

análise de conjuntura

Setor Externo

VERA MARTINS DA SILVA

p. 3 Vera Martins da Silva faz uma análise da conjuntura externa brasileira, com destaque para as Transações Correntes e os Investimentos Diretos no País.

temas de economia aplicada

Nova Classificação de Intensidade

Tecnológica da OCDE e a Posição do Brasil

PAULO CÉSAR MORCEIRO

p. 8 Paulo César Morceiro apresenta, analisa e compara o Brasil com a nova classificação setorial de intensidade tecnológica da OCDE, muito utilizada nos estudos brasileiros.

O Projeto de Lei 9.283/17 e o Relacionamento Financeiro Entre Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil

MAURICIO DIAS LEISTER

p. 14 Mauricio Dias Leister discute as mudanças propostas pelo Projeto de Lei 9.283/17 e como ele impacta a gestão das políticas fiscal e monetária.

Innis, Keynes e Bloomsbury: por uma Macroeconomia Civilizatória (Parte 1)

JULIO LUCCHESI MORAES

p. 20 Julio Lucchesi Moraes dá continuidade à série de reflexões a respeito do pensamento de Harold Innis, posicionando-o dentro de uma tradição de pensamento macroeconômico canadense mais ampla.

A Evolução Financeira da Previdência Social em 2017 e 2018

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

p. 27 Rogério Nagamine Costanzi apresenta a situação financeira do Regime Geral de Previdência Social ao longo do tempo e do Regime Próprio de Previdência Social, para os anos de 2017 e 2018.

P&D no Setor Automobilístico Brasileiro

MICHAEL TULIO RAMOS DE FRANÇA

p. 32 Michael Tulio Ramos de França descreve o processo pelo qual o Brasil adquiriu algumas competências nas atividades de P&D do setor automobilístico na década passada.

Os Benefícios Tributários do Governo Federal

GUILHERME TINOCO

p. 39 Guilherme Tinoco discute a questão do gasto tributário, composto por receitas que o governo deixa de arrecadar em razão de benefícios e isenções que são concedidos por meio de políticas e programas.

Relatório de Indicadores Financeiros

NEFIN-FEA-USP

p. 43 O NEFIN apresenta os principais fatores de risco utilizados na literatura (*dividend yield*, *short interest* e *IVol-BR*), utilizando dados brasileiros.

pesquisa na fea – Economia

p. 47 Esta seção divulga a pesquisa acadêmica desenvolvida por mestrandos e doutorandos do Departamento de Economia da FEA/USP, publicando os resumos das dissertações e teses defendidas recentemente.

economia & história

O PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO CINEMA: UM SONHO INTENSO

RÔMULO MANZATTO

p. 50 Rômulo Manzatto escreve sobre o documentário *Um Sonho Intenso*, lançado em 2014 pelo diretor José Mariani e que conta sobre o pensamento econômico do Brasil.

A LEI DE 1º DE OUTUBRO DE 1828 E OS FUNCIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO PERÍODO IMPERIAL

LUCIANA SUAREZ LOPES

p. 53 Luciana Suarez Lopes escreve sobre uma lei de 1828 que alterou a administração dos municípios e o modo da gestão orçamentária.

INFORMAÇÕES FIPE É UMA PUBLICAÇÃO MENSAL DE CONJUNTURA ECONÔMICA DA FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – ISSN 1678-6335

Conselho Curador

Juarez A. Baldini Rizzieri
(Presidente)
Andrea Sandro Calabi
Denisard C. de Oliveira Alves
Eduardo Amaral Haddad
Francisco Vidal Luna
Hélio Nogueira da Cruz
José Paulo Zeetano Chahad
Simão Davi Silber

Diretoria

Diretor Presidente
Carlos Antonio Luque
Diretora de Pesquisa
Maria Helena Garcia
Pallares Zockun
Diretora de Cursos
Vera Lucia Fava

Pós-Graduação

Márcio Issao Nakane
Secretaria Executiva
Domingos Pimentel
Bortoletto
Conselho Editorial
Heron Carlos E. do
Carmo
Lenina Pomeranz



Luiz Martins Lopes
José Paulo Z.
Chahad
Maria Cristina
Cacciamali
Maria Helena G.
Pallares Zockun
Simão Davi Silber

Preparação de Originais e Revisão

Alina Gasparello de
Araujo <http://www.fipe.org.br>

Editora-Chefe

Fabiana F. Rocha

Produção Editorial

Sandra Vilas Boas

análise de conjuntura



Setor Externo: Equilíbrio Com Um Ar de Dúvida

VERA MARTINS DA SILVA (*)

Apesar da guerra comercial entre as grandes potências, o setor externo da economia brasileira continua em situação relativamente confortável, ainda que com uma depreciação da moeda nacional importante em relação ao dólar americano, 16% entre 2017 e 2018, e de 8% em relação a uma cesta de moedas dos 15 principais parceiros comerciais.¹ O déficit em Transações Correntes (TC) aumentou em relação ao ano anterior – efetivamente dobrou –, mas seu financiamento ocorreu por entrada de recursos externos do tipo do Investimento Direto no País, replicando o modelo existente ao longo de vários anos. A Tabela 1 apresenta os resultados em Transações Correntes e seu financiamento pela entrada de recursos externos, a chamada conta de Investimentos Diretos no País que, apesar do nome, é efetivamente uma conta financeira e não de

investimentos no sentido estritamente macroeconômico.

Nessa tabela, destaca-se o montante o déficit das TC em 2018 – atingiu US\$ 14 bilhões, ou seja, -0,77% em relação ao PIB, enquanto a entrada de Investimentos Diretos no País atingiu 4,7% do PIB, no montante de US\$ 88 bilhões. Mesmo subtraindo US\$ 14 bilhões que foram investidos no exterior por residentes no Brasil, ainda assim o saldo de Investimento Direto é positivo em US\$ 74 bilhões. Essa categoria de fluxo de capital tem maior estabilidade do que os Investimentos em Carteira, que em 2018 apresentaram queda de US\$ 11 bilhões, ou seja, líquida saída de capital financeiro denominada Investimentos em Carteira. Por outro lado, vale ressaltar uma mudança na composição do Investimento Direto no País entre 2017 e 2018, com redução de US\$ 8 bilhões na conta

Participação no Capital e aumento de US\$ 26 bilhões em Operações Intercompanhia, o que reduz a presumida estabilidade desses fluxos de capitais.

Exceto nos anos de 2013 e 2014, em todos os demais anos o déficit em TC foi coberto pela entrada de Investimento Direto no País. Entre 2017 e 2018, em que pese o retorno a certa normalidade da política monetária americana e das crises políticas internas sucessivas, há que se considerar que a economia brasileira tem sido o destino favorito dos fluxos de capitais internacionais. Se esses valores tivessem como destino final o investimento produtivo o desempenho da economia teria sido melhor. Porém, ocorre que parte dos recursos é destinada ao consumo e também à compra de ativos domésticos, não gerando capacidade produtiva nova. No Gráfico 1 é possível ver

como os déficits em Transações Correntes e os Investimentos Diretos no País têm se comportado ao longo dos últimos anos em relação ao PIB. Com a esperada retomada da economia brasileira, é muito provável

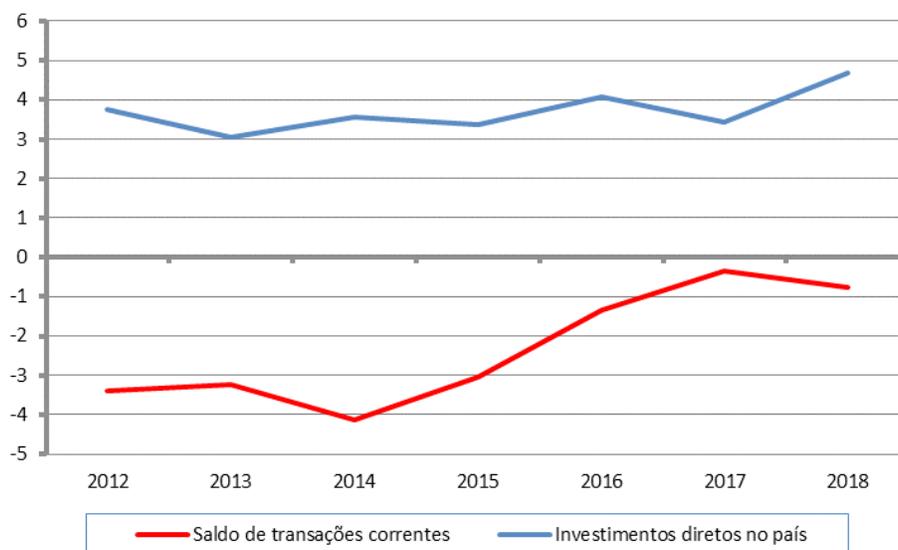
que o resultado deficitário das TC aumente em relação ao PIB, mas com exceção de algum grande choque no fluxo de capitais para o Brasil espera-se que poderá ser financiado sem maiores problemas.²

Tabela 1 - Transações Correntes e Investimentos Diretos no País, Valores Anuais, 2012-2018 – US\$ milhões

| | Saldo de transações correntes | | Investimentos diretos no país | |
|------|-------------------------------|--------|-------------------------------|-------|
| | Valor | % PIB | Valor | % PIB |
| 2012 | - 83 800 | - 3,40 | 92 568 | 3,76 |
| 2013 | - 79 792 | - 3,23 | 75 211 | 3,05 |
| 2014 | - 101 431 | - 4,13 | 87 714 | 3,57 |
| 2015 | - 54 472 | - 3,03 | 60 334 | 3,36 |
| 2016 | - 24 009 | - 1,33 | 73 378 | 4,08 |
| 2017 | - 7 235 | - 0,35 | 70 258 | 3,42 |
| 2018 | - 14 511 | - 0,77 | 88 314 | 4,70 |

Fonte: site do Bacen. Acesso em: 09 fev. 2019.

Gráfico 1 - Transações Correntes e Investimentos Diretos no País em Relação ao PIB, 2012 a 2018. (%)



Fonte: Indicadores Econômicos Consolidados do Banco Central.

Na Tabela 2 são exibidos os valores de Exportação, Importação e o Saldo Comercial entre janeiro de 2013 e janeiro de 2019. Em relação ao comércio internacional, os saldos foram praticamente equilibrados entre 2013

e 2014. Ou seja, exportações eram suficientemente robustas para compensar as importações, em um período de grande dinamismo da economia brasileira, quando no mercado de trabalho praticamente ine-

xistia o desemprego involuntário. A partir do segundo semestre de 2014, a economia começou a desacelerar, entrando em recessão em 2015. Entre 2015 e 2016, houve grande redução de importações, com queda de 25% e 20% nesses anos e recuperação a partir de 2017. O Gráfico 2 permite a visualização do tombo das Importações entre 2014 e 2016 e sua recuperação a partir de 2017. Em 2018, as Importações aumentaram 20% e têm espaço para crescer ainda mais com a retomada da economia. Mas esse crescimento das Importações não tem reduzido o saldo comercial pois as Exportações também cresceram a partir de 2017, apresentando um saldo de US\$ 58 bilhões em 2018 (ver Tabela 2 e Gráfico 2).

Em 2018, as Exportações foram equilibradas entre produtos básicos, que representaram 50% do total, sendo a outra metade de Pro-

ductos Industrializados. O Gráfico 3 mostra a composição das Exportações em 2018. Há uma participação de 13% dos semimanufaturados, que são produtos que passaram por algum beneficiamento, mesmo que de baixa agregação de valor. Efetivamente, as Exportações nacionais ainda são de caráter primário, onde o país tem apresentado maior vantagem competitiva. No caso da composição das Importações, com a retomada da economia e um ambiente com melhores perspectivas econômicas, a Importação de Bens de Capital tem crescido sistematicamente acima da Importação em geral. Mesmo assim, a Importação de Bens de Capital representou apenas 17% do total importado, destacando-se a importação com bens intermediários, que em 2018 alcançou 57% do total. Ver Gráfico 4 para a visualização da participação das grandes categorias econômicas na Importação total.

A conta de Serviços ficou estável entre 2017 e 2018 e, como é usual, deficitária em US\$ 34 bilhões. Já a Renda Primária apresentou déficit de US\$ 37 bilhões – queda de US\$ 3,4 bilhões entre 2017 e 2018 –, cuja principal explicação está na queda de recursos pagos ao exterior como juros. A existência de valores relativamente elevados da conta Erros e Omissões – que serve para equalizar as contas de Transações Correntes e das Contas Financeira e de Capital – tem sido um ponto nebuloso sobre a situação do setor externo brasileiro. Em 2017 representou, em módulo, 89% do resultado de TC e, em 2018, 33% desse valor. É bem provável que a origem do problema esteja nas Contas Financeira e de Capital, mas como estas são fontes de financiamento de Transações Correntes, paira uma dúvida no ar sobre a efetividade ou fragilidade do setor externo da economia brasileira.

Tabela 2 - Exportações, Importações e Saldo Comercial – US\$ milhões

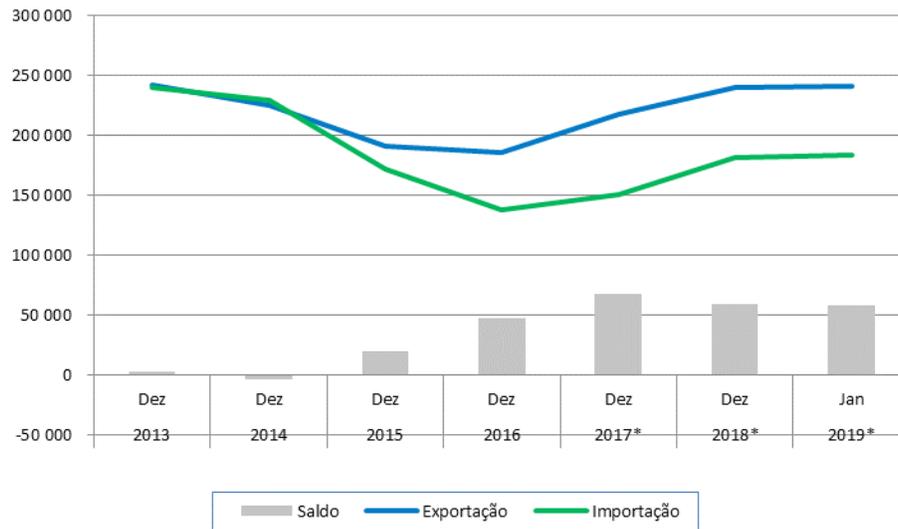
| Período | Exportação | | | | Importação | | | | Saldo | | |
|---------|------------|---------------------|----------|---------------------|------------|---------------------|----------|---------------------|-------|----------|--------|
| | Mês | | 12 meses | | Mês | | 12 meses | | Mês | 12 meses | |
| | Valor | Var.% ^{1/} | Valor | Var.% ^{1/} | Valor | Var.% ^{1/} | Valor | Var.% ^{1/} | | | |
| 2013 | Dez | 20 846 | 5,6 | 242 034 | -0,2 | 18 206 | 4,0 | 239 748 | 7,4 | 2 640 | 2 286 |
| 2014 | Dez | 17 491 | -16,1 | 225 101 | -7,0 | 17 192 | -5,6 | 229 145 | -4,4 | 298 | -4 044 |
| 2015 | Dez | 16 783 | -4,0 | 191 134 | -15,1 | 10 543 | -38,7 | 171 461 | -25,2 | 6 240 | 19 673 |
| 2016 | Dez | 15 941 | -5,0 | 185 280 | -3,1 | 11 525 | 9,3 | 137 557 | -19,8 | 4 415 | 47 723 |
| 2017* | Dez | 17 595 | 10,4 | 217 805 | 17,6 | 12 598 | 9,3 | 150 730 | 9,6 | 4 998 | 67 074 |
| 2018* | Dez | 19 556 | 11,1 | 239 679 | 10,0 | 12 917 | 2,5 | 181 191 | 20,2 | 6 639 | 58 487 |
| 2019* | Jan | 18 579 | 9,5 | 241 290 | 9,7 | 16 387 | 15,4 | 183 379 | 20,1 | 2 192 | 57 911 |

Fonte: Indicadores Econômicos Consolidados, site do Bacen. Acesso em: 09 fev. 2019.

1/ Variação sobre igual período do ano anterior.

* Dados preliminares.

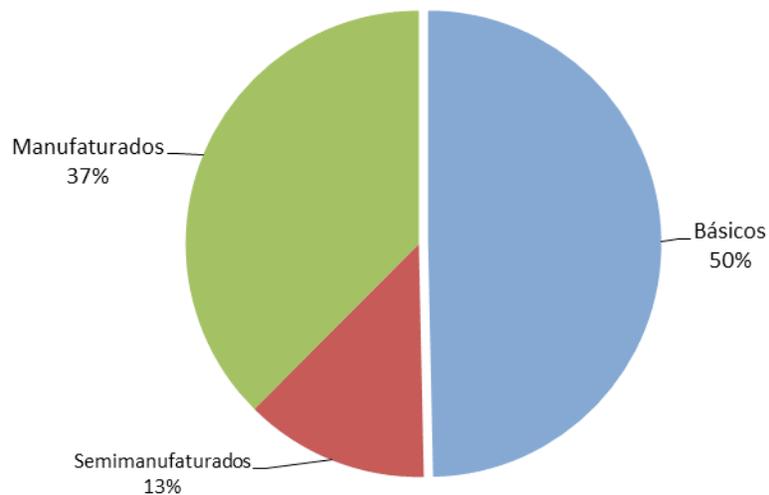
Gráfico 2 - Exportações, Importações e Saldo Comercial. Dez/2013 a Jan/2019, US\$ Milhões.



Fonte: Bacen.

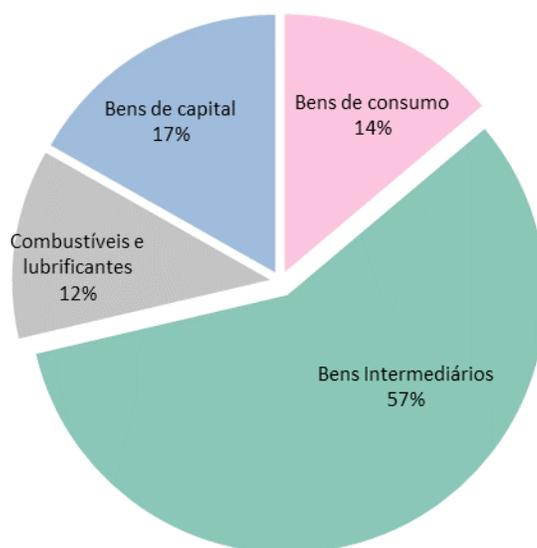
Nota: * preliminar.

Gráfico 3 - Composição das Exportações Brasileiras em 2018 (%)



Fonte: Bacen.

Gráfico 4- Importação Brasileira – FOB, por Grande Categoria Econômica, 2018 (%)



Fonte: Indicadores Econômicos Bacen.

1 Conforme informações extraídas em 11/02/2019 de Informações Econômicas Consolidadas, do Banco Central do Brasil – BACEN.

2 Há que se considerar, também, que ocorreram mudanças nas classificações dos registros ligados a operações de petróleo, que têm impacto sobre o conjunto das contas. No entanto, de modo geral, isso não invalida a avaliação geral da situação do setor externo da economia.

(*) Economista e doutora pela FEA-USP.
(E-mail: veramartins2702@gmail.com).

temas de economia aplicada



Nova Classificação de Intensidade Tecnológica da OCDE e a Posição do Brasil

PAULO CÉSAR MORCEIRO (*)

1 Introdução¹

Desde o último quarto do século XX, cresceu a importância dos setores de serviços na criação de tecnologias, sobretudo na área das tecnologias da informação e comunicação. Para entender melhor o papel desempenhado por cada setor de atividade, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) revisou e atualizou a sua classificação de intensidade tecnológica para incluir os setores de serviços e os demais setores não manufatureiros, suprimindo uma deficiência da classificação anterior que captava apenas a manufatura.

Este boletim apresenta, analisa e compara o Brasil com a nova classificação setorial de intensidade tec-

nológica da OCDE, muito utilizada nos estudos brasileiros.

2 Nova Classificação de Intensidade Tecnológica da OCDE

A OCDE possui uma classificação setorial de categorias tecnológicas baseada no indicador de *intensidade em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)* que é muito utilizada nos estudos de Economia da Inovação. Essa classificação adota uma hierarquia entre os setores produtivos para classificá-los em grupos de intensidade tecnológica. A primeira versão foi criada na década de 1980 (OECD, 1984) e segmentou os setores da indústria de transformação em três categorias: alta, média e baixa tecnologia. Na década de 1990, houve uma revisão

e foram propostas quatro categorias tecnológicas: alta, média-alta, média-baixa e baixa tecnologia (HATZICHRONOGLU, 1997). Entretanto, ambas classificavam apenas setores da indústria manufatureira, e devido ao papel mais ativo dos setores não manufatureiros no desenvolvimento tecnológico nas duas últimas décadas, a OCDE atualizou em 2016 a sua classificação para incluir praticamente todos os setores de atividade da economia (GALINDO-RUEDA; VERGER, 2016). A Tabela 1 exhibe a nova classificação que agrupa os setores produtivos em cinco categorias: alta, média-alta, média, média-baixa e baixa intensidade em P&D. A intensidade em P&D é a razão entre os investimentos em P&D e o PIB a preços básicos.

