

JE

Jornal dos Economistas

Nº 362 Outubro de 2019

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Privatização escancarada



Ladislau Dowbor, Marcio Pochmann, Antonio Lacerda, Adhemar Mineiro e Marcelo Carcanholo discutem o processo de privatização, radicalizado no governo atual.

Primeiro artigo da série do Fórum sobre o orçamento da cidade analisa a dívida carioca

Privatização escancarada

Esta edição volta ao tema da privatização, processo radicalizado no governo Bolsonaro, que pretende vender até empresas lucrativas e estratégicas como a Eletrobrás, para não citar os planos de entrega da Petrobrás.

Ladislau Dowbor, da PUC-SP, critica o maniqueísmo do debate entre privatização e estatização. Há atividades que funcionam melhor no setor privado e outras que precisam ficar com o Estado. Mas não é essa a racionalidade que guia as privatizações atuais, em geral negociadas para que grupos privados, nacionais e internacionais, se apropriem de patrimônio público.

Marcio Pochmann, da Unicamp, faz um interessante histórico do liberalismo e processos de estatização e privatização no Brasil. Os pressupostos do anarcocapitalismo ganharam relevância no governo Bolsonaro, engajado em desfazer, não reestruturar, o setor produtivo estatal, entregando-o a empresas privadas nacionais ou estrangeiras.

Antonio Lacerda, do Cofecon, entende que a privatização não é a solução para os problemas econômicos do país, porque gera receitas de uma só vez, que apenas financiam gastos correntes; não origina novos investimentos; tende a aumentar as despesas em dólar sem produzir receitas na mesma moeda; e pode criar monopólios privados.

Adhemar Mineiro, da UFRRJ, ressalta que a venda de empresas públicas dará aos investidores externos e internos a chance de se apropriarem de ativos, sem que haja expansão da capacidade produtiva. Os números e a política econômica em curso indicam que 2020 será mais um ano – o sexto – de crise.

Marcelo Carcanholo, da UFF, critica a panaceia da privatização, apresentada como solução, por exemplo, para o déficit fiscal, mesmo no caso da venda de estatais lucrativas. Ou para a redução da dívida pública, desconsiderando que ela tem outros determinantes. A privatização é um grande negócio... para quem compra.

Fora do bloco temático, publicamos o primeiro artigo de uma série do Fórum sobre o orçamento da cidade do Rio de Janeiro, motivada pela proximidade das eleições municipais de 2020. O primeiro texto analisa a evolução e a composição da dívida carioca entre 2010 e 2019.

Sumário

Privatização	3
<i>Ladislau Dowbor</i>	
Privatizações: além do discurso demagógico	
Privatização	5
<i>Marcio Pochmann</i>	
Sobre o papel do Estado na economia	
Privatização	7
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
Neoliberalismo, privatização e autoengano	
Privatização	9
<i>Adhemar S. Mineiro</i>	
A Evolução do PIB em 2019: o país já está comprometendo 2020	
Privatização	11
<i>Marcelo Dias Carcanholo</i>	
Desestatização e a panaceia da privatização	
Fórum Popular do Orçamento	13
A evolução da dívida municipal: sorte ou planejamento?	
Agenda de cursos.....	16
Balço 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.

Privatizações: além do discurso demagógico

Ladislau Dowbor*

Para ir direto ao fato principal, a realidade é que quando estamos “privatizando”, trata-se em geral de uma negociata que permite a grupos privados, nacionais e internacionais, se apropriarem de patrimônio público. Este patrimônio público foi financiado pelos nossos impostos. Vendido por uma bagatela a um grupo privado, é o patrimônio de cada um de nós que vai parar em bolsos privados. Em nome da eficiência, do combate à corrupção, da redução do tamanho do Estado, estas são as narrativas utilizadas. Mas se trata essencialmente de uma apropriação indébita. Na esfera jurídica, apropriação indébita parece mais técnico e elegante, mas se eu me apropriar da carteira de alguém, também se trata de uma apropriação indébita.

A primeira farsa é de que se trata de uma venda, não de uma simples apropriação. Uma excelente entrevista de Alessandro Octaviani, professor de direito econômico e economia política da USP, concedida ao jornalista Paulo Henrique Amorim, nos traz dados claros. O ministro da economia declara que pretende levantar 75 bilhões de reais com a venda das cinco principais estatais. Essas estatais não só não geraram déficit, como tiveram lucros elevados em 2018: 26 bilhões na Petrobrás, 12 bilhões no Banco do Brasil, 13 bilhões na Eletrobrás, 10 bilhões na Caixa Econômica Federal, e 7 bilhões no BNDES. Vender uma empresa lucrativa, que pode gerar recursos públicos anos seguidos, pelo preço equivalente ao lucro de

um ano, é simplesmente absurdo em termos econômicos, e um desfalque em termos de equilíbrio das contas públicas. Operação semelhante foi feita com a Vale do Rio Doce, exemplos não faltam. Eu considero o que estão fazendo um crime contra a economia nacional.

As farsas hoje têm nome mais digno, quase profissional: são narrativas. Assim as privatizações passariam empresas da mão do Estado, notoriamente corrupto, para corporações privadas, menos corruptas. As grandes empresas de construção no Brasil são privadas. Alguma dúvida quanto à corrupção? Os donos de fortunas no Brasil guardam lá fora, em paraísos fiscais, algo da ordem de 520 bilhões de dólares, 2 trilhões de reais, equivalentes a quase um terço do PIB brasileiro. É fruto de corrupção, evasão fiscal e lavagem de dinheiro em grande escala. É dinheiro privado. Os fluxos são intermediados por bancos privados, que sabem perfeitamente o que estão fazendo nos seus departamentos chamados de “otimização fiscal”. O BTG Pactual, nos organogramas publicados pelo Valor Econômico, tem 38 filiais em paraísos fiscais. O atual ministro da economia foi cofundador do banco. Dizer que vamos privatizar para reduzir a corrupção é mais que farsa, é conivência.

Particularmente escandalosa é a proposta de privatizar o Banco do Brasil, a Caixa e o BNDES. São praticamente as únicas instituições financeiras que financiam, de maneira competente, a produção rural, a construção de moradias e as grandes infraestruturas. Ou seja, são instituições de in-

termediação financeira que usam os seus recursos para dinamizar a produção e o desenvolvimento do país. Não há como não ver que a paralisia econômica que vivemos, com queda do PIB de mais de 7% entre 2015 e 2016, e a estagnação desde então, está diretamente ligada à agiotagem generalizada que assola o país. A ANEFAC (Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contábeis) apresenta juros médios ao tomador final: em março de 2013, uma taxa média para pessoa física de 87,97%, e para pessoa jurídica 43,58%. Em junho de 2019, portanto após 5 anos de “conserto”, 118,00% para pessoa física e 49,19% para pessoa jurídica. Temos hoje, segundo o SPC (Serviço de Proteção ao Crédito), 64 milhões de adultos negativados, incapazes de saldar as suas dívidas. Lembremos que os juros correspondentes nos países da OCDE estão na faixa de 2% a 5% ao ano.

Não só não devemos privatizar o que nos resta de intermediação financeira de interesse público, mas precisamos retomar o papel dos bancos públicos oferecerem financiamento com juros mais decentes, como instrumento de reintrodução de mecanismos de concorrência no oligopólio financeiro que paralisa o país. E o Banco Central deve voltar a regular a intermediação financeira. Dever ser independente sim, mas independente dos bancos.

Tomando um certo recuo, devemos pensar de forma mais ampla nas transformações da economia moderna. Somos complexos demais para ficarmos na briga ideológica entre privatização e estati-



zação. No estudo *O pão nosso de cada dia: processos produtivos no Brasil*, disponível online¹, sistematizamos o óbvio: há atividades que funcionam melhor no quadro de empresas privadas e outras que precisam ficar nas mãos do Estado. Produzir carros, camisas ou tomates, por exemplo, é natural que seja assegurado no quadro de empresas privadas, devidamente controladas em termos de segurança dos produtos, impactos ambientais e pagamento de impostos. Mas o conjunto das unidades empresariais do país depende de uma outra área que são as infraestruturas, como transportes, energia, comunicações, água e saneamento, essenciais para a própria produtividade do mundo empresarial. Aqui se trata de planejamento público de médio e longo prazo, para se assegurar a coerência do conjunto. É papel do Estado.

