

# Revista de Conjuntura

Publicação do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal

ANO XIV • Nº 54 • setembro/desembro de 2014

## ARTIGOS

**Benefícios aos Desempregados  
e Rotatividade**

*Carlos Alberto Ramos*

**Ajuste fiscal: o curto e o longo prazo**

*Antonio Corrêa de Lacerda*

**O que está por trás da queda  
no preço do petróleo**

*Antônio Elias Silva  
José Nelson Bessa Maia*

**Capital Humano nos BRICs**

*Corina Lovison Nassif Avellar  
Geovana Lorenã Bertussi*

**Qualidade do Gasto Público:  
Revisitando Critérios de Análise  
pela Incorporação de Aspectos  
Macrossetoriais**

*Pedro Jucá Maciel*

**A taxa de câmbio nominal  
e a taxa de câmbio real**

*Hélio Socolik*

**Sistemas de Pagamentos  
em Moedas Locais**

*Maria Celina Berardinelli Arraes*

**A lógica política do controle interno**

*Valdemir Pires*

**Nossa Política de Inovação  
e seus Obstáculos**

*Andrea Cabello*

**Benefícios fiscais e creditícios:  
o crivo da Análise Econômica  
Lei nº 5.422/DF, de 24/11/14**

*Carlos Eduardo de Freitas  
Jusçanio Umbelino de Souza*

**ENTREVISTAS:**

**Dep. Agaciel Maia e Dep. Wasny de Roure**

**Do Estado, do Direito  
e da política: reflexões**

*Samuel Pinheiro Guimarães*

# DESEQUILÍBRIO FISCAL





**CORECON** **DF**  
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

**Economistas, participem  
do seu conselho profissional.**

**O Corecon-DF, autarquia  
federal, atua na fiscalização  
do exercício da sua profissão.**

**Visite-nos, critique  
e dê sugestões.**

**As conquistas são de todos.**

Conselho Regional de Economia da 11ª Região-DF  
SCS Qd. 04, Ed. Embaixador, Sala 202  
CEP 70300-907 - Brasília -DF  
Tels: (61) 3225-9242 / 3223-1429  
3964-8366 / 3964-8368  
Fax: (61) 3964-8364  
E-mail: [corecondf@corecondf.org.br](mailto:corecondf@corecondf.org.br)  
Site: [www.corecondf.org.br](http://www.corecondf.org.br)





# Índice

Revista de  
**Conjuntura**

Publicação do Conselho Regional de  
Economia do Distrito Federal

ANO XIV • Nº 54 • setembro/dezembro de 2014

## Nesta edição

**Benefícios aos Desempregados e Rotatividade 04**  
*Carlos Alberto Ramos*

**Ajuste fiscal: o curto e o longo prazo 11**  
*Antonio Corrêa de Lacerda*

**O que está por trás da queda no preço do petróleo 14**  
*Antônio Elias Silva  
José Nelson Bessa Maia*

**Capital Humano nos BRICs 18**  
*Corina Lovison Nassif Avellar  
Geovana Lorenã Bertussi*

**Qualidade do Gasto Público: Revisitando Critérios de Análise pela Incorporação de Aspectos Macrossetoriais 24**  
*Pedro Jucá Maciel*

**A taxa de câmbio nominal e a taxa de câmbio real 27**  
*Hélio Socolik*

**Sistemas de Pagamentos em Moedas Locais 31**  
*Maria Celina Berardinelli Arraes*

**A lógica política do controle interno 37**  
*Valdemir Pires*

**Nossa Política de Inovação e seus Obstáculos 39**  
*Andrea Cabello*

**Benefícios fiscais e creditícios: o crivo da Análise Econômica Lei nº 5.422/DF, de 24/11/14 42**  
*Carlos Eduardo de Freitas  
Jusçanio Umbelino de Souza*

**ENTREVISTAS 44**  
**Deputado Agaciel Maia  
Deputado Wasny de Roure**

**Do Estado, do Direito e da política: reflexões 46**  
*Samuel Pinheiro Guimarães*

As opiniões expressas nos artigos e entrevistas são de responsabilidade exclusiva de seus autores e entrevistados e não refletem necessariamente a do Corecon/DF.

## Editor responsável

José Luiz Pagnussat

## Conselho editorial

Carlito Roberto Zanetti  
Carlos Eduardo de Freitas  
Elder Linton Alves de Araújo  
Geovana Lorena Bertussi  
José Fernando Cosentino Tavares  
José Roberto Novaes de Almeida  
Júlio Flávio Gameiro Miragaya  
Jusçanio Umbelino de Souza  
Mário Sérgio Fernandez Sallorenzo  
Newton Ferreira da Silva Marques

## Equipe CORECON/DF

### Gerente Executivo

Angeilton Francisco de Lima Faleiro

### Assessores

Daniel dos Passos Soares  
Marianne Dias Pereira

### Fiscal da Profissão de Economista

Elisângela Cavalcante Resende Fonseca

### Profissionais de Apoio ao Economista

Ísis de Oliveira Rodrigues  
Jamildo Cezário Gomes  
Jaqueline de Fátima Pinheiro  
Michele Cantuária Soares  
Wallace Santos Pires

### Tiragem: 3.600

**Periodicidade:** Quadrimestral

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição da entidade. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

## CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DA 11ª REGIÃO - DF

### Presidente

Carlos Eduardo de Freitas

### Vice-presidente

Carlito Roberto Zanetti

### Conselheiros efetivos

Bento de Matos Félix  
Carlito Roberto Zanetti  
César Augusto Moreira Berço  
Humberto Vendelino Richter  
José Luiz Pagnussat  
Juceimar José Imperatori  
Maria Cristina de Araújo  
Mônica Beraldo Fabrício da Silva  
Newton Ferreira da Silva Marques  
Ronalde Silva Lins

### Conselheiros suplentes

Eduardo Toledo Neto  
Elder Linton Alves de Araújo  
Flauzino Antunes Neto  
Geovana Lorena Bertussi  
Gilson Duarte Ferreira dos Santos  
José Eustáquio Moreira de Carvalho  
José Roberto Novaes de Almeida  
Mário Sérgio Fernandez Sallorenzo  
Roberto Carvalho Costa Filho  
Victor José Hohl

### Delegado Eleitor-Efetivo

Carlos Eduardo de Freitas

### Delegado Eleitor-Suplente

Carlito Roberto Zanetti  
End.: SCS Qd. 04, Ed. Embaixador, Sala 202  
CEP 70.300-907 – Brasília/DF  
Tel: (61) 3225-9242 / 3223-1429  
3964-8366 / 3964-8368  
Fax: (61) 3964-8364  
E-mail: corecondf@corecondf.org.br  
Site: www.corecondf.org.br  
Horário de funcionamento: das 8h às 18h  
(sem intervalo)

# Editorial

O Conselho Regional de Economia do DF vem realizando mensalmente reuniões para análise da conjuntura econômica e avaliação prospectiva da economia brasileira. São convidados todos os economistas registrados no Corecon-DF e outros profissionais interessados em debater a economia. As reuniões são coordenadas pela Comissão de Política Econômica do Conselho, que procura garantir a participação de todos os presentes no debate para que as diferentes visões e o pluralismo metodológico de análise, que caracteriza a Ciência Econômica, favoreçam uma melhor avaliação da situação econômica do País.

Nas últimas reuniões foram analisadas as perspectivas de ajuste macroeconômico, com a nova política econômica do governo, e as tendências da economia brasileira. Os participantes enfatizaram que as perspectivas são ruins para o curto prazo, mas que no médio prazo o cenário é de consistência nos fundamentos macroeconômicos.

A avaliação do grupo de conjuntura é que o ano de 2015 marcará principalmente um período de ajustes, compreendendo a compatibilização dos preços internos e externos, e a correção dos preços administrados, que se encontravam defasados. A expectativa é de inflação elevada nos primeiros meses do ano e convergência para o teto da meta no segundo semestre.

O quadro fiscal é de piora acentuada dos indicadores e a reconstrução do equilíbrio macroeconômico implica a transformação do déficit primário do setor público consolidado de 0,6% do PIB, observado em 2014, em um superávit de 1,2% do PIB em 2015, e a ampliação desse superávit para 2% do PIB, em 2016 e 2017. A avaliação é que essas metas ainda não são suficientes para reverter a tendência de aumento da dívida pública e que o esforço fiscal, no médio prazo, terá que ser maior.

O balanço de pagamentos continua a preocupar pelo elevado déficit em transações correntes e pela redução do comércio, tanto importações como exportações. A avaliação é de que a taxa de juros e o dólar precisariam subir ainda mais, e o arrocho fiscal ser mantido, até que a pressão inflacionária e o déficit do balanço de pagamentos mostrem sinais de alívio.

O grupo de conjuntura avalia ainda que, além da crise internacional, fatores exógenos reduzem o potencial de crescimento brasileiro e representam motivos adicionais de preocupação, tais como: a crise hídrica, que prejudica a oferta de energia elétrica, agora fortemente dependente das geradoras térmicas, o que encarece o insumo; e a crise da Petrobrás, pela redução de investimentos, tanto da própria empresa como de seus fornecedores, aliada ao impacto negativo na credibilidade das instituições públicas e do grupo político governante.

Enfim, a intenção do Conselho é ampliar o debate, tanto nas reuniões mensais de conjuntura como em eventos com diferentes correntes de pensamento, de forma a oferecer aos economistas do Corecon-DF espaços alternativos de debates e de ideias, para o enfrentamento dos problemas econômicos do País.

# DESENVOLVIMENTOS RECENTES DA TEORIA MACROECONÔMICA

Dias 8 e 9  
de Abril

08/04

- 9h00 - 9h30 ● **ABERTURA**  
COFECON – CORECON/DF – Associação  
Keynesiana Brasileira – UnB.
- 9h45 - 11h15 ● **MESA Nº 1**  
A Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento.  
Estruturalismo e o Novo-desenvolvimentismo.  
**Autores:** José Luis Oreiro (UFRJ) e Nelson Marconi (FGV-SP)  
**Coordenador:** Luiz Fernando de Paula (UERJ)
- 11h15 - 11h45 ● **COFFEE BREAK**
- 11h45 - 12h45 ● **MESA Nº 2**  
Revisão do Novo Consenso Macroeconômico.  
**Autor:** Luiz Fernando de Paula (UERJ)  
**Coordenador:** Bento Félix (UPIS)
- 12h45 - 14h15 ● **ALMOÇO**
- 14h30 - 15h30 ● **MESA Nº 3**  
A Macroeconomia Novo-Keynesiana e os  
Modelos de Equilíbrio Geral Estocástico Dinâmico.  
**Autor:** Joaquim Andrade (UnB)  
**Coordenador:** Adriana Amado (UnB)
- 15h45 - 16h45 ● **MESA Nº 4**  
Os Modelos de Ciclos Reais de Negócios.  
**Autor:** Roberto Ellery (UnB)  
**Coordenador:** George Henrique de Moura Cunha (UCB)
- 16h45 - 17h15 ● **COFFEE BREAK**
- 16h45 - 17h15 ● **MESA Nº 5**  
A Macroeconomia  
Keynesiano-Estruturalista.  
**Autor:** Gabriel Porcile (CEPAL)  
**Coordenador:**  
Carlos Mussi (CEPAL)

**Auditório da Faculdade de Administração,  
Contabilidade e Economia (FACE)  
Universidade de Brasília (UnB)**

9/04

- MESA DE DEBATE** ● 9h30 - 12h00  
Desafios da Política Econômica Brasileira  
**Debatedores:**  
José Luis Oreiro  
Luiz Fernando de Paula  
Joaquim Andrade  
Roberto Ellery  
Gabriel Porcile  
**Coordenadores:**  
Carlos Eduardo de Freitas  
José Luiz Pagnussat
- ALMOÇO PALESTRA** ● 13h00 - 15h00  
(por adesão)  
**Palestrante:**  
Luiz Fernando de Paula (UERJ)  
**Local:**  
Restaurante Coco Bambu – Lago Sul

# ARTIGO

## Benefícios aos Desempregados e Rotatividade

Carlos Alberto Ramos

### I Introdução

Em 31 de dezembro último, o governo editou a Medida Provisória 665 (MP 665) que altera (restringindo) o público que pode ter acesso ao seguro-desemprego. Basicamente, essa iniciativa não diz respeito a um rearranjo do sistema institucional que outorga benefícios financeiros aos desempregados, a fim de tornar o sistema mais eficiente economicamente e mais justo socialmente. O objetivo principal foge à institucionalidade do mercado de trabalho, uma vez que a MP 665 deve ser assumida, essencialmente, como parte de uma estratégia para reordenar as finanças públicas, após vários anos de deterioração nos seus balanços.

Em uma primeira aproximação, restringir o acesso aos benefícios do programa parece fazer sentido. Nos últimos dez anos, o Brasil trilhou um percurso em direção ao pleno emprego. A experiência internacional (e a lógica) sugere que a redução nas taxas de desocupação aberta deveria vir acompanhada pelas quedas nas despesas públicas demandadas para dar assistência financeira aos assalariados sem emprego e à procura de outro. Contrariamente ao que sugere o senso comum, os gastos com o programa seguro-desemprego explodiram, aumentando, entre 2004 e 2013, 176,57% em termos reais.<sup>1</sup> O número de beneficiários passou de cerca de 5 milhões para perto de 8 milhões entre essas duas datas.<sup>2</sup>

As raízes dessa esotérica correlação (queda dramaticamente do desemprego concomitante ao aumento exponencial dos gastos com o seguro) obedecem a

diversos fatores, como os avanços na formalização do mercado de trabalho e a elevação no poder de compra do salário mínimo e dos menores rendimentos em geral. A taxa de rotatividade permeia essa trajetória e não parece estar alheia à forma como a MP 665 concretizou seu objetivo de redução de gastos. Ao estender o tempo de emprego requerido para a primeira solicitação (18 meses e não mais 6), o governo visaria, teoricamente, também reduzir a rotatividade. A exígua duração dos vínculos trabalhistas no Brasil tem sido uma constante preocupação dos diversos gestores de política, não importando qual seja sua orientação político-partidária ou ideológica.<sup>3</sup> Em média, os vínculos regulados pela CLT têm duração de 3,5 anos.<sup>4</sup> Mesmo desde uma perspectiva exclusivamente fiscalista, reduzir as despesas com o seguro poderia ter adquirido diversas formulações. Ao alongar os requisitos de antiguidade no posto de trabalho, o governo assumiu, implicitamente, um objetivo secundário, que consiste em reduzir a rotatividade.<sup>5</sup> Por outra parte, o troca-troca de emprego seria uma tática utilizada pelos assalariados para ter acesso ao seguro, que estaria com seus objetivos desvirtuados, uma vez que se teria convertido em uma forma de complementação de renda. Esse propósito (complementação de renda) seria logrado mediante o desligamento induzido pelo próprio assalariado ou, alternativamente, mediante um “arranjo” informal com o empregador que, finalizada a duração do benefício, voltaria a recontratá-lo.<sup>6</sup>

Nosso objetivo neste artigo consiste em discutir as causas da rotatividade, avaliar em que medida os

1 Ver <http://zip.net/bkqCLZ>.

2 Fonte: MTE.

3 Essa preocupação é manifesta pelas diversas parcerias estabelecidas entre o Ministério do Trabalho com entidades da sociedade civil e o mundo acadêmico para construir indicadores robustos de rotatividade e diagnósticos sobre as causas que a alimentam. Ver, por exemplo, <http://zip.net/bgqC2N>.

4 Fonte: RAIS, 2013.

5 Os dados são eloquentes. De janeiro a novembro de 2014, os desligados sem justa causa com até 6 meses de emprego somaram 2,9 milhões; até 12 meses, 5,4 milhões e até 18 meses, 6,8 milhões. Ou seja, elevar de 6 para 18 meses de antiguidade do vínculo tem um efeito dramático sobre o potencial público-alvo. Sempre nesse intervalo de tempo (janeiro a novembro de 2014), a totalidade dos desligamentos sem justa causa totalizou pouco mais de 10 milhões de vínculos. Ou seja, mais de 60% dos desligamentos sem justa causa tiveram, como origem, vínculos com menos de 18 meses. (Fonte: CAGED; Elaboração Própria). Nesse sentido, a variável escolhida para reduzir gastos com seguro (o tempo de emprego) faz sentido, além de ser um parâmetro fácil de ser operacionalizado.

6 Esse tipo de “arranjo” é, muitas vezes, mencionado como relativamente frequente. Não temos dados para quantificar a sua extensão ou mesmo sua existência. De toda forma, o Ministério do Trabalho tem condições, mediante o sistema RAIS/CAGED, de identificar e punir essas práticas.

benefícios financeiros decorrentes dos desligamentos ao assalariado celetista induzem à rotatividade e, nesse contexto, situar em que medida a MP 665 pode contribuir ou não para elevar a eficiência do sistema, alterando os incentivos proporcionados às partes (empregadores e empregados).

## II Aspectos Teóricos e Diagnósticos

Vamos dividir as nossas reflexões de cunho teórico em duas partes. Na primeira tentaremos resumir as justificativas analíticas que outorgam fundamentação à existência de um sistema de seguro-desemprego e, desde uma perspectiva econômica, o desenho desejado. A seguir, apresentaremos e avaliaremos os diagnósticos que identificam a elevada rotatividade no Brasil como um custo que compromete o crescimento potencial.

### II. 1 Seguro-Desemprego: justificativas e desenho institucional.

Basicamente, o sistema de seguro-desemprego, implementado na maioria dos países com maior desenvolvimento relativo a partir do começo do século passado, está ancorado em três alegações.

A primeira é de índole mais social que econômica. A condição de desempregado não seria uma opção do indivíduo senão um desdobramento do ciclo conjuntural durante as fases de desaquecimento. Resultado do funcionamento macroeconômico, a responsabilidade dessa situação recairia sobre a sociedade, cabendo-lhe assegurar um fluxo financeiro compatível com um patamar de bem-estar material próximo ao que o trabalhador obtinha, quando integrava o contingente de ocupados. Porém, mesmo em conjunturas ascendentes do ciclo, sempre existem empresas que fecham, desentendimentos que há entre empregador e empregado, etc., e, em todos os casos, a transição da condição de empregado para a de desocupado, que não é atribuída à iniciativa ou conduta do assalariado, deve ser objeto de compensação financeira.<sup>7</sup>

A segunda justificativa seria de natureza mais econômica e diz respeito aos denominados estabilizadores automáticos. Na fase descendente do ciclo, as despesas com seguro se elevariam, articulando-se anticíclicamente com a demanda agregada. Na fase ascendente, a dinâmica seria simétrica, com sinal invertido. Ou seja, um amplo sistema de seguro-desemprego, pelo seu impacto nos gastos agregados, contribuiria para atenuar a variabilidade das flutuações.

Por último, a terceira justificativa assume a procura de emprego como uma atividade econômica próxima a um investimento. Na ausência de um patamar mínimo de recursos, os indivíduos seriam compelidos a aceitar empregos para os quais seu perfil profissional se mostraria pouco adequado. Essa falta de correspondência entre a singularidade do assalariado e a índole da vaga a ser preenchida (*matching*) teria desdobramentos negativos sobre a produtividade (por exemplo, sobre-educação). Dessa forma, possibilitar que um desempregado invista nas atividades de procura até que seu perfil profissional e o do posto de trabalho sejam compatíveis teria impactos positivos sobre a produtividade sistêmica via a eficiência alocativa do mercado de trabalho.

A essas justificativas mais gerais são identificados benefícios de uma ajuda financeira aos desocupados na transição entre um emprego e outro que devem ser associados a custos potenciais. Como assegurar que o beneficiário esteja, efetivamente, dedicado a atividades de procura? O benefício não terá um impacto positivo sobre o salário de reserva (os salários que os indivíduos estejam dispostos a aceitar) que acabará tendo impacto negativo sobre a taxa de desemprego?

Justamente, desde um ponto de vista institucional, um desenho ideal de seguro-desemprego teria que contemplar um balanço entre os benefícios e os custos, tratando de idealizar incentivos para induzir as atividades de procura de emprego, não ter uma exagerada repercussão sobre os salários de reserva, evitar que o seguro-desemprego seja assumido como um complemento de renda e não como um “seguro”, etc. Em termos teóricos, as formatações institucionais são diversas e já foram extensamente exploradas na literatura (ver, só a título de exemplo, HOPENHAYN; NICOLINI, 1997; BAILY, 1978). Contudo, na prática, incorporar na legislação e, sobretudo, monitorar esses incentivos é extremamente difícil. Em geral, muitos países introduzem marcos legais que obrigam a frequentar cursos de formação, a se inscrever em sistemas estatais de intermediação, a não recusar empregos compatíveis com sua formação, etc.<sup>8</sup> As possibilidades de, concomitantemente ao recebimento do seguro, trabalhar informalmente são mais elevadas nos países em desenvolvimento, nos quais a existência de um segmento de emprego não registrado não é negligenciável.

7 No caso do Brasil, se a iniciativa do desligamento não partir do assalariado, a compensação financeira estaria, teoricamente, assegurada, dado que, para se ter acesso ao seguro o fim do vínculo deve ser “sem justa causa”.

8 No caso específico do Brasil, essa exigência de realizar cursos de formação profissional (matrícula em um curso com, um mínimo, de 160 horas) já é uma realidade para os que requerem o benefício pela segunda vez em 10 anos (Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012) e já existia para o terceiro pedido.

## II. 2 Rotatividade, Custos e Qualidade do Emprego

Antes de nos dedicar a identificar as raízes da rotatividade e seus custos, devemos diferenciar dois tipos de rotatividade.

A primeira seria uma rotatividade “boa”, produto de uma contínua realocação da força de trabalho em função de choques tecnológicos, alteração da distribuição geográfica da demanda de trabalho, mudanças na matriz de oferta, etc. O processo de desenvolvimento econômico pode até ser definido como uma constante alteração no padrão tecnológico, setorial e espacial da produção. No caso de o mercado de trabalho apresentar alguma limitação à movimentação, a fronteira de crescimento se reduz. Ou seja, “azeitar” essa rotatividade via um eficiente sistema de informação, formação ou contemplando um marco legal adequado deveria ser um objetivo de política.

Convivendo com essa rotatividade desejável, existe uma rotatividade “espúria”, produto de movimentações induzidas por condutas que visam ganhos financeiros no curto prazo. No caso específico do Brasil, o exíguo horizonte temporal dos vínculos é, muitas vezes, atribuído aos ganhos financeiros, produto de um desligamento sem justa causa (ver, por exemplo, AMADEO; CAMARGO, 1996; CAMARGO, 1996). Esta rotatividade “espúria” teria custos econômicos, uma vez que reduziria o crescimento potencial da economia. O nexos entre ambos os fenômenos seria o seguinte. Dado um vínculo muito restrito no tempo, o investimento em formação de seus trabalhadores não seria rentável para o empregador. Por outra parte, os ganhos de produtividade oriundos da experiência no próprio emprego (*on-the-job-learning*) também estariam comprometidos. Em um país como o Brasil, no qual a escolaridade da força de trabalho já é reduzida, uma elevada rotatividade “espúria” comprometeria ainda mais os ganhos de produtividade.<sup>9</sup>

Mas quais seriam as causas dessa rotatividade ou, desde outra perspectiva, quais seriam os incentivos proporcionados pelo marco legal-institucional que regula as relações celetistas que teriam, como resultado, um horizonte temporal extremamente estreito?

A resposta a esta questão diz respeito às vantagens financeiras proporcionadas aos assalariados celetistas

dispensados sem justa causa (ver os textos já citados de AMADEO; CAMARGO, 1996; CAMARGO, 1996). Quando um trabalhador é desligado sem justa causa, além do mês de aviso prévio, ele receberia o saldo do FGTS, a multa de 40% sobre o saldo do FGTS e as parcelas do seguro-desemprego.<sup>10</sup> Esse fluxo financeiro atuaria como um indutor da dispensa, o assalariado “provocaria” sua demissão (ou faria um arranjo informal com o empregador) para receber esses benefícios, retornando ao mercado formal depois de finalizado o pagamento do seguro.<sup>11</sup>

Nessa linha de argumentação, o sistema de proteção ao assalariado desligado sem justa causa careceria de racionalidade e teria pouca aderência com as justificativas teóricas de sua existência. Reduzir o montante desses benefícios ou reduzir o público potencialmente candidato teria impactos positivos, uma vez que, ao alongar o horizonte temporal dos vínculos, viabilizaria investimentos em formação (e o consequente aumento na produtividade) que, no contexto atual, não se concretizariam.

À luz deste arcabouço conceitual, também seria possível explicar a exótica correlação que mencionamos no começo do artigo. Um mercado de trabalho crescentemente formalizado e caminhando para o pleno emprego aprofundaria essa tendência estrutural à rotatividade por dois motivos. A formalização ampliaria o público potencial que antes no mercado informal não tinha direito ao seguro. Por outra parte, uma situação de pleno emprego aumenta as chances de ser contratado, uma vez finalizado o período no qual o seguro é recebido.

Nesse sentido, a MP 665, além de seu primário objetivo fiscalista, pareceria ir ao encontro do diagnóstico que sintetizamos nos parágrafos anteriores. Ao escolher reverter o exponencial crescimento dos gastos via alongamento do requisito de tempo de emprego, teria como corolário secundário alongar os vínculos, com repercussões positivas sobre a produtividade. Hoje, o diagnóstico hegemônico é que a principal restrição ao crescimento no Brasil não é uma questão de demanda, senão de oferta, elevar a produtividade do trabalho via a ampliação do horizonte temporal dos vínculos faria todo o sentido.

9 Os anos médios de estudo da força de trabalho ocupada entre 24 e 60 anos seria de, mais ou menos, de 7,25 (Microdados PNAD/2013; Elaboração Própria).

10 A “multa” sobre o saldo do FGTS é, em realidade, de 50%, mas só 40% são creditados para o assalariado dispensado sem justa causa e os restantes 10% são uma “contribuição social” ao governo federal para financiar os expurgos inflacionários dos planos de estabilização. Os 40% são um dispositivo constitucional (Constituição Federal/88 em seu artigo 7º, inciso I) e os 10% estão vigentes desde 2001, existindo, porém, uma controvérsia judicial sobre a mesma.

11 O Ministério de Trabalho seria capaz de fiscalizar o pagamento do seguro concomitantemente ao emprego com carteira mediante o sistema CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados). Dessa forma, está descartado o trabalho formal concomitantemente ao recebimento do seguro.



Nosso diagnóstico diverge dessa interpretação e, nesse sentido, a MP 665, com certeza, terá impactos positivos sobre o déficit público e poderá ostentar um marginal desdobramento sobre o horizonte dos vínculos, mas ficará como mais um dispositivo *ad-hoc* quando avaliada como um instrumento imaginado para outorgar mínima racionalidade à regulação do mercado de trabalho no Brasil. Nos próximos parágrafos tentaremos justificar nossa argumentação.

### III FGTS e Seguro: um objetivo, dois Programas e nenhuma articulação

Até setembro de 1966, quando pela legislação foi instituído o FGTS, o trabalhador com 10 anos de antiguidade no emprego ganhava estabilidade. Até completar esse dez anos, a demissão sem justa causa outorgava ao trabalhador um direito de compensação correspondente a um mês de salário por ano trabalhado. Esse sistema tinha um viés extremamente pernicioso, uma vez que induzia vínculos de curto prazo. Os empregadores, uma vez que vislumbravam uma elevação nos custos de desligamento, à medida que o trabalhador ganhava antiguidade, estreitava a fronteira do vínculo. No limite (10 anos), um assalariado não seria dispensado. Nesse contexto, o impacto sobre a produtividade podia chegar a ser catastrófico dado que, obtida a estabilidade, a empresa poderia não contar mais com a colaboração de seu empregado. Por outro lado, a alocação de trabalhadores entre setores, profissões e áreas geográficas era limitada e onerosa.

Em substituição a esse sistema que engessava o emprego e reduzia os horizontes temporais, o FGTS foi imaginado para outorgar flexibilidade à relação trabalhista em paralelo à segurança de algum fluxo financeiro na ocasião do desligamento sem justa causa. O empregador deveria depositar 8% do salário bruto do indivíduo em uma conta individual, na Caixa Econômica Federal, que seria indexado pela inflação mais juros. A cunha legal que permitia a estabilidade foi legalmente extinta com a promulgação da Constituição de 1988. O FGTS é, na realidade, uma modalidade particular de seguro-desemprego, podendo ser caracterizada como uma poupança forçada que a ser utilizada por ocasião do desligamento sem justa causa, a fim de permitir um bem-estar material mínimo na transição entre um emprego e outro.<sup>12</sup>

Ou seja, em março de 1986, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado, foi instituído o seguro-desemprego, que se justapôs ao FGTS. Por que foi instituído um seguro-desemprego no bojo da regulamentação

legal do primeiro plano heterodoxo de estabilização? Simplesmente porque se temia que o congelamento geral de preços e a conversão dos salários pela média provocasse recessão e, diante dessa perspectiva (que na prática se mostrou falsa), o seguro-desemprego seria um sinal, dentre outros, à procura de apoio social e político a essa experiência.

Ou seja, em março de 1986 criou-se um seguro-desemprego que se sobrepôs ao já existente, o FGTS. A novidade nunca teve como vocação substituir o antigo nem complementá-lo em suas fragilidades. Simplesmente, de forma *ad-hoc*, considerando apenas uma perspectiva de curto prazo e que obedecia a circunstâncias muito particulares, foi gerado um resultado dual. Dois sistemas, com um mesmo objetivo, funcionando em paralelo. Dois sistemas que tinham como público-alvo os assalariados com vínculos celetistas que, em 1986, eram pouco mais de 17 milhões, representando apenas 30% da PEA.

