Carta da Conjuntura
O grande desafio fiscal no segundo mandato

Ponto de Vista
Por que não se devem esperar grandes mudanças na economia

Entrevista
Raul Velloso
Consultor econômico

CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Novembro 2014 • volume 68 • nº 11 • R$ 13,00

Nos trilhos da INCLUSÃO

Os desafios que o Brasil terá à frente para retomar o crescimento sem comprometer as conquistas no campo social

ISSN 0010-5945

APRENDA NUM DIA E COLOQUE EM PRÁTICA NO OUTRO.

Para quem se atualiza no CADEMP – Cursos de Curta Duração da FGV –, o resultado é imediato. As aulas são voltadas para a prática e, em pouco tempo, transformam você em um profissional mais completo e preparado. Mais de 180 mil alunos, em 40 anos, estudaram aqui. Afinal, o mercado exige respostas rápidas.

CADEMP FGV

fgv.br/cademp-rio

Cursos de Curta Duração da FGV Contabilidade e Finanças | Logística | Marketing e Vendas | Operações | Recursos Humanos

CONJUNTURA
ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

FGV IBRE Instituto Brasileiro de Economia | Novembro de 2014

Sumário

Carta da Conjuntura
6 O grande desafio fiscal no segundo mandato – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista
10 Por que não se deve esperar grandes mudanças na economia – *Samuel Pessôa*

Entrevista
12 Raul Velloso, consultor econômico – *Solange Monteiro*

Macroeconomia
18 Neopopulismo e o país do futuro que nunca chega – *Fernando de Holanda Barbosa*

20 Imigração: uma saída para os gargalos da mão de obra? – *Chico Santos*

26 Fies não é um fiasco – *Thais Thimoteo*

30 O abismo que nos separa da Coreia do Sul – *Thais Thimoteo*

Capa – Crescimento Inclusivo
34 Nos trilhos da inclusão – *Solange Monteiro*

40 O paradoxo brasileiro

42 Educação: base para a inclusão

50 Menos por mais

Comércio exterior
54 O papel da OMC na disputa pelo comércio mundial – *Lia Baker Valls Pereira*

Seminários IBRE
58 Um sistema de saúde debilitado – *Thais Thimoteo*

Livros
64 Panorama do mercado de trabalho no Brasil

65 A energia do Brasil

Índices
I Índices Econômicos
X Conjuntura Estatística

Carta da Conjuntura

6 O grande desafio fiscal do segundo mandato

Na agenda econômica, pela visão da maioria dos analistas, a prioridade para o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff é elevar fortemente o superávit primário do setor público consolidado. Para isso, há necessidade de mudar a política fiscal, que não se mostra ser uma tarefa trivial.

Ponto de Vista

10 Por que não se devem esperar grandes mudanças na economia

Talvez seja mais prudente não esperar mudanças drásticas. O mais provável é que ocorra alguma consolidação fiscal e que seja reduzido o protagonismo dos bancos públicos.

Macroeconomia

20 Imigração: uma solução para os gargalos de mão de obra?

O Brasil está a menos de 30 anos de inverter sua curva demográfica, passando a ter baixo crescimento populacional. Com apenas 0,3% de imigrantes em relação a sua população, a imigração poderia ser uma saída para o fim do bônus demográfico.

Capa – Crescimento inclusivo

34 Nos trilhos da inclusão

Com a reeleição da presidente Dilma, a questão do crescimento econômico, como forma de manter, e ampliar, as conquistas sociais, como a redução da pobreza e inclusão social, ganha maior relevância, segundo vários analistas.

FGV IBRE
INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar no âmbito das Ciências Sociais, particularmente Economia e Administração, bem como contribuir para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Praia de Botafogo, 190 – CEP 22250-900 – Rio de Janeiro – RJ
Caixa Postal 62.591 – CEP 22257-970 – Tel.: (21) 3799-4747

Primeiro Presidente e Fundador
Luiz Simões Lopes

Conselho Diretor
Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-presidentes: Francisco Oswaldo Neves Dornelles, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, Sergio Franklin Quintella.

Vogais: AArmando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Cristiano Buarque Franco Neto , Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira, Roberto Paulo Cezar de Andrade.

Suplentes: Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Mattos Filho, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho, Mauricio Matos Peixoto.

Conselho Curador
Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-presidente: João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia.)

Vogais: Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Antonio Alberto Gouveia Vieira, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Andrea Martini (Souza Cruz S.A.), Eduardo M. Krieger, Estado do Rio Grande do Sul, Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), Joaquim Levy, Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Leonardo André Paixão (IRB-Brasil Resseguros S.A.), Ronaldo Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência Complementar e de Capitalização nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior.

Suplentes: Cesar Camacho, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Clóvis Torres (Vale S.A.), Rui Barreto, Sergio Lins Andrade, Victório Carlos De Marchi.

Instituto Brasileiro de Economia
Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Vice-Diretoria: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Clientes Institucionais: Rodrigo de Moura Teixeira

Superintendência de Produção de Bens Públicos: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Estudos Econômicos: Marcio Lago Couto

Superintendência de Planejamento e Organização: Vasco Medina Coeli

Controladoria: Regina Célia Reis de Oliveira

CONJUNTURA ECONÔMICA

Fundador
Richard Lewinsohn

Editor-Chefe
Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Editor-Executivo
Claudio Roberto Gomes Conceição

Editora
Solange Monteiro

Repórter
Thais Thimoteo

Editoria de arte: Ana Elisa Galvão e Marcelo Nascimento Utrine
Capa e projeto gráfico: Marcelo Nascimento Utrine
Ilustração da capa: Shutterstock
Revisão: Mariflor Rocha
Produção gráfica: Alexandre de Castro
Impressão: Edigráfica

Colaboram nesta edição: Chico Santos, Fernando de Holanda Barbosa, Hugo Suzano da Silva (estatísticas), Lia Baker Valls Pereira, Luiz Schymura e Samuel Pessôa.

Secretaria e apoio administrativo
Priscila Gomes de Souza
Rua Barão de Itambi, 60 – 2º andar
Botafogo – CEP 22231-000 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3799-6840 – Fax: (21) 3799-6855
conjunturaredacao@fgv.br

Conjuntura Econômica é uma revista mensal editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getulio Vargas, desde novembro de 1947. As opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não exprimem, necessariamente, as da Fundação Getulio Vargas. A reprodução total ou parcial do conteúdo da revista somente será permitida com autorização expressa dos editores.

Assinaturas e renovações
conjunturaeconomica@fgv.br
Rio de Janeiro: (21) 3799-6844
Outros estados: 08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação
Bernardo Nunes Chefer
Tel.: (21) 3799-6848 – Fax: (21) 3799-6855

Distribuição
FC Comercial e Distribuidora S.A.
Rua Teodoro da Silva, 907 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3879-7766

Publicidade
Nova Central de Negócios
(11) 3554-7399

Diretor de Negócios e Relações Institucionais
Fernando Monteiro
(11) 99153-2132
fernando@conjunturainstitucional.com.br

ANER
www.aner.org.br

IVC
INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULAÇÃO

ISSN 0010-5945Conjuntura Econômica. – Vol. 1, n. 1 (nov. 1947)
-.- Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1947-v. il.; 28cm. Mensal.
Órgão oficial de: Instituto Brasileiro de Economia. Diretores: Nov. 1947-mar. 1952, Richard Lewinsohn; Maio 1952-dez. 1968, José Garrido Torres; Jan. 1969-mar. 1974, Sebastião Marcos Vital; Abr. 1974-mar. 1979, Antonio Carlos Lemgruber; Abr. 1979-abr. 1994, Paulo Rabello de Castro; Maio 1994-set 1999, Lauro Vieira de Faria; Out. 1999-nov. 2003, Roberto Fendt; Dez. 2003-jun. 2004, Antonio Carlos Pôrto Gonçalves; Jul. 2004, Luiz Guilherme Schymura de Oliveira.
ISSN 0010-5945
1. Economia — Periódicos. 2. Brasil — Condições Econômicas — Periódicos. I. Fundação Getulio Vargas. II. Instituto Brasileiro de Economia.
CDD 330.5

Nota do Editor

Publicada, oficialmente, pela primeira vez em junho de 1979, a Carta do IBRE, criada por Julian Chacel, estagiário da revista *Conjuntura Econômica* quando de sua criação, em 1947, e diretor do IBRE de 1964 a 1994, desempenhou importante papel ao longo dos anos, ancorada em ideias e reflexões traduzidas, em texto, por Chacel e sua pequena equipe.

A ampliação do quadro de pesquisadores e economistas que passaram a engrossar as fileiras do IBRE amplificou a pluralidade de ideias dentro do Instituto, trazendo novos desafios para que as reflexões geradas internamente se transformassem em textos que exprimissem, com clareza, essas opiniões, algumas vezes não coincidentes.

À semelhança dos textos assinados hoje que são publicados em toda a revista, optou-se por estender também essa lógica para a Carta do IBRE que, a partir deste número, passa a ser assinada, com o nome de Carta da Conjuntura, captando, sob a visão do autor, as ideias e reflexões que, diariamente, são produzidas dentro do IBRE.

Muda-se a forma, mas não a essência do conteúdo de qualidade, seguindo um processo de renovação da revista que busca contribuir, cada vez mais, com ideias e diagnósticos que auxiliem na formulação de políticas públicas mais eficientes para o país.

Encerradas as eleições, com a reeleição de Dilma Rousseff, há certo consenso entre vários analistas de que as conquistas sociais dos últimos anos, com redução da pobreza e inclusão social de milhões de brasileiros ao mercado de consumo, só poderão ser mantidas se o país voltar a crescer. As ações e dificuldades para recolocar o Brasil no trilho do crescimento é o tema da nossa edição de capa, retratada pelas opiniões e análises de economistas e pesquisadores das mais diferentes correntes de pensamento.

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Cartas

ÍNDICES ECONÔMICOS

Na qualidade de constante pesquisador dos índices econômicos da revista *Conjuntura Econômica* para minhas aulas, deparei-me com algumas dúvidas que gostaria de sanar com os elaboradores dos quadros XV e XVI, pois detectei aparente inconsistência nos números.

O Saldo de Rendas, no quadro XVI, está ou não incluído no Saldo de Serviços do quadro XV?

No ano de 2013 o Saldo de Rendas, se não estiver incluído em Serviços, é coerente com o Saldo das Transações Correntes. Se fizermos Serviços (-47.523) + Rendas (-39.772) + Transferências Unilaterais (+3.364), obtemos (-83.931), que se aproxima do saldo de (-81.374).

Mas no ano de 2012, com o mesmo critério, a diferença é muito grande. Se fizermos Serviços (-41.042) + Rendas (-35.448) + Transferências Unilaterais (+2.846), obtemos (-73.644), que fica longe do saldo de (-54.249).

Se o Saldo de Rendas está incluído, as discrepâncias também são grandes, de um ano para outro. Poderiam verificar a explicação para as divergências?

Helio Socolik

NR: Todos os meses os dados são revisados, estando sujeitos a alterações de acordo com as políticas das respectivas fontes. Para o Balanço de Pagamentos é fonte oficial é o Banco Central.

A conta que deve ser feita para se achar o Saldo em Transações Correntes é:

Saldo da Balança Comercial + Saldo de Serviços + Saldo de Rendas + Transferências Unilaterais. Na conta de 2012, não foi incluído o saldo de 19.394 milhões de dólares da balança comercial no resultado das Transações Correntes.
Pelos dados da última revista em circulação, o Saldo de Transações Correntes apresentou déficit de 54.249 milhões de dólares.
Saldo da Balança Comercial = US$ 19.394 milhões (superávit)
Saldo de Serviços = US$ 41.042 (déficit)
Saldo de Rendas = US$ 35.448 (déficit)
Transferências Unilaterais = US$ 2.846 (superávit)

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos pelo recebimento do livro *Panorama do mercado de trabalho no Brasil*, organizado pelos economistas Regis Bonelli e Fernando Veloso e lançado pelo Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE) e pela Editora FGV.

Senador Eduardo Braga
Senador Vital do Rêgo
Senador Ruben Figueró
Ministra Luiza Helena de Bairros
Senador Douglas Cintra
Senadora Ana Amélia

Correspondência para esta revista:

Conjuntura Econômica
Rua Barão de Itambi, 60 – 2º andar
Botafogo – CEP 22231-000 – Rio de Janeiro – RJ
E-mail: claudio.conceicao@fgv.br

O grande desafio fiscal no segundo mandato

Luiz Guilherme Schymura
Doutor em economia pela FGV/EPGE

Na agenda econômica, pela visão da maioria dos analistas, a prioridade para o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff é elevar fortemente o superávit primário do setor público consolidado. Afinal, o resultado fiscal vem piorando nos últimos anos, e, em 2014, será significativamente inferior ao que havia sido projetado.[1] Um cálculo antecipado para o resultado primário (excluindo receitas não recorrentes) do setor público consolidado em 2014 aponta déficit em torno de 0,7% do PIB. Por conta disso, a sustentabilidade de médio e longo prazo da trajetória da dívida pública brasileira retorna à pauta das preocupações no campo econômico. Consequentemente, o risco de rebaixamento da classificação do risco soberano do Brasil pelas principais agências de *rating*, que poderia levar à perda do grau de investimento, é o pano de fundo de urgência que deve dar a tônica da política fiscal no início do novo mandato.

Um superávit primário de aproximadamente 2,5% do PIB, em bases recorrentes, é visto como necessário para dar sustentabilidade à trajetória da dívida pública, especialmente da dívida bruta. A questão é saber se um salto em torno de 3 pontos percentuais (p.p.) do PIB no superávit primário do setor público consolidado é possível e politicamente factível no curto prazo. Tudo leva a crer que se trata de uma tarefa de extrema dificuldade.

O nó da despesa

A despesa não financeira do governo central pode ser dividida em 28 áreas, mas apenas cinco delas – assistência social, Previdência, trabalho, saúde e educação – são responsáveis por 77% do total. São basicamente gastos de natureza social.

Além de ser a maior parcela do bolo do gasto federal, a despesa social é a que mais cresce. Na verdade, é praticamente a única que aumenta como proporção do PIB. Ela foi responsável por um salto de 1,74 p.p. do PIB nos dispêndios federais entre 2007 e 2013, enquanto as outras 23 áreas tiveram um aumento de apenas 0,02 p.p. do PIB no mesmo período. Em outras palavras, a expansão do gasto federal nos últimos anos não decorreu do acúmulo na máquina pública de "gorduras" facilmente removíveis, mas sim da vigorosa ampliação das despesas sociais. As condições para um forte e rápido ajuste fiscal pelo lado do gasto, portanto, não são nada animadoras.

As opções

Diante da constatação da dificuldade em entregar um ajuste fiscal em 2015 pelo lado da despesa que imediatamente desloque o superávit primário para o nível de sustentabilidade da dívida pública, o governo federal será induzido a pensar em outras soluções. Por uma questão de lógica, não há muitas opções. Uma delas, evidentemente, seria fazer o ajuste explicitamente pelo aumento da carga tributária. Nem é preciso dizer que esta é uma solução polêmica e que traz consigo vários problemas.

Outra alternativa é fazer o ajuste possível em 2015, e se comprometer de forma crível a aprofundar a correção fiscal – pela despesa e pela receita – com metas para alguns anos à frente. Seria desenhar um caminho para se chegar em degraus ao superávit primário que dá sustentabilidade à dívida pública. O desafio, neste caso, é desenhar um plano de ação para o ajuste em etapas que tenha credibilidade.

A questão do aumento da carga tributária envolve até alguns aspectos semânticos. É preciso diferenciar uma estratégia de criar novos tributos ou aumentar significativamente alíquotas de importantes impostos – que seria explicitamente fazer um grande ajuste pelo lado da receita – da alternativa de procurar recompor a arrecadação em processo de drástica desaceleração. Neste segundo caso, trata-se de ações como reverter isenções tributárias e eliminar ou reduzir subsídios. A reintrodução da Cide (contribuição de intervenção no domínio econômico) dos combustíveis, por exemplo, que seria o retorno de um tributo "adormecido", encaixa-se na categoria "light" de recuperação tributária. Da mesma forma, a correção de preços de energia e combustíveis alegadamente represados é positiva para a arrecadação.

Merece destaque, em termos de restaurar o fôlego da arrecadação, a sucessão de programas Refis, uma saída de curtíssimo prazo para tentar fechar as contas, mas que cria sérios danos de médio e longo prazo. O problema do Refis é a sinalização para os bons contribuintes de que podem estar fazendo mau negócio ao pagarem seus compromissos com o fisco. Afinal, as multas por atraso podem ser menos pesadas do que os custos de capital de giro, tornando vantajosa a alternativa de não pagar os tributos e esperar pelo próximo Refis, que refinancia o débito. Por isso, escapar da armadilha do Refis é essencial para uma estratégia de fortalecimento da arrecadação.

> Na agenda econômica, a prioridade no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff é elevar fortemente o superávit primário do setor público consolidado

A reversão de desonerações tributárias também deve fazer parte da agenda para estancar o crescente descolamento entre o crescimento mais veloz das despesas e o mais lento das receitas. Evidentemente, é um terreno em que o governo terá de ser seletivo e criterioso, pois algumas isenções têm fundamentos econômicos alinhados com uma política de eficiência alocativa, desonerando investimentos, ou lógica social evidente, como a da cesta básica. No total, as desonerações sobre impostos, contribuições e receitas previdenciárias atingiram 1,91% do PIB nos 12 meses até agosto de 2014, mas não se deve esperar que mais do que uma fração desse montante possa ser revertida a curto prazo.

Uma questão correlata é a dos subsídios orçamentários explícitos, especialmente do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), do BNDES, e do Minha Casa Minha Vida (MCMV). É possível examinar se alguma contenção de despesa pode ser feita nessas rubricas. No entanto, como no caso das isenções, não está sobre a mesa a possibilidade de simplesmente descontinuar esses subsídios na sua totalidade, o que teria consequências negativas em termos de investimento, crescimento e melhora social (no caso, habitacional). Os subsídios e subvenções, incluindo PSI, MCMV e CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), subiram de 0,5% para 1,1% do PIB entre 2005 e os 12 meses até agosto de 2014. Um problema a ser resolvido pelo novo governo de

imediato, caso queira recuperar a credibilidade fiscal pelo aumento da transparência, é pagar todos os subsídios orçamentários que vêm sendo atrasados recentemente.

Há, finalmente, a questão dos subsídios, orçamentários e não orçamentários, contidos nos financiamentos de parcela dos clientes dos bancos públicos. A parte não orçamentária corresponde principalmente à diferença entre o custo de captação do governo e as taxas de juros abaixo de mercado cobradas de clientes. O grosso do subsídio não orçamentário localiza-se nos empréstimos do Tesouro para o BNDES, que saíram de R$ 14 bilhões (0,5% do PIB) em 2007 para R$ 455,1 bilhões (9% do PIB) em setembro de 2014. A agenda aqui contempla a gradual redução dos repasses federais para o BNDES e a diminuição da diferença entre a Selic, hoje em 11,25% e a TJLP, em 5%, que é a remuneração do Tesouro e a base para os juros das linhas do BNDES.

É importante notar que o subsídio não orçamentário em financiamentos não tem impacto no resultado primário, mas afeta a dinâmica da dívida pública líquida por aumentar sua taxa de juros implícita. O motivo é que o Tesouro carrega ativos que rendem juros baixos – os empréstimos do Tesouro aos bancos públicos –, enquanto seu passivo tem, grosso modo, o custo vinculado à Selic.

Adicionalmente, há os subsídios orçamentários dos financiamentos, como as operações de crédito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) do BNDES. Para esses créditos, a taxa de empréstimo é inferior à TJLP, e a diferença é bancada pelo Tesouro na forma de um gasto primário (e, portanto, orçamentário). Portaria do Tesouro de 2012 permitiu que o Tesouro pagasse o BNDES com 24 meses de defasagem. O grosso desta conta virá a partir de 2015.

Cenários

Em um dos cenários discutidos em reunião no IBRE, projeta-se uma recuperação do resultado nominal do governo central de 2 pontos percentuais do PIB até 2018. A projeção envolve ganho de 1 p.p. do PIB na receita primária, com o retorno da Cide e a liberalização de preços de energia e combustíveis, e a suposição de que a economia possa voltar a crescer entre 2,5% e 3,5% depois de um ajuste inicial relativamente curto. Não é consensual entre os participantes do encontro no IBRE que este ritmo possa ser atingido em tempo hábil para dar suporte ao ajuste fiscal hoje necessário.

> Alta do gasto federal nos últimos anos não decorreu do acúmulo na máquina pública de gorduras facilmente removíveis, mas sim da forte ampliação de despesas sociais

A grande dúvida levantada sobre o cenário acima é que a posição de partida é de déficit primário recorrente aproximando-se de 1% do PIB e uma dinâmica vegetativa de gasto muito desfavorável, com expansão de 0,36 p.p. do PIB em média desde 1999. É um quadro que sugere a alguns analistas do IBRE que uma nova rodada de elevação da carga tributária é incontornável, ainda que se levem em conta os seus efeitos colaterais negativos.

De qualquer forma, o cenário com 2 p.p. do PIB de ganho no resultado nominal até 2018 inclui a possibilidade de redução da despesa primária em 0,5 p.p. até lá, por meio de uma agenda de reformas estruturais: teto para crescimento da folha salarial da União, mudança do abono salarial e da pensão por morte e nova regra para o reajuste do salário mínimo. Seria preciso ainda continuar a reduzir o custeio não prioritário como proporção do PIB. A economia de 0,5 p.p. na despesa também seria ajudada pelo alongamento da execução do MCMV, o que reduziria o desembolso anual com o programa em 0,1 p.p. do PIB, e pelo fim dos subsídios à energia elétrica, que devem absorver 0,2 p.p. do PIB este ano.

Com ganho de 1,5 p.p. no resultado primário até 2018, a parcela restante de 0,5 p.p. de melhora no resultado nominal ficaria por conta da redução do custo de carregamento dos créditos da União às instituições financeiras

oficiais (diminuindo repasses do Tesouro e aproximando a TJLP da Selic) e pela possível retomada da redução da taxa real de juros a partir de 2016.

Não há saída fácil

Como fica claro de todo o detalhamento acima de problemas e alternativas na área fiscal, o governo pode optar entre um difícil tratamento de choque para o problema fiscal ou buscar uma estratégia gradualista, na qual o resgate da transparência e a recuperação da credibilidade são absolutamente vitais. Para alguns participantes do debate no IBRE, não está claro que mesmo uma estratégia gradualista possa ser alcançada sem a criação de novos tributos.

No primeiro caminho apontado acima, teria que haver um aumento explícito e deliberado da carga tributária, o que seria naturalmente difícil em termos políticos. A suposta vantagem desta abordagem é a de minorar o risco da perda do grau de investimento. Mas há também claras desvantagens. Para além de modestos e tópicos ajustes de uma ou outra alíquota, um movimento explícito de resolver o problema fiscal brasileiro pelo lado da receita acenará para os investidores com "mais do mesmo" em termos da política de "spend and tax" (gaste e tribute). Esta constatação poderia arrefecer o "efeito confiança" almejado com o ajuste abrupto.

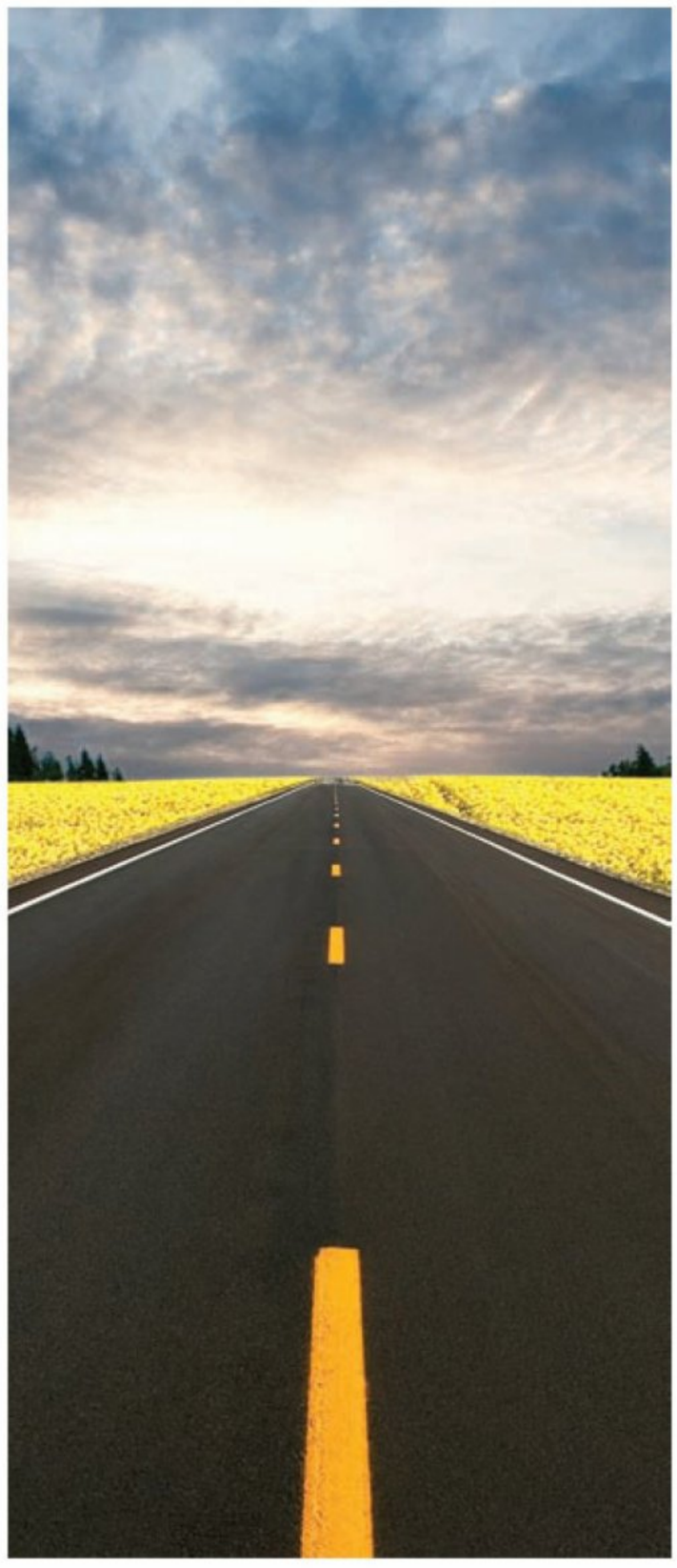
A alternativa gradualista, portanto, parece mais factível e atraente à primeira vista. Porém, como se discutiu neste texto, ela também está longe de ser fácil do ponto de vista político. Mesmo um ajuste por etapas envolve um grande número de medidas dolorosas, como redução ou eliminação de subsídios e isenções, reajuste de tarifas públicas, majoração do custo de financiamento de investimentos e reformas estruturais para delimitar direitos e conter transferências. Na visão dos mais céticos, é possível que, ainda assim, seja necessário criar novos impostos. Para que o governo possa antecipar os ganhos de confiança com uma estratégia deste tipo, será preciso encontrar uma maneira de sinalizar uma férrea determinação de persistir no ajuste, mesmo diante das muitas resistências e dificuldades que ele provocará. Não há a menor dúvida de que se trata também de um grande desafio de gestão político-econômica.

[1]Há várias óticas para se analisar o que seria o real esforço fiscal do governo central. Uma abordagem de rigor intermediário tira da conta receitas não recorrentes de antecipações de dividendos; concessões e outorgas; e Refis. Por esse critério, o superávit primário do governo central está em queda livre e já se transformou em déficit. Para os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 (até setembro), os resultados primários do governo central são de, respectivamente, 1,6% do PIB, 0,9%, 0,2% e -0,8%. Na mesma ótica, para os mesmos anos, os resultados primários do setor público consolidado são de 2,4% do PIB, 1,4%, 0,5% e -0,7%.

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade das visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Desta feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo. Não posso deixar de registrar a participação e as importantes contribuições do professor Mansueto Almeida, também presente à reunião.

Por que não se deve esperar grandes mudanças na economia do segundo mandato

Samuel Pessôa
Pesquisador associado da FGV/IBRE



O grande debate recente sobre política econômica no Brasil, à medida que as eleições presidenciais de 2014 se aproximavam, foi sobre o ajuste da economia em 2015. Num determinado momento, a sensação era de que o governo da presidente Dilma Rousseff estava "tocando com a barriga" os graves desequilíbrios econômicos que se acumulavam. Diante dessa visão, havia analistas que previam que, em caso de reeleição, um ajuste duro viria no primeiro ano do segundo mandato, enquanto outra corrente apostava que a estratégia de conviver com os problemas sem de fato resolvê-los persistiria mesmo depois de reeleita a presidente.

