

ECONOMISTAS

Regime Fiscal Sustentável

Proposta apresentada pelo governo é suficiente para trazer o crescimento necessário após uma década de estagnação?

Política fiscal e desenvolvimento

Maria de Lourdes R. Mollo

O dreno financeiro

Ladislau Dowbor

O papel do Estado e do BNDES para o desenvolvimento

Antonio Corrêa de Lacerda



EXPEDIENTE

Presidente: Paulo Dantas da Costa

Vice-presidente: Eduardo Rodrigues da Silva

Conselheiros efetivos:

Paulo Dantas da Costa
Eduardo Rodrigues da Silva
Antonio Corrêa de Lacerda
Antônio de Pádua Ubirajara e Silva
Carlos Alberto Safatle
Carlos Roberto de Castro
Clovis Benoni Meurer
Fernando de Aquino Fonseca Neto
Flávia Vinhaes Santos
Heric Santos Hossoé
João Manoel Gonçalves Barbosa
Lauro Chaves Neto
Maria Auxiliadora Sobral Feitosa
Maria de Fátima Miranda
Maurílio Procópio Gomes
Mônica Beraldo Fabrício da Silva
Teresinha de Jesus Ferreira da Silva

Conselheiros suplentes:

Ana Cláudia de A. Arruda
Laprovitera
Carlos Henrique Tibiriçá
Miranda
Cícero Ivo Moura Bezerra
Júnior

Denise Kassama Franco do Amaral
Eduardo Reis Araújo
Gilson de Lima Garófalo
Gustavo Casseb Pessoti
Josélia Souza de Brito
Júlio Flávio Gameiro Miragaya
Noel Leite da Silva
Omar Corrêa Mourão Filho
Paulo Hermance Paiva
Paulo Roberto de Jesus
Rogério Vianna Tolfo
Róridan Penido Duarte
Sérgio da Rocha Bastos
Vicente Ferrer Augusto Gonçalves

Conselho Editorial:

Antonio Corrêa de Lacerda (Coordenador)
Ana Cláudia de A. Arruda
Laprovitera
Antônio de Pádua Ubirajara e Silva
Décio Garcia Munhoz
Eduardo Rodrigues da Silva
Fernando de Aquino Fonseca Neto
Gilson de Lima Garófalo
Heric Santos Hossoé
José Luiz Pagnussat
Júlio Flávio Gameiro Miragaya
Lauro Chaves Neto
Luiz Carlos Delorme Prado
Maria Cristina de Araújo
Paulo Dantas da Costa
Roberto Bocaccio Piscitelli

Róridan Penido Duarte
Sidney Pascoutto da Rocha
Wellington Leonardo da Silva

Comissão de Comunicação:

Antonio Corrêa de Lacerda (Coordenador)
Flávia Vinhaes Santos (Vice-Cordenador)
Clovis Benoni Meurer
Denise Kassama Franco do Amaral
Gilson de Lima Garófalo
Júlio Flávio Gameiro Miragaya
Lauro Chaves Neto
Mônica Beraldo Fabrício

Coordenação de Comunicação:

Renata Reis – Coordenadora
Manoel Castanho – Jornalista
Raquel Passos – Assessora
imprensa@cofecon.org.br

Projeto Gráfico e Editoração:

Raquel Passos

ISSN 2446-9297

As ideias e informações contidas nos artigos publicados nesta revista são de responsabilidade de cada autor, não devendo ser interpretadas como endossadas ou refletindo o pensamento do Conselho Federal de Economia.

SIGA-NOS NAS REDES SOCIAIS!



@cofecon

Sumário

Editorial Paulo Dantas da Costa	5	O dreno financeiro Ladislau Dowbor	44
Política fiscal e desenvolvimento Maria de Lourdes R. Mollo	6	Por um novo arcabouço de política industrial “verde e justo” Thiago Moraes Moreira	50
A urgência de uma política fiscal voltada para o desenvolvimento do Brasil André Paiva Ramos	12	O papel do Estado e do BNDES para o desenvolvimento Antonio Corrêa de Lacerda	54
O Regime Fiscal Sustentável Roberto Piscitelli	18	BNDES e o Debate Estratégico Lavinia Barros de Castro	58
Pela garantia dos direitos humanos no orçamento Livi Gerbase	24	O sistema financeiro nacional - dinamismo e concorrência - o papel do governo Cézar Manoel de Medeiros	62
Contextualizando o Novo Arcabouço Fiscal Fernando de Aquino	28	Campo Grande, 350 anos: o principal subcentro da Metrópole Carioca Júlio Miragaya	64
A democratização do debate econômico nas favelas: qual é o papel dos economistas? Thais Custodio	32	Novos livros	74
Novo Arcabouço Fiscal: Possibilidades e Limites para o Desenvolvimento Sustentável Manoel Castanho	36		

Um dos temas econômicos mais importantes neste início de mandato presidencial é um novo arcabouço fiscal que venha a substituir o teto de gastos vigente desde 2016. No cumprimento de suas funções, o Conselho Federal de Economia convidou economistas e representantes do Ministério da Fazenda para debater o assunto, em seminário realizado no dia 25 de abril.

Cabe recordar que, desde o início das discussões, em 2016, o Cofecon se posicionou de forma contrária ao teto de gastos, apontando que ele reduziria os investimentos – o que se confirmou com o tempo. Assim, entendemos que é necessário substituir esta regra. Porém, da mesma forma, não desconhecemos que o novo arcabouço fiscal atende a uma demanda que tem origem em setores específicos da sociedade, que esperam que o Estado brasileiro mantenha suas contas em dia, de modo a assegurar os pagamentos que são devidos aos credores do próprio Estado.

Esta edição da revista *Economistas*, publicada num momento em que o novo conjunto de regras volta à Câmara dos Deputados depois de ser alterado no Senado, dá sequência ao debate iniciado no seminário. Os artigos aqui publicados trazem informações e análises relevantes sobre o texto que foi proposto, discutindo se atende ou não ao que o Brasil precisa para superar os quase dez anos de estagnação econômica.

Também discutimos, nesta edição, o papel do BNDES na promoção do desenvolvimento nacional. Além de financiar projetos e investimentos importantes, o Banco tem discutido estratégias para o País frente aos desafios que se apresentam, como a transição energética, a economia de baixo carbono e a reinustrialização.

Por fim, chamamos a atenção para o XXV Congresso Brasileiro de Economia, que será realizado de 7 a 10 de novembro em São Luís, no Maranhão. O evento tem como tema “Um novo futuro: planejamento, desenvolvimento e sustentabilidade”. As inscrições para o evento já estão abertas, por meio do site cbe.cofecon.org. Faça planos de participar dos debates com vários dos mais renomados economistas do País.

Boa leitura.



Paulo Dantas da Costa
Presidente do Cofecon

Economista. Especialista em Direito Tributário e Administração Financeira Governamental. Trabalhou no Banespa. Foi auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, tendo ocupado diversos cargos de direção, inclusive o de coordenador de Programação Financeira. Foi presidente e vice-presidente do Corecon-BA, presidente do Cofecon em 2014 e 2015 e vice-presidente da autarquia em 2022. Atualmente, é consultor em diversas empresas públicas e privadas.

Política fiscal e desenvolvimento

Por Maria de Lourdes Rollemburg Mollo

Sem dúvida, com as propostas do governo Lula estamos em melhor situação, do ponto de vista fiscal, do que no governo anterior. Por um lado, a descriminalização da política fiscal era fundamental, ou não se conseguiria nem começar a corrigir os problemas sérios de pobreza, distribuição de renda e enorme precarização dos serviços de educação, saúde e transporte públicos, para falar apenas dos mais visíveis. Por outro, o arcabouço fiscal proposto é muito mais flexível do que o teto de gastos, cujas condições são draconianas e absurdas.

Entretanto, neste artigo discutiremos algumas inconsistências teóricas entre o arcabouço proposto e as bandeiras que elegeram Lula, e tiraremos conclusões sobre a sua sustentabilidade fiscal, social, econômica e política.

Do ponto de vista teórico, existem enormes diferenças entre a teoria econômica ortodoxa, que fundamenta o neoliberalismo e inspira as medidas de controles de gastos contidas no arcabouço fiscal proposto, e a teoria econômica heterodoxa, que fundamenta e inspira



Foto: Reprodução/Ricardo Stuckert/PR

“A desriminalização da política fiscal era fundamental, ou não se conseguiria nem começar a corrigir os problemas do nosso país.”

o desenvolvimentismo, entendido como política de crescimento com inclusão social e produtiva, que é a espinha dorsal da proposta econômica do Governo Lula.

A principal diferença, relacionada com outras, é o papel atribuído à demanda. Para a concepção heterodoxa desenvolvimentista, a demanda (e então os gastos) é muito importante para alavancar o crescimento da economia e, com ele, do emprego e da renda. Para a ortodoxia neoliberal, os gastos inibem o crescimento e aumentam a inflação.

Começando pela concepção ortodoxa, os gastos são um problema porque aumentam a dívida e inibem os investimentos privados. Assim, é preciso cortar gastos para pagar rápido a dívida. Trata-se da chamada "fada da confiança", segundo a qual, se o governo gasta e se endivida, a perda da confiança na capacidade de pagamento do governo tira o otimismo dos empresários no quanto à decisão de investir. Mais detalhadamente, como explica Krugman, que cunhou a expressão, temos que:

"os investidores, impressionados com o esforço do governo para reduzir seu déficit orçamentário, revisariam suas expectativas sobre empréstimos

futuros do governo e, portanto, sobre o nível futuro das taxas de juros. Como as taxas de juros de longo prazo hoje refletem expectativas sobre taxas futuras, essa expectativa de empréstimos futuros mais baixos pode levar a taxas mais baixas imediatamente. E essas taxas mais baixas podem levar a maiores gastos de investimento imediatamente. Alternativamente, a austeridade agora pode impressionar os consumidores: eles podem olhar para o entusiasmo do governo por cortar e concluir que os impostos futuros não seriam tão altos quanto esperavam. E sua crença em uma carga tributária menor faria com que eles se sentissem mais ricos e gastassem mais, mais uma vez, imediatamente" (Krugman, 2012, p. 101).

Para Krugman, isso é implausível. Daí o termo "fada da confiança", porque, por um lado, numa situação ruim em termos de otimismo investidor, é difícil imaginar que haverá uma expectativa otimista no futuro, e forte o suficiente para compensar os efeitos depressivos diretos da austeridade fiscal. Por outro lado, é muito difícil imaginar que, na decisão de gastar em investimento ou consumo, o que importará é o que se espera que o governo fará com a política fiscal, seja quanto a gastos ou tributos.



Maria de Lourdes Rollembert Mollo

Possui graduação e mestrado em Economia pela UnB e doutorado em Moeda, Finanças e Bancos pela Universidade de Paris Nanterre. Professora na UnB. Tem publicações e pesquisas nas áreas de economia monetária, política e do turismo.

A visão heterodoxa, muito pelo contrário, acha que os gastos ou a demanda estimulam a decisão de investir, porque aumentam de forma multiplicada renda e emprego na economia. Isto ocorre porque a decisão de investir depende do que o investidor espera ganhar no futuro com o investimento, relativamente ao custo do mesmo, para o qual a taxa de juros é fundamental. Se a renda da economia está crescendo e o desemprego diminuindo, é de se presumir que a rentabilidade esperada seja alta e, para maior número de investidores potenciais, a decisão de investir compense. Uma vez concretizado o investimento, ele aumenta novamente a renda e o emprego de forma multiplicada.

Mas como garantir os primeiros investimentos, que forneçam as primeiras decisões privadas de investir, quando a economia não vai bem, quando há muito desemprego e deterioração das condições de renda em geral, como é o caso do Brasil neste momento? Temos duas possibilidades. A rentabilidade pode crescer se houver investimento público, que pode crescer mesmo em fases ruins, porque o Governo não visa lucro e, por isso, não precisa comparar rentabilidade esperada com custo. Uma vez o investimento público realizado, ele gera renda e emprego de forma multiplicada e, com isso, melhora as expectativas de lucro dos empresários que, então, decidem investir. O investimento público é, assim, a primeira e mais efetiva forma de estimular o investimento privado. Aliás, a

história econômica brasileira é testemunha de que o investimento público é responsável pelos vários surtos positivos importantes de investimento privado. Assim, temos outra divergência entre a teoria ortodoxa neoliberal e a teoria heterodoxa desenvolvimentista: a primeira acha que o investimento privado inibe o investimento público, enquanto a última vê o investimento público como essencial para alavancar o investimento privado.

A segunda (e mais rápida) forma de estimular o investimento privado é a queda da taxa de juros, porque para um maior número de investidores potenciais a rentabilidade esperada estará acima da taxa de juros (que indica o custo do investimento) e a decisão de investir será tomada. No Brasil, com a independência do Banco Central, ela se constitui um problema. A visão do presidente do Banco Central é ortodoxa, neoliberal. Além de argumentar com a "fada da confiança", ele acredita que baixar a taxa de juros só conseguirá aumentar a inflação.

Também aí se tem uma opinião diferente da heterodoxia. Os ortodoxos acham que juros baixos aumentam a demanda e provocam inflação. Isso somente ocorrerá se a produção não crescer também. Os ortodoxos acham que a produção não aumenta de forma duradoura, porque supõem que os investimentos não ampliem a capacidade produtiva da economia. Essa conclusão depende de um pressuposto, chamado neutralidade da moeda,



O investimento público é, assim, a primeira e mais efetiva forma de estimular o investimento privado. Aliás, a história econômica brasileira é testemunha de que o investimento público é responsável pelos vários surtos positivos importantes de investimento privado."

que não é compartilhado pela heterodoxia desenvolvimentista. Existem vários estudos que negam a neutralidade da moeda, tanto em termos teóricos quanto empíricos, como por exemplo Mollo (2004) e Lopes, Mollo e Colbano (2012). A heterodoxia chama atenção para o fato de que a queda da taxa de juros facilita o crédito e aumenta a demanda, tanto de consumo quanto de investimento. Este último aumenta a produção e a capacidade produtiva. Assim, não apenas os preços não têm que subir proporcionalmente à impulsação monetária, mas a médio prazo as pressões inflacionárias são afastadas, porque se amplia a oferta.

Além disso, quando as taxas de juros dos títulos públicos estão elevadas, isso funciona como uma punção dos recursos que, de outra forma, seriam investidos na produção real, porque ao invés das poupanças se dirigirem para fazer o funding dos investimentos (convertendo dívidas de curto prazo, que financiaram as primeiras ações de investimento, em empréstimos de médio e longo prazos compatíveis com os prazos de maturação do investimento), irão, ao contrário, para aplicações líquidas e rentáveis como os títulos públicos.

Ninguém duvida de que se a taxa de juros subir muito haverá queda de inflação, porque sem dinheiro não há demanda e os preços caem. Ocorre que isso derruba também o investimento e o consumo, gerando desemprego e queda da renda e do produto e ampliando os problemas de

pobreza e desigualdade com os quais estamos convivendo já há muito tempo. Pior, os efeitos das taxas altas de juros só se apresentam por completo seis ou sete meses depois, tornando difícil para os leigos perceberem que eles estão relacionados às taxas elevadíssimas de juros que temos hoje.

Outra razão para a necessidade de que os investimentos públicos cresçam é o seu destino, que não pode ser o mesmo dos investimentos privados, que vão aonde há maior rentabilidade. Investimentos públicos devem ser alocados onde for maior o impacto sobre a alavancagem do crescimento, do emprego e da renda e sobre a eliminação da pobreza e da concentração de renda. Exemplo disso são os investimentos em infraestrutura social, para resolver os problemas sérios de saúde, educação e transporte, por exemplo, e em infraestrutura econômica. Estes investimentos, além de melhorarem a própria infraestrutura e aumentar a renda disponível dos que se beneficiam dela, geram demandas de insumos, força de trabalho, máquinas, equipamentos e matérias primas que, por si só, ampliam e espalham os benefícios do desenvolvimento. No caso da infraestrutura econômica, além de espalharem os benefícios do desenvolvimento via demanda, reduzem custos dos empresários, facilitando a decisão de investir.

Apesar do arcabouço fiscal proposto pelo Ministério da Fazenda ser mais flexível do que o teto de gastos anterior, ele preocupa



porque contém os gastos, ou seja, a demanda - que, dentro da visão heterodoxa, é o que estimula a produção e o emprego. Assim, o presidente Lula estava equivocado ao reclamar das pressões para cortes de gastos, dizendo que elas se deviam a uma teoria econômica desatualizada. Não se trata de desatualização, mas de teorias distintas e conflitantes: a que fundamenta o neoliberalismo e a que inspira o desenvolvimentismo. Em vista disso, a pior preocupação é: tais cortes podem garantir crescimento baixo e isso piora todas as propostas desenvolvimentistas.

O crescimento menor da produção significa crescimento menor do emprego e da renda, dificultando muito a solução urgente da pobreza e do desemprego. A convivência com taxas elevadíssimas de juros em termos reais, como as atuais, amplia a concentração de renda que já era grande, vinha se reduzindo e começou a crescer novamente desde o início da austeridade fiscal. Com a taxa de juros alta, a dívida tenderá a crescer ainda mais, ampliando de novo as pressões para cortes de gastos, enquanto a arrecadação, com um PIB crescendo pouco, também deixa de crescer para fornecer alívio das próprias contas públicas.

Assim, não apenas a sustentabilidade fiscal torna-se ameaçada, mas sobretudo se perde sustentabilidade social e econômica, colocando em risco o prometido desenvolvimento que deu suporte político à eleição do presidente Lula.

A questão que não quer calar é: por que o mercado gostou do arcabouço fiscal, se ele inibe investimento e crescimento? Porque o mercado que aprovou não é o mercado que produz bens e serviços reais ou contribui para ele com emprego, ou demanda ou oferta de insumos. É o mercado financeiro, e nele não se trata de quem fornece crédito à produção real, mas dos que meramente especulam - ganham com taxas altas de juros da dívida pública ou com mera venda de ativos a preços maiores do que os de compra - sem que os recursos retornem à produção real via investimentos produtivos. Estes são os que, de fato, enriquecem com as políticas de austeridade fiscal. Trata-se, porém, tanto no Brasil como no exterior, do 1% mais rico das populações, a quem o neoliberalismo enriqueceu enormemente. Eles deveriam ter maior alíquota de imposto de renda, porque pagam menos do que os de renda mais baixa, e precisam pagar impostos sobre dividendos, porque não contribuem para o investimento e, como consequência, para o aumento da renda e do emprego e a solução da pobreza e da desigualdade.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Krugman, P. (2012). *End this Depression Now*, W. W. Norton & Company:New York/London.

Mollo, M. L. R. (2004). Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a questão da neutralidade da moeda, Revista de Economia Política, vol. 24, nº 3 (95), julho-setembro.

Lopes, M. L., Mollo, M. L. R. e Colbano, S. F. (2012). Metas de inflação, regra de Taylor e neutralidade da moeda: uma crítica pós-keynesiana, Revista de Economia Política, vol. 32, nº 2 (127), pp. 282-304, abril-junho.

07 a 10
de novembro

São Luís - MA



XXV Congresso Brasileiro de
ECONOMIA

**UM NOVO FUTURO: Planejamento,
Desenvolvimento e Sustentabilidade.**



SAIBA MAIS!

Aponte a câmera do seu
celular para o código QR!



A urgência de uma política fiscal voltada para o desenvolvimento do Brasil

Por André Paiva Ramos



O Ministério da Fazenda (MF) apresentou, no dia 30 março de 2023, o projeto do Novo Arcabouço Fiscal (NAF) para substituir o Teto de Gastos – Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que se confirmou inviável. No dia 18 de abril o NAF foi enviado como Projeto de Lei Complementar – PLP nº 93/2023 - ao Congresso Nacional¹, onde está atualmente em tramitação. Esse projeto fundamenta-se na combinação de metas de resultado primário com metas de despesa primária em relação ao crescimento da receita. A proposta do Novo Arcabouço consiste em:

- i) metas de resultado primário: definição de um horizonte de metas anuais, considerando a do ano a que se refere e as dos três anos subsequentes. Além disso, elas passam a ter intervalos de tolerância (0,25 ponto percentual do PIB, acima ou abaixo da meta definida). Em relação ao PIB, a proposta do MF é de -0,5% para 2023, 0,0% para 2024, 0,5% para 2025 e 1,0% para 2026, ou seja, um aumento de 0,5 p.p. a cada ano;
- ii) metas de evolução de despesa: crescimento real da despesa limitado a 70% da variação real da receita primária registrada em 12 meses, para o período de 2024 a 2027. A proposta contempla, para o mesmo período, a limitação do crescimento real da despesa primária entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a., considerado pelo MF como “elemento anticíclico”, bem como algumas exclusões de gastos dos limites estabelecidos²;
- iii) investimentos: a proposta define um piso orçamentário, que foi inicialmente anunciado entre R\$ 70 e R\$ 75 bilhões³, corrigido pela

variação do IPCA . Além disso, caso ocorra um excedente do resultado primário acima do limite superior da meta, a proposta permite a utilização para investimentos até um teto de R\$ 25 bilhões para 2025 a 2028, corrigido pela variação acumulada do IPCA⁴; e

- iv) descumprimento de meta de resultado primário: caso o resultado primário fique abaixo do limite inferior da banda da meta, haverá a obrigação de redução do parâmetro de crescimento real das despesas primárias para 50% da variação real de receita apurada.

Na apresentação da proposta do Novo Arcabouço Fiscal, o material do MF focou em simulações de cenários para apontar que, até 2026⁵, último ano do mandato do presidente Lula, haverá a estabilização ou redução da relação dívida/PIB. No entanto, a equipe econômica não apresentou simulações contendo suas projeções de execução de investimentos públicos e de evolução do orçamento público em relação ao PIB.

Em comparação com o Teto de Gastos e demais regras fiscais até então vigentes, o NAF apresenta alguns avanços importantes, tais como: i) estabelece um intervalo de crescimento real das despesas públicas; ii) descriminaliza a política fiscal; iii) exclui a obrigatoriedade do contingenciamento; iv) institui bandas para as metas de primário; e v) permite um aumento de investimentos em caso de o resultado exceder o limite superior da meta de resultado primário.

Ao combinar a regra de resultado primário com a de despesa em relação ao desempenho da receita, a variável de ajuste do



André Paiva Ramos

Economista e Mestre em Economia pela PUC-SP. Consultor econômico-financeiro na ACLacerda Consultores. Professor na UNICSUL. Doutorando em Economia na UnB. Integra a diretoria do Sindecon-SP. Foi professor de Economia na Unifal-MG e na Unip.

NAF é a receita. Porém, a arrecadação fiscal é diretamente relacionada ao desempenho do nível de atividade. Assim, o crescimento econômico é essencial para impulsionar a arrecadação fiscal e, consequentemente, a melhoria das contas públicas e a redução da relação dívida/PIB. Como o desempenho da receita não é todo controlado pelo governo e como há uma perspectiva de baixo crescimento econômico no período de 2023 a 2026, a equipe econômica está focando sua estratégia numa reavaliação de desonerações fiscais e de distorções tributárias, assim como no combate às sonegações na tributação de setores ainda desregulamentados. Segundo o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, há a necessidade de aumento de arrecadações em até R\$ 150 bilhões em 2023 para cumprir a meta de resultado primário e os parâmetros definidos⁶.

Dante desse contexto econômico e das diretrizes apresentadas pelo MF no NAF, de um lado, economistas e analistas econômicos apontam a necessidade de aumento de carga tributária para alcançar as metas apresentadas. Desta forma, ao longo da tramitação no Legislativo, eles tendem a exercer pressão para que a proposta se torne mais restritiva. Por outro lado, economistas também têm apontado que o NAF mantém a tendência de atrofia do Estado, pois, a cada ano, haverá queda das despesas correntes em relação ao PIB, em um contexto em que o orçamento público já está muito comprimido. Ou seja, como as receitas tendem a ter um desempenho mais próximo ao do PIB e as despesas sempre serão definidas em um nível

inferior, a tentativa de um rápido ajuste fiscal é mantida. Porém, em relação ao Teto de Gastos, há uma tendência mais suavizada de redução do tamanho do Estado no PIB, pelo lado dos gastos públicos, ao longo do tempo.

Com o retorno dos pisos constitucionais para saúde e educação e com a necessidade de recursos para a previdência social, caso não ocorra um crescimento consistente do PIB e da arrecadação fiscal ao longo dos próximos anos, outras áreas de atuação do Estado terão um aumento de orçamento bem inferior ao parâmetro de 70% do crescimento da receita. Diante disso, integrantes do MF anunciaram que pretendem reavaliar os pisos constitucionais para saúde e educação⁷, o que seria um equívoco e um retrocesso em caso de redução dos recursos direcionados a essas áreas, elevando o risco de subfinanciamento.