Com a Constituição de 1988 e o fortalecimento do FAT, a partir dos anos 90, o seguro-desemprego ganhou vida própria e uma inércia que conserva até hoje. Em 2013, por exemplo, os desligamentos totalizaram mais ou menos 21 milhões. Uma vez que os beneficiários, nesse ano, giraram em torno de 8 milhões, mais ou menos 38% dos trabalhadores desligados são beneficiados pelo seguro.<sup>13</sup> Um percentual longe de ser desprezível.

A pergunta agora é: nesse contexto, com dois programas justapostos mais benefícios da multa, mais o mês de aviso prévio, tudo em um contexto de pleno emprego, existem incentivos para forçar o desligamento? A resposta é sim, obviamente. Mas a MP 665 contribui para alterar esse quadro ou é um passo nessa direção? A resposta é não. Essa iniciativa legal pode ser caracterizada como mais um projeto *ad-hoc*, com objetivos de curto prazo (reduzir gasto público, neste caso) e sem nenhum compromisso objetivo mais estratégico, que visem tornar o sistema mais eficiente, introduzindo incentivos adequados e superando a situação atual, caracterizada como uma colcha de retalhos com pouca racionalidade. Nos próximos parágrafos vamos fundamentar esta avaliação.

### IV A Pergunta que Falta: por que as empresas não “fidelizam” seus assalariados?

A primeira questão que podemos levantar é: por que o balanço custos e benefícios individuais induz o assalariado a provocar sua demissão? Lembremos,

12 Com o tempo, diversas janelas foram abertas (compra da casa própria, doenças como câncer e aids, etc.), para a retirada dessa poupança, porém ainda mantendo o vínculo empregatício.

13 Fonte: CAGED e Seguro-Desemprego, MTE.

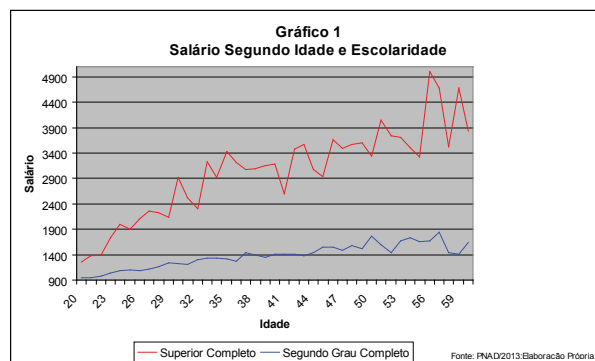
ao ler Seção II deste artigo, que conservar o vínculo elevaria a produtividade e, conseqüentemente, o rendimento. Ou seja, em caso de adotar a hipótese de racionalidade, o trabalhador estaria, em cada momento do tempo e em termos de valor presente, comparando o fluxo de renda proporcionado por uma trajetória profissional singularizada por uma elevada rotatividade (onde entram os benefícios do seguro, multa, etc.) com o fluxo de renda proporcionado por uma maior permanência no posto de trabalho. No caso de estar correto o diagnóstico que identifica o atual sistema propiciando vínculos muito transitórios, significaria que os ganhos, em termos de produtividade (ganhos de salários), de permanecer no emprego seriam inferiores aos benefícios de rotar. Por outra parte, devemos lembrar que, em termos de sinais (currículo), uma trajetória profissional muito pautada pela rotatividade reduz as chances de ocupar bons empregos. Ou seja, mesmo em contextos de pleno emprego, rotar também tem custos e riscos para os empregados (especialmente futuros). Quando se está nos estágios iniciais da incorporação ao mercado de trabalho (população jovem, na transição entre o sistema escolar e a vida ativa), as primeiras formas de inserção podem chegar a ser crucial na delimitação do percurso profissional.

A MP 665 adota a estratégia mais simples: restringir o público com direito ao benefício. Logicamente a rotatividade vai cair e os gastos públicos vão ser reduzidos. Mas será que a queda da rotatividade obterá ganhos em termos de produtividade? Vamos avaliar este aspecto.

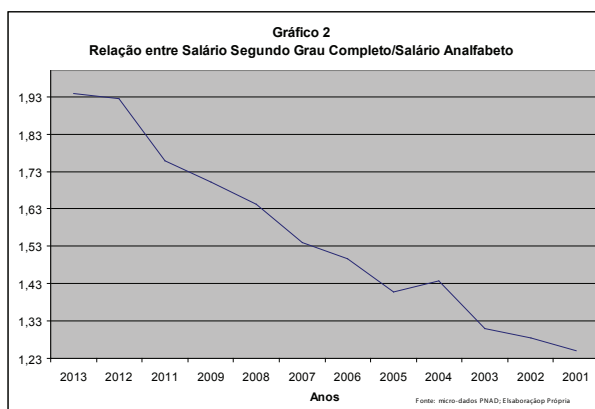
A formalização dos últimos anos operou-se em um contexto de incorporação de um contingente de jovens com escolaridade de mais ou menos 10/11 anos de estudo. Na faixa etária de 18-24 anos, a média de anos de estudos dos assalariados com carteira de trabalho assinada foi, em 2013, de 10,35 anos.<sup>14</sup> Em termos de setores de atividade, 65% desses jovens estão ocupados nos Serviços.<sup>15</sup>

A primeira pergunta que teríamos que responder seria: que perspectivas de desenvolvimento profissional oferece o setor serviços para essa massa

de jovens que se está incorporando ao mercado de trabalho com escolaridade média? Observemos o Gráfico 1, no qual representamos a trajetória do rendimento do trabalho principal no setor serviços segundo escolaridade (10/11 anos, em torno do ensino médio completo e 15 anos ou mais, superior completo).<sup>16</sup> O ponto central não é o nível, senão o diferencial no tempo. As perspectivas de desenvolvimento profissional que o setor mais dinâmico, no tocante à geração de empregos (serviços) oferece para aquela oferta de trabalho com escolaridade média, não parece ser extremamente promissora.



Por outra parte, observamos uma deterioração, no tempo, dos salários relativos, com penalização das faixas intermediárias.<sup>17</sup> No Gráfico 2, podemos observar a relação entre o rendimento de um assalariado com 11 anos de estudo e um indivíduo sem escolaridade.<sup>18</sup>



14 Em 2001, essa média tinha sido um pouco menor, 9,23 anos. (Microdados PNAD/2013; Elaboração Própria).

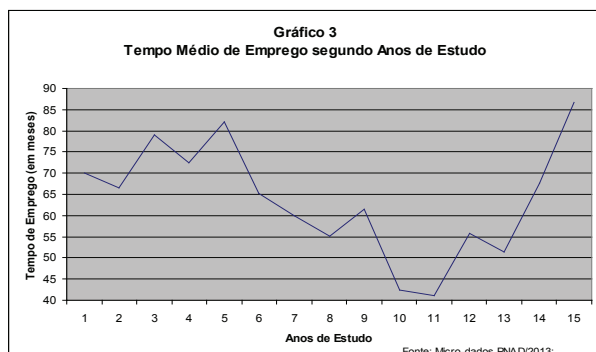
15 Fonte: PNAD/2013; Elaboração Própria.

16 Os dados que geraram o gráfico foram construídos a partir dos microdados da PNAD/2013 com a conseqüente especificação: rendimento do trabalho principal na semana de referência (variável v4708); setor de atividade Serviços (variável v4809 entre 5 e 11), carteira de trabalho assinada (v44706=1).

17 Pode-se argumentar o porquê de estarmos utilizando os salários relativos. Em realidade, no lugar dos salários absolutos, os salários relativos podem ser um parâmetro que o indivíduo utiliza para avaliar seu bem-estar. Keynes, na sua Teoria Geral, levantou este suposto, que podemos assumir com certa dose de realismo. Por outra parte, a deterioração dos salários das faixas intermediárias (ou seja, dos retornos da educação para os que terminaram sua acumulação de capital nessas faixas) pode comprometer a viabilidade financeira de ter investido em educação.

18 Em ambos os casos, as informações estão restritas aos assalariados com carteira.

Por último, observemos que a relação entre anos de estudo a tempo de emprego apresenta o formato de uma letra U, com o menor horizonte no vínculo na escolaridade média (ver Gráfico 3).



Ou seja, a formalização do mercado de trabalho que se operou a partir de fins dos anos 90 incorpora um contingente de jovens com escolaridade média, no setor Serviços, com salários relativos em deterioração e poucas perspectivas de ganhos ao longo de sua carreira profissional.

A esses fatores devemos agregar uma maior rotatividade natural nos jovens. O período de seu ciclo de vida (final da adolescência e início da idade adulta) coincide com a transição entre o sistema escolar e o mundo do trabalho, seus gostos e capacidades estão ainda por serem identificados e consolidados, eles não são, em geral, a principal fonte de renda da família, etc., todos elementos que propiciam a rotatividade.

Contudo, as análises correntes incorrem em uma parcialidade em termos teóricos. A rotatividade inibiria investimentos na formação de capital humano no posto de trabalho e os incentivos adversos fornecidos pelas instituições (seguro-desemprego, FGTS, etc.) aos assalariados acabariam comprometendo a formação de capital humano.

Este tipo de perspectiva (ver os artigos citados de AMADEO; CAMARGO, 1996; CAMARGO, 1996, GONZAGA, 1998) assume como absolutamente passiva a conduta dos empregadores, suposto teoricamente muito frágil. Por que os empregadores não teriam condutas para reduzir essa rotatividade? Poder-se-ia argumentar que adotar tipos de gerenciamento dos recursos humanos que alonguem o tempo de vínculo não seria rentável. Contudo, em pesquisas feitas com as empresas, estas atribuem à baixa qualificação da mão-de-obra

o principal entrave à elevação da produtividade (DE NEGRI; OLIVEIRA, 2014). Se a formação da oferta de trabalho é o principal empecilho a avanços na produtividade, a teoria nos diz que investimentos realizados para contornar a mesma devem ter retorno elevado.<sup>19</sup>

Em termos práticos, os empregadores têm diversas alternativas para “fidelizar” seus trabalhadores: salários indiretos (plano de saúde e aposentadoria, etc.), perspectivas de crescimento profissional na firma, etc.. A pergunta é: por que as firmas não pagam Salários de Eficiência para reduzir a rotatividade?<sup>20</sup> Não temos uma resposta, mas só levantar a pergunta pendente ao diagnóstico corriqueiro pode ser vislumbrado como um primeiro passo para qualificar o debate.

## V Comentários Finais

Como em diversas esferas da institucionalidade (sistema tributário, encargos sobre a folha de pagamentos, etc.) os custos de um contexto legal manifestam e consensualmente ineficiente provocam espasmódicas reações pontuais, cujas raízes são, na maioria das vezes, alheias ao próprio espaço de referência. Os objetivos são de curto prazo e sempre fica a expectativa de, algum dia e por caminhos fortuitos, o desafio de fundo ser revertido.

A MP 665 tem um objetivo primariamente fiscalista, tentando reduzir os gastos com seguro-desemprego e, marginalmente, reprimir a rotatividade. As causas da correlação esdrúxula dos últimos anos, durante os quais os gastos e o público beneficiário do seguro-desemprego aumentaram em um ambiente de crescente escassez de mão-de-obra (e não unicamente de mão-de-obra qualificada, senão de mão-de-obra *tout-court*) permanecem intocadas.

No Brasil, como uma “jabuticaba” no cenário internacional, convivem dois sistemas de ajuda financeira ao trabalhador desempregado: o FGTS e o seguro-desemprego. Não se vislumbra nenhuma iniciativa para produzir um arranjo institucional mais eficiente.

A verdadeira explosão de despesas com o seguro se deve a uma combinação de diferentes variáveis: formalização, aumento do salário mínimo, elevação do emprego em atividades que não oferecem perspectivas de crescimento profissional, incorporação de um contingente de jovens com escolaridade média que vêem suas credenciais educacionais se deteriorarem, etc. Nesse contexto, os benefícios aos desligados sem justa causa são assumidos, pela população, simplesmente

<sup>19</sup> A esse fator poderíamos agregar os custos fixos (custos de contratação e desligamento) que tornam a rotatividade onerosa para o empregador.

<sup>20</sup> Estamos nos referindo aos Modelos de Salários de Eficiência nos quais os salários pagos são superiores aos vigentes no mercado concorrencial a fim de reduzir os desembolsos provocados pela rotatividade, dispêndios oriundos, por exemplo, dos custos fixos.

como um complemento de renda em uma estratégia de vida profissional onde os ganhos de vínculos mais duradouros parecem ser inferiores aos proporcionados por um verdadeiro “rodízio” entre postos de trabalho.

Essa dinâmica, na sua perversidade, reflete uma melindrosa inter-relação entre o marco legal que pretende ajudar financeiramente ao desempregado e a racionalidade do assalariado. Contudo, esse diagnóstico é parcial, não chega a satisfazer. Se existe consenso que a produtividade é uma dimensão crucial do crescimento hoje no Brasil, as firmas atribuem à falta de formação da oferta de trabalho a principal restrição ao aumento da mesma e alongar o horizonte temporal dos vínculos ajudaria a elevar essa qualificação, uma pergunta é óbvia: por que não introduzem um gerenciamento dos recursos humanos que iniba a rotatividade?

Em um labirinto como o anterior e com uma engenheira política de difícil administração para sua mudança, a MP 665 pode ser assumida como mais uma das múltiplas ações que são verdadeiros “parches” no sistema legal-institucional do Brasil. Os exemplos são diversos: não se discute globalmente a questão dos encargos sociais, senão que introduzem medidas pontuais de exoneração; não se redesenha o sistema tributário, senão que aumentam ou reduzem taxas e contribuições *ad-hoc*, segundo a facilidade legal e política, etc.

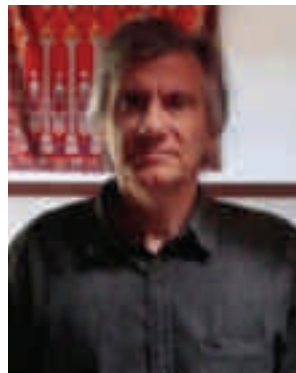
Nessas circunstâncias, além da queda dos gastos e, talvez, uma redução marginal na rotatividade, não se pode esperar muito da MP 655. Reformatar todo o arcabouço legal-institucional que regula as relações capital-trabalho no Brasil continua uma matéria pendente e não se vislumbra, no horizonte, a mínima possibilidade de isso ocorrer. Há quase 20 anos, M. H. Simonsen (1995) sustentava em um artigo que:

“Tomemos o exemplo específico do FGTS. Nenhum trabalhador costuma protestar contra a existência nem contra a má aplicação dos recursos do fundo, por imaginar que essa é uma dádiva que recebe das empresas por exigência da lei. Mas, se ficasse claro que os 8% sobre as folhas de pagamento incidem efetivamente sobre a remuneração do empregado, que hoje poderia abrir uma caderneta de poupança bem mais rentável na agência bancária da esquina, o FGTS imediatamente ficaria exposto a contestação”

Essas questões continuam, 20 anos depois, sem serem debatidas. A MP 655 pode reduzir os gastos públicos, mas fica bem longe do substancial.

## VI Referências Bibliográficas

- AMADEO, E.; CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade no Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BAILY, M. N. Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Public Economics*, v. 10, n. 2, p. 379-402, Dec. 1978.
- CAMARGO, J. M. **Flexibilidade** e Produtividade do **Mercado de Trabalho** Brasileiro. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade no Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilidade no Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes*. Brasília: IPEA, 2014. v. 1.
- DE NEGRI, F.; OLIVEIRA, J. M. O desafio da Produtividade na Visão das Empresas. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes*. Brasília: IPEA, 2014. v. 1.
- GONZAGA, G. Rotatividade e Qualidade de Emprego no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 69, p. 120-140, jan./mar. 1998.
- HOPENHAYN, H. A.; NICOLINI, J. P. Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, v. 105, n. 2, p. 412-438, Apr. 1997.
- SIMONSEN, M. H. Divisão de Riscos e Mercado de Trabalho. *O Estado de São Paulo*, 9 out. 1995. p. A.2



**Carlos Alberto Ramos**  
carlosal@unb.br

Professor do Departamento de Economia, UnB.

# ARTIGO

## Ajuste fiscal: o curto e o longo prazo

Antonio Corrêa de Lacerda

A nova equipe econômica convive com o desafio de, ao mesmo tempo, viabilizar a correção de rumos da política econômica, preservando, no seu cerne, a questão social, ganhar credibilidade junto aos tomadores de decisão e sinalizar claramente os objetivos e meios do ajuste em curso. Isso porque o ajuste não se consubstancia em um fim em si mesmo, mas num meio de se buscar recriar condições favoráveis à recuperação da capacidade de crescer. O exemplo europeu é, nesse sentido, elucidativo de que a busca frenética de ajuste fiscal a qualquer custo aprofunda ao contrário de amenizar a estagnação e/ou recessão.

No que tange as contas públicas, é importante resistir à prática usual no Brasil, nas últimas décadas de cortar os investimentos governamentais, em face da maior dificuldade de redução dos gastos correntes. O investimento público, além de importante por si só, dado o seu efeito multiplicador, acaba sendo um importante motivador para o investimento privado.

Da mesma forma é importante levar em conta a situação fiscal mais ampla, para além do resultado primário (receitas e despesas correntes do governo nas três esferas da União). Vale destacar que o custo do financiamento da dívida pública, principal fator de oneração do resultado nominal, tem sido da ordem de 5,5% do PIB (Produto Interno Bruto), ao ano, algo equivalente a R\$ 250 bilhões, ou cerca de dez vezes o custo anual do Programa Bolsa Família.

Uma análise comparativa denota que o Brasil é o país que tem o maior custo de financiamento da sua dívida, levando em conta o seu nível de endividamento em relação ao PIB. Enquanto o Brasil, com dívida pública líquida de 35% do PIB, tem o custo de financiamento já citado de 5,5% do PIB, países cujas dívidas líquidas são proporcionalmente equivalentes, têm um custo de financiamento de cerca de a metade, ou, ainda menos que o brasileiro, como a Polônia, com 2,5%, Holanda, 1,5%, Canadá, 0,5% do PIB, ou ainda da Coreia do Sul, que é inferior a zero! Mesmo países cuja dívida líquida é imensamente superior à brasileira, como Espanha que deve 75% do PIB, Portugal, 120% e Grécia, 160%, o custo de financiamento é, respectivamente, 2,5%, 4,0% e 4,5% do PIB.

Portanto, há uma clara distorção. No Brasil pagamos muito mais juros do que o razoável. Isso denota um paradoxo da nossa dívida pública excessivamente

concentrada no curto prazo e cujos títulos, ao contrário da normalidade, oferecem simultaneamente liquidez imediata, razoável nível de segurança e elevada rentabilidade.

Daí que tão importante quanto reforçar a área fiscal é preciso reformar a estrutura da dívida pública brasileira introduzindo uma estrutura a termo da taxa de juros, premiando o longo prazo, em detrimento do curto. Não se trata de uma questão fácil de resolver, mas que indubitavelmente nos trará grandes benefícios: o primeiro e mais evidente é reduzir o custo de financiamento da dívida, a flexibilização dos juros também diminuirá o elevado custo do financiamento e do crédito, com vantagens evidentes sobre a oferta de linhas de longo prazo no mercado, hoje basicamente restritas aos bancos públicos.

Ao contrário, portanto, de países com graves crises fiscais como alguns europeus, com destaque para o caso grego, o Brasil carece de ajustes finos, mais qualitativos do que quantitativos. Também será muito importante aumentar a eficiência na utilização dos gastos. O recurso de ampliar a receita com a elevação da carga tributária não tem mais espaço. De 1996 a 2014 a carga tributária brasileira cresceu de 26% para 36% do PIB. Os níveis atuais são comparáveis com Alemanha e Reino Unido, sendo que a contrapartida não é proporcional aos exemplos citados, e, além disso, muito acima do nível médio mais próximo de 20% do PIB para países com os quais concorreremos mais diretamente.

Ou seja, uma visão mais abrangente do quadro fiscal deve levar em conta todos os componentes dos gastos, ainda mais no nosso caso, tendo vista o elevado ônus representado pelas despesas de financiamento da dívida pública. O Brasil segue sendo o único país que remunera com a maior taxa de juros reais do mundo as aplicações em títulos da dívida pública, independentemente do prazo de resgate. Além do mais, o elevado juro oferecido aos títulos públicos representa um alto custo de oportunidade para o investimento privado, dado o encarecimento do crédito e financiamento. Dificilmente se consegue viabilizar economicamente os projetos diante do encarecimento dos custos financeiros.

Os dados sobre o desempenho fiscal da economia brasileira têm gerado um interessante debate a respeito do papel e da importância do superávit

primário das contas públicas como fator de confiança dos agentes privados. O Brasil desde que logrou êxito na redução da inflação e, particularmente, depois que adotou o chamado tripé macroeconômico: metas de inflação e câmbio flutuante têm sido respaldados pela geração de superávit primário nas contas públicas. Mais recentemente, com as medidas anticíclicas adotadas em contraponto ao desaquecimento da economia global, o resultado primário reduziu-se de 3% do PIB em 2011, para algo próximo de zero, prognóstico para 2014.

É necessário garantir a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, o que passa pela previsibilidade da geração de superávits fiscais, é também inegável que a transparência, solidez e consistência do setor fiscal sejam determinantes, e nesse campo temos muito ainda a evoluir. Por outro lado, há de se considerar as particularidades da economia brasileira.

Foi decidida, no início deste mês, a prorrogação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) - PSI (Programa de Sustentação do Investimento) até dezembro de 2015, com novas condições. O custo da operação para Máquinas e Equipamentos foi elevado para uma taxa fixa de 7,0% ao ano (para micro, pequenas e médias empresas) e 9,5% ao ano (para médias-grandes e grandes empresas). Para bens de Bens de Informática e Automação, a taxa de juros é de 6,5% ao ano (para micro, pequenas e médias empresas) e 7,0% ao ano (para médias-grandes e grandes empresas).

Aqui vale a observação de que, ao contrário do que possa sugerir o senso comum, sob o ponto de vista da competitividade, não se trata de subsídio, mas de tentativa de equiparação das condições de financiamento dos produtores locais às observadas nos principais países concorrentes. Embora as taxas praticadas no PSI sejam abaixo da Selic, atualmente em 11,75% ao ano, elas ainda são elevadas em termos internacionais. Países como China e Coreia do Sul, para citar dois dos principais países concorrentes, oferecem financiamento a taxas próximas de zero para os investimentos das suas empresas.

Portanto, é importante que não se perca de vista que não se pode deixar contaminar as decisões estratégicas, de médio e longo prazos, pelas medidas de estabilização de curto prazo. No caso brasileiro, o ponto fora da curva, em termos de juros, não está nas condições de financiamento de longo prazo, em geral restritas aos bancos públicos, mas na elevadíssima taxa de juros de curto prazo, para a qual não encontraremos precedente em nenhum outro país.

Outro fator importante é a comunicação, algo falha nos últimos anos. É preciso transparecer, de forma clara e transparente, os passos a serem seguidos, seus objetivos e sinalizar a saída. Do contrário, a percepção generalizada de que a situação econômica é muito pior do que a realidade pode gerar um clima exagerado de pessimismo, comprometendo a retomada.

A questão da ampliação dos investimentos na economia brasileira se apresenta como um dos grandes desafios para a retomada do crescimento econômico em bases sustentadas nos próximos anos. Prospectar as intenções de novos projetos é fundamental para o planejamento governamental e também para as decisões empresariais.

Um ambiente favorável aos investimentos começa com um cenário macroeconômico estável, que é, inevitavelmente, uma condição necessária, porém ainda insuficiente para suportar os programas de investimentos futuros. O setor público exerce papel relevante na implementação de projetos de viabilidade expressiva, além de representar o importante papel de coordenar a coerência entre as políticas macroeconômicas e as políticas setoriais e de competitividade que induzam decisões de projetos.

Outro ponto que merece destaque é que a infraestrutura, motor dos investimentos dos próximos anos, carece de fontes de financiamento de longo prazo, hoje restritas aos bancos públicos, portanto, enquanto não se viabilizar um mercado privado de financiamento alternativo, é muito importante garantir a *funding* de financiamento público voltado para projetos.

O BNDES, além das suas atividades precípuas de financiamento, vem sistematicamente contribuindo para a questão das projeções de investimentos ao manter a divulgação regular, há nove anos, das perspectivas de investimentos. O trabalho leva em conta tanto a pesquisa proprietária do banco junto a empresas de um universo representativo da economia brasileira, aproveitando o seu privilegiado posto de observação, mas também o complemento deste trabalho com a incorporação de visões de outros centros de observação, além de modelos econométricos de projeção.

Os investimentos em perspectiva para o período 2015-2018, segundo o citado relatório, atingem R\$ 4,1 trilhões, o que representa um crescimento real de 17%, uma taxa anualizada de 3,2%, em relação ao quadriênio 2010-2013. Na indústria, espera-se crescimento real do investimento de 3,5% a.a., impulsionado por Petróleo & Gás. Destacam-se, também, as perspectivas para os Aeroespacial e Complexo Industrial da Saúde. Ambos contam com programas de compras públicas que alavancam a demanda em defesa à saúde. Em

contrapartida, os setores intensivos em capital apresentam crescimento baixo ou mesmo queda, devido tanto ao menor dinamismo da demanda mundial quanto pela maturação de um ciclo de investimentos em ampliação da capacidade produtiva no país. Nesse caso, a expectativa é de que o nível de utilização da capacidade volte a subir antes de vermos um ciclo mais robusto de investimento.

Na infraestrutura, as maiores taxas de crescimento estão em setores ligados à logística: Portos, Ferrovias e Aeroportos. Entre os investimentos mapeados, estão aqueles feitos por meio de concessões e PPPs, Parcerias Público-Privadas, contemplados pelo Programa de Investimento em Logística (PIL). Outro destaque na infraestrutura é Telecomunicações, com novo ciclo de investimentos resultantes da introdução do 4G.

Sobressai-se um ponto relevante do levantamento é a aderência entre o prospectado e o realizado. Uma comparação dos levantamentos entre 2007 e 2013 nos leva a um índice médio de 91% de acerto, ou seja, na prática 9 entre 10 projetos prospectados foram efetivamente realizados, o que destaca a qualidade do trabalho realizado.

Outro ponto relevante a ser observado é que o novo quadro da economia mundial de menor crescimento e queda nos preços das *commodities* se reflete diretamente nas expectativas de investimentos locais. Considerando os 12 setores industriais e de infraestrutura mais relevantes, houve uma redução de crescimento de expectativa de investimentos de 9,4% no período 2011-2014, para 4,2% para 2015-2018.



**Antonio Corrêa  
de Lacerda**

[lacerda.economista@gmail.com](mailto:lacerda.economista@gmail.com)

Professor-doutor e coordenador do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP, doutor pelo IE/Unicamp.



**O Instituto Brasiliense de Estudos de Economia Regional, é uma sociedade civil, que promove a elaboração de análises, estudos e pesquisas sobre a economia do Distrito Federal e região de influência.**

SCS Qd. 04, Ed. Embaixador, Sala 202 - CEP 70300-907 - Brasília -DF  
Tels: (61) 3225-9242 / 3223-1429 / 3964-8366 / 3964-8368 / Fax: (61) 3964-8364

# ARTIGO

## O que está por trás da queda no preço do petróleo

Antônio Elias Silva  
José Nelson Bessa Maia

A maior parte dos analistas tem apontado o excesso de estoques e desequilíbrio entre demanda e oferta do petróleo como o fator determinante para a queda nos seus preços em dólares (57% entre junho de 2014 e janeiro de 2015). Outros fatores, porém, podem estar tendo influência tão ou mais importante na recente queda das cotações desta *commodity*, dado que o excesso de oferta em relação à demanda global pouco se alterou nos últimos meses. Corroborando com isso, a própria Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) não conseguiu chegar ao consenso entre seus membros sobre ações para conter a queda em curso no preço do petróleo.<sup>1</sup>

O excesso de produção em relação ao consumo mundial quase não se alterou no último ano, uma vez que passou de 0,96 milhão de barris por dia (mbd), em janeiro de 2014, para 0,87 mbd, em janeiro de 2015, de acordo com o Departamento de Energia dos EUA (DOE). Conforme ilustrado no Gráfico 1, os níveis de excesso de produção mundial de petróleo sobre o consumo, nos últimos 12 meses, após atingir seu pico em maio de 2014 (1,43 mbd), têm estado acima da média histórica, porém encontra-se no momento bem abaixo do nível registrado, por exemplo, em janeiro de 2012 (que foi de 3,40 mbd), quando a cotação do petróleo estava em US\$ 93,50 e com tendência de elevação. Isso sugere que o nível de excesso da produção sobre o consumo mundial nos últimos sete meses não justifica por si só queda tão acentuada nos preços do petróleo.