Na verdade, os fatos evoluíram de uma forma que não se encaixa perfeitamente com a esquematização de cenários acima. É preciso reconhecer que parte da correção iniciou-se antes do resultado eleitoral. O Banco Central, por exemplo, subiu a Selic entre abril de 2013 e o mesmo mês de 2014, levando-a de 7,25% para 11%, o que significou na prática frustrar um dos objetivos mais caros à presidente — a redução significativa do nível dos juros brasileiros durante o seu primeiro mandato.

Na área energética, houve várias elevações expressivas de tarifas elétricas este ano, diminuindo um pouco o que terá de ser feito em 2015 e nos anos subsequentes.

Dessa forma, é possível imaginar que o governo optou por um ajuste gradual e crescente, e que daqui em diante diversas medidas mais duras serão tomadas para corrigir os rumos da economia. Há até alguns sinais que parecem validar esse roteiro, como alta de 0,25 ponto da Selic na reunião do Copom de outubro, logo após o segundo turno.

A política fiscal, por outro lado, é a área em que não se viu nenhum sinal de ajuste até agora. Ao contrário, assiste-se a uma progressiva deterioração, que culminou recentemente com a divulgação do déficit primário de R$ 21 bilhões do governo central em setembro, o pior resultado mensal da história.

Ainda assim, circulam rumores de que a presidente apontará um novo ministro da Fazenda — em substituição a Guido Mantega, que está demissionário — de perfil ortodoxo ou pelo menos razoavelmente afinado com as visões do mercado. Dessa forma, há uma expectativa de que, junto com a nomeação do próximo titular da Fazenda, venha a comunicação de uma estratégia consistente de recuperação da transparência e do fôlego da política fiscal.

A aposta no ajuste gradual, porém, não é nada garantida. As manifestações de Mantega e de outros membros da equipe econômica durante a campanha presidencial indicam que não existe a admissão de que erros foram cometidos nem de que uma forte correção é necessária. No discurso situacionista, a suposta crise internacional foi sistematicamente apontada como responsável pelo mau desempenho econômico do primeiro mandato de Dilma, no qual a economia cresceu 1,6% e que se encerra com a inflação muito próxima do teto do intervalo de tolerância do sistema de metas, de 6,5%.

Sempre é possível pensar que, numa eleição, o discurso do governo é dominado pelo marketing político e distancia-se propositadamente da realidade. Mas seria precipitado jogar toda a conta aí. Uma parcela das ideias governistas ventiladas na campanha deriva de convicções sobre política econômica. E, ainda mais importante, ficou claro durante todo o primeiro mandato de Dilma que essas crenças têm como fonte primordial as ideias da própria presidente, o que limita o raio de ação de qualquer novo ministro.

Assim, talvez seja mais prudente não esperar mudanças drásticas. O mais provável é que ocorra alguma consolidação fiscal e que seja reduzido o protagonismo dos bancos públicos. O governo pode cogitar algumas reformas de direitos, como abono salarial e pensões por morte, mas uma situação mais frágil no Congresso, a forte polarização política e o discurso populista da campanha não auguram bem para iniciativas desse tipo.

Não é provável que aconteçam crises econômicas muito agudas no segundo mandato, a se manterem condições razoáveis de liquidez internacional, ligadas ao fraco desempenho das economias ricas. O fato de o Brasil ainda ter acima de US$ 250 bilhões em reservas líquidas das operações de *swap* também cria um arsenal muito razoável para se atravessar eventuais turbulências.

Talvez seja mais prudente não esperar mudanças drásticas. O mais provável é que ocorra alguma consolidação fiscal e que seja reduzido o protagonismo dos bancos públicos

Nesse contexto, o governo provavelmente tentará combater a inflação na primeira metade do seu novo mandato. Há um risco não trivial de que o Brasil perca o grau de investimento das agências de *rating*, o que provocará forte desvalorização do câmbio, a ser contida com a venda de reservas e mais *swaps*.

Na verdade, os mercados já precificam praticamente a certeza da perda do grau de investimento. Os *credit default swaps* (CDS, uma medida de risco de crédito) dos títulos soberanos do Brasil de dez anos estão em 220 pontos básicos (quando esta coluna foi escrita), enquanto os melhores papéis "junk" (sem grau de investimento) têm CDS em torno de 290 pontos. É bem possível que nos próximos meses os CDS do Brasil elevem-se por volta de 70 pontos-base.

A diminuição das reservas para segurar o câmbio provavelmente virá acompanhada da justificativa de que é preciso economizar no custo do seu carregamento (a diferença entre a rentabilidade das divisas e o custo de captação interna dos reais necessários para comprá-las). Essa política será apresentada, junto com a redução da atuação dos bancos públicos, como o conjunto de medidas para baixar os juros implícitos da dívida pública, na direção de um ajuste fiscal.

Na segunda metade do próximo mandato, é provável que o foco passe da inflação para o crescimento, já de olho nas eleições de 2018. Se o cenário desenhado nesta coluna estiver correto, é bem possível que a conjuntura econômica em meados do novo mandato da presidente Dilma seja medíocre, mas não catastrófica: baixo crescimento, inflação menor, mas ainda elevada para padrões internacionais, e contas públicas mais remendadas do que saneadas. É provável também que a piora econômica já tenha atingido de forma mais significativa o mercado de trabalho e a renda. Num cenário como este, tentar reacelerar a economia pela demanda vai parecer de novo vital para o governo a caminho de mais uma eleição.

Foto: Cristiano Costa

Em defesa de um novo modelo

Raul Velloso
Consultor econômico

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

A expectativa do anúncio da equipe econômica de Dilma Rousseff tão logo sua reeleição foi anunciada refletiu a forte demanda por sinais de como a presidente pretende fazer o país crescer. Como boa parte do mercado, Raul Velloso observou com ceticismo as declarações iniciais da presidente, nas quais não faltaram as palavras mudança e diálogo. Observador próximo da dinâmica do Executivo em Brasília, onde se estabeleceu como consultor desde que deixou o cargo de secretário nacional adjunto do Ministério do Planejamento, em 1991, o economista demonstra preocupação com a situação fiscal do país. Em entrevista telefônica à *Conjuntura Econômica*, um dia após o resultado das eleições, Velloso fez um balanço da gestão econômica do primeiro governo de Dilma, ressaltou a necessidade de se obter uma estimativa crível do resultado fiscal do governo federal, e defendeu a mudança do modelo econômico baseado no consumo para a retomada dos investimentos. "Tudo indica que o governo acha que pode esticar a corda. Mas, se a oposição se armar para combater suas propostas, teremos um embate diário semelhante ao da campanha", afirmou.

***Conjuntura Econômica* — Com estimativas de uma reação ainda tímida da economia brasileira em 2015, quais sinais o segundo governo Dilma deve priorizar para resgatar parte da confiança empresarial perdida em 2014?**

Um problema muito sério é a iminente crise fiscal que está à espreita. Essa crise foi adormecida pela espera do resultado das eleições. Agora ela tomará uma forma, e terá que ser atacada. Por isso, a primeira sinalização é divulgar uma estimativa crível do resultado fiscal. Fica difícil sugerir coisas, a não ser que a gente raciocine com a possibilidade de que haja mudança de orientação,

algo em que eu pessoalmente não acredito. Se olharmos o que tem acontecido com a receita e com a despesa nos últimos tempos, veremos por que a situação fiscal se deteriorou, e que hoje nos encaminhamos para uma iminente crise. Para falar disso, a gente tem que separar o período pré-crise de 2009 e o período pós-crise de 2009. No fundo, é como se eu estivesse comparando Dilma x Lula. O período Lula foi marcado por uma situação muito confortável na área fiscal, porque na fase 2004-2008 tanto a despesa quanto a receita cresceram a taxas elevadas, mas de forma semelhante. Isso significa que o superávit fiscal herdado da fase precedente mais ou menos se manteve inalterado e retirou esse problema do radar de curto prazo, quanto à evolução da relação entre dívida/PIB. Já na fase pós-2009 surgiu um problema logo na saída da crise, que exigia uma redefinição do governo: a taxa de crescimento da arrecadação, que antes era de 9% acima do IPCA, caiu para uma taxa negativa, enquanto a despesa manteve-se crescendo na mesma taxa de 9%, que foi a média do período 2004-2008 tanto para receita quanto para despesa. Como havia uma crise de demanda, que era inédita no Brasil, o governo resolveu não desacelerar o crescimento do gasto defendendo, numa postura anticíclica, que tal freio contribuiria para acentuar a recessão. Mas, na medida em que a crise foi se distanciando, pelo menos para nós que não estávamos conectados ao seu epicentro, conseguimos rapidamente entrar num quadro que não dependia tanto da situação externa como antes.

E aí poderíamos ter prescindido das medidas anticíclicas?

Naquele momento, talvez o governo devesse ter chegado a público e explicado o que ele iria fazer. Uma hipótese era de que ele ia segurar o gasto, que ia esperar que a arrecadação voltasse a crescer de acordo com a retomada do crescimento da economia, e justificasse qualquer decisão que fosse tomar. Ele não fez isso. Ele meio que ignorou o assunto e foi empurrando com a barriga, o que significou manter o gasto crescendo. Aí o resultado primário caiu e os mercados começaram a ficar inquietos, enquanto o governo não dizia nada. Ao contrário, iniciou um programa de desoneração tributária que comprometeu ainda mais a arrecadação e que dura até hoje. A despesa acabou se reduzindo não porque o governo adotou medidas concretas de controle de gastos. Se a gente olhar os últimos 12 meses até agosto, o gasto cresce em torno de 7%, acima do IPCA, mais por conta da redução do crescimento do salário mínimo, que é atrelado ao do PIB. Do lado da receita — e descontando o Refis, que é uma receita extraordinária e não se repete sempre —, o crescimento foi em torno de 1%. Ou seja, você saiu de uma relação de 9% contra 9% para outra de 7% contra um e pouco. É muito complicado e acho que é a primeira resposta que Dilma tem que dar: o que vai fazer para reverter esse quadro, e, indo além, se conseguirá mudar o atual modelo econômico.

> A dificuldade de a indústria entender a inevitabilidade das importações a deixa com a esperança de que, se conseguir proteção do governo, pode se beneficiar da expansão do consumo

O que o senhor define por atual modelo econômico?

O modelo é focado basicamente em três pilares. O primeiro é a expansão do consumo a qualquer custo, especialmente no que depende de aumento dos gastos públicos com transferências e expansão do crédito. O segundo, a proteção da indústria como uma ação compensatória pelas perdas que ela vem sofrendo até por conta desse modelo de expansão do consumo, com aumento dos salários acima do da produtivi-

dade, somado a preços externos dados lá fora, e dependentes da taxa de câmbio quando se expressam em reais. E por último tem o populismo tarifário, com o governo querendo que o setor privado faça investimentos com retornos baixos em relação a outras possibilidades que ele tem, cobrando as tarifas mais baixas imagináveis, e não as possíveis.

No pronunciamento após o resultado das eleições, a presidente mencionou ter sido reconduzida à Presidência para fazer grandes mudanças, e afirmou que buscaria avançar no terreno da responsabilidade fiscal. Isso seria um sinal positivo?

Eu não vejo assim. A irresponsabilidade fiscal que está aí há alguns anos decorreu do modelo atual e da falta de crescimento do PIB, e o que ela fez até agora foi tentar esconder isso. Tudo indica que o governo acha que pode esticar a corda. Mas, se você pensar bem, se a oposição se armar agora como nunca se armou para combater suas propostas, teremos um embate diário semelhante ao da campanha. Na hora em que a presidente sugerir uma mudança, poderá ser questionada pela oposição. Hoje já vemos os mercados enlouquecerem. Daqui a pouco isso pode chegar à inflação, na taxa de juros, numa desaceleração maior da economia, numa piora da situação fiscal, e as agências de risco vão ficar pressionando. Há uma movimentação muito grande para saber se haverá mudanças. Se não houver, o governo será bombardeado.

Disso dependerá a retomada dos investimentos?

Como orientação geral, os empresários olham e se perguntam se o modelo em vigor é sustentável ou não, se o crescimento do consumo é sustentável ou não. Hoje já há consenso de que não é. Isso já é um impeditivo a um apetite maior para o investimento. Essa avaliação ganha mais força quando observamos cada setor. Para o setor industrial, mesmo que o modelo não estivesse esgotado, a situação não seria positiva, pois parte da demanda nesse período foi atendida por importações. A dificuldade de a indústria entender a inevitabilidade das importações a deixa com a esperança de que, se conseguir proteção do governo, específica para sua rentabilidade, ela pode se beneficiar da expansão do consumo.

> Se pode querer, ao mesmo tempo, modicidade tarifária e que os investimentos aconteçam em larga escala. Não vão acontecer

Além disso, a tendência natural do modelo do consumo é fazer com que os preços se movimentem no sentido de atrair os investimentos para serviços e fugir do setor industrial. E como isso acontece? Através da taxa de câmbio, que é o preço do setor de serviços relativamente ao setor industrial. Quando você olha a decomposição do IPCA nos últimos anos, os serviços crescem a 9% e a indústria, se o câmbio estiver estável ou caindo, cresce a 2%, 3%. Ou seja, o preço relativo dos serviços sobe em relação à indústria. Não é à toa que a indústria vem encolhendo. Foi por isso que o governo Dilma começou com as desonerações e outras medidas de apoio. No fundo, ela está tirando recursos da economia e dando para um setor que tende naturalmente a encolher.

Pois bem. O estímulo natural de investimento está direcionado a serviços e *commodities*. No caso de *commodities*, é preciso que os preços externos subam. Eles subiram até pouco tempo atrás, mas agora estão estáveis. Não temos mais o choque externo favorável, e esse pessoal vai pensar duas vezes antes de definir quanto vai investir. E o setor de serviços, que deveria ser o grande vencedor dessa história, sofre por ser formado por muitos segmentos que dependem da ação do governo. Refiro-me particularmen-

te aos setores de infraestrutura, transporte, energia elétrica. Nesse caso, ao invés de ajudar para que a vantagem natural do setor se materialize em maiores investimentos, o governo adota uma postura anti-investimento privado. Não acho que ele faça isso de propósito. É que ele não enxerga que tem objetivos conflitantes. Não pode querer, ao mesmo tempo, modicidade tarifária e que os investimentos aconteçam em larga escala. Não vão acontecer. Por isso que há muitas razões para o governo dizer: investimento venha que agora vou mudar minha postura e o meu modelo. Mas será que ele vai fazer isso?

Qual sua avaliação sobre a política de desonerações aplicada até agora e qual deveria ser seu futuro?

É difícil estimar o impacto preciso da desoneração e da queda da taxa de crescimento do PIB sobre a arrecadação. Não há quem produza uma estimativa precisa. Os números do governo são obviamente muito imprecisos, porque a desoneração não é uma redução de alíquotas de imposto, o que tornaria a conta mais fácil. Ela muda o regime, e não se sabe direito a reação da produção em resposta à desoneração, se de fato é a que todo mundo espera. Tirando esse problema, eu diria que, por melhor que seja desonerar, fica complicado fazê-lo num quadro como esse, em que a economia está crescendo pouco e o gasto, muito. Desse jeito você cria uma situação fiscal difícil de justificar perante os mercados. Como a desoneração é voltada principalmente para a indústria, que tem problemas mais complicados que não poderiam ser resolvidos com um simples programa de desoneração, existe a sensação de que seu impacto tem sido pequeno. Basta ver a evolução da produção industrial de 2009 para cá, em que a gente percebe até uma tendência de queda. Então, se era para aumentar a produção industrial, esse objetivo não está acontecendo.

> Ninguém que estava envolvido na reforma constitucional de 1988 conseguiu avaliar naquele momento o impacto (desta) sobre o crescimento da economia e da carga tributária

Então a indústria perdeu importância para o país, e muitos segmentos que não se mostram competitivos não deveriam ser socorridos?

Em princípio sim, porque o custo está muito alto em relação ao benefício. Agora veja: a resposta fundamental que o segundo governo Dilma tem que dar é em relação ao crescimento da economia, pois é isso que vai puxar o crescimento da arrecadação e mais do que compensar uma eventual perda pelas desonerações. Sem voltar a crescer a taxas próximas de 4% é muito difícil a gente vislumbrar uma saída, com um gasto tão rígido e que depende da aprovação de reformas difíceis para ser ajustado. Se Dilma não disser assim: "olha, a economia vai crescer mais porque eu vou mudar de orientação", será muito difícil evitar que a razão dívida/PIB volte a subir sistematicamente. E uma eventual fuga de capitais pode levar ao rebaixamento do grau de investimento do país dado pelas agências de risco, provocando uma daquelas crises que a gente já viu, de fuga maciça de dólares e eventual pressão inflacionária, que por sua vez leva a um aumento da taxa de juros acima do previsto e a uma queda do crescimento da economia, quando o que era preciso era crescer mais. É por isso que a questão da credibilidade é fundamental, pois um governo com credibilidade pode convencer os mercados que precisa de um tempo antes de mostrar resultados mais concretos.

Hoje uma corrente de economistas defende que o contrato social brasileiro firmado na Constituição de 1988 impede que a expansão do PIB se reverta em

poupança — essencial para o aumento do investimento —, pois estes ganhos são encaminhados a transferências, que por sua vez se convertem em consumo. O senhor concorda?

Tenho uma visão um pouco diferente desse contrato social. É fácil dizer que ele foi feito, mas nunca de fato foi colocado explicitamente, aprovado com os atores do processo sabendo direitinho das implicações. Esse modelo que chamam de contrato social, e que eu chamo de modelo de crescimento do gasto público, não foi compreendido por ninguém com suas consequências. É um modelo de crescimento do gasto público que leva à estagnação econômica e a um grande aumento da carga tributária. Ninguém que estava envolvido na reforma constitucional de 1988, e eu vivi isso intensamente em Brasília, conseguiu avaliar naquele momento seu impacto sobre essas duas variáveis: crescimento da economia e carga tributária. Não sei na época se as mesmas pessoas que aprovaram o que foi posto lá o teriam feito se soubessem das consequências. Já fiz um estudo com outros colegas que mostram que os gastos com previdência, assistência social e pessoal — que é reconhecido como contrato social — representam hoje 73% do gasto público. Ocupam quase todo o orçamento, e quase ninguém sabe disso. Se não fizermos uma reforma, nossas projeções indicam que até 2040 esse gasto dobrará, quando medido em porcentagem do PIB. É algo impossível, pois se já estamos em 73% do total, demandaria que a carga tributária subisse numa escalada inimaginável.

Mas se a base desses gastos se encontra na Constituição, implica que qualquer presidente terá pouca margem de ação sem uma efetiva reforma constitucional?

É complicado, porque você tem que criar um ambiente político capaz de viabilizar essa discussão para que se mostre à sociedade e se criem as condições para isso ser feito. Não sei se num governo desgastado, como o que acaba de ser reeleito com margem pequena de votos, seria possível avançar em algo sem um fórum especial, excepcional, para discutir essa questão de forma dissociada do dia a dia da gestão. O que acaba acontecendo é que a única saída para o país crescer se concentra em um aporte forte de poupança externa, como houve há pouco. Temos muitos dilemas, e talvez esse seja o maior deles. Mas não podemos encarar isso como um contrato social imutável, porque sinaliza ficar inerte diante do tamanho do problema que temos pela frente. Ao contrário, acho que temos que raciocinar assim: foi feita uma mudança constitucional, que parecia boa, que certamente teve efeitos positivos, mas que ninguém avaliou com cuidado as suas consequências e por isso é preciso retomar essa discussão.

O ambiente se tornou muito desfavorável para a discussão de reforma tributária, porque a pressão do governo é na direção contrária, é pelo aumento da carga

Como o senhor vê a questão tributária brasileira? Que mudanças deveriam ser feitas para reduzir a carga, a dupla tributação?

Hoje a única coisa que se discute de fato nos fóruns internos governamentais é recriar impostos para viabilizar esse crescimento de gastos do que eu chamo de grande folha de pagamento. O ambiente se tornou muito desfavorável para a discussão de reforma, porque a pressão do governo é na direção contrária, é pelo aumento da carga. As lideranças do PT costumam culpar a oposição por impedir maiores gastos na área social ao impedir a prorrogação, ou revigoramento, da CPMF. Na verdade, os últimos governos gostariam de atacar as dificuldades fiscais pela criação de novos impostos, o que bate de frente com a ideia de reforma tributária. Como o governo vai

se empenhar em discutir reforma tributária quando está procurando novos impostos? Sempre discutimos, mas toda mudança é sempre sujeita a não haver perda de arrecadação, e aí fica difícil fazer reforma.

O sistema previdenciário brasileiro é um dos segmentos mais criticados, devido a seu elevado custo fiscal para um país ainda jovem. Quais mudanças o senhor avalia ser possível de fazer no próximo mandato presidencial?

Houve uma tentativa de aproximação ao regime ideal, em que os benefícios são pagos pelas contribuições, e o Estado entraria na parte de contribuição só do que fosse de sua responsabilidade. Mas depois de ter se aproximado do regime ideal com a reforma do final do primeiro mandato do Fernando Henrique Cardoso e início do segundo mandato, praticamente paramos. Hoje o que vemos são movimentos de contrarreforma, e não de acentuar ou ampliar as reformas daquela época. Nesse trabalho que fiz com alguns colegas, simulamos várias propostas de reformas que já estão na praça, são conhecidas, e verificamos que sua adoção impediria que, em 2040, o gasto crescesse em porcentagem do PIB, se comparado com o valor atual. Ao invés de dobrar em porcentagem do PIB, ele ficaria constante. Temos projetos. Só falta vontade política, e se não começar a fazer agora, só fará efeito depois de 2040, pois demora. Participei de um debate na Câmara dos Deputados em outubro sobre o tema e o que eu vi foram discussões no sentido de alterar e retroceder em itens em que avançamos, como a história do fator previdenciário. Tem outro ponto introduzido na Constituição, as chamadas aposentadorias especiais, cuja aprovação não foi impedida. A única coisa que estão fazendo é não regulamentar, mas a Justiça já está dando ganho para quem recorre por essas aposentadorias não regulamentadas. Tudo isso é aumento de gasto, vai na direção oposta.

Uma coisa importante para a inclusão, por mais trivial que seja, é estabilidade econômica e crescimento da economia. Sem isso, você acaba gerando crise

Em sua opinião, o Brasil é capaz de voltar a crescer sem abandonar a preocupação com a inclusão social?

Acho que sim, porque uma coisa importante para a inclusão, por mais trivial que seja, é estabilidade econômica e crescimento da economia. Sem isso, você acaba gerando crise, culminando na retirada de ganhos que os segmentos mais frágeis da sociedade obtiveram. Na situação que estamos hoje, o país cresce entre zero e 1%. A inflação já está acima do teto da meta. Se continuarmos assim, todas as conquistas que muitos tiveram nesse processo de inclusão social sem olhar para a inflação acabarão sendo perdidas. Até porque não necessariamente as transferências estão indo aos segmentos mais pobres, e essa é uma discussão que também está ausente do debate. A gente só fala do Bolsa Família, mas ele é pequeno em relação ao que chamei de grande folha. A discussão do salário mínimo, por exemplo, entraria aqui, sobre até que ponto esse aumento impacta os segmentos mais frágeis, menos favorecidos. Há estudos que indicam que não. Se você não tem certeza de que está atingindo os mais pobres e deixa para segundo plano a manutenção da estabilidade econômica e a busca por maior crescimento, acaba provocando perda de qualquer conquista obtida por essas transferências. Isso sem falar no problema da inviabilidade de continuar aumentando as mesmas. Do jeito que está, caminhamos rumo a uma situação em que precisamos da hiperinflação para corroer pagamentos a fim de o gasto caber na receita.

Neopopulismo e o país do futuro que nunca chega

Fernando de Holanda Barbosa
Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV/EPGE

No nosso país é uma atitude muito comum às pessoas não discutir os argumentos, preferindo rotular os outros de maneira pejorativa, com uma visão maniqueísta do mundo. Neoliberalismo e neopopulismo são dois destes rótulos. O que se esconde por trás desses termos e o que isso tem a ver com o futuro do Brasil?

Neoliberal é o rótulo preferido pela esquerda, de inspiração marxista, para denominar seus adversários. Neoliberalismo seria uma combinação de Estado mínimo com o máximo de mercado, algo inexistente no mundo em que vivemos. Na verdade a teoria marxista credita todos os males do mundo à propriedade privada. Não surpreende, portanto, que o governo do ex-presidente FHC passou a ser denominado de neoliberal pelas privatizações que foi obrigado a fazer, em virtude da hiperinflação que começou na década de 1980 e terminou em 1994 com o Plano Real. A hiperinflação é uma patologia grave de um Estado falido que não tem dinheiro sequer para pagar os salários de seus funcionários, que dirá encontrar recursos para colocar nas suas empresas. A solução pragmática foi vendê-las, sanear as finanças públicas e acabar com a crise fiscal que gerava a hiperinflação. Conclusão: as privatizações no Brasil não tiveram motivação ideológica.

A hiperinflação é uma patologia grave de um Estado falido que não tem dinheiro sequer para pagar os salários de seus funcionários

O populismo latino-americano sempre foi uma praga, numa região dual, caracterizada por elevado grau de injustiça social e uma das piores distribuições de renda da face da terra. Aqui, sempre tivemos populistas para todos os gostos, de direita e de esquerda. Em comum, a exploração do pobre como fonte de poder, e em troca a perpetuação da pobreza, para manter-se no poder.

O neopopulismo, segundo Ferreira Gullar (*Folha de São Paulo*, 26/11/2014, p. E12), é o novo populismo de esquerda latino-americano, intitulado por Hugo Chávez de socialismo bolivariano, "um arremedo da opção marxista revolucionária". A diferença entre o velho e o novo populismo é mais uma questão de retórica do que de conteúdo. Por trás da ideologia estão os mesmos vícios de sempre: 1) indisciplina macroeconômica, com a taxa de câmbio, a taxa de juros, o déficit público e o balanço de pagamentos em desequilíbrio; 2) desrespeito ao funcionamento do sistema de preços, com controle de preços que não refletem os custos de produção, e subsídios generosos para as classes média e rica que deles não precisam; 3) inexistência de estratégia de crescimento econômico, com a economia andando para trás na sua posição relativa mundial.

Felipe González, primeiro-ministro espanhol, no período 1982/1996, era membro do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), o equivalente ao Partido dos Trabalhadores na Espanha. Antes de assumir o poder Felipe González transformou o PSOE num partido social-demo-

crata, deixando de ser um partido de inspiração marxista, e foi responsável pela modernização da economia espanhola.

O governo do ex-presidente Lula pode ser dividido em duas fases. A primeira ele trilhou o mesmo caminho do Felipe González adotando a disciplina macroeconômica e não interferindo com o funcionamento do sistema de preços. Como consequência, a economia cresceu a uma taxa média de 4% nos oito anos de sua administração. Em meados do segundo mandato, Lula deu meia-volta e começou a andar na direção neopopulista de Hugo Chávez. A presidente Dilma, que possivelmente tinha contribuído para a mudança de rota, quando ocupava a chefia da Casa Civil, colheu o que plantou: uma taxa média de crescimento de 1,6% ao ano do Produto Interno Bruto brasileiro no seu primeiro mandato.

Para onde vai o Brasil nos próximos quatro anos com a reeleição da presidente Dilma, na direção de Hugo Chávez ou de Felipe González? No neopopulismo de Hugo Chávez o Brasil está condenado a ser o país do futuro que nunca chega. Na trajetória não marxista de Felipe Gonzalez existe a esperança de transformarmos o Brasil num país com justiça social e crescimento econômico.

Os neopopulistas poderiam mudar sua fonte de inspiração e copiar um pouco a estratégia econômica do grande líder chinês, Deng Xiaoping, que, ao adotar o modelo asiático de crescimento econômico (Japão, Taiwan, Cingapura, Hong Kong, Coreia do Sul), permitiu que a China leve a cabo o maior programa de combate à pobreza e à miséria dos últimos 40 anos: o crescimento econômico acelerado.

