

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 328 Novembro de 2016

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Caminhos para superar a crise

Luiz Fernando de Paula,  
Eduardo Amendola,  
Antonio Corrêa de Lacerda,  
Fernando Cardim, Marcio  
Pochmann e Claudio  
Dedecca discutem  
a crise e propostas para sua  
superação



**Monografia de Paulo Peruchetti analisa impactos do aumento do salário mínimo no mercado de trabalho**

**FPO aponta que queda nos royalties não foi o único fator para calamidade financeira no Estado do Rio**

**João Roberto Lopes Pinto resenha o livro *O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva***

## Caminhos para superar a crise

Esta edição dedica-se a analisar a crise econômica brasileira e discutir propostas para a sua superação.

Na abertura do bloco temático, Luiz Fernando de Paula e Eduardo Amendola, da Uerj, defendem a adoção de uma política fiscal firme, mais realista (por exemplo, um teto para despesa com base no PIB), a redução sustentada dos juros e uma política cambial que impeça a valorização excessiva do real.

Antonio Corrêa de Lacerda, da PUC-SP, afirma que as políticas monetária e fiscal colocam o país em uma armadilha de recessão e baixo crescimento, sem resolver problemas estruturais. O autor propõe medidas para o enfrentamento da crise.

Fernando Cardim, da UFRJ, ressalta que é do investimento público que devem provir os estímulos a uma retomada e que a contração no gasto público agrava a recessão e cria a possibilidade de que a economia rompa o fundo do poço, rumo ao porão.

Marcio Pochmann, da Unicamp, alerta que a recessão corre sério risco de avançar para uma depressão diante das opções do governo Temer. Ele prevê que a turbulência política deve seguir o seu turno, acelerando, possivelmente, a maturação de outra convergência para a economia nacional.

Claudio Dedecca, da Unicamp, enfatiza a necessidade da organização de uma base política progressista com ampla legitimidade para viabilizar um padrão de expansão econômica que compatibilize maior produtividade, geração de emprego e redução da desigualdade socioeconômica.

Fora do bloco temático, o trabalho de Paulo Henrique Ribeiro Peruchetti, segundo colocado no 26º Prêmio de Monografia, analisa os impactos do aumento do salário mínimo no mercado de trabalho no Brasil, observando o caso dos jovens.

O artigo do FPO conclui que a queda da arrecadação dos royalties não foi o único fator responsável pela “calamidade financeira” no Estado do Rio. Os investimentos nos megaeventos, o aumento das despesas correntes e os benefícios fiscais contribuíram para a crise.

Na página 16, João Roberto Lopes Pinto resenha o livro *O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva*, organizado por Theófilo Rodrigues.

## Sumário

Crise .....	3
<i>Luiz Fernando de Paula e Eduardo Amendola</i>	
<b>A economia brasileira no “novo normal”</b>	
Crise .....	4
<i>Antonio Corrêa de Lacerda</i>	
<b>Políticas monetária e fiscal na contramão do desenvolvimento</b>	
Crise .....	6
<i>Fernando J. Cardim de Carvalho</i>	
<b>O fundo do poço: e depois?</b>	
Crise .....	8
<i>Marcio Pochmann</i>	
<b>Introdução à crise e oportunidades em curso</b>	
Crise .....	10
<i>Claudio Salvadori Dedecca</i>	
<b>Mais do que nunca, a economia dependente da política</b>	
<b>Importância do setor de Fiscalização do Corecon-RJ</b>	
Prêmio de Monografia.....	11
<i>Paulo Henrique Ribeiro Peruchetti</i>	
<b>Impactos do salário mínimo no mercado de trabalho do Brasil: o caso dos jovens</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	13
<b>A calamidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal</b>	
Resenha .....	16
<i>João Roberto Lopes Pinto</i>	
<b>Qual o Rio que queremos?</b>	

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](http://www.programafaixalivre.org.br) ou [www.radiolivream.com.br](http://www.radiolivream.com.br)

# A economia brasileira no “novo normal”

Luiz Fernando de Paula\*  
Eduardo Amendola\*\*

A economia brasileira, após um período de crescimento médio de 4,0% a.a. em 2004/2013, desacelerou bruscamente em 2014/2015, quando observou-se um crescimento médio negativo de 1,9% a.a. A previsão do mercado (Focus) em 21/10/2016 é de um

crescimento negativo de 3,2% a.a. em 2016 e um crescimento positivo de 1,2% a.a. em 2017. Atualmente a taxa de desemprego atinge a 11,3%, a maior dos últimos 12 anos. Possivelmente o crescimento econômico no “novo normal” pós-crise para os próximos anos será entre 2,0% a 3,0% a.a., bem abaixo do crescimento recente.

De fato, um conjunto de fatores externos e internos foi determinante para a “crise brasileira” de 2014/2015: piora nos termos de troca em função da redução no crescimento econômico das maiores economias; crise hídrica, que elevou preço de energia; declínio do investimento em setores-chaves em função da Operação Lava Jato, combinado a uma redução do preço do petróleo; depreciação da taxa de câmbio em 2015 (desvalorização real de 34,4% de janeiro a setembro de 2015), com efeitos negativos de curto prazo sobre dívida em moeda estrangeira; aumento temporário e significativo da inflação devido à recomposição do preço de energia elétrica e gasolina; e, ainda, o aumento do saldo primário com o propósito de estabilizar a dívida pública. Muitos dos choques acima referidos acabaram se dissipando em 2016.

É verdade que o *mix* de política fiscal de 2013/2014, baseado principalmente nas desonerações fiscais em folha de pagamento

e IPI sobre bens duráveis, de baixo multiplicadores fiscais, se revelou equivocado, pois as firmas industriais recompuseram margens de lucro, mas não aumentaram a produção, fazendo-nos cair no pior dos mundos: crescimento econômico claudicante e perda de receitas fiscais, com aguda deterioração fiscal. A tentativa de se fazer um ajuste fiscal “a fórceps” em 2015, em contexto de forte desaceleração econômica, não só se revelou inócua como contribuiu para um aprofundamento da crise.

Se alguma recuperação econômica está “contratada”, a questão pertinente é se a economia deverá retomar uma rota de crescimento mais sustentado. Em particular, é inevitável discutir a PEC 241 e suas implicações para a economia brasileira. Esta propõe um crescimento real nulo para o gasto primário ao longo de 20 anos, impondo sanções aos poderes que descumprirem as metas estabelecidas.

Se por um lado, deve-se considerar que há evidência de uma maior taxa de *compliance* e aumento de eficiência do gasto público com adoção de limite para a despesa de governo (Cordes et al, 2015), de outro há de se considerar que a regra fiscal instituída pela referida PEC é uma “jabuticaba” que não encontra paralelo em outros países. A discussão parece estar muito polarizada, entre aqueles que defendem a PEC 241, sob o argumento de que caminhamos para uma rota de retorno à alta inflação dos anos 1980, e os que a criticam sem sugerir algum tipo de controle dos gastos públicos.

Há várias questões que têm sido levantadas em relação à PEC 241, como o fato que de a

regra vale por 20 anos, o que não tem paralelo em nenhum lugar do mundo; de que se a economia voltar a crescer e o superávit primário se mostrar excessivo, a sociedade não poderá utilizá-lo para uso de suas políticas públicas; e, por fim, de que não é realista supor que o gasto público possa crescer a taxa real zero por tanto tempo, sendo para tanto necessário um improvável e amplo conjunto de reformas.

O governo brasileiro aposta na hipótese da “contração fiscal expansionista” – o ajuste fiscal por si próprio restaura confiança dos agentes –, que tem sido fortemente contestada na literatura internacional. Ao adotar uma regra rígida, o governo abre mão de um poderoso instrumento anticíclico, que é a política fiscal, o que poderá comprometer a longo prazo a sustentabilidade do crescimento (afinal, como dizia Kalecki, o longo prazo é uma sucessão de curtos prazos...). Acrescente-se ainda a complacência do governo em relação à apreciação da taxa de câmbio (real de 33,5% entre setembro de 2015 a agosto de 2016), que inibe uma fonte importante do crescimento de longo prazo, que são as exportações líquidas.

A alternativa passa por uma coordenação distinta da política econômica, com uma política fiscal firme, mas realista (por exemplo, um teto para despesa com base na previsão de crescimento do PIB), uma redução sustentada na taxa de juros e uma política cambial que impeça a valorização excessiva na moeda nacional.

\* É professor titular da FCE/UERJ.

\*\* É doutorando do PPGCE/UERJ.



# Políticas monetária e fiscal na contramão do desenvolvimento



Antonio Corrêa de Lacerda\*

No Brasil, em meio à crise, ainda convivemos com paradigmas que tornam as políticas monetária e fiscal empecilhos para o desenvolvimento. Ambas as políticas, que poderiam ser importantes instrumentos para fomentar o crescimento econômico e os investimentos, acabam nos colocando em uma armadilha da recessão e baixo crescimento, sem resolver qualquer problema estrutural.