O MF também definiu um piso orçamentário para investimentos. Porém, da forma como o NAF foi estruturado, não necessariamente esse piso será executado. Dependendo do desempenho das receitas e dos gastos obrigatórios, os investimentos públicos poderão ser inferiores ao piso estabelecido durante a execução orçamentária⁸, reduzindo os impactos efetivos e o efeito multiplicador para impulsionar a economia e para fomentar cadeias produtivas. Desta forma, o arcabouço, além de não proteger concretamente a execução, aponta que não haverá um aumento da participação dos investimentos públicos em relação ao PIB ao longo dos anos, inclusive devido à dificuldade

“

Como o desempenho da receita não é todo controlado pelo governo e como há uma perspectiva de baixo crescimento econômico no período de 2023 a 2026, a equipe econômica está focando sua estratégia numa reavaliação de desonerações fiscais e de distorções tributárias, assim como no combate às sonegações de setores ainda desregulamentados.”

de haver excedente de resultado primário acima do limite superior da meta até 2026. Ressalte-se que, atualmente, os investimentos públicos estão no menor nível em termos históricos.

Com base no crescimento mínimo das despesas em 0,6% e na penalidade em caso de descumprimento da meta de primário, o espaço para a atuação anticíclica constitui outro ponto de atenção. Dependendo do grau de queda no nível de atividades, é possível que esse espaço anticíclico não seja suficiente para conter a piora da economia e para garantir recursos para políticas sociais e para impulsionar o crescimento. Portanto, em termos gerais, o NAF é pró-cíclico.

A definição de um regime fiscal sustentável é de significativa importância para o país, pois é uma reforma estrutural que impactará todos os setores da economia e todas as classes sociais ao longo de muitos anos. Porém, o NAF busca ajuste rápido nas contas públicas, com redução da relação dívida/PIB, por meio de uma diminuição do tamanho do Estado ao longo dos anos, só que em um ritmo mais brando. Apesar de apresentar alguma flexibilidade, as metas e parâmetros inicialmente definidos no NAF podem estar muito estreitos, dependendo do desempenho da arrecadação fiscal e do nível de atividades até 2026.

Para alcançar as metas apresentadas, o NAF depende de um consistente crescimento da economia com uma redução significativa da taxa básica de juros (taxa Selic), o que parece otimista diante do atual cenário de queda no ritmo da economia e juros reais muito elevados. Além do espaço para aumento de carga tributária estar muito limitado, as revisões de desonerações e de incentivos fiscais podem ser insuficientes e ter grandes dificuldades e entraves políticos e jurídicos, inclusive com aumento de litígios e de contingências tributárias das empresas. Diante da dependência e das adversidades para elevar a arrecadação em um curto período, há um relevante risco de descumprimento das metas estabelecidas e de acionamento das penalidades. Destaque-se que, além de combater distorções tributárias que não resultam em retorno efetivo à sociedade, alternativas para ampliar a arrecadação também consistem no fomento à simplificação, à segurança jurídica e à



"Para alcançar as metas apresentadas, o NAF depende de um consistente crescimento da economia com uma redução significativa da taxa básica de juros (taxa Selic)."

progressividade do sistema tributário no âmbito da Reforma Tributária.

Com o objetivo de evitar retrocessos e aprimorar o NAF ao longo da tramitação no Congresso Nacional, é de grande importância garantir a descriminalização da política fiscal e a exclusão do contingenciamento de recursos durante a execução orçamentária; desvincular o crescimento real das despesas do desempenho das receitas; e ampliar as bandas para as metas de resultado primário, assim como expandir o espaço para atuação anticíclica. Também é imprescindível a garantia de recursos para viabilizar: i) a política de valorização do salário mínimo em termos reais; ii) as políticas locais de saúde, principalmente para casos de emergências sanitárias; e iii) os programas de transferência de renda, como o novo Bolsa Família, direcionados para a parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Com igual relevância, é necessário que ocorra o reestabelecimento de uma tendência de crescimento real anual dos investimentos públicos, inclusive para infraestrutura social,

como, por exemplo, saúde, educação e segurança pública, definindo uma submeta específica para ampliação da sua participação no PIB ao longo dos próximos anos.

Comparado com outros países, o Brasil não tem um nível de endividamento em relação ao PIB elevado, possui elevada monta de reservas cambiais e sua dívida é majoritariamente em reais (R\$). Além da urgência em avançar em um regime fiscal sustentável, em uma reforma tributária e em correção de distorções fiscais, a principal adversidade para a economia brasileira e para o setor produtivo é a elevada taxa básica de juros e seus impactos restritivos nas condições de crédito aos tomadores finais. A elevada taxa Selic também onera sobremaneira o vultoso custo de financiamento da dívida pública, sendo o principal fator que agrava o déficit fiscal no conceito nominal. Agrega-se a isso o elevado risco de uma crise de crédito à vista, o que tem resultado em piora nas condições de crédito aos tomadores finais e, consequentemente, em aumento de pedidos de recuperação judicial e de insolvência de empresas. Assim, diante da tendência de queda e de controle da inflação e das atuais condições fiscais, a aprovação do NAF não deve ser fator condicionante para o início do ciclo de cortes na taxa Selic, atualmente em 13,75% ao ano. Ressalte-se que a taxa de juro real, descontada a inflação, está acima de 7% a.a. desde 2022, sendo uma das maiores do mundo.

Logo, diante da atual piora no desempenho econômico e da vulnerabilidade socioeconômica, um regime fiscal sustentável deve, além de focar na redução da dívida em relação ao PIB e a ancoragem das expectativas de inflação, ter como objetivo a estabilidade macroeconômica, política e institucional, com crescimento e geração de emprego e renda e melhoria das condições de vida da população. É de significativa importância o fortalecimento dos instrumentos e do papel da política fiscal para fomentar o desenvolvimento econômico e social com responsabilidade ambiental.



Diante da atual piora no desempenho econômico e da vulnerabilidade socioeconômica, um regime fiscal sustentável deve, além de focar a redução da dívida em relação ao PIB e a ancoragem das expectativas de inflação, ter como objetivo a estabilidade macroeconômica, política e institucional, com crescimento e geração de emprego e renda e melhoria das condições de vida da população."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - Sobre a tramitação do PLP nº 93/2023 ao Congresso Nacional, ver: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2357053>
- 2 - “Novo arcabouço fiscal chega ao Congresso com limite para crescimento de gastos.” Fonte: Agência Senado/ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/19/novo-arcabouco-fiscal-chega-ao-congresso-com-limite-para-crescimento-de-gastos>
- 3 - “Piso do investimento público previsto no arcabouço é o mesmo da LOA de 2023” Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/ultimas/arcabouco-piso-investimento-publico/>
- 4 - “Segundo o secretário do Tesouro Nacional, Rogério Ceron, o piso para investimentos será o valor aprovado no orçamento para este ano, que ele informou estar entre R\$ 70 bilhões e R\$ 75 bilhões, corrigido, ao menos, pela inflação.” (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/30/regra-fiscal-tem-piso-para-investimento-que-pode-ser-maior-se-houver-melhoria-nas-contas.ghhtml>)
- 5 - “Arcabouço fiscal prevê mínimo de R\$ 75 bi para obras, com bônus se contas vierem melhor” – Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/regra-fiscal-preve-piso-de-investimentos-proximo-a-r-75-bi.shtml>
- 6 - “Fazenda vai atacar sonegação e taxas apostas eletrônicas” – Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/04/03/fazenda-vai-atacar-sonegacao-e-taxar-apostas-eletronicas.ghhtml>.
“Haddad anuncia revisão de R\$ 150 bi em renúncias fiscais do orçamento” – Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/node/1524101>
“Tebet diz que entre R\$ 120 bi e R\$ 130 bi seriam suficientes para zerar o déficit” – Disponível em:
<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/04/04/tebet-diz-que-entre-r-120-bi-e-r-130-bi-seriam-suficientes-para-zerar-o-deficit.ghhtml>
- 7 - “Governo quer reavaliar pisos para gastos com saúde e educação” – Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-03/governo-quer-reavaliar-pisos-para-gastos-com-saude-e-educacao>
- 8 - “Arcabouço permite investimentos abaixo do piso na execução orçamentária e agita esquerda” - Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/analise/arcabouco-permite-investimentos-abixo-do-piso-na-execucao-orcamentaria-e-agita-esquerda-15052023>

O Regime Fiscal Sustentável

Por Roberto Piscitelli

INTRODUÇÃO

Novo arcabouço fiscal é a denominação utilizada para caracterizar o regime fiscal proposto pelo Governo Federal ao Congresso Nacional. Trata-se de um conjunto de regras abrangente e coordenado. A par de preencher uma lacuna na sinalização do Setor Público para os agentes econômicos, substitui o famigerado Teto de Gastos, que, apesar de sucessivamente estourado, engessava a Administração, e cujas maiores críticas podem ser resumidas em:

- a) ter sido introduzido por uma emenda constitucional, consequentemente difícil de ser modificado;
- b) prever sua vigência por 20 anos, perpassando, assim, cinco mandatos presidenciais; e
- c) estabelecer como limite para reajuste das despesas a variação do IPCA, contraindo, na prática, o tamanho e as funções do Estado.



Foto: Marcello Casal Jr/Agência Brasil

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO PROJETO

A Exposição de Motivos 00052/2023 MF/MPO, encaminhada ao presidente da República em 17 de abril de 2023, identifica os pontos que justificaram a iniciativa. Em resumo:

- a) o regime fiscal sustentável é essencial para assegurar a estabilidade macroeconômica e o crescimento socioeconômico;
- b) políticas sociais e de investimento público não comprometem a responsabilidade fiscal, desde que associem o crescimento das despesas à evolução das receitas;
- c) o anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias passa a fixar as metas anuais do resultado primário não apenas para os próximos três, mas quatro exercícios, contendo também o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais, reforçando o planejamento;
- d) as metas anuais de resultado não se constituem mais em simples números, mas em intervalos de tolerância;
- e) os limites anuais para as despesas de cada Poder e órgão consistem nas respectivas dotações orçamentárias, excluídos os Restos a Pagar e as demais operações que afetam o resultado primário, compatibilizando os limites aos créditos correspondentes, tendo como base a lei orçamentária de 2023;
- f) as despesas têm como limite sua correção real, com crescimento limitado a um percentual

do aumento real das receitas, que será reduzido quando a meta de resultado primário não for alcançada no ano anterior, justificando-se seu descumprimento e indicando as medidas de correção até 31 de maio do exercício subsequente;

- g) os percentuais limitadores do crescimento anual real da despesa em relação ao da receita são ajustáveis a cada mandato presidencial – de 2024 a 2027 correspondem a 70% (50% quando o resultado primário for inferior ao intervalo de tolerância da meta);
- h) há limites inferiores (0,6%) e superiores (2,5%) para o crescimento real das despesas, independentemente da variação da receita, configurando-se como um amortecedor ou elemento anticíclico;
- i) o conceito de receita considera o período de 12 meses terminados em junho (estimativa mais conservadora), excluindo rubricas mais voláteis como Concessões e Permissões, Exploração de Recursos Naturais, Dividendos e Participações, como garantia de que as despesas, em sua grande maioria permanentes e obrigatórias, sejam financiadas apenas por receitas de caráter nitidamente recorrente, ou seja, também permanentes;
- j) os programas habitacionais são prioritários, sendo o orçamento de 2023 a base, com correção anual dos investimentos pela inflação, tendo o excesso ao limite superior da meta como fonte adicional de recursos (não computado na apuração da meta ou para o limite de despesa);



Roberto Bocaccio Piscitelli

Economista e contador, mestre em Administração (UnB), especialista em Administração Econômica e Financeira (Universidade de Paris I) e em Política e Administração Tributária (FGV). Professor na UnB. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

k) a avaliação atualizada das estimativas de receitas e despesas será feita em março, junho e setembro, mas poderá ser extemporânea, com os contingenciamentos se tornando facultativos, evitando descontinuidades de políticas importantes em razão de frustrações eventuais;

l) para o período de 2025 a 2028, fica estabelecido um limite de R\$ 25 bilhões, corrigidos pelo IPCA, para as dotações ampliadas por causa do excesso de resultado primário em cada ano;

m) até o final de 2023, desconsidera-se o atual Teto de Gastos, aplicando-se os limites individualizados de despesas e suas exceções, de acordo com a Lei nº 14.535/23 (LDO), somando-se às despesas primárias pagas os Restos a Pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário.

Em suma, a proposta tem a pretensão de assegurar a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos, mas com flexibilidade suficiente para adequação a diferentes ciclos econômicos e políticos, com vistas à formação de expectativas favoráveis.

ANÁLISE A PARTIR DOS PRÓPRIOS ESCLARECIMENTOS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Em qualquer caso, estará assegurado um crescimento real das despesas: o freio é

dado pela proporção entre o crescimento da receita e o da despesa (atingindo-se ou não a meta de superávit – de 70% ou 50%) ou por um percentual absoluto (de 0,6% a 2,5%), e, ainda, por um teto de R\$ 25 bilhões, corrigidos pela inflação, quando o superávit superar o intervalo da meta, em relação às despesas ampliadas em função desse excesso.

Como exceções ao critério de correção dos valores das despesas, ficam excluídos dos limites o Fundeb e o Piso da Enfermagem, levando em conta as regras constitucionais (15% da receita corrente líquida em saúde e 18% em educação) e os compromissos sociais. Isso não elimina os rumores em torno do “afrouxamento” desses pisos, até em função de uma aparente contradição entre os limites estabelecidos pela nova lei e os pisos exigidos pela Constituição.

Em compensação, as receitas serão “enxugadas”, à medida que não forem consideradas receitas eventuais ou resultantes de eventos não recorrentes.

O diferencial com o crescimento da arrecadação funciona como uma espécie de “reserva”, destinada a amortizar a dívida pública, estabilizando a relação dívida/PIB, embora se afirme também que o excedente será usado, parcial ou totalmente, para investimentos públicos.

A fixação de uma banda de +/- 0,25% para o resultado primário em todos os anos assegura uma certa flexibilidade, ao mesmo tempo que prevê uma estabilização da relação Dívida Bruta

“

O sucesso do novo arcabouço está fortemente associado à aprovação da reforma tributária, inicialmente calcada na tributação indireta, que pretende corrigir o caráter ineficiente do atual sistema tributário.”

do Governo Geral (DBGG)/PIB em 76,54% em 2026, ou 75,05% num cenário mais otimista e viável, com a perspectiva da queda da taxa de juros (e valorização cambial).

O sucesso do novo arcabouço está fortemente associado à aprovação da reforma tributária, inicialmente calcada na tributação indireta, que pretende corrigir o caráter ineficiente do atual sistema tributário. É essencial à garantia da sustentabilidade da arrecadação, para enfrentar permanentemente as novas responsabilidades do Estado. Mesmo admitindo que não haverá criação de tributos nem aumento de alíquotas, é impositivo rever renúncias fiscais e mecanismos de imposição, cobrança e execução de débitos.

Essas renúncias atingem, hoje, R\$ 456 bilhões no Orçamento Geral da União. Representam em torno de 4,29% do PIB. Só o Simples corresponde a 20% desse montante e a Zona Franca de Manaus a 12%, seguidos pelo setor agrícola e os rendimentos isentos e não tributáveis (de pessoas físicas e empresas).

O projeto visa conferir um caráter anticíclico à execução do orçamento, consolidando a atuação do Estado como um instrumento de estabilização, amortecendo os efeitos dos ciclos de expansão e retração da economia, dando um rumo continuado e consistente ao crescimento e tornando mais coerente seu papel (re)distributivo.

PECULIARIDADES DO TEXTO DA PROPOSTA

O § único do artigo 1º enfatiza um aspecto que tem sido muito lembrado pela área econômica do governo: o impacto das renúncias de receita na garantia da sustentabilidade do regime fiscal. Apesar das notórias dificuldades políticas para a revisão das inúmeras renúncias acumuladas ao longo do tempo, bancadas por poderosos lobbies, trata-se de uma condição associada à reforma tributária e à promessa de manutenção do atual patamar da carga.

O § 1º do artigo 2º, que trata do anexo de metas fiscais, estabelece um horizonte de 10 anos para a avaliação da trajetória da dívida pública, com ênfase no planejamento (duas vezes e meia o prazo dos planos plurianuais) e

na previsibilidade. A avaliação do cumprimento das metas é feita hoje – LRF, artigo 9º, § 4º - por quadrimestres: maio, setembro e fevereiro, mas poderá ser feita a qualquer tempo.

Os artigos 3º e 4º tratam dos limites individualizados e do mecanismo de crescimento real. O caput do artigo 3º estabelece a fixação de limites de despesas primárias, a partir de 2024, para cada poder e órgão. Para 2024, o marco inicial aplicável a cada Poder ou órgão (§ 1º do artigo 3º) são as dotações referentes às despesas primárias constantes do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 22, de 2022, que gerou a Lei nº 14.535 (Lei Orçamentária de 2023). De tais valores serão excluídas, na base de cálculo e nos respectivos limites, várias dotações discriminadas no § 3º, corrigidas pelo IPCA (artigo 4º, caput) apurado de janeiro a junho e estimado de julho a dezembro, e acrescidas da variação real da despesa.

Para os exercícios posteriores, o limite do exercício anterior será corrigido pelo IPCA, acrescido da variação real, desconsiderando-se a circunstância de o resultado primário ficar abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância ou exceder o limite superior do intervalo de tolerância.



Foto: Marcello Camarqa/Agência Brasil



O projeto da LDO encaminhado no primeiro ano da legislatura (2023) fixará os critérios para o cálculo da variação real da despesa até 2026 (artigo 4º, § 1º), definindo:

- a) o intervalo mínimo e máximo dessa variação;
- b) a proporção máxima de variação real da despesa de cada exercício em relação à variação real da receita realizada nos 12 meses anteriores;
- c) a redução da proporção máxima dessa variação, no caso do descumprimento da meta de resultado primário, tendo como referência o limite inferior do intervalo de tolerância.

A variação real da receita (artigo 4º, § 4º) levará em consideração os valores acumulados nos 12 meses anteriores encerrados em junho do ano anterior ao da respectiva LOA, já descontada a inflação acumulada do período.

A exemplo das exclusões de despesas, também a receita primária será deduzida de algumas rubricas (artigo 4º, § 2º). Parte-se do pressuposto de que tais receitas não têm caráter recorrente e poderiam inflar a arrecadação, distorcendo o seu cálculo.

Na hipótese de o resultado primário exceder o limite superior de tolerância, o Poder Executivo estará autorizado a ampliar as dotações orçamentárias no valor equivalente a esse acréscimo, e essa ampliação não será computada na meta de resultado primário (artigo 5º, caput), com destinação obrigatória para investimentos (artigo 5º, § 1º), cuja programação, constante da LOA, não será inferior à LOA de 2023 (artigo 6º,

caput). Este recurso será contabilizado como um acréscimo (artigo 5º, § 2º). A autorização poderá estar contida na própria LOA, mediante abertura de crédito suplementar (artigo 5º, § 3º), não sendo, portanto, aplicável a hipótese de crédito especial (como no caso de novos projetos).

No exercício de 2023 os investimentos corresponderão àqueles classificados como tais na LDO/23, além das inversões financeiras, quando se destinarem a programas habitacionais que compreendam a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (artigo 6º, § 1º). O mecanismo de variação dos investimentos, a partir da LOA de 2023, será o mesmo aplicável às despesas em geral, isto é, IPCA mais variação real (artigo 6º, § 3º).

O Projeto, em sua parte final, traz as Disposições Finais e Transitórias (artigos 7º a 12), sendo em parte alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 7º). O anexo de metas fiscais não se aplica mais à União. O dispositivo integra o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, estabelecendo metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.

O artigo 9º da LRF também não se aplicará mais à União; trata da limitação de empenho e movimentação financeira, revogado apenas o § 5º (artigo 11), que determina que, no prazo de 90 dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresente, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Mas foi introduzido o artigo 9º-A. O caput trata do descumprimento da meta de resultado primário e estabelece essa verificação para os meses de março, junho e setembro, e não se restringe à hipótese de frustração da estimativa das receitas, mencionando também as despesas (embora, no caso, se trate de uma autorização e não de uma estimativa). Incluiu-se a Defensoria Pública (além dos Poderes e do Ministério Público

da União). A cada um deles, entretanto, se condiciona (poderão) promover limitação de empenho e movimentação financeira. Destaca-se o § 6º, que não configura o descumprimento da meta como infração.

O artigo 8º estabeleceu como limites individualizados para as despesas os constantes da Lei Orçamentária de 2023, vedada a abertura de crédito suplementar ou especial além desses limites, considerando-se as despesas primárias pagas, mais Restos a Pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário. Para o período de 2024 a 2027 (artigo 9º), o crescimento real da despesa poderá atingir 2,5% ao ano, ou pelo menos 0,6%, mas estará limitado a 70% da variação real da receita. O intervalo de tolerância das metas anuais, previsto na LDO, se situará numa faixa entre -0,25 e +0,25 p.p. do PIB. Se o resultado primário for menor que o limite inferior do intervalo de confiança, o percentual de 70% para o de crescimento das despesas em relação ao das receitas cairá para 50%.

Para o período de 2025 a 2028 (artigo 10) as dotações orçamentárias destinadas a investimentos adicionais, decorrentes da ampliação das dotações por excedente ao limite superior do intervalo de tolerância, terão como teto R\$ 25 bilhões, corrigidos pela inflação, medida entre janeiro de 2023 e dezembro do exercício anterior a que se referir a LOA, considerando-se o valor já apurado e a estimativa da mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

As alterações na LRF passam a valer em 1º de janeiro de 2024; as demais, na publicação da nova lei complementar.

CONCLUSÃO

Nossa apreciação geral é favorável ao conteúdo do Projeto. Pode-se considerá-lo engenhoso, original e equilibrado, e – mais importante – viável e coerente com seus objetivos. Podem-se fazer reparos a aspectos de sua redação, como, por exemplo, excesso de remissões e uma sistematização que não facilitou a compreensão de tópicos que deveriam estar mais coordenados. Não se caracteriza como excessivamente arrojado ou tímido, mas ajustado ao momento econômico, social e político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Projeto de Lei Complementar que institui o arcabouço fiscal, de 2023. Brasília, DF.

BRASIL. EMI nº 00052/2023 MF MPO, de 17 de abril de 2023. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Novo Arcabouço Fiscal/Regra Fiscal. Brasília, DF. Assessoria Especial de Comunicação Social. Encontrado em imprensa@economia.gov.br e conteudo@economia.gov.br. Brasília, DF.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Brasília, DF.

RÁDIO CÂMARA. Renúncias fiscais somam R\$ 456 bilhões no Orçamento Geral da União. Economia Direta, ed. de 5 de outubro de 2022. Brasília, DF.

Pela garantia dos direitos humanos no orçamento

Por Livi Gerbase

Recentemente o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de substituição do Teto de Gastos por um novo arcabouço fiscal que concilie a promessa do presidente Lula de colocar o pobre no orçamento e o equilíbrio das contas públicas. A Coalizão Direitos Valem Mais, que reúne mais de 100 organizações na luta por um orçamento público orientado aos direitos humanos, entre movimentos sociais, ONGs, sindicatos e universidades, apoiou a realização do seminário do Cofecon e promoveu seminário próprio, em parceria com o Conselho Nacional de Direitos Humanos, com objetivo de trazer para a sociedade suas análises e preocupações com a proposta do arcabouço.

Saudamos a aprovação da PEC da Transição no final de 2022, que reforçou o orçamento de áreas sociais e abriu o caminho para o fim do Teto de Gastos. Foram sete anos de vigência que trouxeram efeitos nefastos para o orçamento público e, especialmente, para a população brasileira. Além de alterar os mínimos alocados para saúde e educação, que levaram a uma queda dos recursos para estas áreas, o Teto afetou principalmente as despesas discricionárias relacionadas à garantia de direitos, destruindo o orçamento de áreas essenciais como políticas de fiscalização ambiental, assistência social e combate ao trabalho infantil. As demais regras fiscais também prejudicaram o orçamento: enquanto a regra de ouro falhou em sua missão de salvaguardar investimentos, que estão nos níveis mais baixos dos últimos 17 anos, a meta de resultado primário levou à desorganização das contas públicas por meio de contínuos processos de contingenciamento.