Para alcançar esse objetivo precisaríamos adotar uma política econômica que contemple quatro pontos: 1) disciplina macroeconômica (leia-se: taxa de juros para atingir o centro da meta de inflação, câmbio flexível e não o sistema administrado atual, e execução de metas fiscais de modo transparente); 2) não interferência no sistema de preços, a não ser pelas agências reguladoras; 3) regras estáveis criando um ambiente de negócios propício ao investimento e à criação do emprego; 4) estratégia de crescimento econômico, com aumento da taxa de poupança doméstica e da taxa de investimento na economia. ■

CONJUNTURA ECONÔMICA

Assinaturas e renovações

conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

Outros estados:
08000-25-7788 (ligação gratuita)

Imigração: uma saída para os gargalos da mão de obra?

Chico Santos, para *Conjuntura Econômica*

Um estudo preliminar, recém-concluído pelos economistas Sergio Werlang, ex-diretor do Banco Central (BC), atualmente professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças (EPGE) da Fundação Getulio Vargas (FGV) e sócio-diretor da Divitia Investimentos, Éverton Santos e Marina Gontijo, ambos doutorandos da EPGE, lança no debate sobre o gargalo de mão de obra que pode afetar a economia brasileira a hipótese do uso de mão de obra externa como alternativa para solucionar o problema. "Equilíbrio no Mercado de Trabalho no Brasil – Efeito de Curto Prazo de Políticas de Imigração" apresenta simulações com efeitos positivos da atração maciça de imigrantes sobre o mercado de trabalho e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Mesmo sem estar certo de que a atração de imigrantes seja a solução para o problema, o economista Fernando de Holanda Barbosa Filho, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE), considera que "a discussão é necessária". Barbosa, que também está concluindo um estudo sobre os efeitos que a

imigração poderia ter sobre o crescimento do PIB, tem dúvidas sobre a possibilidade de o Brasil ser capaz de atrair estrangeiros na quantidade necessária para que eles façam diferença e com o perfil profissional requerido pelo mercado de trabalho. São aspectos que não fizeram parte do estudo de Werlang, Santos e Gontijo, concentrado no diagnóstico. A trajetória da demografia no país indica que o debate é urgente.

O Brasil está a menos de 30 anos de inverter sua curva demográfica, passando a ter decréscimo de população. Segundo cálculo do IBGE, a partir de 2042, quando a população do país alcançará 228,35 milhões de habitantes — a estimativa atual é de 202 milhões —, o número de nascimentos passará a ser menor do que o de óbitos. Como resultado, em 2060 a população total será 10 milhões menor do que a de 2042. Para a pesquisadora Ana Amélia Camarano, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), coautora e organizadora do livro *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento* (lançado após o fechamento deste texto), a reversão tanto da população total como da população economicamente ativa (PEA) ocorrerá ainda mais cedo, em 2035.

> A tendência é que a população ocupada cresça cada vez menos no futuro devido ao baixo crescimento populacional como um todo. Vai ficar mais difícil crescer o PIB

Com a progressiva queda da taxa média de crescimento populacional, que passou de 2,99% ao ano em 1960 para 1,17% no período 2000-2010, a redução da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida, a população brasileira está envelhecendo mais rapidamente, conduzindo ao fim do chamado "bônus demográfico" no mercado de trabalho, quando a entrada de pessoas na população economicamente ativa (PEA) é maior do que a saída. Segundo dados do IBGE, as crianças e adolescentes até 14 anos representavam em 2000 30% da população brasileira e os idosos a partir de 60 anos eram apenas 8%. Este ano a relação é de 24% de jovens e 11% de idosos. A estimativa do órgão estatístico é de que a relação estará empatada em 18% no ano 2028 e a presença de idosos passará à frente no ano seguinte.

O envelhecimento da população e a redução da entrada de jovens no mercado de trabalho é um tema que vem preocupando demógrafos e economistas, não só pelo efeito fiscal sobre as contas da Previdência Social, mas também pelo gargalo de mão de obra que vem progressivamente se aprofundando. O país vive uma situação de pleno emprego, com taxa de 4,9% em setembro deste ano medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) próximo de zero.

Crescimento mais difícil

"A tendência é que a população ocupada cresça cada vez menos no futuro devido ao baixo crescimento populacional como um todo. Vai ficar mais difícil crescer o PIB", pondera Barbosa. Para ele, as alternativas para elevar a taxa de crescimento da economia com a atual tendência demográfica são de difícil implementação no curto e médio

Estrangeiros no Brasil

as 20 maiores colônias – 2000 e 2010

(Ranqueadas por 2010)

País	Ano 2000	Ano 2010
Portugal	213.202	137.972
Japão	70.932	49.058
Paraguai	28.821	39.251
Bolívia	20.387	38.815
Itália	55.031	37.165
Espanha	43.603	30.735
Argentina	27.531	29.066
Uruguai	24.739	24.048
Estados Unidos	13.947	23.512
China	10.301	19.396
Alemanha	19.555	16.241
Chile	17.131	15.432
Peru	10.813	15.019
Líbano	16.090	12.336
França	8.381	9.559
Coreia do Sul	n.d.	8.577
Colômbia	4.159	6.850
Angola	6.339	6.444
Reino Unido	4.034	4.947
Polônia	7.458	3.482

Fonte: IBGE.

prazo, começando pelo aumento do capital, que esbarra no histórico brasileiro de ostentar um nível de poupança muito baixo.

O aumento da produtividade, outro caminho clássico, depende de fatores de longo prazo, sendo o principal deles a elevação do grau de escolaridade da população. No terreno do aumento da disponibilidade de mão de obra apesar da demografia desfavorável, as soluções domésticas passam pela retenção dos idosos no mercado de trabalho por mais tempo, com as dificuldades culturais e políticas (no caso de reforma previdenciária) já conhecidas, ou pelo estímulo ao aumento da participação feminina na população ocupada, entre outras alternativas possíveis de serem levantadas.

A atração de imigrantes que tem servido para resolver problemas de países como o Canadá e a Austrália surge como uma dessas alternativas a serem debatidas. O estudo de Werlang, Santos e Gontijo começa ressaltando que "parte" do gargalo de mão de obra pode ser resolvido por investimentos em educação, mas só no "longo prazo" e pergunta se "no curto prazo, uma política de imigração mais aberta poderia ajudar", sem aumentar o desemprego para os brasileiros ou causar redução dos salários.

Após apresentar gráficos que confirmam a hipótese do esgotamento do mercado de trabalho como fonte de crescimento do PIB, com dados da PME confirmados, quanto à tendência, pelos números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), também do IBGE, que são mais abrangentes, mas muito defasados em relação à

pesquisa mensal, o estudo constata que o estoque de imigrantes no Brasil é muito baixo. Apenas 0,3% da população, segundo dados das Nações Unidas, contra 20,7% no Canadá, 14,3% nos Estados Unidos e 13,8% na Espanha.

Por faixa etária, o Brasil tem seu maior contingente de imigrantes, 1,2% do total, entre as pessoas com 65 anos ou mais, provavelmente, segundo Gontijo, reflexo das migrações provocadas ainda pela Segunda Guerra Mundial, encerrada em 1945. Na faixa entre 60 e 64 anos os imigrantes no Brasil representam 0,7% do total e 0,5% na faixa etária entre 55 e 59 anos, caindo depois para entre 0,3% e 0,1% em todas as demais faixas.

Nos outros três países examinados, o pico de presença de imigrantes está em faixas etárias situadas entre aquelas mais demandadas pelo mercado de trabalho. No Canadá, eles representam 31,5% dos residentes com entre 40 e 44 anos de idade e 29,8% da faixa entre 35 e 39 anos. Nos Estados Unidos, o pico de 25,4% de imigrantes está na faixa entre 35 e 39 anos e na Espanha 23,5% dos residentes com 30 a 34 anos são imigrantes.

Com base em dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o trabalho busca mostrar que, "em geral", os imigrantes são mais educados do que a população local. Na Austrália, a parcela de imigrantes com nível superior ou mais (terciário) de educação soma 25,8%, contra 20% entre os nativos. No Canadá, a mesma comparação resulta em 38% entre os imigrantes e 31,5% entre os locais. Na Espanha, 21,1% e 18%. No México, 34,8% e 12,8%. No Brasil os dados referentes aos imigrantes estão como "não disponíveis", enquanto entre os locais a parcela com nível de instrução terciária é de apenas 8%.

Simulações

Após vários cálculos para determinar o salário de equilíbrio e a taxa de desemprego no mercado brasileiro em regimes de excesso de oferta de trabalho e excesso de demanda por trabalho e simulações realizadas com base em dados do primeiro trimestre de 2014, os autores chegam a quatro cenários: no primeiro, com a chegada de imigrantes com as características médias da população local e todos eles vindo para trabalhar, o desemprego cai porque eles estão suprindo o gargalo de mão de obra, mas o salário médio também cai porque há gente para atender à demanda e o mercado se ajusta a essa realidade.

Com a chegada de imigrantes com as características médias da população local, e todos eles vindo para trabalhar, o desemprego cai porque eles estão suprindo o gargalo de mão de obra

Na simulação que considera um aumento de 0,5% (cerca de 750 mil pessoas) da população em idade ativa (PIA) por ano com a chegada de imigrantes, a partir dos números dados, o salário cai 3,3%, a taxa de desemprego cai 0,03 ponto percentual (no caso, de 5,60% para 5,57%), a população ocupada (PO) cresce 0,93% e o PIB tem uma variação positiva de 0,47%. No extremo de o Brasil receber 3% da PIA de imigrantes por ano, o salário cairia 12,4%, o desemprego, 0,55 ponto (a 5,05%) a PO aumentaria 5,56% e o PIB teria um impulso de 2,8%.

Se os imigrantes tiverem nível de educação mais alto do que a população local, a simulação mostra que o salário cai menos porque a maior qualificação faz as empresas aumentarem a demanda por mão de obra. Na hipótese de chegada dos 0,5% da PIA por ano, a queda do salário é apenas de 2,6% e na de 3% de imigrantes, a queda é de 8,7%. Os demais indicadores não se alteram.

Se apenas metade dos imigrantes chega para trabalhar, os números se modificam. Na hipótese de eles terem a educação média dos nativos, os salários não se alteram, o desemprego cai muito pouco (de 0,01 ponto a 0,28 ponto, dependendo do tamanho do fluxo), a população ocupada cresce a metade e o PIB também.

Os impactos menores no mercado de trabalho ocorrem, explicam os autores, porque a relação entre a PEA e a PIA dos que chegam é semelhante à brasileira (perto de 50%). Se os imigrantes tiverem es-

colaridade maior, mas só a metade vier para trabalhar, a demanda dos empregadores fará até o salário subir ligeiramente.

Gontijo, Santos e Werlang esclarecem ainda que para o cálculo do impacto no PIB foi usada a mesma produtividade total dos fatores (PTF) encontrada para 2013, sem levar em conta o efeito que uma possível elevação do nível de educação geral da população teria sobre essa PTF.

Gontijo ressaltou que hoje o volume de imigrantes que chega ao Brasil "é tão pequeno que pode ser descartado". Segundo ela, o trabalho não se propôs a discutir qual a política correta para a atração de imigrantes até porque quando o país decide que fará uma política de atração, o modelo é mais fácil de ser encontrado. Canadá e Austrália, por exemplo, ressaltou, exigem alta escolaridade. Ela reconhece que a chegada maciça de imigrantes pode trazer "externalidades negativas para as cidades", como a piora do trânsito, por exemplo.

O secretário nacional de Justiça, Paulo Abrão, entende que o Brasil deve entrar na disputa internacional por mão de obra de alta qualificação e avalia que o primeiro passo nesse caminho é mudar a legislação atual que tem como base a Lei nº 6.815/1980, o chamado Estatuto do Estrangeiro, considerado altamente restritivo e autoritário (foi feito durante o regime militar).

Limites ao desenvolvimento

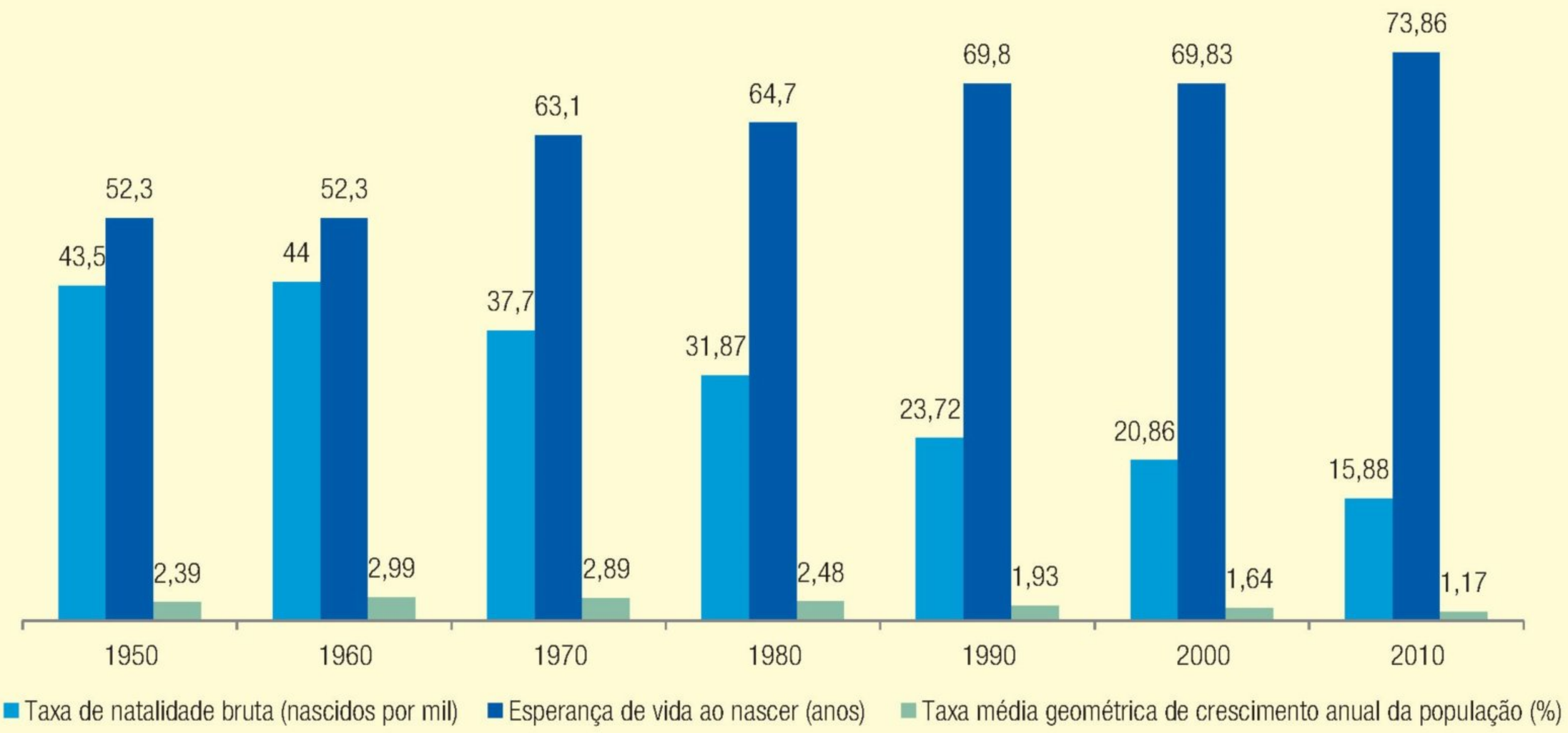
"A legislação atual é um obstáculo à imigração como fator de desenvolvimento", disse Abrão. Ele é um dos 11 autores do anteprojeto de lei encaminhado no final de agosto ao Ministério da Justiça como alternativa à lei atual e que vem recebendo forte apoio de entidades nacionais e internacionais ligadas aos interesses dos migrantes.

Paralelamente, já existem dois outros projetos em tramitação no Congresso Nacional para mudar a legislação sobre imigrantes: o Projeto de Lei nº 5.655/2009, de autoria do Poder Executivo, desde 2012 na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara de Deputados. E o Projeto de Lei nº 288/2013, do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), tramitando na CREDN do Senado.

O anteprojeto da comissão de 11 especialistas propõe a criação de uma Autoridade Nacional Migratória (ANM), subordinada à Presidência da República, que centralizaria a tramitação dos processos migratórios hoje dispersos entre os ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores.

População brasileira

1950 e 2010



Fonte: IBGE.

Para o secretário, uma nova postura legal e política brasileira para o assunto imigração deve estar concentrada em três eixos: o primeiro é a desburocratização legislativa para dar mais transparência, agilidade e reduzir os custos dos processos, estimulando a vinda de estrangeiros para o Brasil. A ANM seria o principal instrumento dessa postura mais aberta e atrativa.

O segundo eixo seria de responsabilidade do Estado e das empresas privadas, a atração propriamente dita de profissionais. O Estado, apoiado em uma legislação que não faça nenhuma discriminação social, étnica, cultural, econômica ou de nível de educação do imigrante iria mapear a existência de mão de obra para aquelas profissões nas quais o país gostaria de investir. Caberia então ao setor privado oferecer propostas salariais, de qualidade de vida e perspectivas de carreiras que pudessem atrair esses profissionais.

A terceira mudança, de acordo com o secretário, seria refazer o modelo de concessão de visto de trabalho no Brasil de modo a permitir que o estrangeiro que comprove dispor de meios para se manter possa vir aqui procurar emprego por um prazo específico que poderia ser de seis meses a um ano. Hoje, segundo ele, a pessoa tem que pedir o visto já com o emprego definido e muitas vezes precisa arcar com elevados custos de intermediação que frequentemente inviabilizam a migração.

Ana Amélia Camarano, do Ipea, tem dúvidas quanto ao sucesso de uma política de atração de mão de obra estrangeira. "Em primeiro lugar, essa perspectiva de envelhecimento da PEA está acontecendo na maior parte do mundo", pondera. Segundo ela, o fenômeno acontece em 18 países da América Latina e em 54 países da Europa, sem contar os grandes asiáticos como o Japão, que realizou um programa de atração de nisseis do sexo feminino para casar com os homens na década passada.

"Não é trivial. Daqui a pouco não tem mais de onde se importar [mão de obra]", argumenta. A pesquisadora também tem dúvidas quanto aos efeitos de uma imigração maciça sobre o padrão cultural da sociedade. Na sua avaliação, o que precisa ser encontrado é uma alternativa doméstica para a redução da força de trabalho provocada pelo padrão demográfico.

Hoje a pessoa tem que pedir o visto já com o emprego definido e muitas vezes precisa arcar com elevados custos de intermediação que frequentemente inviabilizam a migração

Uma delas seria o incentivo à permanência dos idosos no mercado de trabalho, aproveitando que a legislação brasileira não impede o aposentado de continuar trabalhando. O maior obstáculo a essa saída, na visão da técnica do Ipea, é a tendência da sociedade a rejeitar a volta ao mercado das pessoas que saíram em idade avançada.

Outro que não se entusiasma com a perspectiva de atração em massa de estrangeiros como solução para o problema de mão de obra do Brasil é Marden Campos, pesquisador do IBGE. "Não vejo indício de que isso irá acontecer", afirma baseado no histórico recente do fluxo de imigrantes. Segundo ele, de 2005 a 2010 entraram no Brasil 268 mil pessoas, sendo 65,5% brasileiros retornados.

Os números do Censo Demográfico do IBGE revelam que de 2000 para 2010 a população estrangeira ou naturalizada encolheu no Brasil em termos relativos e absolutos. Como proporção do total, caiu de 0,4% para 0,31%. E em números absolutos, baixou de 683,8 mil para 592,6 mil. Houve redução, especialmente, nos contingentes de portugueses (segue sendo o maior), italianos, japoneses e espanhóis. Aumentou, entre outros, o de americanos, paraguaios, argentinos e, principalmente, de bolivianos.

As estatísticas de concessão de visto pelo Conselho Nacional de Imigração (CNI), vinculado ao Ministério do Trabalho, mostram que de 2011 a junho deste ano foram concedidos pelo Brasil 13.539 vistos de trabalho, sendo 12,270 permanentes e 1.269 temporários. Do total de vistos, nove mil foram concedidos a haitianos, vítimas da diáspora provocada pelo terremoto que devastou o país antilhano em janeiro de 2010.

Fies não é um fiasco

Apesar do risco de alta da inadimplência dos beneficiados pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) do governo, ele se traduz como importante instrumento a favor do desenvolvimento econômico e social do país, além de contribuir para engordar a arrecadação das contas públicas.

Ilustração: karen roach/shutterstock.com

Thais Thimoteo, do Rio de Janeiro

Recentemente, o funcionamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi posto em xeque após a divulgação do relatório do Banco Morgan Stanley que questiona a sustentabilidade do programa à medida que conclui que a taxa de inadimplência estaria prestes a saltar dos atuais 10% para 25%, em 2017 — já que quase metade dos recursos geridos pelo fundo garantidor (FGEDUC) está em ações do Banco Nordeste e do Banco Amazônia e não em títulos indexados à Selic, menos expostos a riscos. A alta probabilidade de calote dos beneficiados pelo programa, que tendem a ser, em sua maioria, das classes mais baixas da população, pode acabar engordando as despesas do governo — que é quem subsidia os empréstimos —, colocando-o numa situação fiscal ainda mais delicada que a atual, já que ampliaria a dívida pública. Porém, ao destrinchar os pormenores do programa, sob uma ótica alternativa, pode-se chegar a outra conclusão: o Fies pode ter mais efeitos benéficos do que perversos, seja social ou financeiramente, tanto para o Estado como para os estudantes de ensino superior.

Um estudo, ainda em desenvolvimento, realizado pelos pesquisadores Samuel Pessôa e Vinícius Botelho, ambos do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV, encomendado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), mostra que se for considerado o aumento de arrecadação de impostos retidos na fonte daqueles que tomaram ou ainda devem optar pelo crédito estudantil, o impacto nas contas públicas será positivo no longo prazo (a partir de 2060). O ponto central da pesquisa é alertar que o maior ganho financeiro não estaria ligado ao pagamento da dívida do Fies, mas, sim, da tributação sob o aumento da renda daquele que completou a faculdade através do financiamento e esteja inserido no mercado de trabalho. "O fato da taxa de inadimplência estar em 10%, 20% ou 30% só fará diferença quanto ao tempo em que o saldo do fundo irá impactar positivamente a dívida pública. Na verdade, o que mais importa é o efeito que o programa pode ter no crescimento do PIB por conta do aumento da escolaridade e da renda individual, contribuindo para uma maior produtividade via qualificação profissional e arrecadação. Isso, por si só, já compensaria o prejuízo dos não pagantes", ressalta Botelho ao atentar para o alto prêmio

de salário daqueles que concluem o ensino superior no Brasil se comparado aos que concluíram apenas o ensino médio, cerca de 170%.

Segundo um dos cenários traçados pela pesquisa, em 2015 o gasto do governo — que concede o financiamento a uma taxa de juros de 3,4% ao ano, abaixo dos 11% dos juros da dívida pública tomados pelo Estado e oferece ao estudante um prazo de 18 meses após a conclusão do curso para começar a pagar — será de 0,5% do PIB, atingindo um pico de 2,4%, em 2035, quando começará a cair chegando a 0,4% em 2055 e a um déficit de 0,9% cinco anos depois. Botelho ressalta que apesar da difícil situação fiscal do país, somada ao envelhecimento da população que deve ampliar as despesas com aposentadoria, é factível o governo arcar com esses 2,4% a mais na dívida pública que hoje está em 36% do PIB e deverá atingir 43%, em 2020. "Vamos ter uma contratação de despesa gigantesca pela frente, então não dá para investir em projetos que não dão retorno. O Fies criará tributos para financiar seus gastos. É uma política que pode dar um alívio nessa situação, além de contribuir para uma melhora institucional e de escolaridade para as gerações posteriores, inclusive aos futuros professores", salienta.

Mas, conforme apontam os pesquisadores, é preciso transpor três desafios para que o programa continue deslanchando: a urgente melhora da qualidade do ensino nas universidades privadas, a atenção à aceleração da expansão do programa que poderá criar incentivos perversos ao inflacionar o preço das mensalidades e a melhora nos critérios de elegibilidade ao Fies que, ao não estar sendo cumpridos ou estarem frouxos, aparentemente acabam beneficiando pessoas que não precisam financeiramente do incentivo. "Talvez ele seja importante para ligar uma chave a favor do desenvolvimento econômico e educacional brasileiro, porém, é essencial melhorar o ensino básico, médio e superior para a política dar certo", enfatiza Botelho.

> O que importa é o efeito que o Fies pode ter no crescimento do PIB por conta do aumento da escolaridade e da renda, contribuindo para maior produtividade
>
> **Vinícius Botelho**

Na avaliação de Pessôa, a questão educacional é o fator preponderante para o sucesso do fundo. Nesse sentido, ele é mais específico ao destacar a necessidade de acertar os critérios de qualidade das universidades participantes do programa para, assim, garantir uma melhora no ensino e na qualificação. "São dois os pontos mais relevantes nessa discussão que devem ser considerados e realizados para o programa continuar de pé: um diz respeito ao acompanhamento do desempenho dos alunos do Fies pelo MEC depois de formados para verificar se está havendo ou não aumento de salários e de empregabilidade. Já o segundo

REGRAS GERAIS DO FIES

Taxa de juros	3,4% ao ano
Período de carência	18 meses
Amortização da dívida	3x período de financiamento + 1 ano
Percentual de financiamento	de 50% a 100%
Garantia do empréstimo	Fiança (solidária ou convencional) e Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)
Cursos financiados	Presenciais, de instituições de ensino superior (IES) participantes do Fies e com nota superior a 3 no Exame Nacional de Estudantes (Enade)
Condições para concessão	IES precisa ter limite de crédito no Fies disponível
	Recursos disponíveis do Fies
	Candidato não pode ter usado o Fies antes e nem estar inadimplente com o Programa Crédito Educativo (PCE)
	Candidato não pode ter usado o Fundo antes, ter matrícula trancada e nem estar inadimplente com o Programa Crédito Educativo (PCE)
Renovação do crédito	É concedido semestralmente e pode ser renovado
Agentes financeiros	Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil
Risco de crédito	As IES serão responsáveis por 30% (se inadimplentes com o Fisco) ou 15% (se adimplentes com o Fisco), por operação contratada, sobre parcela não garantida pelo FGEDUC
	Os agentes financeiros não participam desse risco
	As IES pagam 6% do valor que têm para receber da mensalidade de cada aluno beneficiado pelo Fies como prêmio de risco (e com isso elas transferem 90% do risco de crédito para o FGEDUC)
Participação da União em fundos de garantia creditícia	Limite global de R$ 4 bilhões para atender fundos de crédito para micro e pequenas empresas e operações de crédito educativo (FGEDUC)

tópico tem a ver com a criação de um planejamento para acertar os critérios de inclusão das faculdades no Fies", enfatiza, ao sugerir um período de oito anos para que as universidades se enquadrem no programa com notas acima de quatro no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Atualmente, as instituições com média três já são elegíveis para entrar no Fies.

Acesso

No que tange à expansão do acesso ao ensino superior, números divulgados pelo Ministério da Educação já apontam a contribuição que tem sido dada pelo programa de crédito estudantil. De 2008 a 2014, a quantidade de estudantes que ingressaram nas universidades sem o apoio do Fies se manteve estável em cerca de 1,3 bilhão de pessoas enquanto o público atendido pelo programa passou de 32 milhões para 582 milhões no mesmo período. "Temos evidências de que o Fies está realmente estimulando a entrada de pessoas no ensino superior em faculdades privadas. Contudo, não dá para ter ideia de qual será a taxa de inadimplência porque ainda não deu tempo de sabermos sua proporção. Uma pessoa que se forma em quatro anos começa a pagar o empréstimo em cinco anos e meio. Ou seja, este ano o Estado está recebendo as parcelas das pessoas que entraram na faculdade em 2008, 2009. Foram 60 mil estudantes no acumulado dos dois anos. Só em 2014, dados preliminares apontam que ingressaram 560 mil", destaca Botelho.

> É necessário acompanhar o desempenho dos alunos do Fies depois de formados para verificar se está havendo ou não aumento de salários e de empregabilidade
>
> **Samuel Pessôa**

Além disso, o economista atenta para outro fato: o custo em recuperar os empréstimos dos inadimplentes. "Isso requer uma ação judicial, uma busca de bens. Só contam com fiador os beneficiados com renda acima de uma determinada faixa, então, será que valerá a pena mover uma ação para recuperar R$ 10 mil (custo médio dos empréstimos por aluno)? É lógico que o volume total de empréstimos do Fies dá cerca de 2%, 3% do PIB, em média, mas isso equivale a milhões de contratos individuais que se forem executados precisarão ser analisados individualmente, com ajuda de advogados", ressalta Botelho lembrando, inclusive, de um fator adicional, o custo político do Estado ao cobrar de alguém que não conseguiu emprego e está sem renda. "É mais compensador considerar que haverá um volume de crédito a fundo perdido."

