

análise de conjuntura

Mercado de Trabalho

VERA MARTINS DA SILVA

p. 3 Vera da Silva analisa indicadores do mercado de trabalho no Brasil, apontando para a persistência de um elevado número de desocupados, apesar de relativa estabilidade observada.

temas de economia aplicada

A Negociação Coletiva de Pisos Salariais

HÉLIO ZYLBERSTAJN

p. 8 Hélio Zylberstajn analisa a evolução dos pisos salariais sugerindo que a distribuição dos mesmos é assimétrica e que pisos de acordos coletivos são superiores a convenções coletivas.

Evolução da Despesa Previdenciária no Brasil

ROGÉRIO N. COSTANZI

p. 16 Rogério Costanzi avalia a evolução do gasto com previdência no Brasil, apresentando uma estimativa de impacto na despesa do Regime Geral de Previdência Social, do chamado “milagre da contribuição única”.

A Reforma Tributária e os Desafios do Financiamento Ambiental: Uma Alternativa à Inércia do Financiamento da Transição Ecológica

JOSÉ ALEX DO REGO SOARES

p. 29 José Alex Soares aborda a pertinência de uma reforma tributária que inclua setores produtores de externalidades negativas junto ao meio ambiente, e apresenta a construção de um mecanismo para a mobilização dos recursos captados.

A Defesa da Ciência e o Debate Econômico Brasileiro

GABRIEL BRASIL

p. 38 Gabriel Brasil aponta possíveis implicações de uma postura anticientífica, adotada por membros do governo federal, em relação à discussão de políticas econômicas.

Aprovação do Novo Arcabouço Fiscal na Câmara

GUILHERME TINOCO

p. 41 Guilherme Tinoco discorre sobre a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal na Câmara dos Deputados, destacando pontos positivos e negativos do texto aprovado.

Relatório de Indicadores Financeiros

NEFIN-FEA-USP

p. 44 O NEFIN apresenta os principais fatores de risco utilizados na literatura, assim como o *dividend yield*, *short interest* e IVol-BR, utilizando dados brasileiros.

pesquisa na fea – Economia

p. 48 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

Celso Furtado Lê Euclides da Cunha

RÔMULO MANZATTO

p. 49 Rômulo Manzatto comenta uma revisita de Celso Furtado a Euclides da Cunha, onde são destacados o contexto e a repercussão da obra euclidiana, compreendendo os paralelos com o pensamento do próprio Furtado.

Crescimento Acelerado e Concentração de Renda: O “Milagre Econômico”

IVAN COLANGELO SALOMÃO

p. 51 Ivan Salomão discorre sobre o “milagre econômico”, apontando diversos contribuintes do crescimento observado no período, que vão além do ajuste dos fundamentos macroeconômicos.

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

Conselho Curador

Simão Davi Silber
(Presidente)
André Franco Montoro Filho
Andrea Sandro Calabi
Denisard C. de Oliveira Alves
Francisco Vidal Luna
Hélio Nogueira da Cruz
José Carlos de Souza Santos
José Paulo Zeetano Chahad
Juarez A. Baldini Rizzieri

Diretoria

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

Pós-Graduação

Wilfredo Maldonado
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



Mercado de Trabalho: Recuperação do Emprego e Estabilidade em Meio à Ociosidade

VERA MARTINS DA SILVA (*)

As informações sobre o mercado de trabalho no país indicam relativa estabilidade, depois de um período de forte recuperação dos múltiplos choques sofridos pela economia doméstica. Apesar disso, há ainda um elevado número de Desocupados no Brasil. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC), do IBGE, a Taxa de Desocupação foi estimada em 8,5% no trimestre de fevereiro/março/abril de 2023 – o que indica estabilidade em relação ao trimestre anterior, de novembro/dezembro/janeiro23, e uma redução de 2 pontos percentuais em relação ao mesmo trimestre do ano de 2022. Também em relação ao mesmo trimestre do ano precedente, foi encontrada a redução da Taxa de Participação na Força de Trabalho

de 1 ponto percentual enquanto o Nível de Ocupação apresentou aumento de 0,4 pontos percentuais.¹ Isso ocorreu porque embora tenha havido aumento da População em Idade de Trabalhar, de 1,5 milhão de pessoas (+0,9%), houve um aumento ainda maior da População Fora da Força de Trabalho, de 2,3 milhões (+3,5%), em decorrência da melhoria de renda das famílias, o que permitiu que muitas pessoas que potencialmente poderiam trabalhar deixassem de tentar se inserir no mercado de trabalho.

Os números de Ocupados e Desocupados no comparativo do trimestre fevereiro/março/abril de 2023 contra o mesmo trimestre de 2022 ajudam a visualizar a questão. A Força de Trabalho, que engloba os

Ocupados mais os Desocupados, estimada em 107.127 mil pessoas, teve redução de 0,7% no comparativo desses trimestres, a População Ocupada teve um acréscimo de 1,6%, equivalente a 1,5 milhões de pessoas, enquanto os Desocupados apresentaram redução de 20%, com queda de 2,3 milhões de pessoas.

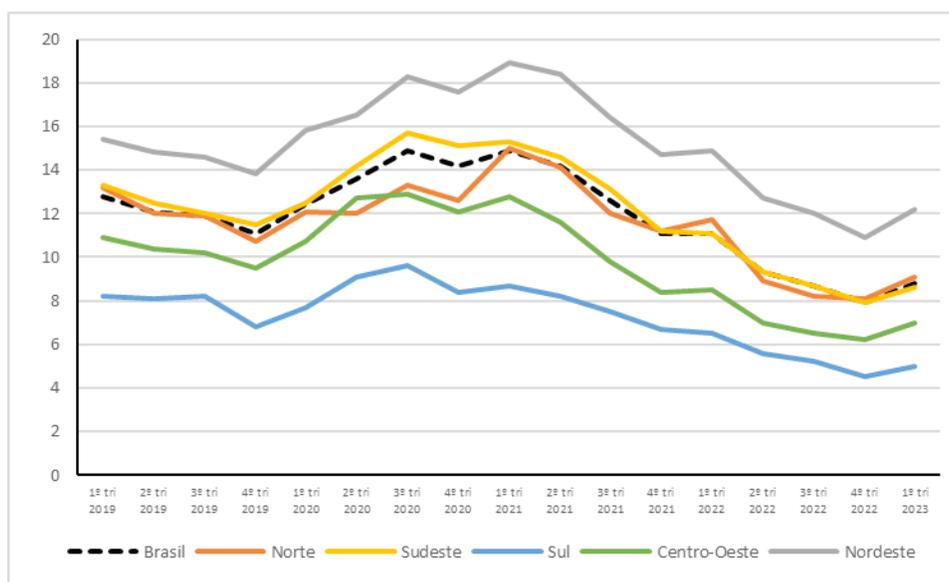
Apesar da melhoria no mercado de trabalho, o número absoluto de Desocupados (pessoas que procuraram efetivamente trabalho no mês anterior à semana de referência da pesquisa) ainda é elevado, sendo estimado em 9 milhões no país nos dois últimos trimestres abrangidos pela PNADC/IBGE. O número de Desalentados (aqueles que deixaram de procurar trabalho

após várias tentativas frustradas) foi estimado em 4 milhões de pessoas no trimestre de fevereiro/março/abril de 2023, enquanto os Subocupados (aquele grupo com insuficiência de horas trabalhadas) foi estimado em 5 milhões. A ociosidade na Força de Trabalho – que engloba os Desocupados, aqueles com Insuficiência de Horas Trabalhadas e os Desalentados –, estimada em 21 milhões de pessoas, é ainda muito elevada, embora tenha ocorrido uma redução desse problema da ordem de 20% em relação ao mesmo trimestre de 2022, quando foi estimada em 26 milhões de pessoas. A dificuldade para encontrar um posto de trabalho é maior entre os jovens. No caso da Taxa de Desocupação foi

estimada em 18% entre pessoas de 18 a 24 anos, entre fevereiro/março/abril de 2023, mais do que o dobro da média geral do país.

O Gráfico 1 apresenta a Taxa de Desocupação no Brasil e nas Grandes Regiões trimestralmente desde o início de 2019, onde se vê o declínio das Taxas de Desocupação desde o pico no primeiro trimestre de 2021. As evidências sugerem que o problema da Taxa de Desocupação é mais severo na Região Nordeste do Brasil, que sistematicamente puxa a Taxa de Desocupação do país para cima.

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação Trimestral, Brasil e Grandes Regiões, 2019.I a 2023.I. %

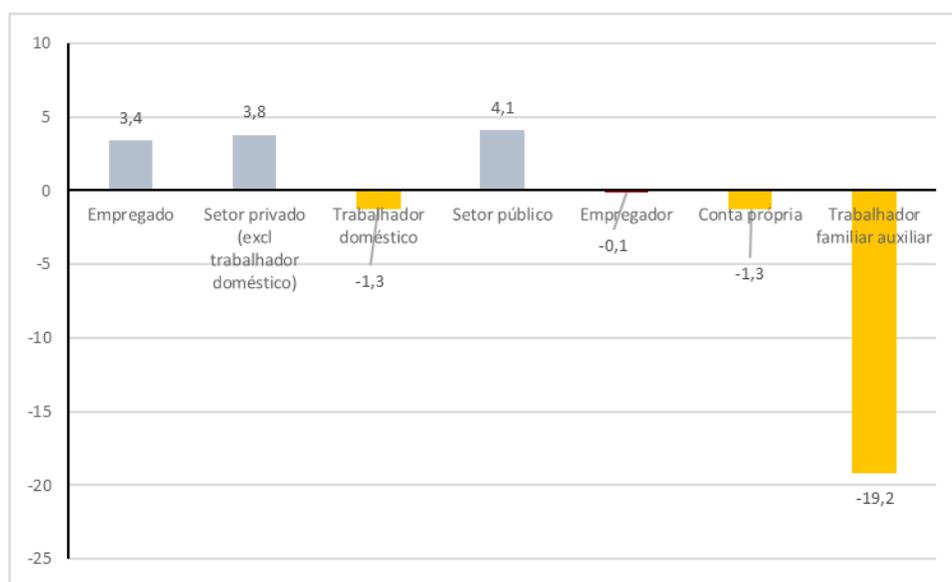


Fonte: Sidra/IBGE.

A expansão da Ocupação tem sido fortemente puxada pelo setor privado. No comparativo do trimestre de fevereiro/mar/abril 2023 em relação ao mesmo trimestre de 2022, entre os Ocupados, destaca-se o aumento do número de Empregados do Setor Privado com Carteira, com aumento de 1,6 milhão (+4,4%), 252 mil Empregados do Setor Privado sem Carteira (+2%), seguido pelo aumento de 411 mil Empregados do Setor Público sem Carteira (+16,5%). No sentido contrário, ocorreu a redução de 360 mil dos Trabalhadores por Conta Própria (-1,3%), tanto dos com Carteira, com

queda de 18 mil, como dos sem Carteira, com queda de 308 mil. Também foi relevante a redução de 360 mil pessoas na função de Trabalhador Familiar Auxiliar (-19%) e a redução de 75 mil como Empregados Domésticos (-1,6%). O Gráfico 2 apresenta o desempenho da Ocupação segundo a categoria de trabalho, destacando-se a forte redução dos Trabalhadores Familiar Auxiliar e Conta Própria, que passaram a ingressar no mercado de trabalho privado ou estatal onde as condições de trabalho são mais favoráveis.

Gráfico 2 - Variação da Ocupação por Categoria de Emprego, Fev/Mar/Abr23 Contra Fev/Mar/Abr22 (%)

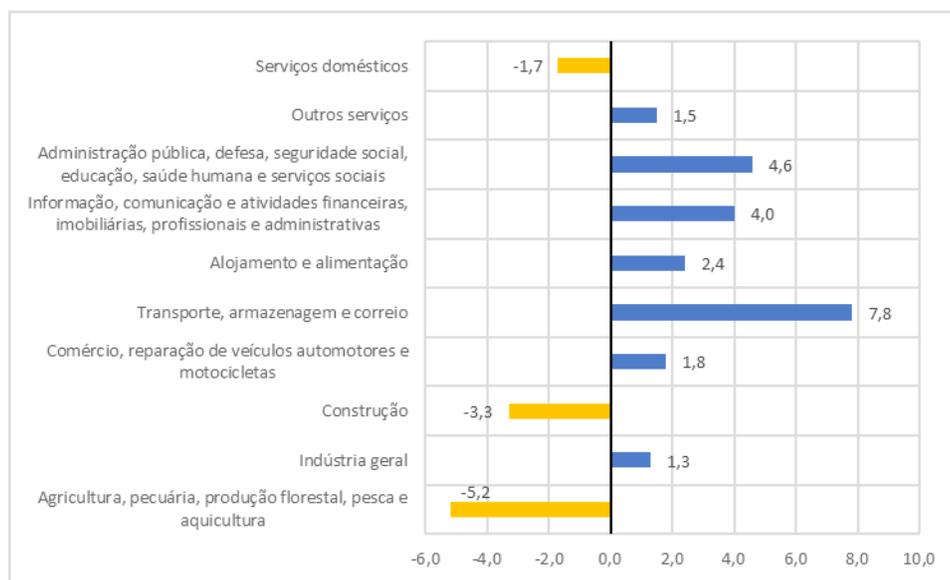


Fonte: PNADC/IBGE.

Entre os setores de atividade econômica, no comparativo de fevereiro/março/abril de 2023 contra o mesmo trimestre de 2022, o destaque foi a expansão da Ocupação em Serviços, como pode ser visto no Gráfico 3, que apresenta o desempenho da Ocupação pelos diversos setores. Na contramão dessa expansão dos Serviços, a Agropecuária apresentou queda de 455 mil pessoas (-5,2%), a Indústria Geral teve um aumento de apenas 166 mil (+1,3%) e a Indústria da Construção

teve redução de 242 mil (-3,3%). Já entre os setores de Serviços, destaca-se a ampliação da Ocupação em Administração Pública, Defesa, Seguridade, Educação, Saúde Humana e Serviços Sociais, com aumento de 760 mil (+4,6%); o grupo de Informação, Comunicação e Atividades Financeiras, Imobiliárias, Comerciais e Administrativas, com expansão de 461 mil (+4%) e Transporte, Armazenagem e Correio, com expansão de 395 mil (+7,8%).

Gráfico 3 - Desempenho da Ocupação por Atividade Econômica, Fev/Mar/Abr 23 Contra Fev/Mar/Abr22, (%)



Fonte: PNADC/IBGE.

Segundo a PNADC/IBGE, o Rendimento Médio Real Habitual das Pessoas Ocupadas foi estimado em R\$ 2.891,00 no trimestre de fevereiro/março/abril de 2023, apresentando aumento de 7,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Todos os grupos de atividade apresentaram aumentos reais nesse período em foco, com os Empregadores sem CNPJ com a maior alta, de 15%. Entre as atividades econômicas, todas elas apresentaram aumento real nos Rendimentos Médios Reais Habituais, com aumento mais expressivo em Alojamento e Alimentação, de 12%. A Massa de Rendimentos Reais Habituais de todos os Trabalhos apresentou aumento significativo, de R\$ 24 milhões (+9,6%).

A situação do mercado de trabalho pode ser também vista pelos dados administrativos do Novo Caged do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que apresenta dados sobre admissões e desligamentos formais informados a esse ministério pelas empresas. Entre maio de 2022 e abril de 2023, foi gerado um saldo líquido de 1.905.435 novos vínculos empregatícios, uma redução de 30% em relação ao número de vínculos

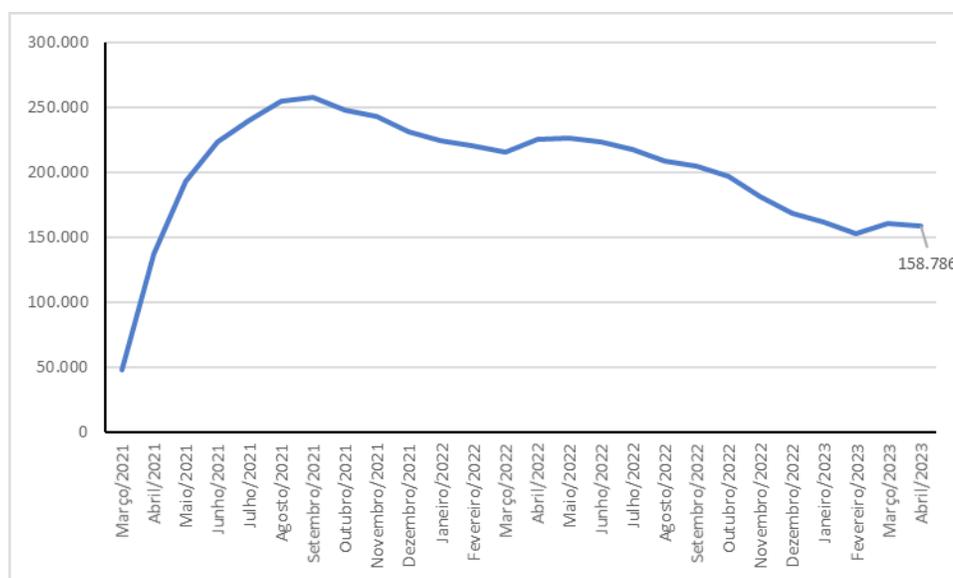
gerados no comparativo do mesmo período de 2022. Entre maio de 2021 e abril de 2022, haviam sido criados 2.707.604 novos vínculos. Esses dados sugerem uma desaceleração na criação de vínculos formais no país.

No ano de 2023 até abril, foram gerados 706 mil novos vínculos formais, uma queda de 15% em relação ao mesmo período de 2022, quando foram gerados 825 mil novos vínculos. A tendência é de redução da geração de novos vínculos e de estabilização a partir de 2023, como pode ser visto no Gráfico 4, que apresenta a evolução dos novos vínculos gerados mensalmente, média móvel de 12 meses, entre março de 2021 e abril de 2023. Pode-se ver a forte expansão dos vínculos formais na saída da fase mais penosa da pandemia da covid-19, a partir de março de 2021, quando a vacinação foi expandida e as medidas de isolamento foram afrouxadas. A partir de 2022, contudo, a geração de vínculos formais perde fôlego e parece ter encontrado seu piso em torno de 160 mil novos vínculos ao final do período, segundo a média mensal longa.

Entre os setores econômicos, no acumulado dos últimos 12 meses encerrado em abril de 2023, o destaque é o setor de Serviços, que gerou um milhão de novos vínculos formais, enquanto a Agropecuária gerou apenas 81 mil, a Indústria Geral 236 mil e a Construção 192 mil. Entre os Serviços, destaca-se o grupo Alojamento e Alimentação, com aumento de 160 mil novos vínculos formais. Considerando-se que este grupo havia sido fortemente afetado pelas restrições durante o isolamento social, sua expansão entre 2022

e 2023 pode estar se esgotando, de modo que não deve continuar uma expansão tão intensa como neste passado recente. Uma última observação diz respeito aos rendimentos médios reais. Enquanto a pesquisa PNADC/IBGE mostra aumentos reais dos rendimentos habituais de todos os trabalhos, o Novo Caged mostra estagnação nos salários médios de admissão e desligamento, em torno de R\$ 2.000,00, embora se deva lembrar que os empregados formais normalmente têm benefícios adicionais aos salários contratados.

Gráfico 4 - Vínculos Formais Gerados, Números Absolutos Mensais, Média Móvel de 12 Meses, Março 2021 a Abril 2023



Fonte: Novo Caged/MTE.

1 A Taxa de Participação é um indicador que mede o número de pessoas na Força de Trabalho (Ocupados mais Desocupados) em relação ao número de pessoas em Idade de Trabalhar. Já o Nível de Ocupação indica a relação entre o número de Ocupados em relação ao número de pessoas em Idade de Trabalhar.

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

temas de economia aplicada



A Negociação Coletiva de Pisos Salariais

HÉLIO ZYLBERSTAJN (*)

A pauta dos sindicatos de trabalhadores na negociação coletiva é formada por uma quantidade grande e diversa de itens e, entre eles, há três principais: o reajuste salarial, o piso salarial e o financiamento das entidades sindicais. No último número deste Boletim, examinamos a negociação dos reajustes salariais e, agora, neste número, vamos dirigir nossa atenção aos pisos salariais.

O piso é um item muito importante porque fixa a remuneração mínima dos trabalhadores representados pelos sindicatos nas negociações coletivas. O objetivo aqui é, principalmente, verificar o comportamento do valor real dos pisos e, assim, verificar em que medida os

sindicatos conseguem defender o poder de compra dos trabalhadores menos qualificados.