Enquanto várias políticas de promoção de direitos humanos sofreram com o desfinanciamento e subfinanciamento, outras áreas foram amplamente beneficiadas. As emendas parlamentares tiveram aumento de 115% em sua execução orçamentária nos últimos cinco anos, e hoje representam quase 20% do total do orçamento discricionário, consolidando o controle do Congresso sobre o orçamento. Por sua vez, os incentivos fiscais subiram mais de 60% no período, estimados pela Receita Federal em quase R\$ 500 bilhões para 2023. Tais incentivos, em muitos casos, possuem efeitos danosos para os cofres públicos e consolidam privilégios das corporações e elites.

Desta forma, atesta-se fundamental a superação do Teto de Gastos e a criação de um novo arcabouço fiscal em prol de regras mais modernas, flexíveis e que promovam os direitos garantidos na Constituição brasileira. Neste sentido, reconhecemos avanços na regra apresentada pelo Governo Federal. O fim dos contingenciamentos bimestrais ajudará os ministérios na execução de suas políticas, e a desconstitucionalização e descriminalização da regra fiscal são passos na direção correta, ao permitirem maior flexibilidade e adaptação do orçamento aos diferentes cenários políticos, econômicos e sociais do país. Importante lembrar que tais ações não tratam de um cheque em branco para gastos governamentais, que ainda terão vários instrumentos de controle, e tais parâmetros hoje são utilizados para as metas de inflação.

Por outro lado, uma avaliação do que cabe dentro da banda de crescimento do

gasto é ilustrativa de como os direitos serão negativamente impactados. As despesas primárias poderão crescer entre 0,6% e 2,5% ao ano, a depender do crescimento da receita. No cenário pessimista de 0,6%, não se acomoda o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, que crescem em torno de 1% ao ano. Logo, o corte de gastos discricionários está implícito. Por sua vez, recente trabalho do Made-USP realiza projeções para 2030 e aponta uma redução dos gastos correntes em relação ao PIB em todos os cenários, o que prejudicará o enfrentamento dos desafios da educação, saúde e da proteção social, além de dificultar a manutenção de uma política de valorização do salário mínimo. Dessa forma, a manutenção de um teto aos gastos públicos, com bandas pequenas e condicionados ao aumento das receitas, limita demasiadamente o Estado como promotor de crescimento econômico e direitos sociais.

Trazemos duas propostas concretas para a melhora no arcabouço fiscal apresentado ao Congresso Nacional. Primeiro, defendemos que o orçamento total de saúde, educação e políticas de combate à fome, que incluem, mas não se limitam ao novo Bolsa Família, devem ser exceções ao novo teto de despesas. Este movimento não só garantiria o aumento de recursos para estas áreas, afastando as atuais ameaças de desvinculação dos recursos para saúde e educação, como também liberaria recursos para a estruturação das demais políticas de garantia de direitos humanos.

Nossa segunda proposta é uma maior flexibilidade para a definição das bandas de metas

de superávit e despesas primárias, devendo elas ser definidas por lei ordinária, não por lei complementar, e conter maior teor anticíclico. O piso deve garantir ao menos o conteúdo mínimo dos direitos (cobrindo, por exemplo, o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, não permitindo a fome nem a pobreza extrema) e o não retrocesso social (como o nível de gasto já existente na garantia de um direito, como saúde e educação).

Para além de mudanças específicas no texto do arcabouço, é urgente que ele se conecte com a pauta tributária e o Plano Plurianual (PPA). Dada a importância de aumento da arrecadação para liberar as despesas primárias e promover investimentos, é fundamental que sejam adotadas medidas para elevação da receita tributária. Para tanto, não é necessário onerar mais os trabalhadores e a classe média, mas sim combater privilégios dos super-ricos e da elite econômica. O aumento da arrecadação tributária deve passar, exemplificativamente, pela: eliminação da isenção do IRPF sobre lucros e dividendos; criação de mais faixas de renda com elevação das alíquotas máxima do IRPF e do ITCMD; instituição do imposto sobre grandes fortunas ou sobre o patrimônio líquido; revisão de incentivos fiscais que podem não estar cumprindo suas finalidades; e revisão de práticas do contencioso administrativo tributário, tal como a manutenção do voto de qualidade do CARF, como já pretendido pelo atual governo, e a inclusão da classe trabalhadora via Confederação entre seus conselheiros.

Em relação ao PPA, há muitos anos ele não é, na prática, um instrumento orientador do



Livi Gerbase

Graduada em Relações Internacionais pela UFRGS, e mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ. Assessora política do Instituto de Estudos Socioeconómicos (Inesc).

planejamento orçamentário. Continuará não sendo se não estiver conectado com a discussão do arcabouço fiscal, transformando-se apenas em um instrumento vazio e estimulando uma briga por migalhas no orçamento público.

Se, por um lado, recebemos com muita alegria o iminente fim do Teto, por outro defendemos que o novo arcabouço, como foi apresentado para a sociedade, ainda permanecerá como um entrave para a retomada e consolidação das políticas sociais, em um cenário de grave crise econômica e social que já deixa 33 milhões de pessoas passando fome e nove milhões de desempregados. Tal como se almeja com um PPA Participativo, o orçamento público deve ocorrer a partir da base, isso é, definindo as necessidades imediatas da população brasileira para superação da fome, da miséria e das desigualdades, traduzindo-as em metas objetivas para as políticas sociais e, a partir de então, organizando o orçamento público. Infelizmente a lógica das regras fiscais ainda é contrária, submetendo a garantia de direitos ao atingimento do superávit fiscal a qualquer custo.

Para a Coalizão Direitos Valem Mais, é fundamental a ampliação dos espaços de negociação e esclarecimento das políticas públicas junto à população, com vistas a fortalecer o processo democrático e a não estruturar políticas orientadas de cima para baixo, com resultados trágicos para a maioria da população do país. Neste sentido, a discussão sobre os rumos da política fiscal brasileira deve ser realizada de forma ampla e junto à sociedade, e não de maneira apressada no Congresso Nacional.



R\$
18 MIL
EM PRÊMIOS



XXIX

Prêmio Brasil de Economia

CATEGORIAS

ARTIGO TEMÁTICO: O REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO E A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL • LIVRO DE ECONOMIA • ARTIGO TÉCNICO/CIENTÍFICO MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

INSCREVA-SE ATÉ 31 DE AGOSTO:
COFECON.ORG.BR/PBE

CONFIRA O REGULAMENTO

Aponte a câmera do seu celular
para o QR code ao lado





Contextualizando o Novo Arcabouço Fiscal

Por Fernando de Aquino

Para contextualizar a proposta do governo de um Novo Arcabouço Fiscal, no quadro da conjuntura e política econômica, podemos identificá-lo como o principal instrumento para elevar os investimentos públicos e acelerar a redução das taxas de juros de forma conciliada com o Banco Central e o mercado financeiro, mesmo existindo alternativas mais incisivas e impositivas para balizar a política fiscal. Trata-se de um meio para aumentar os investimentos privados e promover o crescimento econômico e a geração de empregos.

Com o Novo Arcabouço Fiscal pretende-se controlar o endividamento público, cujo principal

indicador, pelas práticas internacionais, tem sido a dívida bruta do governo geral – passivos dos tesouros nacional, estaduais e municipais, em relação ao PIB (DBGG/PIB). Qualquer elevação ou apenas possibilidade de elevação desse indicador leva o mercado financeiro a incorporar um suposto aumento de risco fiscal nas taxas de juros demandadas, pressionando a elevação da curva de juros. Tal reação tem sido frequente, mesmo sem qualquer indício de comportamento explosivo da dívida pública, o que favorece a sua interpretação como uma espécie de gatilho.

O endividamento público pode assumir um comportamento benigno, quando flutua

“

Com o Novo Arcabouço Fiscal pretende-se controlar o endividamento público, cujo principal indicador, pelas práticas internacionais, tem sido a dívida bruta do governo geral – passivos dos tesouros nacional, estaduais e municipais, em relação ao PIB.”

endogenamente ao longo do ciclo, aumentando nas recessões e diminuindo nas expansões, ou maligno, quando adquire trajetória explosiva, com a riqueza financeira descolando-se da riqueza real, o que ensejará a sua dissipação de várias formas. Um grande desafio é convencer o Banco Central e agentes privados de que o endividamento público vai manter comportamento benigno, de modo a minimizarem gatilhos de riscos fiscais fantasiosos e a concordarem com taxas de juros mais baixas e investimentos públicos mais elevados.

O que facilitaria muito assegurar esse comportamento benigno seria manter a taxa média de capitalização da dívida abaixo da taxa média de crescimento do PIB, suprimindo a necessidade de superávits primários e podendo até acomodar algum financiamento de gastos primários, quando o endividamento estiver muito baixo. Sendo um teto de taxa de juros dessa natureza insuficiente para manter a inflação controlada, muitos outros instrumentos poderão ser acionados, inclusive a atuação do governo nos mercados do setor real, com impostos



Fernando de Aquino Fonseca Neto

Economista e mestre em Economia pela UFPE, com doutorado em Economia pela UnB. Analista do Banco Central do Brasil. Conselheiro coordenador da Comissão de Política Econômica do Cofecon.

indiretos, estoques reguladores e políticas de formação de preços muito influentes sobre o IPCA, índice objeto de controle.

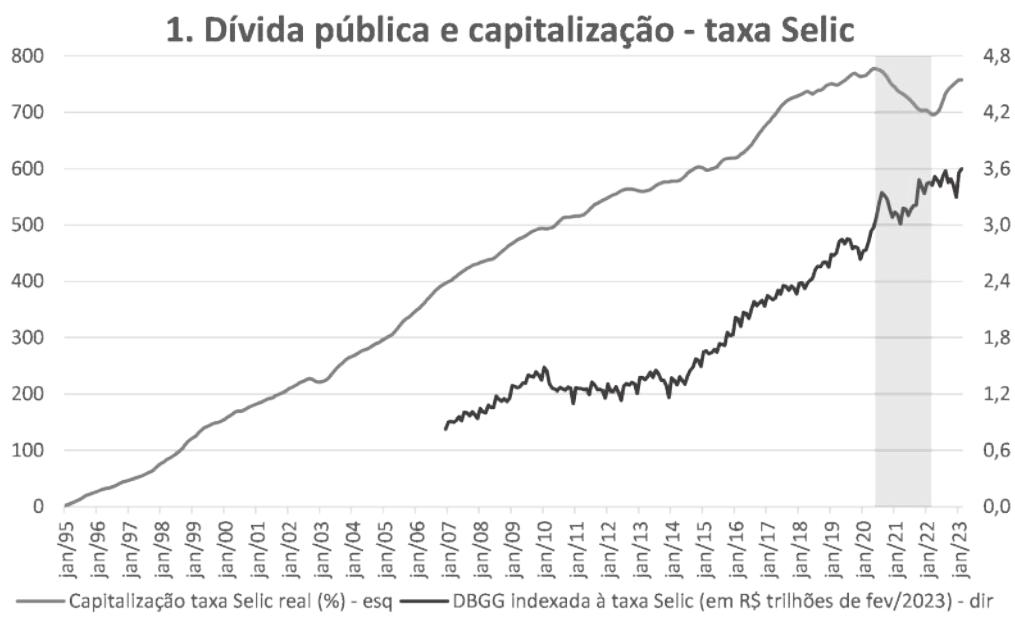
Ocorrendo o comportamento maligno, a dissipação da riqueza financeira poderá acontecer por vários canais: (i) moratória política, caso o governo decida não manter os compromissos que assumiu na emissão da dívida, mesmo tendo plenas condições de cumpri-los na própria moeda; (ii) fuga dos detentores da dívida pública para ativos reais, como ações e imóveis, formando bolhas e posterior reversão, com perdas de riqueza, falências e desemprego; (iii) fuga das instituições financeiras de suas (então exageradas) carteiras de títulos públicos para aplicações em operações de crédito, elevando a demanda no setor real; (iv) fuga de capitais, pressionando a desvalorização do Real, embora com riscos moderados de insolvência das transações correntes nas condições atuais do país, pois, nos últimos 21 anos, em apenas três elas não foram integralmente financiadas com capitais não especulativos – investimentos diretos e empréstimos de longo prazo.

Para contribuir com esse controle da DBGG e redução das taxas de juros, medidas adicionais podem ser adotadas, como metas explícitas para taxas longas e ajustes em componentes da DBGG.

I – CONTROLE DA CURVA DE JUROS

Até a crise financeira de 2008, os bancos centrais controlavam as taxas de curtíssimo prazo para influenciar a curva de juros. Com as dificuldades trazidas por aquela crise e depois pela pandemia, os maiores bancos centrais e muitos outros passaram a empregar programas de negociação de ativos para aumentar a influência sobre a curva de juros, elevando, assim, a potência da política monetária. O Banco do Japão adota metas explícitas para taxas longas desde 2016 e, com isso, tem determinado toda sua curva de juros. Estudos empíricos indicaram que as expectativas de rendimento dos investidores convergem sob esse regime, tornando os rendimentos de todos os vencimentos estacionários e menos voláteis, o que não ocorria mesmo com o Banco do Japão realizando programas de negociação de ativos progressivos.

Uma política monetária que atue mais diretamente sobre a curva de juros restringe o espaço de gatilhos que a pressionam desnecessariamente para cima. Também pode reduzir a volatilidade da curva, permitindo que taxas menores façam o mesmo trabalho. Ainda viabiliza reduções substanciais da taxa Selic, ao deixar de ser o único sem passar a ser o principal instrumento de política monetária², enfraquecendo o poderoso mecanismo concentrador de renda que sustenta.



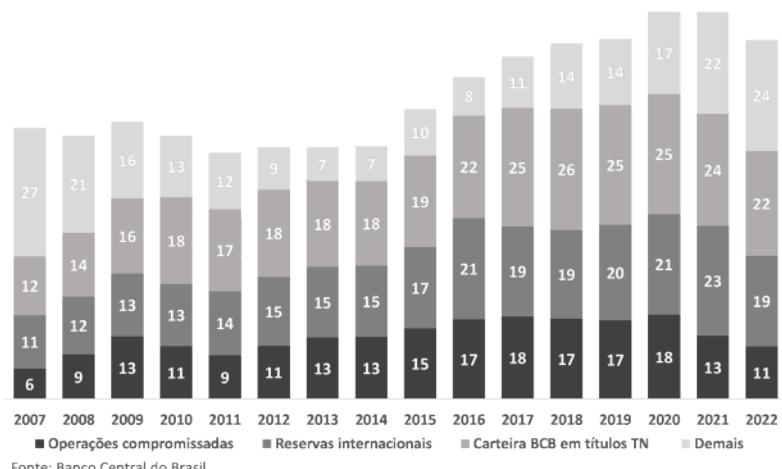
Com a participação média da dívida indexada à Selic na DBGG em 44%, de 2007 a 2022, ela tem se beneficiado de capitalização real, imediata e sem risco, por longo período, com exceção da descapitalização ocorrida entre jun/2020 e mar/2022, conforme mostrado no Gráfico 1. Esses 22 meses de descapitalização, sem afetar o comportamento da dívida indexada à Selic, por sua vez, indica que os agentes aceitam facilmente essa capitalização em níveis muito baixos, até negativos (área sombreada do Gráfico 1). Uma possível razão seria que esses ativos são predominantemente utilizados como quase-moeda, em que os agentes mantêm suas disponibilidades imediatas.

II – AJUSTES DE COMPONENTES DA DBGG

A dívida bruta do governo geral, no Brasil, carrega componentes sobredimensionados em relação às práticas internacionais e às recomendações de seus organismos. Nesse sentido, destaca-se a carteira do Banco Central em títulos do Tesouro Nacional, as reservas internacionais e as operações compromissadas junto à autoridade monetária. Conforme pode-se observar no Gráfico 2, a partir de 2016 os volumes desses componentes tornaram-se ainda mais elevados, com a carteira de títulos do Tesouro em torno de 24% do PIB; as reservas internacionais, 20%; e as operações compromissadas, 16%. Em contraste, de 2002 a 2008 esses componentes ficaram em torno de 15% do PIB, 9% e 5%.

Tratam-se de operações do Banco Central, que vão acumulando tais resultados, mas que podem ser ajustados, mantendo dimensões seguras para as necessidades de atuação da instituição. No caso das operações compromissadas, pode-se induzir a sua substituição integral pelos depósitos voluntários, cujas operações iniciaram em setembro de 2021, sempre com a mesma remuneração daquele componente da DBGG, mas nunca chegando a 10% de seu saldo total. Não integrando a DBGG, as compromissadas podem ser substituídas disponibilizando-se diferenciais de taxa suficientemente favoráveis. Tais ajustes levariam a DBGG/PIB do Brasil a dimensões inferiores à média mundial, desarticulando grande parte da exigência de cortes incondicionais e permanentes de gastos públicos.

2. Componentes DBGG/PIB (%)



Fonte: Banco Central do Brasil

NOTAS

1 - O conteúdo deste artigo não representa, necessariamente, posicionamentos institucionais do Cofecon ou BCB.

2 - Mesmo que a curva de juros no Brasil não

seja suficientemente representativa, deixando os agentes muito referenciados na taxa Selic, como argumentam alguns economistas, metas de taxas de juros longas contribuirão para fortalecer essa representatividade da curva.



Foto: Tomaz Silva / Agência Brasil

A democratização do debate econômico nas favelas: qual é o papel dos economistas?

Por Thais Custodio

Quando tratamos de economia na favela, podemos falar sobre diversas perspectivas, desde os empreendimentos locais até mesmo as iniciativas que vêm de fora para dentro do território, a depender do tipo de atividade econômica. No entanto, existe um desafio enorme de enfrentar as nuances que surgem nas favelas no âmbito econômico, pois além destes lugares terem sua dinâmica organizacional, a estigmatização desses espaços faz com que a economia local não seja reconhecida.

Este artigo propõe mostrar o papel dos economistas no enfrentamento às questões existentes nas favelas, interseccionando a

economia e as especificidades destes territórios. Inicialmente, o texto abordará o surgimento e a formação das favelas. Em seguida, mostrará o crescimento das favelas nos últimos anos, não apenas no contingente populacional, mas na circulação de dinheiro e geração de renda. Por fim, trará propostas que possam contribuir no desenvolvimento econômico das favelas como pilar fundamental para a economia regional.

As favelas surgem em um contexto pós-abolição da escravatura, num período de transição da economia brasileira entre o final do século XIX e XX, deixando de ser uma economia mercantil-exportadora e passando a ser capitalista-

industrial. Tendo o Rio de Janeiro como palco deste momento histórico, há um processo de crescimento populacional acelerado, agravando mais ainda o problema habitacional, quando surgiram muitos cortiços, moradias precárias e em condições insalubres.

A necessidade de uma cidade urbanizada e cosmopolita, na visão da elite na época, que sentia o declínio da economia fluminense, fez com que autoridades autorizassem a demolição do maior cortiço do século XIX. Em meio a esse processo, foi então que surgiu a primeira favela, chamada "Morro da Favela", onde fica hoje o Morro da Providência, na cidade do Rio de Janeiro. Com as mudanças urbanas em curso, houve uma reorganização das bases

econômicas, onde os cortiços foram destruídos, o que expulsou a população preta e pobre daquele espaço revitalizado pelas autoridades. Assim, como alternativa mais viável financeira e geograficamente, devido à proximidade com local de trabalho, essa população passou a buscar moradia nas favelas, eventualmente em bairros do subúrbio.

O crescimento das favelas acompanhou o boom do processo de industrialização, período em que as fábricas se espalharam próximas das linhas ferroviárias, bem como boa parte da mão de obra proletária. Ainda assim, a falta de políticas públicas voltadas para resolver a crise das moradias populares, a ausência de fiscalização das construções irregulares que surgiam e a

“



As favelas surgem em um contexto pós-abolição da escravatura, num período de transição da economia brasileira entre o final do século XIX e XX, deixando de ser uma economia mercantil-exportadora e passando a ser capitalista-industrial.”



Thais Custodio

Economista graduada pela UERJ. Doutoranda em Economia pela UFF. Fundadora e coordenadora na Rede de Economistas Pretas e Pretos (REPP), militante do Movimento Negro Unificado (MNU) e ativista dos Direitos Humanos.

“

De acordo com as estimativas do último Censo de 2022, a população das favelas chega a 40% . Ora, como estes espaços tão populosos e potentes não têm a atenção necessária do poder público para promoção do bem-estar destes indivíduos que são o 'pulmão da nossa economia'? Por que o descaso se a favela faz parte da cidade?"

resistência desta população ampliaram os níveis de desigualdade de renda e violência urbana.

Em termos populacionais, o Censo de 1948 já registrava 139 mil pessoas vivendo em favelas (7% da população da cidade do Rio). Esse percentual aumentou para 10,2% em 1960, 13,3% em 1970, 16% em 1990 e 18,7% em 2000, que representava 1,09 milhão de pessoas. Em 2010, este número era 28,5% e, de acordo com as estimativas do Censo de 2022, a população das favelas chega a 40% . Ora, como estes espaços tão populosos e potentes não têm a atenção necessária do poder público para promoção do bem-estar destes indivíduos que são o "pulmão da nossa economia"? Por que o descaso se a favela faz parte da cidade?

As favelas herdaram a habilidade de se reinventar em situações adversas, assim como os negros escravizados no Brasil Colônia-Império. Estes indivíduos passaram a criar suas dinâmicas para sobreviver à precariedadeposta. Isso reverbera nas questões socioeconômicas, uma vez que o Estado não garante políticas públicas de qualidade nestes territórios. Com suas expertises, fizeram com que a economia informal tivesse um protagonismo em que se destacam a heterogeneidade das atividades econômicas e adaptação à conjuntura imposta.

Neste sentido, a economia da favela passa a ter um lugar de destaque, visto que a capacidade inventiva dos moradores, bem como a organização socioeconômica, expande a lógica do consumo a partir da geração de renda através dos comércios locais ou de políticas públicas distributivas. Dados do Data Favela,

apresentados na Expo Favela 2023, mostram o potencial econômico das favelas no Brasil, chegando a um consumo médio de R\$ 202 bilhões por ano. Se compararmos com o PIB dos estados brasileiros em 2022, o "PIB das favelas" ocuparia 11º colocação no ranking .

Em relação ao mercado de trabalho, muitos moradores trabalham fora do seu território. Há uma parcela significativa da população que tem seu próprio comércio. Entretanto, a informalidade nestes empreendimentos localizados nas favelas é predominante por uma série de fatores. Elencando as mais evidentes, sabe-se que a estrutura existente muitas vezes inviabiliza a regularização, que pode limitar a gama de produtos e serviços oferecidos em seus comércios locais. Além disso, a burocracia, as taxas e os impostos altíssimos cobrados pelo Estado são mais uma barreira para formalizar estes empreendedores. Por causa de suas especificidades, as atividades econômicas das favelas acabam não atraindo o comerciante a sair da informalidade.

Ainda de acordo com o Instituto Data Favela, a grande maioria dos empreendedores estão na informalidade: 63% não possuem CNPJ. Uma das justificativas para este percentual alto é que muitos empreendimentos surgem em um contexto de necessidade, quando não há oferta de trabalho no mercado formal – porém, com passar do tempo, podem eventualmente buscar a formalização. O estudo também mostra a dificuldade de acesso ao capital para investir em seu comércio: 40% dos entrevistados relataram a falta de recursos formais para apoiar seus negócios.

Existe um desafio enorme quanto à contribuição dos economistas para o debate sobre a economia nas favelas e periferias. Embora tenhamos entraves postos enquanto profissionais, partindo de uma visão convencional, pensar em uma forma de incidência política e econômica destes territórios é de extrema importância para os moradores locais e para sociedade como um todo. Afinal, a favela também faz parte da cidade.

Pensando de forma pragmática, um dos caminhos, do ponto de vista socioeconômico, seria trazer à população a possibilidade de acesso à educação financeira. Apesar de não ser um consenso entre os especialistas, seria uma forma de trazer este conhecimento de forma lúdica-pedagógica, com outro olhar sobre as finanças pessoais. Em 2016, no conjunto de favelas da Maré, foi implementado o “Maré que Transforma”, um programa que tinha como proposta uma série de ações destinadas a uma educação voltada para valores da cidadania. Dentro dessa estrutura, surgiu o apoio do Finanças Práticas, uma iniciativa da Visa, que tinha como objetivo fornecer um projeto de educação financeira para crianças, jovens, adultos e empreendedores do território.

Outro caminho seria pensar em como descentralizar o orçamento público, tornando mais acessível uma maior participação popular. Esta é uma demanda da sociedade civil que tenta incidir nas peças orçamentárias. Porém, há um fator fundamental, que é a limitação tecnicista, que dificulta seu entendimento. Os moradores de favela e periferia têm um desafio maior neste lugar participativo, pois não sabem que podem e devem se apropriar deste espaço.