*É a fórmula capaz de determinar o valor presente de pagamentos futuros descontados a uma taxa de juros determinada, menos o custo do investimento inicial. Basicamente, é o cálculo de quanto os futuros pagamentos somados a um custo inicial estariam valendo atualmente.

**O valor presente das quitações é o valor, no instante em que o aluno entra na faculdade, de todo o fluxo futuro das quitações — que o governo receberá do beneficiado — já descontada a taxa de referência usada (11% ao ano).

OPERADOR LOGÍSTICO OFICIAL

TM Rio 2016

Chegou o e-Carta.

A solução dos Correios que oferece mais segurança e praticidade no envio de documentos oficiais.

Unindo tecnologia com a sua tradição de confiança, os Correios criaram o e-Carta, uma solução sob medida para empresas e órgãos públicos no envio de documentos oficiais, como multas, intimações e citações judiciais, que exigem sigilo em seu processamento e comprovação de entrega. Com o e-Carta, o cliente só se preocupa com o fornecimento do conteúdo. Os Correios encarregam-se de todo o processo, da produção à entrega do documento, otimizando tempo e recursos, tudo com a segurança que o cliente exige e só os Correios entregam.

Preparação, produção, envelopamento e envio dos documentos.
Produção do material em ambientes restritos, monitorados por câmeras 24 horas.
Certificação digital e comprovação de entrega ao destinatário.
Controle de todas as fases do processo de trabalho.

correios.com.br

Correios
e-CARTA

Fale com os Correios: correios.com.br/falecomoscorreios
CAC: 3003 0100 ou 0800 725 7282 (informações) e 0800 725 0100 (sugestões e reclamações)
Ouvidoria: correios.com.br/ouvidoria - **SIC:** correios.com.br/acessoainformacao

LINK

O abismo que nos separa da Coreia do Sul

Antes economias semelhantes, hoje há uma grande distância separando Brasil e Coreia no que diz respeito ao desenvolvimento econômico. Mas o que o país asiático fez para se tornar rico além de tocar uma eficaz política industrial turbinada com estratégias com data de validade?

Se hoje a Coreia do Sul colhe os louros de sua bem-sucedida política econômica que a transformou em uma economia rica em poucas décadas, as razões para o feito não podem ser atreladas apenas a uma política industrial bem alinhada, ancorada em estratégias de longo prazo com data para acabar. Além dessa importante alavanca de crescimento, os coreanos também optaram em tocar, concomitantemente, suas políticas horizontais. São aquelas ações que acompanham o desenvolvimento industrial indiretamente, e que, sem dúvida, têm um papel fundamental para o sucesso do setor, influenciando positivamente a economia: investimentos maciços em infraestrutura e educação, melhora do ambiente de negócios, relativo controle da inflação e organização das contas públicas. Esse conjunto de fatores ajuda a entender as razões de a Coreia ter deslanchado e o Brasil continuar patinando. Foram escolhas certas, no período apropriado. "Olhar para trás, ajuda a entender o que deu errado para o Brasil. Até os anos 1970, ambos os países tinham renda *per capita* parecida, eram pobres. Mas no final desse período, os dois sofreram com a

Foto: Artzenter/Shutterstock.com

Ewha Womans University
Universidade feminina em Seul, capital da Coréia do Sul. Educação é um dos carros-chefes para o crescimento econômico do país.

crise mundial de petróleo. A diferença foi como cada um lidou com isso. A pergunta que fica é por que o Brasil continuou andando de lado durante 40 anos e a Coreia progrediu?", enfatiza Mauricio Canêdo Pinheiro, pesquisador da Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getulio Vargas que, em seguida, responde sua própria indagação. "O motivo vem de dois fatores: das políticas horizontais que não foram feitas aqui e da política industrial que existe no Brasil, mas que não tem sido bem-feita até hoje."

Foi justamente o sucesso de ambas as políticas que fizeram a Coreia chegar a uma renda *per capita* três vezes maior do que a do Brasil, de acordo com o economista. "Vários analistas acreditam que a Coreia deu certo principalmente devido à política industrial. Outros creditam o desempenho a fatores indiretos, apesar da política industrial. Acho que é algo no meio do caminho", ressalta. De acordo com levantamento de Canêdo, a renda *per capita* do país asiático, em dólares, corrigidos pelo poder de compra da população (PPP) de cada país (proporcional à renda dos Estados Unidos), saiu de US$ 1.074, em 1960, para US$ 27.522, em 2011. Já o Brasil pulou de US$ 1.982 para US$ 9.300 no mesmo período.

No quesito educação, a Coreia também foi mais longe. Os 4,2 anos médios de estudo da população coreana acima de 15 anos, em 1960, cresceram para 12 anos, em 2010, segundo dados de Barro & Lee. No caso do Brasil, esse número foi de 2,5 para 7,9 anos. "É fato que o Brasil também melhorou economicamente e tem tentado recuperar o atraso, principalmente educacional, mas como não fizemos o dever de casa lá atrás perdemos mais de 30 anos. A educação ficou parada nas décadas de 1970 e 1980. Achávamos que alavancando a indústria, a educação viria a reboque e não foi isso que aconteceu", aponta Canêdo sem esquecer-se de alertar, inclusive, para a necessidade de melhora na qualidade de ensino dos brasileiros.

Do lado da infraestrutura, a discrepância entre as duas nações é ainda maior. Se considerados os avanços na área ligada a transportes (portos, ferrovias, estradas e aeroportos), obras fundamentais para expandir o esquema logístico da indústria, o desempenho do Brasil se assemelha aos países mais pobres. Já os coreanos figuram entre os mais ricos, de acordo com relatório do Fórum Econômico Mundial de 2013-2014. Numa escala de 1 a 7 (sendo 1 o pior nível e 7 o melhor), a Coreia fica às voltas do nível 6, seguindo a tendência dos países desenvolvidos, enquanto o Brasil está entre os níveis 2 e 3. "Somos um país de renda intermediária, mas nesse quesito, particularmente, nos equiparamos com os de renda mais baixa. Enquanto não mudarmos esse quadro não sairemos do lugar", enfatiza Canêdo.

Lição

Caminhar para uma abertura comercial, retirando aos poucos as amarras que protegem a indústria doméstica dos importados, é outra tarefa que precisa ser realizada aqui caso o país queira continuar progredindo. Até que cada área da indústria caminhasse com as próprias pernas, o país asiático concedeu crédito subsidiado a setores selecionados, através de seu banco público, blindou seu mercado interno, abrindo-o gradualmente ao mercado internacional e, por último, ofereceu incentivos fiscais. Pode-se dizer que as estratégias coreanas em prol do setor industrial chegam a ser parecidas com aquelas que o Brasil persiste em utilizar até hoje, com algumas diferenças que podem ser vistas a olho nu: a principal delas, o *time* certo de retirá-las, evitando insistir em uma autarquia que só serve para o país se prender em um ciclo vicioso anticompetitividade. "A grande sacada foi fazer tudo isso com prazo de validade. Houve planejamento. Se julgavam que determinado setor da indústria era importante desenvolver, agiam para que depois eles pudessem andar sozinhos. Quando você compara o grau de abertura de mercado do Brasil e da Coreia (medido pela soma das importações e exportações como proporção do PIB), percebemos que o nosso é o mesmo desde a época do presidente Juscelino Kubitscheck", lembra Canêdo. Para ele, a política industrial brasileira é extremamente autárquica, estagnada desde a década de 1960, 1970, e que não adianta pensar numa solução já para o próximo governo. É desenvolvimento de longo prazo. "A dificuldade é como conseguiremos nos tornar competitivos aos poucos. Não dá para abrir o mercado interno agora porque o empresário brasileiro sabe que sairá prejudicado; não há infraestrutura, mão de obra qualificada e ambiente de negócios adequados para competir com produtos estrangeiros. O desafio é ir melhorando essas coisas e ao mesmo tempo ir abrindo a economia para o mercado internacional", sugere. (T.T.)

FGV IBRE

CONJUNTURA ECONÔMICA

PARALELOS HISTÓRICOS
CRESCIMENTO INCLUSIVO NO BRASIL

Veja outras edições da Conjuntura Econômica que abordaram o tema nos últimos 20 anos.
São mais de 700 números disponíveis para consulta.
Desenvolva sua própria busca obtendo resultados em segundos.

www.fgv.br/ibre/bibliotecavirtual

SUGESTÃO DE PESQUISA #1
Quão sustentável é o recente padrão de crescimento inclusivo brasileiro?
Veja artigo sobre o tema de outubro de 2010.

Pesquise por: crescimento + inclusivo

COMO PESQUISAR:

Nessas sugestões de pesquisas, as palavras indicadas no parágrafo "Pesquise por:" devem ser digitadas na página de "Pesquisa Livre" no "passo 1" mostrado aqui à direita, ou se preferir diretamente no campo de busca dentro da ferramenta de pesquisa (DocReader), como vemos também ao lado, no passo 3.
Para uma pesquisa mais ágil e eficaz, assista aos vídeos de orientação disponíveis na "ajuda" localizada no site ou no DocReader.

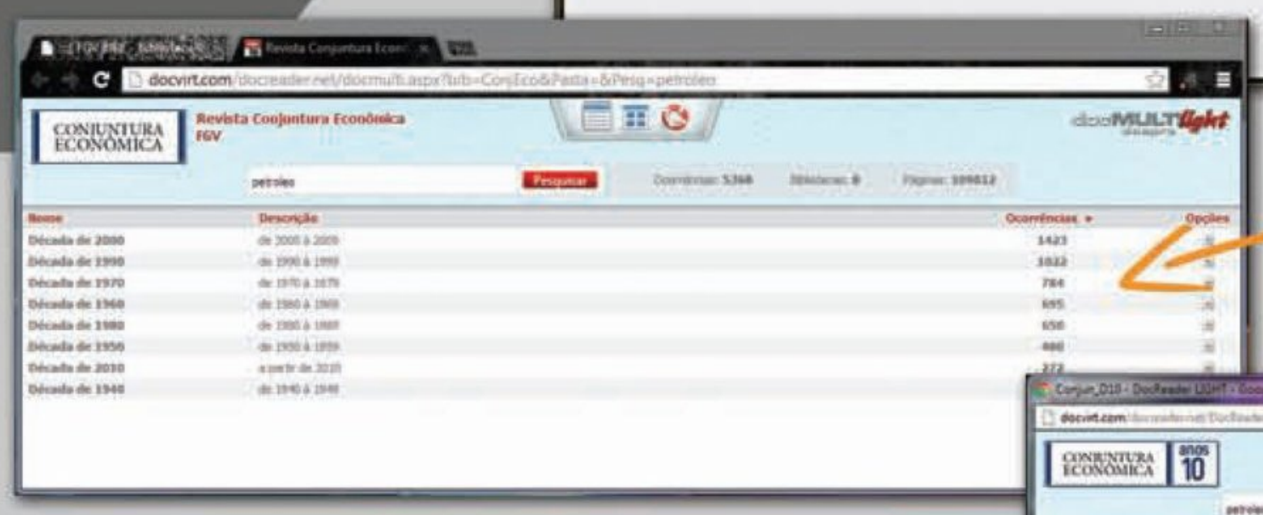
Powered by: docpro

PESQUISE LIVREMENTE...

...em mais de 700 edições da revista, (exceto a edição em banca e as 2 anteriores) de forma rápida e simples, em apenas 3 passos.

1 Acesse a página de pesquisa pelo portal IBRE ou diretamente pelo link www.fgv.br / ibre / bibliotecavirtual

2 Escolha o período e digite as palavras que deseja pesquisar.



Na tela inicial, caso tenha escolhido TODOS os períodos escolha agora um deles para filtrar os resultados. **2b**

3 O resultado da sua busca aparece com as palavras da pesquisa destacadas em verde. O mesmo destaque aparece nas demas ocorrências das páginas do acervo.

VOCÊ PODE
ter estes recursos disponíveis em seus documentos!

Acesse agora www.docpro.com.br e veja como é simples e rápido encontrar a informação que precisa, dentro dos seus documentos. Excelente para acervos privados ou públicos, tanto de uso interno como na Web. Acessível para consulta no computador, tablet ou smartphone. Surpreenda-se com as possibilidades, inclusive de obter receita extra.

CAPA

Nos trilhos da INCLUSÃO

Os desafios que o Brasil terá à frente para retomar o crescimento sem comprometer as conquistas no campo social

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Ano que vem poderá representar um importante momento de inflexão para o Brasil, dependendo de como o próximo governo da presidente Dilma Rousseff responder a dois principais desafios. O primeiro é o de realizar correções macroeconômicas suficientes para combater a inflação e recolocar o país no trilho do crescimento. O segundo, e talvez mais delicado, será provar que esse ajuste é compatível com a manutenção – e ampliação – das conquistas registradas em uma década no combate à desigualdade, com a redução da pobreza e a formação da chamada nova "classe média".

As dúvidas quanto ao teor dessas mudanças e seu impacto ficam mais latentes quanto maior é a pressão por correções no mercado de trabalho, frente a uma economia que pouco reage aos estímulos até agora aplicados. Apesar do apelo midiático e da efetiva colaboração de programas sociais como o Bolsa Família, hoje se sabe que mais da metade da inclusão registrada nesse período veio da renda do trabalho. Entre 2002 e 2012, época da expansão mais significativa, essa "classe média" foi engordada com a chegada de 35 milhões de brasileiros, saltando de 38% para 53% do total da população dentro da faixa de renda familiar *per capita* de R$ 291 a R$ 1.019, em valores de 2012. Graças principalmente ao aumento real dos salários, quando a renda *per capita* nesse período aumentou entre os 10% mais pobres em 7,3% ao ano, o dobro da média geral e quase 3,5 vezes a expansão registrada entre os 10% mais ricos. "Fizemos nossos ricos crescerem como suecos e nossos pobres, como a China", compara Ricardo Paes de Barros, subsecretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

Nessa transformação, Barros compara a população mais pobre a vagões sendo conectados ao carro-chefe da economia, a partir do aumento da formalização do trabalho e dos negócios, com o fortalecimento de uma economia monetizada e o desenvolvimento de setores mais modernos. "Transformamos nossa economia e nosso mercado de trabalho dual em outro mais integrado. Bastou conectar a população mais pobre a esse *mainstream* para ela dar um salto", diz.

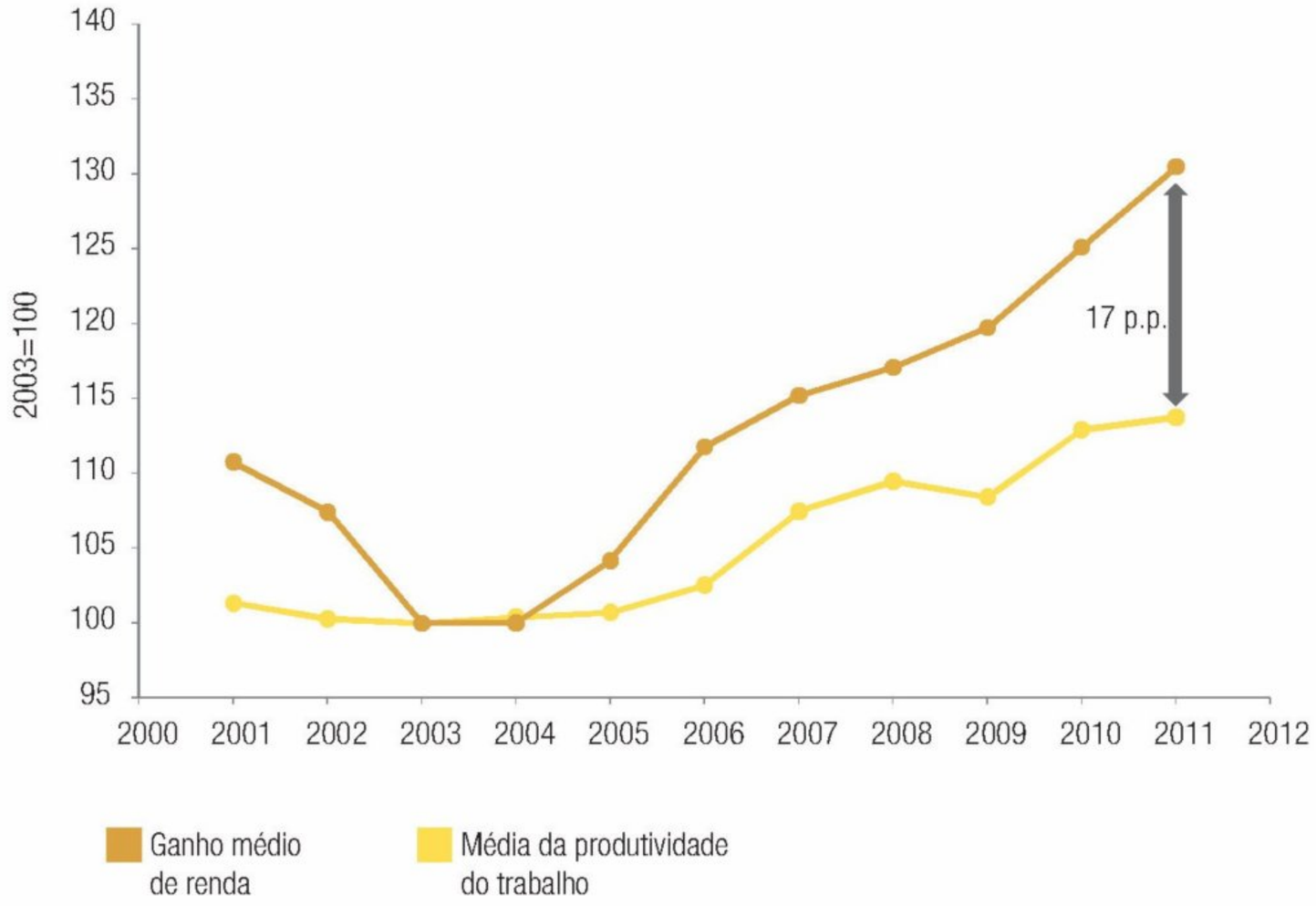
O economista admite, entretanto, que esse movimento valerá pouco caso a locomotiva brasileira se mantenha em marcha lenta. "Hoje, a melhor política social para o país é a política econômica, pois a sustentabilidade desse salto inclusivo depende de um crescimento sólido", afirma. Para alcançar tal expansão, especialistas convergem no

Entre 2002 e 2012

35 milhões

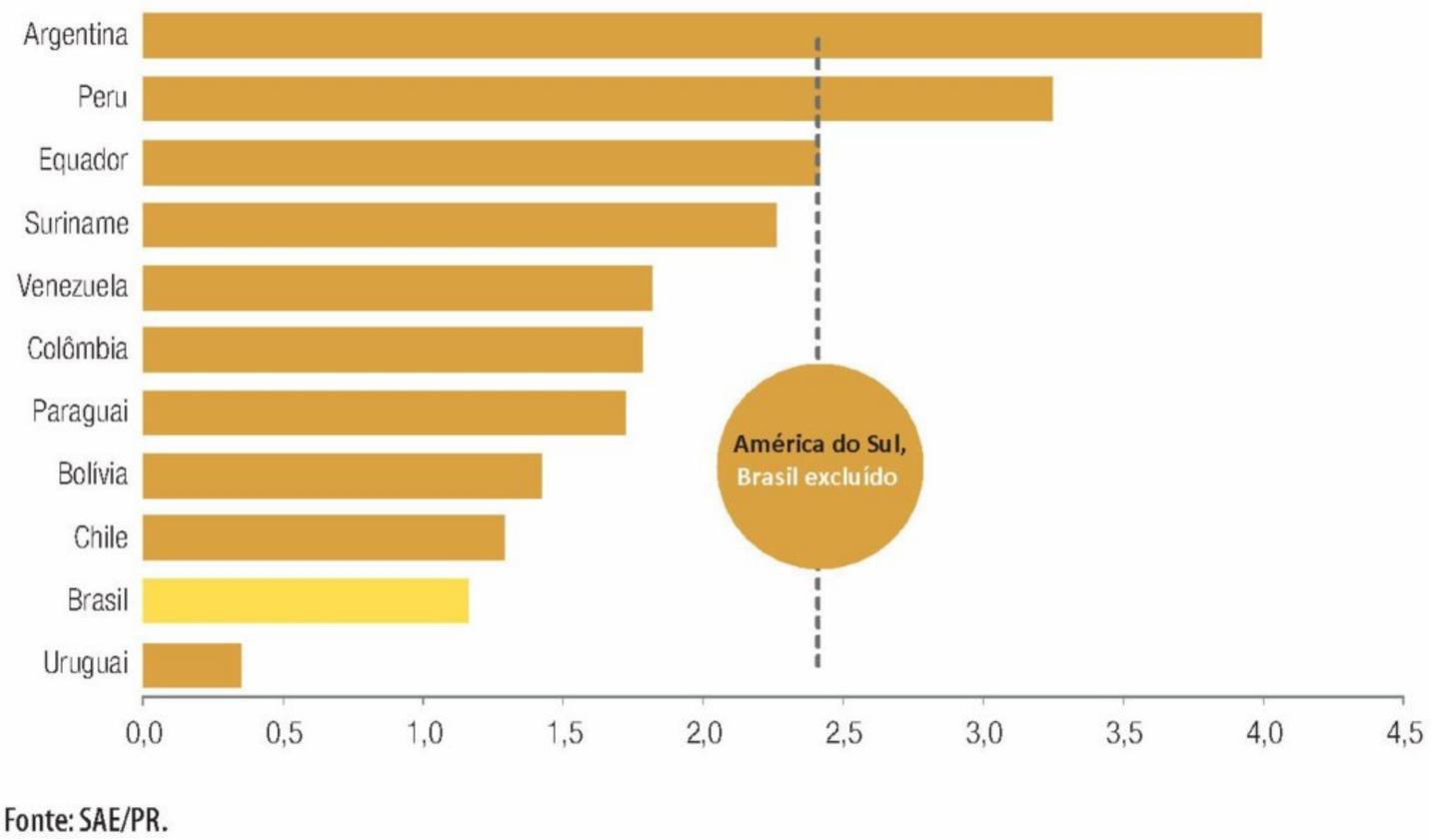
de brasileiros entraram para a "classe média", que passou a representar **53%** do total da população

Trabalho: evolução da renda e da produtividade
Brasil: 2001-2011



Fonte: SAE/PR com dados da Pnad.

Taxa anual de crescimento da produtividade média do trabalho na América do Sul (2001-2011)



Fonte: SAE/PR.

diagnóstico de que é preciso focar a produtividade da economia, cujo crescimento nos últimos anos esteve abaixo do dos salários. Para isso, o país deverá garantir, entre outros fatores, um ambiente atrativo para o investimento, estímulos à inovação, bem como a melhora contínua da oferta educacional, preparando a população jovem para atender a uma demanda de trabalho mais qualificada e, por sua vez, mais bem remunerada. "O que foi possível para trás não será possível para frente. Não acho que há como retroceder, mas há riscos para o próximo passo", afirma.

Receita de produtividade

Observada desde uma perspectiva mais ampla, a produtividade brasileira não registra alterações significativas desde o início dos anos 1980. Nessa época, nosso desempenho se equiparava ao da Coreia do Sul, que hoje registra uma taxa quatro vezes maior do que a do Brasil. No período de 2001 a 2011, segundo a SAE, a taxa média anual de crescimento da produtividade brasileira foi pouco mais de 1%, contra uma média de 2,4% do restante dos países da América do Sul.

Trabalho recente dos pesquisadores Fernando Veloso, Silvia Matos e Bernardo Coelho, da Economia Aplicada da FGV/IBRE, identifica as nuances contidas dentro desse quadro aparentemente estanque, ao analisar a produtividade do trabalho para 12 setores da economia brasileira com base nos dados de horas trabalhadas da Pesquisa Nacional de Domicílios (Pnad). Uma dessas variações é o recuo da produtividade entre 1995 e 2003, de 0,2% ao ano, para logo crescer cerca de 2,1% entre 2003 e 2012. "De 2003 a 2009, os ganhos de produtividade explicaram praticamente metade do crescimento do PIB, em torno de 4% por ano", compara Silvia.

A economista destaca que o crescimento verificado entre 2003 e 2012, além de responder parcialmente a um *catch up*, ou recuperação da perda registrada no momento anterior, não teve como maior impulso a indústria, mas os setores agropecuário

e de serviços. "No caso da agropecuária, que registrou 6,2% de crescimento de produtividade nesse período, não tem muito segredo, pois as vantagens comparativas do setor e o alto preço das *commodities* registrado no período representaram um forte estímulo para a adoção de tecnologia", diz Silvia. Para os serviços, entretanto, o quadro foi mais complexo. Caracterizado por ser intensivo em mão de obra e registrar baixa produtividade no Brasil, esse setor tinha um grande espaço de recuperação, que foi aproveitado em níveis muito distintos, conforme os segmentos. "Nesse período, fatores como a expansão da oferta de crédito proporcionaram um grande impulso a atividades como a de intermediação financeira e seguros, que registraram um crescimento de produtividade de 5,7%", exemplifica Silvia. A expansão total do setor, entretanto, foi bem mais tímida: 1,7%. Esse percentual espelha o resultado de segmentos menos exitosos, como o de serviços de informação, que registrou uma retração de 0,2%, ou o de transporte, armazenagem e correios, cuja produtividade cresceu tímidos 0,6% no período.

De acordo às tendências apontadas pelos pesquisadores do IBRE, o fôlego que elevou a produtividade de parte dos serviços já demonstra seu limite, e hoje o setor trabalha com uma taxa de crescimento de produtividade de menos que 1%. Silvia é enfática ao apontar a dimensão do problema, pois se trata da atividade responsável por 68% do valor adicionado e 63% do emprego no Brasil. "Isso se dá porque temos problemas do lado da oferta, precisamos qualificar nossa mão de obra. Mas se conseguíssemos manter a produtividade dos serviços, garantiríamos o crescimento de uma economia mais desenvolvida", analisa. "Basta ver o caso dos Estados Unidos: quando o país migrou de uma economia industrial para a de serviços, nos anos 1990, não houve queda de produtividade. E é esse exemplo que o Brasil tem que perseguir", afirma. Diferentemente da indústria, cuja realidade não menos problemática envolve um componente estrutural, os serviços, por não sofrerem concorrência externa, são muito mais dependentes das condições domésticas da economia. "Para ganhar em produtividade, ou temos que atrair imigrantes, ou investir em tecnologia. Caso contrário, nosso potencial de crescimento será reduzido", avalia.

Caminhos possíveis

No curto prazo, na opinião de Silvia, será inevitável iniciar ajustes sem comprometer parte do emprego

Crescimento da produtividade: foco em serviços (%)

	1995-2003	2003-2009	2009-2012
Transporte, armazenagem e correios	-1,4	1,5	-1,2
Intermediação financeira e seguros	-2,2	7,3	2,6
Serviços de informação	-3,2	-2,7	5
Comércio	-2,7	2,9	4,2
Total serviços	**-1**	**1,7**	**1,6**

Fonte: IBRE/FGV.