Tabela 1 – Nova Taxonomia de Intensidade Tecnológica da OCDE Que Inclui Todas as Atividades Econômicas

| Intensidade em P&D | Manufatura | P&D como % do PIB | Não Manufatura | P&D como % do PIB |
|---|--|-----------------------------|--|-------------------|
| Alta | 303: Aeronaves e componentes relacionados | 31,69 | 72: Pesquisa e desenvolvimento científico | 30,39 |
| | 21: Farmacêutica | 27,98 | 582: Desenvolvimento de sistemas (<i>softwares</i>) | 28,94 |
| | 26: Informática, eletrônicos e produtos ópticos | 24,05 | | |
| Média-alta | 251: Armas e munições | 18,87 | 62-63: Outros serviços de informação | 5,92 |
| | 29: Veículos automotores e autopeças | 15,36 | | |
| | 325: Instrumentos médicos e odontológicos | 9,29 | | |
| | 28: Máquinas e Equipamentos (M&Es) | 7,89 | | |
| | 20: Químicos | 6,52 | | |
| | 27: Máquinas e equipamentos elétricos | 6,22 | | |
| | 30X: Veículos ferroviários, veículos militares de combate e outros (inclui ISIC 30.2, 30.4 e 30.9) | 5,72 | | |
| Média | 22: Plásticos e borracha | 3,58 | | |
| | 301: Construção de embarcações | 2,99 | | |
| | 32X: Produtos diversos, exceto código 32.5 | 2,85 | | |
| | 23: Outros minerais não metálicos | 2,24 | | |
| | 24: Metalurgia básica | 2,07 | | |
| | 33: Manutenção, reparação e instalação de M&Es | 1,93 | | |
| Média-baixa | 13: Têxteis | 1,73 | 69-75X: Atividades profissionais, científicas e técnicas, exceto P&D (ISIC 69-75 menos 72) | 1,76 |
| | 15: Calçados e artefatos de couros | 1,65 | 61: Telecomunicações | 1,45 |
| | 17: Papel e celulose | 1,58 | 05-09: Indústria extrativa | 0,80 |
| | 10-12: Alimentos, bebidas e fumo | 1,44 | 581: Edição e edição integrada à impressão | 0,57 |
| | 14: Vestuário e acessórios | 1,40 | | |
| | 25X: Produtos de metal, exceto código 25.2 | 1,19 | | |
| | 19: Refino de petróleo e biocombustíveis | 1,17 | | |
| | 31: Móveis | 1,17 | | |
| | 16: Madeira e produtos da madeira | 0,70 | | |
| 18: Impressão e reprodução de gravações | 0,67 | | | |
| Baixa | | | 64-66: Financeiros, seguros e complementares | 0,38 |
| | | | 35-39: Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana | 0,35 |
| | | | 59-60: TV, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem | 0,32 |
| | | | 45-47: Comércio | 0,28 |
| | | | 01-03: Agricultura, pecuária, florestal e pesca | 0,27 |
| | | | 41-43: Construção | 0,21 |
| | | | 77-82: Atividades administrativas e serviços complementares | 0,18 |
| | | | 90-99: Artes, recreação, serviços domésticos, organizações associativas e outros serviços | 0,11 |
| | | | 49-53: Transporte, armazenagem e correio | 0,08 |
| | | | 55-56: Alojamento e alimentação | 0,017 |
| | | 68: Atividades imobiliárias | 0,008 | |

Fonte: Morceiro (2018, p. 198).

Nota: Classificação ISIC revisão 4, que a dois dígitos é igual a CNAE brasileira. A intensidade em P&D para outras agregações: 30: Outros equipamentos de transporte = 20,44 (média-alta); 32: Produtos diversos = 3,52 (média); 25: Produtos de metal, exceto M&Es = 1,68 (média-baixa); 58: Atividades de edição = 13,80 (média-alta); e 31-32: Móveis e produtos diversos = 2,43 (média).

A seguir, alguns comentários analíticos da Tabela 1:

Primeiro: atualmente, o *filé mignon* do desenvolvimento tecnológico é realizado por apenas 13 setores dos grupos de alta e média-alta tecnologia, que reúnem a produção de aviões, desenvolvimento de sistemas (*softwares*), produtos farmacêuticos, informática e eletrônicos, armas e munições, automóveis, máquinas e equipamentos, químicos, serviços de informação, entre outros. Os setores manufatureiros permanecem na liderança tecnológica junto com alguns poucos setores de serviços. Entre os 13 setores de alta e média-alta intensidade em P&D, 10 são manufatureiros e 3 de serviços.

Segundo: os setores manufatureiros mais bem ranqueados são os mesmos da antiga classificação. A novidade foi a presença de três setores de serviços intensivos em conhecimento nos grupos de alta e média-alta tecnologia, quais sejam: atividade de pesquisa e desenvolvimento científico (72), desenvolvimento de sistemas e programas de computador (*softwares*) (582), e outros serviços de informação (62-63). A atividade de P&D científico (72) lidera a hierarquia dos setores não manufatureiros; ela inclui os laboratórios das empresas que possuem centros de P&D independentes de sua atividade principal e os institutos privados de pesquisa. Dessa maneira, a divisão 72 inclui laboratórios de P&D das empresas e instituições

dos variados setores de atividade, de serviços ou não. Vale ressaltar que a pesquisa realizada pelo laboratório de P&D tem finalidade relacionada ao setor de atuação da empresa, mas a convenção atual é classificar a P&D dos laboratórios com CNPJ independente na divisão de serviços 72. Desenvolvimento de sistemas (*softwares*) é o principal setor tecnológico puramente de serviços e investe 28,94% do PIB setorial em P&D. Este setor é dominado por gigantes, como Microsoft, Oracle, Alphabet (Google) e SAP. Desenvolvimento de sistemas (582) junto com os outros serviços de informação (62-63) terão um papel ainda maior a partir dos dobramentos da Quarta Revolução Industrial (também chamada de Indústria 4.0).

Terceiro: a maioria dos setores de serviços e os demais setores não manufatureiros fazem pouca P&D e estão classificados nos grupos de baixa e média-baixa intensidade em P&D. Estão no grupo de baixa intensidade em P&D setores econômicos expressivos em PIB ou emprego, como comércio, transportes, serviços financeiros, agropecuária, construção civil, alojamento e alimentação, atividades imobiliárias, energia elétrica, atividades administrativas e serviços complementares (como segurança privada).

Quarto: os setores manufatureiros estão distribuídos nos quatro primeiros grupos tecnológicos; não há nenhum no último grupo. Note

que os setores menos intensivos em P&D da manufatura fazem mais P&D que a maioria dos setores de serviços.

Quinto: alguns setores de serviços chamados de *modernos* ou *sofisticados*, como “atividades profissionais, científicas e técnicas” (por ex., advogados, contadores, auditores, arquitetos, publicitários, veterinários, consultores), “serviços financeiros” e “telecomunicações” são pouco intensivos em P&D, apesar de empregarem mão de obra de maior qualificação e remuneração que a média da economia.

Vale ressaltar que a classificação da OCDE capta a intensidade tecnológica do conjunto de países que atuam na fronteira tecnológica. A intensidade em P&D não será a mesma para os países individualizados, sobretudo para os países em desenvolvimento que possuem uma estrutura produtiva menos concentrada nos setores tecnológicos, como o Brasil, assunto da próxima seção.

3 Distância do Brasil da Fronteira Tecnológica Setorial

Os setores de atividade do Brasil estão muito distantes da fronteira tecnológica setorial? Nesta seção, explora-se esse assunto ao utilizar como *fronteira tecnológica setorial* a intensidade em P&D dos países da OCDE e a compara com o Brasil no Gráfico 1. Em alguns casos, os setores foram agregados para manter a

mesma base de comparação.² Ressalta-se que a OCDE calculou a intensidade em P&D apenas dos setores predominantemente privados, assim, a administração pública, saúde e educação não estão incluídas na comparação a seguir.

O Brasil está distante da intensidade em P&D da OCDE na maioria dos setores da economia, sejam eles muito ou pouco intensivos em P&D (Gráfico 1). No entanto, há algumas exceções. O setor químico brasileiro é o único de média-alta intensidade em P&D que está à frente da OCDE, em grande medida devido ao segmento *limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal*,

que investiu 10,1% do PIB em P&D (MORCEIRO, 2018, cap. 4). Em outros quatro setores de menor intensidade em P&D o Brasil está à frente da OCDE, a saber: eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana; indústria extrativa; agropecuária; e metalurgia. Nos três primeiros, a P&D realizada por institutos públicos de pesquisa desempenha um peso significativo. Quanto ao setor metalúrgico, o país investiu 4,63% do PIB em P&D no segmento *metalurgia de metais não ferrosos e fundição* (MORCEIRO, 2018, cap. 4), percentual 2,2 vezes superior à respectiva intensidade em P&D da fronteira tecnológica.

Gráfico 1 – Intensidade Tecnológica: P&D Sobre o PIB, em %, Brasil Versus OCDE

| | Brasil (A) | OCDE (B) | A / B |
|---|---------------|-------------|-------|
| Outros equipamentos de transporte | 10,74 | 20,44 | 0,53 |
| Equipamentos de informática; eletrônicos e ópticos | 9,97 | 24,05 | 0,41 |
| Químicos | 8,13 | 6,52 | 1,25 |
| Veículos automotores e autopeças | 5,99 | 15,36 | 0,39 |
| Farmoquímicos e farmacêuticos | 5,13 | 27,98 | 0,18 |
| Arquitetura, engenharia, análises técnicas e P&D | 4,40 | 11,80 | 0,37 |
| Máquinas e equipamentos elétricos | 3,08 | 6,22 | 0,50 |
| Máquinas e equipamentos mecânicos | 2,55 | 7,89 | 0,32 |
| Metalurgia | 2,47 | 2,07 | 1,19 |
| Agropecuária | 1,51 | 0,27 | 5,59 |
| Desenvolvimento de sistemas, outros serviços de info. | 1,47 | 8,56 | 0,17 |
| Borracha e de material plástico | 1,44 | 3,58 | 0,40 |
| Celulose, papel e produtos de papel | 1,22 | 1,58 | 0,77 |
| Indústria extrativa | 1,11 | 0,80 | 1,38 |
| Telecomunicações | 1,05 | 1,45 | 0,72 |
| Eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana | 1,02 | 0,35 | 2,92 |
| Calçados e de artefatos de couro | 0,95 | 1,65 | 0,58 |
| Alimentos, bebidas e fumo | 0,79 | 1,44 | 0,55 |
| Minerais não-metálicos | 0,50 | 2,24 | 0,22 |
| Vestuário e acessórios | 0,41 | 1,40 | 0,29 |
| Produtos de metal, exceto M&Es | 0,39 | 1,68 | 0,23 |
| Móveis e de produtos de indústrias diversas | 0,36 | 2,43 | 0,15 |
| Têxteis | 0,36 | 1,73 | 0,21 |
| Edição e edição integrada à impressão | 0,29 | 0,57 | 0,51 |
| Produtos da madeira | 0,22 | 0,70 | 0,31 |
| Comércio | 0,10 | 0,28 | 0,36 |

Fonte: Morceiro (2018, p. 121).

Nota: PIB a preços básicos ou valor adicionado bruto. Dados de 2013 para o Brasil e 2011 para OCDE.

Além de o Brasil ser uma nação em desenvolvimento, sua renda per capita é muito inferior à da maioria dos países da OCDE, que são majoritariamente desenvolvidos. Nessas economias, os setores mais tecnológicos, sejam eles manufatureiros ou não manufatureiros, têm um peso maior na composição da estrutura produtiva que no Brasil, assim como contribuem mais para o desenvolvimento tecnológico. Para exemplificar, a indústria farmacêutica e o setor produtor de equipamentos de informática, eletrônicos e produtos óticos investem em P&D cerca de um quarto do PIB, enquanto no Brasil esses setores investiram percentual bem menor (Gráfico 1).

Embora a economia brasileira possua estrutura produtiva diferente das principais economias desenvolvidas, os setores que apresentam as maiores intensidades em P&D no Brasil são praticamente os mesmos da OCDE, mas em proporções menores. Os oito setores líderes em P&D do Brasil exibidos no Gráfico 1 pertencem aos grupos de alta e média-alta intensidade em P&D da OCDE. Apenas o setor agregado de *desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação*, que seria classificado como média-alta intensidade em P&D pela OCDE, não está entre os setores líderes no Brasil.

Esse setor agregado inclui o setor de *softwares*³, o qual é o mais importante dentre os setores de ser-

viços em montante investidos em P&D e em intensidade de P&D. O setor de desenvolvimento de *software* é o quarto que mais investe em P&D entre os mil maiores gastos empresariais em P&D do planeta com 14,5% do total investido, ficando atrás apenas da indústria de informática e eletrônica, da farmacêutica e da automobilística (JARUZELSKI; STAACK; CHWALIK, 2017). Embora tenha um peso expressivo na economia mundial, no Brasil esse setor está muito distante da fronteira tecnológica e faz pouca P&D em montante absoluto e em percentual do PIB (ver MORCEIRO, 2018, cap. 4).

Nota-se que poucos setores de serviços estão presentes no Gráfico 1, o qual exhibe apenas os setores com intensidade em P&D superior a 0,10% (os demais podem ser consultados em MORCEIRO, 2018, cap. 4). No Brasil, a maioria dos setores de serviços faz pouca P&D e em menor intensidade que a OCDE. Na verdade, é uma característica estrutural de grande parte dos setores de serviços registrar pouco investimento em P&D (EVANGELISTA, 2000; HIPPE; GRUPP, 2005; GALINDO-RUEDA; VERGER, 2016), uma vez que eles dependem menos dos laboratórios de pesquisa comparativamente à manufatura para manterem-se competitivos. Em geral, para os serviços, outras atividades são mais importantes que a P&D, como a implementação de novas técnicas de gestão, novas estratégias de *marketing*, treinamen-

to, mudanças na organização do trabalho e aquisição de máquinas e *softwares*. Ademais, cabe registrar que há um predomínio de firmas pequenas e muita atividade informal em segmentos relevantes – por exemplo, comércio, transportes, contabilidade e serviços pessoais –, especialmente nos países em desenvolvimento. Assim, a atividade de P&D na maioria dos serviços ainda é escassa.

4 Conclusão

Ao incluir os setores não manufatureiros, sobretudo de serviços, a nova classificação setorial de intensidade tecnológica da OCDE torna-se uma ferramenta ainda mais útil que sua versão anterior para análises comparativas.

No Brasil, a maioria dos setores de atividade possui intensidade em P&D inferior à verificada nos países que atuam na fronteira tecnológica. O Brasil destaca-se nos setores intensivos em recursos naturais, como agropecuária, indústria extrativa e metalurgia, além do setor químico (que possui o segmento de químicos orgânicos em que uma parte também depende do processamento de recursos naturais).

A mudança estrutural – da indústria para os serviços (desindustrialização) – que tem ocorrido na economia brasileira nas últimas décadas tem consequências nega-

tivas para o desenvolvimento tecnológico futuro do Brasil, pois os setores de serviços que ganharam peso no PIB brasileiro nesse período possuem baixíssima intensidade em P&D.

Referências

- EVANGELISTA, R. Sectoral patterns of technological change in services. *Economics of Innovation and New Technology*, v. 9, n. 3, p. 183-222, 2000.
- GALINDO-RUEDA, F.; VERGER, F. OECD taxonomy of economic activities based on R&D intensity. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers No. 2016/04*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- HATZICHRONOGLU, T. Revision of the high-technology sector and product classification. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers No. 1997/02*. Paris: OECD Publishing, 1997.
- HIPP, C.; GRUPP, H. Innovation in the service sector: the demand for service-specific innovation measurement concepts and typologies. *Research Policy*, v. 34, n. 4, p. 517-535, 2005.
- JARUZELSKI, B.; STAACK, V.; CHWALIK, R. The global innovation 1000: will stronger borders weaken innovation? *Strategy+business*, n. 89 (winter), p. 16, 2017.

MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. 198 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

OECD. *Specialisation and competitiveness in high, medium and low R&D intensity manufacturing industries: general trends (internal OECD memorandum)*. Paris: OECD, 1984.

- 1 Este texto é oriundo da tese de doutorado do autor (MORCEIRO, 2018, cap. 4).
- 2 Os setores que foram agregados são: “desenvolvimento de sistemas (softwares)” com “outros serviços de informação” e “pesquisa e desenvolvimento científico” com “arquitetura, engenharia, testes e análises técnicas”.
- 3 Não foi possível separar os *softwares* dos outros serviços de informação para o Brasil.

(*) *Doutor em Economia pela FEA-USP. Pesquisador da FIPE e do NEREUS. O autor agradece à CAPES e à FIPE pelo financiamento da pesquisa. (E-mail: paulo.morceiro@gmail.com)*

O Projeto de Lei 9.283/17 e o Relacionamento Financeiro Entre Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil

MAURICIO DIAS LEISTER (*)

1 Introdução

Em 04/12/2018, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 9283/17, do Senado, que altera a relação financeira entre o Banco Central (BC) e o Tesouro Nacional (TN). O próximo passo para a conclusão final de tramitação é o encaminhamento para a sanção presidencial, o que pode ocorrer no início de 2019. Para compreender o alcance, relevância e acerto da medida em comento é importante que se tenha em mente dois aspectos do relacionamento financeiro entre a autoridade fiscal e a autoridade monetária: o tratamento do resultado contábil do BC e a utilização de títulos públicos para fins de política monetária.

O tema em questão é regulado por um conjunto de instrumentos normativos entre Constituição Federal, lei complementar, leis ordinárias e portaria ministerial. Esse texto traz uma sistematização do conhecimento nessa matéria para melhor compreender o avanço proposto pelo PL 9.283/17, que contribui tanto para o fortalecimento da posição fiscal do governo quanto para uma maior autonomia operacional do BC, tornando, assim, a política monetária mais eficiente.

2 O Tratamento do Resultado Contábil do BC

O BC é uma entidade que recebe delegação do Estado para exercer algumas funções: emissor de moeda, executor da política monetária, depositário das disponibili-

dades financeiras do TN, Banco dos bancos, entre outras. No exercício dessas funções, o BC realiza operações com ativos e passivos do seu balanço patrimonial, tendo como contrapartida tanto o TN quanto o mercado privado, entre outros. Semestralmente, o BC publica o balanço patrimonial, inclusive o resultado financeiro, a cada período, oriundo das operações com esses ativos e passivos.

Um item importante no balanço do BC que afeta consideravelmente o resultado semestral é o volume de reservas internacionais, que ao final de 2018 atingiu a marca de US\$375 bilhões. E foi entre 2007 e 2011 que se observou o movimento mais intenso de crescimento das reservas internacionais (vide Gráfico 1).

Gráfico 1 – Volume de Reservas Internacionais



Fonte: Banco Central.

Assim sendo, o resultado financeiro do balanço do BC tem dois componentes principais: (i) O resultado financeiro das operações com as reservas internacionais e das operações com derivativos cambiais no mercado interno, doravante “equalização cambial”, e (ii) o resultado dos demais itens do balanço, doravante “demais contas”.

A sistemática de transferência e cobertura de tais resultados do BC está estabelecida na Medida Provisória nº 2.179-36, de 24/08/2001, e na Lei nº 11.803, de 5/11/2008. Dessa forma, os resultados dos componentes de equalização cambial e demais contas, a cada balanço, serão considerados:

I - se positivo, obrigação do BC com a União (TN), devendo ser objeto

de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e

II - se negativo, obrigação da União (TN) com o BC, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.

Ou seja, quando qualquer uma dessas parcelas for positiva, o BC deve transferir esse resultado ao TN, creditando o valor correspondente na Conta Única da União. Tais recursos são destinados exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal, devendo ser amortizada, prioritariamente, aquela existente junto ao BC. E, quando qualquer uma das parcelas

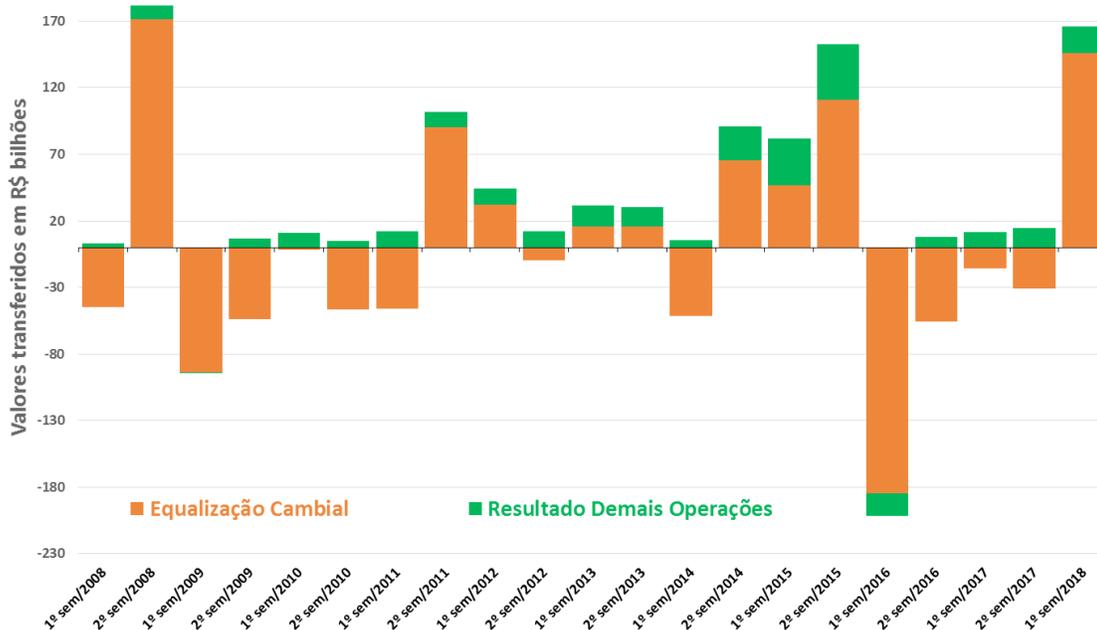
do resultado for negativa, o TN deve cobrir esse resultado. Na prática, tal cobertura é realizada com emissão de títulos do TN em favor do BC.