## Política monetária asfixia a economia

Os estragos provocados pela política monetária brasileira, especialmente a elevada taxa de juros e a contração do crédito, estão asfixiando a economia. A consequência é o aprofundamento da crise, com o aumento do desemprego e quebra de empresas, adiando a retomada. São vários os efeitos deletérios da rigidez monetária.

O primeiro é o encarecimento do financiamento da dívida pública. Desde meados do ano passado, quando a taxa básica de juros Selic foi elevada ao nível de 14,25% ao ano, os gastos com o pagamento de juros atingiram R\$ 418 bilhões acumulados nos últimos doze meses até agosto passado, ou 6,9% do Produto Interno Bruto. Isso equivale a mais de 16 vezes o gasto anual com o Programa Bolsa Família, por exemplo.

O mais interessante de ser destacado é que, em julho de 2015, quando a Selic foi elevada para 14,25%, a justificativa era a pres-

são da inflação, que apontava para os 10,7% observados em 2015. Grande parte da elevação observada no ano passado deveu-se ao impacto da correção de preços administrados, como combustíveis, energia e tarifas transportes públicos, além da desvalorização do real. Nenhum destes fatores se repetiu ou terá a mesma influência no ano em curso.

A taxa real de juros no Brasil é de longe a mais elevada do mundo e está muito acima do retorno esperado de qualquer atividade econômica ou projeto de investimento. Um evidente prêmio ao rentismo e ao ócio, em detrimento da produção e do investimento.

O segundo efeito é a queda da arrecadação de impostos. Isso ocorre não apenas porque menor atividade implica menor pagamento de tributos, mas também porque as empresas passam a ter maior dificuldade no pagamento das suas obrigações e a inadimplência aumenta. Em agosto passado, último dado disponível, a receita tributária federal teve uma contração real de 10,1% comparado ao mês homólogo do ano anterior. No acumulado do ano, de janeiro a agosto, a queda real é de 7,5% (dados da Receita Federal). Notem que a combinação de maior gasto com juros e queda da arrecadação vai na contramão do desejado ajuste fiscal.

O terceiro efeito é a recessão. O Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br) dos últimos doze meses até julho passado apontou uma queda de 5,6%, denotando a gravidade do

quadro recessivo. Os juros elevados aqui encarecem o crédito e o financiamento, agravando a crise.

O quarto efeito perverso é a situação financeira de empresas e famílias. 49% das grandes empresas do País não geram caixa suficiente para pagar os juros da dívida. (O Estado de S. Paulo, 26/09/2016, p. B-1) Ou seja, na prática, se desejarem se manter adimplentes, essas empresas terão que recorrer a novos empréstimos para quitar os anteriores, em uma trajetória obviamente insustentável. O número de empresas em recuperação judicial aumentou 87,6% no primeiro semestre deste ano, segundo dados da Serasa (Valor Econômico, 05/07/2016).

A conclusão é que a política monetária brasileira está na contramão do objetivo desejado de retomada da economia. A combinação dos efeitos já elencados coloca em risco os tênues sinais de início de recuperação.

## PEC 241, autoengano e a economia do lar

A questão fiscal é outro aspecto do debate das saídas para a crise. O governo obteve ampla maioria na votação na Câmara Federal da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, que limita a expansão dos gastos públicos pelos próximos 20 anos. A proposta encontra expressiva repercussão e aparente apoio, num autoengano coletivo, muito do qual baseado na visão predominante, um senso comum, de que o orçamento público funciona como o

“orçamento do lar” e que na crise é preciso cortar gastos.

Trata-se de um evidente equívoco, por vários motivos: primeiro, porque não há razão para o Brasil ser o único país que trate da questão dos gastos públicos, mediante emenda na Constituição e por um período tão longo; segundo, porque sob o ponto de vista macroeconômico é uma insensatez engessar a política fiscal, importante instrumento para a política econômica, sem precisar efetivamente fazê-lo; terceiro, porque, especialmente em meio a uma crise internacional e uma recessão interna, os investimentos públicos representam a única saída à vista. Ao contrário do orçamento doméstico, é preciso que o Estado aumente o seu investimento para que o efeito demonstração e multiplicador do seu gasto fomente o investimento privado.

Assim, há um quarto equívoco importante, que é considerar os investimentos no total dos gastos a

serem limitados. Vale lembrar ainda que esta é a rubrica mais fácil de ser cortada, e o que na prática ocorre quando o governante se vê às voltas com a necessidade de reduzir gastos.

O quinto fator a ser considerado é que, no período de abrangência da PEC, 2036, há uma estimativa de crescimento populacional de 10,1%, um acréscimo de cerca de 20 milhões de pessoas. Da mesma forma, aumentará a população idosa, cuja participação crescerá dos atuais 12,1% do total para 21,5% em 2036 (dados do IBGE). Ambos significarão uma maior demanda por serviços de saúde e, evidentemente, previdência. Ou seja, será impraticável atender tanta demanda com os mesmos recursos dispendidos hoje.

Sexto ponto relevante é o extraordinário custo de financiamento da dívida pública, que tem representado cerca de R\$ 500 bilhões ao ano (2015) e para o qual não há qualquer limitação. Apenas

a crença de que com a aprovação da PEC241 eles serão naturalmente reduzidos.

O enfrentamento da questão fiscal com seriedade precisa levar em conta aspectos importantes, no bojo da política macroeconômica:

- realizar uma profunda reforma tributária, simplificando o sistema e corrigindo distorções, e ampliar o universo de tributação, incluindo eliminar a regressividade na incidência do imposto de renda, regulamentar a cobrança de impostos sobre herança, tributar lucros e dividendos, entre outros;
- promover uma reforma administrativa visando aumentar a produtividade do setor público, eliminando desperdícios;
- reestruturar pelos mecanismos de mercado a dívida pública, premiando o longo prazo em detrimento do curto prazo, com isso diminuindo a pressão sobre os juros;
- promover uma desindexação de preços de tarifas e contratos para diminuir o efeito inercial da in-

flação. A resistência da inflação tem sido utilizada como justificativa para as elevadas taxas de juros predominantes na economia. Além de restringir o crescimento, juro elevado também implica maior gasto com o financiamento da dívida, ampliando o déficit nominal e, conseqüentemente, a dívida pública;

• por último, mas não menos importante, é preciso ter consciência de que é impossível realizar um ajuste fiscal diante de uma recessão. Pelo contrário, é com a economia em crescimento que se gera maior arrecadação e a diminuição proporcional da dívida relativamente ao PIB. Portanto, recriar as condições para a economia voltar a crescer é a prioridade e isso não vai acontecer automaticamente, ao contrário do que prega o discurso oficial.

\* É professor-doutor da PUC-SP e sócio-diretor da MacroSector Consultores. Site: [www.macrosector.com.br](http://www.macrosector.com.br). E-mail: [aclacerda@aclacerda.com](mailto:aclacerda@aclacerda.com)



# O fundo do poço: e depois?



Fernando J. Cardim de Carvalho\*

**E**m meados de 2016 acumularam-se sinais de que a economia brasileira poderia ter chegado ao fundo do poço. Ainda que possa parecer estranho à primeira vista, se confirmada, essa seria uma boa notícia, pois, afinal, do fundo do poço só se pode ir para frente, e muitos comemorariam a estabilização da economia, ou para cima, e ainda mais comemorariam a “recuperação”, por mais tênue que se apresentasse. A velocidade de contração do produto na indústria de transformação, o setor onde flutuações cíclicas tendem a ser mais marcadas, parecia convergir para zero, os lucros pareciam estar se recuperando, o que deveria estimular em algum momento a retomada da produção e, bem mais à frente, dos investimentos. O desemprego, naturalmente, deveria continuar subindo, já que suas variações são defasadas, mas uma recuperação da economia, se mantida, certamente acabaria por reduzi-lo.

A possível estabilização e, quem sabe, retomada parecia ter pouco a ver com a conclusão do processo de impedimento da Presidente Rousseff. O vislumbre de que a substituição seria efetivamente realizada (apesar das incertezas de última hora) certamente pesou para um aumento da confiança de que a paralisia governamental, que se arrastava há mais de um ano, poderia finalmente dar lugar a alguma, qualquer uma, estratégia de política. Uma melhora da confiança, que foi registrada nos levantamentos feitos no período, parece ter se devido menos à troca de Rousseff

por Temer, já que o novo titular do governo assumiu cercado pelos fortes indícios de participação de membros proeminentes de sua administração nos esquemas de corrupção cuja divulgação tem comovido o país nos últimos três a quatro anos. O próprio Temer tem sido objeto de intensas especulações sobre um possível envolvimento nesses mesmos esquemas, o que poderia, no limite, levar ao seu afastamento. Por essas razões, embora a conclusão do processo de impedimento da presidente tenha possivelmente contribuído para alguma melhora do estado de confiança empresarial, é improvável que essa contribuição tenha sido significativa. As incertezas permanecem (e parecem ter recrudescido recentemente à medida que novos “acordos de delação” são firmados com empresários participantes dos esquemas de corrupção ora investigados) e não há sinais no horizonte de que se desvançam no curto prazo, pelo contrário.