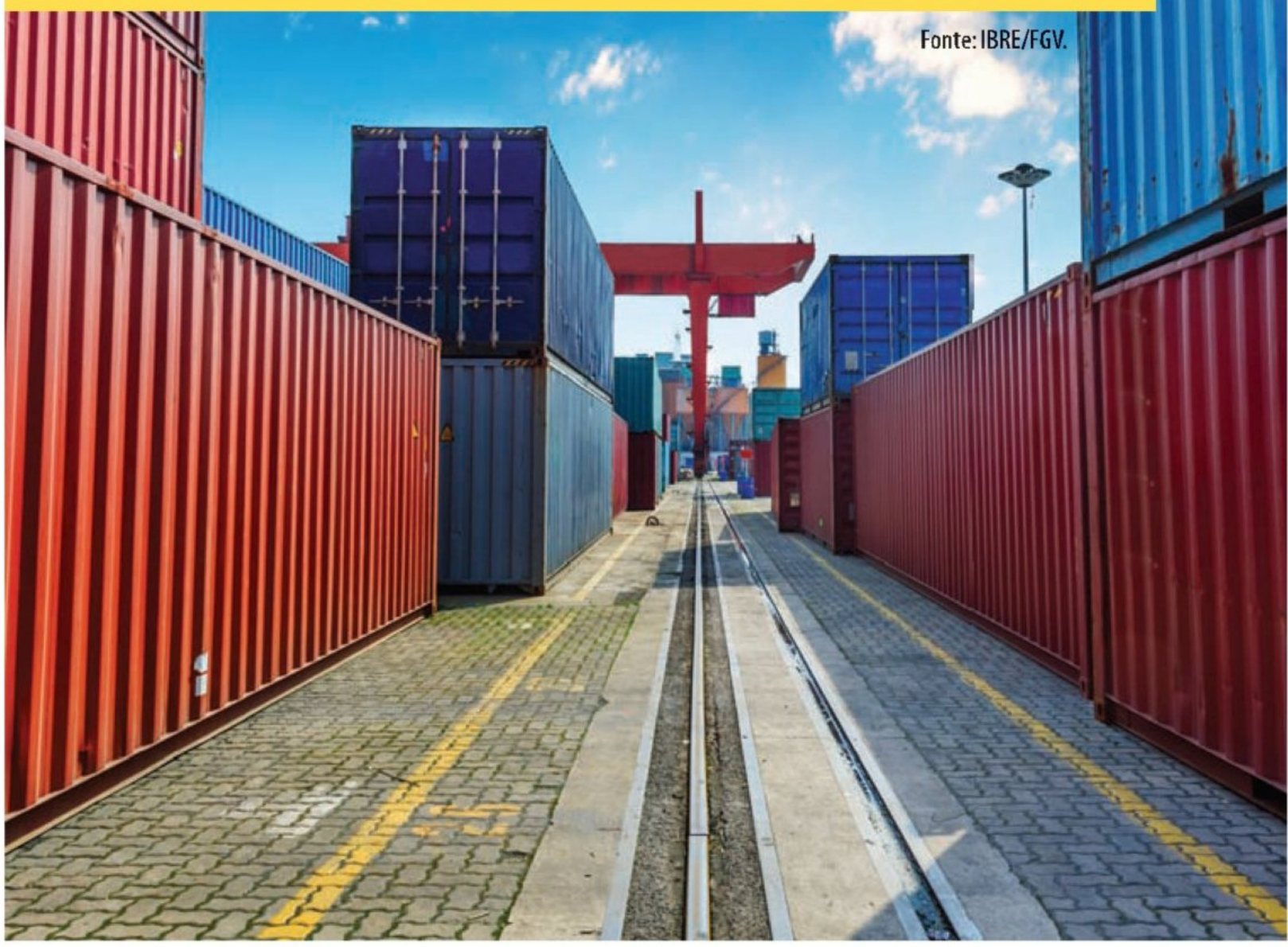


Foto: Tooykrub/Shutterstock.com

e dos salários. "Se a produtividade não vem com inovação, com a qualificação de mão de obra, chega um momento em que ela tem que ser feita via quantidade, pois não é possível preservar totalmente o emprego e a renda comprometendo a rentabilidade das empresas", afirma.

Esse, aliás, é o grande entrave que hoje impede de se pensar o investimento em capital físico – que poderia garantir resultados mais rápidos em relação a investimentos em educação ou inovação – como alternativa de resgate da produtividade perdida. Nos últimos três anos, as empresas que operam no Brasil registraram uma acentuada queda em suas margens. Levantamento realizado pelo IBMEC com mais de 700 empresas não financeiras de capital aberto e fechado apontou que a rentabilidade sobre o patrimônio líquido dessas companhias caiu de 16,4% em 2010 – valor que se mantinha estável desde 2005 – para 7,1% em 2013. Com redução do lucro líquido retido, esses negócios perderam a principal fonte de financiamento para seus investimentos. Carlos Rocca, diretor do Centro de Estudos de Mercado de Capitais do IBMEC, aponta como principal motivo desse resultado o aumento do custo unitário do trabalho (calculado da variação entre salário e produtividade), que não pode ser repassado para o preço final dos produtos. No caso da indústria, isso se dá por esta se defrontar com a concorrência dos importados. "Quando analisamos o que aconteceu com os preços dos importados em reais, em função da própria queda da taxa de câmbio, eles cresceram menos que o custo do mercado de trabalho", diz Rocca. Já no caso dos serviços, que puxaram o crescimento dos salários devido à contração da oferta de mão de obra, esse repasse foi represado, em muitos casos, devido à administração de preços feita pelo governo.

Pesquisa com mais de **700** empresas aponta queda de rentabilidade sobre o patrimônio líquido: de **16,4%** em 2010 para **7,1%** em 2013

Rio de Janeiro

Rocca ainda indica que, no caso da taxa de retorno sobre capitais investidos, essa queda foi de 13,7% em 2010 para 8,1% no ano passado. "Comparando essa taxa de retorno do capital investido com o custo do capital de dívida, verificamos que nos dois últimos anos a taxa de rentabilidade ficou abaixo do custo financeiro dessas empresas, em sua média", afirma. Entre 2010 e 2013, os investimentos das empresas participantes do estudo – entre as quais figuram companhias como Petrobras e Eletrobras, caíram de 9,1% do PIB para 5,8%.

"Vejo poucas razões para as empresas retomarem decisão de investir até uma eventual retomada do crescimento", conclui.

Para Regis Bonelli, coordenador-geral do Boletim Macro do IBRE, o caminho que resta para gerar um impacto relevante na produtividade brasileira no menor prazo possível é perseverar no investimento em infraestrutura. "Ainda que a perspectiva no curto prazo não seja boa, esses investimentos poderiam gerar um choque de demanda positivo. No caso da infraestrutura de transportes, esses investimentos geram vasos comunicantes que promovem mais dinamismo à economia", afirma. A opinião é corroborada por Rocca. "Essa é uma demanda que já está dada, não depende do crescimento do PIB", diz. Frente à baixa capacidade de investimento do setor público e ao desequilíbrio fiscal do governo federal, Rocca reforça, entretanto, que para isso acontecer "é preciso criar todas as condições possíveis para que o investimento privado chegue".

Para Silvia, outra frente importante que deve ser priorizada é a discussão de políticas focadas no setor de serviços. "Hoje as políticas são feitas focando a indústria, sem considerar o peso e as dificuldades dos serviços", afirma. Ela lembra que alguns segmentos chegam a apresentar um nível agregado mais alto do que a indústria, e os de grande potencial que precisam encontrar sua fórmula para manter a competitividade, como são o caso dos serviços de educação, saúde, transportes e comércio, cuja produção por trabalhador em termos de valor agregado ainda é baixa no Brasil.

O caminho mais rápido para gerar impacto na **produtividade** é investir em **infraestrutura**

Estacao da Luz (São Paulo). Foto: T photography/Shutterstock.com

A economista ainda defende que, nesse caminho em busca de um crescimento sustentado, é preciso avaliar com cautela as políticas públicas escolhidas para fomentar o emprego. "A medida de desoneração da folha de pagamento, por exemplo, pode se converter em um tiro no pé", afirma. Tal política – cujo caráter de permanência foi aprovado na Câmara dos Deputados em outubro – atinge 59 segmentos, em sua maioria industriais, além da construção e outros serviços como hotéis, *call centers* e de tecnologia da informação. Os setores beneficiados podem substituir o imposto sobre a folha de pagamento por um percentual menor recolhido sobre o faturamento. Para Silvia, em vez de estimular o aumento de eficiência, essa desoneração dá margem para que a empresa mantenha uma operação intensiva em mão de obra, mesmo que pouco produtiva. A economista defende que o atual cenário já não permite o foco em preservar o emprego em detrimento da busca por competitividade. "Sem privilegiar a adoção de tecnologias inovadoras, sem estimular o aumento da capacitação de mão de obra, estamos gerando incentivos perversos", conclui. E, com eles, o risco de a locomotiva descarrilar.

O paradoxo brasileiro

Um dos ingredientes da produtividade que o Brasil terá de priorizar para garantir um crescimento sólido e uma oferta qualificada de emprego é a adoção tecnológica, que hoje caminha a passos lentos. O sinal dessa tendência é dado por levantamentos como a Pintec, pesquisa de inovação desenvolvida pelo IBGE. Em sua última edição, que cobre até 2011, o estudo aponta que os gastos em atividades internas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil ficaram praticamente estacionados desde 2005, representando 0,59% do PIB em 2011. Como base de comparação, nos Estados Unidos esse percentual foi de 1,83% no mesmo ano.

Responsável por mais de 70% dos investimentos empresariais em P&D, o setor industrial concentra o foco das políticas públicas de incentivo à inovação do país. Paulo Mol, diretor de Inovação da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), avalia que o desenvolvimento de programas tem se aprimorado. "Basta ver o sucesso de iniciativas como o Inova Empresa – programa oficializado em 2013 com recursos de R$ 32,9 bilhões para apoio a empresas com projetos de inovação –, e da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) – braço de subvenção do setor público para o financiamento tripartite (empresa, setor público e institutos de pesquisa) para investimentos privados em P&D –, que tem possibilitado a execução de projetos mais complexos", afirma.

Os especialistas destacam, entretanto, que o apoio do setor público ainda padece de um defeito: seu caráter pró-cíclico. "Hoje, temos um modelo de incentivos que é oferecido às empresas quando a economia vai bem, que é o momento em que os privados já estariam dispostos a investir", afirma Mol. "Um dos problemas hoje é que a crise fiscal brasileira está empurrando os cortes orçamentários para o lado da subvenção, o que é preocupante, pois é essa a base para projetos de maior complexidade e prazos mais longos", afirma.

Outro exemplo dessa tendência, para Mol, é o da Lei do Bem, de 2004, que permite o abatimento do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das despesas feitas em inovação no ano corrente. Isso implica que, em períodos em que a empresa não registra lucro, ela não tem como ser beneficiada pela lei. "O que pedimos é que se criasse uma espécie de crédito para que as despesas feitas para inovação pudessem ser recuperadas num período de dois, três, quatro anos", defende Mol, o que permitiria às empresas manterem seu investimento independentemente da conjuntura econômica. Carlos Arruda, gerente do Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (FDC), acrescenta que esse modelo tampouco traz um efeito significativo para a P&D das multinacionais no país. "No caso de grandes companhias, esse benefício vai para o orçamento geral da empresa e não para a área que investiu. Assim, a cada ano, essa área de novos produtos, ou laboratório de P&D, tem que lutar da mesma forma que lutou no ano anterior em busca de apoio", conta.

Sem incentivo

Mauricio Canêdo Pinheiro, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, avalia que um dos principais problemas que inibem uma maior adoção tecnológica está fora da caixa das políticas do setor. Ele se concentra na redução do excesso de proteção do mercado interno, que reduziria o apetite por inovação da maioria dos empresários. "Com baixa abertura econômica e mercado garantido, não há incentivo para o investimento em tecnologia, tampouco para o risco em inovação", diz. "A escolha do arranjo produtivo de cada empresa se dá com o propósito específico de gerar margem. Nenhuma multinacional que detenha uma produção altamente robotizada transferirá sua melhor tecnologia para outro país se isso não for fundamental para conquistar seu mercado alvo e obter o lucro esperado", afirma. Outro indicador dessa falta de estímulo é o baixo nível de importação de insumos de produção. A diversificação da oferta

desses produtos, considerados fatores complementares ao trabalho na busca por ganhos de produtividade, seria um sinal positivo da busca por competitividade. "Em 2011, entretanto, apenas 13,5% do consumo intermediário da indústria de transformação brasileira era proveniente de outros países, enquanto nos Estados Unidos e no México esse percentual superou os 20% e os 30%, respectivamente", diz.

Para Carlos Arruda, gerente do Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (FDC), a defasagem tecnológica resultante dessa cultura faz com que inovação e produtividade, muitas vezes, se transformem em conceitos contraditórios no Brasil. "Como somos dominados por uma visão de curto prazo, e não de adoção de inovações que impliquem desenvolver produtos de maior valor adicionado, a busca por redução de custos acaba afastando as empresas do ideal de focar em novos produtos e ampliar mercados", afirma, indicando que tal escolha reduz o horizonte das empresas. "Em pesquisas que realizamos, a maior parte dos empresários afirmou que sua estratégia é manter-se no mesmo mercado em que atua, reduzindo custos e aumentando a eficiência. E como isso é uma urgência, a agenda mais ambiciosa fica para segundo plano."

> Um dos problemas hoje é que a crise fiscal brasileira está empurrando os cortes orçamentários para o lado da subvenção

Por um lado, a preocupação da indústria por ganhos de produtividade tem suscitado boas iniciativas, pois fez com que esta ampliasse seu monitoramento ao setor de serviços, liderando iniciativas de incentivo à adoção de tecnologias. O objetivo, nesse caso, é mitigar as deficiências que afetam a cadeia produtiva como um todo. "Estamos falando de uma ampla gama de segmentos, fornecedores, bem como clientes responsáveis pela revenda. Alguns exemplos são a Embraer, que possui um programa de treinamento para fornecedores, e a Massey Ferguson, que tem investido na melhoria da atividade de prestadores de serviços, como os que realizam o pós-venda da empresa", exemplifica Arruda.

Por outro lado, segundo o especialista da FDC, esse cenário predominantemente voltado para ganhos de eficiência colabora para acentuar uma tendência negativa entre as multinacionais que se instalam no Brasil: a de não identificarem o país como potencial polo de P&D. "É uma visão dominante – geral mesmo, do agro ao químico, fármaco, mecânico e automotriz –, porque a imagem do Brasil para a matriz é de mercado, e não de inovação", afirma. "Tirando segmentos como o etanol e o agronegócio, que são exceções bem-avaliadas internacionalmente, prevalece a imagem de um país que não tem universidades com reconhecimento internacional, com pouca exportação de produtos de maior valor agregado", diz. Isso, segundo Arruda, acena uma orientação básica de mercado que compromete a posição do país na concorrência para atrair centros de P&D. "Isso é um fator de imagem que tem que ser trabalhado pelas lideranças brasileiras, para colocarmos o Brasil dentro do plano estratégico dessas companhias", conclui.

RENÚNCIA FISCAL: tendência pró-cíclica

	PIB (%)	Renúncia com Lei do Bem (em R$ bilhões correntes)
2008	5,2	1,58
2009	-0,3	1,38
2010	7,5	1,72
2011	2,7	1,4
2012[1]	0,9	1,5
2013[1]	2,3	2,22

Fonte: MCTI com dados da Receita Federal do Brasil (RFB). [1]Valores estimados pela RFB.

Educação: base para a inclusão

De todas as transformações mencionadas pelos especialistas como fundamentais para garantir a qualidade do crescimento brasileiro, a melhora nos níveis educacionais é a mais transversal. O aumento da escolarização verificado nas duas últimas décadas no Brasil, por exemplo, já se refletiu em ganhos importantes para a economia brasileira. Estudo realizado pelos pesquisadores Fernando de Holanda Barbosa Filho e Rodrigo Leandro de Moura, da área de Economia Aplicada da FGV/IBRE, aponta que a redução do grupo de trabalhadores menos escolarizados foi responsável por 45% da queda da informalidade registrada entre 2002 e 2012, de 11 pontos percentuais, para 32,5%.

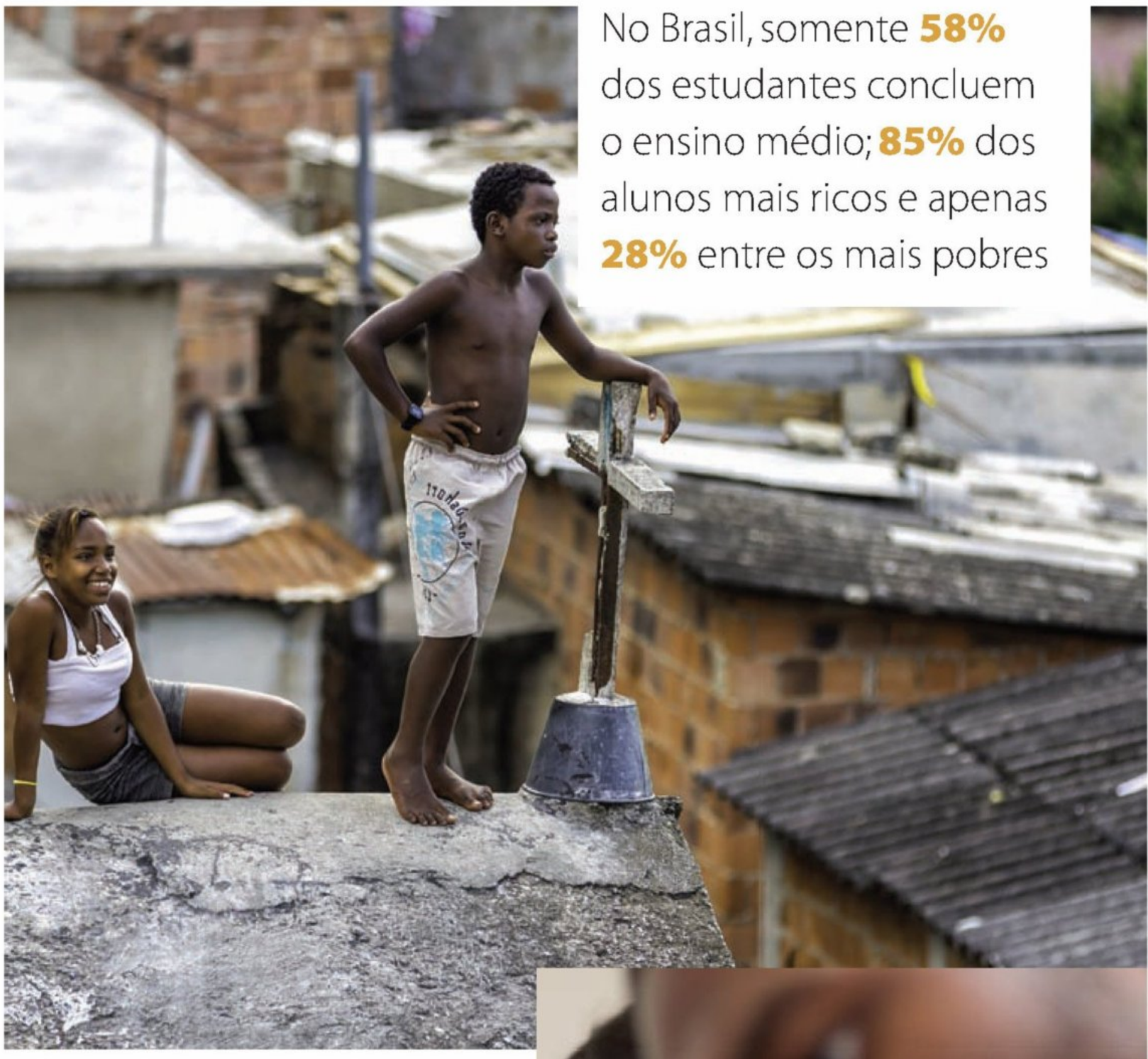
Mesmo mantendo um contexto socioeconômico favorável para que os jovens se dediquem exclusivamente aos estudos, entretanto o país não tem conseguido manter o mesmo ritmo de evolução no ensino. "De 1990 a 2000, a escolaridade média da população cresceu 42%, para 6,4 anos de estudo; de 2010 para 2000, esse crescimento foi menor, de 17%, para 7,5 anos", diz Moura.

O impacto da falta de estímulo ao estudo tem muitas vertentes. Ricardo Paes de Barros, subsecretário de Ações Estratégicas da SAE, cita que uma delas é dificultar a inserção produtiva dos 5% da população que ainda permanecem na pobreza. Barros lembra que, na atual conjuntura, as pessoas com baixa escolaridade enfrentam um quadro bem diferente das que conseguiram se empregar na última década e perceberam um aumento de renda acima da média. Dados da Pnad apontam que, de 2001 a 2011, o salário dos trabalhadores com baixa qualificação cresceu cerca de 40%, contra 15% dos de qualificação média, e 5% para os altamente qualificados.

Nos últimos anos, reduziu-se a capacidade do mercado de absorver trabalhadores com **baixa escolaridade**

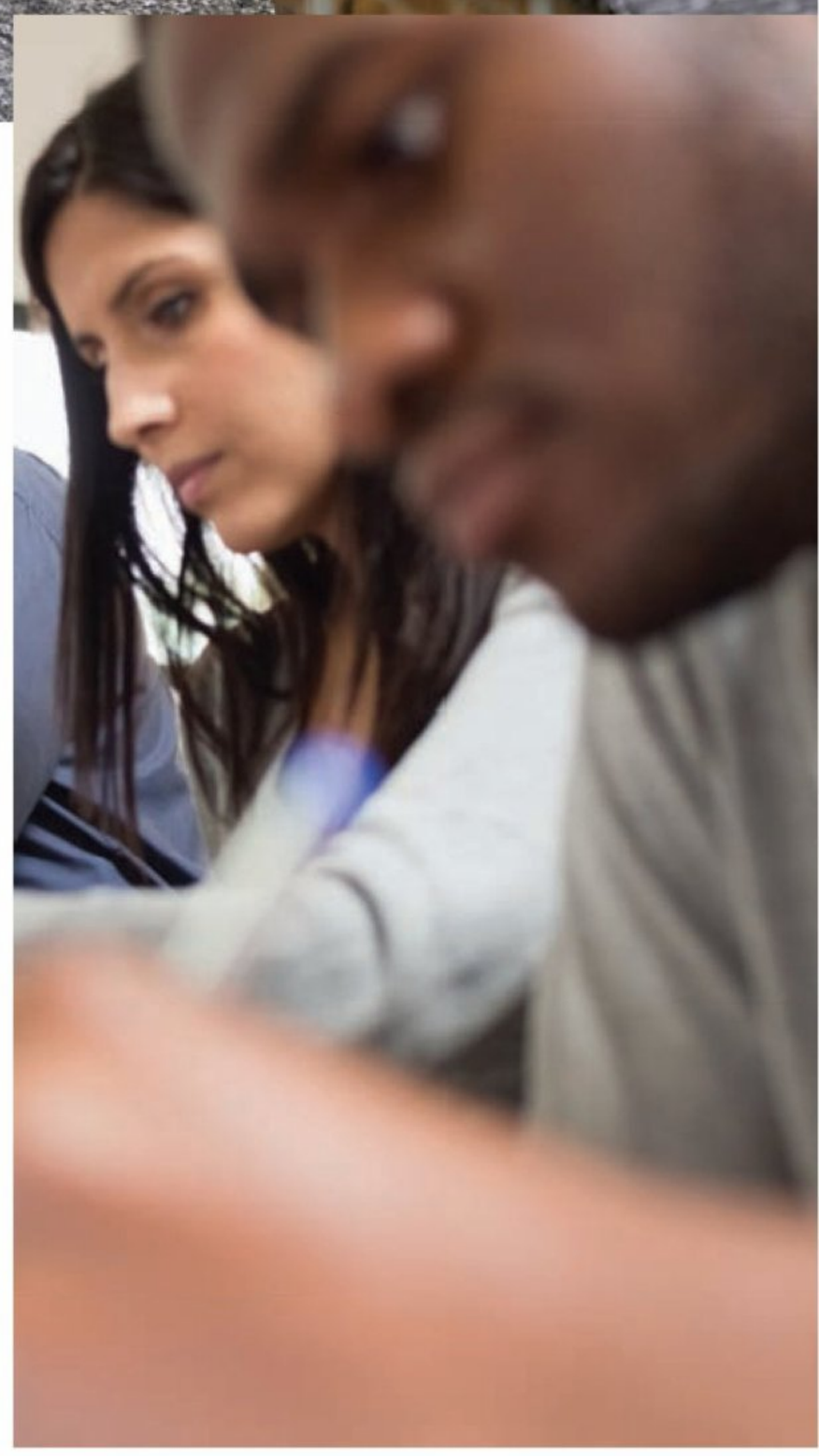
"Hoje, entretanto, a história é diferente. A capacidade do mercado brasileiro de absorver trabalhadores com baixa escolaridade se deteriorou", afirma.

O grande desafio, em muitos casos, é superar o analfabetismo funcional, que atinge cerca de 18% da população, considerado uma das causas de abandono dos estudos entre jovens adultos de baixa renda. É uma realidade que Raquel Alvez Pereira, supervisora educacional do Cetep Ipanema – escola técnica mantida pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro –, conhece de perto. Instalado no último andar do prédio que abriga o Centro Integrado de Educação Pública (Ciep) João Goulart, no complexo Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, o Cetep oferece cursos gratuitos de formação continuada como instalador e reparador de redes de computadores, idiomas aplicados a serviços turísticos e auxiliar administrativo. O objetivo inicial do Cetep era atender à população moradora nessas favelas, em torno de 11 mil pessoas. "A adesão, entretanto, é baixa. Em geral, não ultrapassa os 30%", diz Raquel, indicando que o restante das vagas é ocupado por pessoas que trabalham no entorno. "Muitas vezes, as inscrições superam as 2,5 mil vagas que temos disponíveis, o que nos obriga a fazer sorteios. Mas os que efetivamente concluem um curso somam, no máximo, 1,5 mil", afirma. No meio do caminho, parte dos alunos tropeça nas falhas de sua própria formação, e desistem. "É difícil, por exemplo, explicar o uso de uma tabela Excel para quem tem dificuldade com as quatro operações básicas", conta a professora, indicando que a escola possui cursos de reforço de português e matemática para os alunos com esse perfil. "Há também o caso de pessoas que se matriculam por ser pré-requisito para uma vaga de trabalho e, assim que são empregadas, abandonam as aulas", acrescenta, indicando outro desafio de se incentivar a educação continuada.



No Brasil, somente **58%** dos estudantes concluem o ensino médio; **85%** dos alunos mais ricos e apenas **28%** entre os mais pobres

Rio de Janeiro. Foto: Marchello74/Shutterstock.com



Bônus desperdiçado

Por históricos de fracasso ou simples desinteresse, esse abandono é observado ainda com mais preocupação quando se trata dos jovens de

Evolução da porcentagem das pessoas de 20 a 40 anos com baixa escolaridade entre os 10% mais pobres

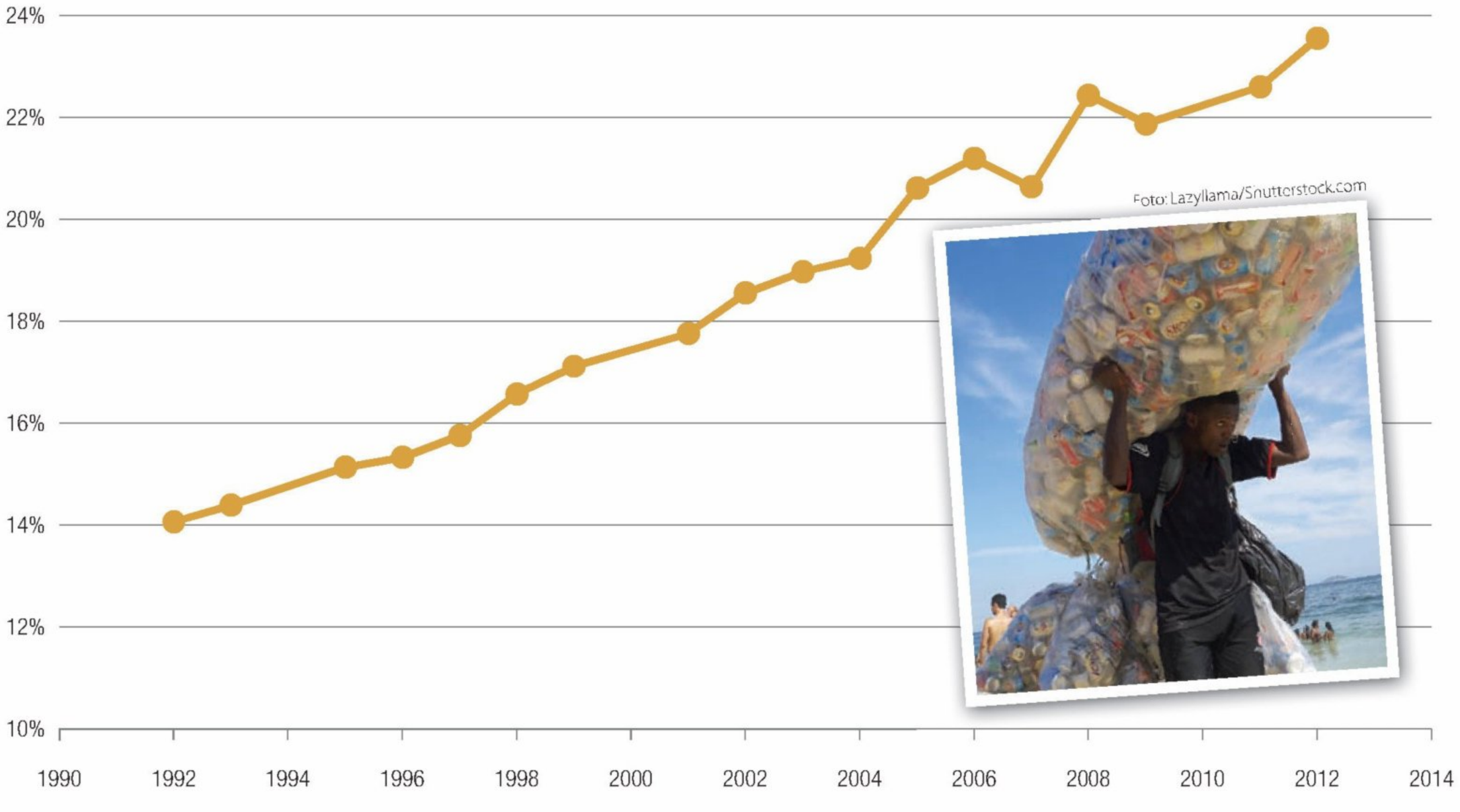


Foto: Lazyllama/Shutterstock.com

Fonte: SAE/PR.