A base produtiva, por sua vez, precisa de intermediários, facilitadores de fluxos entre as diversas atividades e interesses: são os in-

termediários financeiros, comerciais e jurídicos, cujo papel é, de certa forma, de “azeitar” as interações entre os diversos atores. Aqui, com as novas tecnologias, a oligopolização avançou radicalmente em todo o planeta, e os intermediários se transformaram em atravessadores, cobradores de pedágio sobre qualquer transação. Os gigantes financeiros se tornaram agiotas, o grande comércio e as plataformas de venda online engolem o pequeno comércio, hoje é preciso recorrer a um advogado para cada espirro. Nesta área que hoje se agigantou, é que se realizam hoje os grandes lucros. A intermediação é hoje o grande negócio, produzir rende pouco e dá trabalho, enquanto intermediar o

trabalho dos outros é mais confortável. Aqui precisamos manter sistemas mistos, com no mínimo alternativas públicas que reduzam os efeitos de oligopólio do setor privado, além de fortes mecanismos de regulação.

E tanto as atividades produtivas como as infraestruturas e os serviços de intermediação, para funcionarem, dependem de pessoas com saúde, educação, riqueza cultural, segurança, riqueza de convívio. Aliás, é o que mais queremos da vida, são atividades fins, ao contrário, por exemplo, das finanças. As políticas sociais hoje se tornaram os principais eixos de atividade. Há um deslocamento profundo da composição intersetorial das nossas atividades, com forte crescimento das políticas sociais, de consumo coletivo. Nos EUA, por exemplo, a saúde, com 20% do PIB, representa de longe o maior setor econômico.

A indústria emprega apenas 10% da população ocupada, sendo que apenas 5% são operários.

As políticas sociais funcionam de maneira descentralizada e participativa. Educação ou saúde não se importam da China, como brinquedos de plástico, nem se colocam numa prateleira de supermercado. Trata-se de atividades capilares, chegando a cada pessoa. Onde funcionam bem, são organizados em sistemas públicos, de acesso local gratuito e universal. Simplesmente porque é mais eficiente e mais barato. Nos Estados Unidos, com saúde paga do bolso (*out-of-pocket*), o custo por habitante é de 9.400 dólares por pessoa e por ano. O Canadá, com saúde pública, gratuita e de acesso universal, obtém resultados incomparavelmente superiores com menos da metade dos custos: trata-se de política de saúde, em vez de indústria da doença. As políti-

cas sociais, que hoje adquirem peso fundamental no conjunto de atividades econômicas, funcionam bem quando são apropriadas em cada cidade e com forte controle por parte de organizações da sociedade civil.

Essas quatro grandes áreas de atividades – unidades produtivas empresariais, infraestruturas, serviços de intermediação e políticas sociais – exigem por natureza sistemas de propriedade, gestão e controle diversificados, formando uma articulação inteligente do setor privado, do setor público e das organizações da sociedade civil. O presente governo está aparentemente muito mais interessado em facilitar a apropriação dos recursos públicos do que assegurar uma gestão competente do processo de desenvolvimento. Aliás, neste campo, precisaria de pessoas competentes.

E fazer negociatas com patrimônio público é criminoso.

* É professor na pós-graduação da PUC-SP e consultor de várias agências da ONU. Os seus estudos estão disponíveis em dowbor.org, em particular *A Era do capital improdutivo* e *O pão nosso de cada dia*, além do artigo *A burrice no poder*. Contato ldowbor@gmail.com

1 Disponível em <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Ladislau-DOWBOR-O-P%C3%A3o-Nosso-de-Cada-Dia.pdf>



Sobre o papel do Estado na economia

Marcio Pochmann*

As bases do liberalismo econômico e seu evolucionismo mais recente (neoliberalismo e anarcocapitalismo) assentam-se no pressuposto das forças de mercado suficientes para promover e sustentar o desenvolvimento no conjunto das atividades produtivas. No Brasil, o ideal liberal traduzido por Silvestre Pinheiro Ferreira e Hipólito da Costa no século 19 teve como principais adeptos os segmentos voltados para a economia da exportação e importação, sendo a maioria formada de latifundiários e escravistas interessados em combinar estruturas tradicionais de produção do agrarismo com o livre comércio.

Essa perspectiva correspondeu a mais de um século de existência, uma vez que se prolongou desde antes da Independência nacional (1822) até o final da República Velha (1930). Sua persistência no tempo, capaz de superar tanto o ingresso no modo de produção capitalista, com a soltura legal dos escravos a partir de 1888, como a transição da monarquia para a República, somente se mostrou viável durante a predominância da sociedade agrária.

Com a passagem para a sociedade urbana e industrial, a ineficiência do Estado liberal tornou-se cada vez mais explícita, incapaz de justificar a continuidade do antigo e arcaico agrarismo. A incompatibilidade ficou ainda mais explícita ao final do Estado Novo (1937-1945) com a polêmica gerada entre a necessidade da industrialização do país, defendida pelo líder industrial paulista Roberto Simonsen,

e a oposição agrarista presente na perspectiva liberal do economista carioca Eugênio Gudín Filho.

O entusiasmo demonstrado inicialmente pelo governo de Dutra (1946-1951) se mostrou verdadeiro “fogo de palha” frente à imediata e profunda frustração econômica pronunciada pela liberação na política econômica. Nem mesmo a passagem fulminante de Gudín pelo Ministro da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955, no governo de Café Filho, permitiu que o liberalismo voltasse a triunfar na construção da sociedade urbana e industrial.

Outra presença ilustre de liberal no governo transcorreu com Roberto de Oliveira Campos na condição de ministro do Planejamento no início da ditadura militar (1964-1985), que se especializou na criação de 274 empresas estatais. Antes disso, no período denominado de populista, Roberto Campos havia sido um dos idealizadores da Petrobrás durante o governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e presidente do BNDES e participante do Plano de Metas no governo JK (1956-1961).

Com a crise da dívida externa, logo no começo dos anos de 1980, as bases pelas quais a sociedade urbana e industrial encontrava-se sustentada começaram a ruir. Para isso, o receituário do Fundo Monetário Internacional adotado pelo último governo da ditadura militar (João Figueiredo, 1979-1985) gerou nos anos de 1980 a primeira década perdida do século 20 na economia brasileira, responsável pelo distanciamento dos avanços da terceira Revolução Industrial e Tecnológica.



Com a estatização da dívida externa, o setor privado foi salvo de sua ineficiência. Em contrapartida, os seus encargos foram transferidos para o Estado, promovendo a recessão, a desorganização das finanças públicas, a superinflação e o endividamento interno acompanhado da ciranda financeira, herdeira, em grande medida, do regime autoritário.

Assim teve início o ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal constituído nas cinco décadas anteriores de promoção do projeto de industrialização nacional. O primeiro movimento ocorreu entre os anos de 1981 e 1984, com a privatização de 20 empresas nos setores de papel e celulose (Rio Grande Cia. de Celulose do Sul, Florestal Rio Cell, Indústria Brasileira de Papel – Indrapel), têxtil (Cia. América Fabril, Fábrica de Tecidos Dona Isabel, Fiação e Tecelagem Lutfala), siderurgia (Nitriflex S/A – Indústria e Comércio, Cia. Bras. de Cimento Portland Perus), energético (Força e Luz Criciúma S.A) e complexo

de audiovisual (Encine Audiovisual), gráfica (editora José Olympio) e de educação (Sindacta).

A receita gerada pela privatização foi estimada em US\$ 274 milhões à época e com impacto sobre 157 mil empregos enquanto resultado direto da venda, em grande parte, das empresas privadas falimentares que tinham sido recuperadas anteriormente pelo BNDES. Por fazer parte da doutrina de Segurança Nacional, a privatização na ditadura não contemplou empresas que eram consideradas fundamentais para o desenvolvimento nacional e o fortalecimento do setor privado.

Na segunda metade da década de 1980, sob o governo civil de Sarney (1985-1990), que derivou da aliança entre PMDB e PFL, se estabelece o segundo movimento do ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal. Para tanto, a perspectiva de constituição de grandes *holdings* gestoras, conforme modelo italiano, mas que se resumiu fundamentalmente na privatização de 18 empresas estatais, gerando receita de US\$549 milhões e impactos sobre 82 mil empregos.

Na “Era dos Fernandes”, entre 1990 e 2002, a prevalência do receituário neoliberal demarcou o terceiro movimento no ciclo de reestruturação do setor produtivo estatal. Em realidade, profunda onda privatizante que produziu grandes resultados efetivos, assumindo a posição de segunda maior privatização do mundo, somente inferior ao desmonte da URSS, uma vez que foram vendidas 123 empresas estatais, com receita de US\$ 75 bilhões e impac-

tos sobre 546 mil empregos.

O discurso privatista da época tinha como argumento a ineficiência das empresas públicas decorrente da inoperância administrativa e incompetência burocrática a onerar o fundo público. Com a privatização, dizia-se que o recurso público alocado originalmente nas empresas estatais seria transferido para as áreas sociais, em benefício da população, sobretudo a mais carante.

Mas isso não ocorreu, pelo contrário. Também foi disseminado que a desmontagem do setor produtivo estatal viabilizaria a constituição de grandes grupos privados com capacidade de competir no âmbito da economia mundial.