Depois de um período de perplexidade pública, como a nomeação de ministros que tiveram de ser rapidamente defenestrados em função de investigações policiais, e a tendência de muitos dos novos ministros a dar declarações públicas que evidenciavam amplo desconhecimento das funções que passaram a exercer, a nova administração parece ter buscado algum grau de consolidação por dois caminhos inter-relacionados. Por um lado, foram indicados como titulares de pastas econômicas nomes bem avaliados pelo “mercado”, como Ilan Goldfajn para o Banco Central, e, principalmente, Henrique Meirelles para a Fazenda. Meirelles, de fa-

to, era protagonista frequente de especulações de que era a indicação preferida pelo ex-presidente Lula da Silva para o Ministério da Fazenda da ex-presidente Rousseff. O segundo caminho, após alguma hesitação inicial, marcada por discursos contraditórios por parte de autoridades, foi a proposição de um agressivo programa de reformas institucionais, dentre as quais se destacam a proposta de emenda constitucional congelando gastos públicos em termos reais por vinte anos, ora em processo de exame pelo Congresso, e uma proposta de reforma da previdência social, cujas linhas fundamentais ainda são obscuras. O novo governo parece apostar suas fichas na persuasão do empresariado de que sua permanência é fundamental para que o processo de reformas seja completado, de modo a reduzir a probabilidade de que acabe afastado em função dos processos de investigação policial de que muitas autoridades são alvo.

Proposta quando a economia parecia ter atingido o fundo do poço, a emenda de congelamento real dos gastos públicos pode acabar criando um porão, ou seja, pode levar a economia a aprofundar mais seu processo recessivo. O debate público em torno da emenda parece estar girando principalmente em torno de pontos importantes como as suas possíveis repercussões na provisão de serviços públicos fundamentais, como saúde e educação, dimensões que são, sem dúvida, fundamentais não só do bem-estar da população, mas também da sustentabilidade do crescimento, quando for retomado, a longo prazo, já que, como deveria ser óbvio, uma população educa-

da e saudável tende a ser mais produtiva e inovadora, sendo talvez o principal fator de aumento da produtividade da economia.

Em horizontes mais imediatos, a emenda deve ter efeitos contractionistas sobre o produto e o emprego, prolongando a recessão que parecia estar se esgotando. Que iniciativas de combate ao déficit público tivessem de ser tomadas parece politicamente inevitável, especialmente em um quadro em que a atuação do setor público é vista quase que como um reflexo direto da troca de favores entre autoridades e empresários. Em termos políticos, parece mais ou menos evidente que propostas que envolvam uma expansão de gastos públicos no presente não encontrarão nenhum eco favorável nos partidos políticos ou no eleitorado. Mas a emenda é problemática não apenas porque impede a expansão real dos gastos públicos em um momento em que gastos privados mostram-se em queda. Ela é problemática porque parece ser puramente negativa. A emenda define constrangimentos aos gastos do governo, cujos valores reais são preservados (assumindo que variações da taxa de inflação não alterem significativamente os valores), mas não propõe nenhuma estratégia para incentivar a recuperação da economia e a eventual retomada do crescimento.

É amplamente improvável que uma mera melhora de confiança possa levar à recuperação econômica. Confiança no governo, mesmo que este estivesse em situação sólida, que merecesse essa confiança, o que está longe de ser verdadeiro, não cria mercados por si mesmo para a produção nacional. Despesas privadas contraídas não estimulam o aumento da produção,

por mais que o “mercado” se mostre simpático a esta ou aquela autoridade de governo. Consumidores cuja renda está em queda não aumentarão seu consumo, mesmo que a oferta de crédito se expanda, como, aliás, pareciam acreditar o ex-presidente Lula da Silva e muitos economistas de seu partido. Se o consumo está em queda, o investimento privado dificilmente considerará planos de expansão da produção. O comércio exterior é uma saída difícil, não apenas pela situação da economia mundial, marcada pela inabilidade de recuperar o dinamismo perdido na crise internacional de 2008/2009, como pela oscilação das taxas de câmbio no Brasil. Como insisti-

ram Keynes e Kalecki em seu tempo, é do investimento público que devem provir os estímulos a uma retomada. É aí que a concentração de iniciativas por parte da nova administração na restrição da ação pública parece ser mais um agravante que um alívio da recessão corrente, criando a possibilidade de que a economia rompa o fundo do poço, rumo a um porão cuja profundidade é desconhecida. A recuperação da economia, em condições em que uma expansão dos gastos públicos esteja excluída, tem de se apoiar numa estratégia inteligente de direcionamento dos recursos disponíveis para o investimento público, reduzindo o peso das despesas correntes. Isso exi-

ge, no entanto, uma força política e capacidade de visão estratégica e liderança que Rousseff mostrou não ter e que quase é impossível imaginar que Temer tenha. O direcionamento de recursos para investimento exigiria que o Estado fosse capaz de negociar com os diversos setores da sociedade que demandam seus serviços e recursos o adiamento de demandas em favor de uma estratégia de investimento que acabaria por favorecer a todos, mas em horizonte mais longo. As esperanças, já que é preciso tê-las, voltam-se assim para 2018.

\* É professor emérito da UFRJ e Senior Research Scholar, Levy Economics Institute of Bard College



# Introdução à crise e oportunidades em curso

Marcio Pochmann\*

**A**pós registrar uma das trajetórias recentes mais exitosas em termos de expansão de suas forças produtivas convergente com o processo de medianização da estrutura social neste começo do século XXI, o Brasil encontra-se novamente diante de mais uma grande crise. Sem solução à vista e concomitante com a turbulência de dimensão global iniciada em 2008, o quadro nacional passou a equivaler – guardada a devida proporção – às duas grandes depressões que varreram o mundo como em 1873-1896 e em 1929-1945.

Em todas as grandes crises, conforme observado, o deslocamento geográfico do núcleo dinâmico mundial apresentou-se como um problema complexo frente à assimetria que decorre da relação do centro com a periferia, imposta pelo capitalismo de desenvolvimento desigual e combinado. Enquanto no último quartel do século 19, a longa decadência do domínio inglês teve início com a emergência da segunda Revolução Industrial e o fim do capitalismo de livre competição, a grande depressão de 1929 consolidou a hegemonia estadunidense sobre a Alemanha, derrotada nas duas grandes Guerras Mundiais (1914-18 e 1939-45).

Nas duas oportunidades, quando não imaginava solução próxima disponível, o Brasil soube construir convergência política interna capaz de apontar nova direção para o desenvolvimento nacional frente à centralidade externa concedida pela Inglaterra até os anos de 1910 e os Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial. A formação de

uma nova maioria política se mostrou fundamental e determinante para sair da crise de profunda.

Foi assim no último quartel do século XIX diante do vigor das novas forças econômicas cafeicultoras, que, voltadas às exportações, ofereceram horizonte viável de superação dos entraves políticos e sociais que consumiam o Império, sustentado pela antiga sociedade agrário-escravista. Também se registrou inovadora configuração política a partir da Revolução de Trinta, capaz de desencadear o inédito ciclo econômico de expansão conferido pelo projeto de industrialização nacional.

Neste começo do século XXI, a polarização ascendente entre Estados Unidos e China concede foco ao tema controverso da transição atual no interior do centro dinâmico capitalista mundial. De um lado, a nova fronteira de expansão capitalista aberta a partir da Ásia, cujo vetor principal tem sido o rápido e considerável processo de monopolização do capital por meio das cadeias globais de valor. O grau de concentração e centralização do capital em algumas poucas corporações transnacionais acarreta, simultaneamente ao sistema, o aprofundamento da fragmentação na produção dispersa por determinadas partes dos territórios nacionais, que se interligam cada vez mais por força dos avanços da terceira Revolução Industrial e Tecnológica.

Atualmente, não mais do que trezentos subespaços, fragmentos de territórios nacionais, dispersos no mundo, encontram-se interligados e articulados, responsáveis pela centralidade do modo capitalista global de produção e distribuição. Esses subespaços, e sua au-

tonomia relativa, comprometem o funcionamento das políticas públicas e esvaziam o grau de autonomia dos Estados Nacionais.

Destaca-se, contudo, que o grau de independência dessas áreas em relação aos Estados-Nações e aos governos subnacionais não é absoluto. Seguem, aos governos locais, as relações cotidianas de trabalho, as questões ambientais, entre outras que tendem a relativizar o grau de autonomia dos subespaços em relação ao Estado-Nação.

De outro lado, a decadência do padrão de industrialização e regulação fordista desde a década de 1970 segue acompanhada por consequente desestruturação da sociedade salarial, especialmente aquela conformada pela maior proximidade entre a base e o cume da estrutura social. Assiste-se, assim, à transição das tradicionais classes médias assalariadas e de trabalhadores industriais para um novo e extensivo precariado, com importante polarização social.