Previdência: como romper o círculo

Com o fim do bônus demográfico, a ampliação de programas públicos focados na infância e adolescência dependerá cada vez mais do resultado da batalha pela divisão de recursos com a previdência. Hoje, em termos de benefícios sociais, o país é mais generoso com seus idosos do que com suas crianças. Cerca de 40% do gasto público federal está concentrado no INSS, e esse percentual tenderá a crescer, graças ao envelhecimento da população brasileira.

O processo que levou a esse desequilíbrio tem sua justificativa, diz Cassio Maldonado Turra, diretor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG. O economista lembra que o objetivo de facilitar o acesso à aposentadoria e ampliar a atenção do Sistema Único de Saúde (SUS) presente na Constituição de 1988 foi equilibrar a situação de um contingente importante de pessoas com baixa escolaridade e capacidade de poupança que chegaram à velhice com alta dependência de sua família. Para Turra, um dos principais problemas desse modelo foi não ter sido precedido por um programa de assistência às crianças e adolescentes, que estimularia a conquista de gerações mais produtivas, com mais renda, que por sua vez se converteriam em idosos menos dependentes. Ao contrário, investimentos como no aumento de matrículas em escolas públicas, no Bolsa Família e no Brasil Carinhoso foram se consolidando depois, o que colabora, ao menos em teoria, para a manutenção do atual círculo vicioso. "Com o fim do bônus demográfico, teremos uma pressão fiscal ainda maior, que implicará a necessidade de mais impostos para garantir a assistência a um maior número de idosos. Isso, por sua vez, reduzirá a capacidade dos adultos economicamente ativos de poupar para garantir qualidade de vida em sua própria velhice", afirma.

Tanto Turra como Ricardo Paes de Barros, da SAE, defendem urgência na revisão desse modelo. Para ambos os economis-

15 a 17 anos. Nesse grupo, a evasão escolar chega a 20%, abrangendo 1,5 milhão de potenciais alunos. "Em qualquer país que pretenda ser desenvolvido num futuro próximo, todos dessa faixa etária devem estudar como malucos, em tempo integral", diz Paes de Barros, da SAE. Para ele, o risco desse quadro é o de o país desperdiçar o que resta de seu bônus demográfico. Segundo a SAE, entre 2003 e 2023 o país terá o maior percentual de jovens de 15 a 29 anos em termos relativos, cerca de 50 milhões. "Viver o momento em que o Brasil terá a maior força de trabalho de todos os tempos com um déficit educacional difícil de corrigir, devido a jovens fora da escola, implicará gerar um grupo de adultos que não poderá ser incorporado em uma economia moderna. Isso é grave", ressalta Paes de Barros.

Pela meta definida no Plano Nacional de Educação (PNE), o país deveria alcançar a totalidade da frequência escolar desse grupo etário em 2016, o que hoje parece um desafio hercúleo. E os números não param por aí. Do extrato de jovens de 15 a 17 anos matriculados, apenas 54,4% estão na faixa correta de ensino – a meta é chegar a 85% até 2024. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a cada dois anos, manteve-se em 2013 no mesmo nível de 2011, em 3,7, quando a meta projetada pelo Ministério de Educação era de 3,9. Além disso, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) divulgado no meio do ano revelou que, no Brasil, somente 58% dos estudantes concluem o ensino médio; 85% dos alunos mais ricos e apenas 28% entre os mais pobres.

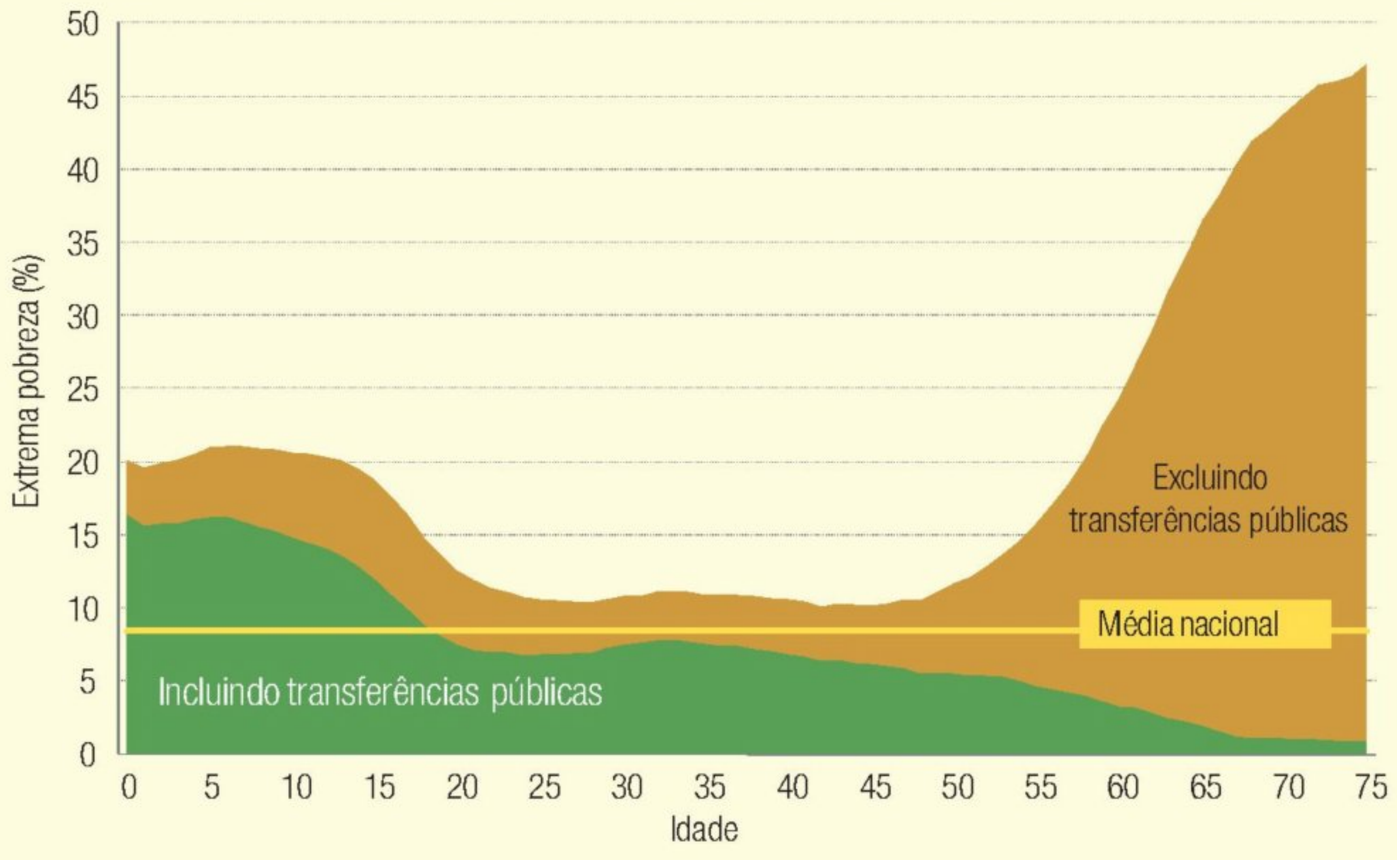
"A meta educacional brasileira, que por acaso não estamos cumprindo, é chegar ao nível dos países da OCDE com 15 anos de atraso. Mas já temos em várias cidades – Joinville, Rio de Janeiro, São José dos Campos – escolas em comunidades carentes que cumprem a meta atual da OCDE, com frequência de alunos, eles estudam, passam de ano. Isso significa que temos como fazê-lo. Só precisamos saber como fazer para que as boas práticas se difundam, quais os sistemas de incentivo adequados", pontua Paes de Barros.

Unir esforços

Alejandra Velasco, coordenadora-geral do movimento Todos pela Educação, aponta que o ataque a esse problema tem várias frentes.

tas, o primeiro passo seria a alteração da idade mínima das aposentadorias. "Nossa população envelhecerá seis vezes mais rápido do que a França envelheceu. Toda a sociedade que está à frente de transformações sociais, econômicas, demográficas muito rápidas precisa ajustar sua política social na mesma velocidade", diz Barros. Para ele, uma das possibilidades seria a adoção de um mecanismo indexador que atrelasse o aumento da expectativa de vida ao aumento da idade mínima de aposentadoria, como acontece em países como a Dinamarca. "Precisamos direcionar mais esforços principalmente à primeira infância, onde tradicionalmente a pobreza é maior do que entre os idosos", conclui.

Extrema pobreza por idade: Brasil, 2009



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009.

"Não há bala de prata. Não é à toa que o Plano Nacional de Educação é dividido em 20 metas", diz. A começar pela qualidade da educação básica, onde o aluno corre o risco de iniciar seu acúmulo de frustrações e a tendência à aversão da escola. Esse foi o foco em Sobral, município cearense em que metade da população é vulnerável à pobreza. Com um programa de erradicação do analfabetismo com base na avaliação de desempenho de alunos e de qualificação profissional e incentivos aos professores que cumprem as metas estabelecidas, a cidade já alcançou a meta do Ideb colocada para 2021, de 6,1 pontos. Para o programa de incentivos, a cidade conta com uma fatia de ICMS repassada pelo governo, permitida por lei estadual, e que também premia bons desempenhos em saúde e meio ambiente. Em 2007, a iniciativa se estendeu ao estado, com o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), e depois inspirou o governo federal na criação do Programa Nacional na Idade Certa (Pnaic).

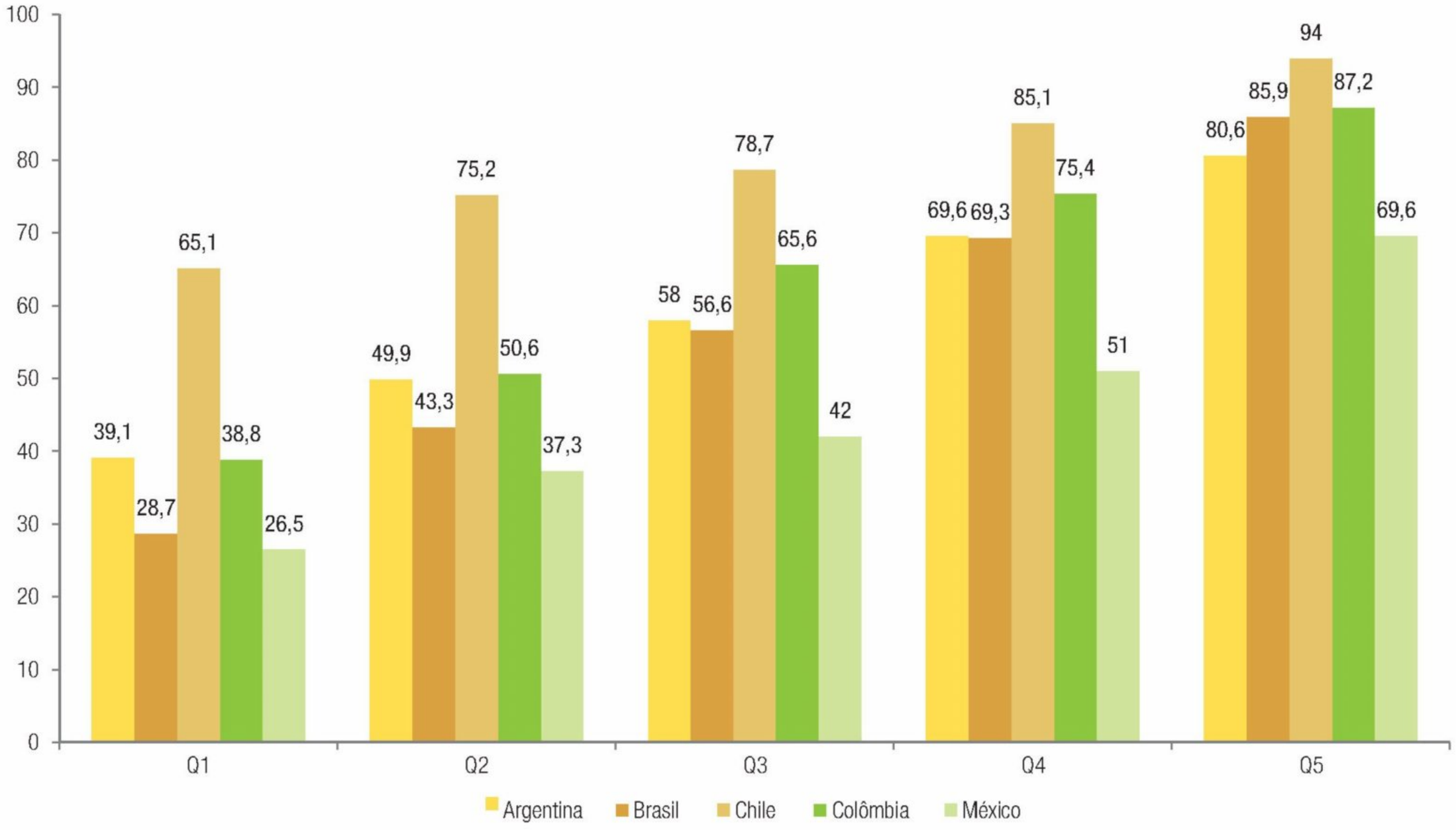
> Hoje o ensino médio brasileiro ainda é muito rígido. Em países bem-sucedidos, a oferta é mais ampla, para atrair a atenção dos jovens

Fernando Veloso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, destaca a importância, nesses casos bem-sucedidos, da coordenação de esforços em diferentes instâncias de governo em busca da

De 2003 a 2023 o Brasil terá a maior juventude de todos os tempos, em termos relativos. Serão mais de **50 milhões**, entre **15** e **29** anos

São Paulo. Foto: Filipe Frazao/Shutterstock.com

Quem e quantos concluem o ensino médio (em %)



Os quintis dividem a população por distribuição de renda, dos mais pobres (Q1) aos mais ricos (Q5). Fonte: Banco Mundial.

melhora de gestão. "Isso é particularmente importante no caso dos municípios pequenos, sem escala, que não conseguem capturar recursos por não terem condições de desenvolver um projeto educacional de qualidade", afirma.

Já Alejandra defende um sistema de repasses e bonificações diferenciados para escolas e professores que estão em áreas vulneráveis. "Ainda não há uma política guarda-chuva para isso. Escolas mais afastadas em geral não têm equipamentos suficientes, uma biblioteca com acervo considerável, provavelmente não atraem os melhores professores pelas vias comuns. Em geral são mais novos que, na possibilidade de remoção, irão para outra escola." Quanto ao debate sobre a política de incentivo para professores em escolas de periferia, com jornadas mais extensas, Alejandra diz que este tem sido frequentemente confundido com política salarial. "São coisas distintas, que demandam políticas separadas."

Para o caso específico do ensino médio, os especialistas apoiam a perseverança na ampliação do ensino profissionalizante – que no Brasil responde por menos da metade das matrículas registradas no Chile e um terço das chinesas – bem como a flexibilização do programa curricular. "Hoje o ensino médio ainda é muito rígido, com grande quantidade de matérias, enquanto em países bem-sucedidos há uma oferta mais ampla, para comportar interesses diversos e atrair a atenção do jovem", diz Veloso, lembrando que, no Brasil, o ensino técnico ainda se sobrepõe ao ensino médio regular, que continua obrigatório. "Essa mudança também tem que ser acompanhada de sistemas de avaliação diferentes, que comportem interesses acadêmicos ou profissionalizantes, com pesos diferentes", completa.

Alejandra aponta, entretanto, que é preciso celeridade na tomada de decisões. "O Plano Nacional de Educação (PNE) demorou cerca de quatro anos para ser aprovado, e não é bom que passe o mesmo com uma reforma do ensino médio", diz. Paes de Barros reforça o coro. "Ainda estamos muito atrasados, e temos que fazer o possível para acelerar os avanços na educação", diz. Só assim a locomotiva brasileira poderá levar cada vez mais vagões, sem que isso comprometa sua velocidade.

Boletim Macro do IBRE. Tudo para você estar bem informado sobre a economia.

portalibre.fgv.br – facebook.com/ibrefgv – twitter.com/fgvibre – youtube.com/fgvtv

Available on the App Store

agência3

Estatísticas, projeções, análises
e toda a visão estratégica do IBRE
sobre o cenário macroeconômico brasileiro.
Uma verdadeira radiografia mensal
com indicadores que retratam
a economia do país. Disponível para
você se informar, do jeito que preferir,
inclusive por vídeo. Todo mês,
de graça, onde você estiver.

FGV IBRE

IBREFGV FGVIBRE FGVTV PORTALIBRE.FGV.BR

Menos por mais

Carga tributária brasileira é pouco efetiva no combate à desigualdade de renda

Um dos debates que não abandonam a pauta econômica diária é a alta carga tributária do país. Menos comum, entretanto, é observar análises sobre o desempenho desse sistema, somado ao das transferências públicas, para a redução da desigualdade de renda. Os que se debruçaram sobre o tema observaram que, no caso do Brasil, o resultado está aquém do esperado: estima-se que menos de um terço do Estado de bem-estar brasileiro é transferido dos relativamente ricos para os relativamente pobres. O restante se enquadra no chamado *tax-welfare churn*: o que o governo tira com uma mão, dá com a outra para o mesmo contribuinte.

"Para se ter uma ideia, em 1960 tínhamos o mesmo coeficiente Gini (que mede concentração de renda) de agora, 0,53, com uma carga tributária de 17%. Isso significa que hoje mobilizamos mais que o dobro de recursos para manter o mesmo grau de desigualdade", exemplifica Rozane Bezerra de Siqueira, economista da Universidade Federal de Pernambuco.

Rozane produziu um estudo no qual comparou o impacto das transferências (Bolsa Família, salário-família, bônus salarial do Pis/Pasep, seguro-desemprego e BPC/Loas), dos tributos diretos (imposto de renda de pessoas físicas e contribuições previdenciárias) e dos tributos indiretos (tributos sobre bens e serviços menos subsídios) na renda domiciliar, em diferentes estágios. O resultado apontou que as transferências sociais reduzem a desigualdade de renda medida pelo Gini em seis pontos percentuais; os tributos diretos contribuem com uma queda adicional de dois pontos, mas os tributos indiretos aumentam a desigualdade em três pontos percentuais. No final, a desigualdade cai menos do que antes da incidência dos impostos, totalizando cinco pontos percentuais. "No Reino Unido, os tributos ao consumo também aumentam a desigualdade, em quatro pontos percentuais, mas o peso das transferências é maior, e o desempenho distributivo deles acaba sendo mais de duas vezes o nosso, de 14 pontos percentuais", diz Rozane. "Já na União Europeia, transferências e tributos diretos respondem por uma redução da desigualdade de 20 pontos percentuais, também muito maior que a brasileira."

José Roberto Afonso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, ressalta a importância de ampliar a análise desses números. "Apesar do seu impacto, eles não viram agenda de debate político. No exterior, entretanto, o país já virou caso de estudo em desigualdade", diz.

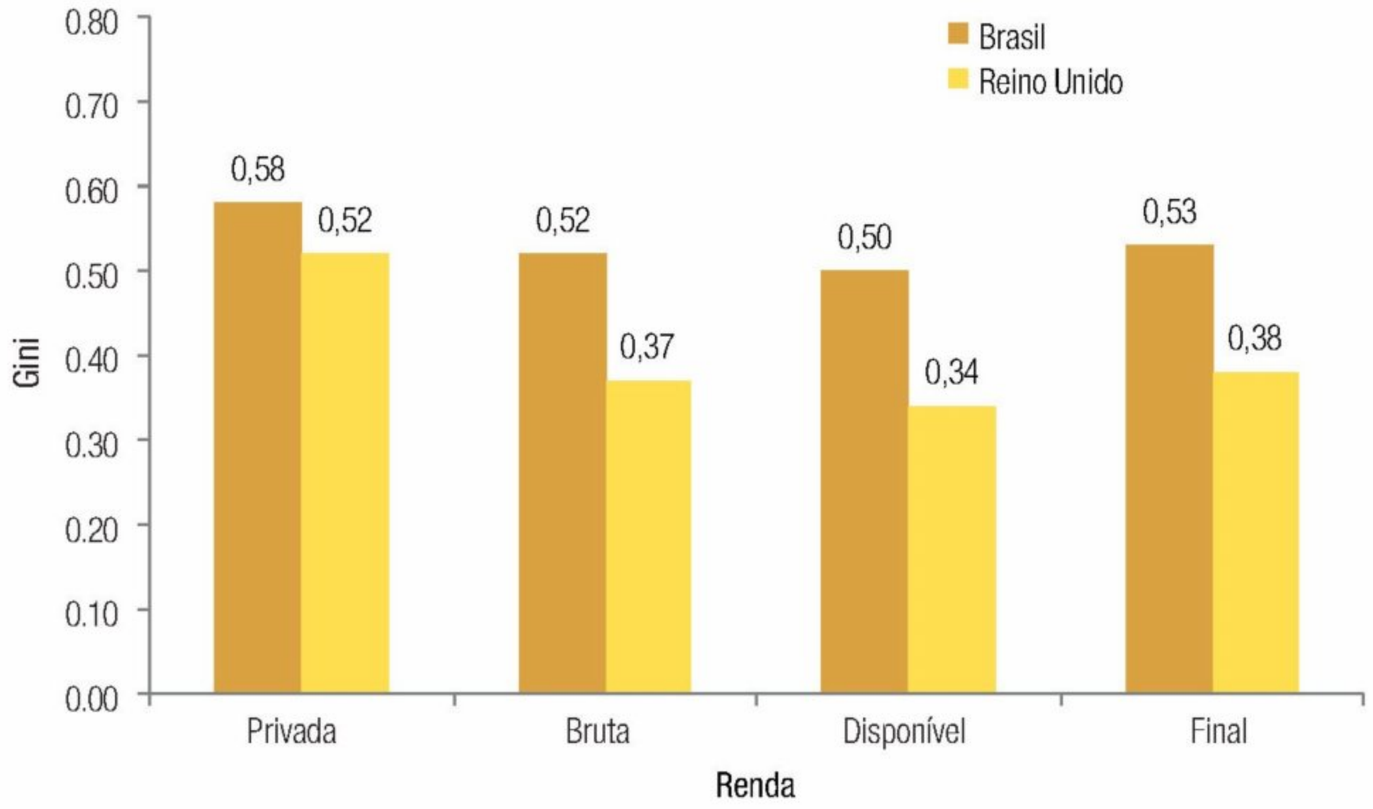
Pesos desiguais

	Carga tributária média dos tributos indiretos sobre as famílias (%)		
	Cesta básica	Saúde	Educação
Mais pobres	3,3	0,9	0,22
Renda média	2,2	1,09	0,12
Mais ricos	0,62	1,07	0,31
Média total	2,03	1,07	0,18

Fontes: Rozane Bezerra de Siqueira, José Ricardo Nogueira, Evaldo Santana de Souza.

Efeitos redistributivos: Brasil perde

Coeficiente de Gini para diferentes conceitos de renda



Renda privada:
renda total antes de transferências e tributos

Renda bruta:
renda privada + transferências monetárias

Renda disponível:
renda bruta - imposto de renda e contribuições previdenciárias

Renda final:
renda disponível - tributos indiretos

Fontes: Rozane Bezerra de Siqueira, com dados de Office for National Statistics (2012), e BRAHMS 2012.

Mais pobres

Uma das observadoras estrangeiras que acompanha a situação do Brasil é Nora Lustig, professora de Economia Latino-Americana na Universidade de Tulane (EUA). Nora é diretora do projeto Commitment to Equity, que analisa o impacto de impostos, transferências e outros gastos públicos sobre a desigualdade e a pobreza em 32 países. Para a economista, o ponto mais preocupante no Brasil é o peso dos impostos indiretos que incidem na cesta básica. "Nesse caso, os impostos regressivos não aumentam a desigualdade, que se refere à renda relativa. Eles têm níveis tão altos que incidem diretamente na pobreza", afirma. Estudo do Commitment to Equity aponta que, descontado o imposto indireto, a pobreza extrema (menos de US$ 2,50 diários) no Brasil cresce cinco pontos percentuais, para 16,3%, em relação à registrada a partir da renda disponível (descontados impostos diretos e somadas transferências). "Os impostos ao consumo anulam o efeito das transferências monetárias sobre a redução da pobreza", diz.

Outro trabalho, de coautoria de Rozane, corrobora essa tendência. Mostra que, apesar de a carga média de tributos indiretos incidentes sobre as famílias não variar muito – de 15,85% para os mais pobres a 17,08% para os mais ricos –, o peso do item cesta básica é muito maior entre os mais pobres (3,3%), comprometendo 24,6% de seu orçamento, do que entre os mais ricos (0,62%), para os quais esses alimentos representam 4,8% da parcela orçamentária média.

Apesar desse quadro negativo, Nora afirma que o país ainda é um dos que mais redistribuem na América Latina. Para isso, contam pontos as transferências não monetárias representadas pela oferta de saúde e educação. "Entre as nações em desenvolvimento estudadas, apenas a África do Sul supera o Brasil. Mas, mesmo com transferências enormes, o país continua sendo um dos mais desiguais do mundo", afirma.

Simples e claro

Devido ao seu caráter regressivo, os impostos indiretos são frequentemente apontados como frente a ser atacada para ampliar o caráter redistributivo do sistema tributário. Para Rozane, entretanto, esse não é um caminho adequado. "Os tributos indiretos representam uma grande parte da arrecadação, 48%. Reduzir sua incidência implicaria tributar mais a renda, o que não soa viável." A economista tampouco apoia políticas de desoneração e isenção. "É uma alternativa difícil para um modelo complexo como o nosso, com diferentes bases, alíquotas e regimes de arrecadação, que ainda conta com o efeito cascata, pela tributação de insumos", cita, destacando que tais sobreposições dificultam o cálculo da carga fiscal embutida em cada produto, da qual o consumidor não tem como escapar. "Acho que a prioridade do país deveria ser uma reforma tributária ampla que criasse um imposto sobre o valor agregado (IVA) com poucas alíquotas diferenciadas, que traria simplicidade e transparência ao sistema", diz.

Como não se pode esperar uma mudança como essa no curto prazo, o caminho, admite Rozane, é melhorar a progressividade do sistema. Uma das frentes, aponta, é com o combate à sonegação. Já Afonso, da FGV/IBRE, sugere uma tributação indireta mais seletiva. "A Constituição prevê que o ICMS e o IPI tenham alíquotas diferenciadas pela essencialidade dos bens", cita. "O problema é que o IPI praticamente acabou, e o ICMS está distorcido pela guerra fiscal. Se você for olhar, a maior parte dos produtos envolvidos nessa batalha não é de consumo popular", pondera.

O pesquisador também defende uma recomposição da tributação patrimonial como caminho para reduzir o peso de impostos regressivos. Segundo ele, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem perdido lugar para outros impostos, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – que onera igualmente pessoas de diferentes níveis de renda, pesando no orçamento dos mais pobres. "Os prefeitos em geral evitam o desgaste sobre aumento do IPTU porque já estão arrecadando muito com ISS, que é um imposto que as pessoas pagam ser perceber. O que não se fala é que o IPTU é mais justo que o ISS, já que imóveis de baixo valor são isentos e ele tampouco incide sobre propriedades não legalizadas", exemplifica Afonso, indicando que, em 2011 e 2012, a arrecadação de ISS superou a do IPTU em 85% dos municípios do país.