Esse arranjo institucional, devido à combinação de um importante acúmulo de reservas internacionais com a volatilidade cambial, tem causado algumas distorções ao gerar consideráveis fluxos de recursos entre BC e TN. Para ilustrar esse aspecto, as transferências do BC para a União, sem atualizações monetárias, no período de 2008 ao primeiro semestre de 2018, totalizaram R\$968,9 bilhões em termos nominais, dos quais R\$694,3 bilhões correspondem à equalização cambial e R\$274,6 bilhões à transferência de demais resultados positivos. No mesmo período, a União

transferiu para o Banco Central um total de R\$653,3 bilhões, dos quais R\$635,1 bilhões corresponderam à equalização cambial e R\$18,2 bilhões à cobertura de resultados negativos. O Gráfico 2 exibe os resultados semestrais, e é possível verificar como as magnitudes

e volatilidades do componente da equalização cambial são relevantes, gerando fluxos consideráveis de recursos para o caixa da União e de títulos para a carteira da autoridade monetária.

Gráfico 2 – Resultado do BC e Equalização Cambial (em R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

O lado perverso desse fenômeno é, em relação ao caixa da União, o acúmulo de recursos financeiros que tem como lastro um resultado financeiro fictício, que tem como base a volatilidade cambial sem que de fato tenha havido alguma venda de reserva internacional. Dito de outra forma, a União passa a ter um poder de gasto maior com um recurso que não tem lastro real em operações de venda efetiva de reservas internacionais. Obviamente, o atual arranjo que regula o relacionamento financeiro entre BC e TN não contava, à época de sua criação, com o fato de que, anos depois, o fenômeno de acúmulo consistente de reservas internacionais pudesse causar tal distorção. Mas, dado esse novo fato, a relação entre tais instituições precisa ser revista.

No sentido de suavizar o fluxo de recursos financeiros e títulos públicos entre as duas instituições, o novo modelo proposto pelo projeto de lei 9.283/17 pretende instituir mecanismos para a constituição de reservas no próprio balanço da autoridade monetária, sobretudo a partir de ganhos resultantes da equalização cambial, fruto da marcação a mercado das reservas internacionais. Em vez de transferir esses ganhos ao TN imediatamente, essa reserva contábil somente poderá ser usada na cobertura de resultados negativos para cobrir eventuais perdas decorrentes também do efeito de oscilações cambiais sobre o valor dos ativos em moeda estrangeira.¹ A seu turno, a parcela dos resultados positivos correspondente às demais operações do BC continuaria sendo transferida ao TN, uma vez que

a fonte mais considerável de volatilidade dos resultados do BC está associada às variações cambiais.

Em caso de insuficiência das reservas de resultado para fazer face a resultados negativos, propõe-se sua cobertura mediante utilização do patrimônio institucional do BC, até que o seu patrimônio líquido atinja o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço, nível considerado adequado e prudencial. Se o emprego das reservas de resultado e do patrimônio institucional, na forma indicada, não for suficiente para cobertura do resultado negativo, o saldo remanescente será considerado obrigação da União com o Banco Central. Este pagamento se daria por meio da emissão de títulos públicos, conforme a prática atual.

Deve-se ressaltar que a constituição de reservas de resultados por bancos centrais, nos casos em que a variação cambial adquire relevância em seus balanços, alinha-se às melhores práticas e recomendações internacionais, constituindo importante iniciativa de aperfeiçoamento das relações financeiras entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

3 A Utilização de Títulos Públicos Para Fins de Política Monetária

Em geral, as autoridades monetárias utilizam títulos públicos para

manejo da oferta e demanda de reservas bancárias, garantia de operações compromissadas e suporte a um sistema de pagamentos e liquidação. Portanto, é natural que um Banco Central tenha uma carteira de títulos públicos no seu balanço, pois ela é crucial para a condução da política monetária e da gestão da liquidez na economia. No caso brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 34, proibiu o BC de emitir títulos da dívida pública a partir de maio de 2002. Desde então, entre todos os órgãos e entidades do setor público, somente o TN pode emitir títulos públicos. Por outro lado, a LRF permite que o BC adquira títulos do TN a preço de mercado com o fim exclusivo de refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo em sua carteira. Deve-se ter em mente que tal tratamento apenas consolidou o entendimento constitucional de que o BC não poderia financiar o TN, e essa prática já era usual desde a Constituição.

Outro aspecto relevante em relação à manutenção de uma carteira de títulos públicos no BC é relacionado ao aumento dessa carteira quando não há mais nela títulos disponíveis para a condução da política monetária. A depender da gestão da liquidez conduzida pelo BC, pode ocorrer de sua carteira de títulos ser quase ou toda comprometida como colateral das operações compromissadas. Nessas ocasiões, o BC necessita de um volume

maior de títulos públicos para que possa continuar administrando a liquidez na economia. Nesse sentido, é salutar que o BC tenha uma margem de segurança por meio de títulos livres com vistas a evitar constrangimentos à execução plena da política monetária. Assim sendo, em 2008, a Lei 11.803/2008 autorizou a União a emitir títulos diretamente ao BC com vistas a assegurar a manutenção de sua carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária. A matéria foi ainda regulamentada pelo Ministério da Fazenda em 2009 através da Portaria nº 241, determinando que o TN emita títulos em favor do BC sempre que a sua carteira de títulos livres atingir valor inferior a R\$ 20 bilhões.

Contudo, a sistemática de emissão de títulos tem sido alvo de críticas por tratar assunto sensível à condução da política monetária por meio de norma infralegal, podendo trazer riscos à autonomia do BC na gestão de liquidez. Nesse sentido, para que o BC tenha sempre resguardado o adequado dimensionamento de sua carteira, o projeto de lei 9.283/17 prevê a recomposição da carteira livre para 5%, sempre que ela atingir percentual igual ou inferior a 4% da carteira total, deixando sem efeitos a mencionada Portaria nº 241.

A recomposição da carteira será feita mediante emissão direta de títulos públicos do TN para o BC,

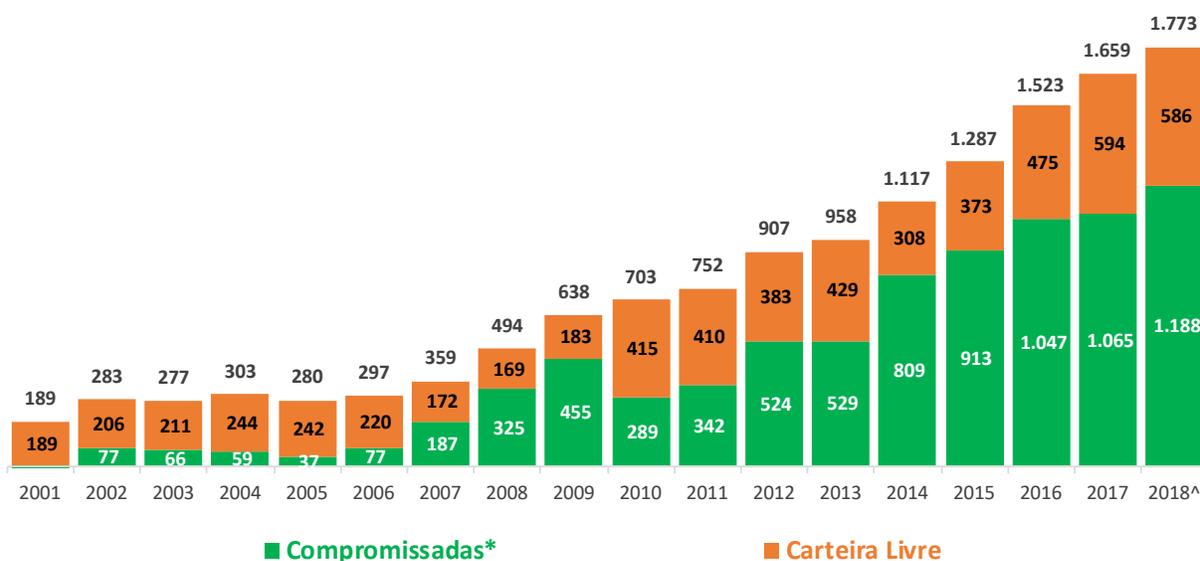
sem contrapartida financeira, a exemplo do que hoje prevê a Lei nº 10.179/2001. Por outro lado, para que a carteira de títulos livres do Banco Central não acumule valor desnecessariamente elevado, com custos para o TN e para a sociedade brasileira (permitirá economia considerável no pagamento de juros), o projeto prevê a possibilidade de que o Conselho Monetário Nacional autorize o cancelamento de títulos livres (com consequente redução da dívida pública mobiliária federal).

O Gráfico 3 mostra a evolução da carteira de títulos do BC, inclusive o montante dela que pode ser

considerado livre. Observe que a carteira do BC passou a exibir um crescimento mais acelerado após 2007, justamente o período em que o Brasil começou a acumular reservas internacionais com mais intensidade. A relação entre crescimento da carteira de títulos do BC e reservas internacionais se dá por dois fatores principais: a necessidade de esterilização das reservas internacionais adquiridas e o recebimento de títulos do TN quando o resultado do BC se mostra negativo (o que passou a ocorrer com maior frequência após o acúmulo de reservas nos semestres em que houve valorização cambial). Em relação à esterilização das reservas

internacionais, o processo ocorre, de forma simplificada, da seguinte maneira: para cada dólar adquirido pelo BC, a autoridade monetária emite mais compromissadas para retirar de circulação os Reais que foram dados em troca pelo dólar adquirido, caso contrário o nível de liquidez na economia aumentaria de forma indesejável, dificultando o controle inflacionário. E dado que as compromissadas têm como lastro os títulos públicos do TN, o BC precisou de mais títulos públicos na medida em que cresceram as aquisições de reservas internacionais.

Gráfico 3 – Volume da Carteira de Títulos Públicos do BC (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas: * Inclui operações compromissadas no extramercado. ^ Valores para nov/2018.

Vale lembrar que, além da evolução das reservas internacionais, outros fatores influenciam a dinâmica da liquidez em mercado (das compromissadas) e, por conseguinte, da carteira de títulos do BC. A saber: volume de emissão de títulos do TN em mercado, resultado primário do Setor Público e os próprios juros das compromissadas já em mercado.

Como conclusão, a sanção do Projeto de Lei 9283/17 será um considerável avanço institucional na relação entre autoridade monetária e autoridade fiscal para o país. Os ganhos diretos principais estão relacionados à maior autonomia operacional para o BC fazer a gestão da liquidez e o consequente ganho de eficiência da política monetária, bem como à blindagem do processo de consolidação fiscal do país ao coibir o uso de resul-

tados financeiros positivos que não foram efetivamente realizados pela autoridade monetária.

1 Ressalvando-se, excepcionalmente, a possibilidade de uso para pagamento da dívida pública mobiliária federal, quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento. Neste caso, a utilização dependerá de autorização prévia do Conselho Monetário Nacional.

() Doutor em Economia - FEA/USP.
(E-mail: mauricio.leister@gmail.com)*

Innis, Keynes e Bloomsbury: por uma Macroeconomia Civilizatória (Parte 1)

JULIO LUCCHESI MORAES (*)

O presente artigo dá continuidade à série de reflexões a respeito do pensamento do economista e teórico da comunicação canadense Harold Innis. Encerrada a etapa de apresentação inicial, nosso objetivo agora será posicionar Innis dentro de uma tradição de pensamento macroeconômico canadense mais ampla. Defenderemos, ao longo de um conjunto de textos, a hipótese da existência de possíveis particularidades temáticas e epistemológicas partilhadas por diversos autores do país. Além do próprio Innis, analisaremos também os escritos de outros economistas célebres do país, como John Kenneth Galbraith, Harry Johnson e Robert Mundell.

A este primeiro círculo de pensadores, possivelmente mais familiares ao leitor brasileiro, adicionaremos uma segunda tradição local, posicionada mais à esquerda no espectro político. Percorreremos, assim, as reflexões de autores como R.T. Naylor, Mel Watkins, Daniel Drache e Kari Polanyi Levitt, neles buscando ferramentas analíticas para aprimorar a compreensão de fenômenos transnacionais, desenvolvimentistas, além, é claro, da problematização do nexos fulcral entre Cultura e Economia, tópica

ulterior e que permeia todas as nossas discussões.

1 De Toronto a Cambridge, Transferência em Russell Square

Innis foi contemporâneo e leitor de Keynes. De sua posição universitária, viu o surgimento e a difusão da revolução keynesiana. Como Keynes, foi também ativo participante das discussões (teóricas, mas também políticas) na sempre candente questão de intervenções macroeconômicas diretas – fossem elas de natureza fiscal, monetária ou cambial. Ainda assim, a ideia de uma transposição, de uma comparação *pari passu* entre termos, conceitos e categorias dos dois pensadores nos parece pouco original e, ainda mais importante, pouco frutífera. Em detrimento desta, nossa decisão será a de uma confrontação nuançada, adotando uma rota que nos pareceu surpreendentemente operativa.

Nossa trajetória começa por uma extrapolação. Em vez de contrapor o conjunto de reflexões innisianas unicamente à figura de Keynes, sugerimos cotejá-lo à matriz teórica, filosófica e axiológica circundante a este. Referimo-nos ao

agrupamento intelectual ao qual convencionou-se denominar *Grupo de Bloomsbury*.¹ Embora amplamente reconhecida (inclusive pelo próprio economista) como pedra fundamental de seu edifício intelectual, a influência da matriz bloomsberiana é surpreendentemente preterida, no campo da História do Pensamento Econômico, às leituras de natureza diacrônica e ultraespecialista (Cf. GOODWYN, 2001).

Almejando reviver, portanto, a potência de uma interpretação transversal e sincrônica, começamos aqui por revisitar o moto innisiano (“Por que assistimos as coisas que assistimos?”) sob o prisma *civilizacional*. A temática, conforme veremos, foi simplesmente central na obra de Innis tanto quanto na do grupo de Bloomsbury. Trata-se de ver, outrossim, a maneira pela qual as intervenções (econômicas e políticas) justificar-se-iam, na obra de tais autores, justamente como mecanismos de ajuste em prol da manutenção deste objetivo último, a salvaguarda da *Civilização*.

Enquadrar a problemática em tais termos significa enxergar os projetos innisiano e keynes-bloomsbu-

riano para além do pragmatismo economicista simplório. Nas obras de tais autores, vislumbraríamos, assim, a existência de uma base epistemológica comum (Cf. LIMA; CARDOSO, 2008, p. 369). Talvez ainda mais importante, nelas enxergaríamos uma espécie de angústia comum. Por detrás de críticas aparentemente técnicas (a busca de soluções científicas em prol da superação da dicotomia entre indutivismo empírico e reductivismo dedutivista, por exemplo), ocultar-se-ia um projeto mais amplo, de natureza política, moral. Nossa proposição, nesse sentido, é que a Teoria do Valor como Teoria dos Consensos (operada por Innis, por meio de sua matriz teórica vebleniana) encontra-se em plena convergência com a hermenêutica de Bloomsbury em suas diversas modalidades. Referimo-nos aqui, por exemplo, à teoria dos “Estados Mentais” proposta George Edward Moore, a “percepção de pecado” [*sense of sin*], defendida por Leonardo Woolf e, talvez de maneira mais explícita, no conceito de “peso do argumento”, teorizado por Keynes em 1921 em seu *Tratado sobre Probabilidade*. Deixemos, por ora, este último em suspensão.

2 O Tempo, a Polis e o FED: Instituições Garantidoras?

Começemos nossa reflexão recorrendo ao usual chiste dos macroeconomistas: “Seria Keynes um autor verdadeiramente keynesia-

no?”. Aos olhos de nossa presente reflexão, a resposta seria negativa. Não se leia em tal afirmação a ratificação de uma (velada) adesão do autor a uma agenda neoliberal, não intervencionista, temporã. A problemática que aqui circundamos é muito mais profunda. Categorias como “intervenção”, “política fiscal” ou “livre-mercado” seriam surpreendentemente minoritárias e irrelevantes diante de objetos efetivamente dignos de estudo científico. Como bom membro do (aristocrático) círculo de Bloomsbury, o cerne da preocupação de Keynes encontrava-se muito além da dimensão econômica, material ou “vulgar” da realidade. Nas palavras de Goodwin:

[Para] Keynes, o chamado ‘problema econômico’, entendido como um problema biológico, poderia ser resolvido, ou pelo menos ter sua resolução contemplada, no espaço de tempo de um século. Isso significava entender que o [real] problema [...] da raça humana, o [...] ‘problema permanente’ era com a chamada *vida imaginativa*. A vida biológica poderia ser entendida adequadamente através de princípios utilitaristas. [...] Foi na vida imaginativa que as coisas que mais importavam para os [pensadores de] Bloomsbury aconteceram: Arte, Literatura, Música, Ciência – atividades que tais autores descreveram coletivamente como ‘*Civilização*’ (GOODWIN, 2001, p.61, tradução própria).

Inflação, demanda, juros ou liquidez seriam, portanto, termos secundários em um edifício teórico erguido não ao redor do conceito de Economia ou Mercado, mas sim de *Civilização*.² A elevação do termo à categoria de palavra-chave do grupo de Bloomsbury realizada por Brain Schaeffer não é, nesse sentido, hiperbólica (1994, p.75). De fato, a temática não apenas foi problematizada, mas inclusive foi enunciada no título de diversos trabalhos de autores do grupo. É o caso, por exemplo, dos livros “*Civilizações*” (Clive Bell, 1927) e “*Bárbaros à Porta*” (Leonard Woolf, 1939), mas a lista desdobra-se também para outros suportes expressivos, como as discussões estéticas de Roger Fry e nos romances de Virginia Woolf.

Não seria descabido imaginar que o projeto intelectual de Keynes nada mais seria, nesse sentido, do que um esforço de incisão nesta tópica por um outro caminho, mediante a construção de um ferramental heurístico original, capaz de harmonizar (algum nível) de empiria com (algum nível) de formalização matemática. A resultante desse projeto seria a composição de uma inédita gramática operativa, um novo campo de conhecimento, cognitiva, epistemológica e, acima de tudo, *propositalmente* aberto a adições, reapropriações e conversões por autores do futuro. O que propomos aqui é que tanto a Macroeconomia keynes-bloomsburiana quanto a Teoria das Mídias innisiana teriam

surgido como uma resposta ao abalo civilizacional transcorrido no Ocidente entre as décadas de 1920 e 1940. Unidos no tempo, veremos também a maneira pela qual essas respostas são também semelhantes no campo ideológico. Para indicar essas homologias, valhamo-nos, por exemplo, de uma passagem de *Sobre a Liberdade Britânica*, redigida por Clive Bell:

É à Civilização – motivo, aliás, pelo qual, teoricamente, lutamos a [Primeira] Guerra – que apelo: mesmo convencido que a Liberdade, por si só, não a garantirá, certo estou que nação alguma pode ser verdadeiramente civilizada até estar de todo apossada de um nível maior ou igual de liberdades individuais do que as gozadas aqui *ou em qualquer outra comunidade Anglo-Saxônica* (p.86 *apud idem*, p.77, destaque e tradução próprios).

O destaque está aí presente simplesmente para posicionar Innis – também ele um veterano da Primeira Guerra do exército britânico – como um cidadão da Commowalth e de sua, coloquemos assim, sucursal setentrional, o Canadá dos anos 1920. A passagem é interessante por evocar também o já mencionado questionamento de Throstein Veblen, ecoante na obra de vários pensadores canadenses (Innis, Robert Cox, Charles Taylor – ‘afinal, por quais valores e objetivos veem-se as pessoas dispostas a matar ou morrer?’).

Retornando à passagem de Bell, aí vemos que o conceito de *Civilização* é posteriormente decomposto entre qualidades primárias e secundárias, das quais nos parece importante destacar, ao presente objetivo, apenas as primeiras. Afirma ele: “entendo como qualidades primárias de um estado civilizado maior [*high civilization*] o *senso de valores* e o *entronamento da Razão*” (p.120 *apud idem, ibidem*). Logo em seguida, propõe ele um resgate nostálgico dos “momentos supremos” [*paragons*] da História humana onde tais qualidades estariam concatenadas. Juntamente com a França nas décadas antecedentes à Revolução e a Renascença Italiana, Bell eleva (exatamente como Innis) a Grécia Clássica (*idem, ibidem*). A homologia com Innis – em sua ode ao balanço cognitivo-midiático da Comunicação (Mídia) oral grega – é, aliás, ainda mais candente, uma vez que o que Bell mais preza na *polis* ateniense idealizada não é um *Estado civilizado* (isto é, um arranjo político peculiar, um Estado com ‘E’ maiúsculo) mas, mais acertadamente, um *estado mental* (*‘state of mind’*) supostamente dotado de maior carga moral e civilizacional (*idem, ibidem*).

Não faltam críticas, estejamos lúcidos, a tais resgates idealizadores. A seletividade de Bell e Innis é não apenas datada, mas também profundamente ideológica, uma vez que realça e naturaliza justamente os aspectos mais elitistas da democracia clássica.³ Se, contudo,

decuparmos esse verniz elitista, resta uma interessante – e, aos objetivos de nossa presente série de reflexões – pulsante posição teórica. Afinal: devemos entender o processo civilizatório – e, consequentemente suas duas características primárias, o ‘senso de valores’ e o ‘entronamento da Razão’ – como um fenômeno essencialmente social ou como um fenômeno essencialmente individual/psicológico/cognitivo?⁴

A proposição de Leonard Woolf não apenas complexifica tal questionamento como escancara ainda nosso argumento pela existência de um contínuo entre os pensamentos innisiano e bloomsburiano. Para Woolf, a *Civilização* seria um *composto* entre a atual estrutura da sociedade e a “psicologia comunal” reinante, entendida como o conjunto de “ideias, crenças e emoções, interiores às mentes de indivíduos, concertantes à comunidade da qual participam e referentes às relações recíprocas entre indivíduos” [...] (WINSLOW, 1990, p.792).⁵ Em oposição à sociedade civilizada, pautada pelos princípios de “justiça, verdade, tolerância e humanidade”, uma sociedade bárbara orientar-se-ia essencialmente pelo princípio da obediência (*apud* WINSLOW, 1990, p.794).