Para tanto, vamos examinar a evolução do valor dos pisos salariais definidos em negociações coletivas no período compreendido entre janeiro de 2012 e maio de 2023. Nossa fonte de dados é o acervo de acordos coletivos e convenções coletivas disponibilizados na página MEDIADOR do Ministério do Trabalho e Emprego (<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo>), cujo conteúdo é tabulado no Salariômetro da Fipe. Vamos avaliar os valores negociados para os pisos salariais por meio de diversos critérios, apresentados nas próximas seções.

1 Pisos Negociados e Salário Mínimo

Nesta seção, vamos comparar o valor dos pisos salariais com os do salário mínimo no período considerado. A primeira comparação utiliza a média móvel mensal de 12 meses dos pisos negociados divididos pelos respectivos valores do salário mínimo. O comportamento da relação é apresentado no Gráfico 1A, que mostra dois resultados. Primeiro, os pisos salariais médios são sistematicamente maiores que os pisos medianos. Segundo, as distâncias tanto dos pisos médios como dos pisos medianos, em relação ao salário mínimo, são razoavelmente estáveis. O valor do piso médio é aproximadamente 30%

maior e o do piso mediano é cerca de 25% maior que o do salário mínimo.

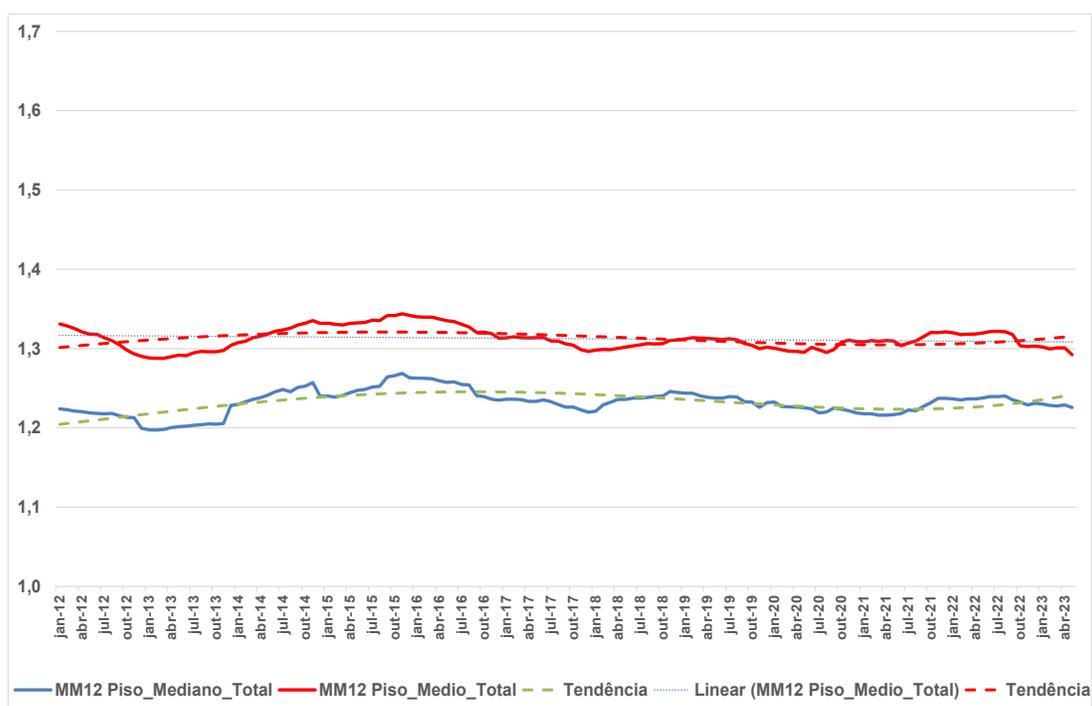
A segunda comparação utiliza os valores mensais dos pisos negociados. Agora, a estabilidade e a regularidade das médias móveis de 12 meses do Gráfico 1 são substituídas pela volatilidade dos valores mensais, revelada no Gráfico 1B.

Este gráfico revela a existência de alguma sazonalidade na fixação dos pisos salariais, que é eliminada quando se examina a média móvel de 12 meses. O segundo semestre produz com bastante regularidade pisos maiores que o primeiro semestre. Por quatro vezes, o piso mensal médio excede o salário mínimo em 50% ou mais: em dezembro de 2013 e 2015, setembro de

2015 e outubro de 2021. Estas são as ocasiões em que se verificaram os picos dos valores da relação, mas a superioridade do piso médio é predominante no período.

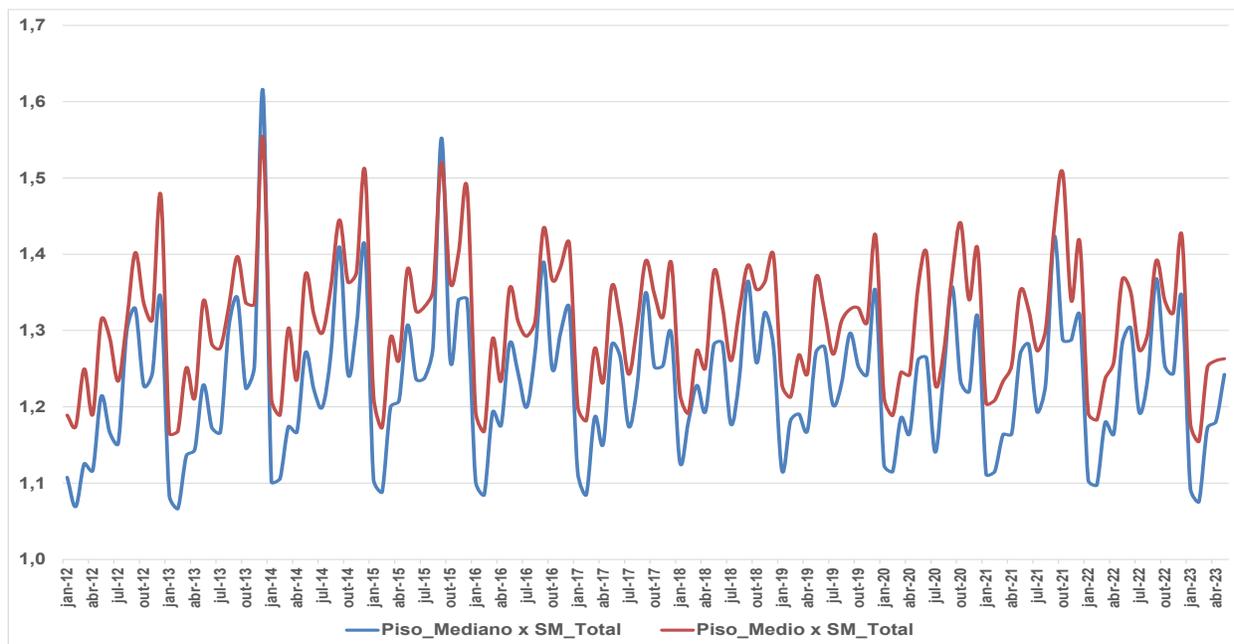
Os dois gráficos apresentados nesta seção têm a mesma escala no eixo vertical, para facilitar a observação e comparação dos valores que os compõem.

Gráfico 1A – Relação Piso Negociado/Salário Mínimo - Média Móvel de 12 Meses - Jan/2012 a Maio/2023



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

Gráfico 1B – Relação Piso Negociado/Salário Mínimo – Jan/2012 a Maio/2023



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe .

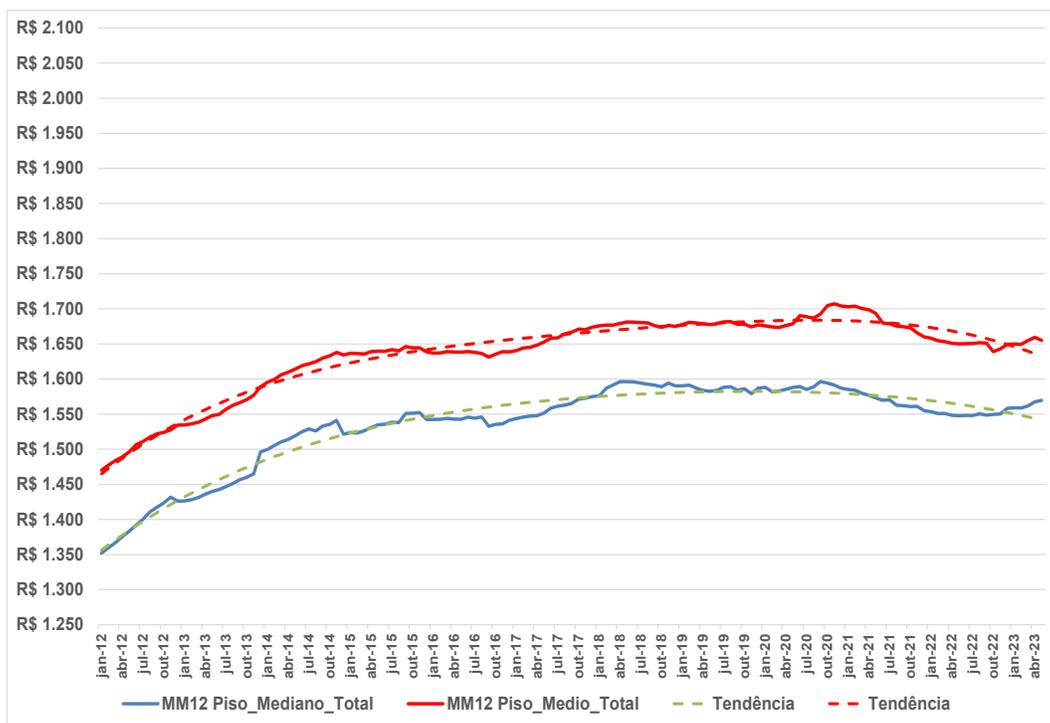
2 Pisos Negociados Reais (Em Valores de Maio/2023)

O Gráfico 2A, que mostra a evolução da média móvel de 12 meses dos pisos salariais negociados, revela quatro períodos distintos. No primeiro, que vai de 2012 a 2015, os pisos reais cresceram fortemente. Entre 2016 e 2019, o crescimento continuou, mas a um ritmo moderado e, com a pandemia e o crescimento da inflação, o valor dos pisos retrocedeu em termos reais

a valores de 2016. Finalmente, em 2023, observa-se o início de um movimento de recuperação.

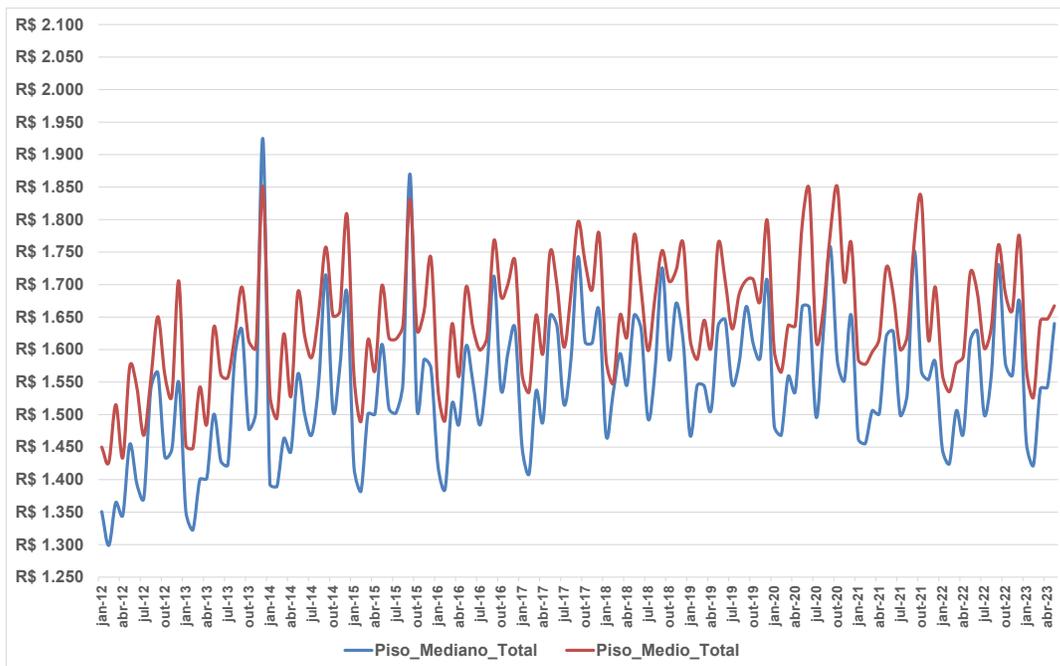
O Gráfico 2B é formado com os mesmos dados do Gráfico 2A, tomados aos respectivos valores mensais e, novamente revela, de um lado, a volatilidade dos pisos negociados mês a mês e, de outro, a superioridade dos valores médios em relação aos valores medianos.

Gráfico 2A – Piso Negociado - Média Móvel de 12 Meses (Valores de Maio/2023)



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

Gráfico 2B – Piso Negociado (Valores de Maio/2023)



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

3 Pisos Negociados e Estrutura da Negociação

Anualmente, o MEDIADOR registra entre 35 mil e 40 mil episódios de negociação, dos quais aproximadamente 80% são acordos coletivos e 20% convenções coletivas. Nesta seção, vamos verificar se existem diferenças nos valores dos pisos negociados em cada uma das duas estruturas de negociação.¹

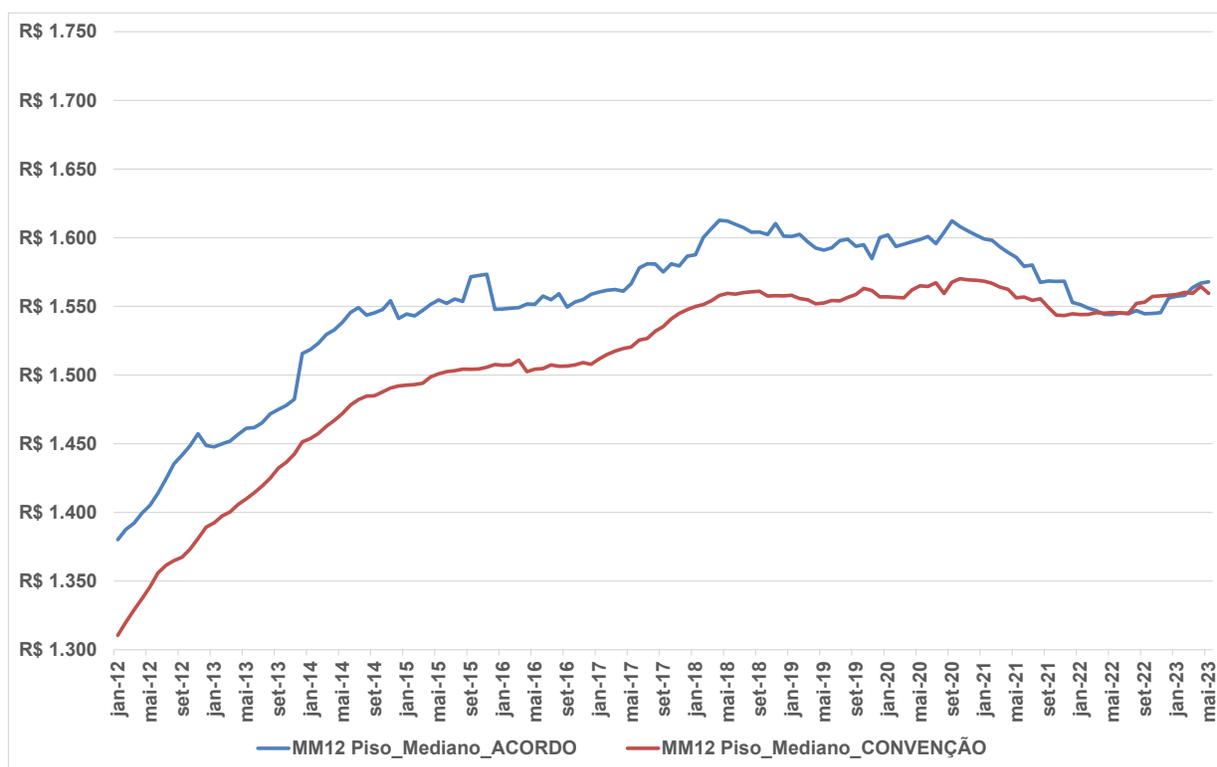
Os dois primeiros gráficos desta seção apresentam a média móvel de 12 meses, respectivamente,

dos pisos médios e medianos, negociados no período considerado e revelam um aspecto importante. Tanto os pisos médios quanto os pisos medianos dos acordos coletivos são maiores que os das convenções coletivas, ao longo de quase todo o período, mas, a partir do final de 2021, a situação se inverte e o valor dos pisos das convenções coletivas supera o valor dos pisos dos acordos coletivos (Gráficos 3A e 3B).

Os outros dois gráficos apresentam valores mensais dos pisos

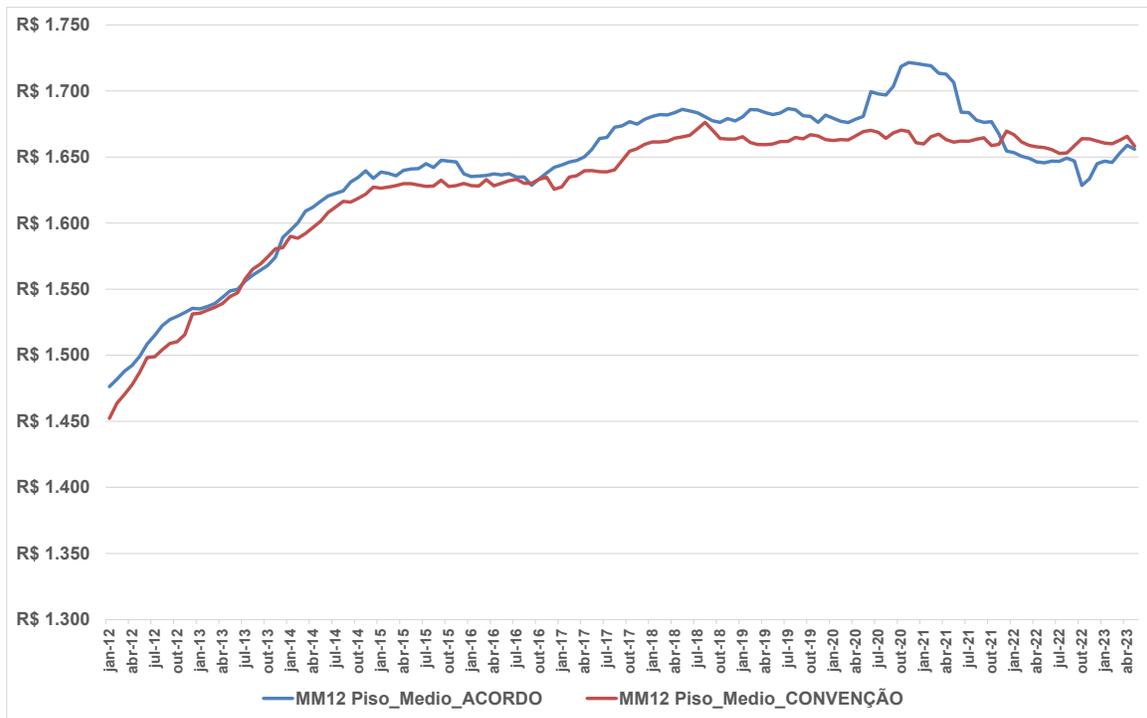
médios e medianos e revelam que, na realidade, ao longo de todo o período considerado, há meses em que os pisos médios são menores que os pisos medianos. Isso ocorre regularmente, repetindo-se nos primeiros meses do ano. Em 2021 e 2022, esse fato se estende por mais meses, indicando que os acordos coletivos foram usados por empresas para represar aumentos nos pisos salariais, o que parece não ter ocorrido com os sindicatos patronais, nas convenções coletivas.