Pela inserção passiva e subordinada efetuada ao longo dos anos de 1990, o Brasil perdeu o acesso às cadeias globais de valor, o que tornou impraticável a transferência de empresas estatais para o capital privado nacional. Por conta disso que grande parte da privatização terminou sendo conduzida pela presença do capital externo e de fundos públicos.

Sem ter gerado a difusão de campeãs nacionais, parcela das empresas privadas foi incorporada pelas corporações transnacionais. Além de elevar ainda mais consideravelmente a presença do capital externo no comando da economia nacional, o país perdeu a oportunidade de ampliar a sua capacidade produtiva.

Ao longo dos anos 1990, o ingresso dos Investimentos Diretos Externos no Brasil se mostrou incapaz de elevar a taxa interna dos investimentos, o que se traduziu em baixo dinamismo econômico nacional e elevado desemprego. Ao mesmo tempo, o endividamento do setor público alcançou inédito patamar, concomitante com



o desencadeamento antecipado da desindustrialização.

Nos governos do PT (2003-2016), a reestruturação do Estado contou com a criação de 43 novas empresas públicas, o que representou a nítida reversão do sentido privatizante herdado dos governos neoliberais anteriores. Ao mesmo tempo em que constituiu a quarta fase do ciclo da reestruturação do setor produtivo estatal, mostrou ser fundamental para garantir a expansão econômica mais acelerada, com a elevação na taxa de investimento e, por consequência, a aproximação do pleno emprego,

baixa inflação e redução da dívida pública em relação ao PIB.

Tudo isso, contudo, se apresentou insuficiente para interromper o processo da desindustrialização precoce e terminou agilizando a passagem antecipada para a sociedade de serviços. No desmonte da antiga sociedade urbana e industrial, os sujeitos históricos associados à defesa do papel do Estado na economia foram, por consequência, fragilizados.

Sinal de que a alteração na correlação de forças no interior da composição das classes dominantes tornou-se menos favorável ao papel do

Estado empreendedor. A ascensão da burguesia comercial, mais preocupada em comprar barato para vender caro, se viabilizou através do receituário neoliberal, que permitiu expandir tanto o capital rentista quanto do agronegócio, interessado nas teses do livre comércio. Em síntese, a composição dominante atual passou a se aproximar mais, guardada a devida proporção, da vigente durante a arcaica sociedade agrária, original defensora do liberalismo no século 19.

Talvez por isso que os pressupostos do anarcocapitalismo ganharam relevância com representantes no interior do governo Bolsonaro. Trata-se, em geral, de desfazer, não reestruturar, o setor produtivo estatal, entregando-o a empresas privadas nacionais ou estrangeiras, inclusive estatais pertencentes a outros países.

Exemplo disso está ocorrendo no setor energético, justamente no país considerado o maior produtor de energia hidrelétrica do mundo e cuja principal empresa estatal foi constituída ainda no início dos anos de 1960 devido às ineficiências das empresas privadas que dominavam a oferta de energia elétrica até então. Se viabilizado o repasse atual da Eletrobrás, através da privatização estimada em R\$ 16 bilhões, os interesses da burguesia comercial de curto prazo deverão ser atendidos, mesmo que a empresa gere lucros de R\$ 5,5 bilhões ao trimestre para o setor público.

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

Neoliberalismo, privatização e autoengano

Antonio Corrêa de Lacerda*

Diante da maior crise da nossa história, a resposta neoliberal apresentada pela atual equipe econômica aposta em um programa de política econômica ao gosto do mercado para, segundo eles, resgatar e confiança e com isso convencer o setor privado a investir.

A aposta na “fada da confiança” não deu certo em vários outros países, e aqui não será diferente. No entanto, segue o curso de um autoengano reverberado pela mídia que, “dessa vez”, vai! A pergunta é, pra onde?

Um dos pilares do receituário proposto está na privatização como solução para grande parte dos problemas. Não se trata de novidade. A privatização começou no final do governo Sarney, 1989, avançou no governo Collor (1990-1992) e atingiu seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

No entanto a privatização por si só está longe de representar uma solução. Por vários fatores: i) tende a gerar receitas de uma vez só, que financiam gastos correntes, sem gerar riquezas; ii) não geram nova formação bruta de capital, pois se tratam de transferências patrimoniais e não novos investimentos; iii) tendem a aumentar a dependência externa, pois a desnacionalização que vem associada cria despesas permanentes em dólares, sem gerar receitas na mesma moeda; iv) além disso tende a gerar monopólios

privados, agravados pelo fato de inexistência ou insuficiência de um marco regulatório para conviver com eles.

Estagnação industrial já dura uma década

Enquanto se buscam saídas simplistas, nossos problemas e suas consequências se agravam. A produção industrial brasileira de julho passado caiu 0,3% em relação ao mês anterior, frustrando expectativas de uma retomada, a partir dos dados do Produto Interno Bruto (PIB) do segundo trimestre, divulgado anteriormente, que apontava para um resultado global da economia um pouco melhor do que o esperado.

Mas o que chama atenção no nível atual da produção industrial é que ele é equivalente ao de dez anos antes, janeiro de 2009, período marcado pelos efeitos da crise *subprime* nos EUA. A indústria vive uma longa estagnação e processo precoce de desindustrialização, com perda substancial de participação no produto. A indústria de transformação, de maior potencial de geração de valor agregado e empregos de qualidade, hoje se restringe a cerca de 10% do PIB, contra uma média internacional de 16%, e bem abaixo do verificado em países como México (17,5%) e Coreia do Sul (27,6%).

Além da perda da participação relativa, observa-se também uma queda da qualidade da produção, medida pela participação

da indústria de média e alta tecnologia no PIB, que recuou de 11,4% em 2009, para 8,1% em 2017, último dado disponível.

Vários foram e são os fatores que contribuíram para essa situação. Há os de ordem macroeconômica, como também aqueles relacionados à ausência de uma política de competitividade favorável, como também outros de ordem microeconômica.

Os juros básicos estão no menor patamar nominal histórico, o que, em tese, contribuiria para um aumento do interesse na produção e no investimento. No entanto, outros aspectos jogam contra isso. O primeiro é que, dada a distorção do mercado financeiro brasileiro, a distância entre o juro básico e aquele cobrado do tomador final ainda é abissal e incompatível com a rentabilidade esperada de qualquer atividade produtiva. O segundo aspecto é que investimento produtivo é motivado pela expectativa favorável de crescimento futuro da demanda, bem como da rentabilidade esperada.

Nada está a indicar uma retomada da demanda. Primeiro porque o crédito, como já mencionado, é ainda mais proibitivo ao consumidor. Além disso, o desemprego é dos mais elevados, especialmente considerando um conceito mais amplo, incluindo os desalentados e com ocupações precárias, um contingente de quase 30 milhões de pessoas. A renda das pessoas ocupadas também não tem acompa-



nhado o crescimento dos custos de itens representativos da cesta de consumo da classe média, como taxas de planos de saúde, de condomínio e mensalidades escolares, como exemplo. Fatores que comprimem o orçamento familiar e restringem a capacidade de consumir.

Há ainda os fatores de competitividade desfavoráveis, como burocracia, custo da logística e infraestrutura, impactos da tributação, além de outros piores do que a maioria dos nossos competidores. A desvalorização ocorrida com o real relativamente às demais moedas deveria compensar parte dessas desvantagens, mas isso não é imediato, nem automático.

O desempenho exportador é algo que requer uma estratégia mais ativa de forma a vir a representar uma parcela maior do que a atual. Diante da crise global, as “guerras” comercial e cambial estão acirrando a disputa pelos mercados, tornando mais árdua a tarefa de quem deseja obter ganhos de participação.

A agenda da política industrial em um sentido mais amplo, considerando as políticas de competitividade comercial e de ciência, tecnologia e inovação, precisa fazer parte das discussões das alternativas para o fortalecimento da indústria. Nesse sentido, ao contrário do esperado por alguns, a junção do antigo Ministério da Indústria e Comércio (MDIC) ao atual Ministério da Economia parece ter ocultado a temática.

O desafio da retomada da economia passa necessariamente pela recuperação da indústria, tendo em vista sua relevância para a geração de valor agregado e

suas interconexões com os setores agropecuário e de serviços.

“Caixa-preta” do BNDES e outras lendas

Um dos mitos que segue sendo disseminado é sobre a existência de uma suposta “caixa preta” que esconderia os dados sobre os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Embora reiteradas vezes desmentida por vários ex-presidentes que passaram pelo banco e a despeito do fato de o banco manter em seu site expressiva transparência, essa “lenda urbana” segue sendo repetida. Na verdade, o episódio revela grande preconceito e total desconhecimento da forma de operação desse importante órgão de Estado para o Brasil.