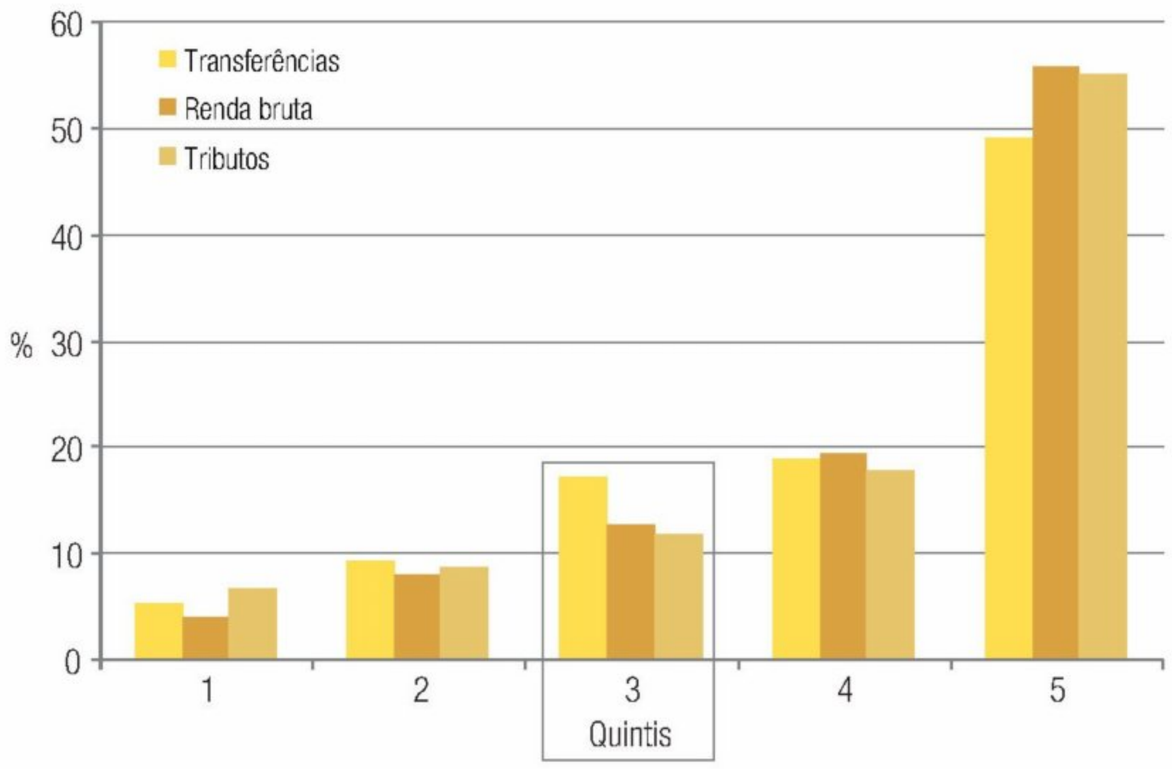
No radar

Esse exercício de análise ainda aponta outros importantes temas que, na opinião dos especialistas, precisam ser avaliados. O primeiro deles é a qualidade do gasto público, já que pouco do aumento da carga tributária foi revertido para fins redistributivos. "Ainda temos um enorme desconhecimento e falta de interesse sobre quem gasta e como", diz Afonso. O segundo é a necessidade de reformas no sistema previdenciário. Hoje, dos 15% do PIB destinados a transferências públicas de assistência à previdências, 11% se destinam a aposentadorias e pensões. Segundo estudo de Rozane, as receitas de aposentadoria e pensões ficam concentradas no quintil médio, que é o único no qual a participação das transferências no total da renda é maior que a receita tributária. "Os dois quintos mais básicos se apropriam de 15% do gasto público com transferências, de 12% da renda bruta e respondem por 15% dos tributos; e o quinto mais alto responde por 49% das transferências, 56% da renda bruta e 55% tributos", diz. Para ela, esse recurso deveria ser direcionado para outros fins de maior efeito redistributivo. "Até investimentos em infraestrutura, que colaboram para o crescimento sustentável", exemplifica.

"Esses estudos também apontam que há muito a aprender sobre o comportamento financeiro das classes de baixa renda", diz Afonso. O pesquisador se refere a um vácuo de informação sobre o déficit de 50% entre a renda monetária reportada pela camada mais pobre e suas despesas de consumo, indicada na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). "Isso nos faz pensar que a carga tributária sobre o quinto mais pobre da população, de 38%, muito acima da média de 25%, esteja superestimada", diz Rozane, que trabalha com a hipótese de que tal diferença se justifique pela ausência de informações sobre rendas informais não declaradas por essas pessoas. Afonso, por sua vez, defende a possibilidade de que essa margem esteja relacionada ao endividamento. "Acho que uma parte importante dessa inclusão dos mais pobres foi movida por dívida, e não por renda – seja ela transferência do governo, seja de trabalho formal. Esse é um assunto do qual ainda se fala pouco, mas que também afeta os resultados sobre desigualdade", conclui.

Aposentadoria faz classe média ser a mais beneficiada pelas transferências

Parcelas de participação na renda bruta, transferências e tributos



Fonte: Pnad 2012, POF 2008-2009 e BRAHMS 2012.

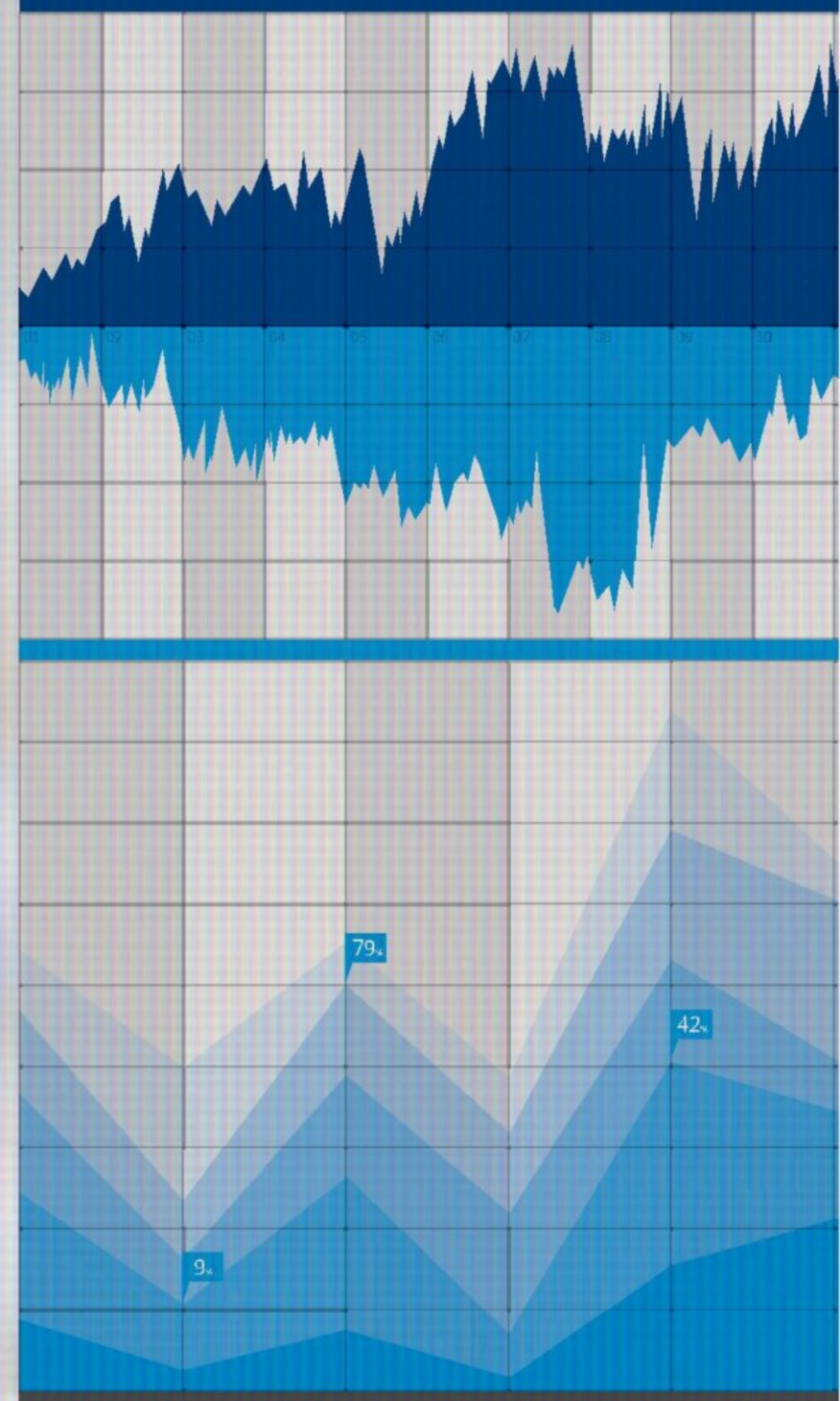
agência3

INSCREVA-SE ATÉ 19 DE DEZEMBRO DE 2014.

fgv.br/eesp/masters

CURSOS MASTER

QUANDO O ASSUNTO É ECONOMIA, A ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO É EXCELÊNCIA EM ENSINO.



Cursos Master:

- *Banking, Financial Institutions and Economics*
- *Business Economics*
- *Financial Economics*
- *Corporate Finance, Controllership and Economics*
- *Economic Analysis*

0,33% Commodities Petróleo NY 97,55 ↑ 0,36% Commodities Petróleo NY 97,55 ↑ 0,18% Commodities

Bons profissionais estão sempre buscando grandes referências. Não só para aprender, ouvir e estudar, mas também para pensar em onde e como eles querem estar no futuro. Por isso, a Escola de Economia de São Paulo oferece os cursos Master em diversas áreas de finanças e economia, ajudando a transformar os jovens profissionais de hoje nas futuras referências de amanhã.

FGV EESP
ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO

REFERÊNCIA QUE PRODUZ REFERÊNCIAS.

O papel da OMC na disputa pelo comércio mundial

Lia Baker Valls Pereira
Pesquisadora da Área de Economia Aplicada da FGV/IBRE
e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

A variação no volume do comércio mundial entre 2012 e 2013 repetiu o mesmo valor registrado entre 2011 e 2012, 2,5%, segundo a Organização Mundial de Comércio (OMC). É um valor abaixo da média anual pré-crise que foi de 5,5% entre 2000 e 2007. Os resultados do comércio estão associados ao desempenho das economias e, logo, dependem da retomada sustentada de crescimento nas principais economias mundiais. A última previsão da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de setembro de 2014, indica que a China continuará crescendo ao redor de 7%, os Estados Unidos entraram numa trajetória de recuperação que ficará nítida em 2015 (crescimento de 3,1%) e a zona do euro sairá da recessão, mas com baixo crescimento (1,1%, em 2015).

Momentos de crise na economia mundial podem ser acompanhados do crescimento de medidas protecionistas, como ocorreu em 1929. A atual crise de 2008, no entanto, não registrou uma elevação generalizada dessas medidas, segundo os relatórios preparados pela OMC, OCDE e a Unctad (Comissão para Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas) e disponíveis na *web page* da OMC (www.wto.org). A partir de 2010/2011, os relatórios apontam que medidas de apoio setorial e exigências de conteúdo local passaram a ser utilizadas de forma mais intensa por alguns países, como o Brasil.

O mecanismo de solução de controvérsias (MSC) na OMC é acionado pelos países membros quando consideram que algum outro membro está infringindo regras acordadas no âmbito do acordo multilateral. Após o estágio de consultas, caso não haja acordo, abre-se um painel com especialistas para avaliar a disputa. As regras da OMC englobam comércio de mercadorias, serviços, direitos de propriedade intelectual e investimentos. Logo ao avaliar o número de casos abertos no MSC queremos analisar potencial de contencioso em todas essas áreas.

O gráfico 1 mostra o número de consultas abertas no âmbito do MSC. Com a criação da OMC, em 1995, os antigos procedimentos foram revistos e isso pode explicar a concentração de casos entre 1995-2003, uma média anual de 34 casos. Entre 2004-2010, o número de consultas caiu e a média passou para 11,4. O ano de 2011 registrou o menor número de casos o que pode estar associado à forte recuperação do comércio nesse ano puxado pelo *boom* das *commodities*. O número de casos voltou a crescer em 2012 e 2013 e a média anual foi de 23,5 casos.

É interessante observar que nos anos em que a crise se manifestou de forma mais acentuada não houve um aumento do número de casos, como o gráfico mostra para os anos de 2008-2010.

Gráfico 1 — Abertura de consultas pelo mecanismo de solução de controvérsias na OMC

O aumento da abertura de consultas a partir de 2012 pode estar refletindo dois movimentos. Um seria associado ao aumento no uso de medidas para incentivo setorial na indústria conforme sugere o relatório do G-20. O segundo é que num cenário caraterizado pela ausência de um ciclo sincronizado de recuperação em todos os países, crescem as tensões comerciais. Além disso, a paralisação da Rodada Doha pode incentivar o uso de medidas não consensuais com as regras da OMC.

Fator de preocupação

Os principais usuários do MSC desde 1995 foram como demandantes de abertura de consultas: Estados Unidos (107 casos); União Europeia (93); Canadá (34); e Brasil (27). As principais reclamações recaíram contra os Estados Unidos (121) e a União Europeia (79). O Brasil foi alvo de 15 consultas. A credibilidade do MSC depende, portanto, dos Estados Unidos e da União Europeia. Nesse sentido, a possibilidade de um amplo acordo comercial entre os dois — o Acordo Transatlântico de Comércio e Investimento, TTIP — é visto com preocupação, caso esse seja mais um fator para que os países diminuam seu interesse na rodada multilateral.

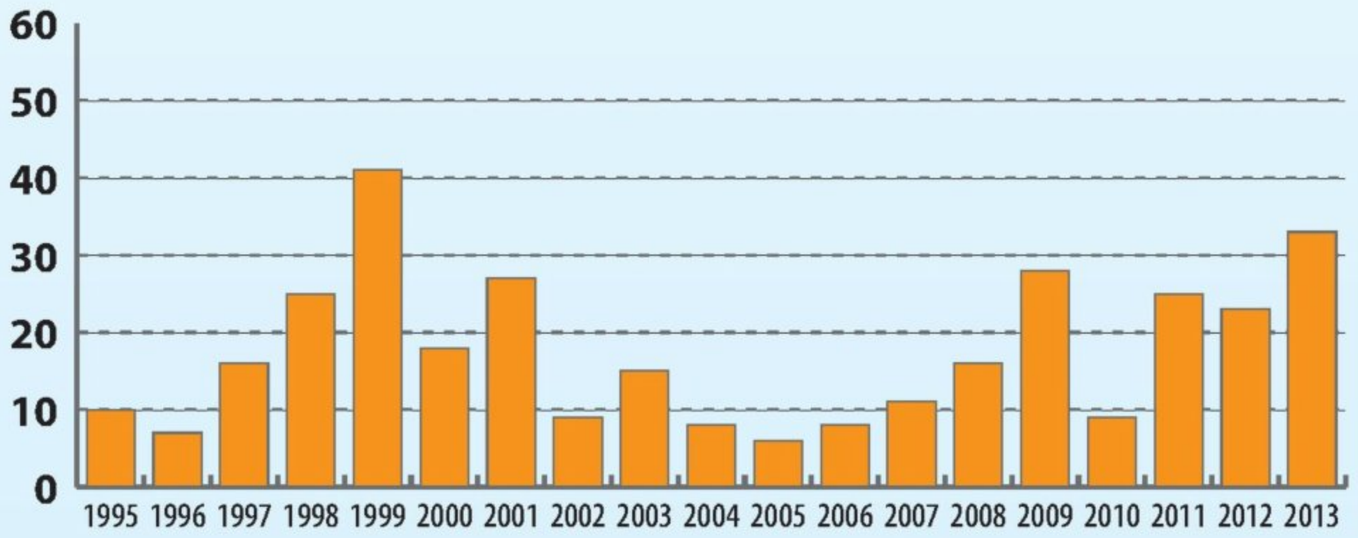
> Momentos de crise na economia mundial podem ser acompanhados do crescimento de medidas protecionistas, como ocorreu em 1929. Na crise de 2008, no entanto, não houve elevação generalizada dessas medidas

A avaliação de abertura de investigações *anti-dumping* mostra uma trajetória similar ao do MSC. A média anual de investigações abertas foi de 279 entre 1995-2002, caiu para 208 entre 2003-2009, 169 entre 2010-2011 e subiu para 246 entre 2012/2013. O campeão de abertura de processo é a Índia (702), seguida dos Estados Unidos (508) e União Europeia (454) entre 1995-2013 num total de 4.519 casos. Nessa lista o Brasil ocupa a quarta posição com 334 casos (7,4% de todos os casos abertos). O país que mais sofreu processos foi a China: 22% do total das investigações, seguida da Coreia (7,3%) e os Estados Unidos (5,7%). O Brasil ocupa a décima posição com 2,7% de todos os casos abertos entre 1995-2013.

As regras da OMC limitaram o uso de subsídios industriais. Entre 1995 e 2013 foram abertas 335 investigações sobre direitos compensatórios (subsídios), um número 93% menor do que o das investigações de *dumping*. O aumento do número de investigações após ficar entre 9 e 16, nos anos de 2002 e 2008, voltou a crescer em 2009 (exceto 2010) e alcançou o número de 33 casos, em 2013 (gráfico 2). Novamente uma indicação do aumento de possíveis contenciosos entre os países.

Essa breve nota sugere, portanto que aumentam os casos que indicam possíveis contenciosos entre os membros da OMC. A conclusão da Rodada Doha como sinalizador do compromisso multilateral é, portanto, prioridade na agenda de comércio mundial. Os acordos regionais não tratam das relações comerciais mundiais e não podem evitar o surgimento de potenciais conflitos comerciais. Só o crescimento da economia mundial, como em 2002-2007, pode não ser suficiente para afastar os conflitos num mundo em que o tema das políticas industriais ganhou força com o declínio do *boom* das *commodities*, em especial nos mercados emergentes.

Gráfico 2 — Abertura de investigações de direitos compensatórios



www.conjunturaeconomica.com.br

agência3

ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA ECONÔMICA FGV IBRE

SEMINÁRIO

Um sistema de saúde debilitado

Thais Thimoteo, do Rio de Janeiro

É comum encontrar entre as primeiras posições numa lista de reivindicações da população brasileira a melhora dos serviços de saúde — acompanhada pela ampliação da qualidade da educação e o combate à violência. A pesquisa "Retratos da Sociedade Brasileira — Problemas e Prioridades para 2014", realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em parceria com o Ibope Inteligência e divulgada no início deste ano, reforça essa questão ao apontar que 49% dos brasileiros clamam ao governo por uma maior atenção à saúde, sendo eleita prioridade número um nesse *ranking* de reclamações. Ao traçar um cenário sobre as deficiências do setor, quatro fatores saltam aos olhos, segundo especialistas: a profunda fragmentação do modelo de gestão e financiamento dos hospitais, dividido por entes federativos (federal, estadual e municipal) e por uma complexa organização pública e privada (inclusive filantrópica); a relação gestão *versus* gastos, que não é, necessariamente, diretamente proporcional; uma tendência cultural na qual a população procura, primordialmente, a assistência médica dos hospitais (modelo hospitalocêntrico), colocando em segundo plano a atenção básica, que deveria ser a porta de entrada preferencial para o sistema e, por último, o descompasso entre a necessidade atual de atendimento à saúde, focada nas condições crônicas (promoção, tratamento e prevenção de doenças como diabetes, alcoolismo, tabagismo e obesidade), e a insistência em seguir a mesma lógica, de década atrás, centralizada nas condições agudas (emergenciais).

Esses e outros pontos, somados a possíveis soluções para a crise na saúde, permearam o seminário "Governança e Gestão dos Hospitais de Atendimento Público no Brasil", promovido pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getulio Vargas, no último dia 20 de outubro, no Rio de Janeiro. "Nosso Sistema Único de Saúde (SUS) nasceu na Constituição de 1988 carregado de dificuldades herdadas do sistema

de saúde suplementar que já vigorava na época. O SUS teve que se sobrepor e gerar conexões; temos um arranjo que vai na contramão dos outros países que elaboraram sistemas de acesso universais. É necessária uma reforma institucional. Mas, para começá-la, existe o desafio de simplificar a estrutura federativa que é absolutamente complicadora para estabelecer responsabilidades", destaca Mônica Viegas, professora associada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Para ela, no modelo ideal — leiam-se Redes de Atenção à Saúde, ou seja, ações integradas e serviços que visam à integralidade do cuidado e à eficiência do sistema de saúde —, será preciso atribuir nomes a essas responsabilidades. E não há outra forma de começar senão via governo federal. "Não há como pensar nesse redesenho do modelo de cuidado com o objetivo de reverter essa fragmentação, oferecendo um sistema de registro geral de pacientes, por exemplo, se esse ajuste não for feito. Além disso, é fundamental uma integração maior com o sistema de saúde suplementar", completa.

Eliane Gianotti, diretora do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (MS) concorda que a integralidade entre os entes envolvidos (gestor, paciente e regulador) e a definição de suas funções é essencial para transpor o desafio da segmentação. Porém, segundo a diretora, a responsabilidade deve ser partilhada e, portanto, menos concentrada no Estado. "Se formos pensar na equipe de saúde da família, por exemplo, em que trabalham agentes comunitários, enfermeiros, médicos etc., é difícil encontrar, de fato, uma equipe

Brasil desigual

Gasto público *per capita* em saúde por estados revela quadro discrepante:*

- **maiores valores**

  Roraima **R$ 876**

  Acre **R$ 863**

  Tocantins **R$ 816**

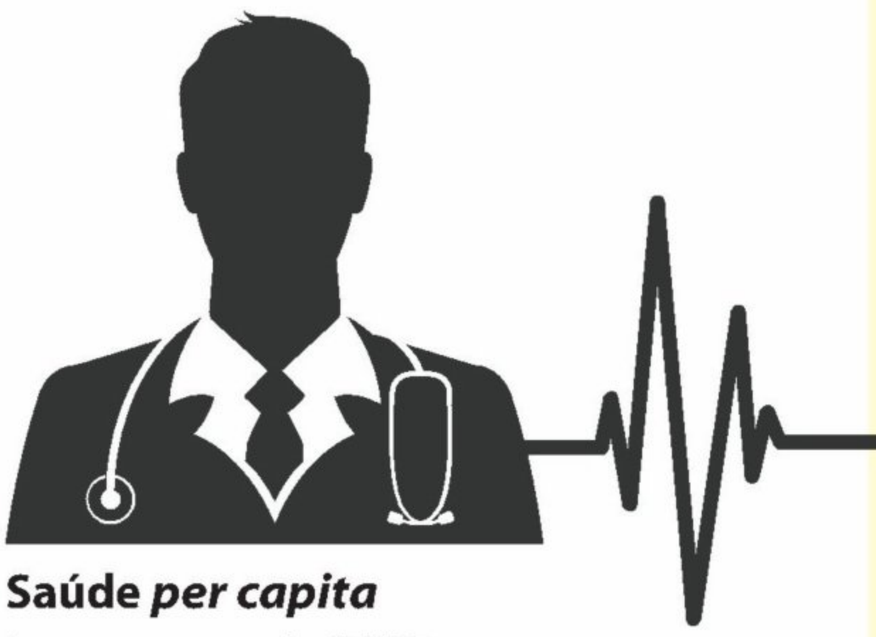
- **menores despesas**

  Pará **R$ 397**

  Maranhão **R$ 436**

  Bahia **R$ 476**

Fonte: SIOPS 2010. *Considerando os recursos das três esferas do governo.



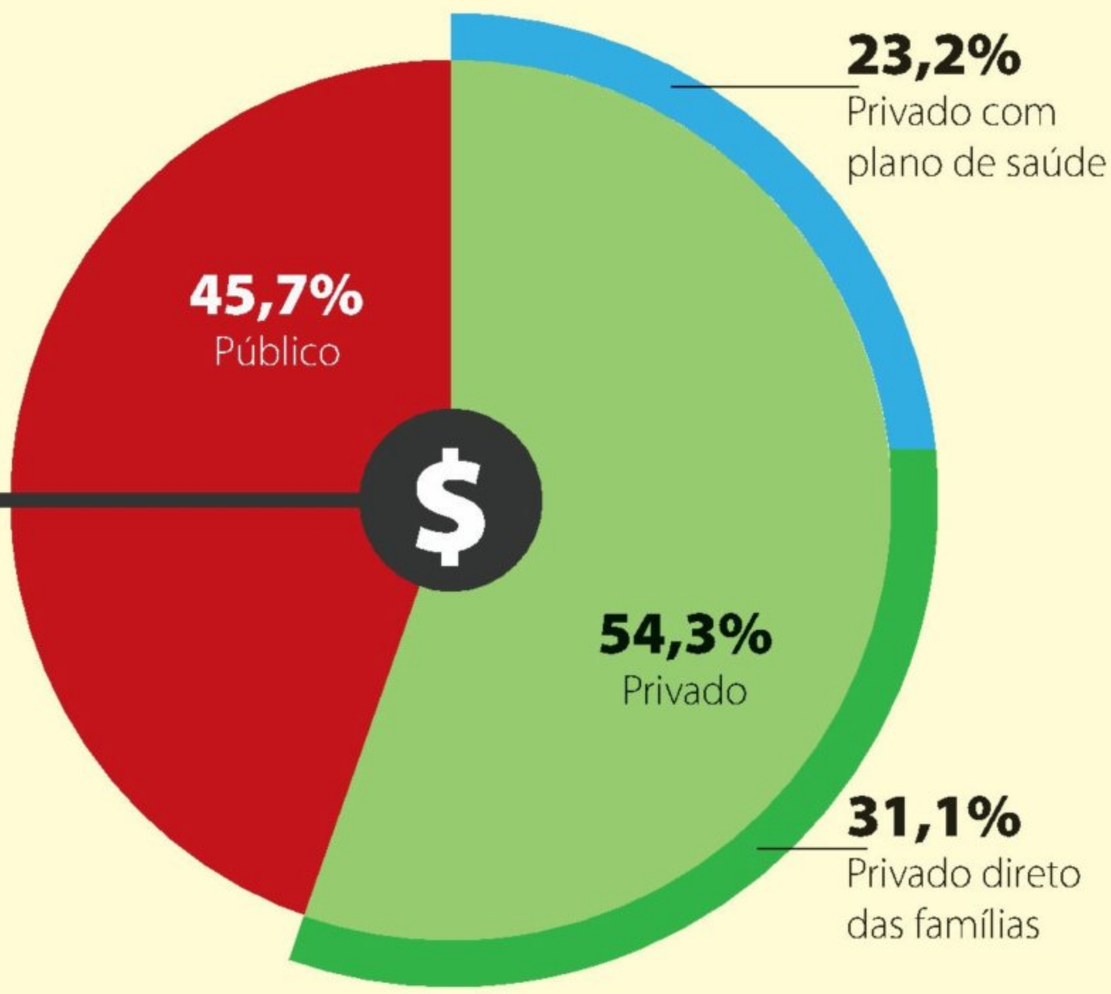
Saúde *per capita*

Levantamento da OCDE aponta que entre 41 países, o Brasil registrou o 7º menor gasto total com saúde *per capita*, em 2011 (R$ 2.384,83). Outros 34 países membros da organização gastaram R$ 7.597,75 no mesmo período.

Fonte: OCDE Health Data (2013).

Gastos com a saúde

composição das despesas no Brasil



Fonte: Valor Setorial Saúde (2012) com dados de 2009 da World Health Organization, Global Health Observatory Data Repository 2011 e Ministério da Saúde (2012).