Gráfico 3A – Piso Mediano e Estrutura da Negociação – Média Móvel 12 Meses (Valores de Maio/2023)



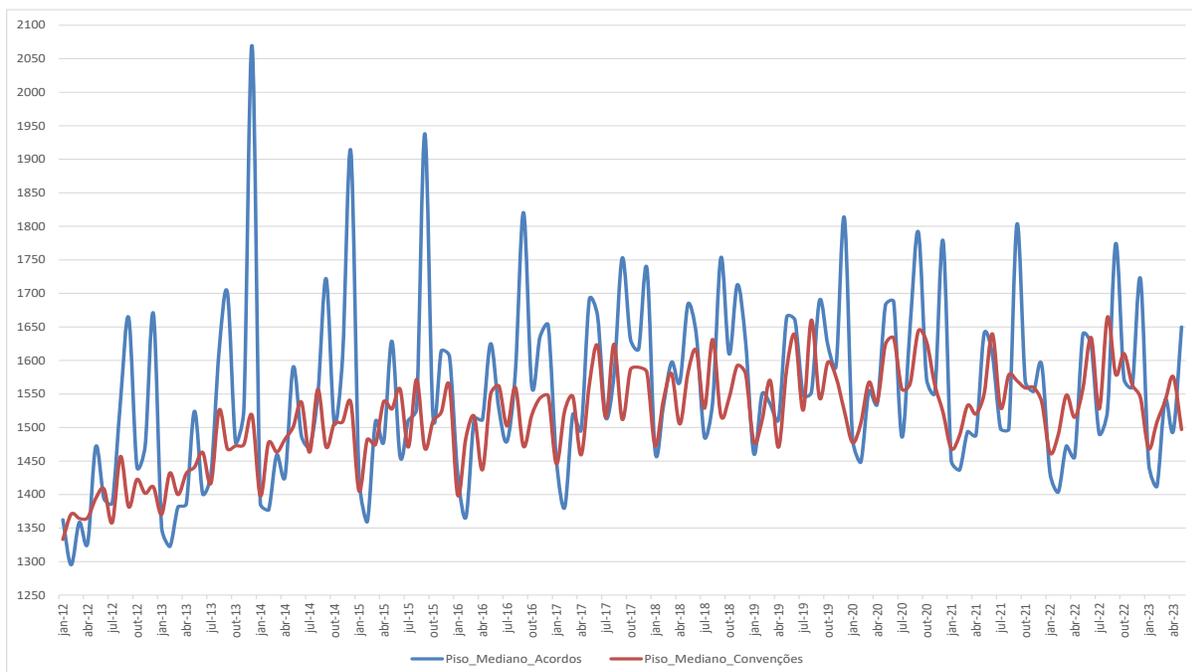
Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

Gráfico 3B – Piso Médio e Estrutura da Negociação Média Móvel 12 meses (Valores de Maio/2023)



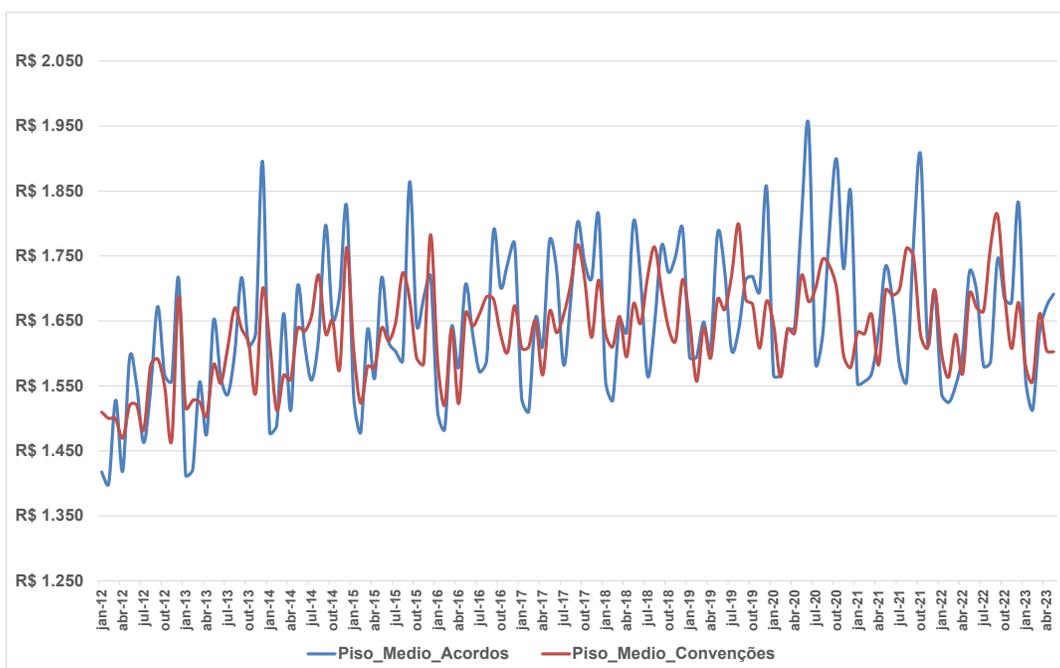
Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

Gráfico 4A – Piso Mediano e Estrutura da Negociação (Valores de Maio/2023)



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

Gráfico 4B – Piso Médio e Estrutura da Negociação (Valores de Maio/2023)



Fonte: Mediador/MTE; Elaboração: Salariômetro/Fipe.

4 Considerações Finais

No último número deste Boletim Informações Fipe, mostramos que o INPC é a referência permanente na negociação coletiva de reajustes salariais, e o presente texto parece ter mostrado a existência de outra referência, o salário mínimo, que baliza a evolução dos pisos salariais. O salário mínimo parece ser um sinal sazonal, pois é mais relevante nas negociações com data-base no primeiro semestre. No segundo semestre, os pisos se distanciam para cima do salário mínimo e, não coincidentemente, nesta parte do ano, ocorrem as negociações com as categorias representadas por sindicatos mais poderosos. A regularidade com que estes fatos foram observados

indica que o salário mínimo funciona como um farol para todas as categorias, que conservam sua distância em relação a ele, conforme suas respectivas musculaturas na mesa de negociação.

Os dados apresentados mostram que, invariavelmente, pisos médios são maiores que pisos medianos, indicando que a distribuição do valor dos pisos é assimétrica, com valores pequenos mais frequentes que valores grandes. Distribuição assimétrica não é nenhuma novidade para quem estuda a distribuição da renda no Brasil, mas a regularidade e a sazonalidade da assimetria parecem indicar que os pisos salariais tendem a ser menos flexíveis do que os reajustes salariais.

Os dados revelam que, na maior parte do período considerado, os pisos negociados em acordos coletivos são maiores que os negociados em convenções coletivas. Isso indica que os trabalhadores conseguem mais nas negociações diretas com as empresas do que nas negociações centralizadas com os sindicatos patronais. Essa constatação parece refutar o argumento sindical em defesa da centralização da negociação.

Por outro lado, porém, os dados também revelam que, nos dois últimos anos do período considerado, os pisos negociados nos acordos coletivos ficaram abaixo dos negociados em convenções coletivas. Vale lembrar que estes dois anos foram um período bastante difícil,

com altas taxas de inflação e desocupação. Juntando todas estas peças, podemos propor uma hipótese: a negociação descentralizada e direta oferece mais ganhos aos trabalhadores quando a conjuntura permite e mais flexibilidade quando os tempos são mais severos.

Os dados parecem confirmar que as negociações centralizadas das convenções coletivas fixam padrões mínimos, suportáveis para as empresas pequenas, que constituem a maioria dos clientes dos sindicatos patronais. As empresas que negociam diretamente têm condições de oferecer remuneração mais generosa e conseguem conter as demandas sindicais quando a conjuntura exige controle de custos.

1 Para o leitor não familiarizado com os termos característicos nas relações de trabalho, esclarecemos a diferença entre as duas estruturas. A convenção coletiva é o resultado da negociação entre um sindicato de trabalhadores e um sindicato patronal, e as normas negociadas valem para todos os trabalhadores da respectiva atividade econômica. O acordo coletivo é o resultado da negociação coletiva entre um sindicato de trabalhadores e uma empresa, ou, às vezes, um grupo pequeno de empresas, e as normas valem para os empregados da(s) empresa(s).

() Professor Sênior da FEA/USP e Coordenador do Salariômetro da Fipe. (E-mail: hzy@hzy.com.br).*

Evolução da Despesa Previdenciária no Brasil

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

1 Introdução

O gasto com previdência no Brasil é um dos itens mais relevantes da despesa primária do Governo Central. Além da grande importância fiscal e social, o acompanhamento também é relevante tendo em vista a realização de uma ampla reforma no ano de 2019, principalmente, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019, doravante). A referida reforma buscou garantir a sustentabilidade de médio e longo prazos tendo em vista o processo de envelhecimento populacional. Embora a pandemia de covid tenha sido uma inflexão de curto prazo no referido processo, a expectativa é que não irá representar uma quebra estrutural na tendência de envelhecimento populacional. Felizmente, com o processo de vacinação está sendo possível superar a pandemia. Com o intuito de avaliar a evolução do gasto com previdência no Brasil, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

a) Na segunda seção será analisada a evolução da despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no período de 1997 a 2022, tanto em termos agregados

em % do PIB como também de forma desagregada por espécie ou grupo de benefício entre 2000 e 2022;

b) Na terceira parte será apresentada estimativa de impacto na despesa do RGPS do chamado “milagre da contribuição única”, que decorreu da combinação do chamado “descarte” criado pelo artigo 26 da EC 103/2019 e do diagnóstico jurídico de que o chamado divisor mínimo não teria sido recepcionado pela referida EC, que afetou de forma relevante o cálculo do valor das aposentadorias por idade;

c) Na quarta seção serão feitas as considerações finais.

2 Evolução da Despesa do Regime Geral de Previdência Social

No período de 1997 a 2022, nota-se uma tendência de incremento da despesa do RGPS em % do PIB. O gasto do RGPS cresceu de 4,9% para 8% do PIB, entre os anos de 1997 e 2022 (Tabela 1). Contudo, embora o patamar de 8% do PIB tenha prevalecido no período de 2016 a 2022, o nível mais baixo foi justamente para os anos de 2021 e 2022. O maior patamar ocorreu

no ano de 2020 (8,7% do PIB), que decorre em parte pela forte queda do PIB em função do impacto da pandemia de covid sobre a economia. A recuperação econômica, com a atenuação dos efeitos da pandemia nos anos de 2021 e 2022, contribuiu tanto para elevação das receitas do RGPS como também para manutenção do patamar do gasto na casa dos 8% do PIB.

Com o incremento da receita no ano de 2022 e da queda da despesa, em % do PIB, nos anos de 2021 e 2022, a necessidade de financiamento do RGPS caiu do patamar de 3,4% do PIB, no ano de 2020, para 2,6% do PIB em 2022. Embora a reforma de 2019 tenha tido efeito nesse resultado, houve outros fatores que também influenciaram, como por exemplo, a pandemia e problemas indesejados em relação ao repesamento de benefícios no âmbito do INSS. Também há o fato de que o período de 2017 a 2022 foi marcado por baixo incremento do valor real do salário mínimo, diferentemente do que ocorreu no período entre 2003 e 2016. Enquanto no período de 2003 a 2016 o ganho real do salário mínimo foi da ordem de 77,2%, descontando a inflação medida pelo INPC, nos períodos de 2016 a 2019 e 2019 a 2022 os reajustes acima da inflação foram de, respectivamente, 0,8% e 0,06%. Na realidade, a política

de valorização do salário mínimo foi abandonada nos anos de 2020 a 2022.

A trajetória da despesa será afetada, nos próximos anos, por vários fatores, como por exemplo, o provável esgotamento da recuperação econômica pós-pandemia, em especial no setor de serviços no ano de 2022, que é aquele que mais emprega, como também haverá aspectos que devem afetar o gasto. Mais especificamente, haverá a retomada da política de valorização do salário mínimo, já iniciada em 2023, e também possíveis impactos da chamada “re-

visão da vida toda”, já julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, os impactos da revisão da vida toda, embora devam ser relevantes em termos de aumento da despesa, dado o grande volume de potenciais revisões, também podem gerar dificuldades operacionais, que criam incerteza sobre o prazo em que esses efeitos financeiros ocorrerão. Por outro lado, a distorção do chamado “milagre da contribuição única”¹ foi sanado por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que reestabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser

inferior a 108 (cento e oito) meses. Esse ponto será analisado de forma mais detalhada na terceira seção deste artigo.

Quando se considera a evolução nos últimos 25 anos, nota-se que apesar de a arrecadação líquida no ano de 2022 (5,4% do PIB) ter ficado ligeiramente acima do patamar observado nos anos de 2020 e 2021, cabe destacar a tendência de queda no período de 2015 a 2021 e que o nível observado em 2022 ainda é inferior ao registrado nos anos de 2009 a 2019.

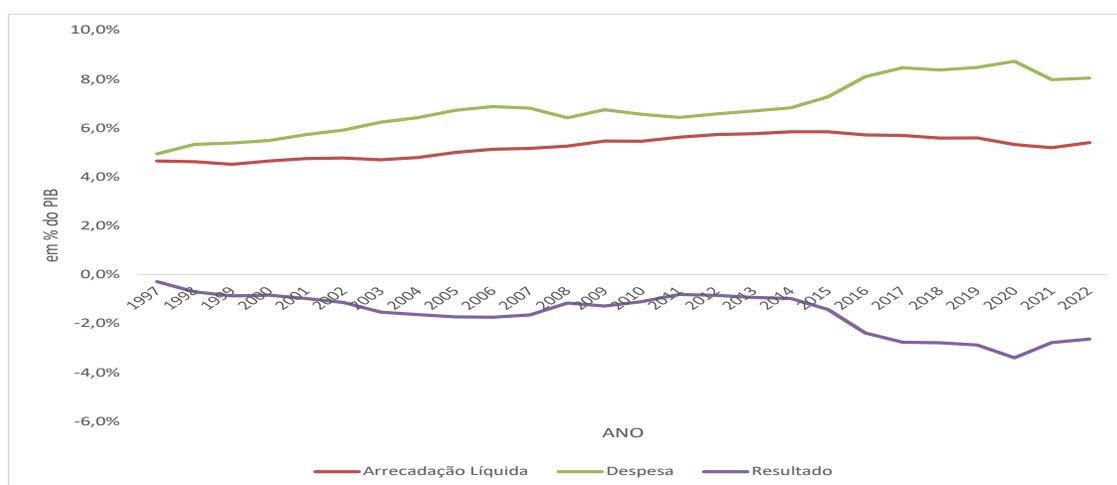
Tabela 1 – Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB – Brasil 1997 a 2022

ANO	Arrecadação Líquida (a)	Despesa (b)	Resultado (a – b)
1997	4,6	4,9	-0,3
1998	4,6	5,3	-0,7
1999	4,5	5,4	-0,9
2000	4,6	5,5	-0,8
2001	4,7	5,7	-1,0
2002	4,8	5,9	-1,1
2003	4,7	6,2	-1,5
2004	4,8	6,4	-1,6
2005	5,0	6,7	-1,7
2006	5,1	6,9	-1,7
2007	5,2	6,8	-1,6
2008	5,3	6,4	-1,2
2009	5,5	6,7	-1,3
2010	5,5	6,6	-1,1
2011	5,6	6,4	-0,8
2012	5,7	6,6	-0,8
2013	5,8	6,7	-0,9
2014	5,8	6,8	-1,0
2015	5,8	7,3	-1,4
2016	5,7	8,1	-2,4
2017	5,7	8,5	-2,8
2018	5,6	8,4	-2,8
2019	5,6	8,5	-2,9
2020	5,3	8,7	-3,4
2021	5,2	8,0	-2,8
2022	5,4	8,0	-2,6

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE.

Obs: Relação com o PIB foi calculada a partir da divulgação do PIB em março de 2023 e sujeita a revisões e atualizações. Ótica financeira.

Gráfico 1 - Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB – Brasil 1997 a 2022



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE.

Também é relevante a análise por espécie ou grupo de benefício. Contudo, é importante salientar que os valores não são exatamente iguais aos apresentados na Tabela 1 e no Gráfico 1 por vários motivos. Em primeiro lugar, os valores apresentados anteriormente são do Fluxo de Caixa do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e, portanto, contabilizam a despesa pela ótica financeira e levam em consideração gastos com sentenças judiciais (Requisições de Pequeno Valor e Precatórios) e também da compensação entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social de Servidores Públicos (RPPS), costumeiramente definido como COMPREV. Já os dados por espécie de benefício a seguir não incorporam valores de COMPREV e sentenças judiciais.

Feitas essas ressalvas, nota-se que, quando se considera a evolução da

despesa por espécie de benefício, o maior dispêndio está relacionado com o pagamento das aposentadorias em seu conjunto. O gasto com aposentadorias como um todo do RGPS cresceu do patamar de 3,5% para 5,5% do PIB entre 2000 e 2022. Em termos de valores nominais, a despesa com aposentadorias do RGPS teria crescido de R\$ 42,2 bilhões para R\$ 546,1 bilhões entre 2000 e 2022² (ver Tabela 2).

A maior parte desses pagamentos está vinculada às aposentadorias por tempo de contribuição que, embora tenham sido eliminadas com a reforma de 2019, ainda prevalecerão por muito tempo, pela existência de longas regras de transição para todos os que já estavam filiados antes da EC nº 103/2019. As aposentadorias por tempo de contribuição, no seu conjunto, representaram 2,2% e 2,5% do PIB, respectivamente, nos anos de 2000

e 2022 (de R\$ 25,8 bilhões para R\$ 248,5 bilhões - ver Tabela 2). Esse crescimento mais moderado em relação às aposentadorias como um todo se explica, entre outros fatores, pelos efeitos do fator previdenciário, em especial, no período anterior a 2015 ou antes da criação da chamada regra 85/95 progressiva por meio da MP 676, de 17 de junho de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. A maior parte está vinculada à espécie denominada B 42, que é aquela concedida com 35/30 anos de contribuição sem idade mínima: essa espécie representou 1,8% e 2,2% do PIB, respectivamente, nos anos de 2000 e 2022. Em valores nominais, a despesa cresceu de R\$ 21,8 bilhões para R\$ 220,9 bilhões entre 2000 e 2022 (ver Tabela 2).

A aposentadoria por idade, que sempre contou com idade mínima

de 65 anos para homens e 60 para mulheres, que subiu gradualmente para 65/62 anos com a reforma de 2019, foi aquela que apresentou o maior incremento no período de 2000 a 2022, passando de 0,9% para 2,2% do PIB no referido intervalo de tempo (de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 216,6 bilhões). As chamadas aposentadorias por invalidez ou por incapacidade permanente também cresceram como propor-

ção do PIB: de 0,5% para 0,8% entre 2000 e 2022 (de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 81 bilhões - ver Tabela 2).

O segundo grupo mais relevante é o das pensões por morte, que nos anos de 2000 e 2022 contabilizaram, respectivamente, gastos da ordem de 1,1% e 1,8% do PIB. Em valores nominais, o gasto com pensão por morte cresceu de R\$ 13,4

bilhões para R\$ 176,5 bilhões entre 2000 e 2022.³

Já o auxílio-doença ou benefício por incapacidade temporária se manteve com valor de 0,3% do PIB entre 2000 e 2022. Em valores nominais, o gasto com esse benefício saltou, no mesmo período, de R\$ 3 bilhões para R\$ 27,6 bilhões.

Tabela 2- Despesa do INSS e RGPS por Grupo/Espécie em R\$ Bilhões Nominiais e em % do PIB – Brasil -2000 e 2022

Grupo ou Espécie de Benefício	Despesa em R\$ bilhões nominais		Despesa em % do PIB	
	2000	2022	2000	2022
1. Aposentadorias	42,2	546,1	3,5	5,5
1.1 Aposentadoria por Idade	10,6	216,6	0,9	2,2
1.2 Aposentadoria por Invalidez ou por Incapacidade Permanente	5,8	81,0	0,5	0,8
1.3 Aposentadoria por Tempo de Contribuição	25,8	248,5	2,2	2,5
1.3.1 Tempo de Contribuição (B 42)	21,8	220,9	1,8	2,2
1.3.2 Especial (B 46)	3,8	21,9	0,3	0,2
1.3.3 Professor (B 57)	0,2	5,7	0,02	0,06
2. Pensão por Morte	13,4	176,5	1,1	1,8
3 Auxílio-Doença ou por Incapacidade Temporária	3,0	27,6	0,3	0,3

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência.

Um ponto importante a ser enfatizado é que esses valores do RGPS estão ligeiramente subestimados dado que os pagamentos dos benefícios de salário maternidade e salário-família que são pagos pelas empresas e posteriormente abatidos das suas contribuições acabam não sendo contabilizados nem como receita nem como despesa do RGPS, mas, em realidade, do ponto

de vista da transparência fiscal, deveriam ser registrados.

Também é importante avaliar o incremento do estoque de benefícios do RGPS no período entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, nas duas últimas décadas. O estoque total de benefícios do RGPS cresceu do patamar de 18,9 milhões para 32,4 milhões no referido período. Portanto,

nesse período de 20 anos, o estoque total de benefícios do RGPS cresceu 13,5 milhões, média anual de incremento de 677 mil (ver Tabela 3 – alta acumulada de +71,7% - média anual de +2,7%a.a.). Deve ficar claro, contudo, que o volume de concessão é muito maior, tendo em vista que há grande volume de cessação, em especial, de espécies como o benefício por incapacidade temporária ou auxílio-doença.

O maior ritmo de crescimento se deu para as aposentadorias, que cresceram 88,2% na comparação de dezembro de 2002 com o mesmo mês de 2022 (alta média anual de 3,2%a.a.). O total de aposentadorias do RGPS saltou de 11,9 milhões para 22,4 milhões no referido período, ou seja, incremento de 10,5 milhões nas duas últimas décadas (média anual de aumento do estoque de 525 mil – ver Tabela 3).