Diante disso, a desaceleração e a recessão da economia brasileira, creditadas ao governo da presidenta Dilma, corre sério risco de avançar para uma depressão diante das opções ofertadas pelo mandato Temer. Isso porque a recente reorientação neoliberal em ataque às bases da economia social montadas desde a Constituição Federal de 1988 deve alterar parcela significativa do comportamento geral da demanda agregada nacional e desconstrói consideravelmente a elevação do padrão de vida dos brasileiros, sobretudo daqueles situados na base da pirâmide social.

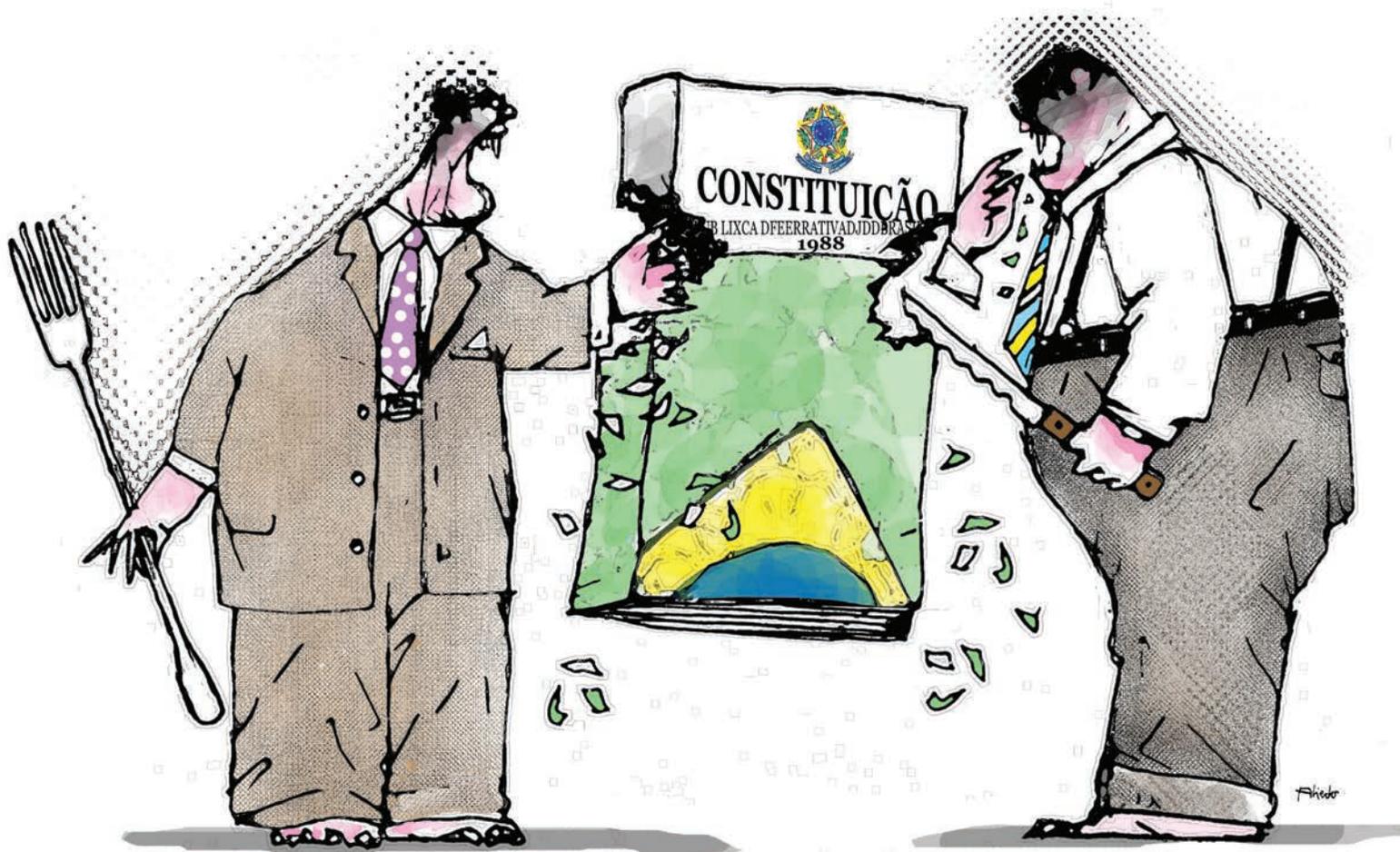
De fato, entre 2011 a 2014, a economia nacional cresceu 1,5% como média anual, inegável desa-



celeração se comparada à expansão de 4,6% ao ano no período de 2007 a 2010. Durante o primeiro mandato Dilma, a ascensão dos princípios de economia da oferta (*supply side*), substitutiva da conduta keynesiana anterior de estímulos à demanda agregada, contraiu parcialmente as fontes internas de dinamismo, ainda mais diante da piora do contexto econômico internacional. A taxa de investimento, por exemplo, decresceu 0,25% como média anual de 2011 a 2014 ante a expansão de 10,1% entre 2007 e 2010.

Nos anos de 2015 e 2016, a adoção da política recessiva reduziu o nível geral da atividade econômica próximo de 8%. A queda acentuada no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) deveu-se tanto ao choque de custos imposto ao setor produtivo (elevação combinada de juros, preços administrados e câmbio) como à contração dos gastos e investimentos no setor público.

A entronização de Temer, com a interrupção do segundo governo Dilma, não levou ao abandono



da orientação recessiva. Pelo contrário, indica a liquidação da base da economia social assentada nos grandes complexos do Estado de bem-estar social, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e educação, que havia se mostrado favorável ao avanço do gasto social relativo ao PIB.

Atualmente, por exemplo, o gasto social agregado se aproxima ao equivalente a 23% do PIB, quase 10 pontos percentuais a mais que o verificado em 1985 (13,5%). Ou seja, de cada quatro reais gastos no país, um vincula-se diretamente à economia social. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade renda de 0,8), pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza

nacional se encontra relacionada, direta e indiretamente, à dinâmica da economia social.

De maneira geral, registra-se também que o rendimento das famílias depende, em média, de quase 1/5 das transferências monetárias derivadas das políticas previdenciárias e assistenciais da seguridade social brasileira. Antes da Constituição Federal de 1988, as famílias não chegavam a deter, em média, 10% dos seus rendimentos com transferências monetárias. Enquanto na base da pirâmide social, o peso das transferências monetárias no rendimento das famílias cresceu 4,1 vezes em quase três décadas (de 7% para 29%), no cume aumentou 2,4 vezes (de 8% para 19%).

A aprovação da emenda consti-

tucional 241 (teto aos gastos públicos não financeiros) tende a elevar a instabilidade política com a ruptura do acordo político de 1988, bem como a dissolver parcela significativa do dinamismo possível da produção pela economia social. Nesse sentido, a receita possível da depressão econômica combinada com o salve-se quem puder.

O desânimo político não aponta solução possível para o contexto interno e externo desfavorável. De onde pouco se espera, dificilmente algo virá como solução, o que requer protagonismo justamente das forças políticas mais afetadas pela recessão econômica.

Neste complexo caso, os setores econômicos vinculados ao exterior e aos ganhos financeiros se mostram incapazes de aportar o dina-

mismo sustentável ao quadro recessivo atual. Por isso, a repactuação produtivista entre as forças políticas que se encontram sendo destruídas pelas opções neoliberais pode oferecer oportunidade distinta ao curso do que se configura no Brasil, conjugando, necessariamente, o reposicionamento externo com a Ásia, especialmente os BRICS.

Mas para isso, o governo atual não se apresenta preparado. Em síntese, a turbulência política deve seguir o seu turno, acelerando, possivelmente, a maturação de outra convergência para a economia nacional.

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

# Mais do que nunca, a economia dependente da política

Claudio Salvadori Dedecca\*

**E**m 2009, Krugman argumentava que era grande a probabilidade de algum crescimento da economia americana em 2010, dada a intensidade da recessão observada. Para ele, o grande desafio era a obtenção de taxas elevadas e estáveis para os próximos anos.

Analisando as perspectivas da economia brasileira, existe razoável convergência que algum crescimento será observado em 2017, após uma queda acentuada do produto acumulada desde meados de 2014. Retomando e ampliando o argumento de Krugman, podemos considerar que o grande desafio será conquistar taxas elevadas e estáveis de aumento do produto nos próximos anos, bem como estabelecer um padrão de expansão que compatibilize maior produtividade, geração de emprego e redução da desigualdade socioeconômica.

Considerando as forças e as articulações políticas que ampararam o impedimento e a chegada do novo governo, não se vislumbram sinais de que uma nova fase de crescimento com tais características venha a ser conquistada nos próximos anos.