Nesse sentido, e contrariamente a Keynes – irredutível em sua descrença da plena difusão da capacidade imaginativa/civilizatória à totalidade da raça humana – Woolf

vislumbra a possibilidade de arranjos psicocognitivos alternativos. Se tais arranjos são plásticos, podemos imaginar que mudanças políticas, históricas ou sociais poderiam (ao menos no campo teórico) alterar essas psicologias comunais. O hiato que existe entre Woolf e Keynes, curiosamente, se explica longe do campo da Economia. Podemos dizer – e trabalharemos com dedicação para comprovar tal argumento – que a principal diferença entre os dois posicionamentos reside numa absorção diferencial de conceitos oriundos de um outro campo de estudos nascente no período: a Psicanálise. Se, conforme veremos no próximo artigo, a fundamentação de Keynes (sobretudo em sua análise sobre o dinheiro e sobre a armadilha da liquidez) opera extrações diretamente de Freud, são em autores da nascente Psicanálise britânica que Woolf buscará força para seus argumentos.

3 Espíritos Animais: Brevíssimas Aproximações Psicanalíticas

Uma plena imersão na tradição psicanalítica britânica – da qual participam nomes como R. E. Money-Kyrle, Donald Winnicott e Melanie Klein – evadiria o escopo do presente trabalho, bem como a formação de seu autor. Para finalidades operativas, empreendemos aqui uma espécie de voo seletivo, percorrendo alguns dos tópicos centrais da chamada *Teoria da*

Relação de Objetos. Dentro desse escopo reduzido, podemos resgatar uma leitura particular feita por esta corrente interpretativa no que concerne à identificação do *locus* de gênese (psicossocial) do caráter democrático ou autoritário.

Começemos por Money-Kyrle, autor de *Psicanálise e Política*, lançado em 1951. O autor subordina as posições (caráter democrático e caráter autoritário) à governança de duas forças estruturantes e operantes sobre os níveis egoico e superegoico e por ele denominados como “sentimentos de culpa” (FRIEDMAN, 1985, p.517). Esta culpa, afirma Michael Friedman, não se distingue plenamente nem do remorso nem da “ansiedade depressiva”, precisando ser entendida como o sofrimento que acompanha a crença de que se pode causar dano a um objeto amado (*idem, ibidem*). Se nos for permitido ir adiante nesta incursão não especializada, trata-se de enxergar aqui uma dupla passagem: a primeira, transcorrida no plano egoico, envolveria a superação de uma posição *persecutória*, auto-centrada (vista por Melanie Klein como uma característica infantil, posto que ainda pouco mediada pelas relações sociais, simbólicas, comunais etc.) rumo à posição *depressiva*, orientada ao exterior, ao objeto. Paralelamente, no plano superegoico, registrar-se-ia a migração de um aparato consciência *paranoica* rumo a, novamente, uma

estrutura *depressiva* (WINSLOW, 1990 p. 801).

A menção ao termo *depressivo* deve ser entendida dentro do léxico específico desses teóricos. Para além de sua acepção usual, trata-se aqui de identificar um sujeito (ou, se operarmos na chave da coletividade, de um *estado mental* comunalizado) basicamente orientado pela “ansiedade pelo objeto”, um estado que se oporia à posição paranóica/persecutória cujo centro seria o medo “por si mesmo” (FRIEDMAN, 1985, p.518). É o próprio Money-Kyrle, revisitando a *Contribuição para a Psicogênese dos Estados Maníaco-Depressivos*, lançado em 1936 por Melanie Klein, quem clarifica tais pontos:

A teoria [kleiniana de passagem à posição depressiva] postula [...] uma mudança significativa nas relações objetais [...], uma mudança de relação a um objeto-parte para a relação a um objeto-completo. Esta mudança traz o ego para uma nova posição na qual ele é capaz de se identificar com seu objeto de modo que, opostamente às ansiedades infantis (de tipo paranoico), preocupadas com a preservação de seu ego, tem-se agora um conjunto mais complexo de sentimentos ambivalentes e de ansiedades depressivas sobre a condição de seu objeto [...] O ego chega a uma percepção de seu amor por um objeto dotado de bondade [good object], um objeto inteiro e, além

disso, um objeto real, conjuntamente com uma esmagadora sensação de culpa por isso [isto é, diante de tal objeto e diante do valor desse objeto para o próprio sujeito]. A identificação completa com o objeto [...] anda de mãos dadas com a ansiedade por ele (a ansiedade de sua desintegração), com a culpa e com o remorso, com um sentido de responsabilidade por mantê-lo intacto contra os perseguidores e [contra as forças desestabilizadoras do] id, e com tristeza em relação às expectativas de sua possível perda iminente (*apud idem, ibidem*, tradução própria).⁶

O que o mergulho psicologizante de Woolf proporia, nesse sentido, seria um projeto (político, mas, curiosamente, também econômico) no qual os sujeitos dariam conta de incorporar uma posição superegoica *pronoica* (isto é, uma posição oposta à paranoica). Uma diretriz social estruturante em que os indivíduos: (i) abandonariam a deletéria posição persecutória adotando, em lugar desta, um estado mental capaz de enxergar uma espécie de “conspiração universal benigna”; (ii) estariam constitutivamente incapazes de perder de vista o caráter integral dos objetos externos e, ponto fundamental para Woolf; (iii) pautariam suas decisões mais e mais pelo primado da Razão, isto é, pelos testes da lógica e da percepção em detrimento da crença, da tradição ou dos costumes.

Podemos assim retomar a dicotomia Civilização-Barbárie trabalhada por Woolf numa chave muito semelhante àquela proposta por Innis em sua Teoria das Mídias. Lembremo-nos que, para Innis, os vieses de Comunicação [*Communication Bias*] são entendidos como os processos (prejudiciais) de enrijecimento das capacidades sociocognitivas de sujeitos e instituições por ação da sobredeterminação (tanto formal/qualitativa quanto substancial/quantitativa) de aportes [*inputs*] oriundos de uma única modalidade midiática/informacional. Este processo, como vimos, é também chamado de *Monópolio de Conhecimento*.⁷

Rejeita-se aqui, novamente, a categorização de Innis como um pensador materialista (no sentido vulgar do termo). Não apenas ele é um idealista como tem, ao centro de sua reflexão, as mais caras ambições de identificação dos elevados (e aqui se leiam mais éticos) *valores sociais*. Estreitando ainda mais a discussão entre Woolf e Innis, afirma aquele que este *valor social* do sujeito no mundo (sobre o qual, aliás, Woolf afirma que as “políticas práticas devem se orientar”) figura como uma “particular atividade mental e meio de viver, de pensar por si próprio e de ter a coragem de seguir à risca suas convicções” (*apud WINSLOW, 1990, p.794*).

Uma afirmação de tal tipo – que bem poderia estar nas páginas de Innis – deitaria esperanças, nesse

sentido, numa espécie de Humanismo condicionado, aprimorado, esclarecido e *contingente* a uma dada estrutura econômica, social e psicocognitiva. O “Apelo ao Tempo” de Innis é, portanto, um libelo por uma espécie de “arranjo midiático ótimo”. Existiria, portanto, um ponto de equilíbrio oscilante mas, ainda assim, digno de busca. O desafio humano (civilizacional) seria o de manter corretos (ou propriamente calibrados) os parâmetros – velocidade, variedade, frequência, modulação, mas também forma, conteúdo, alcance, coerência, nível de interferência etc. – nos/dos processos de transmissão e recepção informacional, assegurando a preservação da categoria Sujeito.⁸

Para valer-se de uma metáfora econômica, teríamos em Innis a defesa de uma espécie de mercado/circuito⁹ informacional composto por relativa liquidez global. Em oposição a este, proporia o autor uma espécie de política doméstica de câmbio misto. As políticas interventoras se fariam necessárias e justificáveis diante de dois casos extremos: o primeiro seria em face de um enrijecimento sociocognitivo pautado pela sobredeterminação do viés do Espaço – ou seja, em momentos de diminuição ou mesmo completa extinção da potencialidade de inovação ou reinvenção social decorrente, por exemplo, de excessiva coerção política ou de esclerose institucional. O segundo, situado no extremo oposto, seriam os momentos excessivamente

pautados pelo viés do Tempo – ou seja, os momentos em que as transformações sociais, as transações econômicas e informacionais de uma dada sociedade ou civilização operariam numa velocidade, força ou quantidade sobrepujantes, nulificantes ou excessivamente alienantes à categoria do Sujeito.

4 Conclusão

O que o grupo de Bloomsbury – inclusive em seus flertes psicanalíticos – fornece à Teoria das Mídias de Innis é um lastro valorativo, um princípio estruturante e organizativo. Distintos arranjos políticos (e, conseqüentemente, distintos arranjos midiáticos, cognitivos, epistemológicos etc.) são, é claro, possíveis. Os de maior *valor social*, contudo, seriam aqueles que permitiriam justamente maior grau de “entronamento da Razão”. É interessante identificar que o que está em jogo aqui é uma definição muito peculiar de Razão feita por Woolf, ou seja, o grau a partir do qual as crenças são produto da lógica e da percepção. A mente *civilizada* (em oposição à autoritária) seria justamente aquela que jamais perderia de vista (ou, mais acertadamente, jamais perderia de *consideração*)¹⁰ o caráter sistêmico do projeto humano, este projeto garantido – em termos quase que atuariais – pela categoria do Sujeito, do ser humano.

Por incrível que possa parecer, estamos aqui a uma distância muito curta das discussões da Macroeconomia (keynesiana ou não). No próximo artigo desta série, nos deteremos com mais centralidade na dimensão psicanalítica da prosa keynesiana. Veremos a maneira pela qual suas discussões a respeito da preferência pela liquidez relacionam-se a questões propostas tanto por Freud quanto por seus continuadores britânicos, como por exemplo, Ernest Jones e sua Teoria do Simbolismo.

Este será, na verdade, apenas um de uma série de eixos sobre os quais nossas discussões avançarão. Cada um de nossos próximos artigos versará, nesse sentido, sobre uma dessas questões e, curiosamente, cada um deles tecerá conexões com certos autores da tradição de pensamento canadense. São elas:

- (i) O aprofundamento da análise do componente psicanalítico na Macroeconomia não apenas de Keynes (operado sobretudo por meio dos conceitos de *dinheiro* e de seu debate a respeito da *preferência pela liquidez*), mas também nas reflexões de John Kenneth Galbraith sobre padrões de consumo e de investimento em sociedades ditas avançadas.
- (ii) O posicionamento, alargamento e complexificação dos debates keynesianos por meio das contribuições de Harry Johnson, figura

de transição entre o keynesianismo e seu paradigma sucessor (e concorrente), o Monetarismo.

- (iii) A atualização do debate civilizacional em contextos contemporâneos, mediante a proposição de uma suposta *Macroeconomia Civilizatória*, apoiada sobre o conceito de *zona monetária ótima* (a qual chamaremos de *zona de consenso axiológico*) proposta por Robert Mundell.
- (iv) Por fim, as possibilidades de interlocução entre Innis com leituras heterodoxas dos dois lados do Atlântico. De um lado, as possibilidades de diálogo com a Escola da Regulação, a Economia Política da Comunicação, o Pós-Estruturalismo e a Midialogia francesas. Do outro lado – e curiosamente tendo a Universidade de Chicago como epicentro – , a epistemologia imagética (*Economics*) e sistêmica proposta pelo economista Kenneth Bouding e, mais recentemente, a Teoria dos Afetos desenvolvida por Lauren Berlant.

Referências

- BELL, Quentin. *Bloomsbury*. Londres: Futura Publications, 1974.
- BRADY, M. E. J. M. Keynes' theory of evidential weight: its relation to information processing theory and application in the General Theory. *Synthese*, 71, p. 37-60, 1987.
- BRAITHWAITE, R. B. Keynes as a Philosopher. In: KEYNES, M. *Essays on John*

- Maynard Keynes. Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 237-246.
- FRIEDMAN, Michael. Toward a reconceptualization of guilt. *Contemporary Psychoanalysis*, v.21, n. 4, p. 501-547, 1985.
- GOODWYN, Craufurd. The value of things in the imaginative life: microeconomics in the Bloomsbury Group. *History of Economics Review*, v. 30, p. 56-73, 2001.
- LIMA, Gilberto Tadeu; CARDOSO, Fernanda Graziela. A concepção de Keynes do sistema econômico como um todo orgânico complexo. *Revista Economia e Sociedade*. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), v. 17, n.3, p. 359-381, 2008.
- MACEDO, Esmeralda; DIAS, Carlos Amaral. Melanie Klein's concept of countertransference taken from unpublished material. *Interações*, n. 19, p. 7-21, 2010.
- O'DONNELL, R. M. *Keynes: Philosophy, Economics and Politics*. Londres: Macmillan, 1989.
- SHAFFER, BRAIN W. Civilization in Bloomsbury: Woolf's 'Mrs. Dalloway' and Bell's 'Theory of Civilization'. *Journal of Modern Literature*, Philadelphia, v. 19, n. 1, p. 73-87, Spring 1994.
- WILLIAMS, Raymond. The Significance of Bloomsbury as a social and cultural group. In: CRABTREE, Derek; THIRWALL, A. P. (Eds.). *Keynes and the Bloomsbury Group*. Londres: Macmillan, 1980, p. 40-67.
- WINNICOT, D. W. Psycho-analysis and the sense of guilt. In: CALDWELL, Lesley; TAYLOR, Helen Robinson. *The Collected Works of D. W. Winnicott - Volume 5, 1955-1959*. Oxford: Oxford University Press, p. 135-148.
- WINSLOW, Ted. Keynes and Freud: Psychoanalysis and Keynes's account of the "animal spirits" of capitalism. *Social Research*, v. 53, n. 4, p. 549-578, Winter, 1986.
- _____. Bloomsbury, Freud, and the vulgar passions. *Social Research*, v. 57, n. 4, Reception of Psychoanalysis, p. 785-819, Winter, 1990.
- 1 Sobre o tema, ver Williams (1980). Para discussões abrangentes sobre a dimensão filosófica do pensamento keynesiano, ver Braithwaite (1975) e O'Donnell (1989).
- 2 Distinto, contudo, nos parece ser o conceito de *expectativa*, conforme indicaremos mais adiante neste artigo.
- 3 O aristocracismo (para não dizer pedância ou efetiva afetação) de Bell fica mais que evidente quando do arrolamento das qualidades secundárias desses momentos supostamente civilizados. Ao elencar "o gosto pela verdade e pela beleza, a tolerância, a honestidade intelectual, a meticulosidade, o senso de humor, as boas maneiras, a curiosidade, a aversão à vulgaridade... Em suma, a doçura e a luz" (*apud* SHAFFER, 1994, p.77) parece mais pertinente numa sátira de Oscar Wilde ou Bernard Shaw do que na Atenas Clássica. A "honestidade intelectual" proferida por Keynes o faria explicitar sua posição a respeito do Marxismo em seu *Ensaio sobre a Persuasão*, de 1931: "Como posso eu adotar um credo que, preferindo a lama aos peixes, exalta o tedioso proletariado acima da burguesia e da *intelligentsia* que, mesmo com seus defeitos, representa a qualidade da vida e que certamente carrega as sementes de todo avanço humano?" (*apud* WINSLOW, 1986, p.552, tradução própria)
- 4 "Como Raymond Williams bem aponta, a Ideologia geral do grupo de Bloomsbury não se interessava por noções como a 'totalidade' da sociedade [...] apelando, em lugar desta, para os supremos valores de *indivíduo* civilizado, cuja pluralização – entendida como um acréscimo no número de indivíduos civilizados – seria a única direção social aceitável" (SHAFFER, 1994, p.87).
- 5 Essa externalização, nos parece, assemelhar-se-ia profundamente tanto com a Teoria das Mídias de Innis quanto com os Sistemas-Mundo de Robert Cox. São, conforme já vimos, resultado da somatória de estruturas materiais, ideacionais e cognitivas de Woolf em sua afirmação de ser marxista "até certo ponto" (WINSLOW, 1990, p.795).
- 6 Sobre o tema, ver também Macedo e Dias (2010) e Winnicot (1959).
- 7 Relembre-se aqui que o conceito de Monopólio de Innis não se reporta à ideia da sobreconcentração de uma *fonte* emissora, mas sim de um *padrão* de emissão.
- 8 Esse Sujeito, entenda-se aqui, aparece tanto em sua acepção Humanista (isto é, o ser humano como categoria abstrata digna de preservação) como psicossomática (isto é, o ser humano como a entidade binária corporeamente capaz de níveis apenas limitados de recepção e processamento de informações externas).
- 9 Problematizaremos, em artigo posterior desta série, o conceito de "ecologia midiática" ou *mediasphere*, aqui entendidos como o *locus* de ocorrência desses processos.
- 10 *Cognitio* entendido como consideração, mas também reconhecimento, atenção, avaliação, tomada de decisão, produção de linguagem, formação de memória operativa e memória de longo prazo, formação de conhecimento etc.

(* Graduado em Ciências Econômicas e doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisas em Economia Geopolítica da Universidade de Manitoba (GERG) e do Consórcio Canadense de Performance e Política nas Américas (CCPPA). Atualmente, é pesquisador da Universidade de Saint-Boniface. (E-mail: julio.moraes@usp.br).

A Evolução Financeira da Previdência Social em 2017 e 2018

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

O período recente tem sido marcado por uma piora muito significativa da situação financeira da previdência social tanto no que diz respeito ao Regime Geral (RGPS) quanto aos Regimes Próprios dos Servidores Públicos (RPPS) com despesas e necessidade de financiamento crescentes. Tal realidade agrava a crise fiscal pela qual o país vem passando. Dada a magnitude da despesa previdenciária, deveria ficar claro que o necessário ajuste fiscal para estancar o incremento explosivo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) passa, necessariamente, pela reforma da previdência.

Com o objetivo de avaliar esta evolução, o presente artigo está organizado da seguinte forma: a) na primeira seção, é apresentada a situação financeira do RGPS e dos

RPPS para os anos de 2017 e 2018, bem como a do RGPS ao longo do tempo; b) na segunda seção, são feitas as considerações finais.

1 Evolução Financeira do RGPS e do RPPS da União em 2018

No ano de 2017, a soma da despesa do RGPS e dos RPPS como um todo, considerando União, Estados e Municípios, chegou a R\$ 890,7 bilhões, que correspondeu a 13,6% do PIB (Tabela 1). Tal despesa agrega R\$ 557,2 bilhões do RGPS (8,5% do PIB) e R\$ 333,5 bilhões dos RPPS da União, Estados e Municípios (5,1% do PIB). No caso dos RPPS, a despesa decorre de R\$ 44,1 bilhões dos RPPS dos municípios (0,7% do PIB), R\$ 165,2 bilhões dos RPPS dos Estados/DF (2,5% do PIB) e R\$ 124,2 bilhões da União (1,9% do

PIB) considerando civis, militares e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). No agregado do RGPS e RPPS, a receita foi de 8,1% do PIB e o déficit foi de 5,5% do PIB (R\$ 362,6 bilhões).

No tocante à despesa, quando além do agregado dos RPPS e do RGPS também se consideram os gastos com BPC/LOAS, chega-se a um montante de R\$ 944 bilhões ou 14,4% do PIB no ano de 2017. O gasto com benefícios do BPC/LOAS, em 2017, foi de R\$ 53,7 bilhões (0,8% do PIB). Portanto, esses dados deixam claro o elevado patamar da despesa pública com previdência no Brasil e, por essa razão, a centralidade da reforma da previdência para o ajuste fiscal e que, uma das explicações da alta carga tributária no Brasil, passa pelo nível dessa despesa.

Tabela 1 – Despesa Pública com Previdência no Brasil em 2017 – RGPS e RPPS – em R\$ Bilhões e em % do PIB

| Regime / Ente | Arrecadação | | Despesa | | Resultado | |
|---|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| | (R\$ Bilhões) | % do PIB | (R\$ Bilhões) | % do PIB | (R\$ Bilhões) | % do PIB |
| I - RPPS União, Estados e Municípios | 153,3 | 2,3% | 333,5 | 5,1% | -180,1 | -2,7% |
| I.1 - RPPS de Municípios | 45,5 | 0,7% | 44,1 | 0,7% | 1,4 | 0,0% |
| I.2 - RPPS de Estados/DF | 71,8 | 1,1% | 165,2 | 2,5% | -93,4 | -1,4% |
| I.3 - RPPS da União - Cíveis + FCDF + Militares | 36,0 | 0,5% | 124,2 | 1,9% | -88,1 | -1,3% |
| II - RGPS | 374,8 | 5,7% | 557,2 | 8,5% | -182,5 | -2,8% |
| Total I + II (RGPS + RPPS) | 528,1 | 8,1% | 890,7 | 13,6% | -362,6 | -5,5% |
| III - BPC/LOAS | --- | --- | 53,7 | 0,8% | --- | --- |
| Total RGPS + RPPS + BPC/LOAS (I + II + III) | --- | --- | 944,4 | 14,4% | --- | --- |

Fonte: Resultado dos municípios e Estados/DF: Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017 disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>; resultado do RPPS União (RPPS Cíveis, FCDF e Militares): Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO 6º Bimestre de 2018 – disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO>>; resultado do RGPS - Fluxo de Caixa do FRGPS e Resultado do Tesouro Nacional – disponíveis em: <<http://www.previdencia.gov.br/previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>> e resultado do Tesouro Nacional disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/resultado-do-tesouro-nacional>>.