### 1. O efeito da liquidez nos EUA sobre o preço do petróleo

Como o petróleo é cotado internacionalmente em dólar, a política monetária dos EUA tem causado, ao

longo do tempo, forte influência sobre sua cotação nessa moeda reserva. Dado que muitas moedas não têm regimes de câmbio flexível para se ajustar frente ao dólar, os efeitos da política do Federal Reserve (FED) acabam sendo exacerbados. Uma inflação ou deflação monetária da moeda norte-americana termina pode gerar forte variação real na cotação do petróleo em moeda local em vários países, tais como a China, por exemplo, que tem o câmbio controlado pelo governo. Isso acaba por causar impactos maiores na dinâmica entre oferta e demanda do produto do que deveria ocorrer com taxas de câmbio flexíveis, já que o preço do petróleo em moeda local de diversos países não cai ou sobe tanto quanto deveria, uma vez que as taxas de câmbio não refletem a diferença de inflação de preços nos países em relação aos EUA.

Segundo o DOE, o consumo mundial de petróleo subiu em mais de 0,6 mbd no último ano, registrando 90,3 mbd, em dezembro de 2014. Enquanto isso, a oferta mundial subiu pouco mais de 1,4 mbd no mesmo período, para 92,45 mbd, em dezembro de 2014. Os EUA têm sido os principais responsáveis pelo aumento da oferta mundial de petróleo, já que sua produção de petróleo bruto, turbinada pela extração do gás de xisto, passou, ainda segundo o DOE, de 5,5 mbd, em 2011, para 8,9 mbd, em setembro de 2014, o que representa 11,3% da produção mundial, ficando atrás apenas da Rússia (10,1 mbd) e Arábia Saudita (9,6 mbd).

### 2. Comportamento do preço do petróleo desde 1974

Nota-se, a partir do Gráfico 2, que o preço do petróleo, em termos de ouro, pouco variou entre 1974 e 2014, tendo oscilado em torno de 2,5 gramas de ouro/barril. Isso mostra que a cotação do petróleo em dólar subiu, sobretudo, em função da inflação monetária nos EUA, e não apenas por conta de pressão da demanda sobre a oferta nos últimos 40 anos. Em épocas de crise, a cotação do petróleo em ouro (metal cuja oferta tende historicamente a crescer *pari passu* com o PIB) se distancia de 2,5 gramas/

1 Cf. Tim Worstall (2014).



barril, uma vez que o ouro se valoriza muito acima do seu valor real em momentos de turbulências graves, por ser considerado um ativo seguro. Passadas as crises econômicas mais intensas, a cotação do petróleo em termos de ouro tende a voltar para o mesmo patamar (2,5 g/barril). Atualmente (janeiro de 2015), situa-se em torno de 1,2 g/barril, o que nos faz crer que o preço do petróleo está no momento abaixo da sua média nas últimas quatro décadas.



Cumprido observar que, logo após a primeira crise do petróleo, a qual começou em outubro de 1973 (dois anos após os EUA terminarem com o padrão ouro-dólar), o preço do petróleo disparou (de US\$ 3,07/barril, em setembro/1973, para US\$ 11,65/barril, em abril/1974). No entanto, o preço apenas pouco mais que dobrou em termos do preço de ouro (de 0,92 g/barril, para 2,10 g/barril, em abril de 1974), conforme mostra o Gráfico 2. Isso sugere que o preço do petróleo no mercado internacional reagiu não somente à restrição de oferta imposta pela OPEP, que à época respondia pela maior parte de sua oferta mundial, mas principalmente à inflação monetária dos EUA, causada então pela forte política acomodatória do FED na década de 1970.

Desde a eclosão da crise financeira global em setembro de 2008, os dados apontam para uma forte correlação entre a evolução da liquidez nos EUA, expressa pela política monetária de afrouxamento quantitativo (QE na sigla em inglês) empreendido pelo FED, a cotação do petróleo, WTI, em US\$, e a variação do índice da Bolsa de Valores de Nova York, o *Dow Jones Industrial*

*Average*. Conforme pode ser visto no Gráfico 3, apenas dois meses após o lançamento da primeira rodada de *quantitative easing* (QE1), em novembro/2008, houve uma inflexão na cotação do petróleo, e, um pouco mais tarde, o índice Dow Jones também reverteu sua tendência de queda. Em junho/2010, o FED suspendeu as compras de ativos, e o preço do petróleo novamente sofreu queda imediata. Em outubro/2010, o FED reiniciou as compras de ativos, com o preço do petróleo novamente revertendo sua tendência decrescente.



Depois de atingir o pico de preço em abril/2011, a cotação do petróleo diminuiu um pouco e fica oscilando em torno de US\$ 100,00/barril, caindo abaixo desse patamar antes do lançamento do QE3, em novembro/2012. A partir de então, o preço do petróleo volta a subir, ultrapassando US\$ 100,00 em maio/2013, e o índice Dow Jones reage ainda mais fortemente. Enquanto este índice dispara até atingir 18.000 pontos no início de dezembro/2014, a cotação do petróleo perde fôlego a partir do anúncio do *tapering*, em setembro/2013<sup>2</sup>, e começa a cair fortemente a partir do sexto mês (junho/2014) após o início do *tapering* (queda de 57% até 21/01/2014).

No entanto, o índice Dow Jones também caiu fortemente a partir de 05/12/2014 até o dia 16/12/2014, só voltando a subir com o comunicado da reunião do FED de 17/12/2014, em que a instituição declarou que terá “*paciência*” para começar a subir os juros.

Sobreleva ressaltar que a tensão geopolítica trazida com a eclosão de conflito civil na Ucrânia, com apoio externo da Rússia e as consequentes sanções dos EUA e

2 “Tapering” é um termo que “explodiu” no léxico financeiro em 22/05/2013, quando o então presidente do Federal Reserve, Ben Bernanke, afirmou em depoimento perante o Congresso dos EUA que o FED poderia diminuir o tamanho do programa de compra de títulos conhecido como relaxamento monetário (QE). O programa, que foi concebido para estimular a economia, tem servido o objetivo secundário de apoiar o desempenho do mercado financeiro nos últimos anos. Essa declaração de Bernanke recebeu grande atenção, uma vez que os investidores já estavam preocupados com o impacto potencial no mercado. No final de 2013, houve uma crença generalizada de que, uma vez que o FED começasse a reduzir seu estímulo, os mercados teriam um desempenho mais fraco, em linha com os fundamentos econômicos. Títulos foram de fato vendidos bruscamente na esteira da primeira menção de tapering por Bernanke, enquanto as ações passaram a apresentar maior volatilidade do que antes. As moedas de economias emergentes com déficits fiscais e em conta corrente altos se depreciaram muito. No entanto, os mercados posteriormente estabilizaram-se no segundo semestre de 2013. Em 18/12/2013, o FED começou de fato o tapering, reduzindo suas compras de títulos em US\$ 10 bilhões por mês, para US\$ 75 bilhões. Depois de uma série de reduções em 2014, o programa foi concluído em 30 de outubro de 2014.

da União Europeia às importações e finanças da Rússia, não compensou o efeito do *tapering*, o que reforça a visão de que o relaxamento monetário adotado pelo FED teve mais efeito sobre a cotação do petróleo do que eventuais mudanças na oferta desta *commodity*.

Diante do exposto, cabe indagar se a forte queda dos índices das bolsas dos EUA entre os dias 12 e 16/12/2014 (a Dow Jones caiu 4,96% nesse período) ocorreu em função da queda no preço do petróleo. A resposta é não, sendo mais provável que tanto a queda no preço do petróleo (caiu 9,6% no período em epígrafe) quanto nos índices das bolsas dos EUA tenham ocorrido em resposta a um mesmo evento: o fim do programa de relaxamento monetário (compras de ativos) do FED, o qual se encerrou no final de outubro/2014. Da mesma forma, as declarações da presidente do FED, Janet Yellen, no dia 17/12/2014, sinalizando que os juros não subiriam tão cedo, teriam feito com que o índice Dow Jones fechasse na sexta-feira, 19/12/2014, com ganhos de 4,3% em relação ao patamar registrado no fechamento do dia 16/12/2014.

Já o petróleo, apesar de não ter reagido imediatamente às sinalizações do FED, recobrou-se fortemente dois dias depois, subindo 4,5% em 19/12/2014, mais do que recuperando a queda sofrida nos dois dias anteriores. Todos esses movimentos de preços revelam a importância de monitorar a oferta monetária nos EUA (ou a sinalização dela) para entender o comportamento dos preços dos ativos em geral, com alguns respondendo mais rapidamente e outros reagindo com um grau de retardo maior.

Da análise do Gráfico 3, depreende-se que tanto o preço do petróleo quanto o mercado acionário têm forte correlação com a política monetária, mas o índice Dow Jones apresenta um grau de retardo maior em sua reação. Sendo assim, pode-se prever que um eventual aperto na política monetária dos EUA, com o aumento nos juros básicos, fará com que vários ativos percam valor de forma significativa, sendo o petróleo apenas o primeiro, seguido pelo mercado acionário, imóveis e títulos (bônus) dos governos. Isso coloca um impedimento para que o FED venha, efetivamente, subir os juros em meados de 2015, como apontam alguns analistas. Além disso, as tendências não descartam mesmo uma hipótese contrária: um eventual lançamento de uma nova rodada de relaxamento monetário (um QE4) mais à frente.

É fato que, desta vez, muitos indicadores da economia nos EUA estão em melhor posição (como exemplo, a taxa de desemprego está em 5,6%, e o PIB deve crescer 2,2% em 2014, segundo o FMI), mas, por outro lado, os preços dos vários ativos estão artificialmente mais inflados do que antes e o setor imobiliário já mostra sinais

de desaceleração nos indicadores de preços, construção de imóveis e na demanda por financiamento imobiliário (hipotecas). Sendo assim, a liquidez internacional (influenciada pela política monetária dos EUA e outros países avançados) deverá ainda se manter alta por um bom tempo, permitindo aos países com desequilíbrios maiores em suas contas correntes e fiscais, a exemplo do Brasil, mais tempo para se preparar para enfrentar o aperto das condições de crédito na economia global.

Entretanto, se o FED não conseguir finalmente elevar a taxa de básica de juros (*Federal funds*) em 2015, mesmo com a economia supostamente sólida, uma crise de desconfiança poderá instalar-se, e provavelmente levará à *débâcle* do dólar, haja vista a vultosa dívida do governo dos EUA (105% do PIB, somente no nível federal, de acordo com o FMI), sem falar nos enormes passivos previdenciários e assistenciais futuros sem cobertura, estimados em mais de US\$ 100 trilhões – superior a cinco vezes o PIB americano.

### 3. Impactos da queda do preço do petróleo em alguns países

As três maiores economias do mundo, China, EUA e Japão, na condição de grandes importadoras líquidas de petróleo, serão as grandes ganhadoras, caso os preços do petróleo se mantenham em patamares baixos por um dilatado período de tempo. Os EUA, sem dúvida, sairão ganhando, ainda que possam sofrer com forte impacto negativo setorial na sua nascente e promissora economia de extração do gás de xisto. Os custos de produção de petróleo nesses campos, apesar de terem caído muito com a inovação (em até US\$ 30,00/barril), ainda se encontram acima de US\$ 60,00/barril, em sua maior parte.

Toda a cadeia produtiva do petróleo nos EUA responde por 9,8 milhões de empregos, 4% da renda com salários e 8% do PIB. Então, é certo que haverá grande impacto adverso para uma parte considerável da economia do país, ainda mais que os melhores empregos recentemente criados têm sido no setor energético. No entanto, dado que a produção de petróleo no mundo só pode crescer com a exploração de campos marginais, com custos de produção altos, a exemplo das areias de Alberta, no Canadá, mesmo se as cotações do produto mantiverem-se em níveis baixos, o setor petrolífero dos EUA deverá se recuperar em médio e longo prazos.

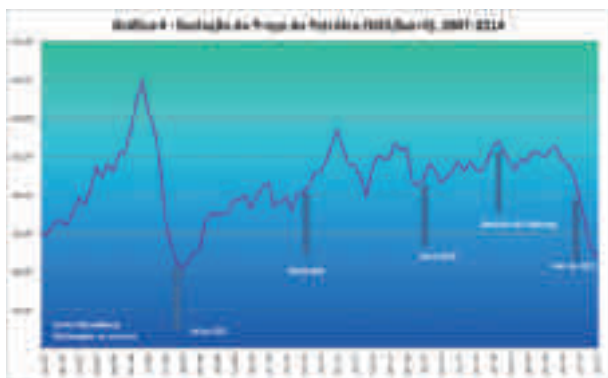
A Arábia Saudita, por seu turno, apesar de operar com baixo custo de produção, de deter vastas reservas cambiais, US\$ 745 bilhões (96% do PIB), superávit em conta corrente de 15% do PIB e dívida pública bruta de apenas 3% do PIB, é muito dependente das receitas de

3 Cf. Vox (2014).

petróleo para financiar suas contas públicas. Ainda que tenha “colchão” para suportar preços do petróleo de US\$ 40,00/barril, isso resultaria em déficit fiscal de 14% do PIB, devido aos vultosos gastos sociais, adotados em resposta à primavera árabe.<sup>3</sup> O mesmo ocorre com países como Rússia, Irã e Venezuela, mas com o agravante de que suas contas fiscais e externas não estão tão equilibradas, principalmente nos dois últimos.

#### 4. Considerações finais

Do exposto, pode-se inferir que, apesar de fatores de demanda e oferta terem seu papel na determinação dos preços no mercado internacional de petróleo, movimentos expressivos e repentinos nos preços do produto estão sendo fortemente influenciados no curto e médio prazo pelas alterações na oferta monetária de um país sistêmico e emissor de moeda reserva como os EUA. E mais, quedas abruptas no preço do petróleo têm pressagiado fortes contrações da economia mundial, conforme se depreende do Gráfico 4. A acentuada queda de mais de 50% no preço do petróleo desde junho/2014 sugere que uma forte crise global pode estar no horizonte.



A provável reação do FED à desinflação dos preços de ativos que deve se seguir ao preço de uma *commodity* estratégica como o petróleo, como ações em bolsas de valores, poderá levar, pelo menos, a mais uma rodada de afrouxamento quantitativo (QE4). Essa eventual nova onda de expansão monetária certamente fará com que os preços do petróleo voltem a subir e abrirá espaço para que a economia global adie liquidação das “más dívidas e maus investimentos”, distorcidos por sinalizações errôneas acerca da disponibilidade de poupança geradas por taxas de juros artificialmente baixas, as quais não refletem as preferências intertemporais reais dos agentes econômicos.

#### Referências Bibliográficas

- AMERICAN PETROLEUM INSTITUTE. Economic Impacts of the Oil and Natural Gas Industry on the US Economy in 2011. Washington: API, July 2013.
- BLOOMBERG. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com>>.
- OXFORD ECONOMICS. Saudi Arabia. *Country Economic Forecast Report*, 8 Jan. 2014.
- US DEPARTMENT OF ENERGY. Disponível em: <<http://energy.gov>>.
- WHY OIL prices keep falling and throwing the world into turmoil. *Vox*, January 6, 2015. Updated by Brad Plumer. Disponível em: <http://www.vox.com/2014/12/16/7401705/oil-prices-falling>. Acesso em: 21 jan. 2015.
- WORSTALL, Tim. Opec Insists The Falling Oil Price Is Not Opec's Fault. *Economics & Finance*, 21 dec. 2014.



**Antônio Elías Silva**  
[aefiascastro@gmail.com](mailto:aefiascastro@gmail.com)

Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade de Brasília (UnB); bacharel em Economia pela East Stroudsburg University of Pennsylvania; bacharel em Relações Internacionais pela UnB; especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap); pós-Graduado em Teoria e Operação de uma Economia Nacional Moderna pela George Washington University (GWU). cursou dois anos de Mestrado em Economia na UnB.



**José Nelson Bessa Maia**  
[nbessamaia@gmail.com](mailto:nbessamaia@gmail.com)

Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); mestre em Economia pela UnB e doutor em Relações Internacionais pela UnB; ex-secretário de assuntos internacionais do governo do estado do Ceará; analista de finanças e controle; economista do Corecon-DF e especialista em diagnóstico macroeconômico pelo FMI.

# ARTIGO

## Capital Humano nos BRICs

Corina Lovison Nassif Avellar  
Geovana Lorena Bertussi

### 1. Introdução

Em 2001, Jim O'Neil (da Goldman Sachs) originou o acrônimo BRICs para se referir às economias emergentes do Brasil, Rússia, Índia e China – países de grande extensão territorial, população, e potencial para crescer. Posteriormente, em 2010, a África do Sul foi convidada para se juntar ao grupo. Em 2013, os BRICs representavam 27% do território mundial, 42% da população, 47% das reservas internacionais e 28% do PIB mundial, indicando que, de fato, esses países possuem um grande peso na economia mundial (CIA *Factbook*, 2014; FMI, 2014).

Apesar do grande potencial dos BRICs, anunciado há mais de uma década, pode-se questionar se esses países serão capazes de manter um crescimento sustentado de longo prazo. De acordo com cálculos das autoras, com base nos dados do FMI (2014), embora os BRICs tenham apresentado um crescimento médio de 5,6% no período de 2001 a 2013, tal crescimento não foi uniforme entre os países, sendo que o Brasil, Rússia e África do Sul tiveram uma performance abaixo da média. Também é importante notar que o crescimento médio em 2013 foi de 3,5%, bem abaixo do pico atingido em 2007, que foi de 8,8%.

Para o crescimento ser sustentado no longo prazo, ele deve ter como um de seus pilares a educação, conforme indica a literatura econômica sobre o capital humano. A hipótese é que políticas educacionais que levam a um aumento da escolaridade e da qualidade de ensino permitem um maior crescimento. Desta forma, o artigo avalia a evolução do estoque de capital humano, mensurado por meio da quantidade e qualidade de educação e do desempenho do setor de pesquisa.

### 2. Alguns Modelos de Capital Humano

Segundo Schultz (1963), capital humano é uma forma de investimento no homem, a qual ao aumentar a produtividade de seu trabalho, gera valor para a economia. Já para Mincer (1984), capital humano são as habilidades adquiridas e desenvolvidas através de educação formal e informal, treinamento no trabalho, experiência e mobilidade no mercado de trabalho. Logo, a educação não impacta somente o crescimento

da economia, mas também é responsável por diferenças nos níveis de renda dos indivíduos<sup>1</sup>.

A partir das críticas ao modelo de Solow (1956), Mankiw, Romer e Weil (1992) incluíram capital humano no modelo, o que levou a resultados mais próximos da evidência empírica. Assim como no modelo original, os autores afirmam que o motor do crescimento é o progresso técnico, o qual é determinado de forma exógena ao modelo, aspecto que foi criticado por muitos economistas, os quais buscaram endogeneizar a variável responsável pelo crescimento econômico.

Um dos primeiros modelos de crescimento endógeno é o modelo AK, também conhecido como *learning-by-doing*, de Arrow (1962), que considera a aprendizagem como um subproduto do trabalho. Dessa forma, a acumulação de conhecimento é uma externalidade do próprio processo produtivo. Outro modelo que trata das externalidades da educação e do progresso técnico é o desenvolvido por Nelson e Phelps (1966), para quem, em uma economia em que há progresso técnico, pessoas mais educadas serão mais rápidas em incorporar as mudanças tecnológicas. Além disso, pessoas mais educadas também são mais inovadoras.

Os modelos de crescimento endógeno foram utilizados como base por Paul Romer no desenvolvimento de seu modelo de 1986, cujos três pilares são: externalidades positivas geradas pela produção de novo conhecimento, retornos crescentes na geração de renda e retornos decrescentes na produção de novos conhecimentos. Assim, o modelo inclui uma função de produção com retornos crescentes de capital, e não retornos constantes como previa o modelo AK, e uma função de acumulação de capital humano com retornos decrescentes, indicando a produção de novo conhecimento. O crescimento de longo prazo se dá com base na acumulação de capital humano por agentes maximizadores de lucro, sendo que tal acumulação gera externalidades positivas percebidas por toda a economia.

O modelo de Arrow (1962) também influenciou o desenvolvimento do trabalho de Robert Lucas (1988), cujo modelo propõe a formalização do processo em que os indivíduos decidem adquirir conhecimento ao

1 Ressalta-se que educação não é o único fator que afeta a renda dos indivíduos. Características como gênero, raça, idade, ao distorcer o mercado de trabalho (ou seja, remuneração do trabalho sem ter por base a sua produtividade), também resultam em diferenças salariais.

longo do tempo, através de uma função de acumulação de capital, e os efeitos dessa decisão sobre a função de produção. Com isso, os indivíduos podem escolher entre aplicar recursos no setor de capital humano ou no setor produtivo, sendo que investimentos em capital humano afetam permanentemente e positivamente o nível de produtividade do trabalhador.

Os modelos apresentados até aqui consideram que a aquisição de capital humano é um subproduto de outra atividade (ARROW, 1962) ou representa um *trade-off* em relação ao consumo (LUCAS, 1988). Uma nova abordagem é sugerida por Romer em 1990 e tem como base um modelo cujo crescimento se dá via progresso técnico, o qual ocorre devido a ações intencionais dos agentes respondendo a uma estrutura de mercado, sendo que as ideias que geram o progresso técnico são não rivais e parcialmente excludentes. A característica de não rivalidade das ideias é fundamental para o modelo, pois permite que as ideias possam ser acumuladas infinitamente na base *per capita*.

Logo, os modelos de crescimento endógeno introduzem dois aspectos importantes: a possibilidade de retornos constantes e até mesmo crescentes de escala, e a corroboração com a evidência empírica de não convergência de renda entre os países. Em relação ao primeiro aspecto, os retornos crescentes podem ocorrer devido à presença de externalidades ou em um contexto de concorrência imperfeita. Já o segundo é explicado pelo fato de que o modelo abrange países com diferentes taxas de acumulação de capital e, conseqüentemente, diferentes taxas de crescimento.

Já as divergências entre os modelos de crescimento endógeno e exógeno indicam diferentes maneiras pelas quais a educação leva ao crescimento e desenvolvimento econômico: perspectiva microeconômica de aumento da renda dos indivíduos (MINCER, 1984; MANKIW; ROMER; WEIL, 1992); através do aumento da capacidade de inovação (LUCAS, 1988; ROMER, 1990); e educação como facilitadora da difusão de tecnologia (NELSON; PHELPS, 1966).

### 3. Mensurando Capital Humano

A partir da década de 1990 e com base nos modelos mencionados anteriormente, foi realizada uma série de estudos empíricos para avaliar a validade de tais modelos em relação aos dados coletados para diversos países. Ao se analisar esses estudos, algumas ressalvas precisam

ser feitas. Primeiramente, não se pode ignorar a dificuldade em obter dados comparáveis entre os vários países, além do fato de que estudos que analisam diferentes grupos de países chegam a resultados distintos.

Segundo, não há consenso na literatura sobre a magnitude da contribuição da acumulação de capital humano para o crescimento e desenvolvimento econômico. De acordo com Easterly e Levine (2001), embora a acumulação de fatores de produção, como capital humano e capital físico, explique uma parte considerável do crescimento econômico dos países, uma parte importante do crescimento ainda é deixada por conta da produtividade total dos fatores.

A terceira ressalva, a qual será dada enfoque neste artigo, trata das *proxies* utilizadas para se mensurar capital humano. O modo de mensuração do capital humano – quantidade, entendida como anos de escolaridade, ou se são utilizadas variáveis para medir a qualidade da educação – impacta a maneira como o capital humano se relaciona com o crescimento econômico, além de possuir conseqüências importantes para o desenvolvimento de políticas.

Para o presente artigo, a quantidade da educação será apresentada por meio da escolaridade média da população com mais de 15 anos, conforme definido por Barro (2013) e por Benhabib e Spiegel (2005)<sup>2</sup>, e pelas taxas de matrícula em cada nível de ensino (sem educação, primário, secundário e terciário), conforme definido por Bernanke e Gürkaynak (2001) e Barro (1991)<sup>3</sup>. As taxas de matrícula serão apresentadas como percentagem da população que está cursando ou já concluiu cada nível de ensino.

No entanto, quando se considera o capital humano como motor do crescimento, o que importa é o que os indivíduos de fato sabem, ou seja, suas habilidades cognitivas, visto que são essas que levam a ganhos de produtividade (HANUSHEK; WOSMANN, 2007). Abordagens quantitativas, como utilizar anos de escolaridade para medir o capital humano, faz que um ano adicional de educação tenha o mesmo impacto sobre a economia, independentemente da qualidade do sistema educacional.

Os proxy mais utilizados para se mensurar qualidade da educação são resultados de testes internacionais, como o *Programme for International Student Assessment* (PISA). Apesar da recente disseminação da realização desses testes, o número de países participantes ainda

2 Barro (2013) e Benhabib e Spiegel (2005) consideram a escolaridade da população com mais de 25 anos. Porém, devido à disponibilidade dos dados, optou-se por utilizar a escolaridade da população com mais de 15 anos.

3 Barro (1991) e Bernanke e Gürkaynak (2001) consideram somente as taxas de matrícula no ensino primário e secundário. Porém, optou-se por apresentar também as taxas do ensino terciário e da percentagem da população sem educação para oferecer uma visão mais completa.

é consideravelmente menor do que o número de países dos quais se possui dados sobre anos de escolaridade. Além disso, como os países aderiram aos testes somente nas últimas décadas, é mais difícil realizar estudos que considerem um período de tempo maior.

Outras *proxies* utilizadas para mensurar a qualidade do ensino foram discutidas por Barro e Lee (2001). Nesse estudo, foram analisados 105 países para o período de 1960 a 1990, utilizando resultados de testes internacionais e as taxas de repetição de ano escolar e taxas de abandono da escola. O objetivo é analisar como os recursos das escolas – salário dos professores e razão alunos por professor – e fatores familiares – renda e grau de escolaridade dos pais – afetam as variáveis de qualidade da educação.

A partir desses dados, Barro e Lee (2001) concluíram que a razão alunos por professor é negativa e significativamente relacionada com o desempenho nos testes internacionais, indicando que, de fato, classes menores são mais produtivas. Já o salário dos professores e a duração do ano letivo contribuem positivamente, porém com resultados menos significativos, para a performance nos testes. Ainda assim a renda *per capita* e a escolaridade dos pais, dada pela escolaridade da população com mais de 25 anos, foram as variáveis que apresentaram resultados mais significativos. Por fim, Barro e Lee (2001, p. 485) afirmam que *“our findings are, therefore, consistent with a view that inputs from schools, families and communities are important in improving school quality”*.

Em um estudo mais recente, Barro (2013) comparou os efeitos da quantidade e qualidade da educação para 100 países, no período de 1960 a 1995. Ao considerar capital humano como os anos de estudo, o resultado do modelo é que a escolaridade possui um efeito positivo sobre o crescimento, sendo que *“the estimated coefficient implies that an additional year of schooling raises the growth rate on impact by 0,445 per year”* (BARRO, 2013, p. 294). Já o modelo considerando qualidade do ensino - o desempenho em testes internacionais - explicou melhor as diferenças de renda entre os países. Esse resultado foi corroborado por Hanushek e Wosmann (2007) que, ao analisar a qualidade da educação dos países em desenvolvimento, apontaram que o nível educacional desses países é pior do que se imaginava quando se utilizava anos de estudo.

#### 4. Educação nos BRICs

Considerando a literatura apresentada anteriormente, esta seção buscará avaliar o estoque de capital humano nos BRICs. Para isso, como *proxy* para o capital humano será considerada a quantidade de educação mensurada por meio dos anos de estudo<sup>4</sup>, e a qualidade da educação, entendida como o desempenho dos países em testes internacionais. Também será avaliado o desempenho do país no setor de pesquisa e inovação, por meio do número de pesquisadores, número de patentes, colocação das universidades em rankings internacionais e gasto em P&D como porcentagem do PIB.

Durante o período de 1950-2010, a média da escolaridade do Brasil, China e Índia mais do que quadruplicou, conforme apresentado pela Tabela 1. O desempenho da África do Sul foi o pior entre os países analisados, sendo que, em 60 anos, o país conseguiu apenas duplicar a sua escolaridade média, estando abaixo do crescimento percebido pelos países em desenvolvimento, que aumentaram a escolaridade média em 2,5 vezes. Os países dos BRICs também aumentaram a sua posição relativa à escolaridade média dos países em desenvolvimento, de modo que se em 1950, a escolaridade média da China era de 26% da escolaridade média dos países desenvolvidos, esse número aumentou para 72% em 2010.

**Tabela 1:**  
**Escolaridade média da população com mais de 15 anos (em anos)**

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Países desenvolvidos	6,10	6,72	7,64	8,74	9,55	10,52	11,30
Países em desenvolvimento	2,02	2,50	3,35	4,37	5,28	6,33	7,2
Estados Unidos	8,41	9,18	10,79	12,03	12,23	12,71	13,09
África do Sul	4,18	4,40	4,60	5,11	6,79	7,68	8,48
Brasil	1,50	2,05	2,81	2,77	4,60	6,49	7,55
Índia	1,00	1,11	1,57	2,34	3,44	4,22	5,20
China	1,57	2,34	3,43	4,75	5,62	7,11	8,11
Rússia	4,13	5,00	6,32	7,88	9,70	11,08	11,48

Elaboração própria com dados de Barro e Lee (2013).