É preciso ficar claro que todas as operações do banco precedem de avaliação criteriosa do seu corpo técnico, formando por profissionais concursados e altamente qualificados. Supor que um determinado presidente, ou diretor, teria autonomia para conceder empréstimos de risco é desconhecer por completo o trâmite dos projetos na instituição. Uma simples visita ao site do banco evitaria a disseminação de verdadeiras *fake news* a respeito da sua atuação.

Outro assunto correlato igualmente relevante é quanto ao *funding* do banco, que conta com repasses do PIS/Pasep ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos quais parte são destinados aos seus financiamentos. **Especialmente em um momento de crise e atrofia de investimentos como o atual, a preservação de fontes de finan-**

ciamento para projetos torna-se ainda mais relevante.

Restringir os repasses do FAT ao BNDES, além de limitar a sua própria atuação, representaria mais uma daquelas pseudosoluções simples para problemas complexos, mas longe de serem adequadas. O banco historicamente tem exercido um importante papel no desenvolvimento brasileiro. Ao longo dos 67 anos de existência, sempre exerceu papel relevante no financiamento do desenvolvimento brasileiro, embora em diferentes períodos suas funções tenham sido mais específicas, a depender das prioridades das políticas econômicas em vigor.

A Constituição de 1988 determina que 40% do PIS-Pasep, principal fonte do FAT, seja destinado ao BNDES. Com o efeito da Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 1994, os repasses foram reduzidos a 28% do total. O banco repassa, via empréstimos, esses recursos ao setor produtivo, no financiamento de investimentos para infraestrutura, novos empreendimentos e compras de máquinas e equipamentos. Esses recursos representam cerca de 35% das fontes de financiamento do banco. O saldo atual em carteira monta R\$ 268,7 bilhões, 83,7% superior ao de 2011, de acordo com o boletim do FAT. Para o ano em curso está previsto o repasse de R\$ 18,8 bilhões.

Com as alterações promovidas pelos governos Temer e agora, Bolsonaro, está em curso um processo de devolução de recursos ao Tesouro por parte do BNDES, um montante de R\$ 416 bilhões tomados entre 2008 e 2014 que foram utilizados pa-

ra fazer um contraponto à crise. Desde 2015, já houve a devolução de R\$ 330 bilhões, restando um saldo equivalente a R\$ 250 bilhões, considerando correção e juros. O plano anterior à mudança de governo previa que o BNDES restituísse cerca de R\$ 25 bilhões anualmente. No entanto, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, pressiona para que R\$ 126 bilhões sejam devolvidos ainda este ano.

A sustentabilidade das operações do banco depende das suas fontes de financiamento. Destaque-se que não há substituto para a atuação do BNDES. No mercado privado inexistem fontes de financiamento de longo prazo e a custos (juros) compatíveis com a rentabilidade esperada das atividades e projetos. Assim, a atuação do banco se revela imprescindível, especialmente em face da longa crise enfrentada pela economia brasileira. Dificultar ou buscar inviabilizar a sua atuação representaria, na prática, adiar a saída da crise e postergar as condições para a retomada do desenvolvimento nacional.

A dispersão em falsas soluções e a ausência de um projeto de Nação nos joga no limbo da depressão e suas terríveis consequências como o desemprego ou exclusão de 28 milhões de pessoas do mercado de trabalho, o aumento da pobreza e a deterioração dos serviços públicos, afetando principalmente os mais pobres, os que mais dependem deles!

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

A Evolução do PIB em 2019: o país já está comprometendo 2020

Adhemar S. Mineiro*

Em 9 de setembro, em uma entrevista ao jornal Valor Econômico¹, o Ministro da Economia Paulo Guedes reafirma a política econômica contracionista que vem sendo levada adiante desde o já distante ano de 2015, com o então Ministro da Fazenda Joaquim Levy e a presidente Dilma Rousseff. Política que, nos seus grandes objetivos, vem obtendo sucesso desde então – já que o objetivo de uma política contracionista é segurar a economia, e os momentos de recessão ou estagnação do PIB nacional que se seguem não são mais do que obter o sucesso do ponto de vista dessa política. O diagnóstico está lá de novo reafirmado na entrevista: o Estado brasileiro gasta muito e está “engessado” do ponto de vista da destinação obrigatória

de recursos, além de sobre-endividado. Como solução, cinco “des”: desindexar, desvincular e desobrigar despesas, desinvestir e desmobilizar ativos públicos.

É a desmontagem do pacto democrático da Constituição de 1988, que criou mecanismos de financiamento para um Estado de bem-estar social parcial e tardio no Brasil (o que em outros momentos o Ministro Guedes chama de desmonte da experiência de social-democracia no país, considerando o período dos governos do PSDB e do PT desde 1994) e a venda de empresas, participações em empresas e outros patrimônios do Estado brasileiro. O objetivo é, segundo esse raciocínio, abrir espaço e recursos para o capital privado, internacional e nacional, liderar um novo período de expansão econômica.

Esse movimento, entretanto, que vem sendo tentado desde 2015, parece longe de qualquer mínimo cheiro de sucesso. Isso se por “sucesso” se entende efetivamente aumento dos investimentos e retomada do crescimento econômico, ou minimamente a retomada de superávits primários que existiram até 2013. Se o objetivo é pura e simplesmente ideológico, ou seja, a redução do papel do Estado e da participação do Estado, porque os gestores de plantão reconhecem sua incompetência para fazerem o Estado e suas empresas operarem de maneira eficiente, ou se é uma forma para oferecer negócios aos investidores internacionais que têm colocado seus recursos fora do país neste último período para tentar segurá-los, isso não está sendo dito de forma clara.

A esse respeito, vale observar que o saldo de transações correntes vem ampliando rapidamente seu déficit desde 2018, passando de -0,38% do PIB em janeiro de 2018 a -1,31% do PIB em julho de 2019. O número ainda não é um sinal vermelho, mas mostra o crescimento de quase 1% do PIB nesse período. A busca de investimentos externos pode ser uma forma de tentar administrar o crescimento desse déficit, mas se é isso, precisa ser claramente reconhecido que temos um problema no setor externo.

Neste setor, os números mostram que temos problemas. Além dos resultados de transações correntes, ou até talvez explicando



Saldo de transações correntes				
		Valor (em US\$ milhões)		% PIB
		Mensal	Últimos	Últimos
			12 meses	12 meses
2018	Jan	- 6 236	- 7 404	- 0,36
	Fev	- 1 964	- 9 710	- 0,48
	Mar	- 525	- 11 602	- 0,58
	Abr	- 187	- 12 268	- 0,61
	Mai	984	- 14 389	- 0,73
	Jun	63	- 15 412	- 0,79
	Jul	- 4 396	- 17 050	- 0,88
	Ago	- 1 246	- 18 783	- 0,97
	Set	270	- 18 463	- 0,96
	Out	77	- 17 544	- 0,92
	Nov	- 778	- 16 008	- 0,85
	Dez	- 1 031	- 14 970	- 0,80
2019	Jan	- 7 023	- 15 757	- 0,84
	Fev	- 1 533	- 15 326	- 0,82
	Mar	- 993	- 15 794	- 0,85
	Abr	- 335	- 15 942	- 0,86
	Mai	57	- 16 869	- 0,91
	Jun	- 2 821	- 19 753	- 1,06
	Jul	- 9 035	- 24 392	- 1,31

Fonte: Banco Central do Brasil, Indicadores Econômicos Consolidados².

o resultado de transações correntes, a balança comercial brasileira saiu de um superávit de cerca de US\$ 67 bilhões no acumulado de 12 meses em janeiro de 2018 para um superávit de cerca de US\$ 53 bilhões no acumulado de 12 meses em julho deste ano. Parte dessa redução do saldo é explicada por um aumento de quase US\$ 3 bilhões de dólares nesse mesmo período da importação de combustíveis e lubrificantes, resultado da política adotada para o setor de petróleo e gás no país, de reduzir a produção nacional – e deve seguir havendo aumento de importações nesse setor, com o indicativo de venda das refinarias da Petrobrás fora da região Sudeste do país,

afetando ainda mais as contas externas. Aliás, desse ponto de vista, se desfazer das refinarias tem um efeito triplo sobre o setor externo: de um lado, podem entrar no curto prazo capitais que “refrescam” a conta de transações correntes, mas no médio e longo prazos aumentam as importações de combustíveis e lubrificantes – em especial dependendo da complementariedade das empresas que entrarem com suas outras unidades já funcionando no exterior – e as empresas que entrarem ganham direito a remessas de lucros e dividendos, impactando as contas externas.

E esse quadro externo, que não vai bem, tem enorme possibilidade de se agravar, com a pers-

pectiva de que a crise econômica internacional, que segue crônica nesta década, se transforme em uma crise aguda a qualquer momento, no meio de disputas geopolíticas, comerciais e financeiras, e tendo como pano de fundo as tensões entre os dois gigantes econômicos, China e EUA. Ou seja, depender do comércio exterior, ou do recebimento de investimentos externos, em um quadro de tensão no cenário internacional, pode não ser uma política das mais prudentes. Agravar esse quadro com a política de privatizações – ou “desinvestimento”, como é denominada pelo atual governo – não parece beneficiar o quadro desenhado.