Ademais, o ano de 2018 registrou continuidade da piora da situação financeira tanto do RGPS quanto do RPPS da União, com incremento da despesa e da necessidade de financiamento. No ano de 2018, o RGPS registrou uma arrecadação líquida da ordem de R\$ 391,2 bilhões e uma despesa da ordem de R\$ 586,4

bilhões, gerando um déficit da ordem de R\$ 195,2 bilhões (Tabela 2).

No caso do RPPS da União, o regime dos servidores civis registrou, em 2018, uma receita de R\$ 33,4 bilhões e uma despesa de R\$ 79,9 bilhões, com um déficit de R\$ 46,5 bilhões.

Tabela 2 – Receita, Despesa e Resultado do RGPS e RPPS da União de Civis e Militares em 2018 em R\$ Bilhões

| Regime | 2017 | | | 2018 | | |
|------------|---------|---------|-----------|---------|---------|-----------|
| | Receita | Despesa | Resultado | Receita | Despesa | Resultado |
| I - RGPS | 374,8 | 557,2 | -182,4 | 391,2 | 586,4 | -195,2 |
| II - Civis | 33,5 | 78,3 | -44,8 | 33,4 | 79,9 | -46,5 |

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS, resultado do Tesouro Nacional de Dezembro de 2018 e RREO de dezembro de 2018.

Trata-se não apenas de um nível de despesa extremamente elevado, pois não considera as despesas previdenciárias dos RPPS de Estados e Municípios, como também acaba reduzindo o espaço fiscal para outras importantes e que teriam contribuição mais positiva para o crescimento econômico, como por exemplo, gastos com investimento, que se encontram bastante reduzidos. Em 2018, os investimentos foram de apenas R\$ 44 bilhões.

Em 2018, a despesa com RGPS, RPPS da União considerando civis, militares e o fundo do distrito federal e o BPC/LOAS, que é uma espécie de aposentadoria de caráter não contributivo, consumiu mais da metade

da despesa primária do governo central. A despesa com previdência (RGPS + RPPS civis + militares + previdência para o DF) e BPC/LOAS chegou a R\$ 773,7 bilhões no ano de 2018, que correspondeu a 57,2% e 63%, respectivamente, da despesa primária e da receita líquida do governo central. Claramente, o elevado nível da despesa previdenciária está reduzindo drasticamente o espaço fiscal das demais áreas.

Se também for considerada a despesa com previdência, BPC/LOAS e pessoal (ativo e inativo) chega-se a R\$ 940,6 bilhões, que responde por 69,6% da despesa primária do governo central, em 2018, e absorveu 76,6% da receita líquida.

Tabela 3 – Participação das Despesas com Previdência e Pessoal na Despesa Primária e na Receita Líquida do Governo Central - 2018

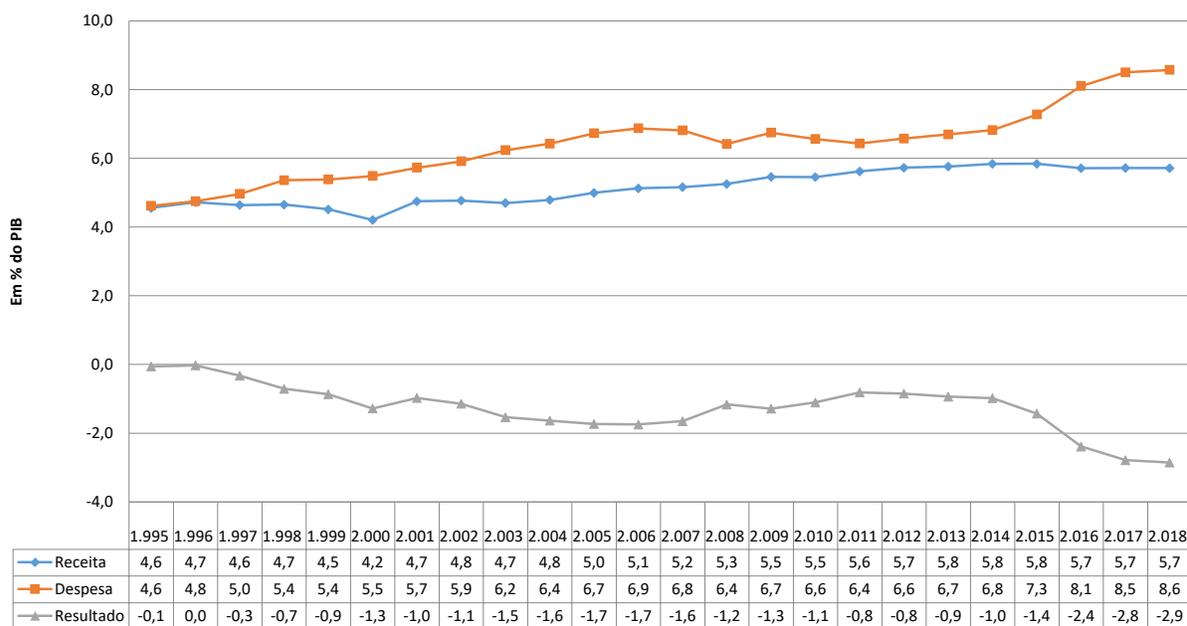
| Item | Em R\$ Milhões | Em % da despesa primária total | Em % do PIB (estimada para 2018 – sujeito a revisão) | Em % da receita líquida |
|---|----------------|--------------------------------|--|-------------------------|
| Despesa Primária | 1.351.756,7 | 100% | 19,7% | 110,1 |
| Receita Líquida | 1.227.478,0 | 90,8% | 17,9% | 100% |
| RGPS (1) | 586.378,8 | 43,4 | 8,5% | 47,8 |
| RPPS Civis União + militares (pensão e inativos) + previdência Fundo DF (2) | 131.098 | 9,7 | 1,9% | 10,7 |
| BPC/LOAS (3) | 56.156,0 | 4,2 | 0,8% | 4,6 |
| Pessoal (ativo e inativo) | 298.020,9 | 22,0 | 4,3% | 24,3 |
| (1) + (2) + (3) | 773.632,8 | 57,2 | 11,3% | 63,0 |
| (1) + (3) + (4) | 940.555,7 | 69,6 | 13,7% | 76,6 |

Fonte: Elaboração a partir de dados do Tesouro Nacional.

Não apenas o nível de crescimento da despesa é elevado como também o ritmo de incremento é claramente insustentável em médio e em longo prazo. A despesa do RGPS cresceu do patamar de 4,6% do PIB, em 1995, para uma estimativa de 8,6% do PIB em 2018. Essa evolução implica um incremento médio anual dos gastos com benefícios previdenciários no RGPS da ordem

de 0,17%p.p. do PIB, que corresponde a crescer 2% p.p. do PIB a cada 12 anos. Em termos de despesa em R\$ bilhões, a preços de dezembro de 2018, corrigidos pelo INPC, o gasto cresceu do patamar de R\$ 69,5 bilhões, em 1990, para R\$ 594 bilhões em 2018, que implica um crescimento médio anual de 8% em termos reais, ou seja, já descontada a inflação.

Gráfico 1 – Receita, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB



Fonte: Elaborado a partir de informações da Secretaria da Previdência.

2 Considerações Finais

Os dados apresentados neste artigo mostram com clareza que a despesa previdenciária no Brasil está em patamar muito elevado, representando uma parcela muito expressiva da despesa primária e da receita líquida do governo central. Tal realidade acaba sendo fundamental para entender por que os desequilíbrios financeiros da previdência acabam sendo fundamentais para a atual crise fiscal como também estão

diminuindo o espaço fiscal para as demais áreas e pressionando a dívida pública. Ademais, a despesa previdenciária vem crescendo em um ritmo insustentável em médio e em longo prazo.

O presente diagnóstico reforça a necessidade urgente de uma reforma previdenciária no país que torne o crescimento da despesa sustentável em médio e em longo prazo e que permita, de forma estrutural, ajustar as contas públicas e estancar o atual ritmo

explosivo de crescimento da dívida pública. Sem a reforma, não apenas fica comprometida a possibilidade do necessário ajuste fiscal como pode haver um agravamento da situação fiscal que pode prejudicar a recuperação econômica do país após a grave recessão nos anos 2015 e 2016.

() Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Doutoran-*

do em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, diretor do Departamento do RGPS e coordenador-geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e coordenador-geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).

P&D no Setor Automobilístico Brasileiro

MICHAEL TULLIO RAMOS DE FRANÇA (*)

Nos textos das edições anteriores do Boletim de Informações FIPE, discutimos questões relacionadas a organização e internacionalização das atividades de pesquisa e desenvolvimento da indústria automobilística.¹ Neste artigo, o objetivo é descrever o processo pelo qual o Brasil adquiriu algumas competências nas atividades de P&D do setor automobilístico na década passada.

Para explicar os motivos que levam as empresas multinacionais a descentralizar suas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia, a literatura tradicional dá forte ênfase nas condições de mercado e de acesso a recursos escassos.² Tal abordagem está focada no deslocamento de centros de P,D&E entre os países desenvolvidos e, portanto, não considera duas razões que também são relevantes para explicar o estabelecimento destes centros em países emergentes como o Brasil. Isto porque desconsidera a influência da necessidade de reduzir o tempo de desenvolvimento e da qualidade das relações entre matriz e subsidiária (DIAS; SALERNO, 2009).

Quando o desenvolvimento do produto necessita sofrer adaptações para atender as preferências de

diversos mercados, a centralização das atividades inovativas é vantajosa pelo lado da economia de escala, porém, pode se tornar desvantajosa do lado da redução do tempo de desenvolvimento. Para evitar isto, as empresas multinacionais transferiram as funções de adaptações para suas filiais nos países emergentes, nos quais os projetistas ficaram mais próximos das realidades e preferências locais, conseguindo assim acelerar o desenvolvimento dos produtos. Por sua vez, os derivativos criados nessas filiais podem ser exportados para outros países cujos mercados são semelhantes. Outro fator determinante na alocação de atividades inovativas é o reconhecimento da importância da filial. No caso brasileiro, algumas filiais apresentam um relativo destaque dentro das estratégias das matrizes (DIAS; SALERNO, 2009).

Desde a instalação da indústria automobilística, o Brasil vem progressivamente adquirindo competências. Durante vários anos, as montadoras aqui instaladas apenas adaptavam à realidade brasileira os veículos concebidos na matriz, processo que ficou conhecido como “tropicalização”. Depois desta fase, houve um progresso das compe-

tências das filiais brasileiras, ou seja, estas começaram a desenvolver derivativos de veículos concebidos no exterior, como por exemplo, a picape baseada no Corsa, em 1994, e o Astra sedã em 1998, ambos desenvolvidos a partir de modelos da Opel alemã. Contudo, o desenvolvimento do Meriva é considerado, por alguns, como um marco da mudança de paradigma para a indústria automobilística nacional, com o Brasil tornando-se centro de competência para projetar e desenvolver carros que serão feitos em outros países (CONSONI, 2004; UNCTAD, 2005).

Os dados mostram que, a partir do início dos anos 2000, houve um aumento nos gastos em P&D voltados para o setor automobilístico brasileiro. No período compreendido entre os anos de 2000 e 2005, houve uma elevação significativa dos gastos de P&D neste setor³ (ver Tabela 1). Além disso, nesses anos também se constatou uma elevação do número de pessoas dedicadas à atividade de P&D, ilustrando assim, um aumento do esforço de ampliação das atividades tecnológicas locais (ver Figura 1). Em 2005, aproximadamente 4.700⁴ pessoas com curso superior foram empregadas para realizar atividades de

P&D na indústria automobilística local e, destas, cerca de 4.200 eram engenheiros. Naquele período, este número representava cerca de 17% do total de pessoas

com curso superior e 23% do total de engenheiros alocados em atividades de P&D na indústria brasileira (ABDI, 2008).

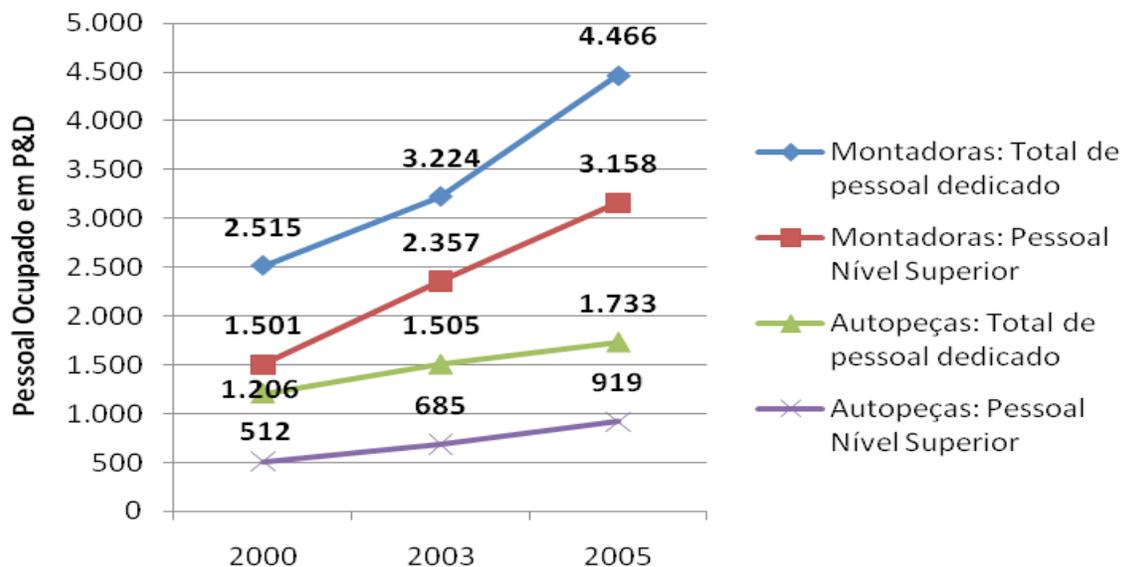
Tabela 1 - Dispendios Relacionados às Atividades Internas de P&D, Segundo as Atividades das Indústrias de Transformação – Brasil - 2000, 2003 e 2005 (US\$ milhões)

| Indústria | 2000 | 2003 | 2005 |
|--|-------|-------|-------|
| Indústria de Transformação | | | |
| Total P&D | 2.028 | 1.647 | 2.888 |
| Total P&D/Vendas | 0,70% | 0,60% | 0,60% |
| Setor Automotivo | | | |
| Total P&D | 257 | 428 | 694 |
| Total P&D/Vendas | 0,90% | 1,60% | 1,25% |
| Autopeças | | | |
| Total P&D | 47 | 52 | 101 |
| Total P&D/Vendas | 0,55% | 0,63% | 0,48% |
| P&D Setor automotivo/P&D total indústria de transformação | 13% | 26% | 24% |
| P&D autopeças / P&D total indústria de transformação | 2,30% | 3,20% | 3,50% |
| P&D autopeças / P&D automotiva | 18% | 12% | 15% |

Fonte: Quintão (2008).

Nota: Utilizou-se o câmbio médio fornecido pelo IPEA.

Figura 1 - Pessoal Ocupado em P&D e Pessoal de Nível Superior Ocupado em P&D - Brasil



Fonte: Quintão (2008).

Pode-se dizer que o setor automobilístico é um setor inovador, pois em termos mundiais este setor possui uma média de gastos em atividades inovadoras acima da média industrial (ABDI, 2008; CARVALHO, 2008; UNCTAD, 2005). Segundo ABDI (2008), um abrangente estudo que analisou aspectos relacionados à inovação⁵ no setor automobilístico brasileiro, a taxa de inovação⁶ deste setor no Brasil em 2005 foi de 37%, valor que foi um pouco acima da média da indústria brasileira (34%). Em comparação ao setor automotivo de outros países, a taxa de inovação brasileira é relativamente baixa. Em 2004, a taxa de inovação na Alemanha foi de 65%; no caso de Espanha, França e Itália, as taxas apresentadas foram de 45%, 51% e 49%, respectivamente. Entretanto, vale ressaltar que o setor automotivo brasileiro é composto por um elevado número

de empresas. Em 2005, participavam do complexo automotivo brasileiro mais de 2 mil empresas⁷, das quais uma parcela significativa é pouco inovadora, frágil e ineficiente. Isso contribui para explicar a menor proporção de empresas inovadoras no Brasil relativamente aos países citados⁸ (ver Tabela 2). Contudo, se analisarmos apenas as empresas com mais de 30 pessoas ocupadas, o número de empresas que compõem o setor automotivo brasileiro se reduz consideravelmente, passando para cerca de 940 empresas. Neste caso, a proporção de empresas inovadoras no setor sobe para 54%. Além disso, vale destacar que os gastos em P&D realizados pelo setor corresponderam a 24% dos gastos realizados pela indústria brasileira em 2005 (ver Tabela 3).

Tabela 2 – Taxas de Inovação na Indústria e no Setor Automotivo Brasileiro

| Indicadores | Setor automotivo | | | | |
|--------------------|------------------|---------|--------|---------|--------|
| | Alemanha | Espanha | França | Itália | Brasil |
| Número de empresas | 1.029 | 959 | 786 | 1.010 | 2.214 |
| Inovadoras | 667 | 435 | 399 | 492 | 819 |
| Taxa de Inovação | 65% | 45% | 51% | 49% | 37% |
| Indicadores | Indústria total | | | | |
| | Alemanha | Espanha | França | Itália | Brasil |
| Número de empresas | 101.199 | 80.957 | 86.547 | 121.561 | 95.301 |
| Inovadoras | 56.908 | 26.524 | 27.322 | 42.997 | 32.796 |
| Taxa de Inovação | 56% | 33% | 32% | 35% | 34% |

Fonte: Adaptado de ABDI (2008).

Nota: ¹ Brasil: dados da PINTEC/IBGE relativos a 2005; ² Países selecionados: dados do Community Innovation Survey (CIS4) relativos a 2004; ³ Empresas com mais de 10 pessoas ocupadas.

Tabela 3 – Taxa de Inovação e Esforço Inovativo na Indústria e no Setor Automotivo Brasileiro

| | Total da Indústria | Indústria Automotiva | Automóveis | Caminhões e ônibus | Cabines, Carrocerias e Reboques | Autopeças | Recondicionamento |
|-----------------------------------|--------------------|----------------------|-------------|--------------------|---------------------------------|--------------|-------------------|
| Número de Empresas | 31.171 | 940 | 20 | 17 | 139 | 667 | 97 |
| Emp. Inovadoras | 13.446 (42%) | 511 (54%) | 16 (84%) | 12 (75%) | 61 (44%) | 396 (59%) | 25 (25%) |
| Investimento em P&D (R\$ milhões) | 7.823 | 1.894 | 1.292 | 314 | 30 | 257 | 1 |
| P&D/Faturamento (%) | 0,66 | 1,45 | 2,17 | 1,78 | 0,52 | 0,54 | 0,24 |

Fonte: Adaptado de ABDI (2008).

Nota: Dados da PINTEC/IBGE relativos a 2005; Empresas com mais de 30 pessoas ocupadas.

Se olharmos para os investimentos em atividades inovadoras e em atividades de P&D⁹, teremos uma melhor visão do processo inovativo do setor automobilístico brasileiro. Apesar da taxa de inovação no setor automotivo brasileiro ser relativamente inferior a vários países, os gastos em atividades inovativas que este setor realiza no Brasil são consideráveis. Em 2005, como podemos notar pela Tabela

4, os gastos realizados nesse tipo de atividade foram equivalentes a 4,4% do faturamento do setor. Se compararmos com Espanha e Itália, percebemos que esta parcela foi superior e próxima à parcela apresentada pela França em 2004. Em relação aos gastos em P&D, percebemos outro cenário, no qual a parcela deste tipo de gasto em relação ao faturamento do setor é bem mais baixa. Tal fato é uma evi-

dência de que as atividades inovadoras no Brasil na década passada ainda poderiam estar muito dependentes de aquisição de tecnologia estrangeira. Contudo, vale destacar que o setor automotivo brasileiro investia em P&D¹⁰ o mesmo percentual do faturamento que o setor automotivo espanhol e italiano (ABDI, 2008).

Tabela 4 – Esforços Inovativos na Indústria e no Setor Automotivo Brasileiro

| | Setor automotivo | | | | |
|---------------------------------|------------------|---------|--------|--------|--------|
| | Alemanha | Espanha | França | Itália | Brasil |
| Gastos em atividades inovativas | 8,5% | 2,3% | 5,0% | 2,0% | 4,4% |
| Gastos em P&D (interno+externo) | 4,5% | 1,4% | 4,8% | 1,4% | 1,4% |
| Indicadores | Indústria total | | | | |
| | Alemanha | Espanha | França | Itália | Brasil |
| Gastos em atividades inovativas | 4,6% | 1,4% | 3,4% | 2,1% | 2,8% |
| Gastos em P&D (interno+externo) | 2,6% | 0,8% | 3,0% | 0,9% | 0,7% |

Fonte: ABDI (2008).

Nota: ¹ Brasil: dados da PINTEC/IBGE relativos a 2005; ² Países selecionados: dados do Community Innovation Survey (CIS4) relativos a 2004; ³ Porcentagem da receita líquida de vendas em empresa com mais de 10 pessoas ocupadas.