Passados seis meses, a estratégia econômica do novo governo encontra-se cada vez mais centrada e dependente da política de terrorismo fiscalista, isto é, que o país caminha

va para o apocalipse econômico devido ao desleixo fiscal do governo anterior. Apesar do argumento de restrição fiscal e do discurso de responsabilidade fiscal, o novo governo distribui benesses para o Congresso, como um jantar para mais de 300 deputados na véspera da votação da PEC 241 no Câmara dos Deputados e com vistas para a reforma da previdência no futuro próximo.

A fragilidade dos partidos de oposição, reforçada pela dificuldade deles estabelecerem uma estratégia comum e pela crise aguda vivida pelo PT, tem garantido ampla liberdade para o novo governo usar e abusar da política de terrorismo fiscalista, a qual tem recebido extenso apoio das elites e da classe média brasileiras, que se safam de um aumento de impostos, e pela falta de expressão dos segmentos de baixa renda, derivada da sua baixa capacidade de articulação política. Interessados nos possíveis frutos da prometida política de privatização e nos ganhos correntes no mercado financeiro local, os capitais internacionais fazem coro em favor do novo governo.

Deste modo, apesar da recessão, o novo governo garantirá aos investidores, avessos a um maior risco, um ganho financeiro real, ao menos, de 4% a 5% líquidos em 2016. Para a classe média, alguma preservação da renda, alimentada pela queda da inflação, e o não aumento de impostos. Para os de me-



nor renda, uma perspectiva mais longa de um desemprego elevado com redução da proteção social.

Em suma, é evidente o grande potencial de ser estabelecido, nos próximos 10 anos, um ciclo econômico lastreado em uma perspectiva política conservadora, legitimado pelo interesses do tradicional rentismo das elites brasileiras e do capital internacional. De um lado, estes interesses permitirão a retomada do crescimento e, de outro, terão a garantia que ela seja regressiva socialmente. Porém, como a história brasileira fartamente ilustra, é enorme a probabilidade de termos um crescimento a taxas relativamente baixas e instáveis.

Fica evidente que a perspectiva do restabelecimento de um crescimento marcado pelo aumento da produtividade, maior geração de emprego e redução da desigualdade socioeconômica não deverá se dar

na disputa das políticas econômicas e sociais, sendo esta de fundamental importância para impedir uma maior regressão social, mas no embate das forças políticas existentes.

Neste sentido, será necessária a organização de uma base política que reconquiste uma ampla legitimidade na sociedade brasileira e que apresente uma agenda política progressista, que aponte para um crescimento com características diversas daquele em consolidação pelas forças políticas que atualmente dominam o país. Para tanto, os partidos políticos sintonizados com um crescimento com distribuição devem superar o fundamentalismo e o sectarismo que caracterizam suas estratégias, bem como devem se comprometer com uma nova forma de organização política que impeça tanto o comportamento convencional que os marcou no período recente, quanto a possibilidade da sua contaminação pela prática corrente da corrupção.

Mesmo que considerada utópica, não resta outra opção que a organização de uma agenda comum que congregue as várias forças políticas interessadas no rompimento do terrorismo fiscalista e na abertura de uma perspectiva de crescimento com distribuição. Mais do que nunca, a economia encontra-se dependente da política.

\* É professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

## Importância do setor de Fiscalização do Corecon-RJ

■ A Secretaria de Fiscalização do Corecon-RJ é responsável por zelar pelo cumprimento da legislação regulamentadora da profissão por parte de profissionais e firmas prestadoras de serviços técnicos de economia e finanças. Por Lei, sua atuação se dá tanto na órbita

pública quanto na órbita privada. A contratação de serviços na área de economia e finanças executados por pessoa física e/ou jurídica não habilitada acarreta em risco operacional para o contratante, uma vez que o contratado não possui qualificação e conhecimento técnico para reali-

zação de serviços desta natureza. É atividade-fim do Conselho exercer a fiscalização do exercício profissional, minimizando esse risco. A fiscalização tem início quando há indícios da existência de irregularidades e a motivação pode surgir tanto internamente, pela ação de

seus agentes, quanto externamente, após denúncias feitas diretamente ao Conselho, ou pelo site [www.corecon-rj.com.br](http://www.corecon-rj.com.br). Nos casos de comprovada irregularidade, a Fiscalização atua a fim de coibir o descumprimento da Legislação pertinente.

O JE dá prosseguimento à publicação de resumos dos textos vencedores do 26º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Paulo Henrique Ribeiro Peruchetti, graduado pela UFF, foi o segundo colocado no concurso.

# Impactos do salário mínimo no mercado de trabalho do Brasil: o caso dos jovens

Paulo Henrique Ribeiro Peruchetti\*

A discussão sobre os impactos socioeconômicos do salário mínimo tem ganhado força recentemente. Neste sentido, vários pesquisadores têm se dedicado ao longo dos anos a estudar os efeitos de uma política de valorização do salário mínimo sobre a taxa de inflação, desigualdade dos rendimentos, taxa de desemprego e informalidade, dentre outras variáveis.

No que diz respeito, principalmente, aos impactos desta política de valorização sobre variáveis do mercado de trabalho, os analistas têm encontrado resultados bastante controversos. Na literatura internacional, existe um conjunto de estudos que avaliam como negativo o impacto de uma política de valorização do salário mínimo no mercado de trabalho, gerando aumento na taxa de desemprego e informalidade, mas também existem aqueles que preveem impactos nulos ou até mesmo positivos.

Teoricamente, o modelo neoclássico prevê que os aumentos do salário mínimo geram uma redução no nível de emprego, aumento da informalidade e elevação da inflação devido ao aumento dos custos de produção para os empregadores. Por este modelo, os empregadores contratariam mão de obra até o ponto em que o salário real se iguasse à produtividade

marginal do trabalho. No Brasil, alguns autores argumentam que os salários nos últimos anos têm crescido mais do que a produtividade, impactando negativamente no total de custos produtivos.

Neste caso, há incentivos para que os empregadores demitam trabalhadores ou que contratem à margem da legislação. A redução de emprego e o aumento da informalidade dependerão basicamente da elasticidade da demanda por trabalho.

Acontece que no período entre 2003 e 2014, quando houve uma forte valorização real do salário mínimo, a taxa média de desemprego, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), passou de 12,3% para 4,8%, apresentando uma redução de 7,5 pontos percentuais e a taxa de informalidade passou de 33% para 19,5%. Isto indica, pelo menos por esta análise preliminar, que o mercado de trabalho mostrou-se aquecido mesmo diante de uma forte valorização salarial, contrariando os pressupostos básicos do modelo neoclássico.

Diante destes fatos, surgiu a necessidade de se estudar um pouco mais a fundo o impacto de uma política de valorização do salário mínimo sobre as transições ocupacionais do mercado de trabalho. A amostra, porém, foi restrita para capturar os efeitos sobre um grupo específico de trabalhadores, a sa-

ber: os jovens com idade entre 18 e 24. Este grupo, juntamente com os trabalhadores menos escolarizados e os informais, incluindo os trabalhadores por conta própria, é o mais propenso a receber o equivalente ao salário mínimo no Brasil. Estas evidências foram encontradas a partir de uma análise prévia dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego, cuja divulgação se encerrou em fevereiro de 2016 e produzia indicadores mensais sobre a força de trabalho nas principais regiões metropolitanas do Brasil.

Cumpre destacar que o grupo de trabalhadores jovens com idade entre 18 e 24 anos apresentou, no período entre 2003 e 2014, taxas de desemprego e informalidade superiores aquelas observadas na média do País.

Sendo assim, a grande motivação da análise foi observar se este grupo estava mais sujeito a sair do mercado de trabalho ou se tornar informal depois de políticas de valorização do salário mínimo. Para tal, foi construído um painel de trabalhadores com a Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE, para os anos de 2003 a 2014, e estimado o impacto utilizando o método de Diferenças em Diferenças, amplamente conhecido e utilizado na literatura econômica. Uma das vantagens de se trabalhar com a PME é justamente a possibilidade de construção deste



painel de indivíduos que são observados em vários pontos do tempo, o que só é permitido devido ao caráter longitudinal da pesquisa.

Uma das particularidades do modelo deve-se ao fato da variável dependente ser binária. Neste caso ela recebeu o valor igual a 1 quando o indivíduo migrou de uma condição ocupacional para outra, por exemplo, passando de uma situação de emprego para outra de desemprego ou de emprego formal para outra de emprego informal. Adicionalmente, o indivíduo recebeu o valor igual a 0 quando não houve transição ocupacional. Basicamente, estas condições foram comparadas antes e após o mês de aumento do salário mínimo.

Um dos modelos que lida com o caso de variável dependente binária é conhecido como Probit, que usa o método de estimação por Máxima Verossimilhança, permitindo assim que as probabilidades estimadas fiquem dentro do intervalo entre zero e um. Cumpre destacar que também foram estimadas as mesmas regressões citadas acima através do Modelo de Probabilidade Linear, cujas estimativas obtidas podem ficar fora do intervalo padrão compreendido entre zero e um.