O orçamento público é um instrumento de planejamento a partir da previsão de receitas e da autorização de despesas, definindo suas respectivas prioridades. Além de uma peça técnica a ser elaborada no campo da gestão, é também uma peça política que manifesta tomadas de decisão no âmbito do Estado. No entanto, só funciona com participação da população, visando assegurar a transparência e o controle social. O impacto das escolhas no orçamento nos sujeitos de direitos significa considerar aspectos históricos, sociológicos e antropológicos das realidades de cada cidadão.

Apesar da missão de um economista ser contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, não é trivial fazer isso acontecer em uma sociedade desigual, onde a privação de acessos é perpetuada. As questões econômicas que atravessam territórios de favelas e periferias são fruto do descaso do Estado brasileiro desde a sua origem, e reverberam até hoje em todo país. Cabe ao profissional de economia ter a capacidade de elaborar propostas de políticas públicas que contemplam a todos, inclusive favelados e periféricos, que ficam à margem da sociedade.



Foto: Arquivo / Agência Brasil

Novo Arcabouço Fiscal: Possibilidades e Limites para o Desenvolvimento Sustentável

Por Manoel Castanho, jornalista da Coordenação de Comunicação

Um dos temas econômicos mais importantes do início do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva é a aprovação do Regime Fiscal Sustentável (RFS) – nome que recebeu o Novo Arcabouço Fiscal proposto para substituir o chamado Teto de Gastos, vigente desde 2016. As regras foram apresentadas no dia 30 de março e entregues ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, no dia 17 de abril.

A tramitação do Projeto de Lei Complementar 93/2023 na Casa foi célere: no dia 17 de maio foi aprovado o requerimento do deputado José Guimarães para que ela ocorresse em regime de urgência, com a votação ocorrendo na semana seguinte. Ainda no mês de maio, o projeto foi encaminhado ao Senado.

Seminário

Neste período, o Cofecon buscou qualificar o debate sobre o assunto, que interessa a todos os brasileiros, e planejou o seminário Novo Arcabouço Fiscal: Possibilidades e Limites para o Desenvolvimento Sustentável, realizado no dia 25 de abril. O evento contou com a participação de economistas, representantes do Ministério da Fazenda e autoridades e pode ser assistido, na íntegra, no canal do Cofecon no YouTube.

"Queremos discutir a questão, sem desconhecer que esta demanda tem origem em setores específicos da sociedade que esperam que o Estado brasileiro mantenha suas contas em dia, de modo a assegurar os pagamentos que são devidos aos credores do próprio Estado", afirmou o presidente do Cofecon, Paulo Dantas da Costa, durante a abertura da programação.

O presidente do Corecon-DF, José Luiz Pagnussat, destacou que o Teto de Gastos perdeu a credibilidade. "Para que o Estado cumpra sua função, não era mais possível manter algumas regras fiscais. Já não era teto, era fura teto. Mas me preocupa a forma como as mudanças estão sendo encaminhadas, porque se continuarmos mantendo uma rigidez exagerada nas regras fiscais, poderemos inviabilizar este governo". Bráulio Cerqueira, presidente da Unacon Sindical, foi na mesma linha: "O que estava contratado para 2023 era o fechamento das universidades, era não ter vacina. O gasto público federal caiu de 20% do PIB para 18%, para 17% e chegaríamos em 16% ou 15% daqui a dois ou três anos. Cada ano é preciso furar o teto e mexer na Constituição".

O vice-presidente do Corecon-SP, Odilon Guedes, apontou para a necessidade de desideologizar o debate sobre o Estado, argumentando que no mundo inteiro ele está presente na economia. "A grande questão para resolver os problemas nacionais é a volta do crescimento do PIB para gerar emprego e

distribuir renda, e para isso o Estado tem papel fundamental". Além disso, observou que no Brasil há 2,7 trilhões de reais em dívida ativa, e que cerca de 1 trilhão é possível de ser recuperado. "Precisamos trazer a discussão dos direitos humanos para a política fiscal. Vamos conseguir financiar o básico de direitos após quatro anos de desmantelamento? Há uma gama de direitos humanos que são gastos discricionários. A retomada do Sistema Único de Assistência Social, das políticas ambientais, da fiscalização, da demarcação das terras indígenas, tudo isso precisa de recursos e vamos ter que lutar por eles", complementou Livi Gerbase, coordenadora executiva da Coalizão Direitos Valem Mais.

Carlos Pinkusfeld Bastos, diretor-presidente do Centro Celso Furtado, criticou a proposta classificando-a como um "teto ampliado" que limita o crescimento da economia. "A ideia do teto veio para ficar, porque aparentemente se quer diminuir o tamanho do Estado. Aparentemente temos um PIB potencial de 2,5%. Suponha que o governo queira crescer 4%: o gasto público só pode crescer 2,5%. Quando você olha os outros componentes do gasto, exportações crescendo

3%, quanto caberia ao setor privado crescer? Nas nossas contas, 9%. Nem no primeiro governo Lula isso aconteceu".

Para Márcio Gimene, presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, é preciso debater se as regras fiscais propostas são suficientemente anticíclicas ou não. "A própria exposição de motivos do que veio a ser o teto de gastos criticava o fato de que as regras vigentes até então eram pró-cíclicas", observou.

Limites das despesas do governo

A trajetória das receitas, os gastos sociais e o investimento público foram tema de uma das mesas de debate do seminário. Algumas questões colocadas foram a responsabilidade fiscal como cumprimento da função do governo em relação às parcelas mais vulneráveis da população e o limite de 2,5% para o aumento real das despesas como algo que limita o crescimento econômico. Eduardo Moreira, Fábio Terra e Simone Deos foram os debatedores, com moderação do economista André Paiva Ramos.



“

Queremos discutir a questão, sem desconhecer que essa demanda tem origem em setores específicos da sociedade que esperam que o Estado brasileiro mantenha suas contas em dia, de modo a segurar os pagamentos que são devidos aos credores do próprio Estado.”

“Nos últimos quatro ou cinco anos tivemos uma deterioração significativa das condições socioeconômicas. O teto de gastos comprimiu significativamente os recursos para várias áreas de atuação do Estado, principalmente os investimentos. Esta situação aumentou significativamente a vulnerabilidade e a desigualdade”, comentou Ramos. Ele observou que o RFS recebe críticas no sentido de que é necessário o aumento da arrecadação para que os parâmetros sejam efetivos, e que pode reduzir a participação do Estado na economia.

Eduardo Moreira, fundador do Instituto Conhecimento Liberta, reconhece que há um avanço, mas que o RFS continua colocando limites para o crescimento econômico. “O Teto de Gastos nos condenava à impossibilidade de crescer. Este arcabouço, da forma como ele é colocado, segue tendo um limitador de crescimento, segue sendo um teto. Melhorado em relação ao que havia antes, é um teto que sobe, mas continua sendo um limitador”, afirmou Moreira. “Pecar pelo fiscalismo e cortar programas vai dar errado. Criar uma possibilidade de tentar crescer pode dar errado, mas sou a favor de dar errado proporcionando o que as pessoas precisam com urgência”.

Fábio Terra, assessor especial da secretaria-executiva do Ministério da Fazenda, fez uma explanação sobre as regras fiscais no tempo. O conceito surgiu entre as décadas de 1970 e 1980. As regras davam maior credibilidade à política fiscal, limitando a ação discricionária com o objetivo de zelar pelos recursos públicos. “A crise financeira e a pandemia mudaram a perspectiva. Hoje sugerem-se regras flexíveis e ágeis, que mudem com o ciclo, mirem o médio

prazo, construam instituições fortes, tenham bandas para choques e anorem a dívida pública”, explicou Terra. “O RFS descriminaliza a política fiscal, desconstitucionaliza a regra e introduz o custo reputacional. Substitui a ideia do corte de gastos pela de controle estável. Em vez de reduzir a União na demanda agregada, trabalha com a estabilidade”.

A professora Simone Deos levou em conta o princípio da demanda efetiva. “Os gastos não precisam ser pensados a partir de renda prévia ou poupança prévia, nem para as famílias, nem para as empresas, nem para o governo. Eles são financiados a partir do crédito e da emissão de moeda, que também é um crédito. A arrecadação tributária não financia o gasto – é a partir do gasto que temos um pulso para a renda nacional e para a parcela de renda que vai ser tributada e retornar”, argumentou. “Ninguém será mais ou menos responsável se tiver superavit ou déficit. Responsabilidade fiscal é você usar o poder fiscal, o poder do Tesouro Nacional, para atender aqueles que precisam”.

Como o arcabouço afetará a dívida e os juros?

A formação das expectativas e a necessidade de maior controle sobre os juros de longo prazo foram temas abordados pelos economistas Júlia Braga e Fernando de Aquino durante a mesa de debates seguinte. Guilherme Mello apontou que a estabilidade trazida pelo Novo Arcabouço Fiscal permitirá reduzir a taxa básica. O mediador da mesa, Daniel Negreiros, abriu a discussão afirmando que o governo nunca enfrentou restrições financeiras reais. “O que impedia o governo de gastar mais nunca foi

falta de dinheiro, e sim as regras fiscais. Mesmo depois da pandemia estamos fazendo regras que esgotam a capacidade do governo de fazer pagamentos”, pontuou.

Júlia Braga, professora da Universidade Federal Fluminense, defendeu o uso da dívida líquida, e não bruta, no debate. Argumentou que a dívida brasileira é interna e tem pouca relação com o prêmio de risco. Abordou a taxa de juros como canal de expectativas, mas que estas apresentam muitos erros num cenário de crises intensas e sucessivas (como ocorreu recentemente com a pandemia e a guerra na Ucrânia) e trouxe a tabela de preços no atacado como um indicador mais confiável. “No Brasil o mercado demorou para incorporar nas expectativas um fenômeno inflacionário que já estava desenhado nos índices de preços no atacado”, afirmou.

Fernando de Aquino contextualizou o Novo Arcabouço Fiscal como sendo o principal instrumento do governo para elevar os investimentos públicos e acelerar a redução dos juros de forma conciliada com o Banco Central e o mercado financeiro. Abordou o conceito de dívida bruta do governo geral e o que seria uma trajetória benigna e maligna do indicador, e defendeu o uso de outros instrumentos de política monetária. “Até 2008, os Bancos Centrais controlavam as taxas de curtíssimo prazo para influenciar a taxa de juros. Atualmente, negociam ativos para aumentar essa influência e desde 2016 o Banco do Japão adota metas explícitas para taxas longas. Outros BCs têm metas e não explicitam, mas o do Japão sim”, pontuou. “Se tivéssemos um controle da taxa longa, a Selic poderia cair muito mais facilmente”.

O secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Guilherme Mello, pontuou que o novo arcabouço fiscal respondeu questões tanto do campo progressista quanto do mercado financeiro. “Independentemente do entendimento teórico que eu gosto enquanto professor, há um consenso das autoridades monetárias de que a estabilização da dívida pública em algum prazo é um fator relevante, e isso tem que ser levado em conta por quem faz políticas públicas. Responsabilidade fiscal no médio prazo, um arcabouço de médio prazo e a sinalização da recuperação do resultado primário”. Ao defender a proposta do governo, afirmou que há um piso para investimentos – “algo que nunca houve no Brasil”. “O RFS fortalece as políticas públicas, garante a estabilidade e depois vem a redução das taxas de juros”.

O RFS e os direitos humanos

De que forma o RFS pode promover um desenvolvimento sustentável e alinhado aos direitos humanos? Este debate permeou a última mesa do seminário. O deputado federal Lindbergh Farias trouxe um ponto de vista político e os economistas Thais Custodio, Antonio Corrêa de Lacerda e Maria de Lourdes Rollemburg Mollo abordaram questões referentes à importância das políticas públicas, as funções do Estado (e seu endividamento) e seu papel na geração de demanda efetiva. A mediação ficou a cargo do economista David Deccache.

Thais, coordenadora da Rede de Economistas Pretas e Pretos (REPP), ponderou que embora o arcabouço fiscal não resolva todos



Até 2008, os Bancos Centrais controlavam as taxas de curtíssimo prazo para influenciar a taxa de juros. Atualmente, negociam ativos para aumentar essa influência e desde 2016 o Banco do Japão adota metas explícitas para taxas longas”

os problemas, trará credibilidade ao País e as pessoas devem pensar em como fazer com que os gastos do governo cheguem às áreas mais prioritárias. "Hoje temos uma política fiscal que contribui muito para o aumento da desigualdade, pelo lado da tributação e pelo lado do gasto público". A economista pontuou também que muito se fala sobre diversidade, mas que ela está pouco presente no debate econômico. "Não cabe mais pensarmos em desenvolvimento econômico sem enfrentarmos o racismo estrutural que existe no nosso País".

O deputado ressaltou que fez questão de aceitar o convite para participar do seminário porque queria fazer uma abordagem pelo lado político. "A prioridade deveria ser crescimento e geração de empregos e não essa reforma tributária fatiada ou a questão fiscal. Digo isso com angústia. Num cenário como esse, com a maior taxa de juros do mundo, que terminará o ano em 12,5% no mínimo, temos que nos posicionar", defendeu Lindbergh. "Há uma contradição entre o Lula que não quer cortar os programas e um arcabouço que vai impor isso. Fico irritado quando os tecnocratas podem colocar em risco um projeto tão importante para o povo brasileiro".

Lacerda, integrante da Comissão de Estudos Estratégicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), alertou que os economistas deveriam ver o papel das políticas macroeconômicas a serviço do desenvolvimento. "O Estado tem o monopólio de emissão monetária e de dívida – e, ao contrário dos agentes privados, tem obrigações que são definidas pela Constituição. Nos grandes países o Estado está endividado, não porque seja esbanjador, mas porque tem obrigações que precisam ser cumpridas". O economista também aponta que o RFS tem alguns vícios, como não entender o papel da política fiscal, e defendeu que não haja tantas travas. "O investimento deveria estar fora de qualquer limite de gastos. Isso é o que pode fazer a diferença em relação ao modelo anterior. A política fiscal deve ser um instrumento de crescimento e desenvolvimento".

Maria de Lourdes defendeu que, na visão desenvolvimentista, a demanda multiplica a renda e emprego, e o investimento aumenta a demanda. Assim, quando esta está desestimulada, o investimento público deve ser usado para reativá-la. "Não para tirar mercado da iniciativa privada, mas para aumentar a renda e o emprego de forma a multiplicar e aumentar as expectativas, aumentando o investimento privado. O Brasil não teria crescido nem tido surtos de investimento nos últimos 100 anos se não estivesse alicerçado no investimento público. Isso é empírico", explicou a professora. "A estrutura da saúde e educação está deteriorada? Se houver dinheiro para os setores, eles consumirão insumos, gerarão renda que se espalhará por outros setores, criando empregos e demanda".

David Deccache, diretor do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento, encerrou o evento afirmando que o seminário democratizou e qualificou o debate. "Abriu uma discussão que não foi feita até agora, que é da equipe econômica com uma diversidade de economistas e setores interessados no novo arcabouço fiscal", comentou.

Organizadores

O seminário foi promovido pelo Conselho Federal de Economia e teve o apoio das seguintes instituições: Associação Nacional dos Serviços da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (Abed), Centro Celso Furtado, Coalizão Direitos Valem Mais, Conselho Regional de Economia do Distrito Federal (Corecon-DF), Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP), Espaço Israel Pinheiro (EIP), Fundação Israel Pinheiro (FIP), Instituto Conhecimento Liberta (ICL), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD), Sindicato dos Economistas de São Paulo (Sindecon-SP) e Unacon Sindical.

Carta de Brasília:

Por uma política fiscal para o desenvolvimento, justiça social e responsabilidade ambiental

No dia 25 de abril de 2023, no Espaço Israel Pinheiro, localizado na Praça dos Três Poderes, em Brasília, economistas, representantes de entidades de classe e da sociedade civil e membros do governo federal e de instituições públicas debateram, no seminário promovido pelo Conselho Federal de Economia (Cofecon) em parceria com diversas entidades, as possibilidades e os limites propiciados pela proposta do Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Esta foi elaborada e enviada em abril pelo Ministério da Fazenda, na gestão de Fernando Haddad, ao Congresso Nacional na forma do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 93/2023. Além dos posicionamentos institucionais das entidades organizadoras e apoiadoras, as mesas de debates abordaram três frentes de impactos do NAF para o país: i) no orçamento público, em relação à trajetória de receitas, aos gastos sociais e aos investimentos públicos; ii) na política monetária, dívida pública e taxa básica de juros (taxa Selic); e iii) no desenvolvimento sustentável e democrático, em termos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

No que se refere à frente de impacto no orçamento público, o diagnóstico foi que o NAF, além de pró-cíclico, é dependente de um crescimento significativo das receitas para garantir recursos necessários para o fortalecimento das políticas públicas. Diante de um ritmo de crescimento econômico ainda fraco e instável, há a preocupação de como viabilizar um aumento de arrecadação fiscal compatível com as metas estabelecidas pelo NAF, visto que revisões de desonerações e de distorções tributárias podem ser insuficientes e possuem dificuldades políticas e jurídicas para se concretizar. Por outro lado, diante do aumento da vulnerabilidade socioeconômica e do agravamento das desigualdades ao longo dos últimos anos, combinados com um orçamento público muito comprimido que teve um alívio provisório em 2023 proporcionados pela PEC da Transição, há a preocupação com uma continuidade da atrofia de recursos para a manutenção da administração pública, para políticas sociais e para investimentos, bem como para a capacidade de implementação de medidas anticíclicas em grau adequado. Outros pontos de preocupações estão: i) nas declarações de integrantes do Ministério da Fazenda sobre a possibilidade de rever os pisos constitucionais de saúde e educação, elevando sobremaneira o risco de subfinanciamento de áreas centrais de atuação do Estado; ii) na punição da taxa de crescimento da despesa para 50% da taxa de aumento da receita em caso de descumprimento da meta de primário, sendo uma medida pró-cíclica; e iii) na previsão de não pagamento de parcela significativa das dívidas judiciais do Governo Federal, já que o NAF proposto não altera o subteto de precatórios previsto nas Emendas Constitucionais 113 e 114 aprovadas em 2021.

Em relação ao Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e à Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), houve um entendimento de que o estabelecimento de um piso de crescimento real de despesa, a adoção de bandas para as metas de primário, a exclusão da obrigatoriedade do contingenciamento e a descriminalização da política fiscal são avanços importantes. No entanto, os parâmetros definidos pelas bandas são estreitos, assim como as metas de primário inicialmente anunciadas podem ser muito restritivas, a depender do desempenho econômico até 2026.

No que se refere aos impactos do NAF na política monetária, dívida pública e taxa Selic, houve o entendimento de que as condições fiscais para uma política monetária menos restritiva já estão dadas. O Brasil, além de uma relação dívida líquida/PIB baixa, controlada e em moeda doméstica, possui elevada monta de reservas internacionais. Portanto, não há risco fiscal que justifique o elevado patamar atual da taxa Selic, em 13,75% a.a., especialmente devido ao fato de que o déficit fiscal no conceito nominal está diretamente relacionado com o vultoso custo de financiamento da dívida pública e, não com os gastos primários. Ademais, diante da evidente desaceleração da economia, da inflação controlada e de uma possível crise de crédito, houve o entendimento de que o início do ciclo de redução da taxa Selic é urgente.

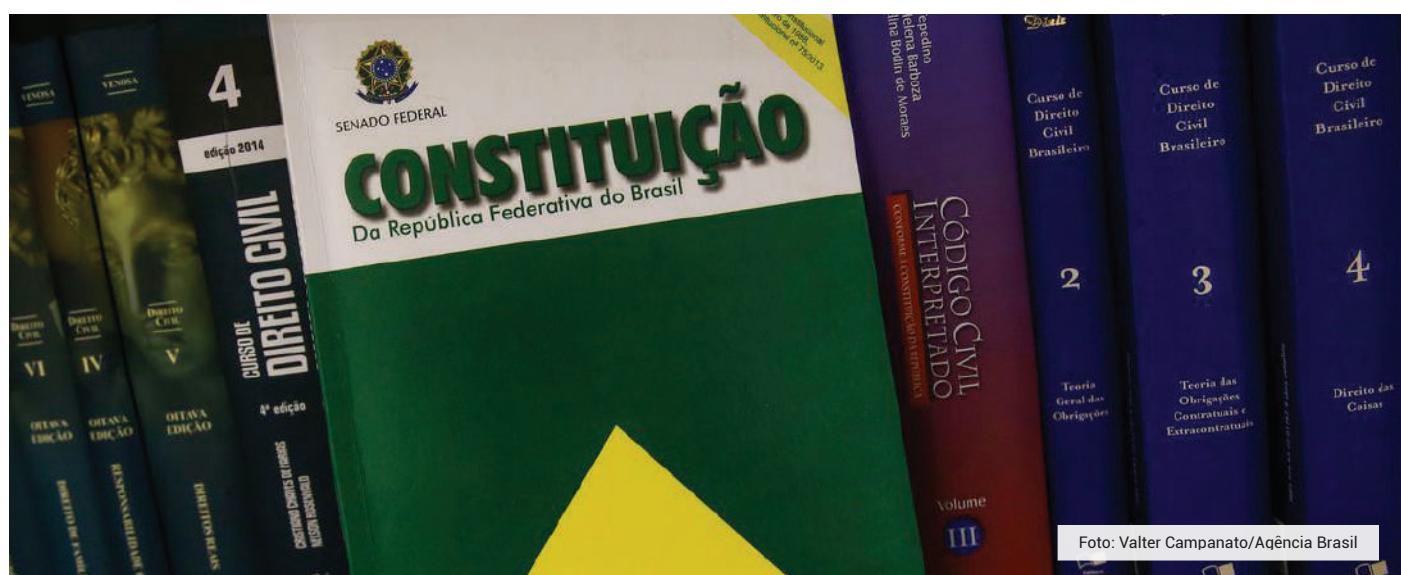
Nos últimos anos, a inviabilidade do atual Teto de Gastos foi fator que contribuiu para a instabilidade política e institucional. Assim, a definição de um regime fiscal sustentável é condição necessária para um ambiente político e institucional mais estável, para promover previsibilidade e para fortalecer a democracia. As regras fiscais, além de focarem na estabilidade macroeconômica e na trajetória sustentável da dívida, devem fomentar o crescimento econômico e a geração de emprego e renda, visando a promoção de um processo de desenvolvimento com justiça social e responsabilidade ambiental. Entende-se que tal processo de desenvolvimento, para além da melhoria nas condições de vida da população, compreende o combate às diferentes dimensões de desigualdades sociais, que se refletem em inequidades tais como as raciais, regionais, de renda e de gênero. Nesse sentido, o provimento de recursos em nível adequado para o financiamento de políticas e serviços públicos é condição necessária para a garantia dos Direitos Humanos e dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Propostas dos signatários:

- Manter a previsão anual de crescimento mínimo e máximo do gasto em termos reais, podendo ser fixada de 4 em 4 anos nas leis orçamentárias (LDO e LOA), mas sem vinculação com o crescimento da receita. O objetivo é evitar pró-ciclicalidade e controvérsias sobre os indexadores utilizados para calcular crescimento real e correção monetária do gasto, sendo utilizada a projeção de deflator do PIB como índice de correção monetária;
- Manter a descriminalização da política fiscal e a adoção de bandas de resultado primário, com uma ampliação do intervalo de flutuação para +/- 1 ponto percentual do PIB;
- Em caso de descumprimento da meta de primário, assim como na política monetária (sistema de metas de inflação), o Ministro da Fazenda deve explicar ao Congresso as razões do por que a meta não foi cumprida e apresentar cronograma de ações para voltar a atingir a meta estabelecida, não tendo a obrigação de acionamento de gatilhos de ajuste de gasto;
- O orçamento deve ser impositivo, mantendo a exclusão do contingenciamento de recursos durante a execução orçamentária;
- A meta anual de gasto primário deve ter submeta específica para investimentos públicos, incluindo infraestrutura social (saúde, educação e segurança pública), com objetivo de garantir crescimento real de recursos e estabelecer uma tendência de recomposição da participação no PIB ao longo dos anos, assim como não implementar teto para os investimentos;
- Não alterar os pisos constitucionais de saúde e educação. A eventual revisão dos pisos de saúde e educação só deve ser adotada em conjunto com meta constitucional de dobrar o gasto real per capita nas duas áreas em até 16 anos;
- A programação fiscal quadrienal do gasto deve conter: i) regra para a correção real do salário mínimo; e ii) plano de gasto com servidores públicos, incluindo índice de correção dos salários, evolução do efetivo e concursos;
- Excluir da meta de gastos: i) a capitalização de estatais, inclusive das financeiras; e ii) o gasto com as pesquisas do IBGE (censo, POF, etc), para permitir melhor monitoramento das estatísticas econômicas e sociais; iii) os recursos necessários para transferência de renda às famílias que se encontram em

situação de pobreza e extrema pobreza; iv) as despesas de capital estruturantes, conforme definido no Plano Plurianual; e v) as despesas com dívidas de precatórios;

- Definir um plano para recomposição dos orçamentos para as políticas locais de saúde, como as indigenistas, para conter e reverter as situações graves de emergência sanitária e de proteção territorial;
- Priorizar recursos no orçamento público para as políticas necessárias à garantia dos Direitos Humanos como dever do Estado;
- Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento de planejamento democrático, transparente e participativo;
- O cenário de dívida pública deve usar o conceito de dívida líquida do Governo Geral;
- Realizar estudos sobre: i) redimensionamento dos componentes da dívida bruta do governo geral, tais como a carteira do Banco Central em títulos do Tesouro Nacional, as reservas internacionais e as operações compromissadas com a autoridade monetária; e ii) possibilidade de adoção de metas explícitas para taxas de juros mais longas pelo Banco Central do Brasil, como faz o Banco do Japão desde 2016. Os objetivos são de reduzir a volatilidade e os prêmios na curva de juros, viabilizando taxas mais baixas;
- O Banco Central deve publicar relatório periódico sobre o impacto fiscal de sua política monetária e cambial, acompanhado de parecer externo de órgãos como IPEA e TCU;
- Não condicionar o início do ciclo de cortes da taxa Selic ao NAF;
- Ampliar o diálogo institucional entre o Ministério da Fazenda e as entidades representativas da sociedade civil e sua diversidade, a fim de promover o entendimento sobre as propostas econômicas; e
- Promover a ressignificação político-administrativa da noção de “responsabilidade fiscal”, contemplando a regulação do uso da política fiscal para atingir os objetivos definidos mais amplamente pela Constituição e, especificamente, pelos governos democraticamente eleitos.



