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve conter em seu Anexo de Metas Fiscais uma estimativa e

uma compensação das renúncias de receita. Porém, esta contrapartida, de difícil mensuração em valores, nunca foi informada. Desde 2010, ano em que o Tribunal de Contas do Município (TCM) passou a avaliar as renúncias de receita, o Poder Executivo é indagado sobre isso. Desde então, inclusive na LDO para 2017, a coluna da compensação apresentou “n/a” (não aplicável). Deste modo, nunca houve indicação ou apuração das compensações desde que o TCM incluiu as renúncias de receita em sua análise. Além do aspecto financeiro, quando notado o impacto das renúncias no equilíbrio das contas cariocas, a informação da “compensação” é relevante para a avaliação da política

pública em seus efeitos econômicos, sociais e ambientais.

Há uma crescente concessão de benefícios fiscais no último quinquênio, sobretudo na tributação de ISS, um salto de 2013 para 2014 e de 2014 para 2015. No primeiro movimento, destaca-se a inclusão dos itens 5, 9, 10, 12, 13, 15 e 21 do art. 33 da Lei nº 691/1984 (Código Tributário Municipal), que representam 68,72% da renúncia de ISS de 2014. Com relação ao ocorrido em 2015, o TCM reproduz a explicação dada pela prefeitura para o salto de 2015: a variação seria devida a melhorias na apuração das renúncias, ou seja, a uma melhor identificação de valores e não a novos benefícios. Porém, de

qualquer maneira, não há clareza das informações sobre a apuração, identificação e compensação para cada abertura de cobrança de tributo. O gráfico 1 evidencia a evolução da renúncia e o respectivo peso sobre os tributos correlatos.

É interessante observar o comportamento por tributo. No caso do ITBI, em 2010 as renúncias representavam 4,75% das receitas arrecadadas. Em 2015, essa proporção tornou-se 10,46%. Já as renúncias de IPTU representavam 15,02% da receita com IPTU em 2010, e em 2015 passaram a ser 27,85%. A maior variação foi das renúncias de ISS: de 0,82% do total arrecado em 2010 para 14,45% em 2015.

Na tentativa de entender os segmentos beneficiados, ranqueamos

os montantes renunciados ora pelo dispositivo legal, ora pelo setor/categoria organizada na tabela 1.

Para melhor compreensão da tabela, nos aprofundaremos nos artigos do CTM que não são apresentados de maneira clara nos quadros-resumo das renúncias nos Pareceres do TCM.

O artigo 61, que trata de isenções de IPTU, aparece no quadro em todos os anos e corresponde a 23,56% do total. Ao todo são 25 isenções, entretanto 14 já aparecem separadas nos quadros, de acordo com as leis que as instituem. As que restam referem-se às isenções para imóveis de interesse histórico (tombados, por exemplo), cultural (teatros, cinemas, museus, centros culturais), ecológico (reserva ambiental, por exemplo), loteamentos irregulares ou em áreas de risco, espaços hortifrutigranjeiros, espaços para apoio a pessoas com deficiências, e CODIN, a Companhia de Desenvolvimento Industrial fluminense. Entretanto, a quantidade dada a cada um desses beneficiários não é discriminada.

Já o artigo 33 do CTM define alíquota de ISS em 5%. Ainda neste artigo são definidas alíquotas diferenciadas para determinados serviços, logo trata de renúncias fiscais. Os itens apontados no quadro do TCM referem-se a: reduções de alíquota para atividades relacionadas a profissionais autônomos, produção cinematográfica, exploração de recursos que possam ser combustíveis, serviços de saúde, serviços financeiros de diversos tipos e pesquisa e desenvolvimento na área da tecnologia da informação. Porém, assim como no caso do IPTU, o volume de benefícios a cada um não é discriminado.

Esse montante renunciado corresponde a 21,40% do total.

O total das renúncias de IPTU e ISS que não podem ser discriminadas com precisão corresponde a 44,96%, ou seja, R\$ 2,6 bilhões. Logo, entre as renúncias do período, 55,04% podem ser discriminadas com mais precisão.

No período estudado (2010 a 2015), o somatório das isenções de IPTU para programas de habitação, imóveis populares, imóveis em favelas, utilizados para atividades religiosas e imóveis pertencentes ao Poder Público chegou a R\$1,3 bilhão. Com exceção das isenções para imóveis próprios municipais, esta cifra se refere a renúncias “comunitárias”. Destes, as isenções de ITBI e ISS relacionados ao programa Minha Casa Minha Vida somaram R\$ 177,1 milhões no período, e as isenções para unidades autônomas populares chegaram a R\$ 567,5 milhões.

Dentre as leis apresentadas nos quadros, aparece a “Lei nº 2.277/1999”, não encontrada; entretanto, existe a Lei nº 2.277/1994, que altera muitos trechos do CTM, logo pode se tratar de um erro de digitação. Todavia, não sabemos, de fato, a qual lei se refere a renúncia fiscal com o valor de R\$ 446,2 milhões. A “Lei nº 2.277/1999” aparece nos quadros de renúncias dos Pareceres Prévios do TCM desde 2012.