Uma das formas de se comparar ambos os métodos de estimação é através da análise das estimativas que ficaram fora do intervalo citado anteriormente. Por hipótese, optou-se por usar o Modelo de Probabilidade Linear nos casos onde as estimativas que ficaram fora do intervalo padrão fossem inferiores a 10%. Durante todo o período compreendido entre os anos 2003 e 2014, estas estimativas ficaram abaixo do limite de 10% exigido e por isso optou-se por utilizar os resultados estimados pelo Modelo de Proba-



Rafael Neddermeyer / Fotos Públicas

bilidade Linear, que, supondo a hipótese de média condicional zero, produz estimadores consistentes e não viesados.

Em geral, tanto os resultados do modelo que captura os impactos sobre a transição para informalidade quanto os do modelo que captura os impactos sobre a transição para o desemprego foram próximos de zero, indicando que a política de salário mínimo não teve impacto no mercado de trabalho dos jovens.

O fato de a política de valorização do salário mínimo no Brasil não estar afetando o mercado de trabalho composto por jovens de 18 a 24 anos de idade pode estar relacionado ao fato de se estar analisando as regiões metropolitanas do Brasil, que é, sem sombra de dúvidas, uma das grandes limitações da Pesquisa Mensal de Emprego. Sendo assim, o impacto pode estar ocorrendo fora destas regiões metropolitanas.

A divulgação dos microdados da nova pesquisa feita pelo IBGE,

a Pnad Contínua, pode reverter esta situação. Estes microdados divulgados recentemente abrangem o país como um todo e possuem uma divulgação trimestral desde 2012. Haverá, obviamente, uma perda no que diz respeito ao período pesquisado, mas que será compensado com o ganho de se analisar uma pesquisa trimestral e com uma abrangência territorial bem maior.

Alguns estudos atribuem o fato da ausência de impacto do salário mínimo sobre o emprego e informalidade ao ajuste feito sobre as horas trabalhadas. Os autores que defendem esta ideia argumentam que, dado o alto custo de demissão de mão de obra, os empregadores optam por fazer um ajuste no sentido de reduzir a jornada de trabalho das pessoas que recebem o equivalente ao salário mínimo. Neste caso o nível de emprego se manteria inalterado e a jornada média de trabalho seria reduzida.

A alta taxa de desemprego e informalidade dos jovens (em rela-

ção à média das regiões metropolitanas do País) também pode estar relacionada diretamente ao fraco desempenho econômico que o país vem experimentando nos últimos anos, e não à política de valorização do salário mínimo. Se isto realmente estiver ocorrendo, é possível que a situação deste grupo piore um pouco mais, dada a necessidade de ajustes macroeconômicos que certamente irão gerar impactos perversos sobre o mercado de trabalho. Neste sentido, o fraco desempenho da economia, então, pode estar forçando os empregadores a demitir mão de obra, o que corrobora a tese de que a saída da mão de obra jovem do mercado de trabalho pode não estar relacionada com a política de valorização do salário mínimo.

Orientadora:  
Danielle Carusi Machado

\* É bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

# A calamidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Este ano, o governo do Estado do Rio de Janeiro inovou com a decretação da “calamidade financeira”. Este artigo levantará alguns aspectos relevantes à compreensão da atual situação financeira do ERJ, passando por uma breve análise do comportamento da receita, da despesa com pessoal e previdência e da dívida pública. A desaceleração da economia contribuiu para o cenário mais recente, mas é importante destacar as opções de políticas de incentivos fiscais e de investimentos que resultaram em dificuldades nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Todos os dados foram deflacionados pelo IPCA-E para junho de 2016, com exceção dos contratos, que foram considerados em valores históricos totais.

## As dificuldades das receitas

O ICMS representou a maior variação entre as receitas tributárias, caindo principalmente entre as indústrias extrativas e do setor de informação e comunicação em 2014 e no comércio em 2015, ano em que a arrecadação de ICMS entre os 20 maiores contribuintes despencou 66% no ramo das bebidas.

Os motivos das quedas, entretanto, são diferentes. O ICMS funciona como termômetro da atividade econômica, porém ele também pode refletir as políticas de incentivo fiscal em execução (mais adiante se pondera como as renúncias afetam o limite de despesa com pessoal definido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), como a chamada “Lei Rosinha”, de 2005, que reduziu a alíquota do ICMS de 19% para 2% em 31 municípios fluminenses por um prazo de 20 anos. Em 2010, a “Lei Ca-

bral” estendeu o benefício a outros dois territórios (Posse e Pinheiral), fazendo as renúncias aumentarem 50% no ano seguinte. As empresas elegíveis à tributação diferenciada devem passar por um processo de seleção para obter o benefício. Entre as empresas que recebem o incentivo fiscal mencionado estão a Ambev, a Nestlé, a Nissan e a Land Rover, que ingressaram no sistema especial de tributação em 2010, 2011 (Nestlé e Nissan) e 2014, respectivamente. Outras entrantes foram a “Cone Sul Metalúrgica e Usinagens”, a “TIN Química e Soldas”, a BencoAço (distribuidora de siderúrgicos), a Vortex (fabricante de plásticos), e a Kasinski (motos e bicicletas elétricas). Entre 2007 e 2015, as renúncias cresceram mais de 243%. Em 2015, estas corresponderam a 12,3% da receita total do ano.

A queda mais relevante na arrecadação, porém, foi a dos royalties, de R\$ 10,3 bilhões em 2014 para R\$ 5,8 bilhões em 2015, ou 55,8% da receita do ano anterior.

Essa queda de receita se deu pela redução acentuada do preço do petróleo no mercado internacional, visto que a produção se manteve em patamar elevado. A redução das receitas foi até amenizada pela alta desvalorização cambial no mesmo período, como demonstrado pelo gráfico 1. Além disso, foi realizada antecipação de receitas de royalties em 2013 e 2014, uma operação na qual o vendedor troca os ganhos futuros, paulatinos, por um ganho imediato, e se compromete a pagar de volta e com juros o valor recebido. A queda do preço do petróleo fez desta operação um desastre ao reduzir os recursos provenientes do setor petrolífero que seriam utilizados para pagar de volta este adiantamento.

## Despesas com Pessoal e a Previdência

Sempre considerada como uma das principais causas de qualquer desequilíbrio fiscal, a despesa com pessoal no ERJ foge à regra. Os gastos com pessoal tiveram crescimento constante nos últimos anos, entretanto menor que o serviço da dívida (pagamento de juros e amortizações) e que os investimentos. A LRF estabelece que a despesa com pessoal não ultrapasse 60% da receita corrente líquida. A média da despesa com pessoal entre 2007 e 2015 representou 38% da receita corrente líquida, sendo que os valores mais altos foram nos últimos dois anos: 43,3% em 2014 e 43,1% em 2015.

É importante observar que a evolução do volume de renúncias de receitas agrava o cumprimento do limite. O gráfico 2 demonstra esse fato e é possível perceber que os percentuais teriam um histórico muito diferente caso as renúncias tivessem sido contabilizadas como receitas.

Outro fator significativo fica por conta do aumento nas despesas com pessoal no Estado a partir do momento em que ele se torna responsável pela parcela de pagamentos com inativos que o Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (RioPrevidência) não é capaz de honrar. Este fato levou ao estouro do limite de despesas com pessoal em setembro de 2016, quando se atingiu o índice de 62,6%. A despesa com a parcela de inativos de responsabilidade do Estado saltou de R\$ 558 milhões, em 2015, para aproximadamente R\$ 7 bilhões em setembro de 2016. Soma-se a essa situação uma queda de 7% da RCL.

## A previdência aviltada

O RioPrevidência foi criado em 1999, com o objetivo de se ca-

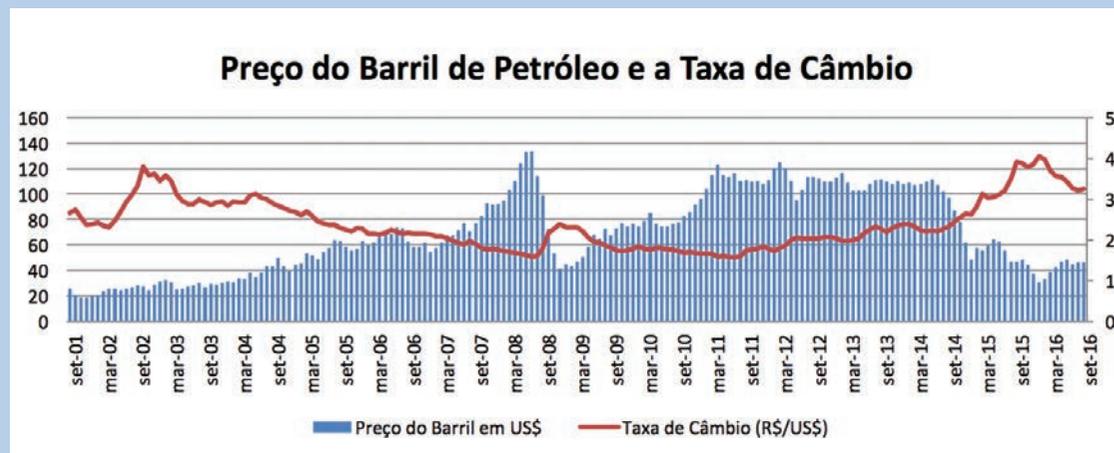
pitalizar<sup>1</sup> e pagar as aposentadorias e pensões dos servidores estaduais, que antes de sua criação eram assumidas diretamente pelo Tesouro. Atualmente, o Fundo atende 231 mil beneficiados, sendo 161.956 aposentados e 69.539 pensionistas, e paga uma folha mensal de, aproximadamente, R\$ 1,05 bilhão. Dentre as suas principais receitas estão as de contribuições, tanto de servidores quanto patronais; as patrimoniais, como de bens, títulos, as receitas da dívida ativa e créditos tributários, e finalmente, a receita de royalties e participações especiais (mais expressiva).