A partir de uma ampla pesquisa, realizada por meio de entrevistas e informações coletadas junto às montadoras instaladas no Brasil, Consoni (2004) elaborou um quadro que sintetizou informações, por empresa, sobre o pessoal ocupado em atividades de desenvolvi-

mento de produtos, disponibilização de infraestrutura tecnológica, estratégias locais de desenvolvimento de produtos e detalhamento sobre as capacitações em desenvolvimento de produtos (ver Quadro 1). A partir destas informações, uma das conclusões de Consoni

(2004) foi de que, naquele momento, existia uma grande heterogeneidade nos esforços tecnológicos empreendidos pelas filiais locais das montadoras de automóveis e, conseqüentemente, o acúmulo de competências tinha variado em grau e complexidade entre elas.

Quadro 1 – Recursos Humanos em P&D, Infraestrutura Tecnológica, Estratégias e Competências em DP nas Subsidiárias das Montadoras no Brasil em 2003

| | Pessoal em DP | Infraestrutura Tecnológica | Estratégias de DP | Detalhamento das Capacitações em DP |
|-------------|--|---|--|---|
| GMB | <p>- 900 pessoas em DP, das quais cerca de 430 são engenheiros;</p> <p>- demais funcionários são: técnicos da fábrica de protótipos e do Campo de Provas e pessoal da administração.</p> | <p>- Centro de Estilo (cerca de 70 pessoas) com sala virtual para visualização dos veículos em 3D;</p> <p>- Fábrica de protótipos;</p> <p>- Laboratório de materiais;</p> <p>- Desenvolvimento de motores e transmissão;</p> <p>- Infraestrutura completa de ferramentaria (CAD/CAE/CAM);</p> <p>- Campo de Provas (Indaiatuba/SP): pistas de rodagem e laboratórios de: Análise Estrutural; Análise de Emissões; Eletroeletrônico; Segurança Veicular e de Ruídos e Vibrações.</p> | <p>DP para mercados emergentes;</p> <p>- Projeto derivativo;</p> <p>- motor de baixa cilindrada e maior potência;</p> <p>- motor com sistema de combustível flexível.</p> <p>DP para mercado europeu:</p> <p>- projeto derivativo com substancial complexidade em DP (Projeto Meriva)</p> <p>- Reestilização;</p> <p>- <i>Face-lift</i>;</p> <p>- Independência em tropicalização.</p> | <p>- Criação do conceito e estilo do veículo;</p> <p>- Detalhamento do projeto DP;</p> <p>- Simulações virtuais;</p> <p>- Construção de protótipos (parciais e completos);</p> <p>- Independência na realização dos testes e validação dos protótipos;</p> <p>- Independência na ferramentaria (fundição e plásticos, com exportação de serviços para matriz e Opel).</p> |
| VM | <p>- 680 pessoas em Engenharia do Produto, sendo cerca de 550 engenheiros e os demais da administração.</p> | <p>- Centro de Estilo (cerca de 60 pessoas);</p> <p>- Centro de prototipagem;</p> <p>- Laboratório de materiais;</p> <p>- Desenvolvimento de motores e transmissão;</p> <p>- Laboratórios: Segurança (impactos), Emissões, Motores.</p> <p>- Pista de Testes (São José dos Campos/SP); somente pistas de rodagem.</p> | <p>DP para mercados emergentes;</p> <p>- Projetos derivativos;</p> <p>- motor de baixa cilindrada e maior potência;</p> <p>- motor com sistema de combustível flexível.</p> <p>DP para mercado europeu:</p> <p>- DP para veículos de entrada (Projeto 249)</p> <p>- Reestilização;</p> <p>- <i>Face-lift</i>;</p> <p>- Independência em Tropicalização</p> | <p>- Criação do conceito e estilo do veículo;</p> <p>- Simulações virtuais nos projetos DP;</p> <p>- Construção de protótipos (parciais e completos);</p> <p>- Independência na realização de testes e validação dos protótipos;</p> <p>- Ferramentaria (fundição)</p> |
| Fiat | <p>- 470 pessoas em Engenharia do Produto, sendo cerca de 235 mensalistas (inclui engenheiros) e 238 horistas (inclui operários e técnicos)</p> | <p>- Centro de Estilo (início);</p> <p>- Construção de Protótipos;</p> <p>- Laboratórios de compatibilidade eletromagnética, com câmara semianecócia, acústica e vibrações;</p> <p>- Desenvolvimento de motores e transmissão;</p> <p>- Pista de Testes (Betim/MG): somente pistas de rodagem.</p> | <p>DP para mercados emergentes (com apoio da matriz)</p> <p>- Projetos derivativos;</p> <p>- Motor com sistema de combustível flexível.</p> <p>META: autonomia em DP para mercados emergentes</p> <p>- Reestilização;</p> <p>- <i>Face-lift</i>;</p> <p>- Independência em Tropicalização</p> | <p>- capacidade limitada em definição do conceito e estilo em DP;</p> <p>- Simulações virtuais;</p> <p>- Construção de protótipos (alguns)</p> <p>- Parcial realização de teste e validação;</p> <p>- Excelência em: suspensões, provas de fadiga, balanço energético.</p> <p>META: ampliar capacitações em todas as etapas do DP.</p> |

| | | | | |
|-------------------------|--|--|---|---|
| Ford | - 425 pessoas em Engenharia do Produto, das quais 337 são engenheiros e técnicos e 88 são horistas. Adicionalmente, há cerca de 200 pessoas que atuam em DP, porém são vinculadas às Empresas de Engenharia contratadas. | - Centro de Estilo; - Centro de Prototipagem; - Desenvolvimento de motores e transmissões; - Campo de Provas (Tatui/SP), com pistas de rodagem e laboratórios de emissões, <i>crash tests</i> . | DP para mercados emergentes (com apoio da matriz e de empresas de engenharia): - Projetos derivativos; - motor de baixa cilindrada e maior potência; - motor com sistema de combustível flexível (em desenvolvimento) - Reestilização; - <i>Face-lift</i> ; - Independência em Tropicalização | - Participação em times globais para criação do conceito e estilo do veículo; - Simulações virtuais; - Construção de protótipos; - Realização de teste e validação. |
| Renault | - 163 engenheiros no departamento chamado Direção Técnica do Mercosul | Laboratório de Materiais. | - Atuação com matriz na tropicalização e <i>face-lift</i> local; - Contato técnico com matriz; - Interface com fornecedores locais. | - Início das atividades de <i>face-lift</i> ; - Tropicalização com certa independência, ainda que subordinada à matriz e próxima dos fornecedores; - Nacionalização de componentes. |
| Peugeot Citroën | n.d. | Sem infraestrutura tecnológica local. | - Contato técnico com matriz; - Interface com fornecedores. | - Tropicalização limitada (atuação com matriz e fornecedores); - Nacionalização de componentes. |
| Toyota | - 20 engenheiros na Engenharia do Produto | Pista de testes (São José dos Campos): somente pistas de rodagem. | - Contato técnico com matriz; - Interface com fornecedores. | - Tropicalização limitada (atuação com matriz e fornecedores); Nacionalização de componentes. |
| Honda | - 15 engenheiros no Centro Tecnológico | Sem infraestrutura tecnológica local. | - Contato técnico com matriz; - Interface com fornecedores. | - Tropicalização limitada (atuação com matriz e fornecedores); - Nacionalização de componentes. |
| Daimler Chrysler | n.d. | Sem infraestrutura tecnológica local em automóveis; Ampla infraestrutura em caminhões e ônibus, divisão Mercedes-Benz equipado com vários laboratórios; construção de protótipos, etc. | - Contato técnico com a matriz; - Interface com fornecedores. | - Tropicalização conduzida pela matriz; - Nacionalização de componentes. |

Fonte: Consoni (2004).

Referências

- ABDI. *Estudos setoriais de inovação: Setor Automobilístico*, 2008.
- CARVALHO, E. Inovação tecnológica na indústria automobilística: características e evolução recente. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 17, n. 3 (34), jul.-dez. 2008.
- CONSONI, F. *Da tropicalização ao projeto de veículos: um estudo das competências em desenvolvimento de produtos nas montadoras de automóveis no Brasil*. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- DIAS, A.; SALERNO, M. Descentralização das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia de empresas transnacionais: uma investigação a partir da perspectiva de subsidiárias automotivas. *Gestão & Produção*, v. 16, n. 2, p.187-199, 2009.
- FRANÇA, M. Localização das atividades de pesquisa e desenvolvimento. *Informações Fipe*, n. 453, p. 26-30, jun. 2018a.
- _____. Indústria automobilística: globalização produtiva e atividades de P&D. *Informações Fipe*, n. 454, p. 33-38, jul. 2018b.
- _____. Internacionalização da P&D automobilística. *Informações Fipe*, n. 455, p. 39-44, ago. 2018c.
- _____. Internacionalização da P&D automobilística: Estados Unidos e China. *Informações Fipe*, n. 456, p. 17-19, set. 2018d.
- _____. Mudança tecnológica na indústria automobilística. *Informações Fipe*, n. 457, p. 11-17, out. 2018e.
- _____. Mudança tecnológica e a descentralização da P&D no segmento das montadoras de automóveis. *Monografia*. Araraquara-SP. UNESP. (www.repositorio.unesp.br, 2010).
- QUINTÃO, R. *Implicações das atividades tecnológicas de subsidiárias de empresas multinacionais para a constituição de capacidades inovativas de fornecedores na indústria automotiva brasileira*. Tese (Doutorado) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- UNCTAD. *World Investment Report: transnational corporations and the internationalization of R&D*. New York and Geneva: United Nations, Unctad (Internet edition), 2005.
- 5 “O Manual de Oslo define a inovação de produto como a implementação ou comercialização de um produto novo com características de performance aprimoradas em relação aos anteriormente produzidos. De forma similar, uma inovação de processo diz respeito à implementação de processos de produção ou métodos de entrega novos ou significativamente aprimorados – o que pode envolver mudanças nos equipamentos, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação de todos eles” (ABDI 2008, p.47)
- 6 Taxa de inovação é igual à proporção das empresas inovadoras em relação ao total de empresas.
- 7 Considerando, neste caso, empresas com mais de 10 pessoas ocupadas.
- 8 “Efetivamente, se observarmos a taxa de inovação do setor automotivo em alguns outros países, observamos valores bastante superiores às taxas de inovação brasileiras. Ou seja, o setor automotivo brasileiro, embora seja um pouco mais inovador do que a média da nossa indústria, ainda é muito menos inovador do que o setor automotivo mundial” (ABDI, 2008 p.48).
- 9 Os gastos em atividades inovadoras correspondem tanto aos investimentos realizados em pesquisas quanto aos investimentos em máquinas e equipamentos para a inovação, treinamento, projetos industriais e gastos para o lançamento do produto no mercado. Portanto, é um conceito muito mais abrangente do que o de P&D (ABDI, 2008).
- 10 Em 2005, o setor automobilístico respondeu por 24% dos gastos em P&D da indústria brasileira (ABDI, 2008).

(* Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorando em Teoria Econômica na Universidade de São Paulo (USP). (E-mail: michaeltulioramos@usp.br).

Os Benefícios Tributários do Governo Federal

GUILHERME TINOCO (*)

O governo federal vem apresentando déficit primário em suas contas públicas desde 2014. Em 2018, por exemplo, a receita líquida ficou em torno de 18% do PIB, enquanto as despesas primárias totalizaram quase 20% do PIB, resultando em um déficit próximo a 2% do PIB.

Esse contexto não é novidade para ninguém. A situação fiscal do país é um dos nossos principais problemas econômicos e os economistas já vêm debatendo como realizar o ajuste há alguns anos. A opção pelo ajuste pelo lado do gasto tem

se mostrado a preferida e é por isso que a reforma da previdência tem ocupado o centro da discussão sobre as contas públicas.

Além do ajuste pelo lado do gasto, contudo, outras opções estão disponíveis para complementar o pacote, ainda que tenham menor destaque no debate. Neste artigo, focaremos na questão do gasto tributário, que diz respeito àquelas receitas que o governo deixa de arrecadar em razão de benefícios e isenções que são concedidos por meio de políticas e programas.

A primeira questão, portanto, é entender o gasto tributário, qual o tamanho e quais as principais modalidades. Segundo dados da Receita federal, a perda de receita totalizou R\$ 270 bilhões em 2017, ou 4,1% do PIB, mais do que o dobro da média observada entre 2001 e 2005 (1,9% do PIB). Em 2015, último ano para o qual os dados desagregados por modalidade estão disponíveis, coincidentemente também houve uma perda de receita estimada em R\$ 270 bilhões.¹ A Tabela 1 apresenta os dados referentes a 2015.²

Tabela 1 – Gasto Tributário do Governo Federal – 2015 (R\$ bilhões correntes)

| Modalidade | Valor | Participação | Participação acumulada |
|---|--------------|--------------|------------------------|
| Simplex Nacional | 69,2 | 25,6% | 25,6% |
| Desoneração da Folha de Salários | 25,2 | 9,3% | 35,0% |
| Rendimentos isentos e não tributáveis - IRPF | 23,9 | 8,8% | 43,8% |
| Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio | 23,2 | 8,6% | 52,4% |
| Agricultura e Agroindústria - Desoneração da cesta básica | 21,7 | 8,0% | 60,4% |
| Entidades sem fins lucrativos | 19,5 | 7,2% | 67,6% |
| Deduções do rendimento tributável - IRPF | 15,4 | 5,7% | 73,3% |
| Benefícios do trabalhador | 10 | 3,7% | 77,0% |
| Poupança e Letra Imobiliária Garantida | 7,5 | 2,8% | 79,8% |
| Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos | 6,6 | 2,4% | 82,3% |
| Desenvolvimento Regional | 5,9 | 2,2% | 84,5% |
| Informática e Automação | 5 | 1,9% | 86,3% |
| Programa de Inclusão Digital | 5 | 1,9% | 88,2% |
| Setor Automotivo | 4,2 | 1,6% | 89,7% |
| Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica | 3,4 | 1,3% | 91,0% |
| Demais | 24,4 | 9,0% | 100,0% |
| Total | 270,1 | | |

Fonte: Receita Federal.

Um dos primeiros pontos a notar é que cinco modalidades representam mais de 60% do gasto tributário. São elas: (i) Simples Nacional, (ii) Desoneração da Folha de Salários, Rendimentos Isentos e Não tributáveis do IRPF, (iv) Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio e (v) desoneração da cesta básica. Somente o Simples Nacional responde por cerca de um quarto do total, mostrando que é, de longe, o gasto tributário mais relevante do governo federal. Na publicação da Receita, é possível encontrar outras desagregações do montante total, como gasto por região ou por tipo de imposto.³

Os gastos tributários, como o nome já diz, funcionam praticamente como um gasto público, embora teoricamente sejam uma renúncia de receita. Em tese, são criados com algum objetivo específico, que pode ser, por exemplo, equalização de renda entre regiões, incentivo a setores econômicos ou mesmo uma vantagem tributária que vise atacar questões distributivas. Da mesma forma que ocorre (ou deveria ocorrer) com todo gasto primário, devem ser continuamente avaliados e justificados, para saber se vêm atendendo aos seus objetivos. Caso contrário, é importante pensar em reduzi-los, como parte do ajuste fiscal (e até mesmo justiça tributária e eficiência econômica, caso aplicável).

Um dos problemas do sistema brasileiro, contudo, é que as normas

que regem tais benefícios não trazem mecanismos de controle e gestão, nem de avaliação, como colocado por Pellegrini (2018). Em realidade, as modalidades têm natureza bastante distinta: algumas têm objetivos de política industrial, outras buscam apenas atuar sobre questões distributivas, de maneira que o conceito de avaliação seja bem amplo. Neste artigo, falaremos um pouco das duas principais modalidades de gasto tributário e, na sequência, quais seriam as opções de redução do montante total conforme proposto pelo Panorama Fiscal Brasileiro⁴ no final do ano passado.

1 Simples Nacional

O Simples Nacional é um regime tributário facilitado e simplificado, criado em 2007 para apoiar micro e pequenas empresas. O regime permite que as empresas no programa paguem, com alíquotas diferenciadas, uma série de tributos como IRPJ, IPI, CSLL, Cofins, Pis/Pasep, CPP, ICMS e ISS, em documento único. Ao longo do tempo, foi incluindo uma série de tributos e atividades, além de aumentar os limites para a adesão. Atualmente, exige-se que a empresa não tenha receita bruta anual acima de R\$ 4,8 milhões para a entrada no regime.

As estimativas de renúncia eram de R\$ 69,2 bilhões em 2015. Vale notar que este valor não inclui a perda com tributos de competência

estadual ou municipal, como ICMS e ISS. Será que esses valores se justificam?

Muitos países adotam um regime tributário mais favorecido para as microempresas e pequenas empresas (MPE). Essa estratégia teria dois objetivos principais: (i) a redução dos custos administrativos (por exemplo, permitindo o pagamento unificado de diferentes tributos) e (ii) a diminuição da carga tributária das empresas no regime. Segundo Paes e Almeida (2009), há consenso em relação ao primeiro objetivo, mas muita controvérsia no que se refere ao segundo, pois existem também argumentos contrários à menor incidência tributária sobre as MPEs.

Paes (2014) mostra que a maioria dos países da OCDE e da América Latina adota mecanismos tributários para favorecer as MPEs. Alguns, normalmente os primeiros, concedem apenas simplificações administrativas, enquanto outros, além das simplificações, também permitem que as pequenas empresas tenham a carga tributária mais baixa. O caso brasileiro estaria em linha com os latinos, mas de maneira muito generosa, com limites para entrada bastante elevados e bem acima dos padrões internacionais.

A literatura sobre a avaliação do programa é bastante escassa. Isso pode ser devido a uma dificuldade de mensuração, uma vez que

a maioria das empresas elegíveis participa do regime, dificultando a formação de um grupo de controle.

Apesar disso, segundo o Panorama Fiscal brasileiro, baseado em texto da Receita, o regime simplificado no Brasil apresentaria faixas elevadas de elegibilidade, alto grau de incumprimento tributário. Além disso, a inclusão recorrente de atividades específicas, como advocacia e medicina, não tenderia a induzir novos investimentos ou a aumentar o nível de atividade econômica. A conclusão do documento era que *“a medida mais viável e com impactos significativos seria a elevação das alíquotas aplicadas às diversas atividades e faixas de faturamento, o que reduziria os problemas apontados.”* (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).⁵

2 Desoneração da Folha

A desoneração da folha de salários foi uma medida implementada em 2011, com o objetivo de fomentar o emprego e a competitividade de alguns setores industriais e de tecnologia da informação. Inicialmente formulada para atender poucos setores, ela rapidamente se expandiu, de maneira que em poucos anos vários setores passaram a ser beneficiados.

A ideia principal da medida era incentivar o emprego, uma vez que o tributo deixava de ser pago por funcionário (havia desoneração

do fator trabalho) e passava a ser cobrado com base no faturamento das empresas. Segundo SPE (2015), a desoneração também previa originalmente a neutralidade tributária, ou seja, as alíquotas seriam estabelecidas de modo que a arrecadação total não se modificasse.

As evidências até hoje existentes sugerem que os objetivos em termos de emprego não foram alcançados. De acordo com SPE (2015), que analisa resultados de diferentes estudos conduzidos pelo governo, academia e setor privado, as medidas de desoneração não trouxeram benefícios econômicos e de geração de emprego significativos. Além disso, a neutralidade tributária nunca foi alcançada: em 2015, segundo a Tabela 1, o custo fiscal (renúncia) ficou em R\$ 25,2 bilhões.

A partir de 2015, contudo, o governo iniciou a reversão da política de desoneração da folha. Inicialmente, aumentaram-se as alíquotas de quase todos os 56 setores beneficiados com a medida. Em seguida, iniciou-se a reoneração de determinados setores. Atualmente, somente 17 dos 56 setores seguem desonerados, mas a partir de 2021 a política terá se encerrado por completo.

Com essas mudanças, o gasto tributário com a desoneração tem caído bastante. Em 2017, segundo estimativas do Ministério da Fazenda, o valor já tinha caído para

R\$ 13,3 bilhões. Até 2021, o valor estará zerado, significando um aumento de receita para o governo federal.

3 Gasto Tributário no Panorama Fiscal Brasileiro

A LDO 2019 estabelecia uma limitação para os benefícios tributários, que teriam que encolher de 4% para 2% do PIB em 10 anos. Na versão aprovada no Congresso, a LDO determinava a redução de 10% dos benefícios em 2019, mas o trecho foi vetado na versão final.

Apesar disso, o documento Panorama Fiscal Brasileiro, mencionado anteriormente, considerou esse objetivo como parâmetro para sua análise dos gastos tributários. Para isso, apresentou duas estratégias possíveis: na primeira, o corte seria linear em todas as rubricas; na segunda, a redução ocorreria em um subconjunto dos benefícios.

Nesse caso, como mostra a Tabela 2, a seguir, os cortes se dariam em cinco modalidades, através das medidas relacionadas abaixo e permitiriam uma economia média de R\$ 37,1 bilhões entre 2019 e 2022. Os ajustes seriam concentrados justamente nas duas modalidades apresentadas acima (Simples e desoneração da folha), mas também atingiriam as despesas médicas no IRPF, as faixas de isenção para o IRPF de idosos e a itens da cesta básica.

Tabela 2

| Gasto tributário | Medida | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|---|------|------|------|------|
| Desoneração da Folha de Trabalho | Revogação da Lei 12.546/2011 | 13,5 | 14,4 | 15,4 | 16,6 |
| Simples Nacional e MEI | Elevação das tarifas aplicadas às diversas atividades e faixas de faturamento | 12,3 | 14,2 | 15,2 | 16,3 |
| Despesas médicas no IRPF | Instituição de um limite para dedução de gastos com despesas médicas para pessoa física | 2 | 2,1 | 2,3 | 2,4 |
| Faixas de Isenção para declarantes com mais de 65 anos | Redução das faixas de isenção para declarantes com mais de 65 anos | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,4 |
| Desoneração da Cesta Básica | Redução dos produtos elegíveis para isenção dos impostos | 2,7 | 2,9 | 3,2 | 3,4 |

4 Conclusões

Os gastos tributários brasileiros tiveram uma alta acentuada nos últimos anos, abrangendo uma série de modalidades. Em vista do cenário fiscal complicado que o país tem pela frente, estes, da mesma maneira que os gastos “de fato” do governo, deverão ser revistos e, quando possível, ajustados. Este texto teve o objetivo de apresentar o montante do gasto tributário federal, bem como de descrever suas principais modalidades, a fim de disseminar a informação e contribuir com a discussão do ajuste fiscal.