As isenções para os empreendimentos imobiliários das Olimpíadas, Copa do Mundo, e hotéis de maneira geral acumularam R\$ 248,2 milhões. Enquanto isso, as renúncias para a educação e o acesso a ela somaram, ao longo dos seis anos, R\$ 86,7 milhões. Ficaram isentos de ISS, IPTU/TCDL e ITBI todos os serviços direta-

mente relacionados à organização e realização, no Rio de Janeiro, da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (Lei nº 5.230/2010). Esse incentivo somou R\$12,3 milhões. Ainda no contexto de grandes eventos, foi concedido benefício fiscal para região do Porto (Lei nº 5.128/2009), que totalizou R\$ 134,5 milhões.

Cabe ressaltar também a oferta de incentivos fiscais ao setor de transporte. Para o transporte coletivo (Lei nº 5.223/2010), foi concedida redução de alíquota de ISS. Enquanto para vans e outros modais reduziu-se a alíquota para 2%, para as empresas ônibus concessionárias do Poder Público Municipal, reduziu-se a alíquota para 0,01%, totalizando R\$ 343,5 milhões renunciados no período. Concede-se ainda para táxis redução de alíquota do ISS para 2% (Lei nº 5.106/2009); no período renunciou-se para esse serviço R\$ 31,9 milhões. Ao todo, entre 2010 e 2015 foram renunciados R\$375,4 milhões para transporte, ou 6,7% do total.

Destacam-se ainda os incentivos fiscais concedidos para produção cultural, que somaram R\$ 208,2 milhões ou 3,7% do total e também incentivos para empreendimentos hoteleiros (Lei nº 3.895/2005), que totalizaram R\$ 101,3 milhões ou 1,9% do total.

O aumento vultoso no valor das renúncias vem chamando a atenção de especialistas como a técnica Beatriz Ribeiro³, auditora do controle externo do TCM-RJ, que apontam para o risco que este excesso pode gerar, uma vez que já é esperada queda nas receitas, conforme já registrado em matérias anteriores, desde 2013.

Considerações finais

Há uma obscuridade muito grande nas informações sobre renúncia fiscal nas contas cariocas. Além de contrariar os vários dispositivos legais de transparência, como o determinado pela LRF sobre a compensação do benefício concedido, a indisponibilidade de todos os dados pertinentes impede a avaliação de um mecanismo válido, seja para incentivar o desenvolvimento de setor econômico, seja para atenuar as distorções tributárias em segmentos sociais desfavorecidos. Urge uma discussão ampla sobre quem e para que valores significativos são canalizados. Não é trivial que quase um quinto dos tributos envolvidos seja dispensado dos cofres públicos, enquanto o restante da sociedade é chamado a aumentar o aperto financeiro decorrente da política econômica vigente.

Uma coincidência chama a atenção: os setores econômicos passíveis de identificação mais beneficiados (Habitação + Construção civil) por renúncia fiscal são os mesmos setores das empresas vinculadas ao doador à campanha eleitoral, como pessoa física, do candidato da situação à sucessão do governo Eduardo Paes (jornal O Globo de 18 de setembro de 2016).

1 Cabe ressaltar que não foi objeto da presente pesquisa o cumprimento das contrapartidas; entretanto, a trajetória desta empresa, desde a fundação, aponta para um profundo desrespeito social e ambiental – ver mais informações em <http://paretkc-sa.org/>.

2 Deflacionado pelo IPCA-E de Junho de 2016. Fonte: Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município

3 http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todas-noticias/-/asset_publisher/SPJsTI5L-Tiyv/content/renuncia-fiscal-de-r-1-6-bilhao-no-municipio-do-rio

Eleição para conselheiros do Corecon-RJ será via internet

■ A votação para renovação do 1º terço de conselheiros do Corecon-RJ será pela internet. Os economistas vão eleger três conselheiros regionais efetivos e três suplentes e um delegado eleitor efetivo e um suplente. Escolherão também o presidente e vice do Conselho, cujos nomes serão submetidos ao Plenário, conforme previsto no Regimento Interno da Autarquia.

A votação será exclusivamente pelo site www.corecon-rj.com.br no período de 8h de 27/10/16 a

20h de 31/10/16. Para recebimento das instruções de como votar e da senha que dará acesso ao sistema de votação, o economista precisa estar com os dados cadastrais atualizados (endereço, telefone e e-mail), porque as informações serão encaminhadas por meio dos Correios e/ou correio eletrônico. A atualização deve ser feita junto à Secretaria de Registros do Corecon-RJ pelos telefones (21) 2103-0113/0114/0115/0116/0131 ou pelos e-mails [claudio@corecon-](mailto:claudio@corecon-rj.org.br)

silvia@corecon-rj.org.br, karina@corecon-rj.org.br, thiago@corecon-rj.org.br e samuel@corecon-rj.org.br, de segunda a sexta-feira, no período de 9h a 18h.