Nesse contexto, o RioPrevidência tinha uma projeção de estabilidade. Apesar disso, já apresentou resultado atuarial deficitário em 2012 e 2015, por exemplo, algo que só era previsto para acontecer a partir da década de 2030. O Governo do ERJ deveria, de acordo com as determinações do TCE em seus pareceres, apresentar um plano de amortização do déficit atuarial, viabilizando o Regime de Previdência Social dos servidores estaduais no longo prazo, sem comprometer seu orçamento, nem provocar reflexos dramáticos sobre os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Contudo, em vez disso, o governo realizou uma política de descapitalização do Fundo, culminando no déficit financeiro já em 2015 e no não pagamento de aposentados e pensionistas em 2016.

Vários foram os motivos que levaram à descapitalização do Fundo, entre eles:

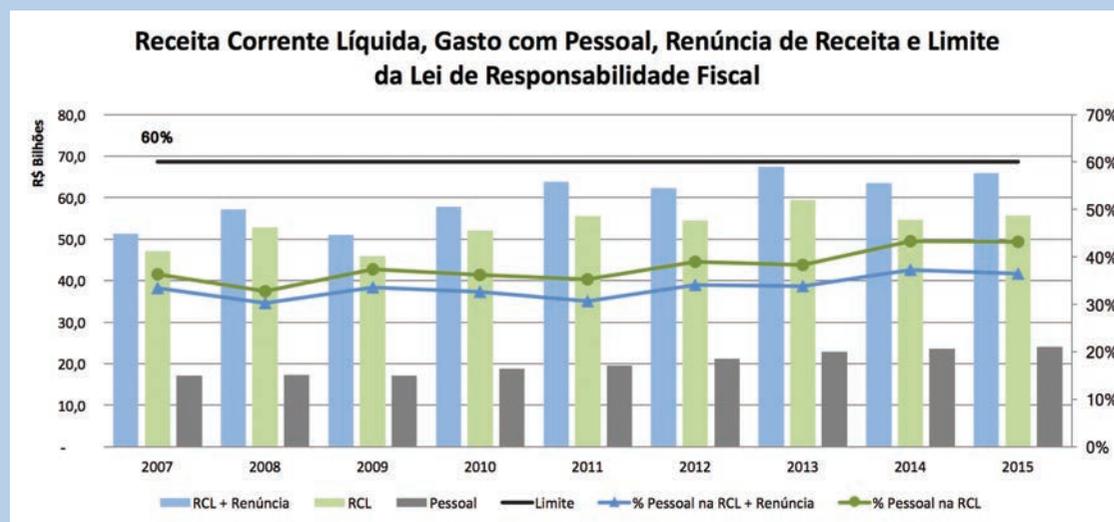
1. A antecipação dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFTs) em 2007 e 2011, quando as finanças estaduais encontravam-se em bom estado e o ERJ poderia ter

Gráfico 1:



Fonte: Fonte: Ipeadata e Index Mundi.

Gráfico 2:



Fonte: SIG/SIAFEM.

composto as devidas diferenças;  
2. O cancelamento da destinação dos recursos da dívida ativa;  
3. O repasse de menos da totalidade dos recursos dos créditos tributários;  
4. O uso do Fundo para garantia da liquidez das contas estaduais;  
5. A antecipação de royalties quando o ERJ ainda tinha condições financeiras de garantir recursos ao Fundo, num cenário de queda desses recursos.

Nos momentos de dificuldade

financeira, o governo usava o Fundo para resolver suas contas, usando-o como um ente à parte, esquecendo que em última instância a responsabilidade do pagamento dos aposentados e pensionistas é do próprio Tesouro.

### Mais dívida

Após a renegociação da dívida com União em 1999, o estado do Rio de Janeiro não obteve junto à Secretaria do Tesouro Nacional margem para contratação de

novas operações de crédito. Em 2008, com o fechamento do Programa de Ajuste Fiscal<sup>2</sup>, o governo obteve a autorização e assim, no período de 2008 a 2016, foram contratadas 42 operações de crédito, sendo 22 internas, equivalente a R\$ 18,9 bilhões e 20 externas, equivalente a R\$ 9,3 bilhões, totalizando R\$ 28,2 bilhões.

As operações internas foram assinadas junto aos bancos privados e públicos, sendo eles: Banco do Brasil, CAIXA, BNDES, Credit Suisse

e BTG Pactual. As operações externas foram assinadas junto a organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). (Gráfico 3)

Dos recursos arrecadados com operações de crédito, 52,5% estão relacionados a investimentos em infraestrutura e obras públicas para a realização da Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos 2016.

Parte dos recursos das operações crédito foi alvo de ressalva por parte do TCE, pois foi utilizada para uma finalidade diferente da definida na sua contratação, desrespeitando o parágrafo único do art. 8º da LRF. No exercício de 2013, foram utilizados 21,5% dos recursos oriundos de operações de crédito para pagamento da dívida pública. Do financiamento adquirido para projetos nas áreas de mobilidade urbana (PROMIT), 99,4% do montante, aproximadamente R\$ 1,2 bilhão, foi para o pagamento da dívida.

Em 2014, novamente foram utilizados recursos para pagamento da dívida, dessa vez 13,6%, o equivalente a R\$ 1,1 bilhão através do PRODES, programa que objetivava a ampliação de infraestrutura (saneamento, estradas, segurança pública) e do PROSUT, para a ampliação do transporte.

Dois fatores combinados levaram o governo a “rolar” sua dívida: o aumento das despesas financeiras e a insuficiência de receita. O serviço da dívida teve um crescimento real de 52,5% entre 2008 e 2014, quando atingiu R\$ 7,9 bilhões. Por outro lado, a insuficiência de receita era nítida ao se observar o resultado primário negativo em 2013 e 2014, no montante de R\$ 4,7 bilhões e R\$ 7,3 bilhões, respectivamente, sendo necessário o aumento das receitas financeiras de modo a “compensar” essa insuficiência.

Somente de 2013 para 2014 houve um crescimento real de 42,2% da receita com operações de crédito, o que levaria a ultrapassar o limite estabelecido na LRF para operações de crédito (16% da RCL) não fosse por um trecho da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, no qual se definiu que “operações de crédito (...) com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial” são excluídas do limite. Logo, em 2014 foram excluídos do cálculo do limite aproximadamente R\$ 3 bilhões, ficando o índice igual a 10,6%.

Outro limite da LRF trata da relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e RCL; no caso dos Estados e do Distrito Federal, a DCL não pode ultrapassar o índice de 200% da RCL.

Observa-se no Gráfico 4 que, apesar do aumento crescente no estoque da dívida, a relação DCL/RCL manteve-se decrescente entre 2002 e 2011, passando de 234,8% para 146,2%. Porém, a partir de 2012 houve um rompimento nessa trajetória, resultante de um elevado endividamento combinado a um aumento da receita em ritmo menor, com queda real da RCL em 2012 e 2014. Além das novas operações de crédito contratadas, também influenciaram no crescimento da dívida as atualizações dos saldos devedores, de acordo com variação cambial ou índices de preços, por exemplo. Destaca-se nesse resultado o aumento do IGP-DI, responsável pela correção dos dois maiores contratos, e a acentuada desvalorização cambial em 2015.

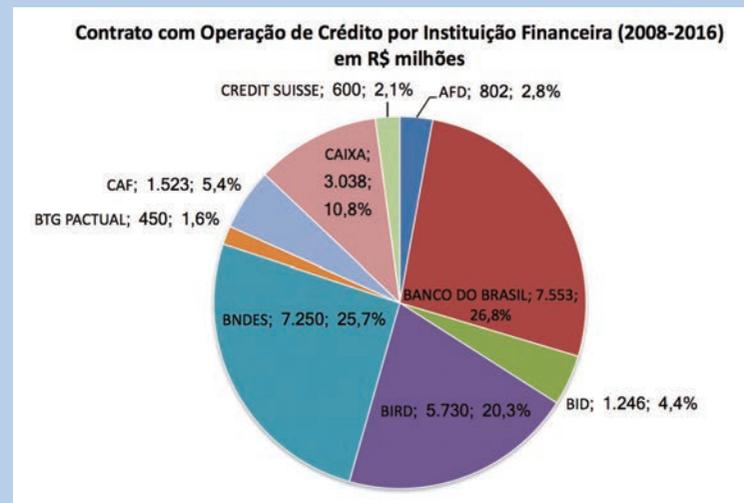
O descompasso entre o nível de endividamento do governo do Rio de Janeiro e sua recei-

ta resultou no estouro do limite da relação DCL/RCL, em agosto de 2016. Logo, demonstra-se que a LRF não foi capaz de impedir o crescimento da dívida pública. No entanto, é eficiente em garantir o pagamento dessa mesma dívida.