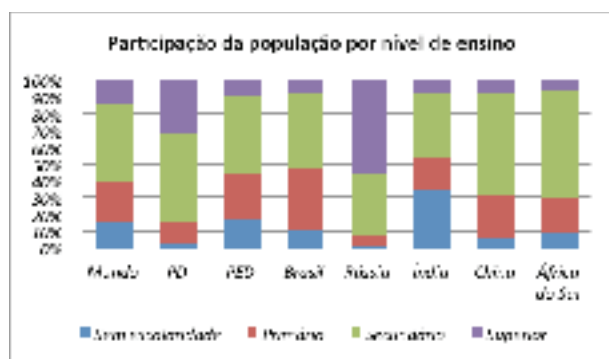
Outra forma de se observar a quantidade de ensino é através da divisão da população de acordo com o nível de escolaridade, que também indica a qualificação da mão de obra no país. Entre os BRICs, a África do

4 Os dados de quantidade de educação foram retirados do estudo de Barro e Lee (2013), que tem publicado estudos sobre a escolaridade de diversos países do mundo desde 1993, sendo que o estudo foi atualizado em 1996, 2001 e 2013. A última versão apresenta dados para 146 países, no período de 1950 a 2010, sendo que os autores também já apresentam dados compilados para países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Sul é o único país que apresenta uma piora na participação da população no ensino superior ao longo da última década – em 2000, 7,2% da população estava matriculada no ensino superior ou tinha ensino superior completo, em 2010, esse número caiu para 6,5%. Por outro lado, a China tinha apenas 1,9% da sua população matriculada ou com ensino superior completo em 1990, dez anos depois esse número aumentou para 4,6% e, em 2010, alcançou 8%.

Um aumento significativo na participação no ensino superior também foi percebido pela Índia, que aumentou a participação de 4,8% em 2000 para 7,5% em 2010. Para a Índia, no entanto, a maior conquista é a redução na percentagem da população sem ensino, taxa que tem caído, em média, 10 pontos percentuais ao ano desde 1980. O Brasil foi o país que apresentou uma melhora menos significativa, saindo de 6,4% para 7,6% da população matriculada ou com ensino superior completo. Por fim, ressalta-se o caso da Rússia, em que 55% da população completaram ou estão matriculadas no ensino superior, uma participação consideravelmente maior do que a média percebida pelos países desenvolvidos, que é de 32%.

**Gráfico 1:**  
**Participação da população por nível de ensino**



Elaboração própria, com dados de Barro e Lee (2013). Países desenvolvidos (PD) e em desenvolvimento (PED)

Para analisar a qualidade da educação, será considerado o desempenho dos países no PISA, conforme Barro e Lee (2001). Entre os países analisados, somente o Brasil, Rússia e China (representada por Xangai, Hong-Kong e Macau) participaram dos testes. Logo, não há dados disponíveis para a Índia e África do Sul. Embora o Brasil tenha apresentado o maior crescimento relativo em suas notas – aumento de 3,5% em leitura, de 17% em matemática, e de 8% em ciências -, o país ainda continua com um desempenho consideravelmente menor do que a média dos países da OCDE.

A Rússia tem um desempenho mais próximo dos países da OCDE, porém apresentou avanços mais tímidos – 2,8% em leitura, 0,8% em matemática e 5,6% em ciências. Em relação à China, embora os chineses tenham o melhor entre os grupos analisados, percebe-se que esse desempenho é bem desigual entre as diferentes cidades. Enquanto Xangai está, em média, 90 pontos acima da média da OCDE, Macau está somente 20 pontos acima, em média.

**Tabela 2: Desempenho médio no PISA 2012**

	Desempenho médio (leitura, ciências e matemática)
Brasil	402
Rússia	481
China (Hong Kong)	554
Média OCDE	497

Elaboração própria com dados de PISA 2012

Finalmente, a produção do setor de pesquisa também pode ser utilizada como *proxy* para o capital humano de um país, visto que esse setor é fundamental para o desenvolvimento econômico. Esse setor pode ser analisado por meio do número de pessoas a ele dedicadas, ou seja, número de pesquisadores, e também por meio da sua produção, número de patentes. Já o gasto em pesquisa e desenvolvimento indica o investimento realizado nesse setor.

**Tabela 3:**  
**Gasto em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e número de pesquisadores**

	Gasto público e privado em P&D (%PIB)	Pesquisadores em P&D (por milhão de habitantes)
Brasil	1,17	710
Rússia	1,12	3.120
Índia	0,76	137
China	1,84	963
África do Sul	0,87	389
Mundo	2,09	1.265
Países desenvolvidos	2,28	3.599

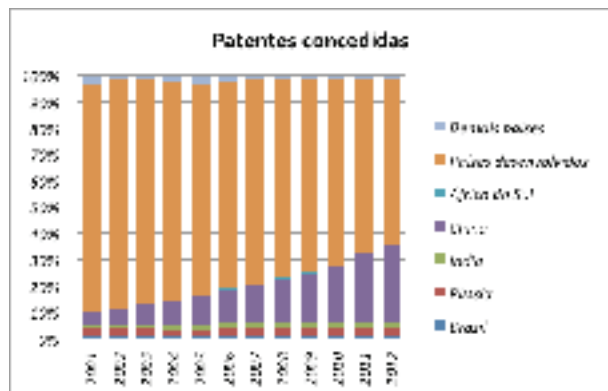
Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2014).

Os dados são de 2011 para Rússia e China, 2009 para Brasil, África do Sul e países desenvolvidos, e 2007 para Índia e média mundial.

No período de 2001 a 2011, a China quase duplicou o seu gasto em P&D (% do PIB) e aumentou em 67% o número de pesquisadores por milhão de habitantes. Por outro lado, a Rússia reduziu seus gastos em

5% e o número de pesquisadores em 10%. O Brasil e a África do Sul mantiveram os seus gastos e número de pesquisadores virtualmente constante no período.<sup>5</sup> Esse comportamento dos países se repete quando são analisadas as concessões de patentes para cada país, em relação ao total de patentes concedidas no mundo.

**Gráfico 2: Patentes concedidas para cada país, em relação ao número total de patentes.**



Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2014).

O número de patentes concedidas ao Brasil flutuou em torno de 1,3% e para a África do Sul em torno de 0,4%. A participação da Rússia caiu de 2,6% em 2001 para 2% em 2010. Nesse período, a participação da Índia aumentou de 0,8% para 2%. Entretanto, a mudança mais surpreendente é a da China, que aumentou sua participação de 4,8% para 30%, tomando o espaço antes ocupado pelos países desenvolvidos. Essa participação da China na criação de novas patentes pode ser um resultado do bom desempenho de suas universidades.

A China é o único país entre os BRICS que possui universidades entre as 100 melhores do mundo, segundo o *Times Higher Education* (2014). A Universidade de Hong Kong ocupa a 43ª posição, a Universidade de Pequim está em 45ª, a Universidade de Tsinghua em 50ª, e a Universidade de Ciência e Tecnologia da China em 57ª. Entre as 200 melhores universidades do mundo, além das chinesas, está apenas a Universidade de Cape Town da África do Sul, na posição 126ª. A melhor universidade russa é a Universidade de Moscou, a melhor do Brasil é a Universidade de São Paulo, e a melhor da Índia é a Universidade de Panjab<sup>6</sup>.

## 5. Conclusão

Os dados apresentados indicam que a África do Sul e a Rússia foram os países com pior desempenho, mantendo as suas variáveis virtualmente estagnadas ao longo das últimas décadas, ou até mesmo apresentando quedas em seus indicadores. Apesar disso, uma diferença importante entre esses dois países é que a Rússia já possui alguns indicadores com mesmo nível que os países desenvolvidos, como participação da população no nível superior e desempenho nos testes internacionais. Logo, embora seu sistema educacional não tenha melhorado ao longo dos últimos anos, o país ainda possui um sistema considerado de qualidade.

O Brasil se encontra em uma posição intermediária, visto que, embora tenha conseguido melhorar os seus indicadores de anos de escolaridade, isso não se refletiu em um melhor desempenho nos testes internacionais e nem em uma maior participação no total de patentes registradas. Para a Índia, a ausência de dados dificulta uma análise mais aprofundada. Ainda assim, pode-se afirmar que o país tem um longo e importante caminho a percorrer para reduzir suas taxas de analfabetismo. Por fim, a China é o país de destaque, por ter apresentado aprimoramentos significativos em quase todos os indicadores.

Portanto, dado o estoque de capital humano apresentado para cada um dos países e a sua evolução nos últimos anos, é fundamental que os BRICS continuem investindo e melhorando seu nível educacional e a qualidade de seus sistemas de ensino, gerando maiores ganhos de produtividade em sua mão-de-obra e maior potencial inovador em suas economias, o que se traduzirá em um maior crescimento de longo prazo.

## Referências Bibliográficas

- ARROW, Kenneth. The economic implications of learning by doing. *The Review of Economic Studies*, v. 29, n. 3, p. 155-173, 1962.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators – Science & Technology*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/topic/science-and-technology>> Acessado em: maio 2014.
- BARRO, Robert. Economic growth in a cross section of countries. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, p. 407-443, 1991.

5 Não há dados suficientes disponíveis para realizar uma análise da Índia.

6 O *Times Higher Universities* (2014) não apresenta a posição específica no ranking das Universidades que não estão listadas entre as 200 melhores, indicando somente que as Universidades de Moscou, São Paulo e Panjab estão entre a 226ª e 250ª posição.



\_\_\_\_\_. Education and economic growth. *Annals of Economics and Finance*, v. 12, n. 2(A), p. 277-304, 2013.

BARRO, Robert; LEE, Jong-Wha. A new data set of educational attainment in the world: 1950-2010. *Journal of Development Economics*, v. 104, p. 184-198, 2013.

\_\_\_\_\_. Schooling quality in a cross section of countries. *Economica*, v. 68, n. 272, p. 465-488, 2001.

BENHABIB, Jess; SPIEGEL, Mark. The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, v. 34, p. 143-173, 1994.

BERNANKE, Ben; GÜRKAYNAKE, Refet. Is growth exogenous? Taking Mankiw, Romer and Weil seriously. *NBER Macroeconomics Annual*, v. 16, p. 11-57, 2001.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross. What have we learned from a decade of empirical research on growth? It is not factor accumulation: stylized facts and growth models. *The World Bank Review*, v. 15, n. 2, p. 177-219, 2001.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook*, atualizado em Abril 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weoselgr.aspx>> Acessado em: maio de 2014.

HANUSHEK, Eric; WOSMANN, Ludger. *The role of education quality in economic growth*. World Bank Policy Research, 2007. (Working Paper; 4122)

LUCAS, Robert. On the mechanisms of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, p. 3-42, 1988.

MANKIW, Gregory; ROMER, David; WEIL, David. A contribution to the empirics of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.

MINCER, Jacob. Human capital and economic growth. *Economics of Education Review*, v. 3, n. 3, p. 195-205, 1984.

NELSON, Richard; PHELPS, Edmund. Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *The American Economic Review*, v. 56, n. 1/2, p. 69-75, 1966.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Programme for International Student Assessment*. Washington: OECD, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 2013 – The rise of the South*. Washington: UNDP, 2013.

ROMER, Paul. Endogenous technological change. *The Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.

\_\_\_\_\_. Increasing returns and long-run growth. *The Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, p. 1002-1037. 1986.

SCHULTZ, Theodore. *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press, 1963.

SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, 1956.

TIMES HIGHER EDUCATION. *BRICS and emerging economies rankings 2014*. Disponível em: <<http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2014/brics-and-emerging-economies>> Acessado em: maio de 2014.

UNESCO. *Educational data set*. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>> Acessado em: maio de 2014.



**Corina Lovison Nassif Avellar**  
[corina.nassif@gmail.com](mailto:corina.nassif@gmail.com)

Graduada em Relações Internacionais e em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), é uma das organizadoras do livro "Individual empowerment in the international system: towards development, through freedom". Atualmente, é analista na Patri Políticas Públicas.



**Geovana Lorena Bertussi**  
[geovanalorena@gmail.com](mailto:geovanalorena@gmail.com)

Economista Conselheira do CORECON/DF. Professora do Departamento de Economia da UnB

# ARTIGO

## Qualidade do Gasto Público: Revisitando Critérios de Análise pela Incorporação de Aspectos Macrossetoriais

Pedro Jucá Maciel

A maioria dos estudos relativos à qualidade do gasto público restringe suas análises à avaliação de eficiência (fazer mais com menos), a eficácia dos programas governamentais (se as ações estão em cumprimento com as metas preestabelecidas) ou efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados na sociedade). O objetivo deste texto é ampliar o horizonte de análise e apresentar outros aspectos relevantes que influenciam diretamente a qualidade do gasto público como instrumento para a execução das políticas públicas. Esses aspectos são divididos em dois subgrupos: macroeconômicos e setoriais.

Em relação aos aspectos macroeconômicos, inicialmente vale lembrar que as finanças públicas não têm um objetivo por si só, elas são o instrumento para a viabilização da atuação do Estado na economia, ou seja, para execução de políticas públicas. Esse instrumento, para que funcione efetivamente, tem como pré-requisito sua sustentabilidade ao longo do tempo, ou seja, que haja um equilíbrio intertemporal entre receitas, despesas e o nível de endividamento público. Desequilíbrios estruturais nas finanças públicas geram crises de confiança entre os agentes econômicos, deterioram as expectativas gerais da economia e elevam o custo de refinanciamento da dívida pública, o que reduz os montantes de recursos disponíveis para a execução das políticas públicas no período posterior.

Dessa forma, o conceito de qualidade do gasto público tem que englobar alguns aspectos macroeconômicos para sua correta avaliação que tem justamente relação com a função estabilizadora das finanças públicas citada por Musgrave (1959). A forma de se materializar a função estabilizadora na economia passa pela criação de regras fiscais que tenham três objetivos: (1) crie condições de sustentabilidade da política fiscal ao longo do tempo; (2) exerça sua função anticíclica na economia e atue de forma coordenada com as demais políticas macroeconômicas; (3) reduza a volatilidade do fluxo de recursos para o financiamento das políticas públicas, adotando uma regra fiscal estrutural que tenha como base os ciclos econômicos em que o país se encontra, permitindo que o estabilizador automático das receitas controle o equilíbrio fiscal de

médio prazo (ver: MACIEL, 2007; GOBETTI; GOUVÊA; SCHETTINI, 2010).

As regras fiscais estruturais funcionam suavizando os efeitos dos ciclos econômicos de forma que, no período recessivo as receitas tendem a cair, mantendo-se os gastos constantes, é obtido déficit fiscal<sup>1</sup>. Esse déficit, no entanto, é compensado na fase do aquecimento econômico, quando as receitas tendem a crescer e, mantendo-se os gastos estáveis, é possível obter o resultado positivo. Os déficits ocasionados pelo “relaxamento” fiscal são compensados por superávits nos períodos prósperos. Dessa forma, espera-se que o país não tenha grandes oscilações no nível dos gastos públicos e, de certa forma, possa melhorar sua qualidade do gasto à medida que criem condições para melhor planejamento de médio prazo dos montantes que serão disponibilizados para cada programa governamental.

O segundo aspecto da qualidade do gasto público relacionado com fatores macroeconômicos é a forma como o setor público aloca seus recursos entre as diversas categorias do gasto, quais os impactos sobre a economia e também o horizonte temporal que esses impactos são repercutidos. No curto prazo, as despesas do governo e a expansão das atividades públicas influenciam diretamente o crescimento econômico na rubrica “consumo do governo”, “formação bruta de capital físico” (investimento público) ou “consumo das famílias” (quando há transferências de renda), sob a ótica da demanda agregada.

No entanto, os estudos de finanças públicas devem considerar que certos programas de governo promovem também impactos de longo prazo na estrutura econômica, tanto pelo efeito acumulação como pela sua influência na produtividade total dos fatores do produto potencial, que justamente reflete as condições que o país dispõe para o crescimento sustentável de longo prazo. Por exemplo, os investimentos públicos em infraestrutura não apenas impactam a demanda agregada de curto prazo na rubrica “investimento”, mas também a acumulação capital físico ( $K$ ) ao produto potencial e elevam a produtividade total dos fatores da economia ( $A$ ) (ver: FERREIRA; MALIAGROS, 1997; BENITEZ, 1999; MACIEL, ANDRADE, 2008). Assim

1 Supondo que o país estava com suas contas equilibradas no período anterior.

como as despesas em educação ou ciência e tecnologia que elevam não apenas o “consumo do governo” (considerado custeio), mas também o estoque de capital humano ( $H$ ) e a produtividade da economia ( $A$ ) (ver: BENHABIB; SPIEGEL, 1994; ACEMOGLU; AGHION; ZILIBOTTI, 2006; VANDENBUSSCHE; AGHION; MEGUIR, 2006; MACIEL, ANDRADE, TELES, 2011).

O crescimento da produtividade é um fator cada vez mais relevante para o crescimento sustentável do país, uma vez que se observam, atualmente, gargalos de infraestrutura em vários segmentos e escassez do fator trabalho (tendência demográfica). O setor público tem um papel fundamental nesse processo, seja aplicando diretamente recursos nessas áreas, seja realizando administração de forma indireta por meio de concessões e regulamentações ao setor privado para explorar essas atividades.

Em relação aos aspectos setoriais a serem associados ao conceito de qualidade do gasto público, primeiramente, deve-se ter em mente que as políticas públicas servem para o atendimento de demandas da sociedade que, naturalmente, buscam desenvolvimento econômico, crescimento da renda, fortalecimento do emprego, melhor qualidade de vida, etc. Essas demandas são dinâmicas, ou seja, mudam ao longo do tempo em função de fatores como demografia, amadurecimento político, mudanças sociais, etc. A forma como o Estado aloca seus recursos entre os diversos “setores” define como estão sendo providos esses anseios sociais.

A função alocativa do gasto público é um tema muito pouco explorado na literatura de finanças públicas, provavelmente devido à multidisciplinariedade de análise que deve ser feita para que se tenha um retrato amplo e pragmático da alocação (e qualidade) dos gastos pelo setor público. Maciel (2013) propõe uma metodologia para tratar do assunto que leva em consideração seis fatores para se avaliar sub ou sobre alocação de recursos em determinados setores e a possibilidade de realocações orçamentárias: (i) relacionamento intersetorial; (ii) tendências demográficas (iii) indicadores de desenvolvimento, (iv) indicadores setoriais, (v) comparativos internacionais e (vi) os grandes objetivos políticos estabelecidos no programa do governo.

Em primeiro lugar, deve-se levar em consideração o relacionamento intersetorial das áreas do governo. As externalidades também se aplicam nas ações dos diversos órgãos públicos. Essas externalidades podem ser tanto positivas como negativas e devem ser consideradas no momento de decisão da alocação orçamentária. Quando o governo, por exemplo, cria incentivos, nas suas diversas formas, à expansão da área agrícola no país, isso poderá

provocar um efeito negativo nas metas de manutenção ou redução do desmatamento de vegetação nativa.

Há casos de externalidades positivas em que políticas públicas em certos setores criam interdependência entre si, como em educação e saúde. Todaro e Smith (2009) indicam, por exemplo, que o aumento da escolaridade média da população está associado à redução das doenças dos indivíduos, já que os mais bem educados tendem a adotar medidas preventivas de saúde e de higiene. Assim como crianças saudáveis tendem a elevar a frequência às aulas, a melhorar o aprendizado e a aplicar, de forma mais efetiva, a educação aprendida em qualquer momento da vida.

Ressalta-se a importância da demografia nas análises de finanças públicas. As análises de finanças públicas servem para prover recursos para a execução das políticas públicas e estas existem para beneficiar a sociedade. O perfil da sociedade é fundamental para definir as políticas públicas apropriadas. Países com demografia jovem tendem a gastar, em média, mais com educação do que com previdência. Os países com população mais velha alocam, na média, mais recursos para saúde pública que os países mais jovens. Dessa forma, demografia é um componente fundamental a ser considerado nas análises de alocação do setor público e sua tendência informa quais áreas serão naturalmente mais pressionadas no médio prazo.

A incorporação de indicadores é fundamental nas análises das finanças públicas, já que eles quantificam os problemas ou objetivos das políticas públicas. Os indicadores de desenvolvimento objetivam informar quais áreas o país tem maior deficiência e em quais políticas públicas devem focar esforços. Nessa análise, deve-se incluir, também, a avaliação da função distributiva dos gastos. Há vários estudos comportamentais que indicam que o aumento da desigualdade de renda entre indivíduos reduz a satisfação (bem-estar) não apenas dos mais pobres, como dos ricos também (ver: WILKINSON; PICKETT, 2010; KAHNEMAN, 2011). O Brasil é um dos países que ainda apresentam um dos piores indicadores de concentração de renda do mundo e há estudos indicando que o perfil do gasto público brasileiro não reduz, de forma significativa, a distribuição de renda do país (OECD, 2009). É desejado que os programas de governo tenham caráter progressivo, ou seja, que os segmentos mais pobres da população sejam proporcionalmente mais beneficiados que os mais ricos.

Os indicadores setoriais têm o papel de quantificar o objetivo e a atuação do setor público naquele setor, além de servirem de parâmetros para as metas dos programas do governo. Na área de saúde, por exemplo,

para se verificar a qualidade do gasto público, são necessárias informações sobre custos, material, pessoal envolvido, equipamentos, pacientes, leitos disponíveis, número de atendimentos, consultas, exames, cirurgias, taxa de mortalidade, satisfação dos usuários, etc. De posse desses indicadores, é possível realizar análises de eficiência para comparações das unidades do governo, verificar se as políticas de saúde são eficazes em cumprir os objetivos pretendidos, etc. Os resultados das análises de eficiência e eficácia servem como subsídio para melhorar a gestão da política pública tratada e, também, informam economias potenciais de recursos públicos que podem ser usados: (i) por outras unidades governamentais, (ii) outros programas de governo ou (iii) outros setores do gasto público.

Comparativos internacionais são excelentes indicadores para as análises de alocação de recursos interseoriais. É possível verificar, por exemplo, que um país aloca pouco recurso para um determinado setor ou área em relação à média dos países de comparação, assim como conferir também a estrutura de custos de determinadas políticas públicas e também resultados alcançados. É importante mencionar que é natural que os países apresentem diferenças na aplicação de recursos interseoriais por suas características históricas, geográficas, demográficas, sociais e econômicas. É importante buscar referências de comparação com países de maior similaridade.

Ignorar os objetivos políticos do programa do governo pode ser um erro estratégico nos estudos de finanças públicas. De certa forma, em uma democracia, a sociedade escolhe o governo por meio das eleições com base em uma plataforma de propostas ou tendências. Essas propostas devem ser incluídas no planejamento governamental e, por consequência, será necessária a alocação de recursos para financiá-las. Os estudos devem buscar, caso haja necessidade de criação de novos programas, indicação das fontes de financiamento, a forma e o formato mais eficiente para serem executados e que tragam resultados eficazes.

Este artigo teve como objetivo a extensão do conceito microeconômico da qualidade do gasto público para uma abordagem macrossetorial. Um programa de governo pode ter excelentes indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mas em nada contribuir para desenvolvimento de longo prazo da sociedade, criar externalidades positivas para outros setores ou trazer ganhos sociais significativos. Os estudos de qualidade do gasto público necessitam de uma abordagem multidisciplinar. A avaliação do gasto público apenas sobre a ótica microeconômica traz resultados parciais para a avaliação da atuação do setor público como um todo.

## Referências Bibliográficas

- ACEMOGLU, D.; AGHION, P.; ZILIBOTTI, F. Distance to Frontier, Selection and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*, v. 4, p. 37-74, 2006.
- BENHABIB, J.; SPIEGEL, M. The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. *Journal of Monetary Economics*, v. 34, 1994.
- BENITEZ, R. M. A Infra-estrutura, sua Relação com a Produtividade Total dos Fatores e seu Reflexo sobre o Produto Regional. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 19, p. 275-306, 1999.
- FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. *O Impacto da Infra-Estrutura sobre o Crescimento da Produtividade do Setor Privado e do Produto Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. (Ensaio Econômico EPGE, n 315).
- GOBETTI, S.; GOUVÊA, G.; SCHETTINI, B. *Resultado Fiscal Estrutural: um Passo para a Institucionalização de Políticas Anticíclicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão)
- MACIEL, P. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Proposta à Regra Fiscal Brasileira: Orientação pelos Ciclos Econômicos*. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada em 2. Lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional em 2006.
- MACIEL, P.; ANDRADE, J. *Investimento Público em Infra-Estrutura e Crescimento Regional no Brasil*. Brasília, 2008. II Prêmio SOF de Monografias.
- MACIEL, P., ANDRADE, J.; TELES, V. Educação e Crescimento Regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39., 2011. Foz do Iguaçu.
- MUSGRAVE, R. *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Economic Surveys: Brazil*. Paris, v. 14, July, 2009.
- TODARO, M.; SMITH, S. *Economic Development*. 10. ed. Michigan: Pearson Addison Wesley, 2009.
- VANDENBUSSCHE, J.; AGHION, P.; MEGUIR, C. Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital. *Journal of Economic Growth*, v. 11, p. 97-127, 2006.



**Pedro Jucá Maciel**  
pedrojucamaciel@gmail.com

Formado em Economia pela UFPE, Mestre e Doutor em Economia pela UnB e Pós-Doutorado na área de Finanças Públicas na Stanford University. AFC da STN. Foi Chefe da Assessoria Econômica do Ministro da Fazenda.

# ARTIGO

## A taxa de câmbio nominal e a taxa de câmbio real

Hélio Socolik

### 1. Introdução

É comum a imprensa anunciar o valor do Produto Interno Bruto anual de determinado país e ao mesmo tempo informar que, pelo conceito da **paridade do poder de compra**, esse valor é diferente, o que explica a alteração na comparação do PIB entre países. O artigo visa esclarecer essa questão aos estudantes de Economia e aos demais interessados.

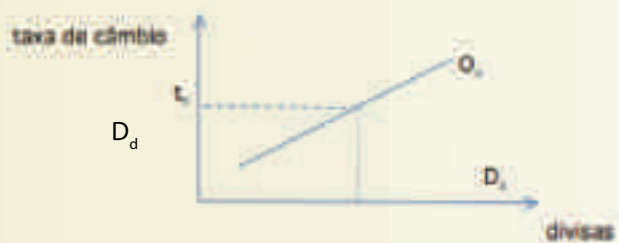
Diariamente, os meios de comunicação informam as cotações do **dólar** e do **euro**, as duas principais moedas do comércio internacional. Elas são importantes, pois interferem no valor em reais das exportações, das importações, das transações com serviços e dos capitais que entram e saem do país.

Se, por exemplo, a taxa de câmbio for **um dólar = 2 reais**, uma exportação de minério de ferro do Brasil no valor de 500.000 dólares é convertida em nosso país em 1.000.000 de reais a favor do exportador. Se uma máquina é adquirida no exterior a 1.000 dólares, seu custo será de 2.000 reais. Essa taxa de câmbio é denominada **nominal**.

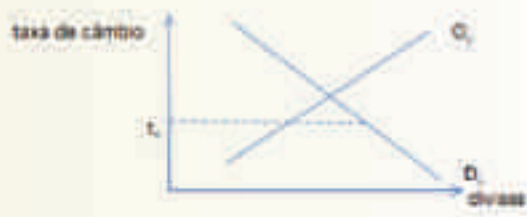
As taxas nominais podem ser fixadas sob dois regimes. A **taxa fixa** é determinada pela autoridade monetária e sua alteração depende de ato administrativo, tendo em vista os objetivos de política econômica. Ela pode também ser deixada **flutuar** livremente, conforme os movimentos da oferta e da demanda de divisas no mercado.

A flutuação livre da taxa de câmbio pode ser **administrada**, isto é, quando a autoridade monetária intervéem no mercado para evitar elevações ou quedas muito acentuadas na taxa e podem provocar efeitos indesejados na economia.

A seguir, tem-se a **determinação da taxa de câmbio** no mercado **livre**, onde  $O_d$  é a oferta e  $D_d$  a demanda por divisas:



O gráfico abaixo ilustra a taxa de câmbio **fixa** que, por exemplo, situa-se abaixo do que seria a taxa nominal de equilíbrio. Observe-se que, no caso, a taxa abaixo da de equilíbrio provoca demanda maior do que oferta de divisas, diferença que tem de ser coberta por reservas internacionais.



### 2. Um ligeiro histórico da evolução das taxas de câmbio

**Antes da 2ª Grande Guerra Mundial**, havia **liberdade cambial** com pequenos períodos de maior controle. Após o término da guerra, o país, devido aos superávits comerciais, viu-se com **acúmulo de reservas** internacionais.

Em julho de **1946**, o **Fundo Monetário Internacional**, tendo em vista a busca de maior estabilidade no comércio, recomendou a **fixação das taxas de câmbio** em relação ao dólar norteamericano, com cada país comprometendo-se a conservá-la em uma faixa de oscilação de 1% acima ou abaixo do nível acertado, somente a alterando diante de um desequilíbrio importante em seu balanço de pagamentos. O nível da taxa deveria obedecer à **paridade do poder de compra**, que explicaremos adiante.

O governo fixou a taxa de câmbio em **18 cruzeiros por dólar**, mas a inflação e o desenvolvimento econômico, com a conseqüente geração de renda, **estimularam as importações**, obrigando as autoridades econômicas a estabelecerem **controles quantitativos** às importações, sob o critério da **essencialidade**, para se evitar desvalorização do câmbio.

**De 1953 a 1957** foi adotado **sistema de taxas múltiplas de câmbio**. Eram cinco categorias de taxas que incorporavam ágios sobre a taxa oficial, conforme o grau de essencialidade. As importações passaram a ter **limites quantitativos**, por período, e as exportações recebiam **bonificações**, conforme o produto.

De 1957 a 1961 houve dois fatos importantes: a Reforma das Alfândegas, com a transformação das alíquotas específicas em **alíquotas ad valorem**; e as taxas múltiplas foram divididas em apenas duas categorias: **geral e especial**.