Estão aptos a votar os economistas registrados no Corecon-RJ quitados com suas anuidades ou com o parcelamento dos débitos até 20/10/16, bem como os registrados na condição de remidos.

O Corecon-RJ disponibiliza-
rá na sede do Conselho nos dias

27/10 (quinta-feira), 28/10 (sexta) e 31/10 (segunda), de 9h a 18h, dois computadores conectados à internet em condições de receber os votos dos eleitores. As dúvidas técnicas poderão ser sanadas nos telefones (21) 3856-2784 e (21) 99619-6274 com Leonardo França Rosa, enquanto a funcionária Paula Araújo está disponível para esclarecer questões referentes ao certame no telefone (21) 2103-0105, de segunda a sexta-feira, de 9h a 18h.

Corecon-RJ realiza seminário internacional em novembro

■ O seminário internacional “Modelo de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe” acontecerá em 28 e 29 de novembro de 2016 no teatro do BNDES (Av. República do Chile, 100, térreo, Centro, Rio de Janeiro) e contará com palestrantes brasileiros, argentinos, chilenos, cubanos, mexicanos e colombianos. O objetivo do evento é discutir modelo de desenvolvimento capaz de reverter as desigualdades sociais nas regiões e promover sua integração geopolítica e econômica.

As inscrições podem ser feitas no site www.corecon-rj.org.br/seminário. Os participantes farão jus ao recebimento de certificados.

O Corecon-RJ, autarquia federal responsável pela fiscalização do exercício profissional dos economistas no Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Federal de Economia e a AEALC-Associação dos Economistas da América Latina e do Caribe realizam o evento.

Programação

Dia 28/11/16 (segunda-feira)

9h a 10h - Credenciamento e café da manhã.

10h a 12h - Abertura: “Palestra sobre Desenvolvimento”.

Economista chileno e professor em Cambridge dr. Gabriel Palma.

12h a 14h - Mesa 1: “Modelo de Desenvolvimento para a América Latina e Caribe”. Economista colombiano Ruben D. Utria.

Economista brasileiro Antônio Corrêa de Lacerda. Economista brasileiro Ricardo Bielchowsky.

14h a 15h30 - Intervalo para almoço.

15h30 a 17h30 - Mesa 2: “Integração Regional na América Latina e Caribe”.

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Economista brasileiro

Ricardo Ubiraci Sennes.

Dia 29/11/16 (terça-feira)

9h a 10h - Credenciamento e café da manhã

10h a 12h - Mesa 1: “Estado e Distribuição de Renda na América Latina e Caribe”.

Economista brasileiro Marcio Pochmann.

Economista brasileiro Eduardo Fagnani.

Economista argentino Ruben Lo Vuolo.

12h a 14h - Mesa 2: “Infraestrutura voltada para o Desenvolvimento na América Latina e Caribe”.

Economista brasileiro

Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz.

Economista mexicano Jorge Mátar.

14h a 15h30 - Intervalo para almoço.

15h30 a 17h30 - Mesa 3: “Impactos da Geopolítica na América Latina e Caribe”.

Embaixador Celso Amorim.

Economista cubano Hugo M. Pons Duarte.

Entidades latino-americanas e caribenhas que apoiam o evento:

Asociación Nacional de Economistas e Contadores de Cuba, Colegio de Economistas Puerto Rico, Colegio de Economistas Guatemala, Colegio de Economistas Panamá, Colegio de Economistas Argentina e Colegio de Economistas República Dominicana

Agenda de cursos

Atualização em Economia:

preparatório para o exame da Anpec

24/1/17 a 19/9/17 | Carga horária: 520 horas
Segunda a sexta (18h30 às 21h30)
e alguns sábados (9h às 12h30)

Introdução à Economia política em Smith, Ricardo e Marx - Módulo I

24/1/17 a 25/4/17 | Carga horária: 39 horas
Terças - 18h45 às 21h45
Instrutor: Marco Antônio M Coutinho

Os cenários econômicos e os impactos na estratégia de negócios

23/3/17 a 20/4/17 | Carga horária: 15 horas
Quintas - 18h30 às 21h30
Prof. João Teixeira de Azevedo Neto

Perícia econômica

30/5/17 a 31/10/17 | Carga horária: 69 horas
Terças - 18h30 às 21h30
Prof. Roque Licks

Administração financeira

Previsto em 2017 | Carga horária: 24 horas
Prof. Raul Murilo Chaves Curvo

Economia e mobilidade urbana sustentável

Previsto em 2017 | Carga horária: 15 horas
Professora Natália G. de Moraes

Introdução à Economia política em Smith, Ricardo e Marx - Módulo II

Previsto em 2017 | Carga horária: 39 horas
Instrutor: Marco Antônio M. Coutinho

Matemática financeira com HP 12C e Excel

Previsto em 2017 | Carga horária: 30 horas
Prof. Raul Murilo Chaves Curvo

Planejamento Econômico Avançado: a teoria e a prática de elaboração de cenários prospectivos aplicada à Economia brasileira

Previsto em 2017 | Carga horária: 21 horas
Prof. Thiago Moraes