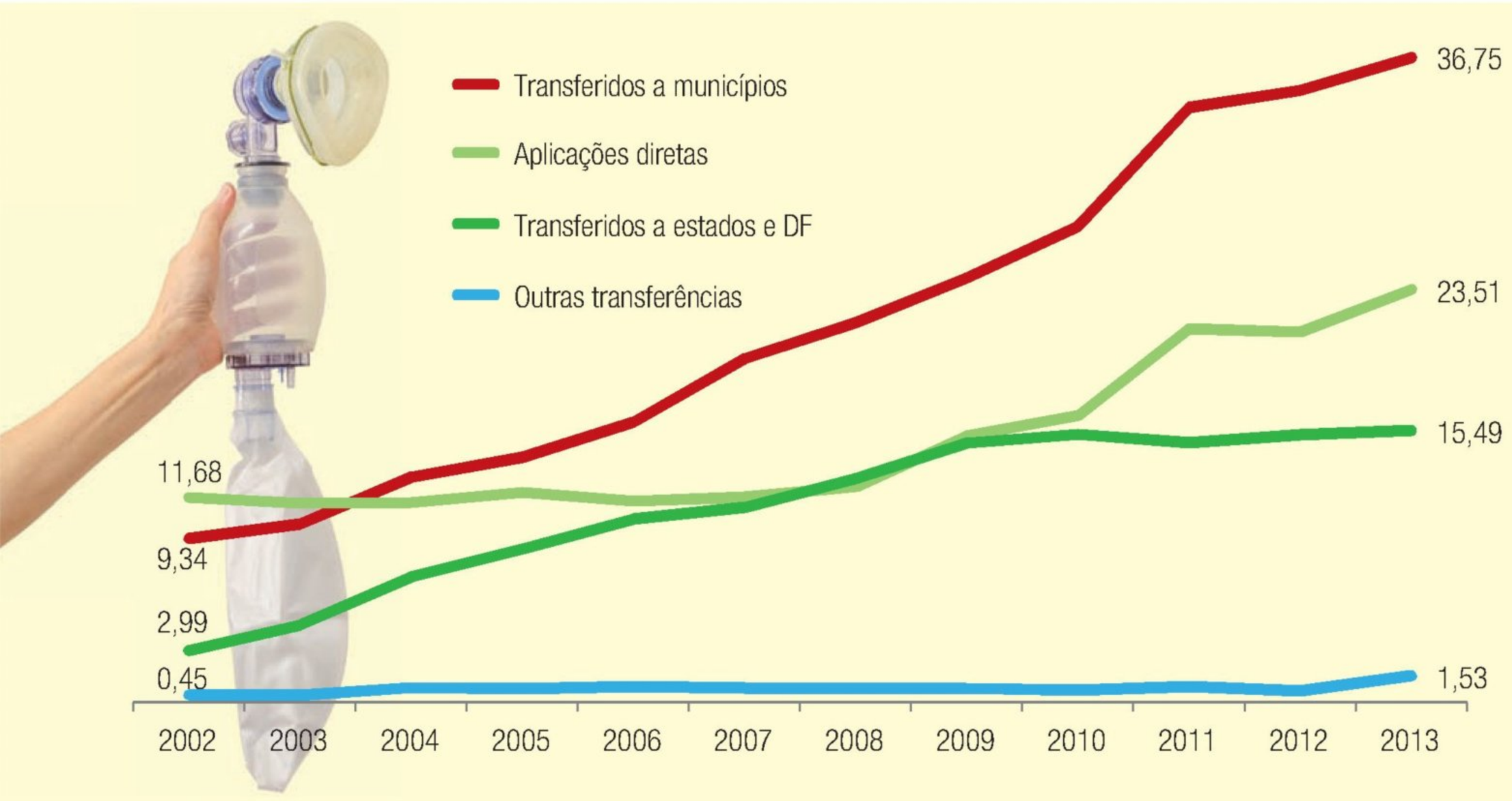
coesa. As secretarias municipais precisam trabalhar dentro das unidades de saúde, da atenção básica e especializada, promovendo encontros entre os profissionais. É papel do gestor federal atuar definindo macrodiretrizes, uma forma de incentivar a própria criação das Redes de Saúde e propor políticas que enfrentem a fragmentação. Já o gestor estadual está no meio do caminho: ele é prestador de serviços e gestor do sistema. Tem que dialogar com os municípios e propor políticas que se adequem às realidades de cada região", ressalta, ao reiterar que aquele que está acompanhando o dia a dia da população, prestando o serviço, é quem conhece o cidadão na sua singularidade, tendo melhores condições de prever situações de maior vulnerabilidade e risco. "Isso não quer dizer que não é preciso uma central. Ela garante um olhar mais macro do sistema, mas não pode se sobrepor ao encontro do profissional com o usuário."

Radiografia

Para tentar entender o funcionamento da saúde brasileira e identificar suas principais falhas, o Tribunal de Contas da União (TCU) traçou, em 2013, um diagnóstico sobre o setor. Como esperado, o retrato não é animador. Foram detectadas profundas desigualdades, tanto no âmbito da administração público-privada quanto dentro do próprio SUS, quando comparadas as regiões do país. O número de médicos por mil habitantes nas capitais, por exemplo, é em média de 4,56, enquanto no interior é de 1,11. A pesquisa também colocou uma lupa na assistência hospitalar pública brasileira, analisando 116 hospitais que concentram cerca de 27.600 leitos (8,6% do total da rede pública do país). Entre as inúmeras carências, o TCU verificou que 64% desses estabelecimentos apresentam taxa de ocupação da emergência maior do que a capacidade prevista. Outro dado alarmante é que em 81% dos hospitais, o maior problema é o déficit no quadro de profissionais; em 63% deles há constante falta ao trabalho dos funcionários. Essa parece ser somente a ponta do *iceberg* de um problema mais complexo, de gestão e não tanto de recursos, sem desmerecê-los. Em 2011, o país

Execução orçamentária da União – aplicação direta e transferências

Valores liquidados (2002-2013) – em R$ bilhões



Fonte: Siga Brasil, LOA - Despesa Execução - por UO.

gastou 8.9% do PIB em saúde, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS). Para efeito de comparação, Argentina (7,9%), Bolívia (5%), Chile (7,1%), Colômbia (6,5%), Uruguai (8,6%), Paraguai (8,9%) e China (5,1%) desembolsaram montante menor ou igual ao Brasil. Marcelo Chaves, secretário de Fiscalização da Saúde do TCU, também salienta a dificuldade em fiscalizar os recursos do Estado, por conta da já citada descentralização das responsabilidades. "Temos visto que cada vez mais o Ministério da Saúde não está executando diretamente os recursos da área, a maior parte está sendo transferida para os municípios. É preciso montar uma estratégia em conjunto com os Tribunais de Contas estaduais e municipais para que possamos ter uma visão mais sistêmica dos custos com saúde", pondera.

Dentro desse percentual de gastos, os hospitais são os grandes vilões já que consomem cerca de 2/3 dos recursos, de acordo com levantamento de Bernard Couttolenc, diretor do Instituto Performa. Estudo realizado por ele e Gerard La Forgia para o Banco Mundial indica que, em média, um hospital brasileiro típico produz 1/3 do que seria capaz de produzir. "Quando digo que o problema não é a falta de dinheiro sou 'apedrejado' porque pensam que estou dizendo que o SUS tem recursos suficientes, não é isso. A verdade é que dá para fazer três vezes mais com o que se tem", destaca. Por isso, a importância de se monitorar o desempenho dos hospitais. Para ele, o que ocorre de bom ou ruim nesses ambientes afeta diretamente o setor de saúde. "Muitos são fontes importantes de ineficiências e são várias as evidências disso", afirma, ao elencar algumas delas.

"Há ociosidade de recursos instalados, físicos e humanos e falta de padronização de procedimentos clínicos e de gestão, o que não os deixa reduzir custos e aproveitar ganhos potenciais. Outro ponto é que os hospitais brasileiros utilizam duas vezes mais funcionários por leito ocupado do que os EUA ou países da Europa. Ouvimos gestores reclamando que o maior problema dos hospitais públicos hoje é a carência de pessoal. Olhando esse dado, constatamos que tem alguma coisa errada nessa história, não?", questiona.

De que as pessoas morrem?

Quando se analisa o ambiente em que se vive hoje, comparado com décadas atrás também se percebe que há mais processos equivocados no sistema de saúde. Segundo Eugênio Vilaça, consultor em saúde pública, no Brasil se pensa em um sistema de saúde universal, mas se pratica um fragmentado. "Para entendermos a gestão do setor, temos que pensar de que morrem e se incapacitam as pes-

soas? Convivemos com o que chamamos de tripla carga de doenças. 66% dessas doenças são de origem crônica, 23% são infecciosas e de causas maternas e perinatais e 10% são causas externas com o fenômeno da urbanização (poluição) e violência", salienta Vilaça ao explicar que essas características estão sendo respondidas equivocadamente por um modelo de atenção desenvolvido na metade dos anos 1950, quando prevaleciam as condições agudas. "Essas transições profundas e rápidas, sem esquecer-se de considerar o envelhecimento da população, vão necessariamente ter um impacto direto na atenção à saúde. Os sistemas fragmentados se caracterizam por se moverem isoladamente, a atenção primária não fala com a especializada e os hospitais são organizados segundo hierarquia. É reativo, só quando o paciente procura é que ele atua, se paga os serviços por procedimentos e não por resultados. Deu certo no manejo das condições agudas, mas é um fracasso universal no manejo das condições crônicas", completa.

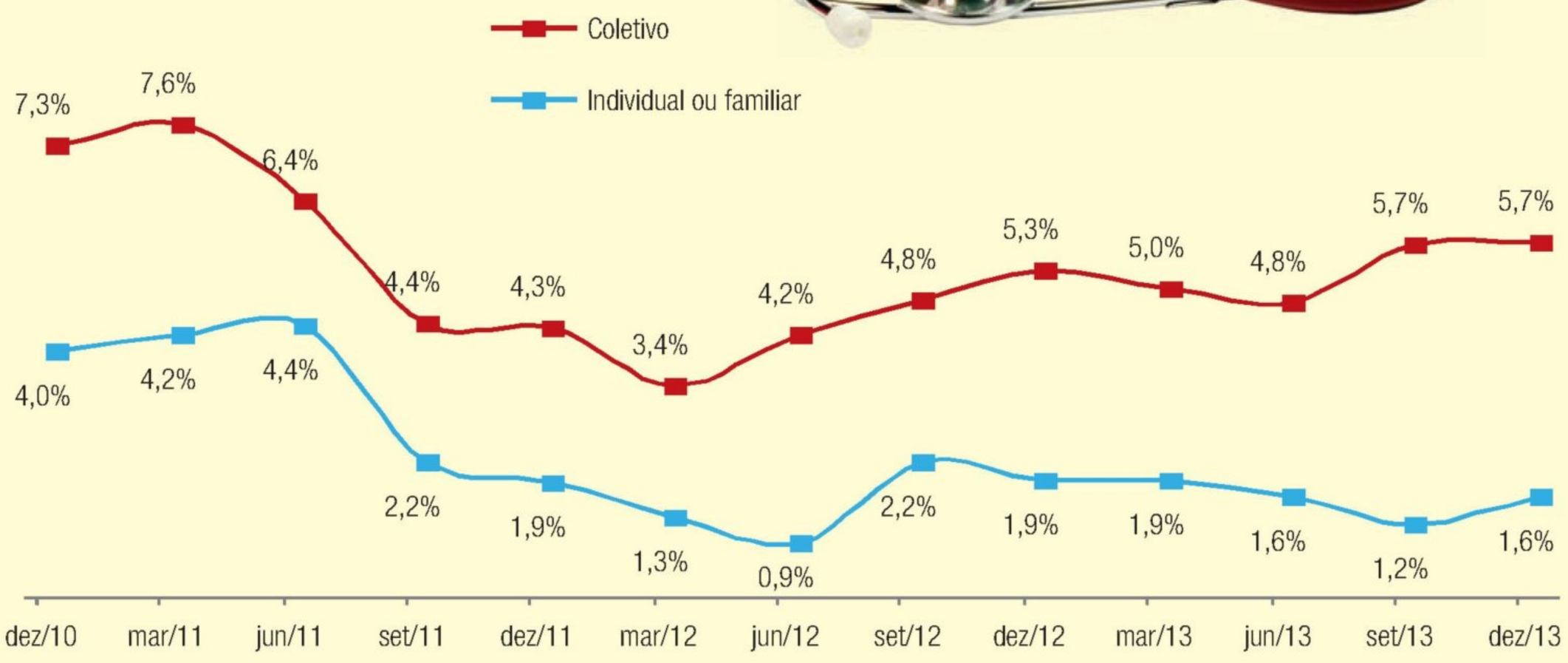
A saída para reversão desse quadro, de acordo com analistas, tem um nome: as Redes de Atenção à Saúde. Ao apresentar as vantagens do modelo, Vilaça destaca que elas podem melhorar os resultados sanitários nas condições crônicas, diminuir as referências a especialistas e hospitais, aumentar a eficiência dos sistemas de atenção à saúde e produzir serviços com maior custo-benefício, contribuindo para o aumento da satisfação dos usuários. "A situação atual de tripla carga de doenças exige um sistema integrado que opere de forma contínua (e não mais episódica), proativa e que dê conta de atender ao mesmo tempo todas as condições de saúde. As redes trabalham com um sistema de tempo integral, proativo, de promoção, prevenção, cura e reabilitação centrado não mais no médico, mas numa equipe multiprofissional", aponta.

Tendência

Enquanto a saúde brasileira não se adequa ao padrão ideal, o modelo hospitalocêntrico persiste, porém com algumas alterações percebidas a partir dos anos 2000. Reduziu-se o número de hospitais e leitos privados, apesar de ainda ser a maioria, e elevaram-se os públicos, conforme mostra a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). André Médici, economista do Banco Mundial, explica que as condições que levaram a esse crescimento diferenciado dos hospitais públicos e privados têm relação com a eficiência. No caso dos particulares pequenos, é natu-

Planos de saúde

Taxa de crescimento de planos coletivos e individuais



Fonte: SIB/ANS/MS - 12/2013.

ral que fechem, pois não possuem suporte financeiro para se manter, o que não chega a ser um problema pelo fato de serem menos produtivos, já que não operam em escala. O perfil dos hospitais brasileiros ainda é um problema que joga contra a produtividade. De acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) 2014, 58% dos hospitais têm menos de 50 leitos e apenas 20% contam com mais de 100 leitos. "Se fizermos uma análise da efetividade dos hospitais públicos, constatamos que 90% deles deveriam deixar de existir. Deveríamos trabalhar com um sistema de suporte para termos hospitais com escala suficiente para funcionar. Esse foi um processo complicado no SUS que foi atendendo à demanda de cidades pequenas, criando hospitais ineficientes, com taxa de ocupação baixa, de menos de 30%", ressalta Médici.

Inflação da saúde maior que a média da economia

Variação trimestral, acumulada em 12 meses

IPCA (inflação oficial)

4º tri de 2012 – **5,8%**

4º tri de 2013 – **5,9%**

Média dos serviços de saúde

4º tri de 2012 – **8,1%**

4º tri de 2013 – **8,9%**

Subitens do subgrupo de serviços de saúde

Médico

4º tri de 2012 – **11,1%**

4º tri de 2013 – **11,7%**

Exame de imagem

4º tri de 2012 – **6,8%**

4º tri de 2013 – **5,7%**

Hospitalização e cirurgia

4º tri de 2012 – **7,1%**

4º tri de 2013 – **7,8%**

Exame de laboratório

4º tri de 2012 – **4,6%**

4º tri de 2013 – **4,4%**

Fonte: Elaboração ANS, a partir de dados do IBGE.

Planos de saúde

Do lado da demanda por serviços de saúde, outro perfil tem sido alterado nos últimos anos, o de usuários de planos de saúde. Incentivado pela ascensão da classe média, o acesso à saúde suplementar ampliou-se, com aumento expressivo entre 2012 e 2013, de acordo com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Até o ano passado, ¼ da população brasileira possuía assistência particular. São 50 milhões de planos médicos e hospitalares e 21 milhões de odontológicos. Em 2012, eram R$ 48 milhões e R$ 19 milhões, respectivamente. Além disso, há uma participação expressiva dos planos coletivos empresariais. Menos de 20% do total são planos individuais, típicos da base e do topo da pirâmide etária, além de mulheres em idade fértil. Mas mesmo com o aquecimento do setor, a lucratividade tem se deteriorado, pondo o setor numa crise. Em 2013, o sistema de saúde suplementar fechou com faturamento de R$ 108 bilhões, um crescimento de 9,5% na comparação com o ano anterior. Em contrapartida, as despesas têm acompanhado esse ritmo. A taxa de sinistralidade chegou a 83,7%, no ano passado. Isso significa que a cada R$ 100 gastos com mensalidade, cerca de R$ 83 são usados para pagar serviços de hospitais, clínicas, médicos e laboratórios. As despesas administrativas têm se mantido estáveis, em torno de 14%. "Embora o mercado esteja crescendo, a trajetória da rentabilidade é declinante. Em 2013, a média ficou em 7,1%, o pior resultado desde 2009, quando era de 12,9%. Ou seja, vale mais a pena deixar dinheiro na poupança do que ter esse retorno", salienta Leandro Fonseca da Silvia, diretor da ANS. Ele explica que as consequências da queda correspondem a um movimento de alta dos preços dos serviços observados pela inflação média em saúde (8,9%, variação referente ao 4º trimestre de 2013 acumulada nos últimos 12 meses), maior do que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação oficial (5,9%, no mesmo período).

Reflexões sobre emprego e informalidade

A manutenção de um mercado de trabalho aquecido enquanto a economia tem um crescimento anêmico, é um dos principais enigmas que os economistas tentam decifrar. Girando em torno dos 5%, a taxa de desemprego no país vem batendo recordes sucessivos, desafiando os manuais de economia, já que o Produto Interno Bruto (PIB) tem crescido a taxas bastante modestas. Para este ano, por exemplo, o quadro que se projeta é bastante desalentador: os pesquisadores do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) estimam uma expansão de mirrados 0,2%.

Nos últimos dez anos, aconteceram significativas alterações no perfil do mercado de trabalho brasileiro. A formalização aumentou, o desemprego caiu, ocorreram grandes mudanças na composição do emprego, com a indústria perdendo espaço como empregadora em detrimento do setor de serviços.

Para refletir e discutir essa curiosa equação – baixo crescimento e baixo nível de desemprego –, e as transformações ocorridas no seio do mercado de trabalho brasileiro, o IBRE reuniu um seleto grupo de economistas, das mais diversas tendências, que estuda já há algum tempo esse mercado, além de serem profundos conhecedores e estudiosos da economia brasileira. As análises e reflexões foram agora reunidas e publicadas no livro *Panorama do mercado de trabalho no Brasil*, organizado por Regis Bonelli e Fernando Veloso, economistas e pesquisadores do Instituto.

Uma das possíveis explicações para que a taxa de desemprego permaneça bastante baixa, segundo sinalizam na apresentação do livro os organizadores da obra, poderia estar ligada ao setor de serviços que tem mantido um sólido crescimento desde 2000. Outros fatores seriam o aumento da formalização na economia brasileira e a elevação do salário médio real, que acabam por desaguar em outras indagações: o que estaria por trás desse aumento da formalidade? Isso seria explicado, apenas, por um aumento de demanda por trabalhadores?

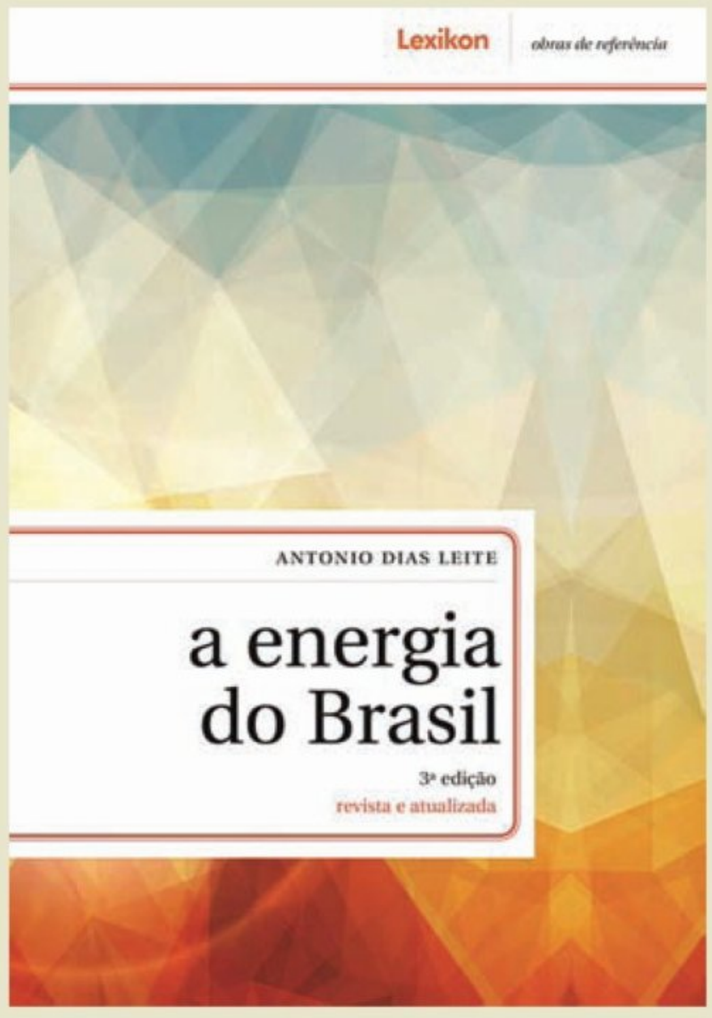
Outro ponto relevante que permeia alguns dos artigos é a constatação de que sem ganhos substanciais de produtividade fica difícil manter a sustentabilidade dos ganhos sociais e da renda que vem se mantendo há mais de uma década.

A questão dos "nem-nem" (não trabalham e nem procuram emprego) entre os jovens, é outro assunto que mereceu a atenção dos especialistas. A indagação que fica é se esse quadro entre os jovens é permanente ou há algum sinal de mudanças?

A expansão do mercado formal e o tamanho das empresas, a queda da informalidade no Brasil, a rotatividade do trabalho e os incentivos da legislação trabalhista e as transições que têm ocorrido nesse mercado são outras das reflexões e análises distribuídas nas quase 200 páginas do livro, produzido pelo IBRE e editado pela Editora FGV.

A obra, composta por nove capítulos e dividida em duas partes, busca lançar uma luz sobre essa discussão, traçando um completo panorama do mercado de trabalho brasileiro, com uma série de visões e interpretações sobre a evolução desse mercado desde 1990. As contribuições reunidas no volume não têm a pretensão de explicar ou cobrir todas as lacunas existentes, mas jogar uma luz para melhorar o conhecimento sobre esse intrincado tema.

Um setor elétrico desestruturado



Vencedor do Prêmio Jabuti 1998, *A energia do Brasil*, de Antonio Dias Leite, ex-ministro das Minas e Energia, em sua terceira edição revisada, apresenta um novo capítulo, fruto das constantes mudanças das políticas setoriais e econômica. Com o título "Desestruturação do setor de energia – Brasil 2007-2014", o novo capítulo traça um minucioso perfil das transformações ocorridas no setor energético brasileiro nos últimos sete anos, com a progressiva ampliação do Estado, com a maior presença da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) no planejamento energético do país, como forma de evitar que se repetisse o apagão de 2001.

É a partir de 2006 que começam a ser desenhadas as diretrizes de uma política energética sem, no entanto, ocorrerem grandes mudanças na matriz energética, ancorada em eletricidade e petróleo, tendo papéis secundários o álcool, a biomassa e o gás natural. Pouco, ou quase nada, se avançou na energia nuclear, enquanto a eólica só a partir de 2013 começa a ganhar mais espaço na nossa matriz energética.

Antonio Dias Leite analisa o processo de desestruturação do setor de energia brasileiro, ainda em curso, sinalizando que, apesar de um futuro indefinido, ficarão inevitáveis sequelas da política energética que o governo adotou, pelo menos para os próximos dois anos.

Crítico das diretrizes que foram implementadas para o setor nos últimos sete anos, Dias Leite enfatiza que após as eleições os novos governantes deverão adotar diretrizes coerentes que possibilitem a volta de um crescimento sustentável da economia e, por consequência, adoção de medidas racionais para o setor elétrico como um todo.

Para ele, a "tendência recente no Brasil é de privilegiar a regulamentação discricionária pelo Estado com insistentes mudanças no quadro institucional que levam inquietação aos gestores das empresas. No entanto, não pode ser posto de lado, como se tem feito, o equilíbrio financeiro das empresas, sejam elas públicas ou privadas, indispensável para garantir o atendimento da demanda no longo prazo", numa alusão ao modelo que o governo adotou para o setor elétrico, com redução de tarifas, que tem obrigado a União a constantes aportes de recursos para evitar a bancarrota de várias empresas.

O capítulo "Desestruturação do setor de energia – Brasil 2007-2014" explora todas as fontes de energia, explicitando os avanços conseguidos e os caminhos que devem ser trilhados para um melhor aproveitamento de nossos recursos naturais. Avalia o potencial do pré-sal e os equívocos cometidos pela Petrobras em seus negócios externos e a desestabilização financeira da Eletrobras e da Petrobras, tanto pelo represamento dos preços dos combustíveis e da energia, como da maior ingerência do Estado na montagem de um novo modelo energético.

Obra de importância inequívoca para todos os estudiosos do assunto, o livro, editado pela Lexikon Editora Digital, que foi lançado no último dia 30 de outubro, na sede da Fundação Getulio Vargas, no Rio de Janeiro, traz ensinamentos e reflexões sobre o setor energético, traçando alguns cenários para melhor compreensão do atual estágio em que nos encontramos em termos de política energética.

É mais uma obra de fôlego, que só o professor e ex-ministro Antonio Dias Leite, com seu profundo conhecimento sobre o assunto, poderia nos proporcionar.

FGV IBRE

Pesquisas, Estudos e Indicadores para suporte às decisões táticas e estratégicas do seu negócio.

O Instituto Brasileiro de Economia é a unidade da Fundação Getulio Vargas que analisa e pesquisa a economia, impulsionando e estimulando o desenvolvimento de negócios públicos e privados de todo o país. A instituição customiza serviços conforme a necessidade de cada cliente, e disponibiliza consulta sistemática *on-line* da sua produção estatística em forma de banco de dados.

SERVIÇOS CUSTOMIZADOS

- **Preços de Referência** - suporte às áreas de compras na definição de critérios de fixação de preços de referência;
- **Índice de Preços** - suporte aos reajustes de contratos;
- **Projeções** de variações de preços permitindo viabilizar estratégias relacionadas à dinâmica do mercado;
- **Fórmulas Paramétricas** - suporte à construção de indicadores da evolução de custos em função do comportamento dos preços de insumos;
- **Estudos Especiais** - construção de cenários para planejamentos estratégicos e orçamentos.

SERVIÇOS – BANCOS DE DADOS *ON-LINE*

- **FGV Dados** - banco de dados *on-line* que disponibiliza o Índice Geral de Preços (IGP) bem como sua composição;
- **Monitor da Inflação** - um aliado na análise e previsão dos índices oficiais da inflação;
- **Sondagens Econômicas** - antecipa tendências da Indústria, do Comércio, da Construção, de Serviços e do Consumidor;
- **Setorial Automobilístico** - direcionado para o acompanhamento da dinâmica de preços relacionados à cadeia produtiva específica deste setor.

Fale Conosco: ibre@fgv.br | (21) 3799-6799 | www.fgv.br/ibre

agência3

O que é liberdade pra você?

MBA FGV
O MBA *on-line*, voltado para quem busca sucesso na carreira e na vida, aliando conhecimento e *networking*.

MBA INTERNACIONAL
Para líderes globais, que buscam evoluir profissionalmente com experiências em diversas unidades espalhadas pelo mundo.

APERFEIÇOAMENTO
Cursos que desenvolvem competências estratégicas, com aplicação imediata no dia a dia do profissional.

ATUALIZAÇÃO
Cursos com duração de 30 e 60 horas, em 14 áreas de conhecimento, focados no mercado de trabalho.

CURSOS GRATUITOS
Iniciativa inovadora da FGV, com cursos em diversas áreas de conhecimento.

Liberdade para você ser uma referência.

FGV ONLINE

fgv.br/fgvonline

agência3

BÔNUS É QUANDO O DIA CONSEGUE MELHORAR MESMO DEPOIS DAQUELA REUNIÃO EM QUE TUDO DEU CERTO.

O que é ser bem-sucedido?
Para sua carreira, é fazer o MBA de uma das maiores geradoras de conteúdo econômico do Brasil.
Para sua vida, é ter sua própria definição do que é sucesso.

REFERÊNCIA PARA SUA CARREIRA.
REFERÊNCIA PARA SUA VIDA.

MBA FGV

PRESENCIAL • ON LINE • CUSTOMIZADO

www.fgv.br/mba