### Considerações Finais

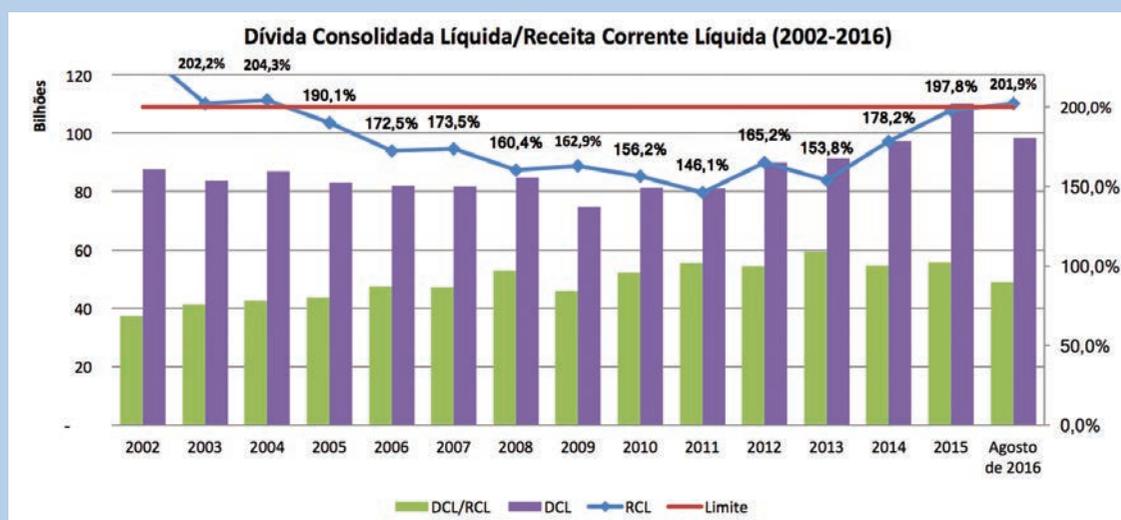
O cenário internacional não pode ser o único responsabilizado pela crise no Estado do Rio de Janeiro; apesar da queda da arrecadação dos royalties, diversos fatores contribuíram para o atual momento. Foram realizados investimentos em função dos megaeventos, o que gerou mais endividamento, além de um aumento das despesas

Gráfico 3:



Fonte: Boletim de Transparência Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do RJ (2008 – 2016).

Gráfico 4:



Fonte: Prestação de Contas 2002 - 2015.

correntes, com a criação de UPAs e UPPs, por exemplo. Ademais, foram concedidos diversos benefícios fiscais sem nenhuma transparência ou controle, o que afetou a arrecadação do ICMS.

A queda na arrecadação dos royalties do petróleo afetou o Rio-Previdência e pressionou os limites

de despesas com pessoal, de dívida e de operações de crédito da LRF.

Enfim, a LRF e a sua priorização no pagamento da despesa financeira não impedem a gestão irresponsável, seja por ignorar uma arrecadação em queda, seja por insistir em gastos e incentivos fiscais de eficácia duvidosa. A calamidade é isso aí.

1 Tal qual o processo de transformação que passou a previdência municipal, vide JE/fev2016.

2 O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que foi assinado pelos governadores dos 25 Estados que refinanciaram suas dívidas (Amapá e Tocantins não o fizeram), apresentava metas anuais para um triênio e a cada ano era avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior.

# Qual o Rio que queremos?

João Roberto Lopes Pinto\*

*O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva*, organizado por Theófilo Rodrigues, com edição do Núcleo Piratininga de Comunicação, se propõe a enfrentar e enfrenta uma espécie de “maldição” dos cariocas, que seriam pouco afeitos aos assuntos locais por uma “vocação” pelas questões nacionais, herança da história de capital do País. Para além da oportunidade dada pelas eleições municipais e da reconfiguração da cidade no pós-megaeventos, a pertinência deste enfrentamento está em oferecer ao leitor uma leitura crítica e sistemática sobre diferentes políticas públicas em curso na cidade, não se furtando a indicar caminhos e agendas concretas de mais longo curso em favor do “direito à cidade”.

Fruto do trabalho de pesquisadores ligados a programas de pós-graduação em ciências sociais do Rio de Janeiro, o livro aborda em seus quatorze capítulos os temas mais variados, incluindo aí saúde, educação, mobilidade e planejamento urbano, ciência e tecnologia, gênero, raça, economia, participação, direito à comunicação, cultura e segurança. Em que pese a diversidade autoral e temática, o trabalho apresenta uma unidade na análise sobre o processo de “modernização excludente”, característico das gestões de Eduardo Paes (PMDB) no comando da Prefeitura do Rio.

Nas diferentes áreas analisadas, chama atenção o recorrente desrespeito pelo governo municipal do planejamento democrático consagrado em lei (Estatuto da Cidade,

Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento, Plano pela Saúde do SUS, Diretrizes da Conferência Nacional de Comunicação, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável etc.), baseado nos princípios da transparência e pactuação social. Ao passo que fica, igualmente, evidente uma gestão que privilegia a relação com grandes grupos privados ligados aos setores da construção civil, saúde, imobiliário, de transporte e comunicação.

Este padrão de gestão, fundado em parcerias público-privadas, onde o segundo elemento parece se impor sobre o primeiro, resulta em elevação abusiva de tarifas nos serviços públicos, a exemplo do transporte público, sob controle da Fetranspor; em deslocamento do fundo público em favor de grupos privados, sem reversão na melhoria dos serviços, como no caso de repasses bilionários da Prefeitura do Rio para algumas poucas Organizações Sociais, gestoras das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs); em favorecer o controle privado sobre equipamentos e serviços públicos, a exemplo da Fundação Roberto Marinho, a cargo da gestão do Museu de Arte do Rio e Museu do Amanhã ou do caso da Prole, empresa que controla a verba de publicidade dos governos e campanhas do PMDB na cidade e no estado; e no privilégio dado a determinadas regiões da cidade em detrimento de outras, como no caso da concentração dos investimentos nas regiões da Zona Portuária e Barra da Tijuca, acompanhados do deslocamento compulsório de milhares de famílias para as periferias, por meio seja das remoções ou da “gentrificação”.

Outro elemento de unidade entre as diferentes contribuições é a preocupação, comumente negligenciada em avaliações de políticas públicas, em apresentar alternativas, propostas. As proposições são ponderadas a partir do resgate das agendas e do debate em cada setor. Na saúde reafirmam-se as diretrizes do SUS, com prioridade no atendimento básico via unidades territorializadas, que deveriam atuar como referência para serviços secundários, de consulta e exames, e terciários, ambulatoriais e hospitalares. Hoje se assiste a uma rede de serviços desarticulada, falta de integração entre as redes municipal, estadual e federal, além de um duplo de regime de contratação, via OS.

No caso do transporte, a integração tarifária e dos diferentes modais, com uma melhor distribuição das linhas de ônibus, mostra-se não apenas necessária como também plenamente factível. Sobre a ocupação do solo urbano, há um questionamento direto ao decreto 34.522/2011, que facilita a “demolição de edificações e relocação de moradores”, conferindo à Prefeitura um poder discricionário, como no caso emblemático da remoção da Vila Autódromo.

A qualidade e oportunidade desta publicação põem em relevo a responsabilidade e importância da universidade para a criação de um ambiente de reflexão e enfrentamento de um modelo de gestão que se faz dominante na administração pública. Um modelo que tende a desconstruir a função e o direito



RODRIGUES, Theófilo (org.) *O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva*. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação, 2016.

públicos em prol de ganhos crescentes por corporações privadas.

Certamente, este é um trabalho que deverá constar como material de referência nos programas de cursos não apenas de administração pública, mas também de ciência política, economia, geografia, direito etc. É também de se esperar que o mesmo possa inspirar o debate público, ultrapassando os muros da universidade, chegando às escolas, praças e ruas da cidade.

\* É professor de Ciência Política da Universidade do Rio de Janeiro e da PUC-Rio e coordenador do Instituto Mais Democracia. O livro *O Rio que queremos* pode ser encontrado na Livraria Antônio Gramsci (Rua Alcindo Guanabara, 17) e na Livraria do Instituto Pereira Passos (Rua Gago Coutinho, 52).