O dreno financeiro

Por Ladislau Dowbor

Os diferentes números básicos da economia são oficiais e conhecidos, publicados por toda parte, mas é preciso juntá-los para ter a imagem global. Não há mistérios. O nosso PIB é da ordem de 10 trilhões. A população é de 220 milhões. Isso representa 15 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Podemos preferir Renda Nacional Líquida em vez do Produto Interno Bruto, ou fazer outros ajustes, mas o básico é que o que o Brasil produz em bens e serviços é amplamente suficiente para assegurar a todos uma vida digna e confortável, bastando para isso redistribuir alguns porcentos das maiores fortunas do país. Sem igualitarismo opressivo, apenas reduzir o absurdo. Ou seja, o

Brasil não é um país pobre, é um país desigual. O que, por sua vez, significa que o nosso desafio não é propriamente econômico, no sentido de falta de recursos, mas de organização política e social. É um país rico, impressionantemente mal administrado.

Um segundo ponto importante é que não há problema de dimensão do Estado. A participação do setor público é da ordem de 34% do PIB, proporcionalmente menor do que nos países da Europa Ocidental, e bem menor do que nos países nórdicos, mas numa média razoável. Esse aspecto é importante, pois nos países que se desenvolvem de maneira equilibrada, o que pode envolver desde o Canadá até a China ou a Coreia



Foto: Marcello Casal Jr / Agência Brasil

do Sul, como ordem de grandeza, dois terços do bem-estar econômico das famílias resulta de acesso à renda, para realizar pagamentos diretos, e um terço consiste no chamado salário indireto, com o acesso a bens de consumo coletivo, ou bens comuns: precisamos de segurança mas não compramos delegacia, como não compramos hospitais, escolas, um parque no bairro. Nos países que funcionam razoavelmente, a saúde, a educação, a segurança e as condições ambientais adequadas constituem bens e serviços de acesso público, universal e gratuito. É simplesmente mais eficiente, são economias de escala e de organização, e são direitos humanos fundamentais.

O problema não está, portanto, nem na falta de recursos, nem na falta de um setor público suficiente. Em um e outro caso, o problema está em quem deles se apropria, e com que fins. Estamos aqui apenas juntando os números. O mais contestado atualmente, pois mais absurdo, consiste na taxa Selic. Com uma dívida da ordem de 7 trilhões de reais, e uma taxa básica de juros de 13,75%, sem entrar no detalhe da dívida bruta e líquida, o fato é que estamos transferindo entre 600 e 700 bilhões de reais do dinheiro público, dos nossos impostos, para detentores de títulos da dívida pública. A maioria da população mal fecha o mês, não os adquire, e paga elevados impostos sobre o consumo. Ou seja, trata-se essencialmente, com a taxa Selic elevada, de uma transferência de recursos dos nossos impostos para os detentores dos títulos, os 10% mais ricos, e em particular o 1% mais rico, e pagos em grande parte pelos mais pobres. Esse dreno da capacidade financeira do Estado

para grupos privados, essencialmente rentistas improdutivos, equivale a aproximadamente quatro vezes o Bolsa Família – que, com R\$ 150 bilhões, representa apenas 1,5% do PIB. O dreno pela taxa Selic equivale a mais de 6%. Empobrece os pobres, enriquece os ricos e reduz a capacidade do Estado de prover serviços como saúde, educação, segurança e outras políticas sociais, e também de investir em infraestruturas fundamentais para a produtividade da economia. E gera o déficit das contas públicas. Dizer que é para proteger a população da inflação, quando a economia está estagnada e a inflação no nível da

“

Com uma dívida da ordem de 7 trilhões de reais, e uma taxa básica de juros de 13,75%, o fato é que estamos transferindo entre 600 e 700 bilhões de reais do dinheiro público, dos nossos impostos, para detentores de títulos da dívida pública.”



Ladislau Dowbor

Graduado em Economia Política pela UNIL, mestre em Economia Social e doutor em Ciências Econômicas pela ESEP/Varsóvia. Professor da PUC-SP. Foi durante cinco anos assessor técnico da ONU e consultor do secretário geral da entidade.

“

O dreno pela taxa Selic (...) empobrece os pobres, enriquece os ricos e reduz a capacidade do Estado de prover serviços como saúde, educação, segurança e outras políticas sociais, e também de investir em infraestruturas fundamentais para a produtividade da economia.”



ordem de 5%, é uma farsa.

Um segundo dreno resulta dos juros cobrados das pessoas físicas e pessoas jurídicas. Temos aqui duas fontes que vale a pena consultar, as Estatísticas Monetárias e de Crédito, do Banco Central, e a pesquisa mensal de juros da Anefac (Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contábeis), ambas acessíveis on-line. Em 2022, segundo o BCB, o crédito livre para as famílias alcançou um volume de R\$1,8 trilhão, pagando juros de 55,8% na média, o que significa um dreno da capacidade de compra das famílias da ordem de 1 trilhão de reais, 10% do PIB. A Anefac apresenta os detalhes: juros de 421,78% no cartão de crédito, 156,33% no cheque especial e 61,77% no empréstimo pessoal nos bancos (dados de abril de 2023). No Canadá o juro sobre o cartão de crédito é de 11% ao ano e o empréstimo pessoal na Europa é da ordem de 3,5% a 5% ao ano.

No caso dos juros sobre pessoa jurídica, o crédito livre atingiu um volume de R\$1,4 trilhão, com juros médios, em 2022, de 23,1%, o que representa um dreno financeiro da ordem de 320 bilhões de reais, cerca de 3% do PIB. A Anefac apresenta os dados de abril 2023: 28,78% no capital de giro, 27,87% no desconto de duplicatas, 153,22% na conta garantida. Os juros para pessoa jurídica nos países da OCDE se situam na faixa de 2 a 3% ao ano. Na China, 4,6% ao ano, o que

descontando 2% de inflação, representa um juro real de 2,6% ao ano. Insistimos no “ao ano”, porque o Brasil é o único país que disfarça a agiotagem apresentando os juros “a.m.”, confiando que poucas pessoas saberão calcular os juros compostos que incidem sobre a taxa mensal. No meu celular, por exemplo, entrou uma proposta do Banco Santander, com meu nome, propondo, se eu estiver “no sufoco”, uma taxa reduzida (sic) de “5,9% a.m.”, o que é simplesmente uma taxa de 100% ao ano. Os juros sobre pessoa jurídica drenam em particular a pequena e média empresa, pois as grandes vão buscar outro nível de juros no mercado internacional ou no BNDES.

De toda forma, o dreno de 6 a 7% do PIB por meio da taxa Selic trava as atividades do Estado, enquanto os 10% do PIB extraídos das pessoas físicas travam o consumo das famílias, principal motor da economia. Hoje, segundo a Confederação Nacional do Comércio, temos 79% das famílias atoladas em dívidas, e 43% dos adultos (70 milhões de pessoas) em situação de inadimplência. Para as empresas produtivas, o impacto é triplo: não têm estímulo para investir, pois as famílias endividadas consomem pouco; não têm acesso a crédito com juros viáveis para iniciar um negócio; e preferem simplesmente colocar o seu dinheiro em títulos do governo, que rendem 8,5% ao ano já descontada a inflação, com risco zero. O país se desindustrializa e a

economia se encontra estagnada. O pequeno sobressalto de 2021 e 2022 representou apenas uma recuperação da queda com a pandemia. Somando, estamos aqui falando de um dreno da ordem de 20% do PIB, destinado a grupos financeiros, não a produtores. Em vez de fomentador da economia, o sistema financeiro se tornou o principal dreno e fator de paralisação econômica, social e política. O último ano de crescimento do PIB foi 2013, com 3%. A média 2003 a 2013 foi 3,8%.

O que vimos acima é agravado por outros mecanismos - no caso, não de quantias drenadas do Estado, das famílias e das empresas produtivas, mas de quantias que deixam de entrar para o Estado. Um primeiro é a evasão fiscal. Os dados do Sindicato dos Profissionais da Fazenda (Sinprofaz) nos dão uma cifra da ordem de 570 bilhões de reais para 2021, o equivalente a 6% do PIB. São recursos que deixam de entrar no orçamento e que reduzem fortemente a capacidade do Estado fomentar a economia. O mecanismo é hoje apoiado na rede de paraísos fiscais, e vemos com que tranquilidade o esquema é utilizado, com a ajuda dos bancos. O BTG Pactual, por exemplo, tem dezenas de filiais em paraísos fiscais. Uma segunda forma de redução de entradas no orçamento público são as renúncias fiscais, estimadas em 470 bilhões de reais, da ordem de 5% do PIB. É um processo legal, concedido em nome de se favorecer a dinamização de alguns grupos econômicos, mas a evasão fiscal e as renúncias somadas representam um rombo muito importante. Não estamos aqui somando a elisão fiscal, composta de formas legais de se driblar o pagamento de impostos, e que não temos como quantificar. Lembremos que a última cifra sobre o volume de recursos que brasileiros têm em paraísos fiscais é de uma década atrás, do Tax Justice Network (TJN): 520 bilhões de dólares, um pouco mais de um quarto do PIB da época (não é um fluxo anual, é um estoque). Entre evasão, renúncias e elisão, temos aqui, em todo caso, um dreno da ordem de mais de 10% do PIB.

Um terceiro grupo de fatores de paralisação econômica se situa na política tributária. No essencial, o sistema tributário no Brasil é regressivo (os mais ricos pagam

proporcionalmente menos), o que, frente à desigualdade do país, é catastrófico. A isenção de lucros e dividendos distribuídos, criada em 1995, pode ser considerada um dos principais fatores de desequilíbrio e se trata de uma raridade entre os 193 países membros da ONU. Isso favorece, em particular, os 290 bilionários que a Forbes apresenta no seu último relatório anual. Eu, como professor universitário, pago 27,5%. Aqui seria interessante realizar um estudo comparativo, por exemplo tomando como referência a média nos países da OCDE, para identificar quanto deixa de entrar nas receitas públicas por essa isenção. Outro fator de desequilíbrio é a Lei Kandir (1996), que isenta de tributação a produção de bens primários e semi-primários destinados à exportação, o que favorece a reprimarização do país e gera a situação absurda e revoltante de um país que produz quatro quilos de grãos por pessoa por dia ter 33 milhões de pessoas com fome e 125 milhões em insegurança alimentar. Lembremos que isso atinge milhões de crianças. O mecanismo também favorece empresas privatizadas, como a Vale, que exporta minérios, ou parcialmente privatizadas, como a Petrobras, enriquecendo os mesmos grupos com dividendos, mas gerando desastres ambientais e descapitalização do país pelos drenos de recursos naturais.

É preciso acrescentar aqui a não cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), que favorece o uso da terra como reserva de valor. É um vetor



"O sistema tributário no Brasil é regressivo (os mais ricos pagam proporcionalmente menos), o que, frente à desigualdade do país, é catastrófico."

de rentismo, na medida em que estimula a posse de terra improdutiva. A expansão demográfica e a construção de infraestruturas geram aumento do valor sem esforço. Lembremos que o Brasil tem 353 milhões de hectares de estabelecimentos agrícolas, mas o total utilizado para lavoura (temporária e permanente) é da ordem de 63 milhões de hectares. Minha estimativa é que a subutilização da terra no Brasil atinge 160 milhões de hectares, cinco vezes o território da Itália. Aplicar o ITR, simples cumprimento da lei, estimularia os donos de terra parada a usá-la produtivamente ou a vendê-la para quem produza.

Acrescentemos ainda, neste pequeno resumo, uma quarta deformação fundamental da política tributária que reside no peso do imposto sobre o consumo, tributo que representa quase 50% da carga tributária – mais uma excrescência brasileira – o que pesa em particular no bolso dos três quartos da população que gastam com consumo a maior parte da sua renda.

Esse breve panorama não traz nada de novo, mas visa juntar as peças - e o resultado é grotesco. Apenas dois setores funcionam a pleno vapor no Brasil: a produção primária para exportação e os ganhos financeiros. O primeiro representa essencialmente um dreno de recursos naturais, portanto uma descapitalização; o segundo trava a capacidade econômica do Estado, das famílias e das empresas produtivas. É importante lembrar que ambos, tanto o setor de exportação de bens primários quanto as corporações financeiras, estão interligados através dos gigantes financeiros mundiais, como a BlackRock, State Street, Vanguard, Goldman & Sachs e semelhantes, especializados em gestão de ativos (asset management), o que significa essencialmente que organizam os drenos financeiros em escala mundial. Lembremos a escala: a BlackRock administra 10 trilhões de dólares, enquanto o orçamento federal dos Estados Unidos da América é de seis trilhões. A financeirização é mundial, mas no Brasil atingiu uma deformação absurda.

As corporações financeiras, traders de commodities e outros grupos de intermediários das atividades econômicas enriquecem o topo da pirâmide social, mas também uma classe média alta que vive dos dividendos, bem como acionistas internacionais. Isso constitui um núcleo de força política que trava o conjunto, gerando um desastre econômico, social e ambiental. Se auto intitulam “investidores”, mas são rentistas que drenam a economia.





Prêmio

Paul Singer

de Boas Práticas Acadêmicas

*Inspiração e reconhecimento
caminham juntos*

R\$
10 MIL
em prêmios

Inscreva o seu projeto até **31 de agosto:**
cofecon.org.br/premiopaulsinger

SAIBA MAIS!

Confira as categorias e
inscreva-se!

Aponte a câmera do seu
celular para o código QR!



Por um novo arcabouço de política industrial “verde e justo”

Por Thiago Moraes Moreira

Desde o início do governo Lula, os esforços políticos estiveram concentrados na construção do chamado “Novo Arcabouço Fiscal”. Não há dúvida de que o antigo, baseado no teto de gastos públicos, era insustentável e incompatível com as escolhas feitas pela sociedade brasileira, inscritas inclusive na própria Carta Magna de 1988. Neste sentido, o debate em torno do novo regime de política fiscal é de extrema importância para que a ação do Estado na economia brasileira seja rediscutida e retomada. Vale destacar que esta ação não deve se restringir apenas à ampliação e melhoria dos serviços públicos prestados, notadamente saúde, educação e segurança pública, nem tampouco apenas à necessária expansão dos investimentos públicos na revitalização da castigada e depreciada infraestrutura brasileira. Uma parte fundamental do orçamento público deve estar vinculada à ação do Estado como fomentador do desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro, em particular no atual momento de intensas transformações ensejadas pela transição energética e ecológica para uma economia de baixo carbono, a qual vem provocando mudanças significativas na dinâmica econômica global.

Esta temática deixou de ser uma preocupação apenas de ambientalistas, tornando-se um dos pilares centrais da agenda econômica da grande maioria dos países. A transição energética e ecológica vem impulsionando inovações voltadas tanto à produção de bens e serviços já existentes

(reduzindo suas respectivas intensidades de carbono em seus processos produtivos) quanto ao fomento de novas atividades e produtos/soluções de baixo carbono. Trata-se de um driver de impacto transversal nas economias, atingindo praticamente todos os setores, abrangendo as cadeias produtivas da agropecuária, indústria e serviços. Essas inovações, por sua vez, devem impactar sobremaneira os fluxos de comércio exterior entre os países nas próximas décadas.

A título de exemplo, o aumento esperado da geração de energia elétrica por fontes renováveis requer um crescimento expressivo na produção de diferentes máquinas e equipamentos necessários para a implementação dos novos projetos de investimento, tais como os de geração eólica, solar ou de produção de hidrogênio verde. Ademais, o avanço da eletrificação da frota de veículos também estabelece uma nova dinâmica na cadeia de fornecedores da indústria automobilística, com um papel cada vez mais relevante para a cadeia produtiva das baterias, que por sua vez envolve o acesso a minerais, tais como lítio, cobalto, níquel etc.

Tais movimentos confluem para a construção de uma nova geopolítica da energia, que no último século esteve muito ancorada na busca pelos combustíveis fósseis, sobretudo petróleo e gás natural, e nas próximas décadas estará crescentemente associada à busca pelas fontes energéticas renováveis e/ou pelas tecnologias de baixa emissão.



Ademais, no contexto atual de elevada instabilidade geopolítica internacional, assim como de problemas recentes na logística de fornecimento de insumos em diversas cadeias produtivas, a efetiva garantia de fornecimento dos itens necessários para o funcionamento desta nova economia de baixo carbono assume grande importância nas decisões empresariais. Neste sentido, os conceitos de nearshoring e/ou friendshoring vêm sendo cada vez mais utilizados nas discussões de posicionamentos estratégicos de governos e empresas frente à transição energética.

Os governos dos países e/ou regiões mais desenvolvidas, notadamente EUA e Europa, vêm adotando diversas ações de política industrial com objetivo claro de atrair novos investimentos para seus próprios territórios, visando conciliar

a criação de estímulos à retomada econômica com a segurança energética e a redução da dependência de fornecedores externos de insumos estratégicos, em particular aqueles provenientes da China.

Nos EUA, ainda em 2022 foi lançado o surpreendente “Inflation Reduction Act” (IRA). A partir deste instrumento, o governo federal pretende disponibilizar US\$ 370 bilhões na forma de incentivos para o desenvolvimento de tecnologias “verdes” e “limpas”, visando posicionar as empresas localizadas nos EUA como líderes globais na transição energética. Como resposta a este pacote bilionário de incentivos, os países europeus se organizaram e lançaram, em fevereiro deste ano, o que foi denominado de “Green Deal Industrial Plan”, o qual consolidou e robusteceu uma série de iniciativas que já vinham



Thiago Moraes Moreira

Graduado em Economia pela Unicamp, mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ. Consultor da área de Estratégia Corporativa da Petrobras. Professor na UFRJ e no IBMEC-RJ. Consultor em planejamento estratégico.

sendo tomadas pela comunidade europeia desde 2019. Com um orçamento total de cerca de € 270 bilhões, o pacote europeu também visa adotar medidas para incentivar a atração de novos investimentos industriais da cadeia produtiva do baixo carbono para solo europeu.

Estas medidas, que em última instância representam subsídios para o desenvolvimento industrial e tecnológico, constituem práticas comuns adotadas pelo governo chinês há décadas, as quais sempre foram objeto de críticas dos países ocidentais, inclusive em processos abertos na Organização Mundial do Comércio (OMC). É curioso notar que as medidas que levaram ao sucesso industrial e tecnológico chinês estão sendo "copiadas" pelas potências ocidentais.

Dessa forma, o que estamos observando é uma verdadeira corrida industrial/tecnológica do baixo carbono, cuja disputa está, em grande medida, restrita às maiores economias do mundo. As economias emergentes precisam urgentemente ingressar mais ativamente nesta dinâmica, e o Brasil, particularmente, tem excelentes oportunidades de assumir um papel de destaque na consolidação desta "nova economia verde" global.

Um dos caminhos pelos quais o Brasil, em conjunto a outros países emergentes, pode trilhar visando uma participação mais ativa no desenvolvimento industrial e tecnológico de baixo carbono é trazer à tona do debate internacional a discussão sobre o real significado do conceito, muitas vezes vulgarmente usado, referente à necessidade de que a transição energética seja "justa". A despeito deste conceito estar presente

em diversos documentos e declarações de autoridades internacionais, há ainda muita confusão sobre o que de fato ele significa.

Essa discussão acaba na maioria das vezes se limitando aos efeitos locais dos novos projetos de investimento alavancados pela transição energética. Assim, restringem o termo "justo" à absorção da mão de obra local, investimentos em projetos sociais, tais como a construção de escolas ou programas de capacitação técnica e/ou em projetos de preservação ambiental circunscritos à região de implantação do investimento. Em outras palavras, limitam-se a ações voluntárias e compensatórias. No entanto, a discussão deve ser mais abrangente, não se restringindo apenas a elementos microeconômicos ou locais, envolvendo também aspectos macroeconômicos de abrangência nacional e internacional.

Os referidos pacotes de subsídios concedidos nas principais economias do mundo apontam para uma concentração ainda maior dos efeitos positivos da transição energética sobre a atividade industrial nas maiores economias do mundo, o que certamente não seria justo. Para que a transição energética seja justa, é necessário que as economias periféricas, como a brasileira, também possam participar da formação das cadeias produtivas industriais do baixo carbono.

Dessa forma, um dos aspectos fundamentais para uma transição energética justa diz respeito à melhor distribuição dos benefícios econômicos em termos do crescimento industrial por ela ensejado. Como já mencionado, o avanço da transição está diretamente vinculado à consolidação de novas cadeias produtivas dos

“

É curioso notar que as medidas que levaram ao sucesso industrial e tecnológico chinês estão sendo 'copiadas' pelas potências ocidentais."



negócios de baixo carbono. A verdadeira justiça da transição energética deve necessariamente envolver a discussão sobre o desenvolvimento destas cadeias e seus desdobramentos sobre a produção industrial global.

No entanto, essa distribuição justa não vai ocorrer de forma espontânea. É necessário lançar novos esforços políticos nessa direção. As viagens ao exterior do presidente Lula, por exemplo, devem ser aproveitadas para reforçar a necessidade da tão comentada transição “justa” pela comunidade internacional. Em paralelo, a equipe econômica deve monitorar as mudanças nas cadeias produtivas globais que deverão ser impulsionadas pela transição energética e identificar as ações governamentais que podem ser adotadas para estimular determinados segmentos com elevado potencial de crescimento no país. É importante que o governo brasileiro elabore o seu próprio pacote de subsídios que crie os incentivos necessários para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas que deverão ser impulsionadas pelas demandas da transição energética, tanto da própria economia brasileira quanto de outras economias.

É esperado que em um primeiro momento, os novos processos e produtos de baixo carbono tenham custos relativos mais elevados, o que exige inicialmente incentivos governamentais (fiscais e monetários) para que avancemos no conhecimento e na chamada “curva de aprendizagem”. Em um momento posterior, quando tais processos e produtos reduzirem seus respectivos custos e ganharem competitividade, os subsídios devem ser retirados e direcionados a outras áreas.

Para além das já conhecidas vantagens na disponibilidade de recursos naturais para o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono e da própria característica de possuir uma matriz energética comparativamente já bastante limpa, o Brasil pode se consolidar como uma economia segura e confiável para o fornecimento de insumos e equipamentos requisitados pela transição energética de terceiros, seja dos EUA ou da China, ou de qualquer de seus aliados geopolíticos.

Em suma, devemos avançar na criação do novo arcabouço de política industrial “verde” e ancorada na ideia de uma transição energética globalmente “justa”, permitindo à economia brasileira reativar e fortalecer o tão combalido setor industrial.