Do ponto de vista da produção, tanto o IBC-Br, índice estimativo do Banco Central, quanto os números trimestrais das contas nacionais do IBGE apontam para algo em torno de 1% de taxa de crescimento neste ano, mesmo índice registrado nos últimos dois anos. Ou seja, deste ponto de vista, a continuidade da política econômica dos governos anteriores pelo Governo Bolsonaro vai conseguindo manter o desempenho pífio dos últimos anos. A política de cortes de despesas do governo e desinvestimento/desmobilização de ativos públicos vai reforçar esse caminho. Na proposta de orçamento para 2020, foram destinados irrisórios R\$ 19,3 bilhões para investimentos, valor historicamente bastante baixo.

Por outro lado, a venda de empresas públicas prevista dá aos investidores externos e internos a chance de simplesmente se apropriarem de ativos existentes, sem que haja expansão da capacidade produtiva – ou seja, não há crescimento (no conceito de

formação bruta de capital), mas apenas os ativos trocam de mãos, do setor público ao setor privado. Nas duas vertentes, tanto do gasto público como dos possíveis investimentos, nada de novo no front, nenhuma novidade, e por isso, também nenhuma esperança de crescimento.

É possível que com esses números e essas perspectivas acenadas pela política econômica em curso, o desempenho do ano de 2020 já esteja ficando comprometido também. Assim, entrariamos no quarto ano seguido de estagnação econômica, e o sexto de crise, a partir de 2015. Em um quadro em que os ministérios começam a falar em governo parando de funcionar e os níveis subnacionais (estados e municípios) negociam migalhas para continuar funcionando, a política de teto de gastos começa a ser rediscutida, de forma aberta ou escondida, e mesmo por alguns analistas que historicamente a defendiam. A esse questionamento, os gestores atuais da política econômica falam em desvinculação e desobrigação de despesas, para evitar que os gestores nos vários níveis sejam responsabilizados judicialmente pelo descumprimento das leis, por falta de recursos. É a velha história de administrar a traição retirando o sofá da sala...

* É economista e doutorando do PPGC-TIA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

1 “Guedes quer desindexar e desvincular o orçamento das três esferas de governo” no link <https://www.valor.com.br/brasil/6426591/guedes-quer-desindexar-e-desvincular-o-orcamento-das-tres-esferas-de-governo>.

2 Disponível em 09/09/2019 em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/indicadores-consolidados>.

Desestatização e a panaceia da privatização

Marcelo Dias Carcanholo*

É curioso e sintomático que o Ministério da Economia do atual governo possua uma secretaria especial de desestatização, desinvestimento e mercados. Afinal, o próprio governo estaria relacionando a desestatização (privatização) com a redução dos investimentos (desinvestimento), quando o que deveria ser o objetivo é a retomada dos investimentos e do crescimento da economia. Qual seria o sentido da razão governista para seu programa de privatizações?

Do ponto de vista microeconômico a panaceia se define pelo postulado segundo o qual qualquer gerenciamento/administração de um negócio será tanto melhor quanto menor for a interferência do setor público. Logo, uma empresa estatal, por definição, seria a pior forma de gerenciamento possível, o que justificaria toda e qualquer privatização. Se a empresa em questão ainda for deficitária, mais justificada ainda a privatização, ganhando uma justificativa adicional, desta vez no campo da razão macroeconômica. Mas por que a gerência/administração estatal é pior que a privada? A razão econômica convencional não tem muito mais a oferecer do que pseudoargumentos que beiram um comum problema lógico: assume-se como premissa exatamente o que deveria ser demonstrado. Argumentos de eficiência e melhor alocação de recursos promovidos pela iniciativa privada, ineficiência/desmotivação e interesses meramente corporativos do funcionalismo público, falta de produtividade/competitividade

por reduzido grau de concorrência na estrutura de mercados, dentre outros, costumam compor esses pseudoargumentos.

A razão macroeconômica para as privatizações é normalmente a mais propagandeada na atualidade e termina por confundir-se com outra panaceia, o ajuste fiscal. A venda de empresas estatais permitiria, do ponto de vista do fluxo, a redução dos déficits fiscais, contribuindo para o ajuste fiscal. Por outro lado, do ponto de vista do estoque, as receitas obtidas com a privatização possibilitam ainda o pagamento de parte da dívida pública, o que terminaria também por aliviar os fluxos posteriores de pagamento de seu serviço.

Submetidas a um confronto básico com uma razão mais crítica, estas duas razões convencionais mostram seu caráter ilusório. Do ponto de vista microeconômico, se a preocupação sincera fosse com a elevação do grau de concentração dos mercados, por que a grita apenas contra o monopólio estatal? Por acaso a eficiência e alocação dos recursos não seria menos eficiente em mercados privados e concentrados em monopólios ou oligopólios? Por que é indiferente se a propriedade (privada), nesses mercados concentrados, é estrangeira ou não? Afinal, os programas de privatização terminam por direcionar empresas estatais, mais estratégicas para o país ou não, para capitais de propriedade estrangeira. Isso sem falar no caso corriqueiro de que estatais estrangeiras terminam por adquirir as estatais nacionais.

No que se refere ao argumento macroeconômico via ajuste fiscal, a inconsistência parece ser maior.

Quando se pensa privatizações para pagamento de dívida pública, desconsidera-se que essa dívida possui outros determinantes. A política de esterilização monetária e as elevadas taxas de juros, além de outros determinantes, aumentam essa dívida. Assim, corre-se o risco de vender ativos rentáveis para aliviar, no melhor dos casos, a dívida no curto prazo. Quando a dívida voltar a crescer pelos seus outros determinantes, continua-se com o problema, e sem os ativos já vendidos.

Assumindo que o ajuste fiscal seja realmente necessário, trata-se de reduzir despesas e/ou elevar receitas do Estado. A privatização certamente gera receitas (pontuais, isto é, apenas no momento da venda) e corta despesas. Mas, se é assim, por que vender empresas lucrativas? Afinal, e por definição, elas geram um saldo positivo líquido nas contas estatais. Logo, por esse lado, justificar-se-ia apenas a venda de estatais deficitárias. Curiosamente ou não, estas empresas não possuem (tanta) demanda (do setor privado) e tampouco costumam aparecer no rol de empresas que o governo quer vender. O que a história nos mostra é que para esse tipo de empresa – a que faria sentido vender – o governo realiza primeiro um amplo processo de saneamento, sob o argumento de aumentar a demanda (preço) por ela. Mas, ao fazê-lo, o que o governo está fazendo é justamente transformando a empresa deficitária em empresa lucrativa, o que não justificaria mais sua venda.

A história ainda nos oferece um bom aprendizado de como o financiamento dessas operações



de privatização costuma ocorrer. A venda não é normalmente feita com recursos próprios do setor privado que compra as empresas estatais. Linhas de crédito costumam ser a base desse financiamento. Não raro, a linha de crédito vem de bancos de financiamento. No caso brasileiro, bancos públicos! O BNDES cumpriu esse papel ao longo dos anos 90, continuou participando do processo neste século nos processos de parcerias público-privadas e de concessões públicas (neologismos para as privatizações). No atual governo, desde a campanha, sustenta-se que o BNDES voltará a cumprir o seu papel de financiador de privatizações como no final do século passado. De uma forma ou de outra, o resultado é interessante. O governo vende suas empresas para o setor privado, sob o argumento de que é necessário para o ajuste fiscal, já que ele passa por problemas orçamentários, mas ao mesmo tempo é o governo que financia a compra (pelo setor privado) de suas próprias empresas. De fato, um grande negócio, para quem compra.

Como as privatizações não são uma panaceia apenas do atual governo, a história também nos permite fazer avaliação dos processos anteriores. Ainda no período do governo FHC passamos pela privatização do sistema Telebrás e da Companhia Vale do Rio Doce, dentre outras. A eficiência microeconômica – sem falar da ambiental, no segundo caso – fala por si só. Mesmo assim, em seus governos, a dívida pública passou de US\$ 78 bilhões para US\$ 245 bilhões. Um fracasso também do ponto de vista macroeconômico. Nos governos do PT passamos pela privatização (concessão, ou Parcerias Público-Privadas) de rodovias e ferrovias federais, hidrelétricas, exploração

de áreas de petróleo e gás, portos e aeroportos, dentre outros serviços. Nem abatemos nossa dívida pública com essas receitas, nem alavancamos a elevação das taxas de investimento para o crescimento da economia, que só teve um suspiro no período em função do cenário externo favorável, e obtivemos ganhos de eficiência microeconômica questionáveis, no mínimo.