Entre as espécies de aposentadorias, a por idade teve um ritmo de crescimento ainda mais elevado, passando de 5,9 milhões para 12,1 milhões, ou seja, o estoque

de benefícios cresceu 6,1 milhões (alta média anual de 307 mil). Em termos relativos, nota-se que as aposentadorias por idade mais que dobraram entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022 (+ 103,5%), que implicou uma média anual de crescimento de 3,6%a.a.

Já as aposentadorias por tempo de contribuição como um todo, incluindo especial e professor, passaram de 3,5 para 6,9 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, incremento de cerca de 3,4 milhões (média anual de cerca de 168 mil). Em termos relativos, o incremento acumula-

do foi de 96,1% (média anual de +3,4%a.a.).

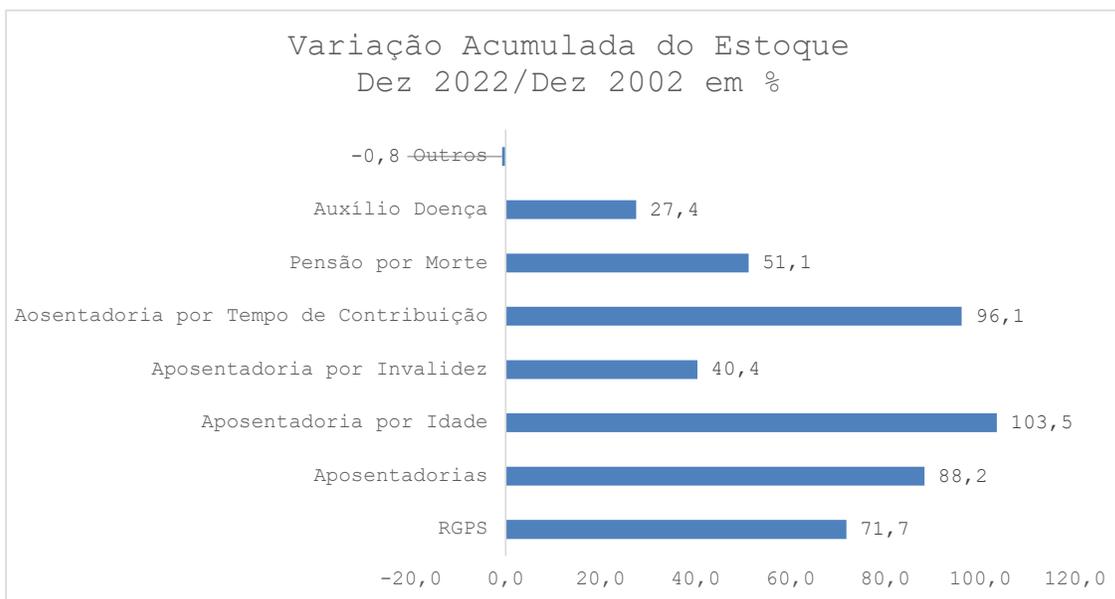
Já as pensões por morte passaram de cerca de 5,5 milhões para 8,3 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, alta de 2,8 milhões de benefícios (incremento médio anual de 140 mil). Em termos relativos, o incremento do estoque foi de 51,1% (média anual de +2,1%a.a.). Já os benefícios de incapacidade temporária permanente ou auxílio-doença cresceram 27,4% (+1,2%a.a.) no mesmo período (dezembro de 2002 ao mesmo mês de 2022). Os demais benefícios se mantiveram estáveis nestas duas últimas décadas.

Tabela 3 – Estoque de Benefícios do RGPS – Dezembro de 2002 e Dezembro de 2022

Grupo de Benefícios	Estoque em Dezembro de 2002	Estoque em Dezembro de 2022	Variação Acumulada em % e Média Anual em %a.a.	Variação Acumulada do Estoque e Média Anual
Total RGPS	18.872.666	32.412.927	+ 71,7% (+2,7%a.a.)	13.540.261 (média anual de 677 mil)
1. Aposentadorias	11.910.556	22.416.708	+ 88,2% (+3,2%a.a.)	10.506.152 (média anual de 525 mil)
1.1 Idade	5.940.291	12.087.902	+ 103,5% (+3,6%a.a.)	6.147.611 (média anual de 307 mil)
1.2 Invalidez	2.470.674	3.467.676	+ 40,4% (+1,7%a.a.)	997.002 (média anual de 49,8 mil)
1.3 Tempo de Contribuição	3.499.591	6.861.130	+ 96,1% (+3,4%a.a.)	3.361.539 (média anual de 168 mil)
2. Pensão por Morte	5.485.800	8.291.626	+ 51,1% (+2,1%a.a.)	2.805.826 (média anual de 140 mil)
3. Auxílio-Doença	849.074	1.082.136	+27,4% (+1,2%a.a.)	233.062 (média anual de cerca 12 mil)
4. Outros	627.236	622.457	- 0,8 % (0,0%a.a.)	- 4.779 (média anual de - 239)

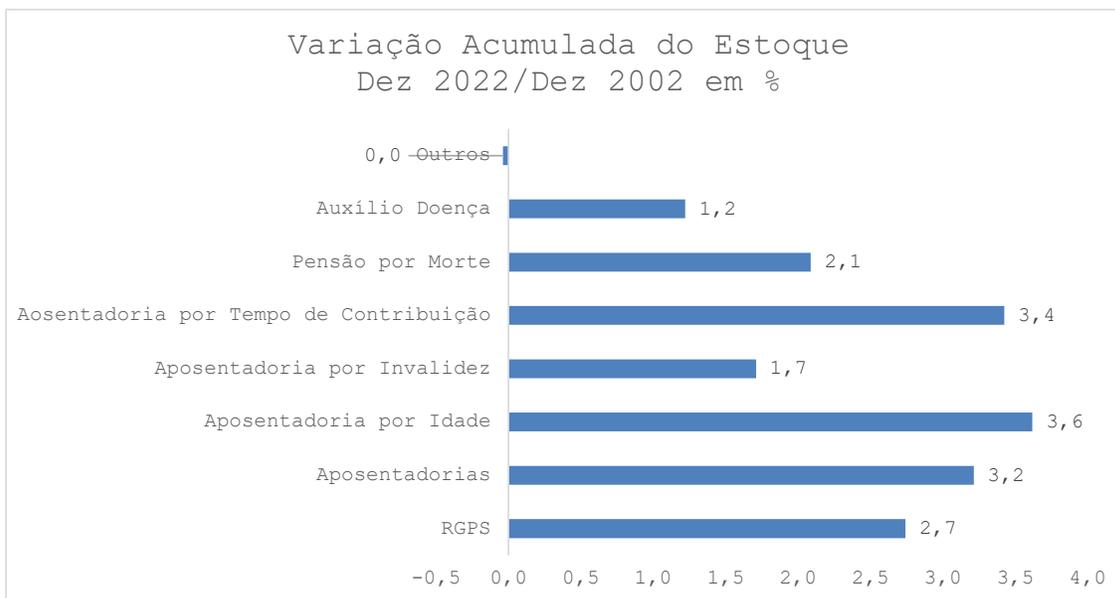
Fonte: Elaboração do autor a partir do Anuário da Previdência – Suplemento Histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2022.

Gráfico 2 – Variação do Estoque de Benefícios do RGPS – Variação de Dezembro de 2022 / Dezembro de 2002 em %



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.

Gráfico 3 – Variação do Estoque de Benefícios do RGPS
Variação Média Anual de Dezembro de 2022 / Dezembro de 2002 em % a.a.

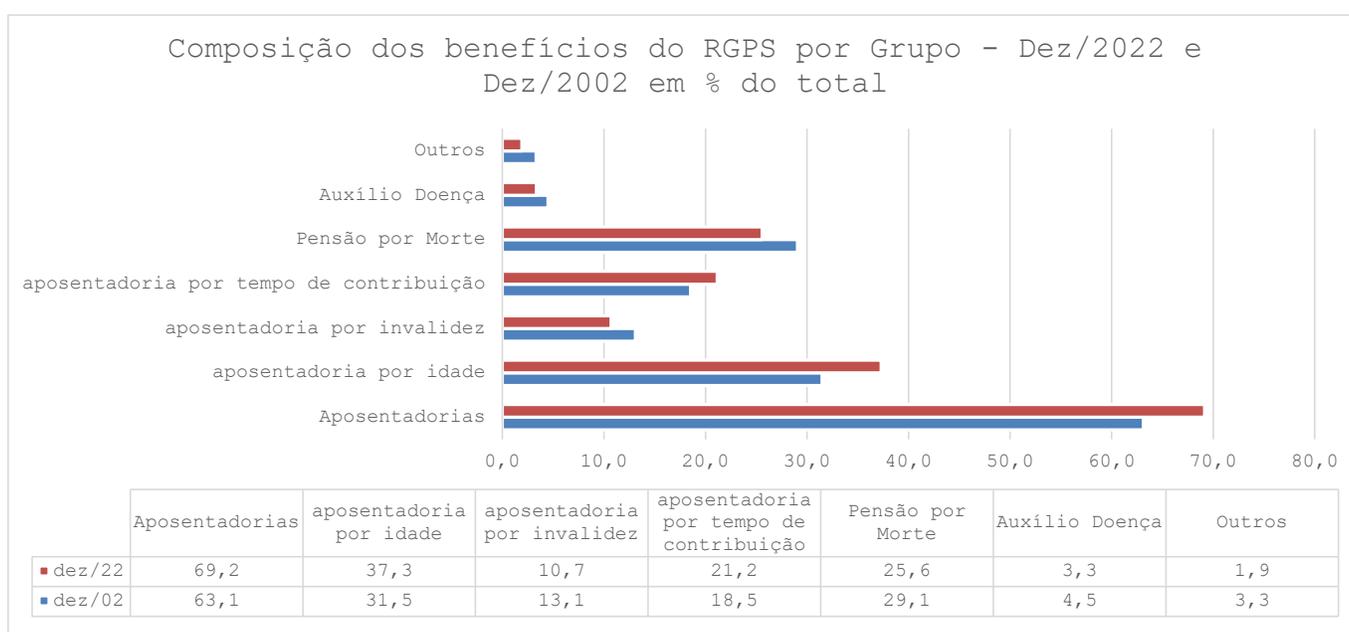


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.

Quando se analisa a composição do estoque de benefícios do RGPS, nota-se incremento da importância relativa das aposentadorias, cuja participação no total aumentou de 63,1% para 69,2% entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022. O maior incremento no período ocorreu para as aposentadorias por idade (de 31,5% para 37,3% do total do RGPS) e por tempo de contribuição (18,5% para 21,2% do total do RGPS). Já

as pensões por morte, aposentadoria por invalidez/incapacidade permanente e os benefícios por incapacidade temporária ou auxílio-doença tiveram queda de participação no estoque total de benefícios do RGPS (ver Gráfico 4). De qualquer forma, as pensões por morte ainda respondem por cerca de ¼ do total de benefícios do RGPS (25,6% em dezembro de 2022).

Gráfico 4 – Composição do Estoque de Benefícios do RGPS por Espécie
Dezembro de 2002 e Dezembro de 2022 em % do Total



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.

Quando se amplia a análise para outros benefícios da Seguridade Social, pode-se notar que o pagamento de benefícios vem crescendo sua participação no PIB nas últimas duas décadas. Considerando o conjunto de pagamento de benefícios do RGPS, BPC/LOAS, abono salarial e seguro-desemprego, nota-se que a despesa passou do patamar de 6% para 9,5% do PIB entre

2000 e 2022. Em termos nominais, passou de R\$ 72,4 bilhões para R\$ 940,1 bilhões (Tabela 4). Não foram considerados, em 2022, os gastos com o chamado Auxílio Brasil ou, novamente agora, Bolsa Família. O processo de envelhecimento populacional pressiona o gasto com RGPS e BPC/LOAS para idosos.

Tabela 4 – Gasto com Pagamento de Alguns Benefícios da Seguridade Social

Item	Despesa em R\$ bilhões em 2000	Despesa em R\$ bilhões em 2022	Despesa em % do PIB em 2000	Despesa em % do PIB em 2022
RGPS	65,8	797,0	5,5	8,0
BPC/LOAS	2,0	78,8	0,2	0,8
Abono e Seguro-Desemprego	4,6	64,3	0,4	0,6
TOTAL	72,4	940,1	6,0	9,5

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional – ótica financeira.

Outra possibilidade de análise mais ampla é considerar, além do RGPS, os regimes de previdência dos servidores civis federais, dos militares (inativos e pensão) e também as despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Quando se consideram todos esses itens em conjunto, pela ótica orçamentária e considerando as despesas liquidadas, chega-se a um gasto agregado da ordem de R\$ 955,4 bilhões, sendo R\$ 641,6 bilhões com aposentadorias e

R\$ 238,3 bilhões com pensão (Tabela 5). Essa despesa correspondeu em 2022 a 9,6% do PIB, sendo 6,5% e 2,4% do PIB, respectivamente, com aposentadorias (inclusive militares inativos) e pensões (ver Tabela 5). Cabe destacar que ainda há os valores referentes aos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos dos governos estaduais e municipais, que não foram considerados nessa agregação.

Tabela 5 – Gasto Previdenciário do Governo Central em 2022
Em R\$ bilhões e em % do PIB - Ótica Orçamentária – Despesas Liquidadas

Regime	Despesa Previdenciária em R\$ bilhões			
	Total	Aposentadorias e Militares Inativos	Pensões por Morte	Outros Benefícios ou outras despesas
RGPS	801,5*	545,8	182,9	72,8
RPPS Civil federal	89,9	63,9	23,4	2,7
Militares (inativos e pensão por morte)	56,8	31,1 (inativos)	25,7	
Despesas Previdenciárias do FCDF	7,2	6,2	0,981	
Total	955,4	641,6	238,3	75,5
Regime	Despesa Previdenciária em % do PIB			
	Total	Aposentadorias	Pensões por Morte	Outros Benefícios ou outras despesas
RGPS	8,1*	5,5	1,8	0,7
RPPS Civil federal	0,9	0,6	0,2	0,03
Militares (inativos e pensão por morte)	0,6	0,3	0,3	
Despesas Previdenciárias do FCDF	0,1	0,1	0,0	
Total	9,6	6,5	2,4	0,8

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações do RREO de dezembro de 2022 e IBGE. * Os dados diferem de outras tabelas neste artigo pois estão pela ótica orçamentária, enquanto em outras tabelas estão contabilizados pela ótica financeira.

3 Impacto do “Milagre da Contribuição Única” no RGPS

A proposta original de reforma da previdência, feita originalmente pela PEC 6/2019, propunha elevar o período de cálculo da média dos salários de contribuição dos 80% dos maiores salários para cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior a julho de 1994. A proposta original também previa que o valor da aposentadoria seria de sessenta por cento dessa média aritmética, com acréscimo de dois por cento para cada ano adicional de contribuição que excedesse 20 anos de contribuição, até atingir o limite de 100%.

Contudo, houve o questionamento em relação à mudança na regra de cálculo, pois havia a possibilidade que um ano adicional de contribuição, que implicasse a queda da média superior a 2%, poderia gerar redução e não incremento do valor do benefício. Este problema, na realidade, poderia ocorrer com a regra anterior da aposentadoria por idade, que correspondia a renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, conforme estabelecido no artigo nº 50, da Lei 8.213/1991. Neste caso, um ano adicional de

contribuição, que implicasse queda da média acima de 1%, também ocasionaria queda no valor do benefício mesmo com incremento do tempo de contribuição.

De qualquer forma, essa situação acabou gerando alteração da proposta original no Congresso e a introdução do chamado descarte no parágrafo 6 do artigo 26 da EC 103/2019. O referido dispositivo estabeleceu que “poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade”. Um questionamento óbvio nessa redação é que permitiu o descarte de contribuições para o cálculo da média, inclusive mais de 20% dos vinte por cento dos menores salários de contribuição que eram permitidos no regramento legal anterior.

Além dos problemas que foram gerados por essa alteração feita durante a tramitação no Congresso, ainda houve a combinação desse dispositivo do descarte com a interpretação jurídica que o chamado divisor mínimo⁴ não teria sido recepcionado pela EC 103/2019. Essa combinação acabou permitindo que, em especial, no caso das aposentadorias por idade (excluídas as rurais vinculadas ao salário mínimo) pudessem ter seu valor calculado com poucas ou até mesmo uma única contribuição. Tal

inadequada brecha legal acabou levando à situação inusitada de que muitas aposentadorias por idade tiveram incremento de valor com a reforma e não redução. O contingente de benefícios foi relevante e acabou beneficiando, em geral, pessoas com mais tempo antes de julho de 1994 e um volume menor ou mesmo inexistente depois de julho de 1994. Basicamente, tal situação decorria do fato de que, teoricamente uma pessoa com carência de 15 anos de contribuição, antes de julho de 1994, poderia excluir todas as suas contribuições posteriores a julho de 1994 e realizar o cálculo da média com poucas ou apenas uma contribuição. Mais que isso, um segurado com 15 anos ou mais antes de julho de 1994, inclusive, tempo rural, mas sem nenhuma contribuição depois de julho de 1994, poderia fazer uma contribuição no teto do RGPS e ter como valor de benefício 60% do referido teto. Claramente, a alteração introduzida durante a tramitação no Congresso Nacional abriu brecha para distorções no cálculo dos benefícios, em especial, a aposentadoria por idade urbana, tendo em vista que a rural, em geral, é vinculada ao valor do salário mínimo.

Considerando apenas as aposentadorias por idade (as rurais vinculadas ao salário mínimo não foram afetadas) que não tinham direito adquirido ou que não o exerceram, com despacho não judicial e para as quais foi possível simular uma renda mensal inicial

com a regra do divisor mínimo que seria aplicada antes da reforma, foi possível identificar, no período de 13/11/2019 até 31/12/2021, cerca de 156 mil (155.947) aposentadorias por idade que na verdade tiveram o valor do benefício elevado e não reduzido por conta da reforma (da aplicação do descarte e não aplicação do divisor mínimo). Essas 156 mil aposentadorias tiveram, em média, aumento do valor do benefício médio de R\$ 781, de R\$ 1.484 para R\$ 2.265 (alta de +52,6%), que representa um incremento mensal da Renda Mensal Inicial (RMI) da ordem de cerca de R\$ 121,9 milhões (cerca de R\$ 1,6 bilhão por ano). Como se trata de aposentadorias que, em geral, têm longa duração, o incremento da despesa é bastante considerável. Em 2021, a idade média para a aposentadoria urbana foi de 64 anos⁵ que, conforme a última tabela de mortalidade do IBGE, do ano de 2021, teria uma expectativa de sobrevivência da ordem de 19,9 anos (considerado a média para ambos os sexos). Supondo essa duração média, o impacto do chamado “milagre da contribuição única” irá

representar, considerando a duração esperada dos benefícios, um aumento da despesa da ordem de R\$ 31,5 bilhões (ver Tabela 6). Deve ficar claro que essa estimativa não é o incremento da despesa já realizado ou de 1 ano específico (estimado em cerca de R\$ 1,6 bilhão), mas sim o aumento da despesa estimado com a combinação da regra de descarte do artigo 26 da EC 103/2019 com a não aplicação do divisor mínimo da lei 9.876/1999, considerando toda a duração dos benefícios de aposentadoria por idade afetados.

Embora a aposentadoria por idade (chamada de B41 e não considerando a rural vinculada ao salário mínimo) foi a espécie mais afetada, outras espécies de aposentadorias também foram afetadas. A título de exemplo, pode-se estimar que 7.963 aposentadorias por tempo de contribuição (que não tinham direito adquirido e com a regra de 60% de divisor mínimo aplicada na legislação sem reforma) tiveram valor da RMI efetiva, depois da reforma, superior ao valor da RMI simulada antes da reforma. Dito de

outra forma, quase 8 mil aposentadorias por tempo de contribuição tiveram incremento de valor e não redução do valor com as alterações trazidas pela reforma.

A distorção do chamado “milagre da contribuição única”⁶, que permitia o cálculo do valor do benefício, até mesmo com uma única contribuição posterior a julho de 1994, foi sanada por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que reestabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser inferior a 108 (cento e oito) meses. Portanto, foi reestabelecido um novo divisor mínimo, embora em termos diferentes do estabelecido na lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, que estabelecia que o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício e, portanto, era variável e crescente ao longo do tempo. Já o novo divisor estabelecido na Lei nº 14.331/2022 estabeleceu um divisor mínimo fixo em 108 meses.