Referências

AFONSO, J. R. Não é (o) simples! *Revista Conjuntura Econômica*, FGV, jan. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Panorama fiscal brasileiro*. Brasília, dez. 2018.

PAES, N.; ALMEIDA, A. Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples. *Caderno de Finanças Públicas*, Escola de Administração Fazendária – ESAF, n. 9, p. 5-55, 2009.

PAES, N. Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. *Nova Economia*, v. 24, n. 3, p. 541-554, set.- dez. 2014.

PELLEGRINI, J. *Gastos (benefícios) tributários*. Nota Técnica nº 17, Instituição Fiscal Independente, jun. 2018.

SPE - SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. *Nota de análise sobre a desoneração da folha*. Ministério da Fazenda, abr. 2015.

1 Pellegrini (2018) chama a atenção para a dificuldade de mensuração destes valores. Trata-se de uma estimativa, calculada pela Receita, de quanto de arrecadação é perdida por conta da desoneração. É calculada aplicando a regra normal, sem a desoneração, sobre a base tributária existente. Este método simples, adotado em vários países, não leva em conta a reação dos agentes à retirada da desoneração, e faz com que os valores possam estar superestimados.

2 Os números expostos se referem à última publicação “Demonstrativo dos Gastos Tributários” pela Receita Federal e que tem dados até 2015.

3 Demonstrativo dos Gastos Tributários, Bases Efetivas 2015, Série 2013 a 2018. Disponível em:

<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>

4 O Panorama fiscal brasileiro é um documento lançado pelo Ministério da Fazenda em dezembro de 2018, no qual apresentava, de maneira geral, a situação das contas públicas do governo federal. Está nas referências como Ministério da Fazenda (2018).

5 Vale notar que, recentemente, Afonso (2019) questionou a metodologia de cálculo da renúncia fiscal com o Simples, indicando que os valores poderiam ser bem menores do que o estimado pela Receita Federal. Se estiver correto, o espaço para ganho fiscal com eventuais medidas de ajustes seria bem menor.

(*) Mestre pela FEA/USP.
(E-mail: gtinoco@gmail.com).

Relatório de Indicadores Financeiros¹

NÚCLEO DE ECONOMIA FINANCEIRA DA USP – NEFIN-FEA-USP (*)

Em 02/jan/2012, foram (teoricamente) investidos R\$ 100 em quatro carteiras *long-short* tradicionais da literatura de Economia Financeira. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos valores das carteiras. (1) Carteira de Mercado: comprada em ações e vendida na taxa de juros livre de risco; (2) Carteira Tamanho: comprada em ações de empresas pequenas e vendida em ações em empresas grandes; (3) Carteira Valor: comprada

em ações de empresas com alta razão “valor contábil-valor de mercado” e vendida em ações de empresas com baixa razão; (4) Carteira Momento: comprada em ações de empresas vencedoras e vendida em ações de empresas perdedoras. Para detalhes, visite o *site* do NEFIN, seção “Fatores de Risco”: <http://nefin.com.br/risk_factors.html>.

Gráfico 1 – Estratégias de Investimentos (Long - Short) (02/01/2012 - 15/02/2019)

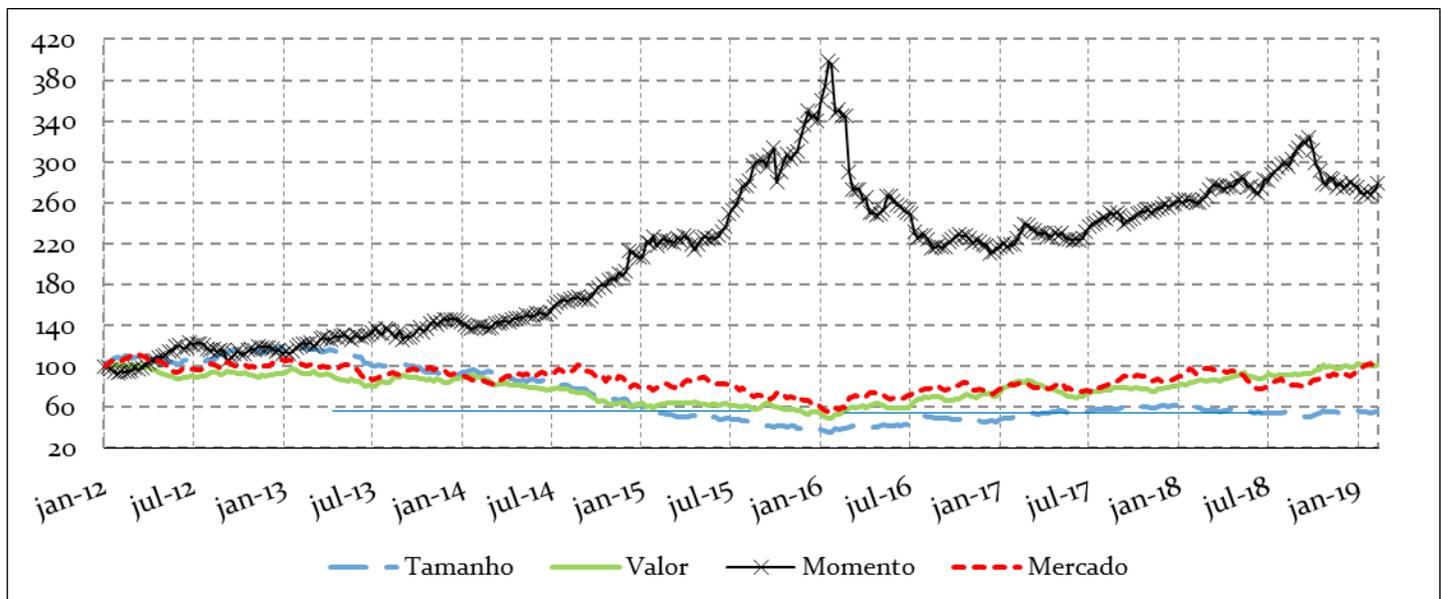


Tabela 1

| | Tamanho | Valor | Momento | Mercado |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Semana | 0,32% | 1,06% | 2,60% | 2,01% |
| Mês atual | 0,58% | 0,82% | 3,89% | -0,02% |
| Ano atual | -2,10% | 1,90% | 0,76% | 10,10% |
| 2010-2019 | -46,26% | -10,50% | 371,85% | -18,26% |

O Gráfico 2 apresenta a evolução histórica do *dividend yield* do mercado acionário brasileiro: razão entre o total pago de dividendos nos últimos 12 meses pelas empresas e o valor total das empresas hoje. Essa é, tradicionalmente, uma variável estacionária (reverte à média) e é positivamente correlacionada com o retorno futuro esperado dos investidores. Ou seja, é alta em momentos ruins (de alto risco ou alta aver-

são ao risco), quando os investidores exigem retorno esperado alto para investir no mercado, e baixa em momentos bons. A Tabela 2 apresenta o inverso do *dividend yield*, conhecido como Razão Preço-Dividendo, de algumas empresas. Ordenam-se os papéis da última semana de acordo com essa medida e reportam-se os papéis com as dez maiores e dez menores Razões Preço-Dividendo.

Gráfico 2 – Dividend Yield da Bolsa (01/01/2009 - 15/02/2019)

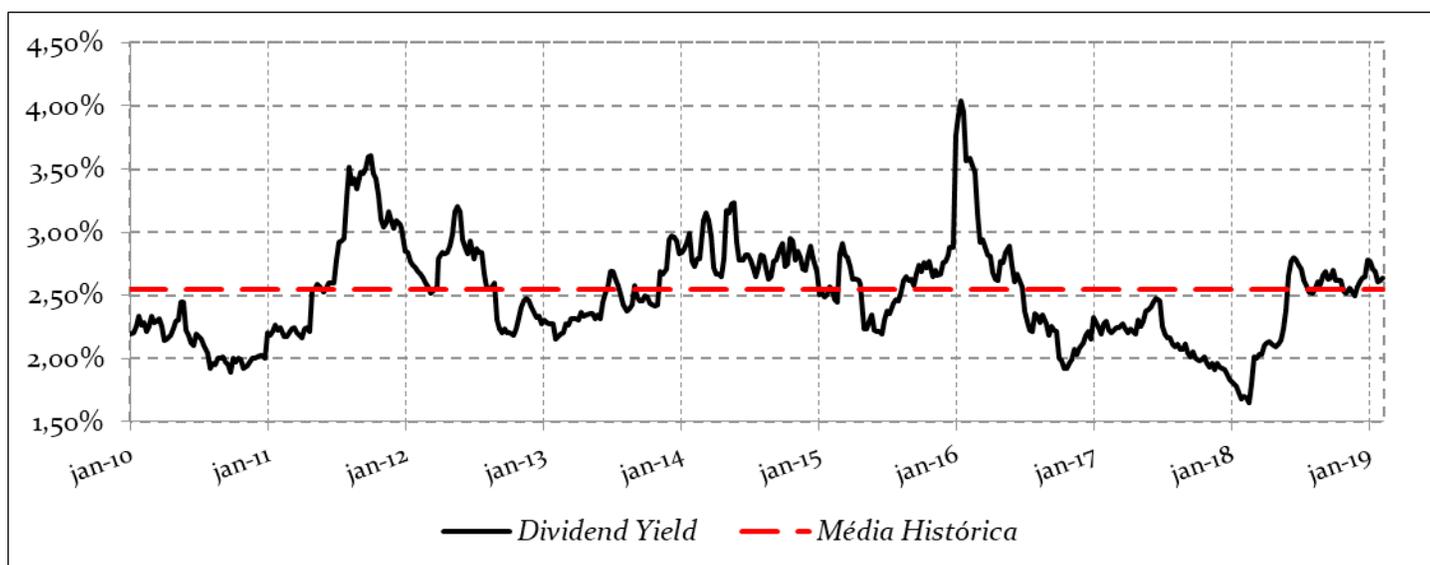


Tabela 2

| | Dez Maiores | | Dez Menores | |
|-----|-------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | Papel | Preço-Dividendo | Papel | Preço-Dividendo |
| 1. | CESP6 | 591,85 | TRPL4 | 6,19 |
| 2. | ITUB4 | 530,29 | QGEP3 | 8,24 |
| 3. | JBSS3 | 310,47 | BBSE3 | 9,25 |
| 4. | LINX3 | 309,17 | VIVT4 | 12,44 |
| 5. | BBDC4 | 240,98 | DIRR3 | 14,21 |
| 6. | POMO4 | 181,89 | CSMG3 | 14,77 |
| 7. | ALSC3 | 169,61 | CYRE3 | 14,79 |
| 8. | BRML3 | 165,12 | PSSA3 | 14,98 |
| 9. | CVCB3 | 149,99 | ECOR3 | 15,28 |
| 10. | NATU3 | 144,56 | DTEX3 | 15,51 |

O Gráfico 3 apresenta a evolução histórica do *short interest* do mercado acionário brasileiro e a taxa média de aluguel de ações. O *short interest* de uma empresa é dado pela razão entre a quantidade de ações em aluguel e a quantidade de ações *outstanding* da empresa. Mede assim o estoque de vendas a descoberto realizadas com as ações da empresa, tendendo a ser maior em momentos de expectativa de queda no valor da

empresa. O *short interest* do mercado, apresentado no gráfico, é a média (ponderada por valor) dos *short interest* individuais. A Tabela 3 reporta os cinco maiores *short interest* individuais e taxas de aluguel da semana passada, tanto em nível como primeira diferença (no caso deste último, são excluídos os papéis que tiveram variação negativa).

Gráfico 3 – Mercado de Aluguel de Ações (01/01/2013 - 15/02/2019)

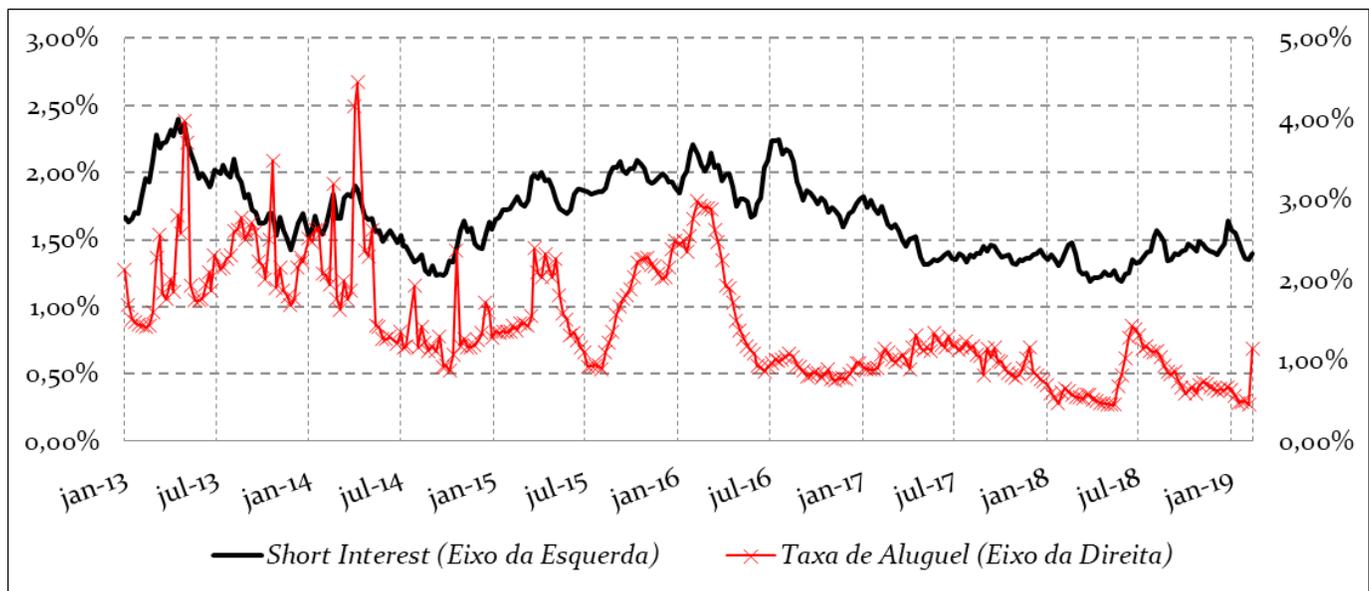


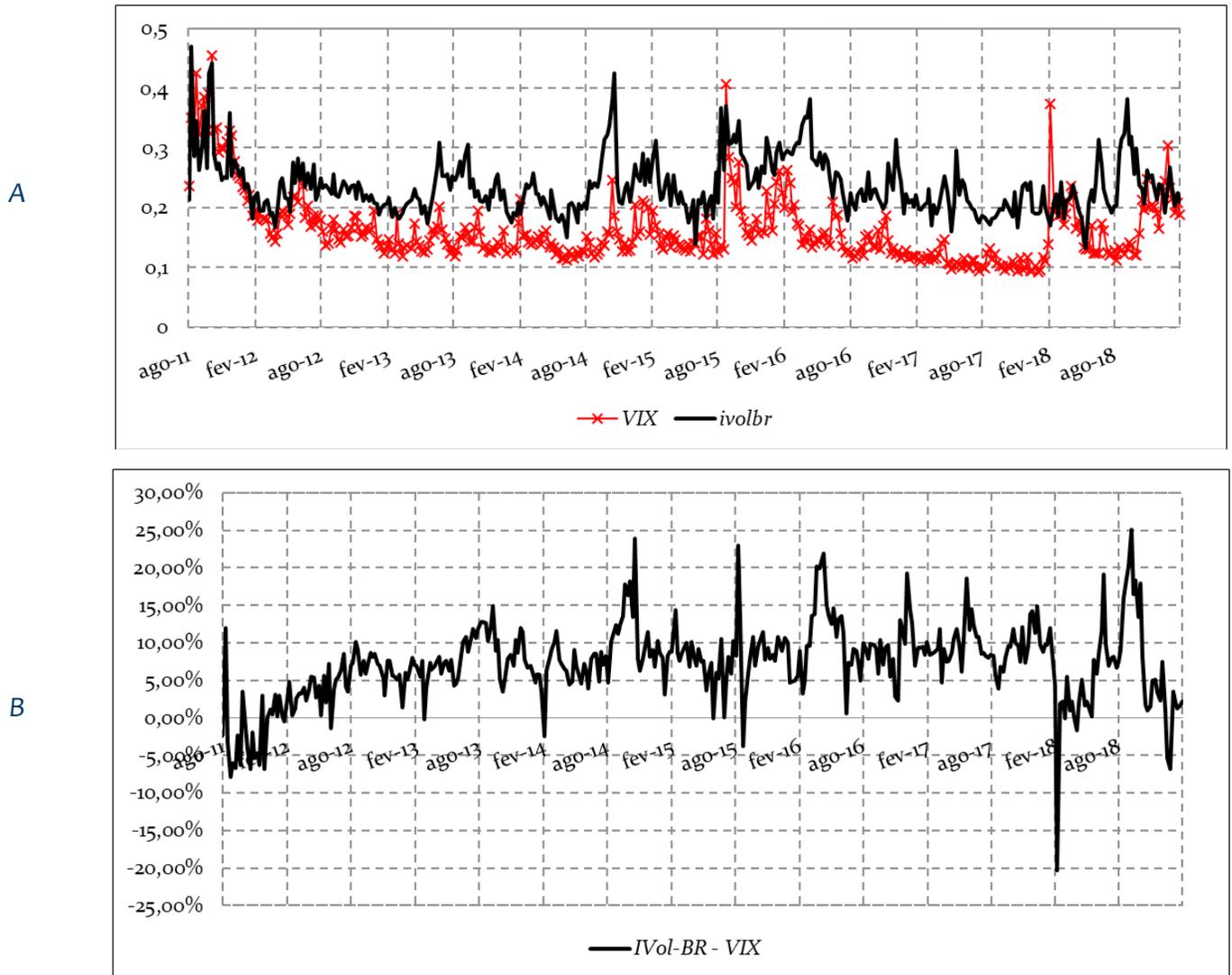
Tabela 3

| Cinco Maiores da Semana | | | | |
|----------------------------|-------|--------|-----------------------------|--------|
| Short interest | | | Taxa de Aluguel | |
| 1. | TEND3 | 11,73% | GFS3 | 22,44% |
| 2. | USIM5 | 10,60% | BKBR3 | 19,52% |
| 3. | ESTC3 | 6,66% | BBDC3 | 15,00% |
| 4. | GFS3 | 6,17% | FHER3 | 13,93% |
| 5. | GOAU4 | 6,08% | PSSA3 | 12,87% |
| Variação no short interest | | | Variação na taxa de aluguel | |
| 1. | TEND3 | 1,01% | BBDC3 | 14,74% |
| 2. | ESTC3 | 0,87% | FHER3 | 11,59% |
| 3. | OIBR4 | 0,71% | PSSA3 | 8,97% |
| 4. | PDGR3 | 0,56% | CVCB3 | 3,49% |
| 5. | EZTC3 | 0,39% | MULT3 | 3,22% |

O IVol-BR é um índice de volatilidade futura esperada para o mercado acionário brasileiro. É derivado do comportamento dos preços de opções sobre o IBOVES-PA. Já o VIX® é o índice de volatilidade futura esperada para o mercado americano calculado pela CBOE®.

O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre os índices, apurando assim a evolução da incerteza especificamente local. Para detalhes, visite o site do NEFIN, seção "IVol-Br": <http://nefin.com.br/volatility_index.html>.

Gráfico 4 – Volatilidade Forward-Looking (01/08/2011 - 31/01/2019)



1 O NEFIN não se responsabiliza por qualquer dano ou perda ocasionada pela utilização das informações aqui contidas. Se desejar reproduzir total ou parcialmente o conteúdo deste relatório, está autorizado desde que cite este documento como fonte.

O Nefin agradece à FIPE pelo apoio financeiro e material na elaboração deste relatório.

2 VIX® e CBOE® são marcas registradas da Chicago Board Options Exchange.

(*) <<http://nefin.com.br/>>.

pesquisa na fea – Economia



Instituições Fiscais Independentes: Avaliação, Novas Tendências e Considerações Sobre o Caso Brasileiro

FERNANDO COVELLI BENELLI

Tese de Doutorado

Orientador: Fabiana Fontes Rocha

Banca: Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi, Matheus Albergaria de Magalhães, Fernando Antonio Slaibe Postali.

Link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-04022019-145343/pt-br.php>.