O papel do Estado e do BNDES para o desenvolvimento

Por Antonio Corrêa de Lacerda

Foto: Fernando Frazão / Agência Brasil



O novo governo Lula representa, dentre outros aspectos relevantes, uma retomada do papel do Estado na economia. No âmbito do Gabinete de Transição definiu-se uma reordenação da condução da política econômica, que no governo anterior havia sido centralizada em um único ministério. Foram restabelecidos os ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Além disso, foi criado um ministério, da Gestão e Inovação do Setor Público. Tais iniciativas representam uma requalificação do papel dos ministérios na formulação e condução da política econômica.

No cenário internacional, as transformações em curso também ressaltam a relevância das instituições e dos bancos públicos. A financeirização (que se intensificou pós anos 1990) e as sucessivas crises têm evidenciado o papel dos bancos públicos para dar sustentabilidade às ações voltadas para amenização da volatilidade e instabilidade características do mercado. Desde então, o volume de ativos financeiros, que no período pré-globalização equivalia ao Produto Interno Bruto (PIB) mundial anual, hoje representa um volume cinco vezes maior.

O cenário pós-pandemia de Covid-19 e os desdobramentos da guerra Rússia-Ucrânia também têm intensificado um reposicionamento dos países frente às cadeias internacionais de suprimentos e uma relocalização de projetos de investimentos. Daí a importância não apenas do fortalecimento da questão regulatória, que vem evoluindo internacionalmente, mas também das medidas domésticas de criação de alternativas.

É especialmente no contexto atual que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico



"A superação das nossas mazelas sociais, a recuperação da infraestrutura, a reindustrialização e o fomento às pequenas e médias empresas precisam ser articulados no bojo das transições energética, ecológica e digital."

e Social (BNDES) pode exercer papel ainda mais preponderante. A superação das nossas mazelas sociais, a recuperação da infraestrutura, a reindustrialização e o fomento às pequenas e médias empresas precisam ser articulados no bojo das transições energética, ecológica e digital. É a partir do resgate do seu papel histórico, há mais de 70 anos, que o Banco apontará o futuro de um Brasil próspero e mais justo.

O BNDES, historicamente, sempre teve uma atuação crucial para o desenvolvimento da economia brasileira, tanto no financiamento para a consolidação da industrialização baseada no modelo de substituição de importações, vigente até a década de 1980, como na infraestrutura e



Antonio Corrêa de Lacerda

Professor-doutor do programa de pós-graduação em Economia Política da PUC-SP e membro da Comissão de Estudos Estratégicos do BNDES. Atual conselheiro, ex-presidente do Cofecon e ex-integrante do Governo de Transição.

comércio exterior. Já houve, no entanto, quem enxergasse, de forma equivocada, na atuação do Banco um fator inibidor do desenvolvimento do mercado de capitais, ou que ele seria desnecessário com o surgimento de alternativas de financiamento no mercado.

No entanto, desde os primeiros anos de existência, sua atuação tem extrapolado o de instituição financeira de destaque, ganhando relevância também nas discussões e formulação de estratégias e políticas de desenvolvimento. Dentre essas, destaque-se: a formação do Grupo Misto CEPAL/BNDE, em 1953, que visava a elaborar projeções de longo prazo para definição de áreas prioritárias de investimento; e o acordo entre o Banco e o IBRE, da FGV, para produzir estatísticas sobre as contas nacionais. O Banco também teve relevância na elaboração do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, considerada a primeira experiência sistematizada de planejamento econômico no País.

A gestão atual do Banco criou uma Comissão de Estudos Estratégicos que visa resgatar o seu papel de contribuição para o debate e formulação de políticas de desenvolvimento. Tal iniciativa não compete com a imprescindível função dos ministérios, pelo contrário, exerce atividade complementar às atribuições governamentais.

No que se refere ao desempenho econômico-financeiro, o BNDES apresentou, no

primeiro trimestre de 2023, um crescimento dos desembolsos de 29%, em comparação ao período homólogo do ano anterior, denotando tendência de retomada dos investimentos na economia.

Já numa visão dos últimos anos, no entanto, os resultados do desempenho mais recente do BNDES apontam desafios e oportunidades. Em termos financeiros, em 2022 o lucro líquido recorrente atingiu R\$ 12,5 bilhões. No entanto, chama a atenção a contínua redução de 51% dos ativos, ao longo dos últimos oito anos, de R\$ 1,4 trilhão, em 2014, para R\$ 684 bilhões em 2022.

Na prática, isso significou um apequenamento do Banco, o que é confirmado pelo desempenho observado nos desembolsos operacionais, empréstimos realizados em suas diferentes modalidades. Enquanto no período 1995-2007 tais desembolsos representavam cerca de 2% do PIB, no período 2016-2022 foram reduzidos para apenas 1%. O fato é que representam, em termos relativos, a metade do período anterior à crise de 2008 e cerca de um terço do período 2008-2015, no qual houve aportes de recursos da União.

Também se evidencia, desde 2015, a queda das fontes de recursos do Banco, provocadas pela prática de pagamentos antecipados à União. Ao longo dos últimos oito anos, levando-se em conta os pagamentos contratuais e antecipados, FAT, dividendos e tributos federais, foram repassados

“

O BNDES tem reduzido o seu papel de financiador da infraestrutura, projetos e empresas. Para reverter este quadro, a nova gestão do Banco está buscando novas fontes de recursos, com as propostas da criação da Letra de Crédito de Desenvolvimento, dentre outras iniciativas.”

R\$ 873 bilhões ao Tesouro Nacional, um montante de recursos que supera em larga medida os seus desembolsos operacionais de R\$ 646 bilhões.

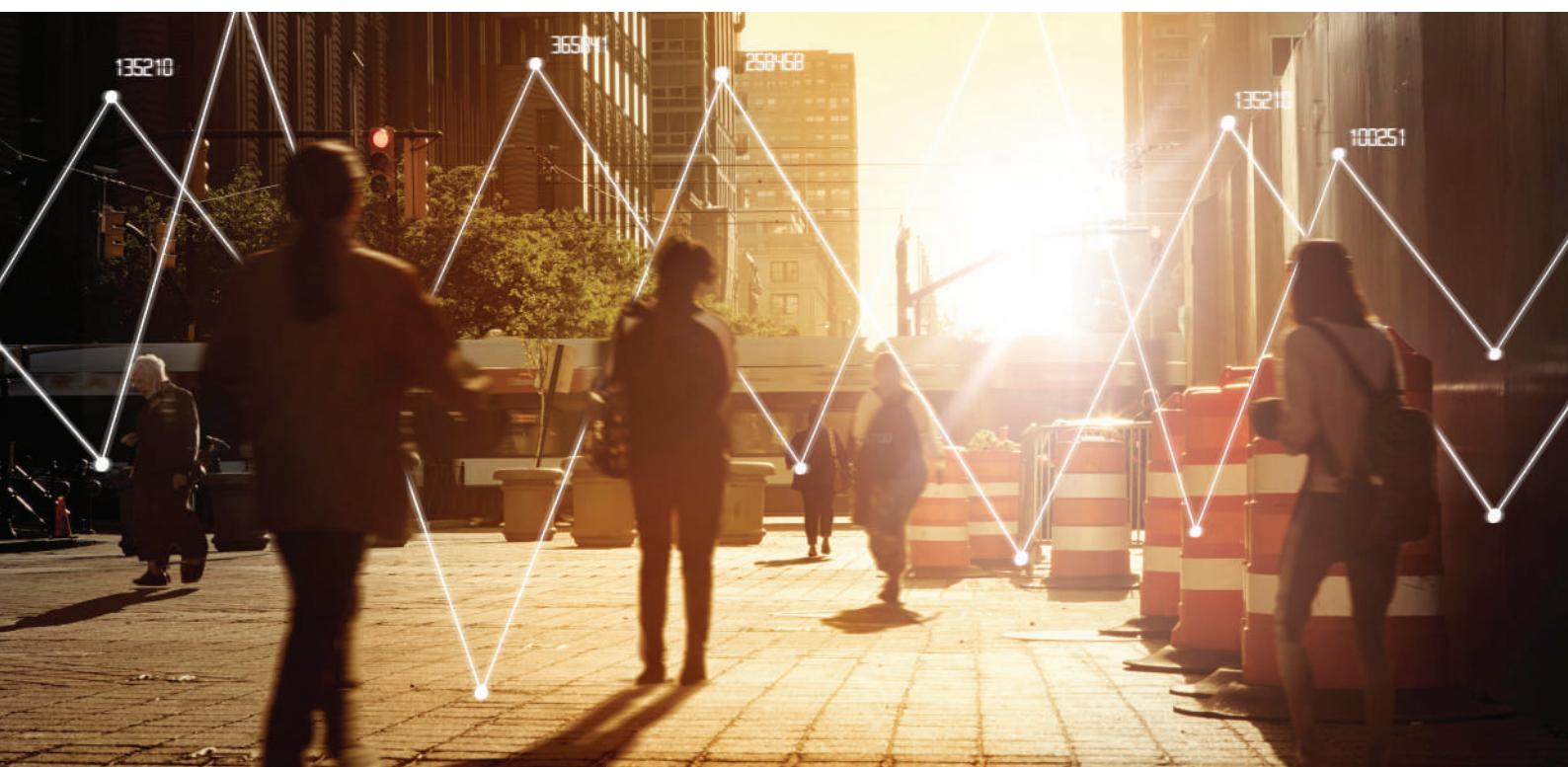
A consequência é que o BNDES tem reduzido o seu papel de financiador da infraestrutura, projetos e empresas. Para reverter este quadro, a nova gestão do Banco está buscando novas fontes de recursos, com as propostas da criação da Letra de Crédito de Desenvolvimento (LCD), dentre outras iniciativas, como a oferta de linhas de financiamento à inovação vinculadas à TR e não à TLP.

O objetivo é propiciar uma oferta mais diversificada de opções de crédito e financiamento em condições mais compatíveis com o retorno esperado dos projetos de investimentos dos demandantes. A sustentabilidade das operações do Banco depende das suas fontes de financiamento. Destaque-se que não há substituto para a atuação do BNDES. No mercado privado inexistem fontes de financiamento de longo prazo e a custos (juros) compatíveis com a rentabilidade esperada das atividades e projetos.

Assim, a atuação do Banco se revela imprescindível, especialmente em face da longa crise enfrentada pela economia brasileira. Vale ainda destacar que a transparéncia e a governança também são pontos fortes da instituição. Todas as operações do Banco são precedidas de avaliação criteriosa do seu corpo técnico, formando por profissionais concursados e altamente qualificados.

Do ponto de vista da inserção externa, há um amplo espaço para fomentar a internacionalização das empresas brasileiras e influenciar as estratégias das filiais das empresas transnacionais instaladas no Brasil. É importante fomentar a ampliação da complexidade dos produtos, de forma a diminuir nossa dependência das vendas de commodities, que por sua característica têm maior volatilidade de preços e demanda e contribuem de forma modesta sob o ponto de vista da geração de valor agregado.

Nesse sentido, nas frentes citadas, o BNDES, pela qualidade dos seus quadros e conhecimento da realidade do País e das peculiaridades das suas cadeias produtivas, pode contribuir, como vem procedendo, em consonância com os demais órgãos governamentais, para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. A recente definição de sete missões para a política industrial por parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), assim como a recriação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), vão corretamente na mesma direção.



BNDES e o Debate Estratégico

Por Lavinia Barros de Castro

Há uma história famosa, citada por pessoas que fazem cenários estratégicos, que remete à arte de se buscar predizer o futuro. Como se sabe, os gregos tinham por costume consultar os oráculos, sendo o mais famoso deles o oráculo de Delfos. Reza a lenda que, consultado se deveriam os gregos fazer uma guerra contra os Persas, o oráculo teria respondido: "Se você fizer guerra contra os Persas, você destruirá um grande império". A profecia soa inútil, pois não diz qual exército vencerá. Mas não é. Isto porque, a partir dessa resposta, os gregos reuniam pessoas relevantes no centro da pólis para uma discussão estratégica.

Predizer o futuro é tarefa impossível, mas são tarefas nobres e necessárias construir diag-

nósticos sobre o presente, apontar tendências e incertezas futuras e, sobretudo, discutir quais as ações que, tomadas hoje, nos permitem construir amanhãs mais promissores - e evitar futuros desastrosos. Esse é o espírito da recém-criada Comissão de Estudos Estratégicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este artigo traz um resumo dos dois primeiros seminários promovidos por essa Comissão, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

O primeiro seminário, "Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Século XXI", ocorreu nos dias 20 e 21 de março, na sede do BNDES. O evento causou enorme repercussão,



pois trouxe para o Brasil o Prêmio Nobel (2001) Joseph Stiglitz e a professora Jayati Ghosh (Prêmio Galbraith 2023). Participaram ainda, de forma remota, Jeffrey Sachs (nomeado duas vezes entre os 100 líderes mundiais mais influentes pela Revista Time), o professor James Galbraith (co-vencedor do Prêmio Leontief 2020) e a professora Mariana Mazzucato (Prêmio John von Neumann 2020). Porém, o seminário não se resumiu a discussões acadêmicas, contou também com diversas autoridades governamentais. Na abertura estavam, além dos presidentes de cada uma das organizações, o vice-presidente da República e ministro, Geraldo Alckmin, e o encerramento foi feito pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad.¹

Dois grandes temas internacionais orientaram o primeiro seminário: 1) a importância da coordenação entre política monetária e fiscal, com objetivo de jogar luz sobre a discussão do novo marco fiscal do governo e para a condução da política monetária no Brasil, 2) a abordagem do desenvolvimento através de missões, uma perspectiva adotada pelo recriado Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Houve ainda um painel que se debruçou especificamente sobre os desafios brasileiros, com intuito de discutir uma agenda guiada pela necessidade de garantir à sociedade acesso a bens e serviços públicos de qualidade e onde foram mencionadas diretrizes do novo marco fiscal.

O seminário foi marcado pela defesa de que as políticas monetária e fiscal não são independentes - e necessitam ser coordenadas entre si. Foi também argumentado que os elevados juros, usados para conter a inflação, são um remédio muitas vezes ineficaz. Em primeiro

lugar, porque recorrentemente estamos diante de inflações puxadas por pressões de custos (por exemplo, pela elevação do preço da energia e das commodities). Em segundo, porque os elevados juros abortam o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que fazem subir o serviço da dívida. Haveria, portanto, de se ir além da visão tradicional fiscalista (onde se pressupõe que para que os juros baixem é preciso fazer um ajuste fiscal prévio) e avaliar potenciais impactos perversos dos próprios juros (política monetária) sobre as contas fiscais. Uma visão de combate à inflação a qualquer custo poderia levar a grandes sacrifícios em termos de PIB e de emprego e a uma dinâmica que acaba por, ao invés de diminuir, elevar a relação dívida/PIB, agravando a percepção de descontrole das contas públicas.

Ao longo dos dois dias de seminário foram feitas inúmeras críticas aos elevados juros praticados no País, tidos como responsáveis pela dificuldade de o Brasil realizar um crescimento sustentado. Tomando dados como relação dívida/PIB, perfil da dívida brasileira, o baixo crescimento do produto e o custo fiscal do serviço da dívida, questionou-se o patamar dos juros brasileiros. Essa ideia foi reforçada pela consideração dos desafios do crescimento e do desenvolvimento no Brasil, agravados no contexto da pandemia. O primeiro seminário, portanto, versou sobre temas macroeconômicos, reconhecendo que não há desenvolvimento sem condições adequadas para o financiamento. Defendeu-se também que a política fiscal deve não apenas ser coordenada com a política monetária, como também deve ser pautada por uma estratégia maior de desenvolvimento sustentável e sustentado. Assim, faz-se necessário pensar a política fiscal e monetária de forma articulada com



Lavinia Barros de Castro

Graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com mestrado e doutorado em Economia. Economista no BNDES desde 2001 e professora assistente no IBMEC desde 1999. Especializada em Economia Brasileira Recente.

uma estratégia de desenvolvimento que tenha em conta, por exemplo, os riscos da destruição e da precarização do emprego, que garanta o crescimento sustentável ambientalmente e que promova a inclusão social. Foi também discutido o uso de subsídios e de instrumentos de compras públicas para fins estratégicos como investimentos em infraestrutura sustentável, saúde, inovação, reindustrialização, segurança alimentar e transição energética.

O segundo evento promovido se deu no dia da Industria, 25 de maio, desta vez, na sede da FIESP, em São Paulo². O seminário, intitulado “Indústria Forte, País Forte”, partiu do reconhecimento que pelo menos desde a crise financeira de 2007-2008 é possível reconhecer um retorno da política industrial ao centro do debate sobre desenvolvimento. Isso é visível em diversos países, podendo ser citadas iniciativas nos EUA (Advanced Manufacturing, Chips Act, Inflation Reduction Act - IRA), na Alemanha (High Tech Strategy, com foco em Indústria 4.0 e outros), na China (Made in China 2025), no Japão (New Robot Strategy e 6th Science and Technology Basic Plan), além de outros países como França, Coreia do Sul, Índia, Austrália.

Esse seminário trouxe o prof. Robert Wade (Prêmio Leontief 2008), o prof. Mario Cimoli (Professor da Escola de Estudos Avançados de Sant'Anna Pisa), e contou com a participação virtual do prof. José Gabriel Palma (professor emérito de Economia da Universidade de Cambridge), e da prof. Mariana Mazzucato. As principais mensagens desses palestrantes foram:

1) a América Latina (AL) é a região atual de pior crescimento da produtividade (entre 1950-80 esteve entre as que mais crescia). Vivemos na AL uma trilogia tóxica com alta desigualdade, baixo crescimento da produtividade e baixos investimentos. É preciso propor uma política industrial que seja capaz de impulsionar a produtividade e, ao mesmo tempo, gere empregos. Não bastam subsídios e incentivos - é necessário impor condicionalidades, a exemplo de experiências asiáticas de desenvolvimento;

2) há um movimento generalizado nos países desenvolvidos de retorno de política industrial que se dá em resposta a um contexto geopolítico específico de rivalidade sino-americana. Será preciso ao Brasil se reposicionar estrategicamente nesse novo mundo, repensando cadeias de valor;

3) o debate de política industrial não mais deve ser sobre políticas horizontais (iguais para todos os setores) ou verticais (setoriais), mas sim discutir quais são os grandes desafios a serem priorizados (missões), que devem combinar diversos setores e múltiplos atores em torno de questões socialmente relevantes. Devem ser introduzidas também condicionalidades para investimentos públicos, subsídios, garantias de forma a mudar as práticas das empresas em direção às emissões mais baixas, melhores condições de trabalho e menos recompras de ações;

“

Predizer o futuro é tarefa impossível, mas são tarefas nobres e necessárias construir diagnósticos sobre o presente, apontar tendências e incertezas futuras e, sobretudo, discutir quais as ações que, tomadas hoje, nos permitem construir amanhãs mais promissores – e evitar futuros desastrosos.”

4) existe uma complexa relação entre estrutura produtiva e distribuição de renda. Não é mais possível desassociar política industrial de políticas sociais – elas precisam ser pensadas de forma complementar. Se não forem pensadas de forma conjunta a tendência é reproduzir a desigualdade estrutural que nos caracteriza.

Questões práticas fundamentais para a indústria foram também discutidas em um painel dedicado aos impactos da Reforma Tributária, com a presença do secretário extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy. O presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, anunciou a redução do spread da linha Exim Pré-Embarque, uma linha especial para financiar aquisição de máquinas com taxa fixa em dólar para empresas que possuem receitas em dólar, e uma linha especial para financiar inovação, atrelada à TR (atualmente em 1,7% ao ano). Houve um painel dedicado ao tema do financiamento, ressaltando a necessidade de juros mais favoráveis, mas também de outros instrumentos, como garantias e a promoção de políticas de inovação com subvenções. Por fim, no painel sobre micro, pequenas e médias empresas foi ressaltado que estão em curso melhorias no programa Brasil Mais Produtivo de forma a impulsionar estratégias de digitalização (secretário do MDIC, Wallace Moreira Lima). Foram também ressaltadas as novas tendências do emprego, incluindo a perda de direitos trabalhistas, em um contexto em que “emprego não é mais sinônimo de trabalho; e trabalho se confunde com negócio próprio” (Jose Roberto Afonso). A criação de políticas públicas para dar conta dos impactos potenciais do uso de Inteligência Artificial também foi enfatizada.³

O compromisso do governo com a reindustrialização do país foi corroborado no encerramento pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva: “Precisamos fazer uma política industrial, como diz o Celso Amorim, que seja ativa e altiva, uma política competitiva e moderna que leve em conta os avanços tecnológicos, a transição energética e todas as novidades. Mas se Roberto Simonsen dizia “indústria forte, país forte”, é preciso também ter trabalhadores fortes, ganhando salários justos, podendo ser consumidores das coisas que eles produzem.”⁴

NOTAS

1 Estavam também presentes na abertura: a Ministra Esther Dweck, o Presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, o Presidente da FIESP, Josué Gomes da Silva, e o Presidente do Conselho Curador do CEBRI, José Pio Borges. Participaram dos painéis Tereza Campello (BNDES), Nelson Barbosa (BNDES), o ex-Presidente do BNDES, Andre Lara Resende, o Secretário de Política Econômica, Guilherme Mello, os membros da Comissão Estratégica do BNDES José Roberto Afonso (IDP) e Elida Graziane (MPC-SP) e, como representante do CEBRI, Leonardo Burlamaqui. A Ministra Simone Tebet enviou mensagem lida antes do encerramento do seminário.

2 O Dia da Indústria foi escolhido em homenagem a Roberto Simonsen, que faleceu em 25 de maio de 1948. Simonsen foi presidente da CNI e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Simonsen é considerado o precursor do desenvolvimentismo, pois defendia que a

industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro.

3 Participaram também desses painéis: Dan Loschpe (FIESP), Julia Dias Leite (Cebri), Vanessa Canado (Insper), Deputado Federal Reginaldo Lopes, Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, Igor Rocha (FIESP), André Clark (CEBRI), Luciana Costa (BNDES), Rafael Cervone (CIESP), Ronaldo Gomes Carmona (FINEP) Ricardo Brito (Desenvolve SP), Gabriel Galípolo (Secretário-executivo do Ministério da Fazenda), Sylvio Gomide (FIESP), Alexandre Abreu (BNDES), Clemente Graz Lucio, Coordenador Fórum das Centrais Sindicais.

4 O encerramento contou com a participação do Vice-Presidente e Ministro Geraldo Alckmin, o Ministro da Fazenda Fernando Haddad, o Presidente do BNDES Aloizio Mercadante, o Presidente da Fiesp, Josue Gomes Silva, o Presidente do Senado Rodrigo Pacheco, a Ministra Esther Dweck, o Presidente da CNI Robson Braga de Andrade, e o presidente do Ciesp Rafale Cervone.

O sistema financeiro nacional - dinamismo e concorrência - o papel do governo

Por Cézar Manoel de Medeiros

As abordagens que procuram explicar a importância dos bancos, ou dos conglomerados financeiros, como motores do desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades regionais e sociais são aqui destacadas, em lugar do enfoque que os consideram meros intermediários de fluxos financeiros inerentes à circulação de mercadorias e/ou entre poupança e investimentos.

Enquanto para Schumpeter os bancos são considerados como o estado-maior do sistema capitalista na promoção do desenvolvimento econômico, para Hilferding os bancos comerciais com atuação como banco de investimentos são considerados Bancos Universais. Eles surgiram na Alemanha, mas foram também utilizados em países de industrialização tardia, como Japão e Coreia do Sul, onde os bancos comerciais passaram atuar com carteiras de fomento, inclusive, com parcerias acionárias cruzadas entre bancos, empresas, indústrias e tradings comerciais.

Medeiros, C.M. (prêmio IPEA 2007) considera como Bancos Universais Contemporâneos os conglomerados financeiros que atuam em todos os segmentos: banco comercial, banco de investimento, seguros, administração de previdência privada, seguridade social, distribuidora e corretora de valores mobiliários, comércio exterior e tradings próprios, entre outras atividades.

O sistema financeiro brasileiro vem experimentando significativas transformações desde 1965 quando da criação do Banco

Central. Tem acumulado crescentes lucros e bens patrimoniais, conseguido significativo crescimento de sua participação na renda nacional e consolidado os movimentos de intermediação e de diversificação e de concentração bancário-financeira, de atuação em todos os segmentos financeiros monetários e não-monetários, de crescimento vertical e/ou de expansão horizontal.