Em sua retomada do neoliberalismo mais ensandecido, o atual governo resgata as privatizações como a panaceia do desenvolvimento brasileiro. Em sua já habitual inabilidade em conceber, difundir, sustentar e implementar uma estratégia econômica, as privatizações já sinalizadas englobam desde os Correios, Petrobrás (ao menos parte de seus setores), Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, dentre outras. Em julho o governo vendeu 30% de suas ações na BR Distribuidora, perdendo seu controle acionário em uma transação de cerca de R\$ 8,5 bilhões. Só no primeiro trimestre deste ano a empresa reportou um lucro líquido de R\$ 477 milhões. Como se vê, parece realmente um ótimo negócio, para quem compra.

Além da questionável eficiência microeconômica (aumento dos preços de serviços/produtos, como combustíveis, passagens aéreas, planos de saúde, etc.) a razão macroeconômica de que as privatizações são condições necessárias para a retomada dos investimentos e, portanto, do crescimento, não se sustenta. A produção da economia só é acrescida se os produtores estimam que ela seja vendida. A demanda agregada da economia pode ser reativada pelo crescimento do consumo das famílias, dos gastos do governo, dos investimentos e pela demanda externa. Esta últi-

ma, com a expectativa de uma nova manifestação da crise da economia mundial, parece improvável. A forte expansão do endividamento das famílias retira o consumo como possível fonte de retomada. Os gastos públicos (incluindo os investimentos) estão comprometidos pelo forte arrocho fiscal. Sobra apenas a expansão dos investimentos privados.

Chegamos à brilhante conclusão de que os investimentos (privados) serão retomados pela expectativa de crescimento dos investimentos (privados). Uma panaceia costuma significar um remédio mágico, quase transcendental, capaz de curar definitivamente a doença em questão. Em tempos de questionamento a qualquer coisa que se aproxime de um argumento científico, onde reina a “terra plana”, por que não deveríamos acreditar em panaceias?

* É professor associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).



A evolução da dívida municipal: sorte ou planejamento?

Considerando a proximidade das eleições municipais de 2020, elaboraremos uma série de artigos que terão como tema o panorama geral e o equilíbrio – ou não – do orçamento municipal.

Neste primeiro artigo, analisamos a evolução e a composição da dívida carioca, entre 2010 e 2019, com base nos pareceres do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (TCM-RJ), no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Além disso, apresentamos alguns indicadores de endividamento retirados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019.

Todos os dados estão deflacionados pelo IPCA de julho de 2019.

Evolução da dívida

A dívida consolidada se manteve estável entre 2010 e 2013, com um valor médio de R\$ 16,6 bilhões, para logo após sofrer dois saltos consecutivos em 2014 e em 2015, ano em que atingiu R\$ 21,4 bilhões (gráfico 1). Em 2016, após a renegociação das dívidas municipais e estaduais com a União, o Município do Rio de Janeiro (MRJ) foi beneficiado com uma queda acentuada em sua dívida, que se contraiu em 25,7%, para R\$ 15,9 bilhões. Desde então, ela não passou por grandes variações e alcançou o valor de R\$ 15,4 bilhões no primeiro semestre de 2019.

Por sua vez, a dívida consolidada líquida¹ acompanhou o movimento da dívida consolidada durante o período analisado. Contudo, podemos observar, no gráfico 1, uma progressiva aproximação entre os

valores de ambas, devido a uma redução da disponibilidade de caixa do município ao longo dos anos.

Composição da dívida

No que se refere à composição da dívida, é importante destacar a queda na participação da União enquanto credora: em 2010, 68% da dívida do MRJ era com a União, em contraste com sua participação em 2017, de apenas 5%. (gráfico 2). Com efeito, desde 1999, a União assumiu e renegociou as dívidas de 180 municípios, inclusive a do MRJ, como parte de um esforço maior de saneamento fiscal dos estados e municípios². Naquela época, a possibilidade dos entes subnacionais emitirem títulos públicos, somada à dificuldade que encontravam para efetuar, na prática, a rolagem dessa dívida mobiliária, gerou uma situação não afeita à sustentabilidade fiscal do setor público como um todo, segundo a política econômica vigente.

Desde 1999, portanto, a dívida

do MRJ com a União compõe parte significativa de sua dívida total. Contudo, em 2015, o governo federal substituiu o indexador IGP-DI, vinculado aos juros das dívidas municipais, pelo IPCA, o que reduziu tanto o pagamento como o estoque das referidas dívidas. Em termos absolutos, o Rio de Janeiro foi um dos maiores beneficiários da medida, pois diminuiu seu saldo devedor com a União em R\$ 8 bilhões. Em termos percentuais, a redução foi de 90,55%. Cabe ressaltar que tal iniciativa da União estava coadunada à realização das Olimpíadas Rio/2016.

Atualmente, a dívida consolidada do MRJ é composta, sobretudo, por obrigações decorrentes de contratos de empréstimo e de financiamento. Segundo o parecer do TCM-RJ de 2018, de 2014 para 2018, a participação de operações de crédito com o objetivo de financiar estruturas de transporte e mobilidade urbana no total das operações de crédito do MRJ elevou-se de 18,2% para 45,5%. As obras de

saneamento e urbanização também aumentaram sua participação, embora de forma menos expressiva.

No mesmo sentido, é preciso destacar a contração, em 2018, de empréstimo junto ao Banco Santander a título de antecipação de royalties, no valor de R\$ 300 milhões, com o intuito exclusivo de financiar o déficit do Fundo Especial de Previdência do MRJ. Para 2019, está prevista uma nova antecipação de royalties com este propósito, no valor de R\$ 987 milhões.

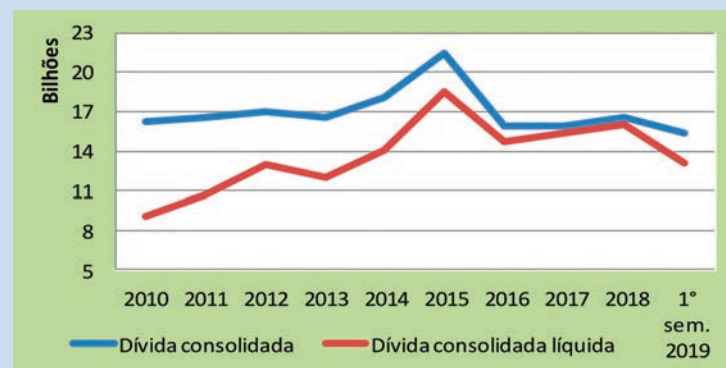
Passivo e ativo no Judiciário

Precatórios são ordens para pagamento de débitos dos órgãos públicos constituídos em decorrência de decisões judiciais transitadas em julgado. O crédito necessário a este pagamento deve constar no orçamento das entidades de direito público. Dessa forma, os precatórios fazem parte da dívida consolidada. Em 2018, o saldo de precatórios devidos pelo município chegou a R\$ 225 milhões (gráfico 3).

Por outro lado, a dívida ativa representa os créditos de propriedade da Fazenda Pública provenientes, principalmente, de obrigações tributárias (embora possa ter outras origens, por exemplo, quando oriunda de multas). Ou seja, a dívida ativa é um ativo municipal e representa uma potencial receita pública, caso efetuado o pagamento.

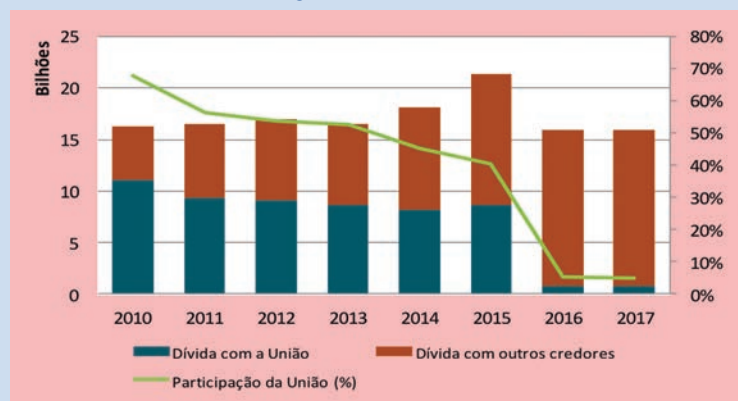
A dívida ativa líquida, por sua vez, consiste na dívida ativa subtraída da sua provisão de perdas e traduz melhor a receita em potencial existente. Em 2018, a dívida ativa líquida municipal correspon-

Gráfico 1 – Dívida consolidada e dívida consolidada líquida:



Fonte: Parecer do TCM-RJ (2010-2018); RREO (2019).

Gráfico 2 - Composição da dívida municipal:



Fonte: Parecer do TCM-RJ (2010-2017); Secretaria do Tesouro Nacional.

deu a R\$ 28,5 bilhões (gráfico 4), ou seja, foi 127 vezes maior do que o saldo dos precatórios (passivo judicial do município).