Em 1961, a Instrução nº 204, da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, extinguiu as taxas múltiplas e a paridade por dólar. Em 1964, foram criadas **taxas especiais para importações** de trigo, petróleo, equipamentos e peças, remessas de juros e exportações de café e açúcar.

Em 1968, a nova política econômica aplicada ao setor externo, ao invés de conter as importações, procurou estimular as exportações. Para evitar as distorções da inflação, que desestimula as exportações e estimula as importações, foi instituído **sistema de minidesvalorizações da taxa de câmbio**, atualizando-a a intervalos frequentes.

O **Plano Cruzado**, em 1986, congelou todos os preços da economia, inclusive a taxa de câmbio, o que provocou distorções, com queda considerável nas exportações. Os planos de estabilização seguintes, **Bresser e Verão**, promoveram pequenas alterações na taxa de câmbio para diminuir os efeitos negativos, mas manteve o congelamento. O **Plano Collor**, em 1990, liberalizou o câmbio, permitindo que o mercado fixasse a taxa de acordo com a oferta e a demanda.

O **Plano Real**, de 1994, procurou combater a inflação com diversas medidas. Uma delas, a chamada **ancoragem cambial**, baseou-se na valorização do real em relação ao dólar, beneficiada que foi pela **entrada de capitais estrangeiros**, o que resultou em barateamento das importações e fator de **inibição a aumentos de preços** de produtos que têm concorrentes internacionais ("tradeables"). A elevação de preços durante os primeiros anos não eram repassados à taxa cambial, pois o Banco Central intervinha no mercado para manter a valorização da moeda nacional, em faixas denominadas "bandas cambiais" e constituindo a chamada "flutuação suja" ("dirty floating") do câmbio, beneficiado pela existência de apreciável volume de reservas internacionais.

O país sofreu duas corridas contra a sua moeda, em **setembro de 1997** e **setembro de 1998**, com o governo procurando manter a política de valorização da moeda nacional. No final do ano, as reservas de divisas tinham diminuído sensivelmente, apesar da elevação dos juros, e tornou-se imperiosa a ajuda externa de capitais, liderada pelo **Fundo Monetário Internacional**, que exigiu, em contrapartida, que o país fizesse um ajuste fiscal rigoroso e a aceleração das desvalorizações da moeda.

No início de 1999, o governo federal voltou a liberar a taxa de câmbio.

Durante a primeira década do século 21, a taxa de câmbio esteve bastante valorizada, pois o país recebeu significativos volumes de divisas, principalmente após a **crise financeira mundial de 2008**, quando o sistema bancário norteamericano recebeu recursos em troca dos chamados "títulos podres" e os despejou pelo mundo em busca de aplicações financeiras.

Nos últimos dois anos, observamos a taxa de câmbio subindo gradualmente ao sabor dos fatores econômicos internos e externos. A autoridade monetária tem estado atenta aos seus níveis. Se este é considerado **baixo**, realiza operações de intervenção no mercado **adquirindo dólares**, pois uma taxa valorizada desestimula as exportações e prejudica a produção interna. Se considerado **alto**, **oferece** dólares, pois uma taxa muito desvalorizada pode estimular as exportações, mas encarece as importações e estimula muito a economia, provocando **pressões inflacionárias**.

### 3. A taxa de câmbio real

A taxa de câmbio nominal, por si só, não determina a competitividade dos bens e serviços de um país em relação ao exterior. Ela também é afetada pelos preços internos e externos.

Vamos supor que o dólar esteja cotado a 2 reais e que um produtor pretenda exportar mercadorias no valor de 500.000 dólares esperando obter na conversão 1.000.000 de reais, que é o seu custo de produção incluindo os lucros. Se, durante o processo de produção e venda, os custos se elevam em 10%, mantida a taxa de câmbio nominal e o preço do produto em dólares, o valor real das vendas em unidades monetárias será igual a  $1.000.000 / 1,10 = 909.090,90$ .

Na prática, é como se a mercadoria de valor igual a 500.000 dólares tenha sido convertida internamente para 909.090,90 reais, que é o valor deflacionado pelo índice de preços. A taxa de câmbio nominal continua em 2 reais mas, na realidade, a taxa de conversão é igual a  $909.090,90/500.000 = 1,8181$ , que é a chamada **taxa de câmbio real**.

Vamos supor agora que o valor da mercadoria no país importador suba 10%, para 550.000 dólares, e a taxa de câmbio nominal continue a mesma. Ele vai receber, então, 1.100.000 reais. O exportador produziu os mesmos 1.000.000 de reais e recebeu 550.000 dólares, recebendo na conversão 1.100.000 reais. Na prática, é como se a taxa de câmbio fosse igual a  $1.100.000 / 500.000 = 2,20$ , que é a **taxa de câmbio real**.

A taxa de câmbio real pode, portanto, diferir da nominal em razão das variações de preços internos e

externos. Ela é definida como a relação entre os preços dos bens importados e os preços dos bens nacionais. É representada pela expressão  $E = e \cdot P^* / P$ , sendo  $E$  a taxa de câmbio real,  $e$  a taxa de câmbio nominal,  $P^*$  o nível médio de preços no exterior e  $P$  o nível médio dos preços nacionais.

Vamos supor que uma cesta de bens nos Estados Unidos custe 25 dólares  $e$ , no Brasil, 50 reais. Consideremos uma taxa de câmbio **nominal** de 2 reais por dólar.

Observe-se que o preço da cesta nos Estados Unidos é de 2 reais x 25 dólares = 50 reais, um valor igual ao seu preço no Brasil. Isso significa que não haverá estímulo para se preferir os bens dos Estados Unidos em relação aos bens nacionais. A taxa de câmbio real fica:

$E = e \cdot P^* / P = 2 \cdot 25 / 50 = 50 / 50 = 1$  (essa relação significa que o preço do produto importado é igual ao preço do bem nacional, ou seja, a taxa de câmbio nominal é de **equilíbrio** no comércio). Nesse caso ocorre a chamada **paridade do poder de compra**.

Se, por outro lado, a taxa de câmbio nominal for de 2,20 reais, o preço do bem nos Estados Unidos será de 2,20 x 25 dólares = 55 reais, um valor maior do que o seu preço no Brasil, que é de 50 reais. Isso significa que haverá estímulo para se exportar os bens nacionais aos Estados Unidos, os quais procurarão também importá-los do Brasil. A taxa de câmbio real fica:

$E = e \cdot P^* / P = 2,20 \cdot 25 / 50 = 55 / 50 = 1,10$  (essa relação significa que o preço do produto importado é 10% maior do que o preço do bem nacional e há **desequilíbrio** no comércio).

Suponhamos, agora, que a taxa de câmbio nominal seja de 1,90 real. O preço do bem nos Estados Unidos será de 1,90 x 25 dólares = 47,50 reais, um valor menor do que o seu preço no Brasil, que é de 50 reais. Isso significa que haverá estímulo para se importar os bens dos Estados Unidos, os quais procurarão também exportá-los ao Brasil. A taxa de câmbio real fica:

$E = e \cdot P^* / P = 1,90 \cdot 25 / 50 = 47,50 / 50 = 0,95$  (essa relação significa que o preço do produto importado é 5% menor do que o preço do bem nacional e há **desequilíbrio** no comércio).

#### 4. As variações da taxa de câmbio real

Sabemos que a taxa de câmbio nominal é determinada pela autoridade monetária (taxa fixa) ou pelo mercado (taxa flutuante), que varia conforme a política discricionária da área econômica ou pelos movimentos da oferta e demanda de divisas. Enquanto isso, a taxa de câmbio real varia sob influência das variáveis que compõem a sua expressão, que são a taxa de câmbio nominal, os preços externos e os preços internos.

Podemos dizer que a variação na taxa de câmbio real é igual à variação da taxa de câmbio nominal, mais a variação nos preços externos, menos a variação nos preços internos. Em termos matemáticos, mais precisa, essa variação é expressa como:

$(1 + \Delta E) = (1 + \Delta e) (1 + \Delta P^*) / (1 + \Delta P)$ , sendo  $1 + \Delta E$  a variação na taxa de câmbio real,  $1 + \Delta e$  a variação da taxa de câmbio nominal,  $1 + \Delta P^*$  a variação nos preços externos e  $1 + \Delta P$  a variação nos preços internos.

Quando a taxa de câmbio real **umenta**, as exportações e a entrada de capitais externos são estimuladas. Esse aumento pode ser resultante dos seguintes fatores: aumento da taxa de câmbio nominal; aumentos dos preços externos; ou diminuição nos preços internos. Quando a taxa de câmbio real **diminui**, as importações e a saída de capitais externos são estimuladas. Essa diminuição pode ser resultante dos seguintes fatores: diminuição da taxa de câmbio nominal; quedas dos preços externos; ou aumentos nos preços internos.

Suponhamos que, num determinado período, a taxa de câmbio nominal cresça de 10%, os preços no Brasil cresçam de 5% e, nos Estados Unidos, cresçam de 1%. Vamos calcular a variação real no câmbio:

$$(1 + \Delta E) = (1 + \Delta e) (1 + \Delta P^*) / (1 + \Delta P) = (1 + 0,10) (1 + 0,01) / (1 + 0,05) = 1,10 \cdot 1,01 / 1,05 = 1,058 = 5,8\%$$

O resultado mostra que, apesar de a taxa de câmbio nominal ter crescido de 10%, a taxa de câmbio real cresceu menos, de 5,8% em razão de a subida de preços interna ter sido superior à externa.

Suponhamos agora que, num determinado período, a taxa de câmbio nominal cresça de 10%, os preços no Brasil cresçam de 15% e, nos Estados Unidos, cresçam de 1%. Calculemos a variação real:

$$(1 + \Delta E) = (1 + \Delta e) (1 + \Delta P^*) / (1 + \Delta P) = (1 + 0,10) (1 + 0,01) / (1 + 0,15) = 1,10 \cdot 1,01 / 1,15 = 0,966 = -3,34\%$$

O resultado mostra que, apesar de a taxa de câmbio nominal ter crescido de 10%, a taxa de câmbio real caiu de 3,3% em razão de a subida de preços interna ter sido mais alta, de 15%.

Suponhamos que, num determinado período, a taxa de câmbio nominal tenha tido uma desvalorização de 3%. A desvalorização real vai depender das variações de preços interna e externa. Consideremos que não há inflação externa e que os preços internos tenham crescido de 5%.

$$(1 + \Delta E) = (1 + \Delta e)(1 + \Delta P^*) / (1 + \Delta P) = (1 + 0,03)(1 + 0) / (1 + 0,05) = 1,03 / 1,05 = 0,981 = -0,019 = -1,9\%$$

Assim, apesar da desvalorização nominal de 3% tivemos uma valorização real de 1,9% porque a inflação foi maior do que o aumento na taxa de câmbio. Esse cálculo mostra que a variação da taxa de câmbio real pode ser obtida pelo deflacionamento da taxa de câmbio nominal pelo índice de crescimento dos preços.

## 5. Variações da taxa de câmbio nominal

A paridade do poder de compra corresponde à taxa de câmbio real igual a 1. Então, dado que  $E = e \cdot P^* / P$ , podemos fazer  $E = 1$ :

$$1 = e \cdot P^* / P, \text{ daí que } e = P / P^*.$$

Esse resultado significa que, para se manter a paridade do poder de compra, a taxa de câmbio nominal tem de corresponder à relação entre os preços interno e externo. Os preços interno e externo estão sempre variando. Para que a taxa de câmbio continue equilibrada, vamos calcular a expressão de sua variação.

$$\text{Seja } (1 + \Delta E) = (1 + \Delta e)(1 + \Delta P^*) / (1 + \Delta P).$$

$$\text{Daí que: } (1 + \Delta e) = (1 + \Delta E)(1 + \Delta P) / 1 + \Delta P^*$$

Para manter a taxa de paridade igual a 1,  $\Delta E = 0$ , donde  $(1 + \Delta e) = (1 + \Delta P) / (1 + \Delta P^*)$ . Ou seja, a variação da taxa de câmbio nominal deve corresponder à **variação de preços interna dividida pela variação de preços externa**.

Exemplo: se, num determinado período, os preços no Brasil crescem de 5% e nos Estados Unidos de 1%, calculemos a variação que corresponde à taxa de câmbio nominal para que a paridade seja mantida.

$$1 + \Delta e = 1 + \Delta P / 1 + \Delta P^* = (1,05) / 1,01 = 1,0396. \text{ Donde } \Delta e = 3,96\%.$$

## 6. Aquilatando a taxa de câmbio real

Como saber se determinada taxa de câmbio corresponde à **paridade do poder de compra**? Periodicamente órgãos estatísticos realizam levantamentos a respeito, procurando verificar se cada país tem sua taxa de câmbio de mercado mais ou menos afastada da taxa de paridade. É escolhido determinado produto que preencha as condições de **homogeneidade**, ou seja, suas características sejam as mais aproximadas possíveis, apesar de serem oferecidas em mercados distintos.

Um desses produtos escolhidos é o **sanduíche “Big Mac”**, da rede de lanchonetes Mac Donald’s, conhecido por apresentar essa homogeneidade internacional. Vamos fazer agora uma suposição.

Consideremos dois países, Brasil e Estados Unidos. Neste mês de janeiro de 2015 o preço do sanduíche no

Brasil é de R\$ 13,25 e nos Estados Unidos de US\$ 5,89. Segundo a teoria da paridade do poder de compra, a taxa de câmbio de equilíbrio seria  $13,25 / 5,89 = R\$ 2,25$  por dólar. Como a taxa média de câmbio nominal no mesmo mês, igual a 2,60 reais, é maior do que a da paridade, conclui-se que o real estaria subvalorizado, em cerca de 13,5%.

No ano de **2013**, o Produto Interno Bruto (PIB) do país foi de 4.440 bilhões de reais ou 2.242 bilhões de dólares, o que significa uma cotação média do dólar de 1,98 real. Esse valor é comparado com o valor do PIB em dólares de todos os demais países para se fazer a classificação dos considerados, por esse critério, os mais desenvolvidos do mundo.

Ocorre que as taxas nominais sofrem oscilações que as afastam dos níveis de equilíbrio. Se considerarmos a **taxa de câmbio pela paridade do poder de compra** de R\$ 2,25, o real estaria valorizado em 12% e o PIB, medido pela paridade do poder de compra, é recalculado para  $R\$ 4.440 \text{ bilhões} / 2,25 = US\$ 1.973.333$ .

Ou seja, quando a taxa nominal está **abaixo** da taxa de câmbio de paridade, ou seja, supervalorizada, o PIB correspondente à paridade é **menor**, e quando a taxa nominal está **acima** da taxa de câmbio de paridade, ou seja, subvalorizada, o PIB correspondente à paridade é **maior**. Nesses casos são alteradas as colocações do país dentre as nações segundo o critério do Produto Interno Bruto.



**Hélio Socolik**  
hsocolik@gmail.com

Mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas e professor de Macroeconomia e Microeconomia em Brasília.



# ARTIGO

## Sistemas de Pagamentos em Moedas Locais

Maria Celina Berardinelli Arraes

### 1. Introdução

A operação de um sistema de pagamentos em moedas locais (SML) entre os Bancos Centrais do Brasil e Uruguai iniciou seu funcionamento em 1º de dezembro de 2014 (cinco anos após as tratativas iniciais). Essa pode ser considerada mais uma iniciativa de aprofundar a cooperação financeira entre países emergentes e em desenvolvimento, a exemplo do Acordo Contingente de Reservas entre os países BRICS, do acordo de swap de moedas com a China e do Sistema de Moeda Local com a Argentina.

O Banco Central tem informado, em seus Relatórios de Administração, que sua participação nos debates da União de Nações Sul-americanas (UNASUL)<sup>1</sup> conferiu maior relevância à agenda de integração financeira e monetária regional, com os seguintes focos: desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais sul-americanos; **utilização das moedas regionais no comércio e investimento** (grifo meu); e estabelecimento de instituições regionais para impulsionar o processo de integração comercial, econômica e financeira.

Ainda, segundo essa fonte, estava sendo negociada a ampliação do mecanismo denominado Sistema de Moedas Locais (SML), existente hoje com a Argentina e agora com o Uruguai, para operações além do comércio em moeda local, permitindo a fixação do valor de importações brasileiras, em reais, além da inclusão de outros tipos de operações não relacionadas ao comércio exterior, como pagamentos de benefícios previdenciários. Outros países continuam mantendo diálogo, com o Brasil, sobre a possibilidade de utilização de moedas locais, no comércio exterior.

Finalmente, consta do Relatório de Administração do Banco Central (2013), a disposição de se avançarem as discussões do grupo de trabalho para ampliar a integração econômica e financeira dos países integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), para o estabelecimento de um SML multilateral, entre esses países, por meio do qual seriam cursados pagamentos referentes ao comércio de bens, investimento direto e remessas financeiras de pequeno valor.

O leitor deve estar se perguntando o que significam todas essas iniciativas? São coerentes com a política externa do Brasil? Existe uma estratégia de internacionalização do real ou são propostas fragmentadas? Se fragmentadas, qual o risco de fracasso e/ou de abandono, em caso de alteração na política econômica do Governo? Como essas iniciativas afetam o dia-a-dia do cidadão? Que benefícios elas trazem? Possibilidade de receber remessas do exterior em moeda local? Segurança no valor a ser recebido por sua exportação? Diminuição de custos de transação cambial? Permissão para trocar reais no exterior?

Este artigo tentará responder a essas indagações.

### 2. Bases para utilização de moedas locais em transações internacionais

Inicialmente, uma breve recordação do que é essa entidade – sistema monetário internacional – que visa contextualizar a utilização de moedas nas transações internacionais. Existem inúmeras definições de sistema monetário, mas a que me parece mais abrangente é a de Solomon (1977): conjunto de acordos, regras, práticas e instituições sob os quais são realizados os pagamentos além das fronteiras domésticas. Tal conjunto de regras e regulamentos está consubstanciado não só no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional - organismo responsável pela administração do sistema - mas também nos acordos e consultas entre os países, por meio da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Conferência para Comércio, Agricultura e o Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD), do Banco para Liquidações Internacionais (BIS) e das organizações regionais. Daí a complexidade de seu funcionamento.

De uma perspectiva econômica, pode-se dizer que os objetivos do sistema monetário internacional são semelhantes aos de um sistema monetário doméstico, isto é, facilitar o processo de especialização e troca e, conseqüentemente, a plena utilização dos recursos econômicos. Sua necessidade se origina da existência de estados soberanos, em cujo território não se consegue exaurir

1 União de Nações Sul Americanas é formada pelos doze países da América do Sul.

todos os benefícios potenciais derivados de tal processo de especialização e trocas. Esse fenômeno de maximização dos benefícios da especialização é característica básica do processo de globalização, que vem acentuar ainda mais a necessidade de um sistema monetário internacional fluido e que minimize crises.

Obviamente, se existisse uma única moeda mundial, uma boa parte dos problemas estaria resolvida. Como não há, existe a necessidade de um acordo internacional, formal ou informal, sobre quais as moedas que serão aceitas nesses pagamentos, as taxas de câmbio entre moedas, a acumulação de reservas internacionais, o financiamento de situações de superávit ou déficit no balanço de pagamentos e sobre a correção das situações de desequilíbrio.

Nesse sentido, a Tabela 1, a seguir, resume os possíveis usos internacionais de uma moeda. Somente as moedas consideradas internacionais desempenham a maioria das funções listadas. Entretanto, algumas moedas de países emergentes iniciaram uma trajetória de internacionalização e/ou regionalização, compatível com a maior relevância internacional ou regional de suas economias. A discussão da internacionalização das moedas ou da utilização global das moedas é parte inerente das discussões do sistema monetário internacional e geralmente aparece, na grande imprensa, por meio de perguntas como: o dólar perderá seu status de moeda líder global para o euro? O Yen japonês perdeu sua importância no cenário internacional? Algum dia a moeda chinesa vai ameaçar algumas dessas moedas?<sup>2</sup> O real está se internacionalizando? Independentemente das respostas, a utilização de várias moedas no sistema monetário internacional adiciona complexidade à sua operação.

**Tabela 1 - Matriz de uso internacional de moedas**

A – Matriz dos Teóricos	Uso Privado	Uso Oficial
Meio de Troca	Moeda veículo	Moeda de intervenção
Unidade de Conta	Moeda de cotação	Moeda âncora
Reserva de Valor	Moeda de Investimento e financiamento	Moeda de Reserva internacional
B – Matriz dos Práticos	Mercados financeiros	Uso em terceiros países
	Mercado de dívida internacional	Âncora de taxa de câmbio
	Mercado de câmbio	Reservas internacionais
	Registros de comércio exterior	Papel moeda e moeda paralela

Fonte: Cohen (1971), Kenen (1983), para o painel superior e ECB (2002) e subsequentes para painel inferior. In European Central Bank – Global Role of Currencies – Working paper Series nº 1031/March 2009.

No caso específico do Sistema de Moedas Locais com Argentina e Uruguai, o real estaria sendo utilizado como Unidade de Conta – moeda de cotação.

A escolha da moeda de denominação das transações de comércio internacional tem implicações macro e microeconômicas. Para as empresas, a escolha afeta a sua maximização esperada de lucros. Neste sentido, a utilização de uma moeda no comércio internacional está associada:

- i. ao tamanho do país cuja moeda é utilizada, bem como à profundidade e importância de suas relações de comércio com outros países;
- ii. aos custos de transação, inclusive custos de compra e venda das moedas. As moedas mais transacionadas tendem a ter menores custos e, por inércia, também tendem a manter essa posição;
- iii. às moedas utilizadas nas transações por outros produtores, dado que empresas não querem se distanciar das estratégias adotadas por seus concorrentes, principalmente em indústrias cujos produtos são substitutos próximos;
- iv. à composição dos bens importados e exportados – quanto mais diferenciados forem os bens, por exemplo, maior a possibilidade de uso da moeda do exportador como denominação;
- v. aos aspectos específicos da volatilidade macroeconômica do país. A existência de mercado financeiro doméstico desenvolvido também contribui favoravelmente para o uso da moeda no comércio internacional;
- vi. a mecanismos de *hedge* contra flutuações cambiais que possam afetar sua receita.

A literatura recente sobre as implicações da moeda de denominação e das decisões de preços sobre a política monetária aponta que, nos países cujas moedas são utilizadas na denominação das transações, os preços são relativamente mais estáveis. Em países cujas moedas não são utilizadas no comércio exterior, os preços dos *tradables* se movem (em moeda local) com as oscilações da taxa de câmbio e, como resultado, o consumo responde a mudanças nos preços relativos induzidas pela variação cambial.<sup>3</sup>

A experiência histórica mostra que a utilização de moedas específicas de denominação no comércio internacional, por parte de vários países, é explicada por diferentes fatores. Revela também que as mudanças ocorrem de forma gradual, como aconteceu no caso da libra esterlina que, apesar do declínio da importância econômica do Reino Unido a partir da 1ª Guerra Mundial, manteve-se, até a 2ª Guerra, como moeda internacional, papel exercido à

2 Interessante discussão em Thimann (2009).

3 Esse parágrafo e o anterior baseiam-se em nota não publicada Sistema de Pagamentos em Moeda Local Brasil – Argentina, preparado pelo Departamento da Dívida Externa e Relações Internacionais (DERIN) do Banco Central do Brasil, sob orientação da autora.

época juntamente com o dólar norte-americano. A moeda norte-americana permanece desde então como principal moeda, sendo utilizada pela maioria dos países em seu comércio internacional, seguida pelo euro. Analogamente, os países tendem a manter em suas reservas internacionais maiores parcelas nas moedas, nas quais realizam suas transações comerciais e financeiras externas.

Em setembro de 2013, o Banco de Liquidações Internacionais (BIS – Bank for International Settlements) publicou seu relatório trienal de utilização de moedas: “Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange Turnover” (posição em abril de 2013). O BIS alerta que, como cada transação envolve duas moedas, os percentuais mencionados somam 200%, e não 100%, como é habitual. O real está em 19º lugar (1,1%) das transações de câmbio e derivativos, enquanto o peso mexicano (2,5%), em oitavo. A moeda chinesa, o Yuan, foi a nona moeda mais utilizada em operações de câmbio (2,2%). Apesar de ainda pequena, sua participação mais que dobrou, em comparação com 2010, data da publicação anterior. O dólar esteve envolvido em 87% das transações cambiais, o euro 33% e o Yen em 23%.

Outra abordagem classifica a utilização de moeda local como uma possibilidade de cooperação financeira, como em Ocampo e Titelman (2012), separando em duas vertentes cooperação financeira regional, conforme segue:

**Mecanismos para cooperação macroeconômica e financeira** – assistência de liquidez em crises de Balanço de Pagamentos: (i) mecanismos de diálogo político e supervisão mútua; (ii) sistemas mais elaborados de supervisão macroeconômica e consultas; (iii) coordenação de políticas econômicas; (iv) fundos de reserva regionais e acordos de *swap* entre bancos centrais; e, (v) uniões monetárias, forma mais desenvolvida de cooperação. Incluem-se também **os acordos regionais de pagamentos, inclusive, com utilização de moedas locais**, e a cooperação na área de supervisão e regulação dos sistemas financeiros domésticos, apesar de seu nível mais fraco de cooperação.

**Financiamento para o desenvolvimento** – Os bancos regionais de desenvolvimento têm desempenhado também papel anticíclico, durante crises, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Outros menores atraíram inclusive membros não regionais, como o Banco Centro-americano para Integração Econômica (BCIE) (Argentina, Colômbia, México, Espanha e Taipei, China) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), renomeada Banco Latino-Americano de Desenvolvimento, após a adesão de novos membros (14 da América Latina, dois do Caribe,

além de Portugal e Espanha). Menciona-se, também, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), mas já se concluiu que essa instituição gerencia um montante muito pequeno de recursos para ter efeito anticíclico.

### 3. A experiência atual de operações em moeda local no sistema bancário brasileiro

No início da década de 90, o comércio intrarregional da América Latina havia se recuperado, rapidamente, com índice de crescimento de aproximadamente 200%, entre 1990 e 1999 (ALADI). Vários fatores concorreram para esse *boom* comercial, mas obviamente o equacionamento da questão da dívida externa foi primordial. Localizam-se aí as primeiras discussões sobre a obrigatoriedade de o comércio regional ser cursado, em dólares norte-americanos (NOBRE; SILVA, 1993), e da possibilidade de utilização de moedas locais.

Anteriormente às medidas tomadas para viabilizar o SML com a Argentina, no Brasil, a própria legislação cambial impunha obstáculos à maior utilização da moeda nacional nas transações de comércio exterior. Originadas em um período de necessidade de obtenção de divisas para fazer frente a problemas de balanço de pagamentos, as normas, então vigentes, buscavam incentivar a entrada de moeda conversível, através de rigorosos controles sobre as operações cambiais. Adicionalmente, o cenário de elevadas taxas de inflação resultara na perda das funções da moeda de reserva de valor, inviabilizando sua utilização para os pagamentos de operações de maior prazo, características do comércio internacional. Com a melhora dos fundamentos da economia e a redução da vulnerabilidade externa, a moeda nacional passou a cumprir com as funções clássicas da moeda. Isto permitiu o início de um processo de modificação na sua legislação e regulamentação cambiais e de comércio exterior, visando desburocratizar os procedimentos e reduzir os custos de transação.

Quando da concretização do SML com a Argentina, o Banco Central do Brasil, por meio da Diretoria de Assuntos Internacionais, propôs o estabelecimento de uma base legal que possibilitasse transações em reais, por qualquer canal, ou seja, diretamente pelos bancos comerciais, ou especificamente pelo SML.

A Lei nº 11.803/2008 permitiu aos bancos autorizados operar no mercado de câmbio, dar cumprimento a ordens de pagamento em reais, recebidas do exterior, mediante a utilização de recursos em moeda nacional, mantidos em contas de depósito de titularidade de instituições bancárias, domiciliadas ou com sede no exterior. Amparado na referida Lei, o CMN editou

a Resolução nº 3.657, de 2008, tornando possível a existência de correspondentes bancários no Brasil, em moeda nacional, de bancos do exterior, com a mesma função desempenhada pelos correspondentes no exterior de bancos brasileiros, para execução de ordem de pagamento em moeda estrangeira. Assim, o residente no exterior que necessite efetivar pagamentos em reais no Brasil, a qualquer título, pode adquiri-los diretamente no exterior de bancos que mantenham conta em reais no Brasil, determinando ao banco depositário o débito de sua conta em reais para entrega ao beneficiário no País. A mesma resolução eliminou, por sua vez, a restrição de recebimento, em reais, de receita de exportação registrada, em moeda estrangeira.

Essa possibilidade de utilização do real para operações entre residentes e não residentes veio se somar às operações de débito e créditos em contas em reais mantidas por não residentes, pessoas físicas e jurídicas, junto a estabelecimentos bancários no País e ao uso de papel moeda, principalmente na América do Sul.

Em suma, hoje em dia existe a possibilidade de exportar, em reais, independentemente da utilização de um sistema de liquidação do tipo SML. A ocorrência desse tipo de operação dependerá de uma maior divulgação de sua possibilidade e da existência de bancos comerciais que se interessem em manter posições nas moedas dos vários países.

#### **4. Sistemas de Pagamento em Moeda Local (SML)**

O SML tem como objetivo principal reforçar o processo de integração regional, por meio de uma possível redução dos custos de transação, do fortalecimento do mercado de câmbio bilateral e da incorporação de novos agentes, nos dois países, às atividades de comércio externo, demonstrando assim a viabilidade de operações de comércio exterior denominadas em reais.