Em outras palavras, os grandes e complexos conglomerados financeiros, ou Bancos Universais Contemporâneos, atuam em todos os segmentos do mercado financeiro-monetário e não-monetário – com carteiras de banco comercial; de banco de investimentos; de leasing; de financeira; de crédito ao consumidor; de crédito imobiliário; de administração de planos de saúde; de aposentadoria complementar; de seguros; etc. Logo, estão plenamente capacitados ao exercício da centralização da movimentação financeira e reúnem plenas condições para comporem um mix de captação de recursos que viabiliza aplicações em empréstimos de curto, de médio e de longo prazos, bem como aquisições de títulos mobiliários (debêntures, participações acionárias em empresas não-financeiras e em investimentos próprios, etc), sem prejuízo de adequados níveis de liquidez.

As empresas não-financeiras, em contrapartida, não acumulam fundos operacionais e lucros excedentes suficientes para financiar, na velocidade requerida, suas estratégias de investimentos em inovações tecnológicas e na expansão e na diversificação de sua capacida-

de produtiva, o que as levam a recorrerem aos bancos múltiplos, que concentram uma grande movimentação/circulação de capital-dinheiro, sejam como intermediários de fundos já poupadados, sejam como estruturadores de fundos rotativos.

Assim, o estreitamento de relações (via participações acionárias cruzadas) entre as empresas não-financeiras e os bancos reduz os custos dos investimentos das empresas não financeiras, as quais, em processo contínuo e crescente de reciprocidades, centralizam suas movimentações bancárias naquelas instituições financeiras parceiras, o que resulta na sustentação e na realimentação dos fundos rotativos para financiar novas aplicações.

Em suma: o movimento da conglomeração financeira, além de acompanhar e consolidar a concentração bancária e de criar um mercado financeiro nacional, contemplando os segmentos não-monetários, possibilita, aos principais conglomerados financeiros (ou Bancos Universais Contemporâneos), aumentarem seu poder de mercado e, por meio de suas várias instituições, participarem, ou até mesmo deterem o controle acionário de empresas de várias atividades, entre as quais: indústrias, empreendimentos imobiliários, comerciais e hoteleiros.

Os cinco grandes conglomerados financeiros (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú-Unibanco e Santander) estão configurados como verdadeiros Bancos Universais Contemporâneos. Reúnem as condições necessárias e suficientes para estruturar fundos rotativos (finance) baseados em parcelas de captação de recursos com compromissos de curto

prazo (depósitos à vista e aplicações financeiras, em fundos rotativos), que podem proporcionar empréstimo de curto e de médio prazo para capital de giro para empresas de qualquer porte, empréstimos-ponte para pré-investimentos, crédito direto ao consumidor para pessoas físicas. Também podem trabalhar com linhas de crédito de longo prazo e lançamentos de títulos mobiliários (debêntures, fundos de investimentos em participações, fundos de investimentos imobiliários, IPOs, etc), seja para substituírem os empréstimos de curto prazo por mecanismos financeiros adequados quanto a prazos de amortizações e encargos financeiros, seja para promover investimentos em diversificação, expansão e modernização da estrutura produtiva, seja para viabilizarem projetos de infraestrutura (logísticas de distribuição, telecomunicações, matriz energética, saneamento básico, mobilidade urbana).

Em uma estrutura setorial altamente oligopolizada, cabe aos Bancos Públicos Universais (como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia) tomar a iniciativa de redução de spreads e de outros encargos financeiros, com duplo objetivo: diferenciação estratégica, tanto para ampliarem suas participações no mercado financeiro quanto para exercerem suas funções como bancos governamentais, induzirem o sistema financeiro como um todo, ao exercício de seu verdadeiro papel como um dos principais motores do processo de desenvolvimento em seu mais amplo sentido: promoção do crescimento econômico sem prejuízo do controle da inflação e, ao mesmo tempo, reduzindo desigualdades sociais e regionais.



Cézar Manoel de Medeiros

Economista pela UFMG, mestre em Desenvolvimento e Planejamento Regional e doutor em economia pela UFRJ. Criador e gestor do FUNDEC (Fundo de Desenvolvimento Comunitário Rural) do Banco do Brasil.



Foto: Reprodução/Portal Trilhando Montanhas

Campo Grande, 350 anos: o principal subcentro da Metrópole Carioca

Júlio Miragaya

Introdução

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com 12 milhões de habitantes, é a segunda maior do Brasil e está entre as 25 maiores do planeta. E, como em toda grande metrópole, há um conjunto de cidades e distritos que cumprem o papel de subcentros metropolitanos. O caso aqui estudado é o de Campo Grande, região administrativa (status de distrito municipal) que polariza não

apenas outras regiões administrativas e bairros cariocas, mas também alguns municípios da periferia metropolitana e, com seus quase dois milhões de habitantes, é o mais populoso dos subcentros metropolitanos. O propósito deste artigo é apresentar o processo de formação e as características deste importante polo que, fundado em 1673, em 2023, completa 350 anos de existência.



Figura 1: Vista da área central de Campo Grande

Breves notas teóricas sobre polarização

A forte expansão das metrópoles ao longo do século XX gerou a descentralização das atividades, fortemente concentradas no núcleo metropolitano, em direção à sua periferia imediata. A abordagem na escala intrametropolitana mostra que toda metrópole de grande dimensão é constituída pelo núcleo metropolitano, que concentra os serviços de maior complexidade, e por vários subcentros, que podem ter características diversas, como a atividade industrial e a prestação de serviços de menor complexidade. O processo de descentralização (criação de áreas de atração em áreas não-centrais, com abundância de terras disponíveis, a baixo custo, com infraestrutura implantada) decorre, sobretudo, da busca das empresas por eliminar as deseconomias geradas pela excessiva centralização das atividades. As empresas passam, então, a dispor das chamadas externalidades, pela sua acessibilidade, ou pelas

economias de aglomeração geradas. Dessa forma, a oferta de trabalho se amplia e a implantação de linhas de transportes intraurbanos torna esses subcentros acessíveis a uma população que passa a ter ali uma alternativa ao deslocamento ao núcleo metropolitano em busca de serviços e compras no comércio.

Ao abordar a questão do “centro”, Castells (1983) enfatiza que a área central concentra, além das atividades de comércio e serviços e os terminais de transporte, a gestão pública, visão corroborada por Santos (1988), que afirmou que o “centro” se caracteriza pelo local de concentração das atividades de produção e comercialização de bens e serviços, facilitada pela acessibilidade, ou seja, terminais e linhas de transporte. Ao discorrer sobre os subcentros, Correa (1995) os caracteriza como miniaturas do núcleo central, com a oferta de uma vasta gama de atividades comerciais e de serviços e, à semelhança da área central, constitui-se em importante foco de linhas de transporte intraurbano.

Visão compartilhada por Villaça (2001), que considera como elementos da estrutura espacial urbana o centro principal da metrópole (a maior aglomeração de empregos ou de comércio e serviços) e os subcentros, que são aglomerações diversificadas de comércio e serviços, espécie de réplicas menores que o centro principal. Para Silva e Kneib (2011) resta claro que as duas características principais de um subcentro são a concentração de atividades econômica e a acessibilidade e infraestrutura de transportes. Relacionam a formação e consolidação dos subcentros urbanos - ou policentralidade - à eficiência e organização das cidades. Já Siqueira (2014) afirma que a identificação de subcentros tornou-se prática relevante nos estudos urbanos



Júlio Miragaya

Economista, mestre em Planejamento e Gestão Territorial e doutor em Desenvolvimento Econômico Sustentável, ambos pela Universidade de Brasília - UnB. Conselheiro e ex-presidente do Conselho Federal de Economia (2016/17), foi presidente da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan (2012/2014) e candidato ao Governo do Distrito Federal (2018). Atualmente é assessor econômico no Senado Federal.

na medida em que se observou a descentralização dos empregos, fruto da intensa suburbanização que ocorreu ao longo do século XX, causando alterações significativas na estrutura tida como padrão para uma cidade, ou seja, as abordagens monocêntricas já não mais correspondiam à realidade. Torna-se de extrema relevância para

o poder público identificar as características das distintas regiões e, a partir da hierarquização de tais características, buscar a potencialização de áreas para que se fortaleçam como subcentros, assim contribuindo para o planejamento urbano e de transportes.

Os subcentros no município e na periferia metropolitana do Rio de Janeiro

A RM do Rio de Janeiro abrange o município do Rio de Janeiro, que compreende 34 Regiões Administrativas (RAs), equivalentes a distritos, e 21 municípios fluminenses em sua periferia. As RAs (Figura 02) estão agrupadas em oito subprefeituras: Centro, Grande Tijuca, Zona Sul, Barra e Jacarepaguá, Grande Méier, Zona Norte, Ilha do Governador e Zona Oeste. O critério utilizado pela prefeitura do Rio para proceder a subdivisão levou em conta a polarização exercida e uma certa homogeneidade da morfologia urbana. Neste artigo, foram identificados oito subcentros, não totalmente coincidentes com o agrupamento adotado pelo executivo municipal.

Alguns desses subcentros municipais surgiram e foram se consolidando ao longo dos troncos ferroviários implantados no final do século XIX, onde se instalaram as primeiras fábricas e onde se fixaram as populações mais pobres que nelas buscavam ocupação, casos de Madureira, Meier, Penha e Campo Grande. Processo similar se deu com subcentros da periferia metropolitana (Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo), como veremos mais adiante, e neles se concentraram também as principais atividades comerciais, de serviços e a gestão pública. Na Periferia Metropolitana há 21 municípios, sendo 11 situados na Baixada Fluminense, sete localizados no lado leste da Baía de Guanabara, timidamente vinculados ao centro metropolitano, incorporados a partir de 2013



Figura 2: Regiões Administrativas no Município do Rio de Janeiro

(Petrópolis, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu), e, para efeito deste artigo, foram desconsiderados, mas foi considerado o município de Mangaratiba, que integrou a RM do Rio desde sua criação (1974) até 2002, e que mantém forte vínculo com a porção oeste do conjunto metropolitano.

Dentre esses 19 municípios, foram identificados quatro que exercem a função de subcentros, polarizando os demais: Niterói, São

Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu (Quadro 1). No quadro também aparece Campo Grande, pois três municípios da Periferia Metropolitana (Seropédica, Itaguaí e Mangaratiba) estão sob sua influência, assim como distritos e bairros de Nova Iguaçu (o distrito do Km 32, e os bairros de Lagoinha e Marapicu, do distrito de Cabuçu), que, pela maior proximidade, buscam o comércio e os serviços de Campo Grande.

Quadro 01: Área Territorial, População e Renda nos Subcentros do Município e da Periferia Metropolitana

Regiões Administrativas	Área Territorial (km²)	População Estimada 2020	Hab/ Km²	Renda Domic. Anual per cap (R\$)	Renda Domiciliar Anual Total (R\$ mil)	Municípios	Área Territorial (km²)	População Estimada 2020	Hab/ Km²
Município do Rio	1.221,34	6.662.581	5.442	24.116	160.677.468	Periferia Metrop.	4.491,94	6.001.441	1.351
Centro	30,38	273.864	9.015	16.767	4.591.779	Niterói	495,33	679.821	1.372
Tijuca	58,51	420.153	7.140	40.027	16.817.467	São Gonçalo	1.570,35	1.676.711	1.068
Copacabana	35,96	553.684	15.397	70.762	39.179.787	Duque de Caxias	502,54	1.397.530	2.781
Barra da Tijuca	290,60	1.060.881	3.651	34.348	36.439.141	Nova Iguaçu	907,91	1.895.648	2.088
Méier	37,25	522.855	14.036	21.423	11.201.123	Campo Grande	965,81	352.731	365
Penha	79,25	839.347	10.591	15.389	12.916.711				
Madureira	151,41	1.422.369	9.394	14.887	21.174.807				
Campo Grande	537,78	1.568.202	2.916	11.484	18.009.232				

Fonte: IBGE, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e cálculos do autor; (a) inclui bairros da RA

Campo Grande e sua hinterlândia: origem e consolidação do subcentro

Ainda antes da fundação do Rio de Janeiro, em 1565, portugueses e franceses rondavam pelo atual litoral fluminense desde 1502, incluindo a região da baía de Sepetiba e seu “sertão”. Em 1556 foi criada a sesmaria de Santa Cruz, posteriormente doada aos padres jesuítas que ali estruturaram a Fazenda Santa Cruz, a maior da capitania, indo até o vale do Paraíba, compreendendo, no século XVIII, milhares de escravos, gado e plantações de cana-de-açúcar, arroz, feijão e milho. Os padres realizaram obras de drenagem e irrigação e abriram o “Caminho dos Jesuítas”, ligando a Fazenda Santa Cruz ao Campo de São Cristóvão, atravessando a região “dos campos grandes”, vasta área entre os maciços da Pedra Branca e do Gericinó.

Em 1644, foi criada a Freguesia de Irajá, compreendendo a região “dos campos grandes”, e em 1673 sua porção oeste foi desmembrada de Irajá e constituída a Freguesia de Campo

Grande, sendo construída a paróquia de Nossa Senhora do Desterro (no Rio da Prata). Habitada basicamente pelos índios Picinguabas, era mero local de passagem da produção da Fazenda Santa Cruz pelo “Caminho dos Jesuítas”, mas gradativamente foi sendo ocupada por donatários que estabeleceram enormes latifúndios, iniciando o cultivo da cana-de-açúcar. Em 1757 a paróquia foi transferida para sua localização atual e um pequeno casario se formou à sua volta. Em 1759, com a expulsão dos jesuítas, a Fazenda de Santa Cruz foi expropriada pela Coroa Portuguesa. Em 1763, o Rio de Janeiro, principal porto exportador do ouro das Minas Gerais, tornou-se a capital da colônia. Tinha 30 mil habitantes, que aumentou para 40 mil em 1797, sendo que 3.566 habitavam a Freguesia de Campo Grande (56% ou 2.004, escravizados). Em 1824 já eram 100 mil no Rio, sendo 5.200 em Campo Grande.

Desde 1760 se cultivava café na Fazenda Mendanha e na década de 1830, com a limitação de terras no município, se deu a expansão do café para o Vale do Paraíba. Duas décadas

depois, tal dispersão demandou a implantação e rápida expansão da malha ferroviária. Após chegar à Baixada Fluminense em 1858 e atingir Barra do Piraí em 1864, os trilhos da EF Central do Brasil chegaram em 1878 a Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, propiciando maior expansão populacional e comercial. Em 1890 a capital contava com 522,6 mil habitantes, sendo que 15.950 em Campo Grande (incluindo Bangu), 12.654 em Guaratiba e 10.954 em Santa Cruz, num total de 39.558 em toda a Zona Oeste. Em 1894 houve a introdução de linhas de bonde a tração animal, ligando a estação ferroviária às localidades do Rio da Prata, Ilha e Pedra de Guaratiba, consolidando Campo Grande como principal centro comercial da região.

Neste período intensificou-se o fluxo migratório e a instalação de indústrias no Rio, notadamente a têxtil e a de alimentos, período em que ocorreu a implantação do Matadouro de Santa Cruz, o maior da América Latina (1881) e a Fábrica de Tecidos Bangu, a maior do país à época (1889). Em 1905 a população da capital subiu para 800 mil, época da reforma urbana e de aumento da implantação de indústrias nos subúrbios ao longo das vias férreas. Em 1915 os bondes puxados por burros foram substituídos pelos bondes elétricos, reforçando a centralidade de Campo Grande.

Se na metade do século XIX e início do XX a região oeste era importante produtora de café e de cana-de-açúcar, a partir de 1920 essas culturas começaram a perder relevância, substituídos pela cultura da laranja, período em que as regiões de Campo Grande e de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, lideravam a produção nacional. Em 1940, a região de Campo Grande (com Guaratiba, Sta Cruz e Bangu/Realengo) possuía 75% dos 8.000 estabelecimentos rurais do município e ocupava 80% dos 48,6 mil hectares cultivados.

O então Distrito Federal produzia 260 mil toneladas/ano de laranja, 20% do total nacional, e quase 90% eram produzidos na região de Campo Grande. As exportações de laranjas pelo Brasil oscilavam entre 100 mil e 200 mil toneladas/ano, sendo que entre 60% e 80% saíam pelo porto do Rio, com Campo Grande respondendo por 40% do total exportado pelo porto. Tal situação de destaque lhe valeu o epíteto de Citrolândia. A região também respondia por mais de 80% da produção de bananas do Distrito Federal (180 mil toneladas/ano). Vinte anos depois, início dos anos 60, a produção de laranja tinha caído mais de 40%, e a de banana, quase 20%, substituídas por mandioca/aipim, batata-doce, chuchu, coco e hortaliças. Isso decorreu do fato das propriedades rurais virarem se fragmentando, originando propriedades rurais menores que, posteriormente, deram origem a pequenos loteamentos. A população saltou de 359 mil habitantes em 1960 (7,4% do total metropolitano) para 1,92 milhão em 2020 (15,1%), tornando-se o mais populoso entre os subcentros da metrópole carioca.

"A população saltou de 359 mil habitantes em 1960 (7,4% do total metropolitano) para 1,92 milhão em 2020 (15,1%), tornando-se o mais populoso entre os subcentros da metrópole carioca."

Nesse período parte da antiga Estrada Real de Santa Cruz foi incorporada à Estrada Rio-São Paulo, atual BR-465 (1928). Contudo, a abertura da via Dutra em 1951, nova ligação entre as duas metrópoles nacionais, provocou queda no fluxo dessa via, afetando a economia local. Em compensação, em 1957 foi iniciada a abertura da Rio-Santos, cortando Guaratiba de leste à oeste e alcançando Santa Cruz, Itaguaí e Mangaratiba e, em 1959, a Avenida Brasil, implantada em 1946 até Deodoro, foi estendida até Campo Grande, chegando à Santa Cruz em 1965. Com a ampliação das conexões viárias, Campo Grande (incluindo Guaratiba), saltou de 50 mil habitantes em 1940 para 120 mil em 1960, dobrando para 230 mil em 1970. Em virtude de sua relativa autonomia econômica, tamanho e distância do centro do Rio,

chegou a ser aventada a emancipação da região e o governador Negrão de Lima aprovou em 1968 a Lei 1.627, reconhecendo Campo Grande como “cidade”, lei não consumada. São símbolos desta ascensão comercial as lojas de departamento Silbene, Magal e Dux, o supermercado Disco e o

hipermercado Sendas. Como mostra o Quadro 02, a população do subcentro saltou de 359 mil habitantes em 1960 (7,4% da população metropolitana) para 1,92 milhão em 2020 (15,1% do total), tornando o mais populoso entre os subcentros da metrópole carioca.

Quadro 02: Área Territorial e Evolução Populacional das diversas hinterlândias de Campo Grande

RA e Município	1920	1960	1980	2000	2020 (a)
Área Infl. CG no Município do Rio de Janeiro	71.624	283.749	811.331	1.317.359	1.568.202
Campo Grande	14.410	120.890	286.860	484.362	584.628
Guaratiba	23.609	(b)	47.066	101.205	139.262
Santa Cruz	16.505	38.091	151.303	311.289	410.726
Bangu	17.100	124.768	530.249	420.503	433.586
Área Infl. CG na Periferia Metropolitana	24.934	75.966	161.072	253.664	352.731
Itaguaí	15.771	44.511	90.131	82.003	134.819
Seropédica	(c)	(c)	(c)	65.260	83.092
Mangaratiba	7.763	12.655	13.841	24.901	45.220
Km 32/Cabuçu	1.400	18.800	57.100	81.500	89.800
Área Influência Total de CG	96.558	359.715	971.403	1.571.023	1.920.933
Região Metropolitana	1.412.673	4.869.103	8.772.277	10.894.156	12.749.256
AI Ampla/RM (%)	6,8	7,4	11,1	14,4	15,1

Fonte: IBGE. (a) Estimativa para 2020; (b) População de Guaratiba incluída em Campo Grande em 1960 e 1970; (c) População de Seropédica incluída em Itaguaí até 1991

Atividades econômicas na hinterlândia de Campo Grande

A renda domiciliar da região correspondente a 11,2% do total do município, o que faz de Campo Grande um dos principais polos econômicos do Rio de Janeiro. Como o PIB municipal foi de 355 bilhões em 2019, pode-se inferir que o PIB das quatro RAs que compõem o subcentro seja de cerca de R\$ 40 bilhões. Somado ao PIB dos municípios de sua hinterlândia (R\$ 16 bilhões), o PIB estimado do subcentro seria de R\$ 56 bilhões

(9,6% do PIB metropolitano), valor superior ao de sete estados brasileiros. Segue breve descrição das atividades econômicas na região.

Comércio

É a principal atividade, que faz de Campo Grande, desde 2008, o segundo maior polo comercial do município do Rio de Janeiro, sendo sua arrecadação de ICMS superada apenas pela região central do Rio. Conta com mais de 3.000 lojas em sua área central, atrás apenas da região central do Rio (4.840) e de Copacabana (3.600), empregando 20 mil comerciários. Pelo “calçadão” da rua Coronel Agostinho circulam diariamente 250 mil pessoas. Papel crucial na centralidade de Campo Grande é exercido pelos seus três shoppings centers. O West Shopping (grupo BR Malls), inaugurado em 1997 e ampliado em 2010, possui 44.200 m² de área bruta locável (ABL) e 166 lojas (19 âncoras), cinco salas de cinema e 1.400 vagas de estacionamento, com movimento de 950 mil pessoas/mês. Em 2000 foi inaugurado o Passeio Shopping, com 7,8 mil m² de ABL, 85 lojas (3 âncoras), 300 vagas de

“Campo Grande e região, com quase dois milhões de habitantes, seria hoje o 8º município mais populoso do país, superando capitais como Curitiba e Recife. Seu PIB, estimado em R\$ 56 bilhões em 2019, seria superior ao de sete estados.”

estacionamento, com 800 mil consumidores/mês. Já em 2012, ocorreu a inauguração do Park Shopping Campo Grande (grupo Multiplan), com 43.800 m² de ABL, 286 lojas (22 âncoras), sete salas de cinema e 2.100 vagas. Campo Grande é região, com quase dois milhões de habitantes, seria hoje o 8º município mais populoso do país, superando capitais como Curitiba e Recife. Seu PIB, estimado em R\$ 56 bilhões em 2019, seria superior ao de sete estados.

Setor Bancário

Em razão de seu poderio comercial e industrial, Campo Grande possui, apenas em sua região central, 40 agências bancárias, sendo: Itaú (11), Bradesco (9), Santander (9), Caixa Econômica (5), Banco do Brasil (4), além de duas outras. Se contabilizadas também as agências bancárias existentes em Bangu, Santa Cruz, Guaratiba e nos municípios em sua área de influência, o número aproxima-se de uma centena.

Educação

Campo Grande conta uma vasta estrutura na área educacional, considerando instituições públicas e privadas. No ensino superior, a Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO), implantada em 2005, tem cerca de 2 mil alunos em 9 cursos de graduação e 3 de pós-graduação. Mas a maior instituição em sua área de influência situa-se no município de Seropédica, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRuRJ), instalada em 1948 numa vasta área de 3.020 hectares, hoje com mais de 25 mil alunos em 40 cursos de graduação e 35 de pós-graduação.

No setor privado destacam-se o Centro Universitário Moacyr Sreder Bastos (1969), com 22 cursos de graduação, e a Faculdade Integrada Campo Grandense, antiga Faculdade de Filosofia de Campo Grande (1961), além de unidades locais da Universidade Grande Rio, Universidade Cândido Mendes, Universidade Veiga de Almeida e do Centro Universitário Augusto Motta. No ensino médio, destacam-se: Colégio Afonso Celso (1935), Colégio Belisário dos Santos (1941) e Escola Normal Instituto Sara Kubstichek (1959).

Saúde

Na área de saúde o destaque é o Hospital Municipal Rocha Faria, implantado em 1940, ampliado e hoje um dos maiores do município do Rio de Janeiro. A unidade possui 198 leitos, atendendo cerca de 20 mil pessoas por mês. O bairro possui duas UPAs e diversos postos de saúde. Entre as inúmeras clínicas privadas, as de maior destaque são o West Medical Center, o Hospital Di Camp e o Hospital Oeste D'Or. Há também, na região, o Hospital Municipal Pedro II (Santa Cruz).

Turismo, cultura e lazer

A região de Campo Grande tem importantes atrativos turísticos. Um dos destaques é a praia de Barra de Guaratiba, com seu polo gastronômico especializado em frutos do mar (há outro polo no Rio da Prata). Na baía de Sepetiba, a mais deslumbrante é a extensa praia da Restinga de Marambaia, com seus 42 km. Há também as praias de Pedra de Guaratiba, Sepetiba e Dona Luísa. Nos dois grandes maciços montanhosos encontram-se o Parque Estadual da Pedra Branca, que tem o ponto culminante do Rio de Janeiro (1.025 metros), e o Parque Municipal da Serra do Mendanha, que possui várias cachoeiras, piscinas naturais, trilhas e rampa de asa-delta. Campo Grande possuiu enormes salas de cinema, como o Cine Campo Grande (de 1938 a 1994), com 1.463 lugares e o Cine Palácio (de 1962 a 1990), cujos 1.749 lugares o tornaram o maior do município. Hoje as salas de cinema são de pequena dimensão e estão restritas aos shoppings. Outro equipamento importante é o Teatro Artur Azevedo, de 1956.

Como todo subúrbio carioca, Campo Grande tem suas escolas de samba: Sereno de Campo Grande, Império da Zona Oeste e Império de Campo Grande, que desfilam em grupos secundários. Mais expressão têm a Acadêmicos de Santa Cruz e a Mocidade Independente de Padre Miguel, na vizinha Bangu, seis vezes campeã do grupo especial. Outra atividade expressiva é o futebol. O Campo Grande Atlético Clube, fundado em 1940, disputou a 1ª divisão do campeonato carioca de 1962 a 1995 e foi campeão brasileiro da Série B em 1982 (seu estádio Ítalo del Cima

tem capacidade para 20.000 pessoas). Seu grande rival é o Bangu Atlético Clube, fundado em 1904, campeão carioca em duas ocasiões e vice-campeão brasileiro da 1ª divisão em 1985. Em Campo Grande ficam o ginásio municipal Miécimo da Silva, que sediou competições dos Jogos Panamericanos de 2007, o Clube dos Aliados (1924) e o Clube Luso Brasileiro (1959).

Serviços diversos e mercado imobiliário

Reflexo da forte expansão comercial e industrial, Campo Grande se tornou um dos principais polos prestadores de serviços do município. Possui em sua região central mais de 1.500 salas comerciais (escritórios, consultórios), aparecendo em 5º lugar, superando Madureira, ombreada com o Meier e atrás apenas do Centro do Rio, Barra da Tijuca, Copacabana e Tijuca. Se até meados da década de 1970, Campo Grande possuía apenas três edifícios com quatro ou cinco andares (o do Banco do Brasil, na rua Campo Grande, o Olímpia, na rua Viúva Dantas e um edifício na rua Augusto Vasconcelos), hoje, segundo a ADEMI, ocupa desde 2005, a terceira colocação no ranking de lançamentos imobiliários no município, superado apenas pela Barra da Tijuca e Jacarepaguá. Alguns empreendimentos podem ser destacados: Plaza Office (410 salas e 36 lojas), Campo Grande Office & Mall (291 salas e 75 lojas), West Medical Center, MontBlanc Tower, MontBlanc Residence Service.

Atividade industrial

Campo Grande se destaca no panorama industrial do Rio de Janeiro. Como visto, as primeiras fábricas surgiram na região no final do século XIX (Matadouro de Santa Cruz e Fábrica de Tecidos Bangu). Até meados da década de 1960, a indústria era pouco expressiva, destacando-se, propriamente em campo Grande, apenas 3 indústrias (Café Sacipan, Postes Cavan e Empresa Brasileira de Solda Elétrica - EBSE), todas ativas. O surto industrial ocorreu no final desta década, com a implantação de vários Distrito Industriais (DI's): Santa Cruz, Campo Grande, Palmares, Paciência e Itaguaí, com as indústrias sendo atraídas pela disponibilidade de áreas de baixo

custo, farta oferta de mão-de-obra qualificada e boa logística de transporte, com a duplicação da Avenida Brasil (BR-101) e a proximidade da BR-465.

Três DI's estão situados às margens da Av. Brasil. O principal é o de Santa Cruz, com destaques para a usina siderúrgica Cosigua (Grupo Gerdau); a Metalúrgica Cladtek; a usina de alumínio da Valesul (com atividade paralisada) e a fábrica Carioca de Catalisadores. Próximo ao DI, situa-se a Siderúrgica CSA, do Grupo Ternium, e a fábrica de vacinas da Fiocruz, num total de quase 20 mil empregos diretos. Menor expressão têm os DI de Campo Grande, cujas principais fábricas são de Refrigerantes Convenção e Guaracamp, da Lillo, Hermes e Carreteiro Alimentos, e o DI de Palmares. No DI de Itaguaí, às margens da Rio-Santos, os destaques são a CSN Mineração; a Nuclebras Equipamentos Pesados (Nuclep) e a Mineração Baía de Sepetiba. Fora dos distritos industriais, os destaques são a fábrica de Pneus Michelin, a grande fábrica da Ambev e a fábrica de equipamentos industriais da Ishibras, instalada em 1974, hoje desativada.

Atividade Agropecuária

Apesar da conversão da quase totalidade das terras agrícolas para ocupação urbana, ainda subsistem alguns bolsões agrícolas na região de Campo Grande: Rio da Prata, Mendanha, Serrinha, Santa Cruz, todos dedicados à produção de legumes, frutas e hortaliças e à avicultura e criação de caprinos e suíños.

Infraestrutura de transportes: as conexões de Campo Grande

O desenvolvimento e a centralidade de Campo Grande foram impulsionados pelas muitas conexões com sua hinterlândia, compreendendo vários modais de transporte.

Rodoviária

As ligações rodoviárias com o centro do Rio de Janeiro e os diversos subcentros metropolitanos são quase todas por vias duplicadas. A Avenida Santa Cruz (em trechos

com outras denominações) faz a ligação, a oeste, com Santa Cruz e, a leste, com Bangu, Madureira, Méier e centro do Rio, toda duplicada. Após alcançar Campo Grande em 1959, a Avenida Brasil foi duplicada até Campo Grande e Santa Cruz em 1972. É conectada ao centro de Campo Grande pelas estradas do Mendanha e da Posse, ambas duplicadas. Na década de 2000 a antiga Rio-Santos, que conecta Campo Grande com a Barra da Tijuca e a Zona Sul carioca, foi duplicada e teve aberto o túnel da Grotta Funda, recebendo a denominação de Avenida Dom João VI. Recentemente foram duplicadas as estradas do Monteiro e do Mato Alto, que fazem sua ligação com o centro de Campo Grande.

Já a BR-465 (antiga Rio-São Paulo) conecta o centro de Campo Grande com a Avenida Brasil, os distritos do Km 32 e de Cabuçu, Seropédica, o Arco Metropolitano (a 30,5 km) e a via Dutra (a 32,0 km), e daí à São Paulo, atravessando o industrializado Vale do Paraíba. É a única via importante ainda não duplicada e há uma grande demanda por sua duplicação. Confirmado uma das características principais de um subcentro, a acessibilidade e infraestrutura de transportes, o terminal rodoviário de Campo Grande é um dos principais do Rio, com 100 milhões de usuários/ano. São 35 linhas municipais, 16 intermunicipais (Itaguaí, Seropédica, Mangaratiba, Nova Iguaçu, Nilópolis, Duque de Caxias, Niterói, S. Gonçalo, Piraí, Volta Redonda, Barra Mansa, Angra dos Reis, Petrópolis, Nova Friburgo, Cabo Frio e Itaperuna) e uma interestadual (São Paulo).

Ferroviária

A estação ferroviária de Campo Grande, inaugurada em 1878, está a 42 km do terminal da Central do Brasil. A estação de Bangu está a 32 km e a de Santa Cruz a 55 km. As de Itaguaí (76 km) e de Mangaratiba (103 km) estão desativadas. Mais movimentada delas, a estação de Campo Grande, com três plataformas de embarque e desembarque, é o principal meio de deslocamento dos moradores para o centro do Rio de Janeiro. Conecta Campo Grande com sua área de influência, com os principais subcentros suburbanos cariocas (Madureira e Méier) e metropolitanos (Nova Iguaçu e Duque de Caxias).

Portuária

A 29 km do centro de Campo Grande, acessado pela Avenida Brasil e pela Rio-Santos, localiza-se o quarto maior complexo portuário do Brasil, o da baía de Sepetiba, que movimentou 106,5 milhões de toneladas em 2020, superado apenas pelos complexos de Itaqui, Vitória e Santos. Destaque para o Porto Público de Itaguaí (54 milhões t), que conta com o terminal de minérios, o terminal de contêineres (Sepetiba Tecon), o terminal de granéis sólidos da CSN e o terminal de alumínio da Valesul. Anda em Itaguaí, há o Terminal de Uso Privado (TUP) de Porto Sudeste (17,8 milhões t) e o TUP Nuclep (apenas 10 mil t). Ao lado, em Mangaratiba, situa-se o TUP Ilha Guaíba (26,9 milhões t) e em Santa Cruz o TUP Ternium (7,8 milhões t), que atende à CSA. O complexo portuário é servido pelo ramal ferroviário Japeri-Brisamar (pátio no porto de Itaguaí), da MRS Logística, com 33 km, conectado a toda a malha ferroviária do Sudeste, e que indiretamente atende também os distritos industriais. Também é diretamente conectado ao Arco Rodoviário e, por este, à toda a malha rodoviária regional.

Aeroportiva

A região de Campo Grande não possui aeroporto civil. Há o Aeroporto Bartolomeu de Gusmão (Base Aérea de Santa Cruz), inaugurada em 1937, com pista de 2.740 metros, que serve apenas à aviação militar. A população local faz uso do Aeroporto do Galeão (a 35 Km) e do Aeroporto de Santos Dumont (a 50 km). Há também outras instalações militares, como o Campo de Provas de Marombaia (1948) e o Campo de Instruções do Gericinó (1930).

Considerações finais

Campo Grande e sua região de influência, com seus quase 2 milhões de habitantes, seria hoje o 8º município mais populoso do país, superando capitais como Curitiba, Recife e Goiânia. Seu PIB, estimado em R\$ 56 bilhões, seria o 18º maior, superando também os de Recife e Goiânia e o da industrializada São Bernardo do

Campo. Por sua dimensão e dinamismo, vários projetos vêm sendo apresentados, desde a década de 1960, propondo sua emancipação e constituição como município, barrados pela forte oposição da Prefeitura do Rio, que perderia uma de suas principais fontes de arrecadação.

Como "filho" do subúrbio carioca, da velha "Zona Rural do Rio", nascido em Bangu em 1957

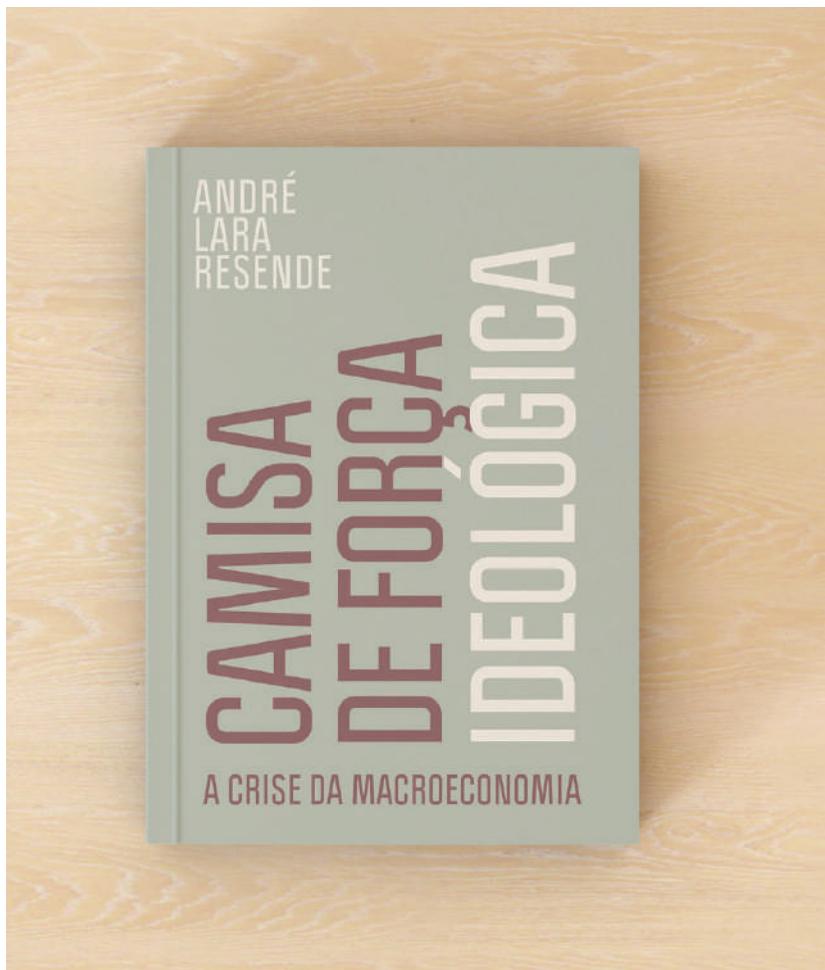
e criado em Campo Grande de 1959 a 1970 (em 1975, já morador de Jacarepaguá, ingresssei no curso de Economia da Universidade Rural, em Seropédica, lamento muito o fato de, nos últimos anos, região tão importante e próspera vir sofrendo a forte influência de grupos milicianos, traficantes e pastores de reputação duvidosa. Que seja apenas uma passagem ruim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, M. A questão urbana, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CORREA, R. L. O espaço urbano, São Paulo, Editora Ática, 1983.
- IBGE. Censo Demográfico do Rio de Janeiro (vários anos).
- MIRAGAYA, J.F.G, ROSA, C.H e PEREIRA, M.C. Mapa da Distribuição Espacial da renda no Brasil, Brasília, Cofecon, 2011.
- SANTOS, C. F. A cidade como um jogo de cartas, São Paulo, EDUFF, 1988.
- SILVA, P. e KNEIB, E. Centralidades urbanas e geração de viagens: análise hierárquica no contexto do planejamento de transportes, Belo Horizonte, XXV ANPET, 2011
- SIQUEIRA, L. Proposta metodológica para a identificação de subcentros urbanos: estudo de caso na região metropolitana de São Paulo, São Paulo, PUC/SP, 2014.
- VILLAÇA, F. Espaço Intra-urbano, São Paulo, Studio Nobel, 2001

1

Camisa de força ideológica: A crise da macroeconomia



Em Camisa de força ideológica, André Lara Resende faz uma revisão do conceito de moeda e evidencia as inconsistências teóricas da macroeconomia neoclássica, sugerindo uma mudança de paradigma para um crescimento econômico democrático.

"A teoria macroeconômica convencional está em crise". A partir dessa premissa, André Lara Resende retoma discussão que tem travado na imprensa e com seus pares sobre os problemas da economia hegemônica e debruça-se sobre duas concepções-chave para a ortodoxia: a ideia de que a moeda possui valor intrínseco e de que a atuação do Estado é fator limitante ao desenvolvimento econômico sustentável de uma nação.

Neste alentado ensaio, o autor de Consenso e contrassenso mobiliza fundamentos teóricos para promover uma reflexão crítica acerca da macroeconomia neoclássica, repertório considerado imprescindível

para o crescimento. Refutando a noção corrente de que as escolhas dos economistas são legitimadas pelo embasamento neutro, empírico e científico, Lara Resende alerta para o caráter ideológico que permeia as narrativas econômicas -- e que é preciso reconhecer quando é hora de superá-las.

(Texto da editora Portfolio-Penguin)

Autor: André Lara Resende

Editora: Portfolio-Penguin

ISBN: 978-85-8285-234-7

N de páginas: 120

Este livro, com prefácio de Luiz Inácio Lula da Silva, traz um olhar sobre as múltiplas e controvertidas experiências históricas dos processos autogestionários da luta dos trabalhadores pelo socialismo, articulando o trabalho e a educação na perspectiva da promoção de um novo fazer produtivo, orientado por ações políticas, culturais, pedagógicas e solidárias.

O segundo volume da Coleção Paul Singer conta com uma coletânea de textos escritos entre 2001 e 2013, que oferecem uma visão ampla sobre os princípios, conceitos e histórico da economia solidária no mundo, tendo a experiência brasileira como referência para políticas públicas comprometidas com a superação da pobreza e da heteronomia no trabalho, o fortalecimento da democracia e a conquista de uma vida melhor para todos.

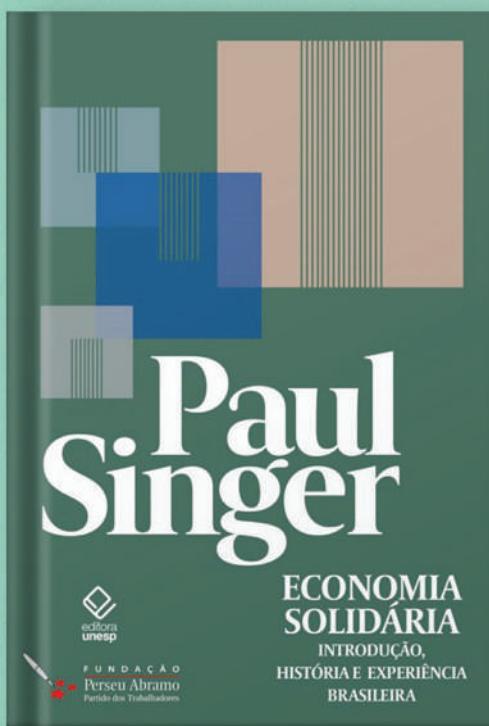
Texto: Editora Unesp e Instituto Paul Singer

Autores: Paul Singer, André Singer, Suzana Singer e Helena Singer.

Editora: Unesp

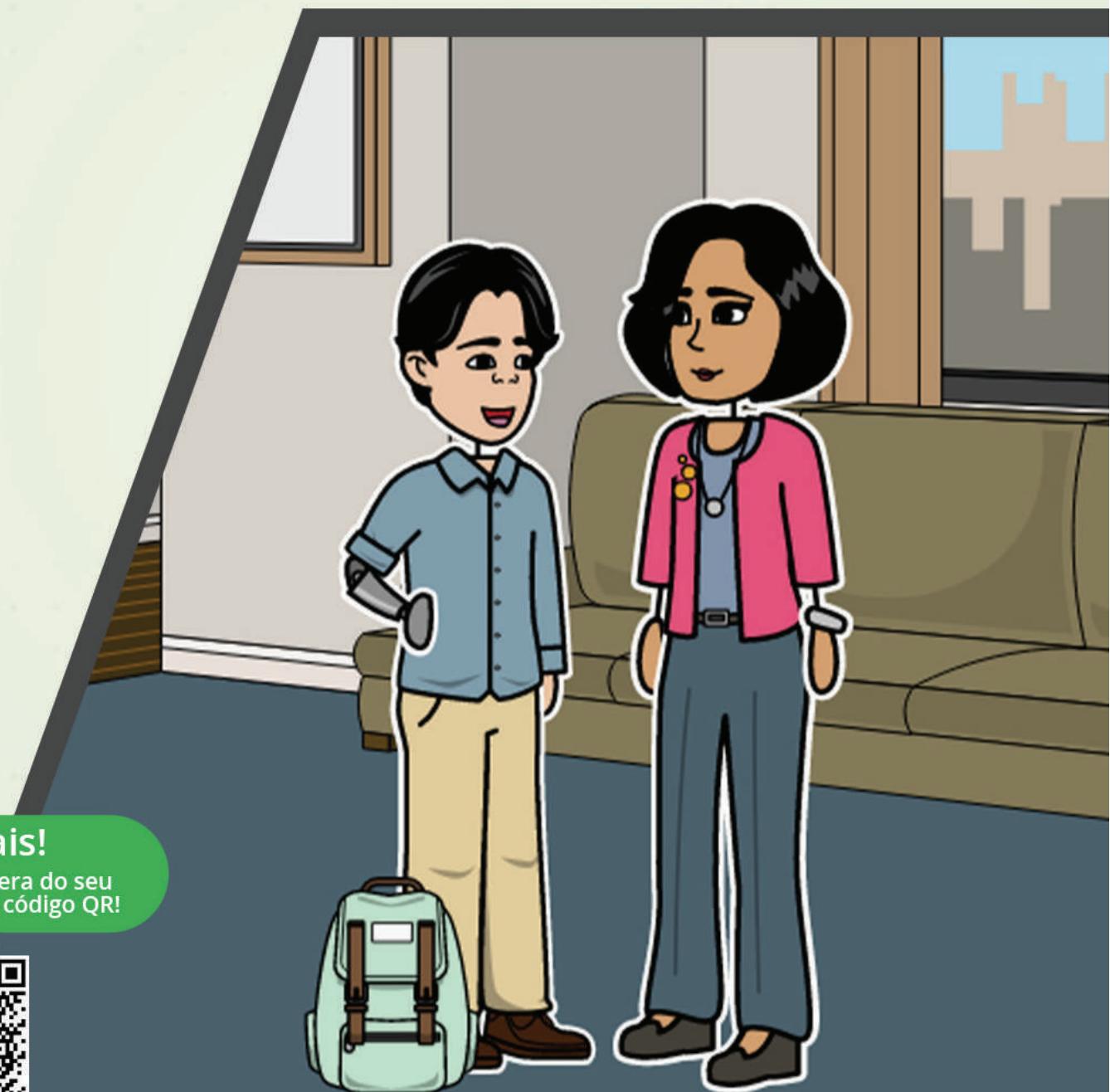
ISBN: 9786557111598

N de páginas: 254



A DESCOMPLICANDO ECONOMIA

Publicações semanais em quadrinhos com conceitos econômicos mais acessíveis ao público em geral.



Saiba mais!

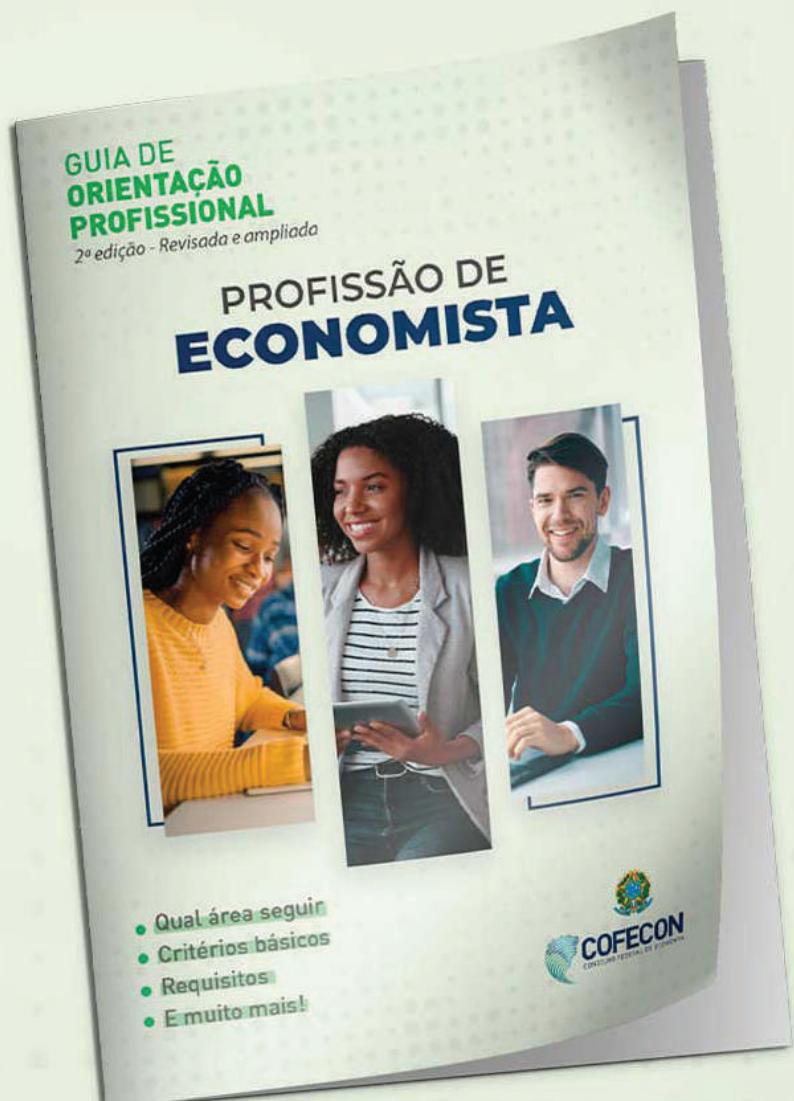
Aponte a câmera do seu celular para o código QR!



Confira a 2^a edição revisada e ampliada do Guia de Orientação Profissional do Economista!

Descubra:

- Qual área seguir
- Critérios básicos
- Requisitos
- E muito mais!



Leia agora!

Aponte a câmera do seu celular para o código QR!



Panorama da Economia: Cofecon apresenta retrato do País nos últimos 10 anos.



Saiba mais!

Aponte a câmera do seu
celular para o código QR!





**Economista
registrado** 
melhor para o Brasil



@cofecon