Tabela 6 – Impacto do “Milagre da Contribuição Única” na Despesa do RGPS

ITEM	Quantidade ou Valor
Quantidade de Benefícios de Aposentadoria por Idade afetados com RMI efetiva maior que RMI simulada sem reforma – afetados pelo descarte e não aplicação do divisor mínimo (13/11/2019 a 31/12/2021)	155.947
Valor da soma das RMI efetivo (a)	R\$ 353,3 milhões
Valor da soma das RMI simuladas sem descarte e com divisor (b)	R\$ 231,5 milhões
Incremento da Despesa ou da RMI = (a) – (b)	R\$ 121,9 milhões
Valor Médio da RMI simulada (c)	R\$ 1.484
Valor Média da RMI efetiva (d)	R\$ 2.265
Incremento Médio no valor dos benefícios afetados (d – c e d/c)	R\$ 781 (d – c) (+ 52,6% - d/c)
Estimativa de Incremento da Despesa supondo duração média de 19,9 anos*	R\$ 31,5 bilhões

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações da DATAPREV *expectativa de sobrevivência para ambos os sexos na idade de 64 anos considerando tábua completa de mortalidade do IBGE de 2021.

4 Considerações Finais

Como mostrado no presente artigo, a despesa do RGPS, cresceu do patamar de 4,9% do PIB, no ano de 1997, para 8% do PIB no ano de 2022. No período de 2016 a 2022, com algumas oscilações, o gasto do RGPS permaneceu neste patamar de 8% do PIB. Já a arrecadação líquida do RGPS cresceu de 4,6% para 5,4% do PIB neste mesmo período de 1997 a 2022. Como resultado, a necessidade de financiamento do RGPS saltou de 0,3% para 2,6% do PIB neste citado intervalo de tempo. Considerado o conjunto de RGPS, BPC/LOAS, abono salarial e seguro desemprego, o incremento da despesa foi de 6% para 9,5% do PIB entre 2000 e 2022.

Analisando a evolução do RGPS de forma desagregada por espécie ou

grupo de benefício, nota-se que a principal despesa do referido regime é com aposentadorias, cujo gasto passou de 3,5% para 5,5% do PIB entre 2002 e 2022, sendo o maior incremento da aposentadoria por idade, embora a maior despesa ainda seja por tempo de contribuição. A reforma acabou com a aposentadoria por tempo de contribuição para os novos filiados, mas dada a possibilidade de regras de transição para todos os que já estavam filiados antes da reforma, o fim dessa espécie ocorrerá de forma muito gradual e ainda deverá perdurar por muitas décadas. Neste mesmo período de tempo, o dispêndio com pensão por morte no âmbito do RGPS saltou de 1,1% para 1,8% do PIB entre 2000 e 2022.

O estoque de benefícios do RGPS cresceu do patamar de 18,9 milhões para 32,4 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022. Portanto, nesse período de 20 anos, o estoque total de benefícios do RGPS cresceu 13,5 milhões, média anual de incremento de 677 mil (alta acumulada de +71,7% - média anual de +2,7%a.a.). O maior ritmo de crescimento, considerando aposentadorias, pensões e auxílios, se deu para as aposentadorias que cresceram 88,2% na comparação de dezembro de 2002 com o mesmo mês de 2022 (alta média anual de 3,2%a.a.). O total de aposentadorias do RGPS saltou de 11,9 milhões para 22,4 milhões no referido período, ou seja, incremento de 10,5 milhões nas duas últimas décadas (média anual de aumento do estoque de 525 mil).

Entre as espécies de aposentadorias, a por idade teve um ritmo de crescimento ainda mais elevado, passando de 5,9 milhões para 12,1 milhões, ou seja, o estoque de benefícios cresceu 6,1 milhões (alta média anual de 307 mil). Em termos relativos, nota-se que as aposentadorias por idade mais que dobraram entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022 (+ 103,5%), que implicou uma média anual de crescimento de 3,6%a.a. Já as pensões por morte cresceram ao ritmo de +2,1%a.a., acumulando alta de 51,1% (cresceram de 5,5 para 8,3 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022).

A projeção para evolução da despesa do RGPS em % do PIB, que teve ligeira queda nos anos de 2021 e 2022, refletindo parcialmente a recuperação da economia pós-pandemia, mas também em função dos impactos da reforma, será afetada nos próximos anos pela política de valorização do salário mínimo e por possíveis impactos da revisão da vida toda. Por outro lado, cabe destacar a solução do problema ou distorção do chamado “milagre da contribuição única” por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que resultou da combinação da regra de descarte do artigo 26 da EC 103/2019 e do diagnóstico jurídico que o divisor mínimo não teria

sido recepcionado pela referida EC. Como mostrado neste artigo, essa combinação acabou resultando em um aumento do valor, na comparação depois e antes da reforma, de cerca de 156 mil aposentadorias por idade, com aumento da Renda Mensal Inicial (RMI) de cerca de R\$ 121,9 milhões no período de 13/11/2019 a 31/12/2021. Supondo uma duração média dessas aposentadorias de 19,9 anos, o incremento da despesa no âmbito do RGPS é estimado, nesse período de cerca de 20 anos, em R\$ 31,5 bilhões por conta do “milagre da contribuição única”.

ANEXO

Tabela 1A – Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em Valores Nominiais em R\$ Bilhões Nominiais – 2000 a 2022

ANO	Arrecadação Líquida (a)	Despesa (b)	Resultado (a – b)
2000	55,7	65,8	-10,1
2001	62,5	75,3	-12,8
2002	71,0	88,0	-17,0
2003	80,7	107,1	-26,4
2004	93,8	125,8	-32,0
2005	108,4	146,0	-37,6
2006	123,5	165,6	-42,1
2007	140,4	185,3	-44,9
2008	163,4	199,6	-36,2
2009	182,0	224,9	-42,9
2010	212,0	254,9	-42,9
2011	245,9	281,4	-35,5
2012	275,8	316,6	-40,8
2013	307,1	357,0	-49,9
2014	337,5	394,2	-56,7
2015	350,3	436,1	-85,8
2016	358,1	507,9	-149,7
2017	374,8	557,2	-182,4
2018	391,2	586,4	-195,2
2019	413,3	626,5	-213,2
2020	404,8	663,9	-259,1
2021	462,2	709,6	-247,3
2022	535,7	797,0	-261,3

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE. Ótica financeira.

- 1 Como exemplo da situação em vários sites na internet podem ser citados: <https://leмосdemiranda.adv.br/milagre-da-contribuicao-unica/>; <https://www.youtube.com/watch?v=a4Gr2lCRUqE>; <https://www.jornalcontabil.com.br/milagre-da-contribuicao-unica-confira-se-ainda-e-possivel/>; <https://www.youtube.com/watch?v=Yzpjz0icwQk>; <https://www.facebook.com/watch/?v=260509108824126>.
- 2 Pelos dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), de dezembro de 2022, pela ótica orçamentária, não financeira e não pelo valor dos benefícios emitidos, a despesa do RGPS com aposentadorias teria sido de R\$ 546,4 bilhões considerando despesas empenhadas e R\$ 545,8 bilhões considerando despesas liquidadas.
- 3 Pelos dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), de dezembro de 2022, pela ótica orçamentária, não financeira e não pelo valor dos benefícios emitidos, a despesa do RGPS com pensão por morte teria sido de R\$ 183,2 bilhões considerando despesas empenhadas e R\$ 182,9 bilhões considerando despesas liquidadas.
- 4 O divisor mínimo foi criado pela lei 9.876, de 26 de novembro de 1999. A finalidade era evitar que segurados com poucas contribuições depois de julho de 1994 tivessem a média calculada com poucas contribuições e, conseqüentemente, pudessem ter valor elevado de benefício. Por esta lei, foi estabelecido que no caso das aposentadorias de que tratam as alíneas *b*, *c* e *d* do inciso I do art. 18, o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a cem por cento de todo o período contributivo.
- 5 Ver estudo: “Análise dos Impactos da Reforma de 2019 Sobre as Idades de Aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social” em Informe de Previdência Social de Agosto de 2022.
- 6 Como exemplo da situação em vários sites na internet podem ser citados: <https://leмосdemiranda.adv.br/milagre-da-contribuicao-unica/>; <https://www.youtube.com/watch?v=a4Gr2lCRUqE>; <https://www.jornalcontabil.com.br/milagre-da-contribuicao-unica-confira-se-ainda-e-possivel/>; <https://www.youtube.com/watch?v=Yzpjz0icwQk>; <https://www.facebook.com/watch/?v=260509108824126>.

() Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. 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). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (Assessor Especial do Ministro, Diretor do Departamento e Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social 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), do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). 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. Foi Presidente do Cone Sul da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e Vice-Presidente da Comissão de Adultos Mayores da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*

A Reforma Tributária e os Desafios do Financiamento Ambiental: Uma Alternativa à Inércia do Financiamento da Transição Ecológica

JOSÉ ALEX DO REGO SOARES (*)

1 Introdução

O debate econômico no decorrer do ano de 2023 vem confirmar todas as expectativas frente aos desafios impostos, como a interseção entre fatores de ordem fiscal, tributária, monetária e de conjuntura internacional, novas tecnologias, com questões sociais e ambientais – tudo ao mesmo tempo agora. A economia cumpre um papel central nesse processo de significativas mudanças e assim torna-se elemento essencial nesse extenso debate. Desta forma, verifica-se que ao longo de 2023 irá se desdobrar no Brasil um dos mais intensos debates dos últimos anos. Contudo, estamos com um foco em particular em uma pauta, das tantas que serão colocadas.

Nosso objetivo nesse artigo é lançar luz no debate tributário, em especial num ponto bem específico da agenda tributária, justamente por envolver as externalidades ambientais produzidas pela produção de *commodities* minerais. Desta forma, não tocaremos diretamente na discussão sobre a política monetária, o que não significa que

entendemos a política monetária como algo de menor valor.

Mas, nesse momento, a pauta tributária exige inevitavelmente uma análise mais ampla, que poderia influir diretamente nas questões de política monetária e ajudar na argumentação de uma política econômica mais robusta para a construção de uma agenda social mais sensível. A política tributária pode atuar como um dinamizador para uma economia mais sustentável rumo à transição ecológica.

A agenda atual da reforma tributária comportaria uma demanda de temas não contemplados e muitas vezes esquecidos ao longo das várias versões de reformas apresentadas ao país, assim como o sistema tributário não contempla temas decorrentes das metamorfoses no interior do próprio capitalismo contemporâneo.¹

Cabe destacar que, ao longo da história brasileira, obtivemos um conjunto de reformas tributárias pautadas a partir de uma correlação de forças entre manter as condições que provoquem o menor atrito possível entre os diversos grupos

hegemônicos ou trazer reformas que propaguem mudanças significativas. Ao fim, as mesmas foram hegemônicas por estruturas de um poder político econômico conservador, sendo estas protagonistas na maioria das vezes na obstrução da oxigenação da economia brasileira² (VARSAÑO, 1996).

Desde a promulgação da Constituição de 1988,³ o Brasil não passa em revista pelas suas estruturas tributárias. Com raríssimas exceções, produziram-se ajustes sazonais, muito mais de caráter pragmático, em decorrência de arrumações precárias que acabam por produzir mais distorções econômicas e sociais, do que soluções de longo prazo, aprofundando as contradições de nossa sociedade, não produzindo nada de fato complexo. Talvez essa seja a grande oportunidade de se alterar de forma clara e dinâmica o arcabouço tributário do país.⁴

Portanto, mudar o perfil regressivo desse sistema tributário para um progressivo, estruturando, dessa forma, a condição de uma maior participação na tributação direta (renda e propriedade) em relação

à indireta, caracterizada sobre o consumo, é um caminho, mas não o único. (FAGNANI, 2018).

O modelo tributário brasileiro, historicamente, produz condições anômalas, perpetrando as disparidades de renda. Desta forma, incide diretamente na desigualdade de renda.⁵ Em resumo, o modelo tributário brasileiro historicamente representa a correlação de forças no interior da sociedade brasileira ao cumprir seu papel de acomodação das elites nacional e regionais (AMED; Negreiros, 2000; VARSAÑO, 1996).

Desta forma, o âmbito de uma reforma complexa e que seja capaz de alcançar as exigências do século XXI deve impactar setores que se vinculam à chamada nova economia ou economia 4.0, tributação digital e comércio eletrônico em nível internacional.⁶ Em outras palavras, uma reforma que se torne capaz de responder de forma positiva às condições distributivas e ainda focar em setores produtores responsáveis por grandes externalidades ambientais. Desta forma, exige-se assim um novo pacto, a formação de novo bloco de poder⁷ que possa dar vazão às demandas historicamente marginalizadas.

A reforma tributária passa pela consolidação de um novo bloco no poder que venha a refletir sobre as condições objetivas, tanto econômicas quanto políticas, fugindo do tecnicismo do tema. Encarar a

reforma tributária exigiria uma predisposição de se fazer luta política no bom sentido, mostrando os limites do atual regime tributário e político.

A pauta tributária é um elemento de economia política, e não cabe somente aos especialistas de plantão monopolizar as opiniões no campo do senso comum. Faz-se necessário problematizar temas e mesmo setores sobre o baixo impacto das alíquotas, assim como os pacotes de isenção que, via de regra, beneficiam um conjunto de setores pouco dinâmicos e quase sempre ineficientes.

A disputa por uma reforma tributária mais ampla e socialmente mais justa passa, sem dúvida nenhuma, pela inclusão de setores econômicos produtores de externalidades negativas junto ao meio ambiente. Mais do que nunca, há necessidade de uma política tributária que penalize esses setores campeões de externalidades ambientais, exercendo uma tributação ambiental. Essa pauta vai repercutir na condução de transição ambiental.

Entretanto, abordaremos não apenas a urgência e pertinência dessa pauta como também a construção de um mecanismo para centralização desses recursos (*funding*) e a mobilização dessa receita em um projeto. Apontamos para a necessidade de ações que sejam capazes de mitigar a interferência humana

no ecossistema, patrocinando a transição energética.

2 Tributação Ambiental

Existe uma longa tradição, em especial de cunho neoclássico, acerca do tema da tributação ambiental. Esse debate nos remete aos anos 70, com alto grau de complexidade e problematização a partir das falhas de mercado, que repercutem numa menor eficiência econômica, já que esses mercados são capturados por um grupo seletivo de agentes econômicos que acabam por produzir distorções.

O mercado se orienta pelo lucro, portanto, o objetivo maior dos agentes econômicos é maximizar suas ações através de um maior benefício de cada agente, individualmente.

A orientação pela maximização, por si só, contribui em essência para as grandes distorções que se apresentam no mercado, resultando de forma incessante na consolidação de estruturas econômicas cada vez mais centralizadas em função da busca de maximização das receitas. Portanto, as falhas de mercado ou externalidade são resultados desse comportamento, e não de uma falha de contabilização dos custos econômicos na esfera econômica.⁸ O resultado objetivo dessas falhas de mercado seria a “eco destruição” uma condição de externalidade essencial ao capi-

talismo (MONTIBELLER-FILHO, 2000).

Fica evidente que não se materializa uma contabilização dos custos, em decorrência das atividades, gerando distorções nos valores produzidos das mercadorias. Makower (2015), além do mais, escreve que é fato que as empresas acabam maquiando os custos ambientais, como bem destacados a seguir:⁹

As empresas simplesmente não contabilizam a degradação ambiental em seus balanços, camuflam o impacto no meio ambiente, sugerindo que vivemos numa sociedade de consumo de massa viável, com preços deflacionados, podendo com isso elevar suas taxas de lucro; produzem, assim, uma sensação de bem-estar social e econômico sem alterar o padrão global de produção e, conseqüentemente, de consumo das famílias (SOARES; SOUZA, 2018, p. 20).

Segundo Abramovay (2015, p. 3), é preciso, ao destacar que as empresas de setores como alimentação, bebidas, mineração e florestal acabam deflacionando os valores para deixar inalteradas suas taxas de lucro. Se o custo ambiental fosse contabilizado frente aos resultados apresentados pela degradação ambiental, inviabilizaria o consumo de massa.

O problema principal é trabalhar com uma lógica das externalidades

enquanto uma condição de exceção no equilíbrio do mercado. Portanto, a ação do Estado para essa corrente seria providenciar um ajuste, para precisamente conduzir um conjunto de normas, regras e organização de uma tributação (taxas), capazes de internalizar essas externalidades e com isso reorganizar o equilíbrio e desfazer as distorções de mercado. Ao fim e ao cabo, isso desencadearia uma pressão de custos sobre a oferta, levando a uma queda sobre a mesma, que resultaria numa diminuição dos coeficientes de poluição.

Em outras palavras, as propostas tradicionais de tributação ambiental acabam não saindo de um mundo metafísico, surrealista, de equilíbrio geral de mercado, e não entendendo justamente que o desequilíbrio é a força motriz do capitalismo. Desta forma, o papel do Estado nessa equação não pode ser o de um agente moderador e equacionador das externalidades. O Estado tem que cumprir uma função propositiva, em decorrência da própria desordem inerente ao capitalismo e que incide dramaticamente na mercantilização da natureza (meio ambiente).

As externalidades desses setores não decorrem do desajuste do mercado, são ambientais, “eco destruição”, ou seja, a produção de mercadorias produz passivos ambientais significativos, como destaca Montibeller-Filho (2000):

[...] a empresa nada paga pelos bens e serviços ambientais que utiliza. Assim, serve-se dos serviços ambientais – descartando no meio ambiente seus efluentes e rejeitos, os quais a natureza absorve favorecendo sua catalisação – sem ter que pagar por isto; polui, degradando o meio com rejeitos não absorvíveis ou ultrapassando a capacidade da natureza de o fazer; ou, ainda, explora recursos naturais sem pagar (o preço sendo equivalente apenas ao montante monetário dispendido na sua extração) (MONTIBELLER-FILHO, 2000, p.118-119).

Em muitos casos, esses resultados nocivos ao meio ambiente são perenes. Portanto, o marco tributário ambiental deve ser pensado fora das condições do pensamento tradicional da economia. Nesse sentido, o arcabouço deve focar na formação de um sistema tributário que seja capaz de financiar a sustentabilidade ambiental e mitigar os danos provocados por setores produtores de negatividade ambiental.

O arcabouço de um sistema tributário ambiental deve ser tirado da perspectiva clássica de mais uma receita para alimentar a máquina do Estado e, com isso, entrar em um caixa único para irrigar toda a administração pública. Nesse sentido, o tributo verde deve ter um caráter claro de financiamento da transição ambiental e reparação da degradação ambiental.

Soares (2022, p. 47), sugere:

A proposta de financiamento passa por um agente público que incida sobre a constituição de um sistema de crédito estatal, que seja capaz de direcionar os recursos de forma estratégica – um *Funding* (fundo ofertante de crédito). A resposta por parte de um agente público se daria em função não apenas da escassez de crédito e do desenvolvimento desigual, mas da própria condição de exclusão financeira.

O papel de um fundo público, alimentado por uma receita tributária, oriunda de setores com alto impacto de degradação ambiental, visa não estabelecer um equilíbrio ou conter as externalidades, mas sim, ter e ser a ferramenta para impor uma precificação aos danos causados ao meio ambiente por esses setores, para que sejam responsabilizados pelo financiamento de uma nova matriz econômica. Desta forma, um fundo público seria alimentado por receitas correntes, ministrando um fluxo de crédito perante a ausência de recursos dada pela financeirização.

3 A Fonte Pagadora

Soares (2022) nos apresentou um desenho de proposta que incide sobre o setor exportador de *commodities* minerais em particular.

Os recursos seriam alavancados por um conjunto de medidas tri-

butárias (que poderiam estar inseridas em uma eventual reforma tributária), não concorrendo com os recursos orçamentários ou aportados diretamente pelo tesouro. Nesse sentido, a proposta é irrigar o Fundo Verde com um imposto sobre as exportações de *commodities* minerais, pois entendemos que essa taxa deve ser cobrada não apenas sobre as exportações, mas também sobre os dividendos gerados por esse setor. Este setor, em particular, é responsável por um passivo ambiental importante, além de descapitalizar as gerações futuras em detrimento das gerações presentes (SOARES, 2022, p.49).

O setor de mineração, além de produzir por si só um passivo ambiental extravagante, que perpassará por gerações, é apresentado enquanto grande sonegador de impostos.¹⁰ O quadro se completa ainda com a desoneração do ICMS dos produtos primários e industrializados semielaborados dos quais o setor se beneficia a partir da Lei Kandir de 1996, favorecendo dessa forma o setor de *commodities* minerais. (SOARES, 2022)

E as distorções não acabam por aqui. O setor é capaz de burlar outros impostos, taxas e contribuições, como por exemplo: isenção da contribuição ao fundo do Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público (PASEP); benefícios de importações de bens

de capital empregados na indústria de mineração e benefícios derivados da redução de alíquotas do Imposto de Importação (no caso em específico, são concedidas máquinas e equipamentos que atendam a determinadas condições especiais dos chamados ex-tarifários.