As discussões acerca do desenvolvimento de um canal de fácil liquidação das transações comerciais, em moeda local, entre Brasil e Argentina, tiveram origem, em 2005, no reconhecimento da relevância do fluxo de comércio bilateral. Segundo dados do MDIC, em 2007 e 2008, a Argentina foi o segundo maior destino de exportações brasileiras, sendo a quase totalidade das operações liquidadas, em dólares americanos. Na oportunidade, verificou-se também a indisponibilidade de instrumentos financeiros de baixo custo para transações peso/real, além de dificuldades e custos associados à liquidação de transações em moeda local. Já no caso do Uruguai, por razões da importância do comércio com o Brasil e a Argentina, um Memorando de Entendimento para criação de um Sistema de Moedas Locais foi assinado ainda em 2009.

A proposta de desenvolvimento de um mecanismo de liquidação, utilizando as moedas nacionais, teve

como inspiração o processo de integração europeu. De fato, o estabelecimento de uma cotação, entre as moedas regionais, uma das bases do funcionamento do SML, constituiu um dos primeiros passos na integração europeia. Nos processos de integração regional, a disponibilidade de uma infraestrutura que permita a ocorrência de transações comerciais a custos mínimos é fator primordial para o seu sucesso.

#### **4.1) Sistema de Pagamento de Moedas Locais com a Argentina**

A possibilidade de utilização de moedas locais para o pagamento das transações comerciais, entre Brasil e Argentina, resultou de iniciativa tomada pelos bancos centrais envolvidos, uma vez que tal utilização certamente não seria viável, se levadas em conta somente as condições dos mercados internacionais de câmbio e de pagamentos, das duas economias, e de suas respectivas moedas. Em 3 de outubro de 2008, iniciaram-se as operações do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), para pagamentos do comércio exterior, realizado entre Brasil e Argentina.

A operação do SML possui interface direta com os sistemas de pagamentos, do Brasil e da Argentina, e consiste em um sistema de liquidação diferida pelo líquido, sendo os saldos compensados, diariamente, entre os bancos centrais. O SML não demanda requisitos adicionais às instituições financeiras e não está restrito às instituições financeiras autorizadas a operar com câmbio. No Brasil, qualquer instituição bancária, que tenha conta de reservas junto ao Banco Central, pode ser habilitada a cursar operações, via SML, o que aumenta a capilaridade de sua utilização.

Diariamente, os bancos centrais do Brasil e da Argentina apuram os saldos obtidos, em dólares americanos, referentes às operações registradas e efetuam o pagamento da diferença devedora, à sua contraparte. Após a confirmação do pagamento, os bancos centrais repassam os recursos, em moeda local, às instituições financeiras dos exportadores, sem qualquer assunção de risco.

Dada a possibilidade de erros humanos, erros operacionais, falhas tecnológicas ou mesmo outras ocorrências, como feriados e resultados líquidos de pequena monta que não justifiquem os custos normalmente incidentes em uma transferência financeira internacional, fez-se necessário prever tratamento excepcional para situações anormais, que podem se verificar em um sistema com as características do SML. Assim, para garantir a continuidade do sistema, sem comprometer a sua credibilidade, foi estabelecida uma margem de contingência, mutuamente concedida entre os dois bancos centrais, no valor de US\$ 120 milhões<sup>4</sup>, estimada em função dos fluxos

financeiros liquidados, entre os dois países, nos últimos cinco anos, e na probabilidade de migração dessas liquidações, para o ambiente SML.

Depois de registrar crescimento no valor total das operações até o ano de 2012, o valor das exportações brasileiras via SML estacionou em torno de R\$ 2 bilhões. O número de transações continuou crescendo, o que nos leva a inferir que o valor médio das transações se reduziu possivelmente, beneficiando operadores que teriam dificuldade de operar no mercado de câmbio. A utilização, pelas empresas argentinas, da possibilidade de exportar, em pesos, definitivamente, não deslançou, tendo atingido em 2014, valor semelhante ao do início da operação do mecanismo.

#### Quadro 2 – Operações cursadas no SML Brasil Argentina

Ano/Mês	Exportações		Importações*	
	Quantidade	Valor(R\$)	Quantidade	Valor(R\$)
	Operações		Operações	
2008	31	9.882.612,65	10	1.313.842,06
2009	1163	451.061.104,78	72	4.296.941,53
2010	3353	1.252.700.553,25	40	8.998.129,07
2011	4870	1.623.201.038,91	50	8.736.895,69
2012	7431	2.277.897.217,86	83	17.245.299,73
2013	9041	2.581.447.704,82	47	10.525.643,55
2014	9199	2.313.643.039,53	38	5.033.622,97

(\*) O valor das importações consiste no somatório das operações ocorridas, fixadas em pesos argentinos, convertidas para reais pela Taxa SML do dia de registro. Este é o somatório dos valores debitados das instituições financeiras.

As negociações, para incluir novos tipos de transações, no SML, principalmente, aposentadorias e pequenas remessas (até o equivalente a US\$ 3 mil), foram iniciadas, ainda em 2009. A possibilidade de pagamento de aposentadorias foi finalmente aprovada em junho de 2014<sup>5</sup>.

Com relação aos BRICs, em 2009, foram realizadas conversas, entre o Banco Central do Brasil e o Banco Central da China, Índia e Rússia, para o estabelecimento de Sistemas de Pagamento em Moedas Locais. A China respondeu que tinha o objetivo de adotar medidas mais amplas e de mercado para utilização de moeda local, em transações internacionais. No caso da Índia, houve uma conversa inicial, mas o comércio entre os países tem forte componente de *commodities*, que não se coaduna com o SML. Analogamente, com a Rússia também não houve sucesso.

#### 4.2) Sistema de Pagamento de Moedas Locais com o Uruguai

Conforme mencionado, as negociações com o Banco Central da República do Uruguai iniciaram-se em 2009 com assinatura de Memorando de Entendimento e posterior envio ao Congresso de Projeto de Lei para criação de linha de crédito de contingência. A aprovação da linha de crédito no valor de US\$ 40 milhões, por meio da Lei nº 12.822, de 5 de junho de 2013, possibilitou que as negociações para o estabelecimento de um SML com o Uruguai fossem finalizadas com a publicação do Regulamento, com vigência a partir de 1º de dezembro de 2015<sup>6</sup>.

A operacionalidade do mecanismo é semelhante à descrita na seção anterior para o caso do Sistema com a Argentina.

O Regulamento autoriza cursar no mecanismo com o Uruguai,

I – operações de comércio internacional de bens e serviços associados a essas operações, tais como frete e seguro;

II – operações de serviços, associados ou não ao comércio de bens, vedados pagamentos de serviços financeiros.

III – aposentadorias e pensões e demais transferências unilaterais correntes.

As operações de exportação deverão possuir um prazo máximo de 360 dias para o pagamento.

O SML com o Uruguai inclui alguns aperfeiçoamentos decorrentes da experiência de operação com a Argentina. Ressalte-se a possibilidade de que tanto as exportações quanto as importações sejam denominadas na moeda de cada país. Em termos práticos, o importador brasileiro poderá importar do Uruguai em reais, o que não é possível no sistema com a Argentina. O mecanismo já incorpora também a possibilidade de pagamento de aposentadorias e pensões, somente permitido no caso argentino, posteriormente a sua criação, assim como o pagamento de alguns serviços não relacionados diretamente ao comércio, desde que não sejam serviços financeiros.

O sítio do Banco Central, consultado em 03/02/2015, não apresenta nenhuma informação sobre as estatísticas iniciais de funcionamento, provavelmente porque o sistema encontra-se em fase muito inicial, não se justificando a divulgação de estatísticas.

#### Conclusões

A facilitação de transações em moeda local pode ser considerada uma modalidade de cooperação financeira regional, juntamente com outros tipos de acordos

4 Outorgada pela Lei nº 11.803 de 05/11/2008.

5 Circular BCB nº 3.707 de 16 de junho de 2014.

6 Circular 3.734 de 26 de novembro de 2014.

e arranjos financeiros e de pagamentos entre países e entre seus bancos centrais.

As iniciativas anunciadas pelo Banco Central do Brasil estão em linha com essa tendência, a saber: acordo de *swap*, com a China, Acordo Contingente de Reservas entre BRICs, extensão do SML a outras operações e a outros países da América Latina, do grupo de países dos BRICs e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS).

Quais as lições apreendidas da experiência brasileira de cooperação financeira de pagamentos e financiamentos?

Todas as iniciativas brasileiras estavam associadas a processos de integração regional – ALADI e MERCOSUL.

As iniciativas podem ser afetadas negativamente quando não existe algum nível de coordenação de políticas econômicas. O exemplo mais importante é o Sistema de Moedas Locais (SML), em vigor com a Argentina, e a situação desse país em relação ao dólar paralelo.

Necessidade de aprovação legal de linhas de crédito pode retardar o processo de formalização dos acordos, como foi o caso da negociação com o Uruguai, finalmente aprovada em 2013, após três anos de sua proposição.

No caso da iniciativa de sistema de moedas locais, na América Latina, os países deveriam ter um mínimo de convergência de situação cambial para evitar que as distorções do mercado de câmbio local possam desincentivar que os agentes econômicos participem e utilizem o mecanismo. Essa é a principal lição do caso argentino, em que não há interesse dos exportadores daquele país de exportar em pesos.

O montante das operações entre Brasil e Argentina, por meio do SML, parece ter atingido um teto a partir de 2012. As negociações com o Uruguai foram iniciadas em 2009, e seguiram seu curso, mas há que se investigar as causas desse fenômeno antes de expandir a iniciativa para outros países, conforme proposto em documentos públicos do Banco Central do Brasil.

Conjecturas à parte, descritas acima, finalizamos com uma tentativa de avaliar como as iniciativas, em discussão, afetariam o dia-a-dia das pessoas, caso implementadas.

Os efeitos dos pagamentos em moeda local relacionam-se a aumento de produtividade e diminuição de custo de transação para o exportador, ou para as pessoas que fazem transferências internacionais para manutenção pessoal, já que deixam de envolver uma operação cambial. De maneira prática, eliminam o risco cambial das operações cursadas no mecanismo, pois uma vez registradas em reais, o exportador, ou no caso com o Uruguai, o importador brasileiro, já sabe o montante que receberá na operação. Ao eliminar a operação de câmbio, o custo das pequenas remessas deverá se reduzir.

Além disso, a ampliação do marco regulatório das operações internacionais em reais possibilitou que

bancos possam vender reais no exterior, assim como receber a moeda, permitindo mais uma opção de câmbio para turistas. No caso específico da Argentina e Uruguai, o amadurecimento dos sistemas bancários para operações em moeda local, sem a intervenção de terceiros países e com cotação de taxas de câmbio bilaterais, poderá facilitar a vida dos turistas que teriam suas próprias moedas aceitas, nesses países vizinhos.

O ponto crucial da discussão é saber se os custos de sistemas como o SML são menores ou maiores que os benefícios, no curto e no médio prazos, e por quem estes benefícios são apropriados. Para que os benefícios se potencializem, é necessário que essas iniciativas e outras de utilização internacional do real sejam coerentes com a política exterior do Brasil. Se forem propostas fragmentadas, aumenta o risco de fracasso ou abandono das iniciativas em caso de alterações de governo.

## Referências Bibliográficas

- ARRAES, Maria Celina; SILVA, Olavo Cesar da Rocha e. *Introducción al sistema monetário internacional: la función del Grupo de los Veinticuatro*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1988. (Serie Ensaíos).
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Triennial Central Bank Survey foreign exchange turnover in April 2013*. Basileia, Setembro 2013.
- BLACK, Stanley. The International Use of Currencies. In: DAS, Dilip K. (Ed.). *International Finance – Contemporary Issues*. London and New York Routledge, 1993.
- NOBRE, Gilberto; SILVA, Olavo Cesar R. Expansão do comércio regional: o fim de um mito. *Revista da ADEVAL*, Associação das Empresas Distribuidoras de Valores, São Paulo, v. 23, n. 275, out. 1993.
- OCAMPO, J. A.; TITELMAN, D. *Regional Monetary Cooperation in Latin America*. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2012. (ADBI Working Paper 373). Disponível em: <<http://www.adbi.org/workingpaper-2012/2012/08/10/5214.regional.monetary.cooperation.latinamerica/>>
- SOLOMON, Robert. *The International Monetary System: 1945-1976: An Insider View*. New York: Harper & Row, 1977.
- TAVLAS, George. The Deutsche Mark as an International Currency. In: DAS, Dilip K. (Ed.). *International Finance – Contemporary Issues*. London and New York Routledge, 1993.
- THIMANN, Christian. Global Roles of Currencies. European Central Bank, Mar. 2009. (Working Paper Series; n. 1031).



**Maria Celina Berardinelli Arraes**

[marraes@hotmail.com](mailto:marraes@hotmail.com)

Ex- Diretora de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil (2008-09) e co-presidente do G-20 financeiro, em 2008. Funcionária do Banco Central do Brasil durante 25 anos.

# A lógica política do controle interno

Valdemir Pires

Resenha de: OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010. 215 p.

À mesa se aprecia o prato. Mas é na cozinha que sua qualidade se define. E na cozinha, receita não é tudo: bons ingredientes e perícia são essenciais. Do mesmo modo, é no consumo/acesso que se desfruta das políticas públicas, enquanto sua eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade e sustentabilidade são gestadas, urdidas, articuladas, temperadas nos escritórios e oficinas governamentais encarregadas de programas, projetos e atividades. Portanto, o esforço analítico para entender as potencialidades e limitações das políticas públicas não pode se restringir à avaliação delas mesmas, em si, e do nível de satisfação dos beneficiários, nem à simples comparação entre experiências e modelos (“receitas”). Pontos fortes e fracos nas fases de concepção, implementação e avaliação geralmente são detectados no desenho institucional das agências responsáveis pelas políticas e no modo concreto de atuação de seus operadores quotidianos. Ainda que valiosos, os estudos estritamente teóricos não ajudam muito – pelo menos não imediatamente – nas tarefas de inovação, hoje necessárias no Brasil.

Nas duas últimas décadas, o *menu* de políticas públicas diversificou-se e complexificou-se no país, colocando as “cozinhas” governamentais em efervescência, resultado das conquistas sociais contidas na Constituição de 1988, das pressões políticas decorrentes da democratização, da disputa entre grupos partidários com distintas visões sobre o papel do Estado e de projeto nacional, e resultado, também, das tendências reformistas derivadas das teses da “reinvenção do governo” e da nova administração pública. Entraram em debate não só temas mais amplos, da política, mas também assuntos específicos, da gestão da máquina pública.

Cecília Olivieri, neste livro - que não é tão recente, mas continua atualíssimo - consegue a dupla felicidade de apontar caminhos para uma possível “teoria do controle político da burocracia” (p. 197) e desvendar o *modus operandi* de uma das “cozinhas” mais agitadas do governo federal nas últimas décadas: a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), hoje Controladoria Geral da União (CGU). Ali se misturaram ingredientes de política e de gestão cruciais de uma fase de transição que ainda não terminou. E não terminou, porque como tornar o governo mais eficiente e, ao mesmo tempo, mais responsivo e transparente é uma questão ainda em aberto. E a autora soube muito bem discuti-la a partir de uma abordagem crítico-criativa, respaldada pelo pensamento weberiano (aliás, quase didaticamente apresentado nas páginas iniciais, nos aspectos que interessam à análise apresentada no livro) e pela contemporânea abordagem neo-institucionalista.

Por meio de entrevistas concedidas por protagonistas

das várias mudanças legais, organizacionais e procedimentais no setor de controle interno do governo federal de 1994 a 2004, reforçadas pela análise de numerosos relatórios de auditoria e fiscalização, a autora chega a várias conclusões reveladoras acerca do controle exercido pelo chefe do Poder Executivo Federal – e pelo núcleo de poder ao seu redor – sobre a burocracia dos ministérios, sobre os participantes da coalizão de governo e, mais recentemente (graças às fiscalizações, por sorteio, do uso de verbas federais pelos municípios e publicidade dos relatórios decorrentes) sobre os chefes dos poderes executivos municipais, normalmente à revelia do controle parlamentar, fraco no país.

Apoiado por um segmento da burocracia pública (o setor de controle interno) revestido da neutralidade possível a partir da atuação técnica, que se articula, nem sempre voluntariamente, com os agentes do Tribunal de Contas da União (responsáveis pelo controle externo), recebendo apoio da Polícia Federal e do Ministério Público, o Presidente (desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso até o final do governo Lula) vem submetendo os ministérios e, em boa medida, prefeitos e parlamentares, à obrigação de maior transparência e zelo na condução das políticas públicas. Ainda que sem uma articulação entre o controle e o planejamento/orçamentação – que amplificariam os resultados até aqui obtidos – pode-se afirmar que as políticas públicas estão atualmente menos sujeitas ao descaso, aos desvios e à corrupção, em decorrência de um sistema de controle interno que age tecnicamente, mas cujo trabalho vem se constituindo em fonte de ganhos políticos aos seus promotores, como raras vezes aconteceu no país.

Está correta a autora na sua autoavaliação: “Se este livro não permite a elaboração de uma teoria do controle político da burocracia, ele apontou (...) novas hipóteses de trabalho e novos caminhos de pesquisa...” (p. 201). E em boa medida se pode dizer que ela o fez porque não se limitou a estabelecer comparações entre o caso brasileiro e as “receitas” americana e alemã de relacionamento entre políticos e burocratas; nem entre o caso brasileiro de controle interno e as “receitas” anglo-saxãs (mais gerencialistas) e ibéricas (mais legalistas). Levou-se em conta o hibridismo de um país cujo Estado volta a ser objeto de mudanças e tema de debate, às voltas, por um lado, com modelos insinuantes (e brilhantemente defendidos por políticos e acadêmicos) de relação Estado-sociedade e Estado-mercado e, por outro lado, com o legado histórico do chamado “presidencialismo de coalizão”, marcado por uma “gramática política” singular.

Sem perder em rigor teórico, *A lógica política do*

*controle interno* ostenta um vigor excepcional no campo da aplicação, uma vez que a mirada histórica e institucional que o permeia do começo ao fim permite ao homem prático – político ou gestor – aprender com o resgate sistemático da trajetória produzida por idas e voltas, avanços e revoos dos fazeres quotidianos necessários à inovação organizacional e à construção de patamares superiores de republicanismo, num país recém-redemocratizado e em processo de conquista de seu lugar entre os economicamente relevantes no cenário global.

Em suma, Cecília Olivieri se propõe “à análise da construção do instrumento de monitoramento dos políticos sobre a execução das políticas públicas” (p. 22), ou seja, quer verificar histórica e concretamente se, no Brasil recente, o controle interno (que é o meio técnico, gerencial e formal para referido monitoramento) tem se construído e servido à finalidade de colocar a máquina pública e os grupos políticos da coalização na trajetória definida pelos legítimos detentores do poder atribuído pela sociedade a eles, por meio do voto (daí a importância de Weber como referência teórica inicial e o recurso à definição constitucional de controle interno: “poder do dirigente do Poder Executivo de controlar o desempenho de sua própria burocracia”, p. 23).

#### **A autora parte de duas hipóteses, confirmadas em sua tese (p. 29):**

“1. a reforma do controle interno do Executivo Federal na década de 1990 criou um mecanismo efetivo de controle político sobre a burocracia – que é o órgão de monitoramento sobre a burocracia, a SFC [depois CGU];

2. Esse órgão passou a ser utilizado como instrumento de controle da Presidência sobre a coalizão de governo, pelos seguintes motivos:

- o Presidente precisa de instrumentos para controlar a coalizão de governo, pois ela envolve a delegação de poder através principalmente de nomeação para cargos em comissão, e o Presidente precisa controlar o desempenho de seus ministros, da burocracia que eles comandam, e dos indicados políticos espalhados pela burocracia;

- a instituição da SFC em 1994 gerou capacidade de realizar o controle sobre a burocracia;

- a fragilidade da autonomia financeira de alguns estados e da maior parte dos municípios e o formato homogeneizador das políticas públicas federais implementadas descentralizadamente permitem ao Executivo direcionar a administração pública dos governos subnacionais.”

A autora avalia, aparentemente com razão, que sua perspectiva analítica (iniciando com Weber e caminhando em direção ao neoinstitucionalismo de Juan Linz, Alfred Stepan, Scott Mainwaring e Arend Lijphart) supre uma lacuna, hoje existente, na literatura quanto à análise do controle interno como um tema no campo do controle político sobre a burocracia. Essa perspectiva, aliada à atenta e consistente observação (de documentos e de passagens de entrevistas de importantes protagonistas das inovações recentes em controle interno no Brasil) permite afirmativas tão fortes como esta: “O significado político do controle interno é controle político via instrumentos burocráticos sobre a coalizão do

governo – controle sobre como indicados dos partidos em postos burocráticos desempenham suas tarefas e como estados e municípios programam políticas públicas federais, [utilizam] verbas federais ou [desenvolvem] programas coordenados pelo governo federal.” (p. 61). Sem máscaras: não há neutralidade técnica no controle interno, embora a neutralidade seja o principal fator de legitimação dos seus agentes. Sempre se vai esbarrar na questão que não cala nunca: quem controla o controlador?

Num “presidencialismo de coalizão” mesclado a um federalismo de ocasião (tão bem flagrado na obra aqui reseñhada), o controle interno adquire feições próprias, histórica e institucionalmente singulares. Se o “nosso presidencialismo” e o “nosso federalismo” não são iguais aos dos outros, porque o “nosso controle interno” haveria de ser? E como se edifica o “nosso controle interno”? A resposta a essa pergunta é a pérola do livro de Olivieri. Nos capítulos 3 e 4, a formação da ossatura material desse controle e o seu metabolismo hesitante são apresentados em detalhes: datas, personagens, formas de agir, resultados, avanços, retrocessos. Dá para sentir o cheiro e observar a textura e cor dos ingredientes na cozinha de onde saem os pratos do controle interno, de que os meios de comunicação de massas conseguem captar somente a parte mais rude do sabor (ou só do odor, talvez): os escândalos de corrupção que o sistema de controle interno ajuda a flagrar. Mas, registre-se, é essa a contribuição dos jornais, rádios e TVs ao controle interno: transformam o *menu* desse controle interno num poderoso instrumento de pressão do Chefe do Executivo e seu grupo sobre os participantes da coalização e os coadjuvantes dos níveis inferiores do federalismo.

O lado perverso desse tipo de incentivo, que brota da opinião pública, é que o controle interno passa a se focar mais no combate à corrupção do que na busca de maior eficiência das estruturas, agentes, procedimentos. Diz Olivieri: “Ao focar as fiscalizações no combate à corrupção, a Controladoria Geral da União [núcleo do sistema] precisou aliar novos instrumentos ao ferramental da SFC, já que ele havia sido construído com o objetivo de aperfeiçoar a gestão dos ministérios e não de investigar atos de corrupção” (p. 178). Do burocrático ao gerencial (à Bresser Pereira) e deste ao policial. Triste sina? Talvez não, ainda.

Que este *A lógica política do controle interno* desperte novas pesquisas sobre o tema, pois isso certamente fará bem à qualidade do que se obtém com as “receitas” atuais e talvez seja possível ampliar o rol de “pratos” concebíveis no *menu* da democracia e do bom trato à *res pública*.



**Valdemir Pires**  
[pires.valdemir@gmail.com](mailto:pires.valdemir@gmail.com)

Economista, professor de Finanças Públicas e pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da UNESP/Araraquara



# ARTIGO

## Nossa Política de Inovação e seus Obstáculos

Andrea Cabello

Nos últimos anos, houve uma intensificação dos esforços em termos de políticas públicas voltadas para a inovação. A criação de diversos mecanismos de financiamento e de políticas de incentivo voltadas para a interação entre universidades, centros de pesquisa e setor produtivo representa uma nova etapa na evolução de nossas políticas que buscam aumentar a taxa de mudança tecnológica no país.

Esse maior comprometimento relaciona-se com a crença de que a inovação pode ser responsável por ganhos de produtividade que, por consequência, levariam a maior crescimento econômico. Assim, uma maior taxa de mudança tecnológica seria um objetivo intermediário na busca de taxas de crescimento do PIB mais robustas.

No entanto, a maior parte dessas políticas, devido ao seu caráter recente, ainda não sofreu uma análise criteriosa de eficiência. Devido ao certo consenso em relação a sua necessidade, e aos primeiros resultados – possivelmente, aquém das expectativas – dos esforços inovadores brasileiros desde a metade da década de 2000, essa análise torna-se ainda mais necessária. Ela, no entanto, não seria suficiente, sem uma visão agregada. É inegável o comprometimento público com a área, entretanto, políticas setoriais específicas não seriam suficientes sem um ambiente macroeconômico estável e favorável ao investimento em geral.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é problematizar as recentes políticas voltadas para a área de inovação e argumentar que elas, por si só, são insuficientes para buscar o resultado almejado, ou seja, um aumento relevante na taxa de mudança tecnológica que alavanque um processo de desenvolvimento sustentável. Para isso, esse artigo se divide em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, são discutidas as possíveis justificativas para uma política voltada à inovação. Na segunda descreve-se, de forma resumida, a estratégia brasileira para políticas públicas na área de forma histórica. Já a última, busca relacionar os resultados recentes com uma política macroeconômica mais ampla.

### 1. Políticas voltadas para a Inovação

A visão tradicional de políticas públicas para inovação é baseada em uma tentativa de correção de falhas de mercado – implícita está a ideia de que a intervenção pública é capaz de melhorar a situação econômica de um país. Geralmente, essa lógica perpassa a ideia de aumentar e direcionar a taxa de mudança tecnológica.

Em um ambiente permeado por incerteza, diversas falhas potenciais podem surgir – os mais comumente citados na literatura são os problemas de apropriação dos ganhos da inovação e de financiamento.

O primeiro problema surge, pois a geração de inovações geralmente está relacionada com externalidades positivas, de modo que o retorno privado da inovação difere de seu retorno social, como discutido na análise seminal de Arrow (1962), por exemplo. Direitos de propriedade intelectual assegurados podem mitigar essa falha ao tentar aumentar o retorno privado, mas nem sempre funcionam de maneira adequada, impedindo uma solução satisfatória ao problema. Dessa forma, políticas estimulando a cooperação entre universidade e indústria seriam justificadas, na abordagem de falha de mercado, pela ideia de se internalizar externalidades (STEINMUELLER, 2010).

Já em relação ao segundo problema, o mercado de financiamento de inovação é permeado por questões de assimetria de informação e perigo moral, o que, ao extremo, podem até inviabilizar a existência desse mercado. Em países como Estados Unidos e Israel, o *venture capital* surgiu como uma solução para algumas dessas questões, devido a um envolvimento maior de investidores no processo produtivo (HALL; LERNER, 2010). Entretanto, no Brasil, devido ao baixo desenvolvimento do seu mercado privado de capitais, essa solução não está presente.

Desde o final dos anos 1980, outros argumentos, em favor de uma política de inovação, vêm sendo fortalecidos devido à emergência do conceito de sistemas nacionais de inovação, sua influência sobre a maneira como se formula políticas para a área. Apesar de várias definições para esse conceito, elas geralmente dizem respeito à interação entre os diversos agentes envolvidos no processo de geração de novas tecnologias. Isso incluiria empresas, universidades, governo e agentes financiadores.

No caso brasileiro, historicamente, novas tecnologias eram trazidas de fora; então, um conceito apropriado para se introduzir nessa discussão é o de capacidade de absorção, que trata da habilidade de um país em desenvolvimento absorver novos investimentos e, mais especificamente, absorver novos conhecimentos (FAGERBERG; SRHOLEC; VERSPAGEN, 2010). Considerando essa peculiaridade, Dahlman e Frischtak (1993) adaptaram essa definição para considerar também políticas de transferência de tecnologia, de direitos de propriedade, de

importação de bens de capital e aquelas voltadas para o investimento externo direto.

Dessa forma, considerando essas interações, o objetivo da política pública se amplia, buscando influência na distribuição de conhecimento, permitindo uma coordenação não alcançada pelos mercados ou, ainda, aumentando a capacidade cognitiva das firmas.

Assim, como Cavalcante (2013) observa, uma atenção maior para a questão da inovação tem sido dada na discussão de políticas públicas, já que, diferentemente de outras áreas, não se questionaria a necessidade de uma política de inovação. Esse autor credita o maior interesse a esses desenvolvimentos teóricos citados ao bom resultado da Coreia do Sul e subsequentes comparações com a situação brasileira, principalmente ao se observar um descolamento entre a produção científica e a tecnológica no Brasil<sup>1</sup>.

## 2. Políticas voltadas para a Inovação no Brasil

Políticas de inovação no Brasil datam do início do seu processo de industrialização que tomou força no pós-guerra. A criação de agências de fomento como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (Capes), em 1951, deu início a uma estratégia que foi intensificada durante o período militar, com a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) e seu braço de financiamento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

A estratégia era aumentar o volume de recursos voltados para a geração de novas tecnologias, fomento de pesquisa, fortalecimento de empresas nacionais. Para isso, um arcabouço institucional foi montado, com papel de destaque para a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), para a Finep e para o BNDE. Áreas tidas como estratégicas foram priorizadas como defesa, aviação e energia.