Ademais, devemos atentar para os problemas na base cadastral da Procuradoria Geral do MRJ, que impedem a correta apuração de dívidas do IPTU relacionadas a imóveis de propriedade do próprio município. Sua inclusão leva à superavaliação da dívida ativa e, conseqüentemente, do ativo consolidado. Apesar das recorrentes recomendações do TCM-RJ, os problemas persistem.

(In)suficiência Financeira

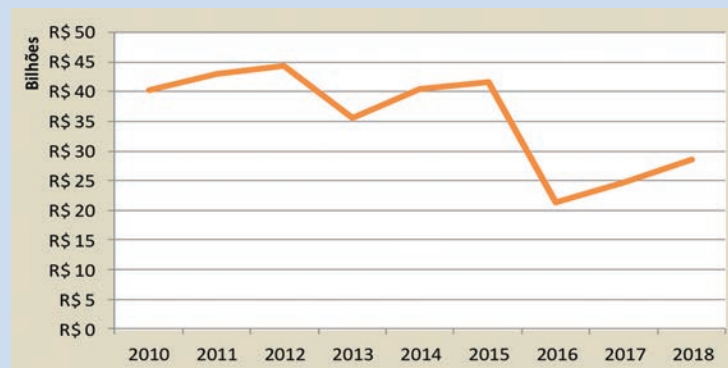
A suficiência financeira pode ser verificada a partir do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar³, que visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações e a disponibilidade de caixa. A seguir, analisaremos os dois conceitos presentes no demonstrativo: os restos a pagar e a disponibilidade de caixa.

As despesas empenhadas, mas não liquidadas, são denominadas restos a pagar não processados (RPN). Isso porque, apesar de já haver um comprometimento de dispêndio pelo poder público, nada foi realizado,

ou seja, não houve geração de um bem ou serviço. As despesas liquidadas/realizadas, mas não pagas, são denominadas restos a pagar processados (RPP). Observamos que, apesar de apresentar leve aumento nos últimos dois anos, o total de restos a pagar diminuiu mais de R\$ 2 bilhões em relação a 2010 (gráfico 5).

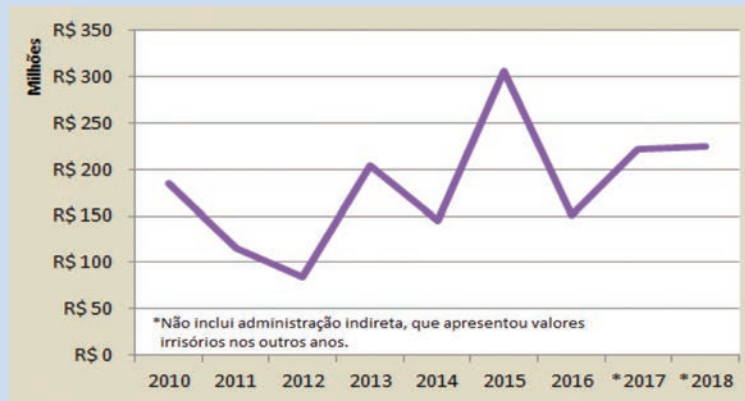
Já a disponibilidade de caixa líquida – isto é, deduzidas as obrigações financeiras (RPP) – vem caindo desde 2014 (gráfico 6), sendo zerada a partir de 2017, quando passou a ter saldo negativo. Isso significa um aumento do risco de insolvência no que se refere às obrigações de curto prazo do município. Por outro lado, a insuficiência financeira, que inclui os RPN, atingiu R\$ 1,18 bilhão em 2018.

Gráfico 4 – Dívida Ativa Líquida:



Fonte: Parecer do TCM-RJ 2010-2018.

Gráfico 3 – Saldo dos precatórios:



Fonte: Parecer do TCM-RJ 2010-2018.

A disponibilidade de caixa e a suficiência financeira são ainda menores quando consideramos a existência, a partir de 2016, de despesas liquidadas sem o prévio empenho, ou seja, que não constam nos Restos a Pagar.

Despesas liquidadas sem empenho

O Parecer do TCM-RJ de 2016 informou que o Prefeito e o Controlador-Geral do Município cancelaram milhares de empenhos em nome de diversos ordenadores de despesa sem que os mesmos sequer tivessem conhecimento de tais atos. Tal procedimento contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige, como requisito para o cancelamento, uma prévia

e criteriosa avaliação. O Ministério Público do Rio de Janeiro chegou, inclusive, a mover ação civil pública por improbidade administrativa contra o ex-prefeito Eduardo Paes.

Por conseguinte, a Controladoria Geral do Município apurou despesas incorridas (serviços prestados e/ou materiais entregues) e não inscritas em Restos a Pagar entre 2016 e 2018 no montante de 1,73 bilhão. Em 2016, 90% foram provenientes do procedimento supracitado, ou seja, foram realizadas apesar do cancelamento do empenho. O restante foi fruto de despesas realizadas sem cobertura orçamentária, o que se repetiu nos exercícios seguintes. Isso configura ilegalidade nas contas públicas, pois a Lei nº 4.320/64 proíbe expressamente a realização de qualquer despesa sem a prévia formalização de empenho. A vedação também está prevista na Constituição Federal e na LRF.

Além de resultar numa diminuição da disponibilidade de caixa líquida, as despesas não contabilizadas elevaram a insuficiência financeira do município para R\$ 2,91 bilhões, em 2018⁴. Segundo a LRF, é responsabilidade do prefeito garantir que, no último exercício do mandato, haja disponibilidades financeiras suficientes para

satisfazer integralmente as obrigações de despesa contraídas, tanto as regularmente inscritas em Restos a Pagar quanto as que não tenham passado pela execução orçamentária. Embora o dispositivo trate especificamente do fim do mandato, seu cumprimento depende de um equilíbrio entre receitas e obrigações durante todo o período. Esse cenário é agravado pelo fato de que a insuficiência financeira apurada em 2018 já corresponde a mais de 9% da dotação para o exercício de 2019.

Por fim, destaca-se que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar foi o único anexo do RGF referente ao 1º trimestre de 2019 que ainda não foi publicado até o momento de fechamento do presente texto, o que demonstra falta de compromisso do Poder Executivo municipal com a transparência.

Indicadores de endividamento

Os indicadores a seguir, que podem ser grandes aliados para a compreensão do endividamento de um município, foram retirados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019. O primeiro deles demonstra a relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida (RCL). Neste índice, o Rio apareceu como segundo pior dentre as capitais do país, com um nível de 75,1%. Isso é preocupante, uma vez que uma RCL baixa em relação à dívida consolidada aumenta os riscos de insolvência do município.

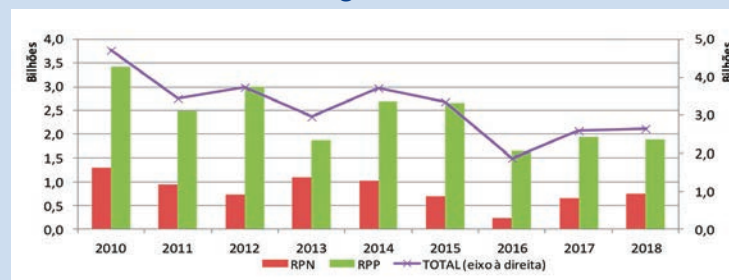
Isso pode ser complementado com o índice do serviço da dívida em função da RCL, onde evidenciamos o comprometimento da receita para pagamento de juros e amortizações das dívidas municí-

pais, que mostra um valor de 7,2%, segundo percentual mais alto em comparação com outras capitais.

Outro índice importante é o de investimentos com recursos próprios. Ele representa a diferença entre o total gasto pelo ente com investimento e as receitas de transferências de capital e de operações de crédito. Percentuais altos de investimentos realizados com recursos próprios representam baixa dependência de fontes de financiamento provenientes de terceiros, o que não é o caso do Rio, que apresentou 0% de investimentos com recursos próprios, pior desempenho entre as capitais. Isso significa que o volume de investimento é menor que o total de receitas de operações de crédito e transferências de capital.

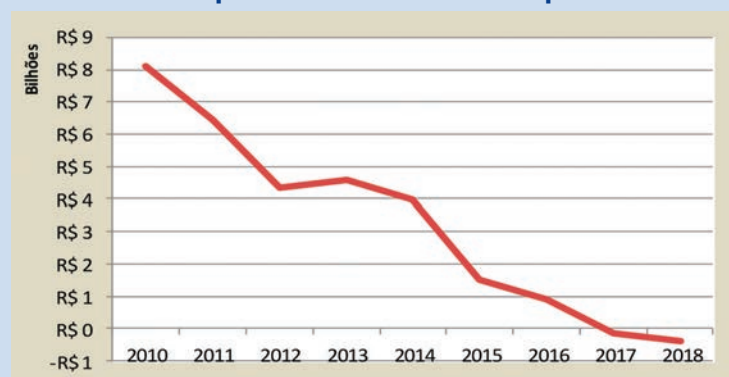
Quando analisamos a despesa encontramos três indicadores relevantes: i) o de despesa de custeio em relação à totalidade da despesa, que permite avaliarmos o nível de flexibilidade fiscal, aspecto necessário para lidar com situações de contração fiscal. O Rio de Janeiro é a segunda capital com maior rigidez, com 63,4%; ii) o de restos a pagar processados em relação à despesa líquida, que aponta a transferência de despesas do exercício que se encerra para o exercício seguinte. Quanto maior for este índice maior será a transferência, e o Rio encontra-se em 3º lugar com 7,7%; iii) o de disponibilidade de caixa líquida em relação à despesa mensal líquida média, que demonstra o quanto de caixa o município tem frente à despesa líquida de um mês. Alguns municípios apresentam disponibilidade de caixa negativa, o que significa que são incapazes de arcar com despesas caso não obtenham novas receitas, como é o caso do Rio, que apresentou -0,2%.

Gráfico 5 – Restos a Pagar:



Fonte: Parecer do TCM-RJ 2010-2018.

Gráfico 6 – Disponibilidade de caixa líquida:



Fonte: RGFs 2010-2018.

Conclusão

Como vimos, a situação da dívida do MRJ melhorou significativamente após a substituição do indexador vinculado à dívida com a União. Se não tivesse ocorrido essa mudança, a dívida em 2016 teria sido de aproximadamente R\$ 24 bilhões. Além disso, conforme evidenciamos os indicadores de endividamento, o MRJ apresenta diversos problemas estruturais que podem conduzi-lo novamente a uma escalada da dívida, como o alto grau de rigidez das despesas, pouca ou nenhuma possibilidade de financiar investimentos com recursos próprios e alto comprometimento da RCL com o pagamento de juros e amortizações.

Neste sentido, verificamos que,

até o 3º bimestre de 2019, o MRJ arrecadou R\$ 14,6 bilhões e empenhou R\$ 19,5 bilhões, o que representa um déficit potencial de quase R\$ 5 bilhões. Se esta tendência se concretizar ao final do ano, o rombo orçamentário será sem precedentes. Portanto, é necessário que o governo municipal envide esforços para garantir um maior planejamento orçamentário, que se reflita em uma dívida controlada e descendente.

1 Corresponde à dívida consolidada menos a disponibilidade de caixa e haveres financeiros (deduzidos os restos a pagar processados).

2 Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais (Tesouro Nacional, 2018).

3 Anexo 5 do RGF.

4 Parecer TCM-RJ 2018

Agenda de cursos

Tópicos em Economia da Saúde

2/10 a 4/11/19
Carga horária: 30 horas
18h30 às 21h30 | 2as e 4as feiras
Prof. Carlos Ocké

Gestão de Custos e Formação de Preços

8/10 a 31/10/19
Carga horária: 24 horas
9h30 às 12h30 | 3as e 5as feiras
Prof. Fábio Frazão

Viabilidade de Projetos de Investimento com uso em Plataforma Excel

8/10 a 7/11/2019
Carga horária: 30 horas
18h30 às 21h30 | 3as e 5as feiras
Prof. Luiz Claudio Gutierrez Duarte

Orçamento Público – Módulo I

19/11 a 28/11/19
Carga horária: 12 horas
18h30 às 21h30 | 3as e 5as feiras
Profª. Mirella Mirelli Malaguti

Atualização em Economia: Preparatório para o exame da Anpec

Janeiro a setembro de 2020
INSCRIÇÕES ABERTAS
Carga horária: 521h - 2as a 6as feiras, das 18h30 às 21h30, e alguns sábados, das 9h às 12h30
Disciplinas:
Macroeconomia, Microeconomia, Matemática, Estatística e Economia Brasileira.

ORÇAMENTO PÚBLICO MÓDULO I

19 a 28 de novembro de 2019 | 12h
3ª e 5ª - feiras | 18h30 às 21h30



Profª Mirella Malaguti

Profª IRD/UFRRJ | Economista e Doutora em Economia (ES/UFRRJ) Especialista em Finanças Públicas com vasta experiência: assessora técnica Câmara de Vereadores e Alorj | Assessora Conselho de Orçamento de Anep | Subsecretaria de Planejamento e Gestão na Prefeitura RJ

INFORMAÇÕES:

Secretaria de Cursos
cursos@corecon-rj.org.br
Av. Rio Branco, 109/11º
Tel.: 21-2103-5118
http://www.corecon-rj.org.br/agendados

Realização
CORECON
CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA

BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO (EM R\$)			PASSIVO (EM R\$)		
REFERÊNCIAS	ATÉ JUN/18	ATÉ JUN/19	REFERÊNCIAS	ATÉ JUN/18	ATÉ JUN/19
ATIVO FINANCEIRO	7.851.989,77	7.752.538,60	PASSIVO FINANCEIRO	350.915,67	361.433,41
DISPONÍVEL	86.338,18	120.161,41	DÍVIDA FLUTUANTE	58.279,97	56.372,82
DISPONÍVEL VINCULADO A C/C BANCARIA	7.699.881,19	7.531.097,23	RESTOS A PAGAR	-	-
REALIZÁVEL	23.887,82	59.397,38	DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS	-	-
RESULTADO PENDENTE	41.882,58	41.882,58	CONSIGNAÇÕES	11.022,42	11.578,78
ATIVO PERMANENTE	26.093.617,40	25.772.290,11	CREDORES DA ENTIDADE	8.400,42	4.811,38
BENS PATRIMONIAIS	1.766.984,93	1.790.749,64	ENTIDADES PÚBLICAS CREDORAS	38.857,13	39.982,66
VALORES	55.883,44	55.390,20	RESULTADO PENDENTE	292.635,70	305.060,59
CRÉDITOS	24.270.749,03	23.926.150,27	PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)	33.594.691,50	33.163.395,30
TOTAL GERAL	33.945.607,17	33.524.828,71	TOTAL GERAL	33.945.607,17	33.524.828,71

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS

REFERÊNCIAS	PERÍODO EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIAÇÕES	
	ABRIL A JUN/18	ABRIL A JUN/19		(EM R\$)	(EM %)
RECEITAS			RECEITAS		
ANUIDADES	235.079,27	343.046,14	ANUIDADES	107.966,87	45,9
PATRIMONIAL	(59.868,38)	734.604,03	PATRIMONIAL	794.472,41	-1327,0
SERVIÇOS	21.356,69	19.143,54	SERVIÇOS	(2.213,15)	-10,4
MULTAS E JUROS DE MORA	12.797,29	6.526,04	MULTAS E JUROS DE MORA	(6.271,25)	-
DÍVIDA ATIVA	243.994,26	201.583,00	DÍVIDA ATIVA	(42.411,26)	-17,4
DIVERSAS	76.862,32	73.565,75	DIVERSAS	(3.296,57)	-4,3
TOTAL GERAL	530.221,45	1.378.468,50	TOTAL GERAL	848.247,05	160,0
DESPESAS			DESPESAS		
DE CUSTEIO	1.184.924,89	1.175.977,50	DE CUSTEIO	(8.947,39)	-0,8
PESSOAL	610.362,92	662.649,82	PESSOAL	52.286,90	8,6
MATERIAL DE CONSUMO	10.704,53	15.942,10	MATERIAL DE CONSUMO	5.237,57	48,9
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	563.857,44	497.385,58	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	(66.471,86)	-11,8
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	114.043,07	125.319,67	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	11.276,60	9,9
DESPESAS DE CAPITAL	2.789,15	3.196,13	DESPESAS DE CAPITAL	406,98	14,6
TOTAL GERAL	1.301.757,11	1.304.493,30	TOTAL GERAL	2.736,19	0,2
RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	(771.535,66)	73.975,20	RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS	845.510,86	-109,6

Atualize seu cadastro no Corecon-RJ

Manter o cadastro atualizado é fundamental para que o Conselho possa se comunicar com você. Solicitamos que você nos informe sobre qualquer mudança nos seus dados cadastrais, tais como: e-mail, endereço residencial ou comercial, telefones fixo ou celular etc. Você pode utilizar os seguintes canais:

- 1) Site do Corecon-RJ, www.corecon-rj.org.br, seção "atualização cadastral" (na barra superior). 2) Telefones: 21-2103-0113; 2103-0114; 2103-0115; 2103-0116; 2103-0131.
- 3) E-mails: thiago@corecon-rj.org.br; karina@corecon-rj.org.br; silvia@corecon-rj.org.br; claudio@corecon-rj.org.br; samuel@corecon-rj.org.br; registro@corecon-rj.org.br.