As empresas do setor de mineração que atuam na Amazônia Legal possuem um bônus altamente generoso, onde se concede uma renúncia fiscal de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para grandes grupos na região, sem maior discriminação em relação aos seus impactos e externalidades. Ainda cabe citar uma redução de 25% do frete para importação de máquinas e insumos, e o fato de que mais 7,5% podem ser desonerados se forem direcionados para compra de máquinas e equipamentos (Relatório-Manobras-Fiscais-e-Mineração, 2022; CARDOSO, 2015)¹¹.

Frente a essas questões apresentadas, não podemos corroborar com o senso comum de que o setor de mineração consiste em um exemplo de pagador de impostos. Desta forma, entendemos ainda que exista grande margem para estabelecer um imposto verde que recaia sobre o mesmo,

Diante desse diagnóstico geral, podemos apresentar de forma mais detalhada a nossa proposta que vai alimentar o *funding* ambiental. O setor de mineração tem como

foco de produção o mercado internacional, já que sua produção é basicamente para suprir este mercado. Em decorrência disso, podemos observar a sua presença na pauta de exportação, ilustrada no Gráfico 1. Apenas o setor de Minério de ferro e seus concentrados no ano de 2022 foi responsável pela terceira posição nas exportações brasileiras. Isso, sem somar as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betumi-

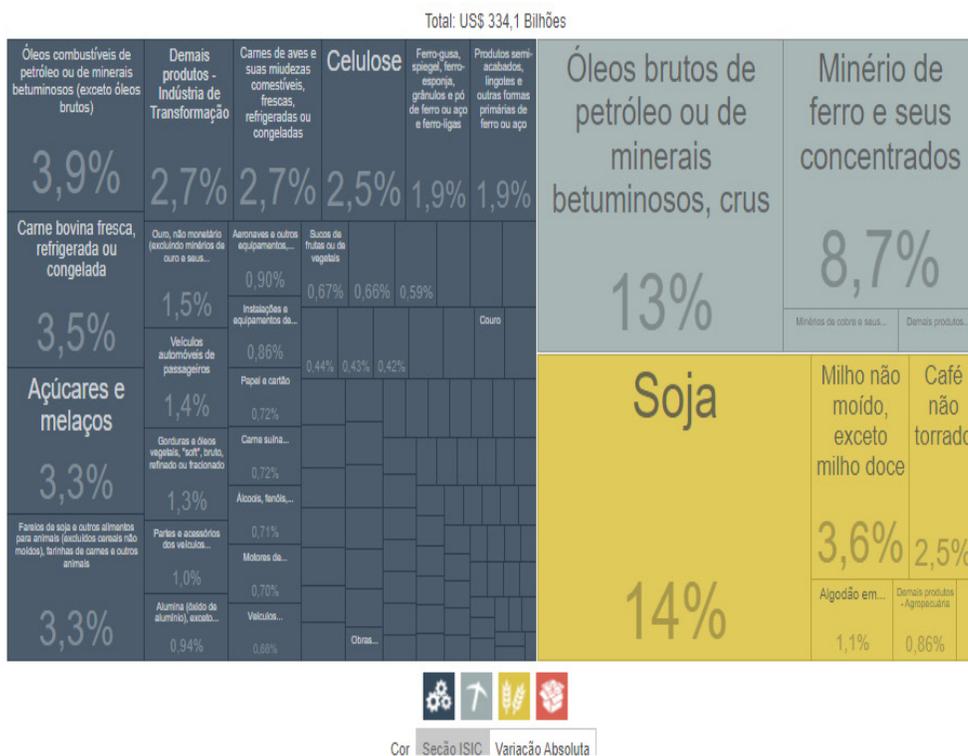
nosos, crus. Esses dois setores, no agregado, seriam responsáveis por aproximadamente 22% do total das exportações brasileiras.

O setor de mineração, sozinho, poderia vir a cumprir um papel dinamizador derivado das receitas sobre suas exportações (impostos verdes) e recompensar minimamente as suas externalidades. Assim, seu papel seria o de protagonista na formação do *funding*,

resultado direto da alavancagem sobre a incidência das exportações.¹²

O fundo verde seria viabilizado por uma taxa de 18% das exportações de minério de ferro e seus concentrados. Dessa forma, derivaríamos o imposto de exportação numa condição de imposto verde para financiar justamente a transição energética.

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras Geral em Termos Percentuais



Fonte: <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/imposto-de-exportacao/>

Para efeito de exemplificação, podemos demonstrar rapidamente o potencial de alavancagem de recursos dessa proposta de imposto verde para a constituição do *funding*. Quando verificamos o total das exportações do setor em dólares, conforme a Tabela 1, observamos o volume de recursos oriundos das exportações em moeda estrangeira.

O total de possíveis receitas em real, de 2018 até 2022, ficaria assim¹³:

Em 2018, o estado brasileiro poderia ter alavancado sobre imposto de importação com uma taxa de 18% algo em torno R\$ 12,90 bilhões; no ano de 2019, as receitas seriam da ordem de R\$ 15,93 bilhões; em 2020, ficaria na casa dos

R\$ 21,59 bilhões; em 2021, a soma arrecadada ficaria na ordem de R\$ 43,85 bilhões; no ano de 2022, mais R\$ 28,35 bilhões.

Em cinco anos, o país poderia ter arrecadado aproximadamente R\$ 121,72 bilhões para consolidação do fundo, isto é, teríamos em média uma arrecadação de R\$ 24,34 bilhões ao ano.

Tabela 1 – Exportações (em US\$ Bilhões FOB)

Ano	Exportações (em bilhões US\$ FOB)
2018	20,2
2019	22,7
2020	25,8
2021	44,7
2022	28,9
Total no período	142,3
Média do período	28,46

Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>.

Com o intuito de ajustar a estratégia de ação dos recursos do *funding*, podemos consolidar um ajuste de partilha em termos percentuais, em função dos projetos e demandas.

Enquanto projeto inicial e de forma indicativa, a proposta sugerida sinaliza uma divisão percentual da seguinte forma:

- 7% do fundo seriam direcionados a projetos municipais em todo

o país, centrados na transição ecológica;

- 4% seriam direcionados aos municípios afetados/produtores pela exploração mineral;
- 4% seriam direcionados diretamente aos estados afetados / produtores de *commodities* minerais;
- 85% ficariam com a União – sendo que 2,5% caberiam ao orça-

mento participativo para suprir as demandas da transição ecológica junto à sociedade. Caberiam, assim, 82,5% à repartição entre os ministérios da educação, meio ambiente, ciência e tecnologia, desenvolvimento, planejamento e da agricultura, a fim de financiar projetos de pesquisa de novas tecnologias e desenvolvimento de organizações econômicas focadas exclusivamente na transição ecológica.

3 Conclusão

O desenho de uma nova política tributária se faz frente a grandes desafios econômicos e sob grande pressão política. A proposta que aqui apresentamos representa uma resposta aos desafios econômicos e políticos de um momento no qual o mundo olha para a encruzilhada entre o desperdício presente e a escassez futura – esse é o mundo em profunda transição econômica.

As condições técnicas e sociais de produção do século XX não são mais aceitáveis dado seu grande impacto social e ambiental. Hoje, as condições sociais e ambientais caminham juntas, mais do que nunca. Desta forma, as soluções a serem apresentadas representam a necessidade de alterações na formação de recursos e imposição, aos agentes econômicos, do ônus das externalidades econômicas e sociais.

Esse ônus das externalidades não pode funcionar a partir de uma caricatura mercadológica de equilíbrio de mercado; precisa vir acompanhado de ações diretas e contrapesos em torno da gestão ambiental, praticada pelo principal agente econômico – o Estado. Sendo assim, as respostas evidentemente são ações de caráter propositivo na seara ambiental de internalização desses custos de produção.

Ao pensarmos na taxa de retorno do setor de mineração, não podemos encarar essa resposta sem levar em consideração os ajustes necessários às próximas gerações. Essa taxa de retorno não pode ser obtida em detrimento das gerações futuras.

Em condições objetivas, as gerações futuras não podem e não devem ser oneradas pelo lucro presente. Nesse sentido, entendemos que a resposta mais adequada fica no campo de oneração dos seus resultados no presente, a fim de não se lamentar os erros do pretérito.

Em última análise, a proposta de um *funding* ambiental irrigado de maneira ininterrupta para abastecer projetos de caráter estratégico na transição ecológica é uma resposta tímida, porém viável e funcional.

Referências

- ABRAMOVAY, R. A fantasia dos preços. **Folha de São Paulo**. Folha Opinião, Caderno 01, p. 3. São Paulo, 13 de abril de 2015.
- AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J.L.C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Editora Nobel, 2000.
- AMORIM, J. E. Tributação da economia digital. In: GONÇALVES, M. R.; VEIGA, F. S. (Org.) **Studi sui diritti emergenti (Estudos sobre os direitos emergentes)**. Mediterranea International Centre for Human Rights Research (Università degli Studi Metditerranea di Reggio Calabria) & Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos. Reggio Calabria, Italia, 2019.

CARDOSO, A. **Amazônia: paraíso extrativista e tributário das transnacionais da mineração**. INESC, nov. 2015. Nota Técnica n. 185.

FAGNANI, E. A reforma tributária necessária. In: FAGNANI, E. (Org.) **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. ANFIP; FENAFISCO. São Paulo: Plataforma Política Social, p. 13-42, 2018.

MAKOWER, J. Editors of GreenBiz.com. **The 2015 State of Green Business Report**, 2015. Disponível em: <http://www.greenbiz.com/article/stategreenbusiness2015>. Acesso em: 27 fev. 2023.

MONTIBELLER-FILHO, G. Ecomarxismo e capitalismo. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis, SC, v. 28, p. 107-132, 2000.

OLIVEIRA, F. A. A reforma tributária necessária: uma introdução geral. In: FAGNANI, E. (Org.) **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. ANFIP; FENAFISCO. São Paulo: Plataforma Política Social p. 67-92, 2018.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SOARES, J. A. R. Um funding ambiental (Fundo de Desenvolvimento Verde): uma proposta para o debate brasileiro. **Informações Fipe**, n. 501, p. 46-53, jun. 2022.

_____; SOUZA, E. R. Uma reflexão sobre desenvolvimento e sustentabilidade: quando o bem-estar social se torna sinônimo de consumo. **Revista PerCursos**, Florianópolis, v. 19, n. 41p. 08-27, set./dez. 2018.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para Discussão n. 405).

Sites consultados

<https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Relatorio-Manobras-Fiscais-e-Mineracao-portugues-FINAL.pdf>

<https://ijf.org.br/estudo-indica-que-mineradoras-teriam-deixado-de-pagar-us-5-bi-em-impostos/>

<https://www.fazcomex.com.br/exportacao/imposto-de-exportacao/>

<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

1 As propostas de Emendas à Constituição nº 45 e nº 110 focam em uma mudança na tributação do consumo, com o objetivo de construir uma unificação de vários impostos e criar o imposto sobre bens e serviços (IBS).

2 “A lentidão é uma característica importante da evolução do sistema tributário nacional. Ela reflete as fortes resistências da sociedade e do próprio Estado a mudanças, não sendo por acaso que o tempo decorrido entre os primeiros reclamos por uma reforma e sua realização seja grande. Uma reforma tributária afeta todos os agentes econômicos e alterações radicais, que provocam instantaneamente enormes mudanças de preços relativos da economia e/ou variações abruptas na carga tributária são capazes de gerar o caos econômico e/ou a falência do Estado. A natural lentidão da evolução do sistema tributário é a barreira, criada pelos próprios agentes econômicos, que os protege contra este risco” (VARSANO, 1996, p. 20).

3 Desde a promulgação da Constituição de 1988, já se passaram 34 anos; aqui não é apenas uma questão temporal, mas de entender as dramáticas mudanças que ocorreram na economia brasileira e os vários graus de distorção apresentada pela estrutura tributária brasileira, assim como mudanças importantes e o surgimento de novos atores e setores econômicos que precisam ser contemplados por um sistema tributário condizente com as mudanças no interior da sociedade brasileira e capta as alterações dinâmicas do capitalismo. Assim, um dos pontos relevantes a serem tratados é a reforma fiscal ambiental. Uma reforma fiscal que seja capaz de responder às novas demandas da sociedade e seja capaz de mar-

car os setores produtores de externalidades negativas para a sociedade.

4 Um desses casos foi A Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (simplificada como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF), cobrada entre 1997-2007 com índice de 0,38%, orientada para o custeio da saúde pública da Previdência Social e do fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. A política de desoneração fiscal foi utilizada como política anticíclica. Os exemplos são abundantes.

5 “Com tratamento preferencial dado às rendas do capital, de modo geral, apenas onera camaradamente os rendimentos das pessoas físicas que delas se apropriam, jogando o grande fardo tributário sobre o consumo e a folha salarial, acentuando o conflito distributivo” (OLIVEIRA, 2018, p.68).

6 “A economia digital por via dos novos modelos de negócios e novos modelos de produção trazem desafios ao Direito tributário e financeiro.

Seus novos elementos e características estão a exigir uma mudança nos modelos clássicos de tributação. Elementos como sede ou estabelecimentos estáveis devem ser revistos. A atuação global dos novos modelos econômicos também exigirá um modelo global de tributação.

Desta forma, a discussão de novos conceitos como a “pegada digital” – uma ficção jurídica para determinar a presença digital das empresas tecnológicas nas jurisdições fiscais onde atuam – revela-se de grande importância” (AMORIM, 2019, p. 107-108).

7 “O bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o *locus* da dominação da luta política de classes, ou seja, que possuem áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do aparelho de Estado. Cabe esclarecer que o bloco no poder não significa o conjunto de camadas que apoiam (classes-apoios) o poder de Estado, mas sim os que participam do espaço de dominação política. De maneira geral, a fração ou classe dominante que exerce a hegemonia restrita ao bloco no poder também é a que assume a hegemonia ampla. A regra geral da dupla função de hegemonia de uma determinada fração dominante depende, no entanto, da conjuntura das forças sociais. Assim, existe a “[...] possibilidade de defasagem, de disso-

ciação e de deslocamento dessas funções de hegemonia em classes ou frações diferentes [...], que tem consequências capitais ao nível político [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 235).

8 Nesse ponto, existem grandes problemas na contabilização dos custos de produção.

9 External costs are incurred whenever a natural resource is used or pollutants are released to air, land or water. The external cost of using a resource, such as water, or emitting a pollutant, such as carbon dioxide, is the cost that is borne by society through the degradation of the environment but which is external to the books of the firm that uses the resource or emits the pollutant. For example, the European Commission estimates that dust and particles from fuel use and other sources cause the premature deaths of almost 370,000 people every year and reduce life expectancy by eight months. Air pollutants could result in between \$246 billion and \$792 billion in societal health costs by 2020. Measures to reduce pollution could cost the market economy around \$9.2 billion annually, saving at least \$55 billion in health costs. The fact that external costs are not included in market prices means that the prices used in markets are generally too low, but not all in the same proportion. For example, burning diesel for road transport generates particulates, which have an adverse effect on human health and the environment. Since the market price does not account for the total social costs associated with this product, these are borne by health services. Fuel taxes apply a cost to diesel in the UK, to at least partially reflect the social costs of this product in the market price so that downstream users pay towards the damage done. In contrast, no taxes are applied to jet fuel kerosene, which has a significant global warming effect. Trucost prices the damage that is done to society by pollution and natural resource use, including quantifying associated human health costs (MAKOWER, 2015, p. 52-53).

10 Instituto de Justiça Fiscal (IJF) constata que as mineradoras deixaram de pagar ao país cerca de US\$ 5 bilhões (ou R\$ 25 bilhões) em quatro anos (de 2017 a 2020), se consideradas apenas suas operações de exportação. Disponível em: <https://ijf.org.br/estudo-indica-que-mineradoras-teriam-deixado-de-pagar-us-5-bi-em-impostos/>

- 11 “ Em relação ao IRPJ e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), as empresas têm mais uma série de deduções legais que possibilita diminuir seu lucro tributável, em que se destacam, por sua relevância, a depreciação, depreciação acelerada contábil, amortização, exaustão, exaustão mineral incentivada e despesas financeiras. Merece atenção o fato de ser possível deduzir a exaustão de um bem público esgotável que foi concedido pela própria União, a própria mina.

Por sua vez, a distribuição de lucro aos acionistas, os dividendos, também são isentos de Imposto de Renda (IR) desde 1995. Outra forma de remunerar acionistas é por meio de uma figura tributária tipicamente brasileira, o Juros sobre Capital Próprio (JCP), por onde a empresa é obrigada a reter 15% sobre o lucro distribuído aos sócios e acionistas, deduzindo-o como despesa na sua declaração de imposto. Esse artifício diminui a base tributável e seu imposto final, de forma que a empresa deixa de pagar os 25% que seria devido do IRPJ de grandes empresas, e paga apenas 15%. Já os investidores, quando recebem dividendos, são isentos e quando recebem JCP, a tributação é exclusiva na fonte a 15%, sem ser submetido à tabela do IRPF, como é a renda de qualquer trabalhador ou trabalhadora” (Relatório-Manobras-Fiscais-e-Mineração, 2022, p.13-14).

- 12 O imposto de exportação possui uma legislação básica no Decreto Lei nº 1578/77, além do mais, ele é contemplado nos artigos 212 a 236 do Regulamento Aduaneiro e na Portaria SECEX nº23/2011. Os impostos de exportação acabam sendo exceção e cabem nessa exceção os Cigarros que contenham tabaco (NCM 24042.20.00) e Armas de fogo e munições, suas partes e acessórios. A de cigarros está sujeita a uma alíquota de 150% , assim como as armas têm a alíquota de 150% desde que destinadas aos países da América do Sul (com exceção da Argentina, Chile e Equador) e América Central, inclusive Caribe. (<https://www.fazcomex.com.br/exportacao/imposto-de-exportacao/>)
- 13 O valor do câmbio utilizado no período de 2018-2022 foi traçado a partir da cotação constituída em primeiro dia útil de janeiro de cada ano com o último dia útil do respectivo ano, e traçado um valor médio da cotação do câmbio entre o primeiro e último dia de cada ano.

() Doutor pelo Programa de Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) e Pós-Doutorando pela Faculdade de Economia e Administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: jalex.economia43@gmail.com).*

A Defesa da Ciência e o Debate Econômico Brasileiro

GABRIEL BRASIL (*)

Durante a pandemia da covid-19, o Brasil viveu um panorama dramático com relação à postura do governo federal quanto à necessidade de implementação de protocolos sanitários voltados para a redução da circulação da doença. Como amplamente debatido – e lamentado – pela sociedade civil e pela imprensa, a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro adotou medidas sanitárias incompatíveis com aquelas preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela comunidade científica entre 2020 e 2022. Ao invés disso, a pasta da Saúde de seu governo – liderada pelo ex-ministro Eduardo Pazuello, inexperiente no tema da saúde pública – focou em retórica e medidas que claramente subestimavam a severidade da crise sanitária que viveu o Brasil e que não eram capazes de gerar resultados positivos para o seu enfrentamento. Além de não viabilizarmos o aproveitamento de oportunidades naturais para o país (como aquelas relacionadas à notável capilaridade do existente Sistema Único de Saúde (SUS) para promover campanhas de vacinação com agilidade e larga escala), também deixamos de nos beneficiar de medidas de fácil implementação, como aquelas de conscientização

básica acerca de medidas preventivas.

Atualmente, o Brasil vive um cenário parecido na economia – ainda que com implicações menos graves no momento. É verdade que o governo conta com uma equipe de ministros experientes e respeitados no meio econômico nacional, notadamente o Ministro da Fazenda Fernando Haddad e a Ministra do Planejamento Simone Tebet, que já deram algumas demonstrações de respeito às evidências no debate econômico. No entanto, membros importantes do governo e, sobretudo, do partido do presidente da República, o PT, têm adotado postura notoriamente anticientífica no contexto da discussão de políticas econômicas. Seja por estratégia política própria, seja desconhecimento genuíno, tal postura prejudica a gestão das expectativas por parte dos agentes econômicos e atrapaalha o debate econômico nacional.

Por exemplo, em 7 de junho, a presidenta do PT, Gleisi Hoffmann, deu declarações públicas nas suas redes sociais celebrando a redução da inflação ao mesmo tempo que criticava a gestão da taxa de juros por parte do Banco Central – desinformando seus apoiadores e

confundindo agentes econômicos na medida em que fomentava, sem base lógica e argumentativa compatível, uma ideia de que a inflação estaria caindo apesar dos juros altos praticados pelo Banco Central, e não por causa deles.¹

Em 12 de junho, o atual presidente do BNDES, Aloizio Mercadante, participou de um seminário na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e declarou que o Brasil precisa “limitar a importação de carro elétrico sem imposto [dos Estados Unidos] para estimular a produção local”. A ideia não apenas contraria vasta evidência da literatura acadêmica – que sugere que, no sentido contrário, abertura comercial tende a estimular a produtividade local e o acesso por parte de consumidores a bens e maior qualidade – como também parte de uma premissa incorreta factualmente, dado que os subsídios aos quais Mercadante se referiu só podem ser aproveitados por consumidores dos Estados Unidos, de acordo com a lei americana.² Por fim, vale notar que a limitação proposta por Mercadante ao acesso a veículos elétricos por consumidores brasileiros vai também contra o consenso científico por trás das mudanças climáticas, que

urge que países descarbonizem o quanto antes e na maior velocidade possível o setor de transportes.

Em 30 de maio, o Secretário de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Uallace Moreira Lima, deu longa entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em que defende ideias industriais também amplamente superadas na literatura econômica. Especificamente, Moreira sugere que um programa de incentivos governamentais para a compra de automóveis de até R\$ 120 mil reais seria favorável aos trabalhadores mais pobres do país – ignorando os custos de oportunidade da medida e a sua evidente regressividade.³

O próprio Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, também tem dado declarações anticientíficas do ponto de vista econômico com alguma frequência. Em 20 de março, o presidente disse, no contexto da discussão de uma nova regra fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida pública, que “livros de economia estão superados, [e portanto] é preciso criar uma nova mentalidade sobre a razão de a gente governar”.⁴ Em 1º de maio, Lula disse que vivemos em “um país em que a taxa de juros não controla a inflação”, reforçando o negacionismo repetido por Gleisi no âmbito da discussão de política monetária – novamente, sem embasamento científico

proporcional e sugerindo que tal postura talvez constitua estratégia política coordenada.⁵

É verdade que a economia não é uma ciência exata. Ao contrário de boa parte da infectologia, para o caso de pandemias, é virtualmente impossível, na economia, conduzir experimentos que tragam níveis de incerteza virtualmente nulos. Há temas, portanto, que são controversos para economistas, e sujeitos a subjetividades importantes e difíceis de gerenciar. Economistas sérios não têm a pretensão de negar isso e de transformar resultados de pesquisas econômicas em verdades absolutas. No entanto, é justamente por haver temas sujeitos a incerteza na economia que formuladores de política devem ter ainda mais seriedade ao tratar daqueles sobre os quais economistas já desenvolveram consensos robustos – como é o caso da abertura comercial e do papel da inflação na perpetuação de desafios sociais graves.

Membros do governo atual tiveram e ainda têm papel importante no combate ao negacionismo científico que marcou a pandemia nos últimos anos. São evidentes, por exemplo, os esforços do Ministério da Saúde para promover a vacinação e para melhorar os níveis de informação acerca da prevenção de múltiplas doenças. Abordagem similar, e igualmente digna de elogios, tem sido adotada pelo Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças

Climáticas, sob a liderança de Marina Silva, que tem feito esforços notáveis no sentido da melhoria das políticas do país para o enfrentamento do aquecimento global. É importante que tal abordagem – de uso das boas evidências científicas na formulação de políticas públicas – não esteja sujeita ao oportunismo político, e que seja estendida também (e de forma consistente) à economia. Aliás, há boas evidências que indicam que a coesão por parte de formuladores de política econômica reduz incertezas e, no limite, favorece a própria redução da taxa de juros (dado que a maior previsibilidade do setor público na política econômica mitiga riscos de investimentos).

Por vezes, o debate econômico no Brasil é marcado por supostas diferenças teóricas entre escolas de pensamento distintas, o que, dada a incerteza inerente a certos dilemas econômicos, justificaria a adoção de caminhos controversos por parte dos formuladores de política. Ocorre que tal visão constitui abordagem ultrapassada. A verdade é que não se deve, à luz dos atuais níveis de maturidade da ciência econômica, atribuir visões distintas de *policy* a diferenças ideológicas. Uma visão mais adequada seria aquela da distinção entre a má política econômica (aquela baseada na ignorância deliberada ou acidental das evidências científicas) e a boa política econômica (aquela que, diante dos frequentes dilemas políticos associados à gestão da

economia, opta pelos caminhos mais bem embasados pelos dados). No caso do governo brasileiro, parece que a boa política econômica praticada por alguns dos seus representantes tem sido prejudicada pela má postura, do ponto de vista científico, de outros. Por enquanto, as consequências têm sido modestas. No entanto, dado o tamanho do desafio socioeconômico que se impõe ao país, não podemos nos dar o luxo de não contar com o que a ciência produz de melhor para o seu enfrentamento.

1 Tweet de Gleisi Hoffmann, publicado em 7 de junho de 2023 e disponível em: <https://twitter.com/gleisi/status/1666438829815808003>.

2 “Mercadante quer limitar importação de carro elétrico sem imposto para estimular produção local”. Jornal O Globo, 13 de junho de 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/mercadante-quer-limitar-importacao-de-carro-eletrico-sem-imposto-para-estimular-producao-local.ghtml?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=OGlobo. Último acesso em: 13 jun. 2023.

3 “Nunca discutimos carro popular, diz secretário de Alckmin”. Jornal Folha de São Paulo, 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/05/carro-popular-incentivo-paramontadoras-sera-breve-e-visa-preservar-empregos-diz-secretario-de-alckmin.shtml>. Último acesso em: 13 jun. 2023.

4 “Lula diz que livros de economia estão superados e defende nova mentalidade sobre governar”. Folha de São Paulo, 20 de março de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/todavez-que-vai-discutir-avanco-social-aparece-alguem-para-dizer-que-e-gasto-diz-lula.shtml>. Último acesso em: 13 jun. 2023.

5 “Em nova crítica ao Banco Central, Lula associa taxa de juros ao desemprego no país”. Portal G1, 1 de maio de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/01/lula-discurso-primeiro-de-maio-dia-do-trabalho.ghtml>. Último acesso em: 13 jun. 2023.

(*) *Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em economia política internacional pela Universidade de São Paulo. (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com).*

Aprovação do Novo Arcabouço Fiscal na Câmara

GUILHERME TINOCO (*)

Ao longo do mês de maio, pudemos observar a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal, um dos principais projetos do governo federal, na Câmara dos Deputados. Mais precisamente no dia 23 de maio, o projeto de lei (PLP 93/2023), que trata da nova regra fiscal do país, foi aprovado por um placar de 372 a 108, encerrando um ciclo que começou com a apresentação das linhas gerais do projeto pelo governo (30/03), passou pela apresentação do projeto de lei pelo governo (18/04) e pelo substitutivo do relator do projeto na Câmara (15/05). O objetivo deste texto é descrever as principais mudanças feitas no projeto durante a tramitação na Câmara, analisar os próximos passos da sua implementação e elaborar um balanço geral, destacando pontos positivos e negativos do texto aprovado.

Em primeiro lugar, recapitulemos rapidamente o projeto apresentado pelo governo entre março e abril. Em linhas gerais, o texto do novo arcabouço combinava dois pilares: uma meta de resultado primário e uma nova regra de gasto. O principal deles, a regra de gasto, definia que a despesa real cresceria anualmente entre 0,6% e 2,5%, sendo este número definido com base em

70% da variação real da receita líquida apurada no período anterior. Sobre o resultado primário, o governo havia se comprometido com metas quantitativas crescentes até 2026, ano em que a meta consistiria em um superávit de 1% do PIB. Para chegar a esse número, o governo prometia uma elevação das receitas, especialmente através da redução de incentivos fiscais.

No dia 15 de maio, o relator do projeto na Câmara, o deputado Cláudio Cajado (PP-BA), apresentou sua análise do projeto de lei, já introduzindo algumas modificações. As linhas gerais foram mantidas, mas o texto trouxe algumas mudanças significativas, dentre elas a redução no número de exclusões do teto, a introdução das sanções pelo não cumprimento das metas de resultado primário e a volta do contingenciamento obrigatório durante a execução orçamentária. Ele também fixou o aumento real da despesa em 2,5% para 2024 e excluiu a proibição de reajuste real do salário mínimo dos gatilhos introduzidos. Além disso, mudou a fórmula de cálculo do reajuste do gasto relativo à inflação. Vejamos cada uma delas.

No caso das exclusões, o projeto do governo originalmente trazia 13 exceções ao limite de despesa, como o Fundeb, os créditos extraordinários e despesas com eleições, sendo que muitas delas já constavam como exceção também no antigo teto de gasto. O relator reduziu o número de exceções, colocando para dentro do teto as despesas com o Fundeb, com o piso nacional de enfermagem, com o fundo constitucional do DF (FCDF) e com a capitalização de estatais não financeiras.

Sobre as sanções, a proposta original do governo não trazia nenhuma punição pelo descumprimento da meta de primário para além da redução da taxa de crescimento do gasto no ano seguinte. Desta maneira, e atendendo a uma crítica que foi recorrente em relação ao texto do governo, o relator introduziu sanções (gatilhos), que funcionariam da seguinte forma: no primeiro ano após o descumprimento, ficam vedadas medidas, tais como a criação de cargos, a criação de despesa obrigatória, o reajuste de despesa obrigatória acima da inflação, dentre outras; já no segundo ano de descumprimento, novas proibições são acrescentadas, como o aumento de salários

e realização de concursos. Vale lembrar que, para a sanção que já existia, de redução na taxa de crescimento da despesa de 70% para 50% da variação da receita, o relator deixou o texto mais claro, estabelecendo que isso só valeria para o segundo ano após o descumprimento, por conta exclusivamente da operacionalidade da regra em função do calendário de elaboração do orçamento.

Em outra mudança, o contingenciamento obrigatório também foi introduzido no texto, que além disso manteve a divulgação bimestral (e não trimestral) dos relatórios de avaliação de receitas e despesas. Desta maneira, quando verificado que as metas fiscais do ano não serão cumpridas, o governo deverá realizar o contingenciamento obrigatório, limitado a 25% da despesa discricionária.

Por fim, o relator fixou em 2,5%, no teto do intervalo, o crescimento real da despesa para 2024, independentemente do comportamento da receita real no período anterior. Ao mesmo tempo, retirou a proibição de reajuste do salário mínimo da lista de sanções relativas ao descumprimento da meta de primário. Assim, essas medidas serviram para afrouxar o arcabouço, enquanto as três medidas destacadas anteriormente tiveram o objetivo de endurecer as regras.

Ainda vale notar outra modificação feita no texto, relativa à forma de

cálculo do reajuste anual de despesa. Para ajustar a parte relacionada à inflação, o relator mudou o período de apuração do IPCA, que passou a ser de 12 meses encerrados em junho do período anterior. Na versão original do PLP, utilizava-se o IPCA do ano corrente, de janeiro a dezembro, mas considerando uma estimativa para os últimos meses, cuja inflação efetiva ainda não estaria disponível no momento de elaboração do orçamento.

Essas, portanto, foram as principais mudanças feitas no texto do governo. A partir disso, o projeto substitutivo foi discutido intensamente em Brasília, e, na última hora, antes da votação no plenário, ainda foram feitas pequenas alterações. Dentre essas, a mais significativa foi a que voltou atrás na fixação do crescimento real do gasto para 2024. Por meio de um artigo bastante confuso, o relator voltou a considerar a regra original (70% da variação da receita real), mas abrindo uma brecha para um aumento maior somente em 2024, a ser definido durante a execução do orçamento, através de crédito suplementar, e com base na projeção de variação da receita de 2024 apurada no momento definido (abril de 2024).

Uma vez aprovado na Câmara, o projeto seguiu para o Senado Federal, onde está sendo apreciado agora em junho, sob a relatoria do senador Omar Aziz (PSD-AM). É possível que ele seja aprovado

na segunda metade do mês. Duas questões estão no centro do debate: (i) reinserção de dois itens – FCDF e Fundeb – na lista de despesas excluídas do limite de gasto e (ii) mudança na forma de cálculo da correção da inflação das despesas. Esse último item é relevante, pois a inflação de 12 meses estará nos seus patamares mais baixos em junho de 2023, o que implica uma correção menor do limite de despesas para 2024. Assim, é interesse do governo reinserir a fórmula proposta originalmente, isto é, IPCA do ano cheio ao invés do IPCA de 12 meses finalizados em junho.

Em um breve balanço geral, é possível tecer alguns comentários sobre o texto final do projeto aprovado pela Câmara. Pelo lado positivo, em primeiro lugar, a aprovação de uma regra para a despesa é bem-vinda e ajuda na formação das expectativas para os próximos anos, na medida em que reduz incertezas. Em segundo lugar, o texto aprovado na Câmara tornou a regra um pouco mais dura do que a versão original, o que traz um pouco mais de controle sobre as finanças públicas. Por fim, com a aprovação mais rápida, encerra-se uma discussão que normalmente é intensa, liberando o governo para focar em outros assuntos, como a reforma tributária.

Pelo lado negativo, em primeiro lugar, há que se destacar que o Novo Arcabouço é bastante lento para estabilizar a dívida pública.

Ele parte de um nível de despesas elevado (por conta da PEC de transição) e ainda garante aumentos reais consideráveis do gasto. Dito de outra forma, haverá pouco aperto, ao menos pelo lado da despesa, que permanecerá elevada, deixando o ajuste praticamente todo para o lado da receita. Em segundo lugar, destaca-se justamente essa dependência do aumento de arrecadação para o cumprimento das metas de primário, somada ao fato de que ainda há poucas medidas concretas para garantir esse aumento de receita. Outro aspecto negativo é a pouca simplicidade da regra, que tem, em seu texto aprovado, vários pontos confusos e/ou complexos. Por fim, é importante mencionar que, com a volta de algumas vinculações (como os mínimos constitucionais de educação e saúde vinculados à receita), o próprio manejo das despesas pode ficar um pouco difícil, especialmente das despesas discricionárias.

Entre erros e acertos, portanto, que venha a próxima pauta.

() Mestre em Economia pela FEA/USP.
(E-mail: gtinoco2002@hotmail.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 – 16/06/2023)

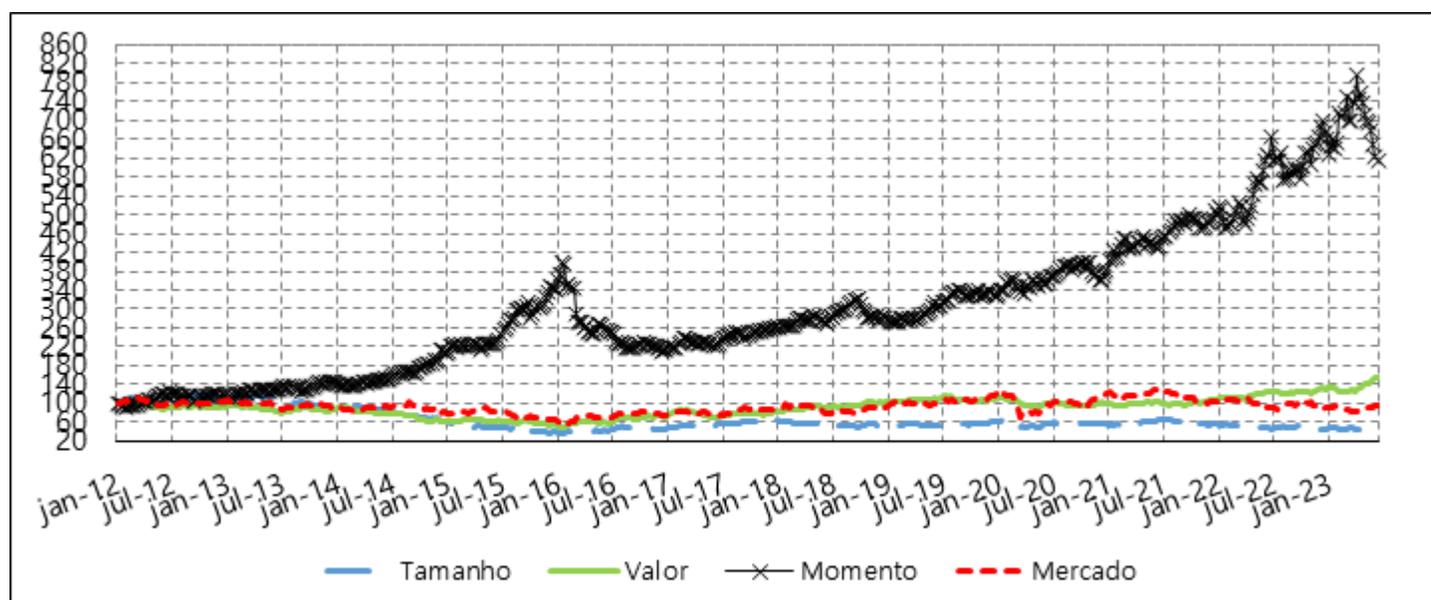


Tabela 1

	Tamanho	Valor	Momento	Mercado
Semana	0,73%	0,93%	-1,15%	1,01%
Mês atual	4,37%	3,91%	-7,40%	8,30%
2023	12,31%	18,99%	-6,98%	4,83%
2010-2023	-49,13%	37,32%	947,86%	-22,78%

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 - 16/06/2023)

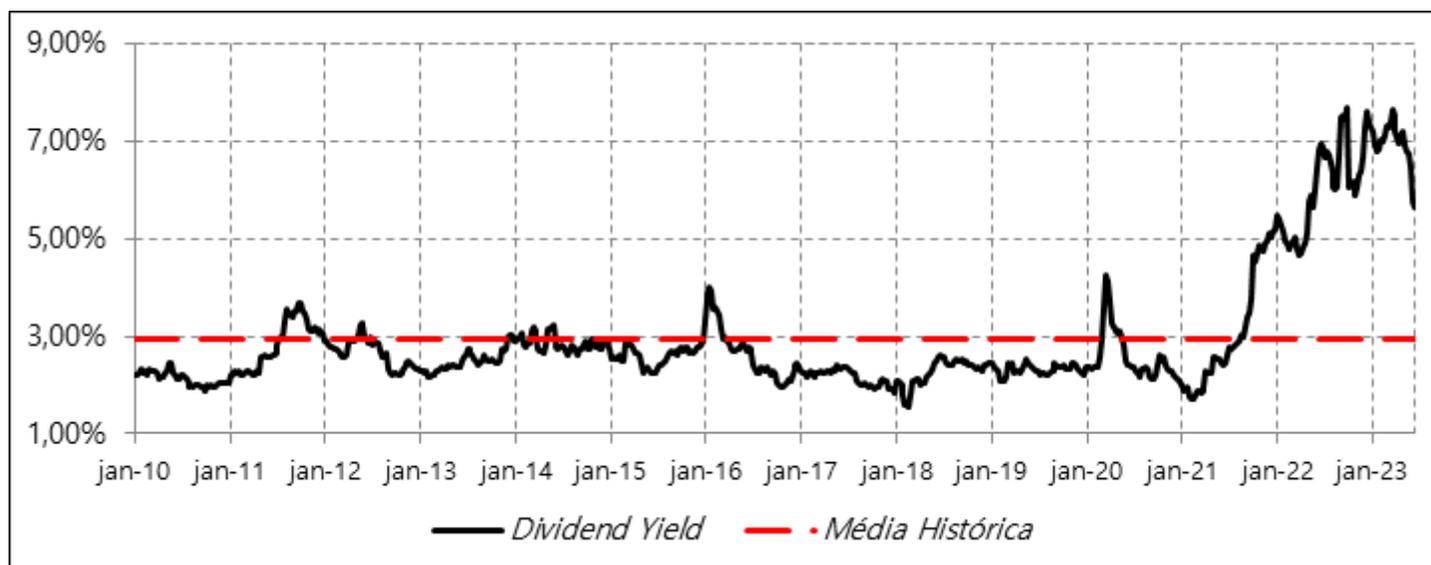


Tabela 2

Dez Maiores		Dez Menores		
	Papel	Preço-Dividendo	Papel	Preço-Dividendo
1.	ECOR3	907,64	PETR4	2,30
2.	MDIA3	821,81	CMIN3	4,91
3.	LVTC3	437,38	GRND3	5,19
4.	PETZ3	429,98	UNIP6	6,67
5.	CCRO3	387,59	AGRO3	7,24
6.	RAIL3	341,78	GGBR4	7,44
7.	TOTS3	299,18	MRFG3	7,90
8.	UGPA3	178,58	BRAP4	7,92
9.	ELET3	177,19	KEPL3	8,39
10.	LWSA3	174,48	GOAU4	9,35

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 - 15/06/2023)

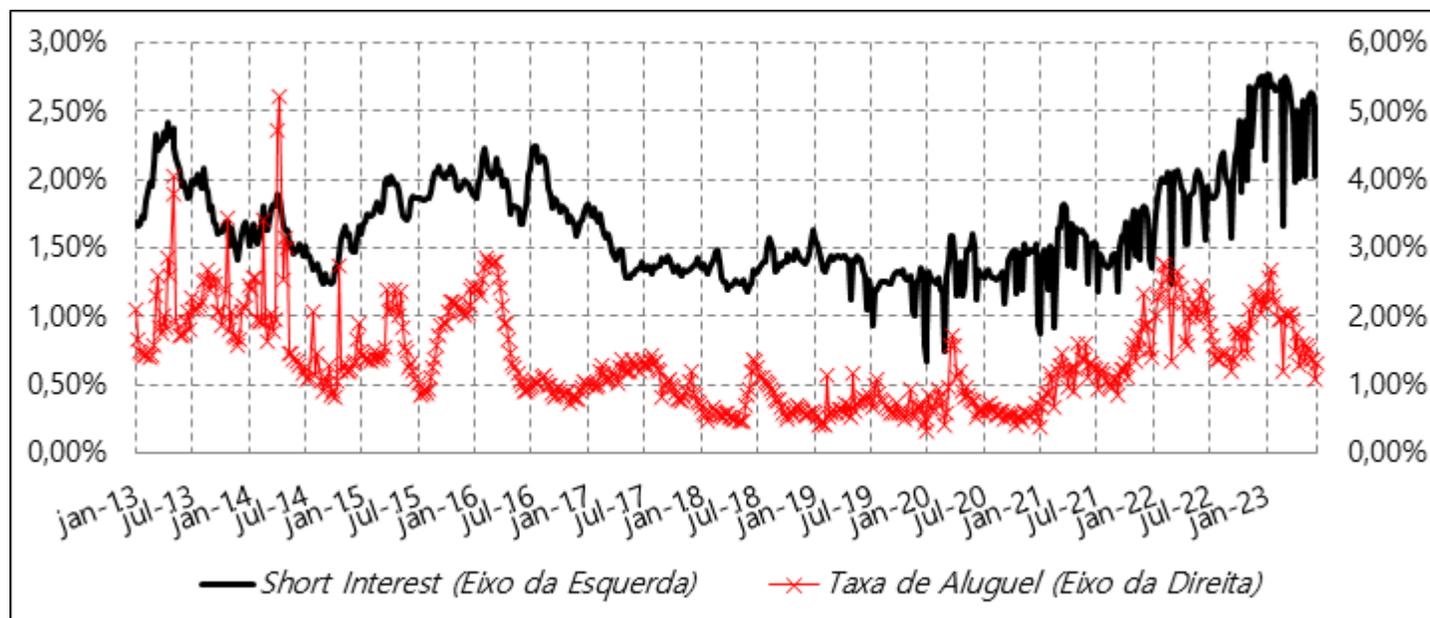


Tabela 3

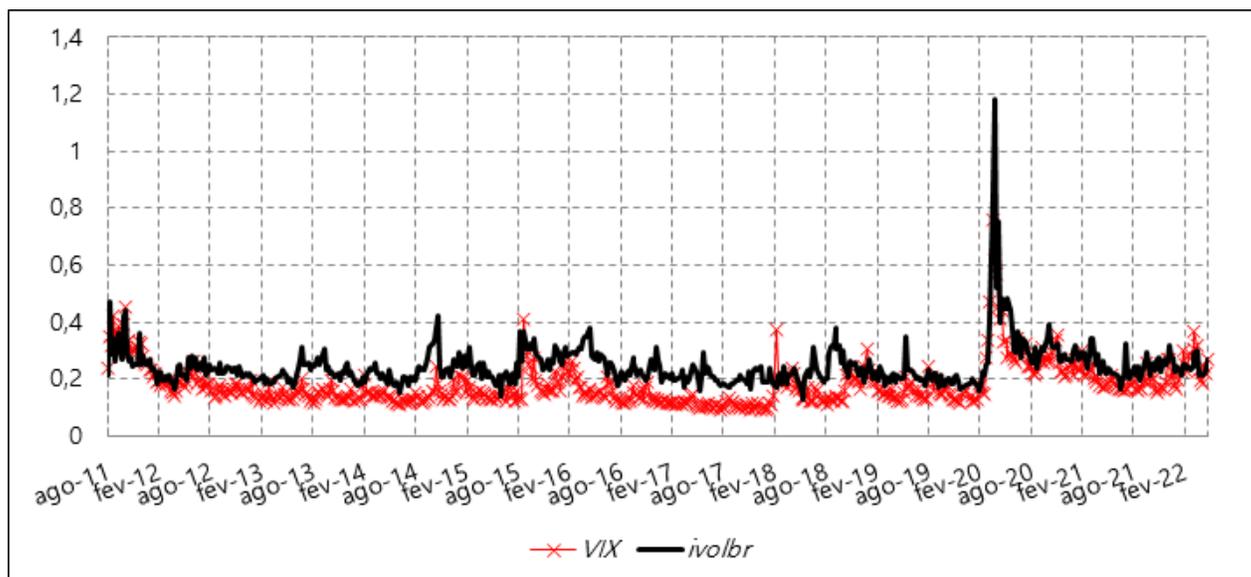
Cinco Maiores da Semana				
Short interest			Taxa de Aluguel	
1.	IRBR3	19,15%	GFS3	62,60%
2.	CVCB3	18,15%	GPIV33	58,00%
3.	RRRP3	17,55%	RCSL3	49,91%
4.	SEQL3	16,37%	MBLY3	48,00%
5.	USIM5	14,41%	PTBL3	41,60%
Variação no short interest			Variação na taxa de aluguel	
1.	VIVR3	4,79%	GFS3	30,83%
2.	INEP4	1,75%	ASAI3	15,06%
3.	SLCE3	1,46%	PTBL3	10,79%
4.	INEP3	1,31%	ONCO3	9,81%
5.	MBLV3	1,01%	MBLV3	7,75%

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®.²

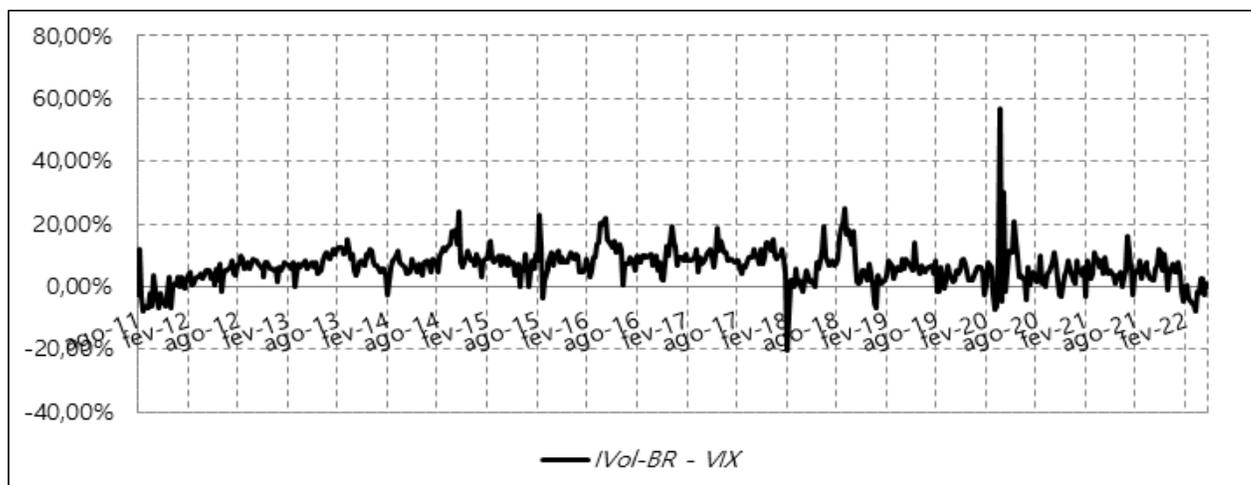
O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre os índices, capturando assim a evolução da incerteza especificamente local. Para detalhes, visite o site do NEFIN, seção “IVol-Br”: <http://nefin.com.br/volatility_index.html>.

Gráfico 4 – Volatilidade Forward-Looking (01/08/2011 - 30/04/2022)

A



B



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



Gol contra: impacto do futebol sobre a violência doméstica no Brasil

ISADORA BOUSQUAT ARABE

Dissertação de Mestrado

Orientador(es): Paula Carvalho Pereda

Banca: Paula Carvalho Pereda, Francisco Rocha Pinho, Fabiana Fontes Sampaio, Breno Ramos

Link: <https://doi.org/10.11606/D.12.2022.tde-15052023-163328>

Resumo

A Violência Doméstica é a forma mais comum de violência contra a mulher. Eliminar tal violência é um dos focos principais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (*UN Sustainable Development Goals*.) Há um *framework* teórico que busca investigar a importância de *emotional cues* ou de fatores viscerais em impulsionar a violência doméstica. Esse trabalho estuda a ligação entre choques emocionais provocados por resultados inesperados no futebol e Violência Doméstica no Brasil. Para determinar tais resultados, utilizamos dados do mercado de apostas pré-jogos de 3800 partidas do Campeonato Brasileiro, principal torneio do país, de 2015 até 2019. Nossa hipótese é de que o risco da ocorrência de violência doméstica pode ser afetado por um resultado que saia do ponto de referência esperado. Nossa análise foca em dois dos maiores estados do país: Rio de Janeiro e São Paulo. Utilizamos dados diários de violência doméstica (ligações para o Ligue 180 e boletins de ocorrência) de 2015 até 2019. Nossos resultados indicam que, após o aumento em um desvio-padrão no *share* de pessoas que recebem um choque emocional negativo, há um aumento do número esperado de boletins de ocorrência a partir de aproximadamente 7.6%. Não encontramos efeito para as ligações ao Ligue 180. Encontramos um efeito significativo para partidas entre times da mesma cidade que ocorrem entre Segunda e Sexta: um aumento de um *d.p.* no choque emocional negativo aumenta em 66% o número esperado de boletins de ocorrência e em 41% o número de ligações para reportar crimes de violência doméstica para o Ligue 180.

economia & história



Celso Furtado Lê Euclides da Cunha

RÔMULO MANZATTO (*)

No ano de 1997, o economista Celso Furtado foi eleito para ocupar a cadeira de número 11 da Academia Brasileira de Letras, sucedendo o antropólogo Darcy Ribeiro. A partir de então, Furtado passou a frequentar as sessões de quinta-feira da ABL, ocasiões em que frequentemente era convidado a preparar uma breve exposição ou seminário.

Na preparação desses seminários, Furtado dedicava muitas horas às leituras e releituras do autor a ser abordado. Normalmente, cabia ao economista falar sobre nomes mais próximos às ciências sociais, embora também tenha realizado interessantes incursões ao apreciar as obras de alguns dos nomes mais celebrados da literatura brasileira.¹

Em uma dessas ocasiões – o centenário de publicação de *Os sertões* –, coube a Celso Furtado realizar uma exposição sobre Euclides da Cunha, que resultou em um instigante texto a respeito do contexto e da repercussão da obra euclidiana. Não faltaram, ainda, alguns paralelos, mesmos que implícitos, com o pensamento do próprio Furtado.

Furtado inicia sua revisita a Euclides com um testemunho. O economista relembra sua infância no alto sertão da Paraíba, quando presenciou as imensas romarias dos que se deslocavam até Juazeiro do Padre Cícero, caracterizado por Furtado como uma figura capaz de desencadear uma onda de fanatismo similar à causada por Antônio Conselheiro no Arraial de Canudos, no início do século XX.

Ao prosseguir a exposição, Furtado recorre a uma citação de *Os Sertões*, ao afirmar que “Canudos não se rendeu. Teve que ser destruída”. E sintetiza o “grito de angústia” da mensagem de Euclides da Cunha em uma indagação voltada ao futuro. Ou seja, como seria possível evitar, novamente, “que a nossa miopia ideológica nos conduza à repetição de crimes como os que denunciou esse pensador de rara lucidez e coragem?” (FURTADO, 2012, p. 156)

Furtado reconhece que o estilo de Euclides da Cunha há muito se tornou ultrapassado, assim como suas aplicações do cientificismo positivista, tão em voga na época. No entanto, acredita que o interesse pela obra de Euclides se sustenta por outros motivos.

Para Furtado, Euclides teria sido capaz de, contra a opinião dominante em sua época, reconhecer as contradições fundamentais da formação histórica brasileira, que se manifestavam, e ainda se manifestam, como profundas desigualdades sociais. Isso levou Euclides da Cunha a exercer “um papel fundador na cultura brasileira, comparável ao de Cervantes na cultura espanhola ou ao de Goethe na cultura alemã” (*Ibidem*, p. 157).

Isso porque Furtado considera que Euclides foi capaz de superar suas referências imediatas ao retratar a tragédia de Canudos. O economista lembra que a formação cultural de Euclides, um engenheiro militar nascido na segunda metade do século XIX, incorporava as influências naturalistas e as teorias de cunho racista, tidas como científicas na época. Conhecimento que, não por acaso, serviu para justificar a expansão imperialista europeia, assim como o tratamento dispensado à população marginalizada dos sertões brasileiros.

Essas influências, no entanto, não impediram que Euclides intuísse a formação de um “povo autenticamente brasileiro”, nos termos de Furtado. A intuição do escritor o teria libertado da “ciência inquinada de falsas doutrinas, predominante em sua época, para alcançar uma percepção global do processo

de gestação de nossa cultura.” (*Ibidem*, p. 159).

Não é demais reconhecer que algo similar tem sido dito a respeito da obra de Celso Furtado, que com uma mistura de abordagem inovadora e imaginação econômica teria sido capaz de superar a estreiteza das explicações da teoria ortodoxa do desenvolvimento para os países periféricos, a partir da década de 1950.

Em visada histórica mais abrangente, Furtado lembra que Euclides escreveu a partir de um contexto em que o Estado nacional no Brasil tinha atuação ineficaz em amplas áreas do território nacional. Mesmo Euclides da Cunha empenhou-se na missão de fixar definitivamente as fronteiras nacionais ao colaborar com a Missão do Barão do Rio Branco para delimitação do que viria a ser o território brasileiro do Estado do Acre.

Furtado acredita que a obra de Euclides da Cunha deu o passo decisivo para captar a originalidade do processo de formação da cultura brasileira. A profunda atualidade de *Os Sertões*, prossegue, consiste em nos ajudar a reconhecer que “o Brasil é um país em construção. Assim, os problemas que hoje nos angustiam – a fome, o analfabetismo, o latifundismo – são substrato

da realidade por ele descrita” (*Ibidem*, p. 159).

Referências

D'AGUIAR, Rosa Freire. Pensando a cultura. In: FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**; organização Rosa Freire D'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**; organização Rosa Freire D'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

1 Para uma breve lembrança desse período, ver D'Aguiar (2012).

(*) Economista (FEA-USP) e mestre em Ciência Política (DCP/FFLCH-USP). (E-mail: romulo.manzatto@gmail.com).

Crescimento Acelerado e Concentração de Renda: O “Milagre Econômico”

IVAN COLANGELO SALOMÃO (*)

As medidas levadas a cabo pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) assentaram, de fato, as bases para o crescimento acelerado que se observaria a partir de 1968. Entretanto, não se pode delegar exclusivamente à contração de custos, ao ajuste fiscal e monetário e ao consequente e relativo controle inflacionário os motivos da aceleração da atividade econômica no período subsequente. Antes, o ajuste foi apenas um dos diversos elementos subjacentes ao período que seria alcunhado de “milagre econômico” (1968-1973).

O misticismo do epíteto com que posteriormente ficaram conhecidos os seis anos do “milagre” pode ser justificado pela observação de três fatos econômicos de difícil coadunação concomitante: crescimento acelerado do produto aliado à queda moderada da inflação e à estabilidade do balanço de pagamentos. Não seria o simples ajuste dos fundamentos macroeconômicos o único fator responsável por esse feito, de fato, tão louvável quanto improvável.

A primeira condição sobre a qual o milagre se viabilizou foi o processo de industrialização por substitui-

ção de importações (PSI) por que passava o país desde pelo menos a década de 1930. Se é verdade que no início dos anos 1960 a economia brasileira experimentou a sua primeira crise desde o pós-guerra – que, em pouco tempo, se provou mais conjuntural do que exatamente inerente ao modelo de desenvolvimento –, a década de 1970 contrariou as interpretações estagnacionistas ao apresentar as mais altas taxas de crescimento do produto da história estatisticamente documentada do Brasil.

O governo havia lançado, em meados de 1968, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), cujas diretrizes vieram, entre outros objetivos, a intensificar a substituição de importações, com destaque para os setores de bens de consumo duráveis e de capital, fortemente apoiada no fluxo de investimento estrangeiro direto (IED). Eis o segundo pilar sobre o qual o fenômeno se erigiu, a conjuntura externa favorável, que pode ser resumida nos seguintes aspectos: (1) elevada liquidez no mercado externo; (2) posição favorável dos termos de troca; (3) crescimento do comércio mundial e, conseqüentemente, das exportações brasileiras (330%,

em valor); (4) forte captação de empréstimos; e (5) o consequente aumento e piora das condições do endividamento externo.

Mas para além de fatores “inerenciais” – como poderiam ser classificados o PSI e a conjuntura externa favorável –, a mudança na condução da política econômica também explica os resultados do período. A começar pela estratégia anti-inflacionária, que, inobstante a controvérsia acerca da suposta manipulação dos dados oficiais, logrou controlar a elevação geral de preços a níveis moderados para aquele momento histórico. Para tanto, o governo contou com a conjugação de uma série de medidas, a saber: (1) a capacidade ociosa herdada do quinquênio anterior, o que permitiu o reaquecimento da economia sem pressão de demanda; (2) a política salarial do PAEG, que conteve o crescimento real de um dos principais custos subjacentes ao aumento de preços, a chamada espiral “preço-salário”; (3) a política agrícola, que, por meio de subsídios generalizados e da expansão da área agrícola, sobretudo na região Centro-Oeste, contribuiu para a expansão da produção primária e, conseqüentemente, da

oferta interna de alimentos; (4) a política cambial de *crawling peg*, ou minidesvalorizações, que permitia estimular as exportações sem gerar pressão de custo; e (5) por fim, e talvez mais relevante, a fiscalização de preços de bens finais e intermediários, a cargo da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP) e, posteriormente, do Conselho Interministerial de Preços (CIP).

O terceiro elemento se deu na própria condução da política econômica instrumental. A capacidade ociosa herdada do período anterior permitiu à equipe econômica liderada pelo ministro Delfim Netto imprimir um caráter expansionista na política monetária e, de alguma maneira, na política fiscal. Essa nova estratégia permitiu que se estimulasse a demanda agregada por meio de todos os seus componentes: consumo privado, investimentos (também realizados por empresas estatais), dispêndios públicos e exportações. Assim, o governo permitiu a expansão das atividades econômicas sem que se incorresse em pressão inflacionária, fosse de custo ou de demanda.

Não se pode deixar de apontar, contudo, a faceta menos áurea do período: o aprofundamento da concentração de renda e riqueza, a mais antiga e perversa chaga brasileira. Conquanto todos os estratos de renda tenham se beneficiado do crescimento acelerado do produto, as classes mais altas foram as que

auferiram maiores ganhos relativos. O mais importante elemento por trás desse resultado indesejável foi a política salarial vigente desde o PAEG, que sofreu alterações tópicas sob Delfim Netto, mas cuja essência foi mantida em todo o período: o achatamento real dos salários dos trabalhadores. Essa política deliberada de contração de custos limitou a expansão do poder de compra das classes mais baixas para, entre outros motivos, facilitar a geração de poupança necessária ao financiamento dos investimentos. O bônus de que gozou o capitalista brasileiro por meio da famigerada “teoria do bolo” foi definido pelo economista chileno Fernando Fajnzylber (1988, p. 10) de modo menos eufemístico: “competitividade espúria”.

Economistas ligados ao governo procuraram explicar o fenômeno com base nas teorias de capital humano e nas características do período: conforme avançava o processo de industrialização, as novas plantas, capital-intensivas, demandavam cada vez mais trabalhadores de alta qualificação. Assim, as rendas dessa camada diminuta da população brasileira se distanciaram ainda mais do restante, contribuindo para concentrar a renda no topo da pirâmide social.

Independentemente dos motivos desse efeito colateral do crescimento acelerado, não se deve minimizar a virtude na condução da política econômica, a qual, como se

sabe, baliza diretamente as expectativas dos agentes. Por outro lado, sabe-se que o crescimento vultoso da demanda agregada foi realmente beneficiado por um raro “alinhamento dos astros” econômicos, sem o qual dificilmente o governo poderia ostentar as façanhas, de fato, notáveis. É nesse sentido que a ironia de Oliveira (*apud* Mendonça 1996, p. 37) faz-se justa, ainda que simplista: “Milagre seria se não ocorresse o milagre”.

Referências

- FAJNZYLBER, Fernando. Competitividad internacional: evolución y lecciones. **Revista de la CEPAL**, n. 36, p. 7-24, 1988.
- MENDONÇA, Sonia R. **A industrialização brasileira**. São Paulo: Moderna, 1996.

(*) Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP).
(E-mail: ivansalomao@gmail.com).