Como é sabido, no entanto, essa estratégia não foi suficiente para alavancar a geração tecnológica na economia brasileira como um todo devido a questões macroeconômicas como a abertura da economia e a retração da economia na década de 1980 e foi fortemente prejudicada pela restrição de recursos que o país sofreu nesse período. A criação do Ministério de Ciência e Tecnologia em 1985 (hoje, MCTI) teria trazido clareza às prioridades estratégicas (DAHLMAN; FRISCHTAK, 1993), mas as dificuldades da época são marcantes.

Nos meados dos anos 1990, uma nova onda de esforços deu um novo gás à área, com a Lei n. 8.661/1993 e seu foco em incentivos fiscais, as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), a discussão e formação dos Fundos Setoriais. Tal empenho continuou na década seguinte com a Lei da Inovação (Lei n. 10.973/2004), que buscava uma maior interação entre universidades, centros de pesquisa e empresas e a Lei do Bem (Lei n. 11.196/2005), também voltada para incentivos fiscais. Outros programas voltados a setores específicos também foram estabelecidos, além de um novo marco legal para compras governamentais. Uma estratégia de financiamento agressivo ao setor produtivo pelo BNDES também pode ser mencionada.

Observa-se que o conjunto de estratégias em curso no Brasil atualmente foca-se principalmente na tentativa de aumentar o retorno privado (com incentivos gerados pelo setor público para a geração de tecnologia nacional pelas empresas), um aumento no volume de recursos e preocupação com o direcionamento desses recursos para áreas tidas como estratégicas e um fomento das relações entre as universidades e o setor produtivo.

## 3. O Ambiente Macroeconômico e as Políticas de Inovação

Na seção anterior, foi descrita de forma resumida a estratégia agressiva recente voltada para o fomento da inovação. Entretanto, como observa Cavalcante (2013), os resultados dessa estratégia têm sido desapontadores. Há avanços claros, mas esses não ocorreram na proporção esperada. Cavalcante e De Negri (2011), com base em dados da PINTEC (Pesquisa de Inovação) do IBGE, observam aumento em diversos indicadores, sinalizando que de fato houve um avanço nos últimos anos. Entretanto, quando esses indicadores são contrastados com o resto do mundo, observa-se que eles não parecem indicar que o desempenho brasileiro tenha sido superior ao mundial. Isso é um problema, se considerar o desenvolvimento tecnológico intermediário do país e a necessidade de *catching up* frente às economias mais avançadas.

Cavalcante (2013, p. 17) credita esse desempenho aquém do esperado a uma dificuldade de se “instrumentalizar uma visão sistêmica do processo de inovação nas políticas públicas”. Isso estaria relacionado com a falta de incentivos à alocação de recursos no setor produtivo, já que o arcabouço brasileiro (inclusive de financiamento da inovação) é bastante voltado para a universidade e ainda uma dificuldade do setor bancário de financiar novas tecnologias frente à incerteza inerente do setor. Cavalcante

<sup>1</sup> Cavalcante (2013) menciona que a participação brasileira em artigos publicados em periódicos indexados no Institute for Scientific Information ultrapassou 2,5% enquanto as concessões de patentes a brasileiros no United States Patent and Trademark Office ainda é de 0,1% do total.

(2013) ainda menciona a pulverização de recursos, que dificulta o financiamento de projetos de grande escala como um fator importante.

No entanto, se considerarmos o desempenho do investimento nos anos recentes como um todo – e não só o investimento voltado à inovação – observa-se que não se trata de um problema específico a esse tipo de atividade. Mas ainda sequer parece se tratar de um problema de volume de recursos para financiamento, dada a grande expansão de crédito via bancos públicos nos últimos anos.

Porém um grande volume de recursos é inócuo se: i) o recurso não chega às empresas que de fato precisam; ii) há outros tipos de empecilho que impedem essas de fazer uso desses recursos. O primeiro ponto está ligado ao desenho dos programas: a excessiva burocratização parece atrapalhar pequenas empresas inovadoras do acesso a linhas de crédito, já que essas teriam dificuldades em cumprir as exigências legais. O segundo ponto relaciona-se com o próprio ambiente macroeconômico: com um ambiente institucional que favorece custos altos como forte tributação e encargos, e uma política macroeconômica incerta, pautada em uma visão de curto prazo. Investimentos de longo prazo, como os de inovação que são de alto risco e tendem a não se realizar.

Logo, políticas setoriais e voltadas para a inovação são necessárias, mas definitivamente não suficientes para permitir que o Brasil realize um *catching up* motivado por sua capacidade tecnológica.

## Referências Bibliográficas

ARROW, K. Economic welfare and the allocation of resources for invention. *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors*. Princeton University Press, 1962.

CAVALCANTE, L. *Consenso Difuso, Dissenso Confuso: Paradoxos das Políticas de Inovação no Brasil*. Brasília: IPEA, ago. 2013. (Textos para Discussão; n. 1867).

CAVALCANTE, L.; DE NEGRI, F. *Trajatória Recente dos Indicadores de Inovação no Brasil*. Brasília: IPEA, set. 2011. (Textos para Discussão; n. 1659)

DAHLMAN, C.; FRISCHTAK, C. National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience. In: NELSON, R. (Ed.). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

FAGERBERG, J.; SRHOLEC, M.; VERSPAGEN, B. Innovation and Economic Development. In: ROSENBERG, N.; HALL, B. (Org.). *Handbooks in Economics: Economics of Innovation*. Elsevier, 2010.

HALL, B.; LERNER, J. The Financing of R&D and Innovation. In: ROSENBERG, N.; HALL, B. (Org.). *Handbooks in Economics: Economics of Innovation*. Elsevier, 2010.

STEINMUELLER, W. Economics of Technology Policy. In: ROSENBERG, N.; HALL, B. (Org.). *Handbooks in Economics: Economics of Innovation*. Elsevier, 2010.



**Andrea Cabello**  
andreafe@gmail.com

Professora Adjunta da Universidade de Brasília. Doutora em economia pela Universidade de Brasília, com experiência anterior no IPEA na área de Inovação e Infraestrutura.

# CONVITE

Almoço Palestra por adesão

Palestrante convidado:

## Luiz Fernando de Paula

Graduado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutor pelo *St Antony's College*, Universidade de Oxford e *Visiting Scholar* no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford e na Universidade Livre de Berlin, no *network "Desigualdades"*. Atualmente é Professor Titular na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ), e coordenador de pós-graduação em Economia.

9 de abril  
das 13h às 15h

**LOCAL:**  
Restaurante Coco Bambu – Lago Sul  
Setor de Clubes Esportivos Sul  
SCES – Trecho 2, Conjunto 36

**VALOR:**  
R\$ 75,90 + 10% por pessoa

**CARDÁPIO:**  
**Entrada**  
Isclas de peixe à milanesa salpicadas com grãos de gergelim e milho târtaro  
**Prato Principal**  
Camarão Internacional, Tilápia Coco Bambu e/ou Carne de Sol do Sertão  
**Sobremesa**  
Torta Pavê Chocolate Truffada  
**Bebidas**  
Água sem gás, Refrigerantes e Café

**Você é nosso convidado para o almoço e apresentação da palestra**  
Políticas Anticíclicas na América Latina durante a crise mundial e grande recessão

# ARTIGO

## Benefícios fiscais e creditícios: o crivo da Análise Econômica

### Lei nº 5.422/DF, de 24/11/14

**Carlos Eduardo de Freitas**  
**Jusçanio Umbelino de Souza**

O Distrito Federal deu um passo importante no caminho da racionalidade econômica em sua política fiscal. Isso porque a Câmara Legislativa do Distrito Federal, em 12/11/2014, derrubou o veto do Governador Agnelo Queiroz, de 15/08/2014, relativo à Lei nº 5.422/DF, que havia sido aprovada em 01/07/2014.

Projetos de investimentos governamentais na área de infraestrutura já incorporam análises de viabilidade econômica, com estudos e relatórios de impactos ambientais (EIA/RIMA), mas infelizmente não têm a divulgação necessária. Taxas de desconto muitas vezes subestimadas e/ou benefícios superavaliados viabilizam, do ponto de vista social, investimentos que contribuem pouco para o aumento da produtividade do sistema econômico.

Mas não é desses projetos que trata a Lei nº 5.422. A sua preocupação é com favorecimentos a setores econômicos específicos por meio de desonerações tributárias e outros estímulos de natureza fiscal, além de subsídios creditícios.

Essas medidas são anunciadas alardeando seus benefícios sociais – geração de empregos, aumento da produção e da riqueza e também eventualmente contribuindo para o bem-estar social.

Mas, será que de fato é assim? Ou as relações custo/benefício das propostas seriam gravosas? Os benefícios de fato compensam os custos?

A nova lei exige que daqui em diante tais propostas sejam acompanhadas de análises de custos e benefícios sociais, matéria tradicional e relevante da literatura econômica.

Os projetos de lei vindos do Executivo serão obrigatoriamente acompanhados de avaliação dos benefícios *vis-à-vis* os custos fiscais envolvidos. Consultor técnico legislativo, necessariamente um economista habilitado, verificará “a compatibilidade dos resultados do estudo econômico com os objetivos do projeto de lei”.

Isto não obstante, a Lei nº 5.422 não impede que essas verificações avancem um pouco mais, estimando as relações custo/benefício de cada um dos programas de governo. Os tais objetivos poderiam até se mostrar alcançáveis conforme as análises econômicas, mas com relações custo/benefício medíocres. Assim, caberia a indagação: não haveria outras opções mais competitivas em termos de razões custo/benefício?

Ricardo Hausmann<sup>1</sup>, em interessante artigo de janeiro de 2015, disponível nos sites da McKinsey & Company, sustenta a tese de que uma forma criativa de aplicarem-se critérios mais transparentes de avaliação da qualidade dos projetos e programas de desenvolvimento econômico consistiria numa adaptação do sistema de agências independentes de “rating” tipo *Standard & Poor’s, Moody’s, Fitch, etc.*, às escolhas públicas.

Salienta aquele economista que a institucionalização de um sistema de empresas independentes de elaboração e análise de projetos governamentais de oferta de bens públicos permitiria melhor comparação das propostas. As escolhas se fariam em bases muito mais sólidas mediante comparação de diferentes opiniões técnicas.

O resultado poderia ser a seleção de bens públicos de maior contribuição à produtividade da economia com os menores custos.

Nessa linha de raciocínio, a verificação prevista no § 4º do art. 3º da Lei poderia ser atribuída a uma ou de preferência a mais de uma empresa ou instituto de análise, consultoria ou pesquisa econômica, cabendo ao consultor técnico economista ali mencionado a apreciação comparativa dos distintos diagnósticos.

Como exemplo e precedente, a legislação de desestatização previa a contratação de dois avaliadores – os Serviços A e B – cujas conclusões sobre o preço mínimo para os leilões eram comparadas, para que o órgão encarregado da privatização tomasse sua decisão.

1 Ricardo Hausmann. Building agencies to rate public policy. McKinsey&Company, jan. 2015.

Ricardo Hausmann é professor de Prática do Desenvolvimento Econômico e Diretor do Centro para o Desenvolvimento Internacional, Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard.

Outra inovação da Lei nº 5.422 é a exigência (art. 5º) de que, depois de cinco anos da vigência da lei que instituiu o benefício fiscal ou creditício, seus impactos efetivos sejam avaliados em estudo econômico retrospectivo. Isto em geral não é feito, embora estudos acadêmicos eventualmente abordem questões dessa natureza, mas sem a sistematização e o foco que agora se propõe.

Seria ainda de se aproveitar a oportunidade e registrar um par de sugestões para eventuais aperfeiçoamentos futuros da lei:

- a) Que se acrescentassem os aumentos de alíquotas ou de bases de incidência tributária no rol das ações a serem avaliadas sob o ponto de vista econômico de forma independente;
- b) Igualmente os projetos de investimentos governamentais em infraestrutura (rodovias, ferrovias, transporte urbano, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, etc.); e,
- c) Que se alterasse o art. 5º da Lei nº 5.422 para acrescentar ao menos uma avaliação intermediária antes que se completasse o quinto aniversário de projetos em execução, beneficiados pela lei, na concessão de benefícios.

Também vale destacar, no que concerne à elaboração de estudos econômicos, que a Lei nº 5.422 confere essas atribuições aos economistas. Tais estudos devem mensurar os impactos:

- I – na economia do Distrito Federal, em termos de geração de empregos e renda;
- II – nas metas fiscais do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas;
- III – nos benefícios para os consumidores;
- IV – no setor da atividade econômica beneficiada;
- V – na economia da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, se for o caso.

Finalmente, os aumentos de custo financeiro e econômico (mais tempo gasto até que a decisão fosse tomada) seriam residuais quando comparados aos ganhos na qualidade das políticas de incentivos. Mas, esta mesma afirmação deveria ser também verificada *a posteriori*, ao fim dos cinco anos, ou mesmo antes.

Ter-se-ia provavelmente evitado, por exemplo, os recorrentes insucessos no âmbito dos incentivos econômicos e fiscais do Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – Prodecon, Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado

e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF e Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo no Distrito Federal – PRÓ-DF II, hoje amplamente desvirtuados de seus objetos inicialmente propostos pelo governo.



### Carlos Eduardo de Freitas

[carlos.freitas@corecondf.org.br](mailto:carlos.freitas@corecondf.org.br)

Economista formado pela UFRJ com Curso de Mestrado na EPGE/FGV. Foi Chefe do Departamento de Operações Internacionais e do Departamento Econômico do Banco Central. Ocupou também as Diretorias da Área Externa e de Desestatização e Liquidações Bancárias daquela Instituição. Atualmente é Presidente do Corecon/DF.



### Jusçanio Umbelino de Souza

[jussouza@hotmail.com](mailto:jussouza@hotmail.com)

Economista formado pela Universidade Católica de Brasília, com Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas de Mercado de Trabalho pela Unicamp/SP. Ex Presidente do Corecon/DF, foi Diretor de Estudos Socioeconômicos da Codeplan, onde atualmente é Gerente de Contas e Estudos Setoriais. É Vice-Presidente do IBRASE, Diretor Científico da ANIPES e Conselheiro do SEBRAE/DF.

### Deputado Agaciel Maia

**1) Deputado Agaciel por que o senhor apresentou o PL que estão chamando de PL dos Economistas?**

As proposições legislativas, que tratam de concessão de benefícios tributários ou que impliquem aumento de despesas públicas, necessitam de uma análise com maior acuidade para termos uma melhor avaliação dos projetos de lei que estamos votando. Eu e o Deputado Wasny de Roure somos economistas e nos sentimos com o dever de apresentar um projeto de lei que pudesse conciliar a contribuição dos economistas com a transparência do gerenciamento dos recursos públicos.

**2) Em termos legislativos, qual é o ganho da sociedade com essa lei?**

A Lei nº 5.422, de 2014, de nossa autoria, é um marco na legislação local e pode ser tornar, também, um marco na legislação nacional, por aferir os impactos das políticas públicas implantadas no desenvolvimento econômico regional e fornecer elementos para a melhoria da qualidade na gestão dos gastos públicos. Quem ganha com uma legislação moderna como essa é a sociedade que saberá o custo de cada política e se ela vale a pena ser implantada.

**3) Como o senhor espera a aplicação dessa Lei?**

Acredito que o nosso Conselho Regional de Economia deve ter o principal papel na defesa dessa Lei. O Corecon e os economistas precisam estar mais presentes nas discussões econômicas do País. É bom que se diga que essa lei beneficia o conjunto da sociedade e não apenas a classe dos economistas. Eu considero uma boa política econômica aquela que aumenta o emprego e a renda da população. É essa linha de pensamento que norteou a presente lei.



### Deputado Wasny de Roure

**1) Deputado Wasny, como foi, em termos legislativos, aprovar a Lei nº 5.422, de 2014?**

Fazer um projeto de lei e transformá-lo em lei é muito difícil. Existem projetos que estão há anos tramitando e não se transformam em lei. Aqui, na Câmara Legislativa, essa Lei teve que passar por três Comissões e votação em plenário em 1º e 2º turnos. A Lei foi aprovada, mas foi vetada pelo Poder Executivo, e nós tivemos que nos mobilizar para derrubar o veto e, finalmente, transformá-la em Lei.

**2) O que o motivou aprovar essa Lei?**

Certamente a melhoria dos gastos públicos. Quero que a gestão dos recursos públicos seja realizada com maior transparência e eficiência e, nós economistas, temos o papel relevante nessa questão.

A formação do economista reúne tanto as ciências humanas como as ciências exatas. Com as ciências humanas investigamos o comportamento racional dos consumidores, das empresas e a função do governo na economia. Com as ciências exatas, construímos modelos simplificados do mundo econômico para fazermos as nossas investigações e análises, para dimensionarmos os impactos das políticas econômicas, ou seja, os modelos que criamos são laboratórios que têm o papel de investigar os efeitos das políticas, antes de serem aplicadas no mundo real e daí resulta a expertise da ciência econômica de poder aferir se aquela política é benéfica ou não para a sociedade.

**3) Qual a mensagem que o Senhor gostaria de transmitir aos economistas?**

Temos que ocupar os nossos espaços. Essa Lei trará benefícios não apenas para a sociedade de Brasília, mas também para a formação dos economistas. As questões tratadas nesta Lei certamente motivarão muitos temas para as monografias dos formandos e teses de mestrado e doutorado.



# Lei nº 5.422 de 24 de novembro de 2014

## Publicado no DOE em 28 de novembro de 2014

*Dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos Impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.*

(Autoria do Projeto: Deputados Agaciel Maia e Wasny de Roure)

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

### CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

**Art. 1º** As leis que tratem de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica ou que impliquem renúncia da receita ou aumento da despesa pública devem ser acompanhadas de estudo econômico que mensurem os seus impactos:

- I - na economia do Distrito Federal, em termos de geração de empregos e renda;
- II - nas metas fiscais do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas;
- III - nos benefícios para os consumidores;
- IV - no setor da atividade econômica beneficiada;
- V - na economia da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE, se for o caso.

§ 1º A renúncia de receitas públicas compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Para fins desta Lei, políticas creditícias favorecidas são as concessões de financiamentos com taxas de juros que, agregadas ao índice de atualização monetária, são inferiores ao indicador oficial do Governo Federal para a taxa de inflação ou não cubram o custo de captação ou de remuneração dos recursos.

**Art. 2º** Ressalvam-se do disposto no art. 1º, caput, as políticas que onerem as despesas públicas ou representem renúncias até o limite previsto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

### CAPÍTULO II - DOS ESTUDOS ECONÔMICOS

**Art. 3º** Consideram-se estudos econômicos, para fins desta Lei, o trabalho elaborado por profissional com formação em ciências econômicas devidamente registrado no seu órgão de representação profissional, os quais se constituem de:

- I - modelo econômico teórico que serve de base para análise da política proposta e para mensuração empírica;
- II - estimativa empírica do modelo que utilize, no mínimo, um dos seguintes instrumentais:
  - a) estatístico;
  - b) econométrico;
  - c) séries temporais;
  - d) método de calibragem;
  - e) outras metodologias amparadas pela literatura científica;
- III - projeções baseadas no modelo empírico, abrangendo um número de exercícios financeiros não inferiores aos referidos art. 16, I da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- IV - séries estatísticas dos dados utilizadas nos modelos.

§ 1º Os estudos econômicos devem ser acompanhados de arquivos magnéticos que contenham todo o trabalho, inclusive os dados estatísticos utilizados na estimação dos modelos.

§ 2º Assegurados os direitos autorais, o Governo do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal podem editar, publicar, reproduzir e divulgar, por meio de Jornais, revistas, livros, televisão, rádio, internet, vídeo, ou outro recurso audiovisual, o conteúdo dos trabalhos técnicos, total ou parcialmente, sem ônus.

§ 3º Os estudos econômicos passam a integrar o acervo bibliográfico do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

§ 4º A verificação do cumprimento do disposto no art. 3º, caput, e a análise da compatibilidade dos resultados do estudo econômico com os objetivos do projeto de lei, no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, devem ser realizadas por consultor técnico-legislativo economista.

**Art. 4º** A Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, pode organizar audiências públicas destinadas à:

- I - apresentação da proposta do projeto de lei de que trata o art. 1º pelo representante do Governo do Distrito Federal.
- II - apresentação dos estudos econômicos de que trata o art. 3º, caput, pelos autores.

### CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 5º** Decorridos cinco anos da vigência da lei que concedeu os incentivos por meio de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, deve ser elaborado estudo econômico aferindo se as políticas pretendidas foram alcançadas, seus impactos efetivos e eventuais necessidades de alterações para seu aperfeiçoamento.

Parágrafo único. O estudo econômico deve ser encaminhado pelo Governo do Distrito Federal à Câmara Legislativa do Distrito Federal para conhecimento e deliberação da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de novembro de 2014.

DEPUTADO WASNY DE ROURE  
Presidente

# ARTIGO

## Do Estado, do Direito e da política: Reflexões.

Samuel Pinheiro Guimarães

### Introdução

Os conceitos de Estado, de Direito e de Política muitas vezes, em teoria, são apresentados e discutidos de forma distinta. Em realidade, se encontram tão profundamente interligados que não se pode com proveito analisá-los de forma separada.

Não há Direito sem Estado, pois a aceitação e a observância das normas jurídicas e sua eventual sanção em caso de descumprimento dependem da existência e da força do Estado que se expressam através de suas agências, entre elas e muito em especial sua polícia. A afirmação de que não há Direito sem Estado não significa negar a existência de direitos humanos inalienáveis. Todavia, somente a luta política pela consagração desses direitos e pelo seu reconhecimento pela legislação e pelo Estado é que permite impor sua observância.

Não há Direito sem Política, pois as normas jurídicas não são elaboradas, executadas e interpretadas em gabinetes acadêmicos a partir de conceitos e de estruturas lógicas cartesianas, mas, sim, em processos conflituosos de disputa de interesses no seio da sociedade e dos organismos do Estado, ainda que cada grupo de interesses conte nestes processos com o auxílio precioso de seus juristas para melhor articular a defesa de seus pontos de vista.

Não há Estado sem Política, pois os dirigentes das distintas agências do Estado, isto é das múltiplas agências que compõem os seus três Poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - são escolhidos através de processos políticos, mesmo quando esses processos são disfarçados como procedimentos de aparência tecnocrática, de reduzida transparência e nenhuma participação popular, como ocorre em regimes ditatoriais.

Há uma tendência em certas áreas de estudos acadêmicos e de certos autores a se estabelecer uma distinção e uma separação entre Sociedade Civil e Estado, entre Economia e Estado. A Sociedade Civil é apresentada com uma aura e uma natureza inerentemente boa, um lugar ideal onde os cidadãos, iguais e livres, conviveriam em harmonia se não fora pela existência do Estado, ente maléfico e autoritário que perturba e impede o desabrochar da sociedade civil. A Economia é representada como um espaço livre, dinâmico e criativo, onde empresários, capitalistas e investidores são responsáveis pelo progresso e pela prosperidade de todos enquanto que o Estado aparece como uma entidade interencionista, ineficiente, corrupta e corruptora.

Todavia, não existe Sociedade Civil sem Estado, mesmo quando este aparece como instrumento de um regime ditatorial ou autoritário, pois sem o Estado e sem normas jurídicas, a sociedade seria tão somente um emaranhado confuso de lutas violentas de interesses. A não ser nos territórios coloniais, onde as instituições do Estado colonial aparecem como criaturas da potência estrangeira, alheia

e opressora da sociedade local, se pode falar de separação entre Sociedade Civil e Estado.

Por outro lado, não há Economia sem Estado, pois são as normas jurídicas que regulam as atividades econômicas e que, através das agências do Estado, garantem a observação das relações entre trabalho e capital (lato sensu), qualquer que seja o sistema econômico de uma determinada sociedade: agrária primitiva, antiga, feudal, capitalista, socialista ou comunista.

Hoje há uma tendência a considerar que a expressão mais moderna da Sociedade Civil seriam as organizações não governamentais, que representariam melhor os interesses do povo, principalmente em Estados em que as classes hegemônicas são conservadoras e opressoras. Todavia, em muitas circunstâncias, as organizações não governamentais que atuam em um país, em especial quando é ele subdesenvolvido, representam em realidade interesses particulares e estrangeiros e estão longe de representar a sociedade civil. De toda forma, não têm essas organizações representatividade e legitimidade já que seus integrantes se auto-escolheram, e assim é de estranhar e de preocupar a tendência atual de incorporar representantes de ONGs em organismos do Estado.

Ao tratar dos temas do Estado, do Direito, da Política, da Sociedade e da Economia há sempre uma certa repetição de ideias e de argumentos, devido à sua estreita inter-relação, pelo que me penitencio.

### Do Estado

Reconhecendo as características, detalhes e diferenças da evolução de cada Estado nacional, pode-se afirmar que os atuais Estados surgiram de desagregação ou de integração, violenta ou pacífica, de Estados ou "unidades políticas" anteriores; de processos de colonização que importaram e implantaram estruturas estatais exógenas e de processos de descolonização, violenta ou pacífica, que herdaram instituições administrativas das Potências coloniais; de revoluções que herdaram e criaram estruturas estatais.

Os Estados nacionais de hoje (e do passado), apesar de seu nome, muitas vezes são constituídos por populações de diferentes origens étnicas e nacionais, que foram submetidas à hegemonia de uma delas enquanto que certas nações se encontram dispersas em territórios de diferentes Estados. Fato importante é que, em realidade, foram muitas vezes os Estados, as organizações construídas pelas etnias ou classes hegemônicas, que vieram a criar as "nações" atuais e não o contrário e que fizeram equivaler à noção de Estado a de uma só "Nação", quando, na realidade, a própria "Nação" atual é constituída por populações de etnias e culturas diversas. A frase de Sêneca, em carta para sua mãe Hélvia, revela que toda pretensão atual, de qualquer sociedade, à pureza racial já era, em sua remota época, absurda:



“difícilmente se encontrará um só lugar (no Império Romano) ainda povoado por seus habitantes originais: em toda parte a população é miscigenada e de estoque étnico de origem estrangeira.”

Em todas as sociedades, desde aquelas de longa história soberana até aquelas que conquistaram recentemente sua independência, há características comuns nos primórdios dos respectivos processos de formação de seu Estado nacional.

À medida que as comunidades primitivas foram adquirindo a capacidade de cultivar vegetais e deixaram de ser nômades para se tornarem sedentárias, teve início a agricultura que caracterizou a economia e as sociedades até a Revolução Industrial.

A agricultura supunha o domínio e o estabelecimento permanente de uma comunidade em um determinado território, o que, de um lado, levaria à emergência da propriedade coletiva, e mais tarde da propriedade privada, e da acumulação de riqueza e de Poder por indivíduos dentro de cada comunidade e, de outro lado, à formação de núcleos urbanos, as primeiras cidades.

A diversificação de atividades dentro de cada comunidade primitiva e a possibilidade de acumulação de riqueza, que já existia nas sociedades pastoris e nômades, tornariam inevitáveis as disputas pela apropriação de riqueza.

Essas disputas, com sua violência e sua insegurança, tornavam indispensável estabelecer normas para organizar as relações entre indivíduos e entre os distintos grupos sociais: homens, mulheres, guerreiros, sacerdotes, mercadores, artesãos, lavradores, caçadores etc.

A primeira distinção que surge dentro das comunidades primitivas é entre, de um lado, homens adultos e, de outro lado, mulheres e crianças, grupos esses naturalmente mais fracos e indefesos, vítimas de opressão durante milênios.

As diferenças de fertilidade dos solos e de possibilidade de irrigação levavam à disputa entre comunidades primitivas pela posse daqueles territórios que eram mais adequados para a atividade agrícola, por serem mais férteis e com nascentes, pela posse de rebanhos e pela aquisição de mão de obra escrava.

As disputas internas entre os diversos grupos sociais e os conflitos externos com outras comunidades levaram à emergência, no seio das comunidades primitivas, de grupos de indivíduos que, devido à sua força ou habilidade para a guerra, se destacavam na defesa de sua comunidade e, eventualmente, nos ataques a outras comunidades e que reivindicavam para si “direitos” especiais de posse de terras, de botins, de escravos.

A diferenciação de atividades e os conflitos com outras comunidades levaram à necessidade de normas e à formação de estruturas sociais de Poder capazes de organizar a sociedade para dentro e para fora e impor a obediência a essas normas por parte dos indivíduos.

Essas estruturas foram criadas pelos grupos mais poderosos em cada comunidade. Esses grupos procuraram fundamentar e justificar sua existência e seus privilégios não na sua força, mas sim como emanados de entidades divinas. Essas entidades, e seu culto, estariam relacionadas com o “controle” das forças da natureza e de fenômenos tais como a chuva, o vento, o sol, a fecundação, o nascimento, a morte e assim por diante, incompreensíveis para o homem primitivo,

porém aspectos fundamentais na vida das comunidades mais antigas.

As religiões foram animistas em seus primórdios e assim continuaram durante longo tempo. Esta característica sobreviveu mesmo em civilizações sofisticadas como a grega, chegando aos tempos modernos de forma sublimada como ocorre, por exemplo, na devoção católica a santos protetores contra fenômenos naturais tais como raios e tempestades, contra doenças, ou propiciadores do amor e da saúde e intercessores junto à divindade máxima.