Resumo

As Instituições Fiscais Independentes (ou Conselhos Fiscais - CFs) e as Regras Fiscais (RFs) são modelos de instituições que ganharam relevância teórica e política após a constatação de que os governos raramente conseguem comportar-se como planejadores centrais. Ou seja, são incapazes de conduzir a política fiscal de modo a atender o socialmente ótimo no longo prazo. Em geral, a existência de incentivos políticos distorcidos em conjunto com racionalidade limitada dos eleitores e governantes gera déficits excessivos – o chamado viés deficitário da política fiscal – os quais reduzem gradativamente o bem-estar social. A crise fiscal europeia de 2008-2009, em especial, expôs com dramaticidade inédita a profundidade desse viés deficitário na região. Diante da insuficiência dos mecanismos usuais de mercado em corrigir o problema, os organismos internacionais e formuladores de política passaram a recomendar veementemente a adoção de CFs, no intuito de reforçar a aplicabilidade das RFs e realinhar os incentivos na direção da disciplina fiscal. Alguns anos após a implementação dessas instituições, estudos quantitativos buscaram avaliar o impacto de sua atuação na trajetória do resultado primário

estrutural, principal medida de ativismo fiscal do governo. Os resultados mostraram-se ambíguos e sujeitos a importantes críticas quanto ao controle da endogeneidade. A presente tese busca colaborar com a literatura de reformas institucionais ao abarcar de forma ampla o problema da endogeneidade nessa questão, tanto na investigação de suas origens como no emprego de desenvolvimentos recentes da teoria econométrica para atenuar suas distorções nas estimativas. No primeiro capítulo, definimos o conceito de CF e apresentamos um panorama geral dessas instituições no mundo. Ademais, também expomos as diversas teorias, mormente no campo da economia política, que buscam justificar a presença do viés deficitário da política fiscal, bem como algumas propostas de melhorias do quadro de incentivos através de reformas institucionais, de forma a minimizar esse viés. O segundo capítulo busca investigar as condições fiscais que antecederam a grande leva de reformas que na última década deram origem aos CFs. Encontramos evidência de que a implementação do CF é precedida por um recuo de aproximadamente 2,59 p.p. do resultado primário efetivo no segundo ano anterior ao tratamento, relativamente aos países não adotantes ou ainda sem adoção no período. No ano da adoção e no anterior, essa diferença deixa de ser significativa. Tais achados apontam para uma segunda fonte de endogeneidade nas mensurações da efetividade dos CFs, na qual os países fiscalmente instáveis reagiriam com mais vigor ao advento de crises nas contas públicas, inclusive com a promoção de reformas institucionais. Na literatura institucional, o tipo de endogeneidade mais comumente assinalado é o de causalidade reversa, em que, contrariamente ao tipo anterior, são os países mais austeros que tendem a exibir maior probabilidade de realização de reformas. No terceiro capítulo, a efetividade dos CFs em alterar a trajetória do resultado estrutural é avaliada por meio da metodologia do controle sintético – numa tentativa de controle mais rigoroso da endogeneidade – de nosso conhecimento, inédita até então na literatura. Os resultados encontrados indicam a inexistência de um efeito significativo dos CFs sobre aquela variável, em contraste com os obtidos em avaliações anteriores. O último capítulo da tese traça considerações a respeito da Instituição Fiscal Independente (IFI) brasileira, criada em 2016, à luz de recentes avaliações empíricas sobre o novo papel dessas instituições no contexto internacional.

Política de Gastos e de Taxação: a Ciclicidade da Política Fiscal Brasileira

RAFAEL RAIMONDI COELHO

Dissertação de Mestrado

Orientador: Fabiana Fontes Rocha

Banca: Fernando Antonio Slaibe Postali, Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, Juliana Inhasz.

Link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-21112018-123638/pt-br.php>.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar como a política fiscal brasileira respondeu às variações do ciclo econômico no período de 1997 a 2016. A partir do uso de dados trimestrais, busca-se entender se a política fiscal brasileira apresentou comportamento pró-cíclico, isto é, se atuou no sentido de reforçar os ciclos econômicos, se apresentou comportamento anticíclico, no qual as medidas de política fiscal são implementadas a fim de possibilitar um movimento fiscal na direção contrária aos ciclos, ou se foi tipicamente acíclica, sem possuir qualquer relação com o momento no qual a economia se encontrava. O estudo se dará analisando o superávit primário e enfatizando como certas variáveis macroeconômicas reagem a variações do hiato do produto. A análise se dará tanto do lado da despesa, com ênfase no gasto e também no consumo do governo, como também no que tange à receita. A análise pelo lado da receita é a grande contribuição deste trabalho para a literatura existente uma vez que os trabalhos já existentes para o caso brasileiro focam apenas no lado do gasto. Ainda no que diz respeito à receita, como a arrecadação total possui um comportamento tipicamente endógeno já amplamente discutido pela literatura existente, o foco se dará usando alíquotas efetivas médias de arrecadação tributária calculadas em estudos recentes. Os resultados indicam um comportamento pró-cíclico da política fiscal brasileira nos últimos vinte anos, tanto do lado da receita como da despesa, bem como uma inércia fiscal que ajuda a explicar o agravamento do problema da dívida pública e de solvência fiscal que o Estado brasileiro vem enfrentando recentemente.

economia & história



O Pensamento Econômico Brasileiro no Cinema: *Um Sonho Intenso*

RÔMULO MANZATTO (*)

Já há alguns anos, a história do pensamento econômico brasileiro vem se firmando como importante campo de estudos e pesquisas. Pode-se mesmo afirmar que a área já está bastante consolidada, contando com grupos de trabalho exclusivos nos principais eventos acadêmicos voltados à economia, à história econômica ou à economia política.

O desafio atual parece ser o de difundir essa produção intelectual para contextos mais amplos, tornando acessível o conhecimento produzido por uma área de estudos muitas vezes vista como excessivamente voltada para si mesma.

Esse vem sendo o papel desempenhado pelos documentários do

diretor José Mariani, responsável por três filmes que têm o pensamento econômico-social brasileiro como tema. A série é formada por *O Longo Amanhecer – Cinebiografia de Celso Furtado*, lançado em 2007, seguida por *Um Sonho Intenso*, de 2014, e o mais recente, *Livre Pensar – Cinebiografia de Maria da Conceição Tavares*, de 2018.¹

Já as primeiras cenas do documentário de 2014 dão boa imagem das ideias que conduzem o documentário. De início, uma longa citação de Celso Furtado destaca o caráter amplo do processo de desenvolvimento econômico. Visto principalmente como um processo de mudança social, é conduzido pela reivindicação política e pelo ganho de consciência quanto às

verdadeiras necessidades do país. Noção reforçada pela fala do economista Carlos Lessa, ainda nas cenas que abrem o documentário, para quem “a economia sozinha não vai a lugar algum”.

Também nas cenas iniciais, o destaque é da pintura *Operários*, de Tarsila do Amaral. Assim como no quadro de Tarsila, a representação da história do país realizada pelo filme é plural, formada pelo concurso de diferentes vozes e de diferentes gerações. Da mesma maneira, as cores e a forma da reconstituição histórica trazem o traço do engajamento que procura avançar a marcha das mudanças sociais.

É também de Carlos Lessa a afirmação de que o ano de 1930 cons-

titui um marco fundamental para a compreensão do processo de desenvolvimento brasileiro, no que o economista estabelece, de maneira ampla, um dos marcos temporais que balizam o documentário.

No mesmo sentido vai o comentário do sociólogo Chico de Oliveira, para quem não há nenhuma grande instituição no país que não tenha o toque varguista, com exceção do Banco Central, criado somente no ano de 1964.

O próprio Chico de Oliveira, com a franqueza que lhe é característica, não deixa de assinalar a dificuldade intelectual de se analisar a figura de Getúlio Vargas, que combina na mesma pessoa as figuras de ditador e de construtor do moderno estado nacional brasileiro.²

A fala de José Murilo de Carvalho completa o painel do período. O cientista político reafirma a importância das grandes questões econômicas equacionadas no segundo governo de Getúlio Vargas. Os modelos de exploração do petróleo, de regulação do sistema nacional de energia elétrica, e o modal rodoviário de transporte seriam decisivos na conformação da estratégia de desenvolvimento adotada pelo país.

Não por acaso, complementa Carlos Lessa, após Vargas, emerge um estado de tipo desenvolvimentista que é perfeitamente moderno em muitos aspectos e profundamente

conservador em outros. Espécie de amálgama responsável por conduzir a modernização conservadora no Brasil, conclui a economista Maria da Conceição Tavares.³

Nos anos seguintes, o presidente Juscelino Kubitschek completaria a industrialização pesada do país, avançando o projeto varguista dentro das novas condições possíveis, como lembra João Manuel Cardoso de Mello.

Nesse trecho, o diretor José Mariani resgata uma fala de época do próprio Juscelino Kubitschek em que o então presidente anuncia a intenção de “rasgar” o território do país com rodovias e estradas que transportassem o desenvolvimento para todos os cantos do Brasil.

A fala de Juscelino dá saborosa amostra das dicções da época, além de involuntariamente indicar o caráter desigual e pouco harmônico de um projeto de desenvolvimento que, se de fato fez o país avançar em termos de crescimento, pouco foi capaz de agir para atenuar as imensas desigualdades do Brasil.

São abordados também os conturbados anos da década de 1960, marcados pela ruptura política do golpe de 1964 e pela retomada do crescimento já durante os anos do regime militar.

O crescimento econômico dos primeiros anos do período militar teve como característica ter sido

tão intenso quanto perverso. Um verdadeiro “milagre perverso”, afirma Ricardo Bielschowsky. Foi marcado pela concentração de renda e pelo consumo da alta classe média como motor do desenvolvimento. Essa trajetória de crescimento seria interrompida já em 1973 pelo primeiro choque do petróleo.

Seguem avaliações mais recentes sobre as tentativas de contenção do processo inflacionário em meio ao difícil processo de abertura democrática do país, nos anos de 1980.

O documentário avalia também os processos de privatização e reforma do Estado dos anos 1990, assim como a tentativa de retomada das grandes políticas de desenvolvimento econômico na década seguinte.

Vistos em conjunto, os depoimentos passam uma sensação de otimismo com o futuro do país, que provavelmente seria menos acentuado se as falas fossem filmadas atualmente, em meio a um período de recessão e forte crise econômica.

De certa forma, esse otimismo de boa parte dos que contribuem com testemunhos para o documentário não deixa de sugerir o quanto cada reconstituição histórica é também contemporânea. Se gravados nos dias de hoje, os depoimentos talvez se detivessem mais sobre os

aspectos negativos da formação econômica e social do Brasil do que sobre os positivos.

O documentário é bem-sucedido em compor um rico painel do desenvolvimento econômico e social do país no século XX. A adaptação de um vocabulário específico e carregado de conteúdo teórico é bem transposta para a linguagem cinematográfica, em que ganha maior dinamismo e poder de contextualização.

Ao cabo, o filme de Mariani evidencia os problemas, percalços e as contradições da formação econômica e social do Brasil. Para tanto, vai agregando o depoimento de algumas das principais vozes do pensamento econômico brasileiro das últimas décadas. As diferentes visões de cada um dos comentaristas não pretendem ser consonantes, mas sim construir uma sequência dos fatos que seja questionadora e também aberta ao questionamento.

Mais do que isso, em seus cento e dois minutos de duração, *Um Sonho Intenso* constrói uma rica narrativa da luta brasileira contra o subdesenvolvimento. Além disso, apresenta uma visão acessível da história do país no século XX. Esforço fundamental para compreender de onde viemos e para onde poderemos ir.

Referências

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MANZATTO, R. O pensamento econômico brasileiro no cinema: O Longo Amanhecer. *Informações Fipe*, São Paulo, n. 460, p. 49-51, jan. 2019.

O Longo Amanhecer - Cinebiografia de Celso Furtado. Direção: Bretz-Filmes. Produção: José Mariani. Intérpretes: José Mariani. [S.l.]: Bretz-Filmes. 2004.

OLIVEIRA, F. de. *Brasil: uma biografia não autorizada*. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, M. D. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de impor-*

tações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: [s.n.], 1972.

Um Sonho Intenso. Direção: José Mariani. Produção: Andaluz. [S.l.]: [s.n.]. 2014.

1 Este artigo dá sequência à série "O pensamento econômico brasileiro no cinema", iniciada neste mesmo boletim, no mês de janeiro de 2019. Ver Manzatto (2019).

2 Para uma reunião das reflexões mais recentes de Chico de Oliveira quanto ao processo brasileiro de desenvolvimento ver Oliveira (2018).

3 Uma visão de conjunto de Carlos Lessa quanto à política econômica no Brasil pode ser encontrada em Lessa (1982). Para Maria da Conceição Tavares ver Tavares (1972).

(*) *Bacharel em Ciências Econômicas (FEA-USP) e Mestre em Ciência Política (FFLCH-USP)*. (E-mail: romulo.manzatto@usp.br).

A Lei de 1º de Outubro de 1828 e os Funcionários da Administração Pública Municipal no Período Imperial

LUCIANA SUAREZ LOPES (*)

Em março de 1835, no âmbito dos trabalhos da 24ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo, a Comissão de Orçamento e Contas apresentava o seguinte parecer:

A Comissão de Orçamento e Contas, apenas teve a honra de ser nomeada, tentou logo encetar os seus trabalhos para apresentar com a brevidade possível e conveniente o projeto de orçamento da receita e despesa das Câmaras Municipais, ela porém desanimou quando pelo exame de todos os papéis que lhe foram remetidos pela secretaria se viu absolutamente destituída de todos os dados e bases indispensáveis para uma tal obra, pois que apenas encontrou orçamentos de 9 Câmaras, sobre as quais somente ao da Câmara desta cidade se pode dar o nome de Orçamento [...] (EGAS; MELLO, 1925, p. 109-112)¹

Ao que tudo indica, os agentes públicos municipais, tendo em vista as novas demandas da Assembleia, encontravam-se despreparados para as tarefas de prestar contas e elaborar orçamentos. Tais atividades deveriam ser anuais, sendo os dossiês enviados para a Assem-

bleia Legislativa Provincial até o dia 01 de dezembro de cada ano. A comissão responsável pela análise desses processos seria a Comissão de Orçamento e Contas, instituída logo na primeira sessão ordinária da recém-constituída Assembleia Legislativa, ocasião na qual foram eleitos como membros os senhores Manuel Eufrazio Azevedo Marques, Antonio Moniz dos Santos e José Bonifácio Alves Alvim. (EGAS; MELLO, 1925, p. 37)²

As municipalidades já estavam acostumadas com a dinâmica das prestações de contas. Antes da criação da Assembleia Legislativa, era atribuição do Conselho Geral da Província a análise e aprovação dos balanços municipais. Tal exigência havia sido instituída pelo Art. 46 da Lei de 1º de Outubro de 1828. Contudo, a elaboração dos orçamentos não era necessária, não constava da lei de 1828. O que havia sido estabelecido era a apresentação das contas, do arrecadado e do dispendido, necessidade esta reforçada pelo decreto de 31 de outubro de 1831. Os orçamentos somente passam a ser exigidos com o Ato Adicional, que em seu Art. 10º, parágrafo 6º concedeu

às Assembleias a prerrogativa de legislar sobre

[...] a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras. (Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834)

Dessa maneira, somente a partir de agosto de 1834 é que as Câmaras Municipais passaram a ser responsáveis pela elaboração, além da prestação de contas do exercício financeiro findo, de uma previsão orçamentária para o período fiscal seguinte. Até esse momento, não havia lei específica sobre a administração pública municipal no Império, e as poucas indicações feitas sobre essa esfera administrativa foram aquelas constantes dos artigos 167, 168 e 169 da Constituição:

Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras às quais compete o governo econômico

e municipal das cidades e vilas.

Art. 168. As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as particularidades e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei complementar.

Interpretando a Constituição de 1824 num sentido unificador, os legisladores, ao elaborarem a lei complementar de 1828, declararam as Câmaras como sendo instâncias meramente administrativas, e que, portanto, não mais podiam exercer as funções judiciais de que até a independência dispunham. As Câmaras, então, passaram a ser responsáveis apenas pela administração e economia locais. Todavia, o cumprimento de tais atribuições não podia ser feito de forma autônoma, já que ficavam obrigadas, conforme explicitado no artigo 46 da lei de 1828, a prestar contas anualmente ao Conselho Geral. Tal obrigatoriedade foi reforçada pelo decreto de 31 de outubro de 1831, instrumento pelo qual a Regência fixava regras para a apresentação e análise da contabilidade pública municipal.

Mas quem eram os agentes responsáveis pela administração pública

municipal no Império? A resposta para tal indagação pode ser encontrada na própria lei complementar de 1828. Em seu primeiro artigo, a lei estabelece que as Câmaras das cidades serão compostas por nove membros e as das vilas, sete. As eleições ocorreriam de quatro em quatro anos. Além dos vereadores eleitos, e conforme o Título V da referida lei, as Câmaras deveriam ter os seguintes empregados:

Secretário: responsável pela escrituração de todo o expediente, pela expedição de certidões, pela guarda dos livros e outros documentos da Câmara; recebendo por seu trabalho uma gratificação anual, paga pelas rendas da Câmara, além de eventuais emolumentos pela expedição de certidões. Num primeiro momento, os antigos escrivães passaram a ocupar o cargo de Secretário. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 79)

Procurador: responsável pela arrecadação e aplicação das rendas e multas destinadas à manutenção da municipalidade; por prestar contas de todas as receitas e despesas trimestralmente, no início das sessões da Câmara; por defender o direito das Câmaras na justiça ordinária; por solicitar aos Juizes de Paz a observância das Posturas e a imposição de multas aos contraventores. Recebiam por seu trabalho 6% do que arrecavam, mas “se este rendimento porém for superior ao trabalho, a Câmara convencionará como Pro-

curador sobre a gratificação merecida”. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 80 e 81)

Porteiro, e se necessário alguns **Ajudantes:** Indicados a servir por quatro anos, recebendo uma gratificação anual paga pelas Câmaras. Não podiam ser reconduzidos, sendo necessário interstício de quatro anos para servirem novamente. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 82 e 83)

Fiscais e seus suplentes: sujeitos às mesmas regras de serviço vigentes para o porteiro e seus ajudantes. Aos fiscais cabia observar se as posturas estavam sendo observadas, advertindo aqueles que não as tivessem obedecendo; acionar o Procurador se necessário; executar as ordens da Câmara; e relatar a cada reunião o estado da sua administração, assim como outros assuntos julgados relevantes. Para a execução de suas funções, contava com o apoio do Porteiro e do Secretário. Se negligentes em suas funções, podiam ser penalizados, com multas que variavam entre Rs. 10\$000 e Rs. 30\$000. Por seu trabalho, recebiam uma gratificação paga pela Câmara. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 83 e 85)

Juiz de Paz: responsáveis por julgar as multas por infração de posturas e demais requerimentos eventualmente feitos pelos Procuradores. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 88)

Além desses empregados, com o passar dos anos e a aprovação de novos dispositivos legislativos, as Câmaras do período imperial passaram a contar com outros funcionários. A análise das leis orçamentárias do período 1835-1850 mostra a presença de médicos, administradores de obras públicas, carcereiros, aferidores de pesos e medidas, caseiros de matadouro, professores e professoras de diversos tipos, além de outros. Era também comum que fiscais e porteiros assumissem mais de uma função, muitas vezes combinando suas atividades originais com as de carcereiro ou caseiro do matadouro.

Todavia, os afazeres relativos à prestação de contas e elaboração do orçamento recaíam sobre o secretário, que dependia dos informes repassados pelo procurador e da posterior aprovação dos vereadores para que os documentos fossem remetidos à Assembleia. Dessa forma, o perfil desses agentes acabaria por condicionar o bom desempenho das Câmaras como órgãos administradores locais.

Infelizmente, é difícil encontrar informações para os indivíduos que ocupavam esses cargos, principalmente em localidades pequenas e mais distantes da capital da província, mas uma característica que fica evidente dessa forma de organização administrativa é o caráter difuso das responsabilidades. Procuradores, secretários e vereadores compartilhavam a

responsabilidade sobre o controle das contas públicas. Se bem entrosados, esses agentes conseguiriam cumprir adequadamente as exigências do poder público da província. Se não tão bem articulados, fatalmente falhariam em apresentar a documentação prevista por lei.

Mas essa não seria a pior consequência de seu despreparo. A falta de um controle adequado das contas públicas acarretaria falhas na arrecadação, atrasos no pagamento de contas, custas e outras obrigações. A escassez de recursos comprometeria o fornecimento de bens públicos à população; assim como os atrasos no pagamento de fornecedores, custas e contas diversas acabariam por desestimular os indivíduos a prestar serviços à administração pública local, e se decidissem prestar, os preços cobrados certamente não seriam os mesmos, e novamente a população seria prejudicada.

Por outro lado, ao colocar nas mãos de muitos a responsabilidade de prestar contas, a lei de 1828 tornava mais difícil que essas mesmas contas fossem forjadas, pois, para que isso ocorresse, vários teriam de ser os envolvidos.

Referências

ASSEMBLEIA GERAL. *Lei de 1º de outubro de 1828 - Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz*. Rio de Janeiro: [s.n.].

EGAS, E.; MELLO, O. M. *Annaes da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, 1835*. São Paulo: Seção de Obras D'O Estado de São Paulo, 1925.

PODER LEGISLATIVO. *Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 - Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832*. Rio de Janeiro: [s.n.].

1 O documento manuscrito original pode ser encontrado no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, arquivado com o código CF35_103. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorioAH/Acervo/Alesp/Imperio/Falp_005/CF35_103.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

2 A primeira sessão ordinária da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo ocorreu no dia 2 de fevereiro de 1835, às 11h. Na abertura dos trabalhos, o brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar expôs a situação da província. Antes dessa primeira sessão ordinária, duas sessões preparatórias ocorreram, sendo a primeira no dia 30 de janeiro e a segunda no dia 1º de fevereiro do mesmo ano de 1835. Nessas, ocorreu a aclamação do presidente interino, o senador Nicolau Vergueiro, e do 1º secretário, Manoel Dias de Toledo; além da eleição da Comissão de Poderes, composta pelos senhores Ildefonso Xavier Ferreira, Manoel Dias de Toledo e Antonio Mariano Azevedo Marques. (EGAS; MELLO, 1925, p. 30-31).

(* Professora Doutora do Departamento de Economia da FEA/USP. (E-mail: lslopes@usp.br).