Estas estruturas sociais de poder que são os Estados primitivos diferem em sua organização e na sofisticação dos controles que exercem as classes hegemônicas (cujas composição evolui no tempo e tem a ver com a evolução econômica e social) sobre os demais grupos. A natureza essencial dessas estruturas é a mesma, qual seja a elaboração de normas e a manipulação de “ideias” sobre como se organiza a sociedade e sua relação com as divindades e o uso da força física para impor os interesses das classes hegemônicas no processo de apropriação de uma parcela maior da produção social de bens e de honrarias.

A escassez de dados sobre muitos desses aspectos nas sociedades primitivas e na Idade Antiga devido à ausência ou à precariedade de registros históricos, o que ocorre mesmo no caso de Roma, faz com que a atenção dos historiadores tenda a se concentrar nas ações e façanhas dos soberanos dos Estados antigos os quais, aliás, não somente se preocupavam como tinham condições de registrar seus feitos. A História tende a ser, assim, a história das classes hegemônicas e a romantizar ou a não examinar os mecanismos de seu domínio e de sua exploração das classes oprimidas.

A evolução dos Estados, isto é, dessas estruturas de costumes, de normas e de instituições de controle social, é um processo complexo e inter-relacionado que é influenciado pela evolução tecnológica, i.e, pelo crescente conhecimento das técnicas de produção de bens para a paz e para a guerra; pela evolução política, i.e das relações de força e de interação entre os distintos grupos sociais; pela evolução jurídica, i.e. pela crescente complexidade das normas que regem o convívio social, econômico e político entre indivíduos, grupos e classes que integram uma determinada sociedade

O Estado é, assim, o conjunto de normas, elaboradas pelas classes hegemônicas, e de “agências” que elaboram essas normas e as “fazem” cumprir se necessário pela força. Esses conjuntos de normas e de agências evoluíram historicamente na própria medida em que se desenvolveram as relações de produção e em que surgiram novas atividades e novas classes sociais a elas correspondentes e que em um processo de lutas foram transformando as normas e as agências do Estado. Mas o Estado era e é ainda hoje o resultado do embate das classes hegemônicas - ainda que dentro delas haja uma disputa permanente pela liderança - com as demais classes sociais para organizar as atividades sociais e para regular a distribuição dos recursos resultantes das atividades produtivas.

No caso dos Estados que surgiram da desintegração de impérios, como o Brasil, herdaram eles instituições coloniais transplantadas e, por vezes, outras de sua própria sociedade, mas a formação de suas classes hegemônicas tem semelhança com a dos Estados que não surgiram da desintegração colonial.

## Do Direito

O Direito é o conjunto de normas que regulam as relações civis, comerciais, políticas, religiosas e militares entre indivíduos, entre indivíduos e pessoas jurídicas privadas, entre pessoas jurídicas privadas e entre os indivíduos, as pessoas jurídicas privadas e as agências do Estado.

Este conjunto de normas, com maior ou menor rigor, e com maior ou menor grau de formalização, existe em todo tipo de comunidade humana, desde as mais primitivas sociedades nômades e depois agrícolas, até as mais sofisticadas sociedades chamadas de pós-modernas.

As normas que regulavam as relações sociais de toda ordem eram, em seus primórdios, consuetudinárias e muitas vezes de natureza religiosa e foram se tornando progressivamente escritas.

Até a Revolução Americana e a Revolução Francesa, a quase totalidade dos regimes políticos eram monarquias absolutas. As monarquias absolutas de direito divino caracterizaram os sistemas jurídicos nacionais durante cerca de sete mil anos, desde as remotíssimas civilizações sumérias da Mesopotâmia até a Revolução Americana em 1776.

Nessas monarquias absolutas, as classes hegemônicas, fundamentalmente a nobreza e o clero, eram perfeitamente identificadas e exerciam o “direito” de elaborar a legislação, muitas vezes arbitrária, contraditória e diferente de acordo com as classes sociais, e de executar as normas jurídicas que estabeleciam em nome de Deus.

Até a época de Beccaria (1738-1794), o princípio básico de *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali* não era aceito e assim a conduta criminosa podia ser definida a posteriori assim como a sua pena. A tortura, os julgamentos secretos, as execuções por feitiçaria eram corriqueiros e parte dos instrumentos de controle pelas classes hegemônicas dos demais setores da sociedade.

Este conjunto de normas que chamamos Direito, em seus distintos ramos, é elaborado pelas classes hegemônicas de uma sociedade através de seus representantes.

Nas democracias representativas modernas e desde as Revoluções Americana e Francesa se afirma que o povo é soberano e exerce sua soberania através de representantes eleitos.

A Constituição Americana de 1787, aprovada pela Convenção Constitucional de Filadélfia, declarava:

“Nós, o Povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.

### ARTIGO I

Seção 1 - Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes.

Seção 2 - 1. A Câmara dos Representantes será composta de membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados (...)

Seção 3 - 1. O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores de cada Estado, eleitos por seis anos pela respectiva Assembleia estadual (...)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que viria a se tornar o preâmbulo da Constituição Francesa de 1791, estabelecia a soberania popular, na realidade a soberania nacional, e afirmava:

Art.1.º Os homens nascem e são livres e iguais em direitos.(...)

Art. 3.º O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na Nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.

Todavia, a definição de povo sempre foi feita pelas classes hegemônicas em cada sociedade. Esta definição excluía, em diversos momentos e Estados, os escravos, as mulheres, os analfabetos, os indivíduos abaixo de certa idade, os pobres e os não-proprietários.

Na própria medida em que as primeiras democracias representativas resultaram de revoluções conduzidas pelas burguesias mercantis enquanto que a noção de proletariado industrial era inexistente, já que mal tinha se iniciado a Revolução Industrial, a definição de povo inicialmente correspondia àqueles que tinham determinada renda ou propriedade e que constituíam, assim, a burguesia e os proprietários rurais.

Desde então, os representantes do “povo” podem ser escolhidos através de eleições diretas ou indiretas com maiores ou menores restrições do eleitorado ou por sistemas não eleitorais, como na Arábia Saudita.

Em muitos Estados, não sendo o voto obrigatório, os representantes do povo não correspondem, necessariamente, à maioria do “povo”. Em recentes eleições em países que se apresentam como campeões da democracia o número de pessoas que exerceram o direito de voto correspondeu a percentual pequeno do total de eleitores, de cidadãos habilitados a votar.

Em outros Estados, como a Itália atual, a legislação eleitoral faz com que através de vários mecanismos legais, os representantes do povo não correspondam proporcionalmente aos votos que obtiveram no processo eleitoral.

O fato de o regime político de uma sociedade não ser democrático, não significa que não haja um grupo de pessoas encarregado de elaborar as normas jurídicas que regem as relações sociais.

As determinações das normas jurídicas são impostas aos indivíduos, às pessoas jurídicas privadas e aos próprios dirigentes das agências do Estado pelo próprio Estado.

O Estado detém o monopólio da força no território sob sua soberania para obrigar a obediência às determinações dessas normas. A definição de soberania é justamente o território nos limites do qual as classes hegemônicas que controlam o Estado têm força para impor obediência às normas que elaboram.

O processo pelo qual são escolhidos os legisladores e o processo pelo qual são elaboradas essas normas é a política. Assim, como faz parte da política o processo pelo qual os dirigentes das agências do Estado implementam essas normas.

Não há um conjunto de normas único, perfeito, natural, que possa ser aplicado a todas as sociedades, pois são elas diferentes em sua evolução e em suas características econômicas, sociais, religiosas, culturais etc., assim como são diferentes os interesses e as visões de suas classes hegemônicas (e de frações dentro dessas classes).

Não há conflito entre o sistema jurídico, o ordenamento jurídico de uma sociedade e os interesses essenciais de suas classes hegemônicas. Não há conflito entre Direito e atividade política, pois é esta última que gera as normas jurídicas e as implementa.

O conflito político essencial é sempre entre as classes hegemônicas de uma sociedade, de um lado, e as demais classes sociais, sujeitas à sua hegemonia que se exerce pelas normas jurídicas e pelos agentes de sua implementação, enquanto conflitos menores surgem permanentemente entre diferentes segmentos das classes hegemônicas constituindo o que se denomina, superficialmente, de disputa política quotidiana naqueles Estados onde existem parlamentos.

O conjunto de normas jurídicas de uma sociedade, o seu Direito tem como principal fundamento o sistema econômico e social que as classes hegemônicas impõem àquela sociedade.

O conjunto de normas jurídicas que organiza os procedimentos pelos quais a sociedade escolhe representantes para elaborar a legislação, isto é, as normas jurídicas sobre quem pode votar, e quem pode ser eleito, é o cerne do sistema político-jurídico.

O Estado é o conjunto de normas e de agências que as elaboram e as implementam, criadas pelas classes hegemônicas que controlam a população que habita um determinado território. O controle da população que habita determinado território é exercido em primeiro lugar pelo controle do processo de formação de ideologias, de visões da sociedade, de interpretação da realidade e, em último caso, pela força.

O processo histórico, desde as revoltas de escravos na antiga Roma e as guerras camponesas da Idade Média, corresponde essencialmente à luta das classes oprimidas contra as classes hegemônicas para procurar alterar, em seu benefício, as normas que organizam a vida social e econômica de uma comunidade, o que torna necessário assumir o controle das agências do Estado, de forma revolucionária ou não.

O controle que as classes hegemônicas exercem sobre um território e a população que o habita tem como finalidade principal organizar a atividade econômica em seu proveito e garantir a defesa de seu sistema contra eventuais agressões externas.

Um desafio fundamental do sistema político-econômico liberal nas sociedades capitalistas modernas, desenvolvidas ou subdesenvolvidas, é de como transformar em poder político o poder econômico altamente concentrado nessas sociedades.

No sistema econômico capitalista, cada unidade monetária corresponde a um voto e quanto mais rico o indivíduo, maior seu poder econômico. No sistema político liberal, a partir das conquistas dos movimentos pelo sufrágio universal, pelo sufrágio feminino e dos movimentos políticos dos trabalhadores, a cada cidadão, como tal definido pela norma, passou a corresponder um voto. Estas conquistas pelo sufrágio criaram entre o sistema econômico capitalista e o sistema político liberal uma contradição de grande importância e, na realidade, um dilema crucial da sociedade moderna, pois é no sistema político que são elaboradas as normas que organizam as atividades econômicas de produção e de distribuição dos resultados da produção.

Nos primeiros sistemas políticos liberais a partir da Revolução Francesa, esta questão tinha sido resolvida pela adoção do sistema censitário, que excluía os não-proprietários e as mulheres do sistema político, enquanto que nos Estados Unidos as mulheres e os escravos eram excluídos do sistema político.

À medida que as reivindicações econômicas e políticas das massas de trabalhadores e das mulheres foram sendo vitoriosas, as classes hegemônicas nas diferentes sociedades resolveram este dilema através da influência do poder econômico no processo político de escolha dos representantes do povo; da adoção de sistemas de voto não obrigatório, a partir da ideia de que o voto é apenas um direito e não um dever do cidadão; e da desmoralização permanente pela mídia da atividade política como corrupta e corruptora e, portanto, da qual os cidadãos comuns não deveriam participar a não ser por ocasião das eleições.

Os meios de comunicação, através de seus múltiplos veículos e manifestações, são, no Estado moderno, instrumentos das classes hegemônicas (de seu conjunto ou de frações delas) para garantir o controle por uma ínfima minoria do sistema político e econômico e para garantir que a enorme maioria se resigne ou aceite o domínio das classes hegemônicas em um mundo que, apesar de toda violência, exploração e opressão, é apresentado, por estes meios de comunicação (e pela academia) como o melhor dos mundos possíveis.

### Da Política Internacional

O Direito Internacional é construído pela política internacional a qual é, por sua vez, o entrechoque de iniciativas e ações de toda ordem, desde as pacíficas às mais violentas, em que se envolvem as diversas agências dos Estados nacionais, os organismos intergovernamentais, as megaempresas multinacionais e as organizações não governamentais.

O sistema internacional durante o período que se inicia com a Descoberta das Américas em 1492 até o início do processo de descolonização no final da década de 1960, foi um sistema formalmente oligárquico, dominado por grandes impérios e seus territórios coloniais e resultado da expansão e da evolução do sistema de produção capitalista e das diversas formações políticas em que este foi se estruturando, desde as monarquias absolutas de direito divino, às monarquias constitucionais até as democracias liberais da atualidade.

Durante o longo período que se inicia com a derrota de Napoleão em 1815 e vai até a Primeira Guerra Mundial, a expansão político-econômica capitalista foi liderada pelo Império Britânico quando esta liderança passou a sofrer a contestação alemã imperial na Primeira Guerra Mundial e nazista na Segunda Guerra Mundial e do sistema socialista na URSS e mais tarde na China (e em alguns outros Estados menores, mas não menos importantes pelas consequências, como Cuba e o Vietnã).

A partir da Segunda Guerra Mundial e do movimento de descolonização e mais tarde de desintegração e adesão dos países ex-socialistas ao capitalismo, as classes hegemônicas dos países altamente desenvolvidos capitalistas, tendo à sua frente as classes hegemônicas dos Estados Unidos, procuraram reconquistar e consolidar o seu domínio através de

acordos internacionais que consagrassem e legalizassem (e assim de certa forma legitimassem) seus privilégios. Neste processo político-econômico-militar-jurídico tinham elas pela frente o desafio do conceito de Estado nacional soberano (tão caro aos países vítimas do nazismo e em crescente difusão no mundo colonial) e os princípios de não intervenção e autodeterminação, consagrados na Carta das Nações Unidas, e também tão caros aos países menos poderosos militarmente de todos os continentes.

Os Estados nacionais, entre eles especialmente os Estados Unidos, são os atores essenciais do entrechoque de iniciativas e ações que se verificam no sistema internacional e que constitui a política internacional. Gera ela o Direito Internacional.

## Do Direito Internacional

Somente os Estados têm o poder de elaborar normas jurídicas e de impor o seu cumprimento, se necessário pela força, aos indivíduos e às empresas que se encontram em seu território. Organismos internacionais, organizações não governamentais, megaempresas internacionais não têm poder para elaborar e impor normas jurídicas, por mais influentes e poderosas que possam ser.

O Estado nacional pode ser definido como o conjunto de órgãos que em uma sociedade elabora normas jurídicas, as implementa e dirige conflitos quanto à sua interpretação e a seu cumprimento. A forma como são escolhidos os indivíduos que integram estes órgãos do Estado - Executivo, Legislativo e Judiciário - varia de país para país, assim como o seu funcionamento, mas isto não afeta a natureza e os direitos dos Estados em nível internacional.

Os Estados podem ser mais ou menos democráticos. O grau de democracia depende do grau de participação da população nos organismos que elaboram as leis, que as executam e que resolvem os conflitos que decorrem de sua execução. Todavia, democráticos ou não, são eles soberanos e tem sua soberania reconhecida pelos demais Estados.

A soberania como característica essencial do Estado corresponde ao poder exclusivo de elaborar leis e de fazer cumpri-las em seu território, sobre todos aqueles - indivíduos e empresas - que nele habitam ou que nele se encontram, ainda que temporariamente. As leis de outros Estados não se aplicam em seu território nem os agentes estrangeiros podem pretender nele implementá-las. Em seu território, tal como delimitado por suas fronteiras e aceito pelos demais Estados, o Estado exerce o monopólio legal da força em relação a qualquer indivíduo ou organização. Não há região da Terra, à exceção dos oceanos, da Antártica, e do espaço aéreo internacional que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado.

Não há nenhum poder acima dos Estados na esfera internacional. Os acordos internacionais que limitam a competência dos Estados tem vigência no território dos Estados porque os Estados os aceitam e incorporam suas disposições a seus ordenamentos jurídicos nacionais. Os Estados podem a qualquer momento denunciar qualquer um desses acordos, sem serem legalmente, ainda que possam ser politicamente, sancionados por isto.

Os Estados não são o resultado de um pacto entre os cidadãos que abdicaram, em um momento histórico, de parte de sua liberdade "natural" em favor de um

organismo criado para permitir a convivência pacífica na sociedade. Os Estados são, de fato, a emanção das classes hegemônicas de uma sociedade. São essas classes que os organizam, definem sua estrutura, suas normas de funcionamento e o fazem em seu próprio benefício. Os Estados, que são uma emanção da correlação estrutural de forças em uma sociedade, tem o poder de se autodeterminar. A autodeterminação é o direito de uma sociedade, através de seu Estado, de definir as normas que regem as relações entre indivíduos, empresas e organizações privadas e públicas, quer sejam políticas, econômicas, sociais, religiosas, sem obedecer a quaisquer parâmetros externos, exceto aqueles que tenha aceito em decorrência de sua adesão a acordos internacionais. Este direito da sociedade, e de seu Estado, à autodeterminação corresponde à ideias de origens e de evolução distintas das diferentes sociedades humanas.

As relações pacíficas entre as distintas sociedades e respectivos Estados e a segurança internacional dependem do respeito ao princípio de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados e do reconhecimento, pelos Estados mais fortes, do direito de autodeterminação. Todavia, a violação do princípio de não-intervenção ocorre permanentemente de modo que pode ser direto, militar, ou assumir a forma de ameaças, pressões e sanções políticas e econômicas.

Os Estados mais poderosos, militar, econômica e politicamente, intervêm nos assuntos internos dos Estados menos poderosos para fazer com que adotem normas ou políticas de seu interesse, isto é que beneficiem as sociedades que representam, em flagrante desrespeito ao direito de autodeterminação. Esta intervenção pode ter como objetivo modificar a própria estrutura do outro Estado ou modificar as políticas desenvolvidas por seu governo ou promover a queda, a mudança de governo. Esta intervenção pode ser exercida de forma aberta ou pode ser promovida através de operações encobertas, pela ação constante de agências de informação, de contrainformação, de espionagem e de subversão. Essas formas de intervenção são ilegais à luz do Direito Internacional, mas ocorrem todos os dias, sem cessar.

Os princípios de natureza política, econômica e militar que constituem os marcos gerais das relações entre os Estados se encontram definidos na Carta das Nações Unidas. Esses princípios são a igualdade soberana dos Estados; a autodeterminação; a não-intervenção nos assuntos internos dos países; o respeito às fronteiras nacionais; a solução pacífica de controvérsias; o não uso da força e de ameaças à integridade territorial e à independência política; a cooperação entre os Estados para enfrentar os problemas econômicos, sociais e culturais.

A Carta das Nações Unidas foi aprovada por 51 Estados, na Conferência de São Francisco, em 1945, e tem hoje 194 membros. Seu objetivo principal era criar um sistema de segurança coletiva que evitasse um novo conflito mundial de dimensões catastróficas, como a Segunda Guerra Mundial, e organizações econômicas que impedissem uma nova crise econômica internacional das dimensões da crise de 1929, que contribuiu para a emergência do nazismo. A Carta dividiu os Estados em dois grupos: aqueles cinco Estados - Estados Unidos, União Soviética, Grã Bretanha, França e China - com direito a assentos

permanentes no Conselho de Segurança e os demais Estados. O Conselho de Segurança detém o monopólio legal do uso internacional da força e todos os Estados, enquanto membros das Nações Unidas, são obrigados a cumprir suas decisões. Todavia, os membros permanentes tem o poder de impedir, pelo exercício do direito de veto, o exame e a tomada de qualquer decisão pelo Conselho de Segurança que possa prejudicar seus interesses.

As regras jurídicas fundamentais que regem as relações econômicas entre os Estados se encontram definidas principalmente nos acordos que criaram o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio e seus princípios correspondem basicamente aos conceitos da economia clássica liberal, hoje sob o nome de neoliberalismo.

O Fundo Monetário Internacional exerce uma função fiscalizadora dos compromissos de política econômica que dezenas de Estados subdesenvolvidos vieram a assumir em decorrência de dificuldades de balanço de pagamentos e de endividamento externo que os levaram a solicitar o auxílio do FMI para renegociar dívidas e obter empréstimos junto a bancos privados e instituições financeiras oficiais de países altamente desenvolvidos. O FMI somente atende a estas solicitações em troca de compromissos de execução rígida de políticas econômicas clássicas. Naturalmente, os desequilíbrios e os desregramentos na execução das políticas econômicas dos grandes Estados não ficam de nenhuma forma sujeitos à fiscalização e muito menos às sanções do Fundo Monetário.

A Organização Mundial do Comércio resultou de uma longa negociação, iniciada e conduzida pelos Estados Unidos no âmbito do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT, cujo objetivo, aliás alcançado, era criar uma entidade econômica de nível mundial que pudesse tornar legítimas e obrigatórias, em especial para os países subdesenvolvidos, políticas econômicas baseadas em princípios adotados pelos países altamente desenvolvidos, basicamente os princípios do neoliberalismo.

Na área militar, os acordos para impedir a proliferação de armas de destruição em massa – em especial nucleares - dividiram os Estados em dois grupos: aqueles Estados que tem o direito legal de possuir e de usar tais armas – por “coincidência” os membros permanentes do Conselho de Segurança- e os demais Estados.

A construção do Direito Internacional, desde a Segunda Guerra Mundial, correspondeu a um esforço no sentido de fortalecer os direitos oligárquicos das Grandes Potências capitalistas ocidentais, conduzidas pelos Estados Unidos, nas áreas política, econômica e militar. As tão apregoadas conquistas na área de direitos humanos, tais como o Tribunal Penal Internacional e os tratados sobre direitos humanos nas Américas, não contam com a participação dos Estados Unidos, a grande potência com capacidade de intervenção em nível mundial.

A atual sociedade internacional não é, portanto, nem de fato nem de direito uma sociedade democrática criada e constituída por Estados iguais e soberanos, mas sim uma sociedade oligárquica em que, no dizer de Tucídides, “... os poderosos extorquem tudo que podem e os fracos concedem o que são forçados a conceder.”

Este processo de consolidação do Poder pelos Estados Unidos (e os Estados desenvolvidos em sua órbita) através da negociação sob intensa pressão, de uma teia de acordos de toda ordem ocorre sob disfarce ideológico e midiático permanente que divulga a visão utópica de uma comunidade internacional democrática, regida pelo direito internacional, voltada para os ideais de segurança, de desenvolvimento e de progresso, objetivos que não se alcançam apenas devido à existência e à ação maligna de Estados párias, fora da lei, e de organizações terroristas demoníacas.

Se não fosse pela ação destes Estados e destas organizações, (que “tem” de ser combatidos a qualquer custo, tais como assassinatos seletivos, embargos econômicos, ações militares unilaterais) a comunidade internacional, sob a liderança “benéfica” dos Estados desenvolvidos, capitalistas e liberais, em especial os Estados Unidos da América, o Novo Império, certamente, segundo eles, atingiria aqueles objetivos de paz, igualdade soberana, desenvolvimento e progresso.

Todavia, diante dessa hegemonia dos Estados Unidos (para a qual colaboram e da qual se beneficiam os Estados desenvolvidos capitalistas em sua órbita) surge a “ameaça” da República Popular da China, em pleno processo de acelerado desenvolvimento econômico, científico, tecnológico e militar, diante da qual já se organiza a defesa americana de seus privilégios imperiais.

### Samuel Pinheiro Guimarães

[emaildoautor@hotmail.com](mailto:emaildoautor@hotmail.com)



Diplomata. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil (atual UFRJ) em 1963, ingressou no Itamaraty nesse mesmo ano. É mestre em economia pela Boston University (1969). Foi secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE).



## QUESTÕES DE CONCURSOS DE ECONOMIA

Seleção das questões e comentários: Econ. Hélio Socolik

hsocolik@gmail.com

Economista pela UFRJ e Mestrado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas. Auditor-Fiscal da Receita Federal (aposentado). Professor de Macroeconomia, Microeconomia e Finanças Públicas em diversas faculdades e cursos reparatórios de concursos públicos.

**1- (Diplomata do Instituto Rio Branco, 2014)** Julgue o item seguinte.

O Produto Nacional Bruto (PNB) representa o valor dos bens e serviços finais, em preços correntes, e o seu deflator é obtido pela razão entre o PNB nominal e o PNB real.

**Comentário:**

O **Produto Nacional Bruto (PNB)** representa o valor dos bens e serviço finais, em preços correntes, deduzida a renda líquida enviada ao exterior. O **PIB nominal** é o valor a preços correntes, isto é, incorpora todos os aumentos de preços ocorridos durante o período considerado. O **PIB real** é o valor do produto aos **preços constantes** do período base. Assim, a diferença entre os dois conceitos está no **deflator**, que é o índice de preços do período.

**Resposta: Certo.**

**2- (Economista da Companhia Nacional de Abastecimento, 2014)** Acerca do Balanço de Pagamentos, assinale a alternativa correta.

- a) O saldo do Balanço de Pagamentos representa a variação das reservas internacionais do país.
- b) O aumento de renda do país melhora o saldo da balança comercial.
- c) A conta Viagens Internacionais e Turismo compõe o saldo da rubrica transferências unilaterais correntes.
- d) O volume de exportações e importações de um país afeta a balança comercial, mas não altera o saldo em transações correntes.
- e) Se o Balanço de Pagamentos for deficitário, haverá uma entrada de divisas no país.

**Comentário:**

Examinemos a afirmativa **a)**. O saldo do Balanço de Pagamentos, quando positivo, significa que a entrada de capitais é superior ao déficit em transações correntes, uma diferença que se direciona às reservas internacionais do país. Ao contrário, se a entrada de capitais é inferior ao déficit corrente, essa diferença é paga com parte das reservas. A afirmativa **b)** é incorreta, porque um aumento da renda pode provocar aumento das importações de bens e serviços, piorando, ao contrário, o saldo da balança comercial. Em **c)**, a conta Viagens Internacionais e Turismo pertence à balança de serviços, enquanto as transferências unilaterais são outro item das transações correntes. Em **d)**, o volume de exportações e importações de um país afeta a balança comercial, que, por pertencer às transações correntes, altera o seu saldo. Em **e)**, ao contrário, um déficit no Balanço de Pagamentos resulta em saída de divisas no país.

**Resposta: a.**

**4- (Especialista em Previdência Social da Rioprevidência, 2014)** A teoria quantitativa da moeda dos economistas clássicos, de acordo com O'Sullivan e Sheffrin (2004), define que uma mudança na oferta monetária irá ocasionar:

- a) uma mudança mais do que proporcional no nível de preços.
- b) uma mudança proporcional no nível de preços.
- c) um aumento na velocidade da moeda.
- d) uma mudança menos que proporcional no nível de preços.
- e) uma redução na velocidade da moeda.

**Comentário:**

A **teoria quantitativa da moeda** parte da igualdade  $MV = PQ$ . Dados  $V$  (a velocidade da moeda) e  $Q$  (o produto real), considerados constantes em curto prazo, uma variação em  $M$  (a quantidade de moeda da economia) resulta em uma variação proporcional no nível de preços  $P$ .

**Resposta: b.**

# Economista: com a Qualicorp você pode ter acesso aos mais respeitados planos de saúde.



Só a parceria do CORECON-DF com a Qualicorp proporciona acesso ao melhor da medicina, com inúmeras vantagens para você, Economista.



- Rede com os melhores hospitais, laboratórios e médicos do Brasil.<sup>1</sup>
- Livre escolha de prestadores médico-hospitalares com reembolso.<sup>2</sup>
- Confira as possibilidades de redução de carências.<sup>3</sup>

Ligue e aproveite:

**0800 799 3003**

De segunda a sexta, das 9 às 21h, e aos sábados, das 10 às 16h.  
[www.economizecomaqualicorp.com.br](http://www.economizecomaqualicorp.com.br)



<sup>1</sup> De acordo com a disponibilidade da rede médica da operadora escolhida e do plano contratado. <sup>2</sup> Esse benefício se dá de acordo com a operadora escolhida e as condições contratuais do plano adquirido. <sup>3</sup> A disponibilidade e as características desse benefício especial podem variar conforme a operadora escolhida e o plano contratado.

Planos de saúde coletivos por adesão, conforme as regras da ANS. Informações resumidas. A comercialização dos planos respeita a área de abrangência das respectivas operadoras. Os preços e as redes estão sujeitos a alterações, por parte das respectivas operadoras, respeitadas as disposições contratuais e legais (Lei nº 9.656/98). Condições contratuais disponíveis para análise. Setembro/2014.



# XXI PRÊMIO BRASIL DE ECONOMIA

## INSCRIÇÕES

02/03/2015  
A 24/07/2015


### PREMIAÇÕES NAS CATEGORIAS

- LIVRO DE ECONOMIA
- TESE DE DOUTORADO
- DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
- ARTIGO TÉCNICO OU CIENTÍFICO
- MONOGRAFIA OU TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

### COMISSÃO AVALIADORA

ANTONIO CORRÊA DE LACERDA (PUC/SP)  
CELINA MARTINS RAMALHO (FGV/SP)  
CLÁUDIO RIBEIRO DE LUCINDA (FEA-RP/USP)  
EDUARDO JOSÉ MONTEIRO DA COSTA (UFPA)  
FERNANDO DE ADUINO FONSECA NETO (BALEM)  
JOÃO ROGÉRIO SANSON (UFSC)  
JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT (ENAP)  
LUIZ ROBERTO COELHO NASCIMENTO (UFAM)  
MARCOS ADOLFO RIBEIRO FERRARI (IFES)  
MAURO THURY DE VIEIRA SÁ (UFAM)  
PAULA MEYER SOARES (UNB)  
PEDRO LINHARES ROSSI (UNICAMP)  
REINALDO GONÇALVES (UFRJ)  
ROBERTO BRÁS MATOS MACEDO (FAAP)  
SÉRGIO GOLDBAUM (FGV)

COFECON.ORG.BR/PBE

 /pbecofecon



**COFECON**  
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA